

Contraloría de Bogotá, D.C.

Radicación No. 2-2020-21459
Proceso No. 1287854
Fecha 23 de Diciembre 2020



"Cada peso cuenta en el bienestar de los Bogotanos"

Ingeniero

Andrés Escobar Uribe

Gerente

Empresa Metro de Bogotá S.A.

Cr 9 # 76-49

Código Postal: 110221

e-mail: radicacion@metrodebogota.gov.co

Bogotá D.C.



METRO DE BOGOTÁ S.A.
FECHA: 2021-01-12 15:58:22
SDQS:
FOLIOS: 1



Asunto: Remisión Informe Final Au
Remite: Juan David Rodríguez Mart
Anexos: 158 FOLIOS
Dep: Oficina de Control Interno
RAD: EXT21-0000180
Contenido sujeto a verificación

Ref. Remisión Informe Final Auditoría de Desempeño, PAD 2020, Código 119

Respetado Ingeniero:

Atentamente, en referencia al Plan de Auditoría Distrital -PAD 2020-, y de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Nro. 12 de 2020, remito el Informe Final de Auditoría de Desempeño Código 119, realizada a la Entidad que Usted representa.

Así mismo, le comunico que la formulación al Plan de Mejoramiento, debe presentarse en los términos establecidos en la Resolución Reglamentaria Nro. 36 de 2019 durante los diez (10) días hábiles contados a partir del recibo del presente escrito en su entidad.

Cordialmente,



JUAN DAVID RODRÍGUEZ MARTÍNEZ
Director Técnico Sectorial Movilidad

Anexo: Informe Final en formato pdf

Revisó: Carlos Guillermo Rodríguez González-Subdirector Fiscalización Movilidad-
Proyectó: Álvaro Salas Enriquez-Secretario 440-08-

Favor enviar sus comunicaciones al e-mail: correspondenciaexterna@contraloriabogota.gov.co

www.contraloriabogota.gov.co Cra. 32 A No. 26 A 10 Piso: 5

Código Postal 111321 -PBX 3358888-

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

EMPRESA METRO DE BOGOTÁ- EMB S.A

“REALIZAR EL SEGUIMIENTO INTEGRAL AL
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. 1880 DE 2014”

CÓDIGO DE AUDITORÍA 119 ¹

Período Auditado 2017-2019

PAD 2020

DIRECCIÓN SECTORIAL MOVILIDAD

Bogotá D.C., diciembre de 2020

¹ Este corresponde al Código asignado en el Plan de Auditoría PAD de la vigencia respectiva, el cual deberá ser utilizado por el sujeto de vigilancia y control fiscal al momento de registrar el Plan de mejoramiento en el SIVICOF.

Andrés Castro Franco
Contralor de Bogotá D.C.

Patricia Duque Cruz
Contralora Auxiliar

Juan David Rodríguez Martínez
Director Sectorial Movilidad

Carlos Guillermo Rodríguez González
Subdirector de Fiscalización Movilidad

Equipo de Auditoría:

<i>Diany Yolima Rincón Pérez</i>	Profesional Especializado 222-07
<i>Luz Angely Ospina Medina</i>	Profesional Especializado 222-07
<i>Patricia Benítez Peñalosa</i>	Profesional Especializado 222-07
<i>Gladys Corredor de Alfonso</i>	Profesional Especializado 222-07
<i>Jaime Alejandro Rodríguez Gama</i>	Profesional Especializado 222-07
<i>Sebastián Chona Londoño</i>	Profesional Universitario 219-03
<i>Renzo Nicolás Villarreal Barros</i>	Profesional Universitario 219-01
<i>Marlon Rafael Escalona Rodríguez</i>	Profesional Universitario 219-01

Tabla de contenido

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....	10
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	12
3.1 Convenio Interadministrativo 1880 de 2014, suscrito entre la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) y la Empresa Metro de Bogotá (EMB).	12
3.1.1 Antecedentes Convenio Interadministrativo No 1880 de 2014.	15
3.1.2 Proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá, (PLMB)	20
3.1.2.1 <i>Articulación Nación y Distrito</i>	20
3.1.2.1.1 <i>Nivel Nacional</i>	20
3.1.2.1.1.1 <i>En el Documentos CONPES 3677 de 2010</i>	20
3.1.2.1.1.2 <i>En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”,</i> 21	
3.1.2.1.1.3 <i>En Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”.</i> 23	
3.1.2.1.1.4 <i>Registro del Proyecto PLMB en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” 2014-2018</i>	24
3.1.2.1.1.5 <i>En Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “El Futuro es de Todos”</i>	27
3.1.2.1.2 <i>En los Planes de Desarrollo de Bogotá,</i>	28
3.1.2.1.2.1 <i>En el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016”</i>	28
3.1.2.1.2.2 <i>En el Plan de Desarrollo Bogotá “Mejor para Todos 2016-2020”</i>	31
3.1.2.1.2.2.1 <i>Registro en el Banco de Proyectos de Inversión del Distrito, del Proyecto de Inversión 7501 “Primera Línea del Metro de Bogotá PLMB” que enmarcan el Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014.</i>	33
3.1.2.1.2.2 <i>Estudios de Ingeniería a nivel de Factibilidad (Ley 1682 de 2013)</i>	33
3.1.2.1.2.3 <i>Declaratoria de Importancia Estratégica para el Gobierno Distrital, de la Primera Línea del Metro de Bogotá.</i>	33
3.1.2.1.2.4 <i>Convenio de Cofinanciación para el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá: Nación - Distrito</i>	34
3.1.2.1.2.5 <i>Ejecución Presupuestal de Inversión</i>	35
3.1.2.1.2.5.1 <i>Vigencia 2017</i>	35
3.1.2.1.2.5.1.1 <i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la baja ejecución de los giros en los proyectos de Inversión 7501 “Primera Línea de Metro de Bogotá” y 7502 “Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”</i>	38
3.1.2.1.2.5.1.2 <i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cálculos inadecuados en la columna de porcentajes de Giros en los Rubros: 341.” Inversión Directa” y 34115 “Bogotá mejor para todos” del cuadro de Ejecución Presupuestal de</i>	

<i>Inversión de la vigencia 2017 y por publicar información con inconsistencias en su página Web.....</i>	<i>43</i>
<i>3.1.2.5.2 Vigencia 2018.....</i>	<i>46</i>
<i>3.1.2.5.3 Vigencia 2019.....</i>	<i>50</i>
<i>3.1.2.5.3.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en la vigencia 2019, los Proyectos de inversión 7501 “Primera Línea del Metro de Bogotá” presenta baja ejecución de giros al igual que el proyecto de inversión 7502 “Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”</i>	<i>53</i>
<i>3.1.2.6 Línea del Tiempo del Convenio 1880 de 2014.....</i>	<i>58</i>
<i>3.1.2.7 Seguimiento Metas de los Proyectos de Inversión a Cargo de la EMB.....</i>	<i>59</i>
<i>3.1.2.7.1 Avance Físico y Presupuestal del Proyecto de Inversión 7501, Primera Línea de Metro de Bogotá</i>	<i>59</i>
<i>3.1.2.7.2 Avance Físico y presupuestal del Proyecto de Inversión 7502. “Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá S.A”</i>	<i>60</i>
<i>3.1.2.8. Avance físico y presupuestal del Convenio 1880 de 2014 (Desde fecha de Cesión asumida por la EMB, hasta el 31 de diciembre de 2019).....</i>	<i>61</i>
<i>3.1.2.8.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no suministrar la información de forma completa y con la oportunidad requerida, que fue solicitada con los oficios: 2-2020-1823 del 5 de noviembre de 2020 y 2-2020-19309 del 20 de noviembre de 2020</i>	<i>61</i>
<i>3.1.2.9 Contratación en las distintas Metas de Proyectos de Inversión del PDD BMPT – Vigencias 2017 a 2019</i>	<i>67</i>
<i>3.1.2.9.1 En la Vigencia 2017.....</i>	<i>67</i>
<i>3.1.2.9.2 En la Vigencia 2018.....</i>	<i>69</i>
<i>3.1.2.9.3 En la Vigencia 2019.....</i>	<i>71</i>
<i>3.1.2.10 Estructuración, Fases y Actividades de la Primera Línea del Metro de Bogotá.....</i>	<i>73</i>
<i>3.1.2.10.1 Objetivo de la Etapa Inicial</i>	<i>73</i>
<i>3.1.2.10.2 En Estructuración Convenio 1880 de 2014.....</i>	<i>73</i>
<i>3.1.2.10.3 En Fases y Acompañamiento</i>	<i>74</i>
<i>3.1.2.11 Actividades Representativas.....</i>	<i>75</i>
<i>3.1.2.12. Convenio Interadministrativo con información incompleta.</i>	<i>77</i>
<i>3.1.2.12.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no incluir dentro del contrato el rubro presupuestal del Proyecto de Inversión mediante el cual se asumirá los pagos de inversión.....</i>	<i>78</i>
<i>3.1.2.13 Aspectos a tener en cuenta para futuras auditorías.....</i>	<i>82</i>

3.1.3 Análisis Estudios Previos y Estructuración Precontractual y Contractual del Convenio Interadministrativo No 1880 de 2014.....	83
3.1.3.1 <i>Antecedentes Convenio Interadministrativo y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN)</i>	83
3.1.4 Cesión de la posición contractual del IDU a la EMB del Convenio 1880 de 2014 suscrito con la FDN, con fecha del 10 de marzo de 2017.....	88
3.1.4.1 <i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por vulneración al principio de planeación, transparencia y responsabilidad frente a la publicidad de la cesión y documentos contractuales del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014 cedido a la EMB por el IDU</i>	97
3.1.4.2 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la EMB no adjunta de forma completa y con la oportunidad requerida los documentos solicitados en los oficios 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020 y 2-2020-19366 del 20 de noviembre de 2020, obstruyendo el proceso auditor</i>	108
3.1.5 Análisis de las Modificaciones (prorrogas y adiciones) Contractuales del Convenio No 1880 de 2014 suscrito entre la FDN-EMB.....	115
3.1.5.1 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto las adiciones al convenio 1880 de 2014 exceden del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial y presenta modificaciones significativas respecto del alcance y objeto</i>	115
3.1.6 Comités Interinstitucionales y Comités de Seguimiento.....	122
3.1.6.1 <i>Hallazgo Administrativo por deficiencias en la constitución y funcionamiento de los comités interadministrativos y Técnico y/o de Seguimiento</i>	124
3.1.7 Análisis de los informes de supervisión del convenio No 1880 de 2014 desde marzo de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019.....	127
3.1.8 Ejecución Presupuestal Convenio 1880/2014	139
3.1.9 Verificación de los saldos reportados en los Estados Financieros (cuenta 1908) con corte a 31 de diciembre de 2019, en el marco del convenio 1880 de 2014.....	142
3.1.9.1 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de supervisión y control por parte de la EMB en relación con la transferencia de los rendimientos financieros generados en virtud del Convenio 1880 de 2014 con destino a la Secretaría Distrital de Hacienda</i>	146
3.1.9.2 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de control de los recursos entregados en administración por la Empresa Metro de Bogotá a la Financiera de Desarrollo Nacional, en el marco del Convenio 1880 de 2014</i>	152
4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO	158

1. CARTA DE CONCLUSIONES

CÓDIGO DE LA AUDITORÍA 119

Doctor
ANDRÉS ESCOBAR URIBE
Gerente General
EMPRESA METRO DE BOGOTA S.A.
Carrera 9 No. 76-49 Piso 3 y 4
Código Postal: 110221
Bogotá, D.C.

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño.

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la entidad EMPRESA METRO DE BOGOTÁ- EMB S.A., vigencia 2020, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en la ejecución del Convenio 1880 de 2014 examinado y que se relaciona con el proyecto “Primera Línea de Metro de Bogotá”.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

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

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos respecto del Convenio Interadministrativo 1880 de 2014, celebrado entre la Empresa Metro de Bogotá S.A., y la Financiera de Desarrollo Nacional-FDN, sobre los temas seleccionados como muestra y el cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal interno, los

estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada conceptúa sobre el Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014, que tiene por objeto: *“Aunar esfuerzos para el desarrollo de las actividades relacionadas con la estructuración integral del proyecto “Primera Línea de Metro de Bogotá” en dos fases a saber: Fase 1. Denominada “Diseño de la Transacción” y Fase 2. Denominada “Estructuración Integral”, en lo que tiene que ver con estructuración, prórroga y liquidación; el cual fue suscrito con la Financiera de Desarrollo Nacional y cedido por parte del IDU a la EMB, a partir del 10 de marzo de 2017 y en el que se evidenció la presunta vulneración a los principios de planeación, transparencia, publicidad, responsabilidad y legalidad en el manejo de la información contractual, apropiaciones presupuestales, la utilización de la facultad modificatoria para adicionar y cambiar la esencia del objeto del convenio.*

De igual forma se observó, la baja ejecución en las vigencias 2017 y 2019 de los giros en los proyectos de Inversión 7501 “Primera Línea de Metro de Bogotá” y 7502 “Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”, la utilización de cálculos inadecuados en la columna de porcentajes de Giros en los Rubros: 341.” Inversión Directa” y 34115 “Bogotá mejor para todos” del cuadro de Ejecución Presupuestal de Inversión de la vigencia 2017 y su publicación con inconsistencias en la página Web institucional. Así como, la no inclusión dentro del convenio auditado del rubro del Proyecto de Inversión mediante el cual se asumirían los pagos de inversión una vez fue cedida la posición contractual por parte del IDU a la EMB.

El control fiscal interno implementado respecto del tema objeto de la auditoría de desempeño permite evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, no garantizan su protección y adecuado uso; es así como en lo observado por el ente de control, encontramos una seria limitante, debido a que es un tercero es el que maneja los recursos, la contratación y la información, mientras que la funcionalidad de los comités creados para garantizar y asegurar la ejecución del proyecto y el cumplimiento del objetivo propuesto, fue deficiente y se admiten modificaciones que no solo cambian la esencia del convenio sino que resultan en prórrogas y adiciones; entre otras cosas por qué no se realizaron las reuniones con la periodicidad acordada y las actas no presentan control a los compromisos, situaciones que conllevan riesgos, debilidades y amenazas y podrían impactar la gestión de este proyecto estratégico.

Situaciones que se coligen de fallas por parte de la EMB en el seguimiento, supervisión, conciliación y control exhaustivos de los recursos del Convenio 1880 de 2014 y sus modificatorios, reflejados en la falta de oportunidad, verificación y seguimiento de los soportes, extractos y fechas de consignación ante la Secretaría Distrital de Hacienda de los rendimientos financieros producto de la cuenta bancaria en que se administran los recursos y diferencias no identificadas entre el saldo del extracto bancario de esta cuenta y el saldo contable reportado por la empresa, con corte a 31 de diciembre de 2019.

En este mismo sentido, se comprobaron falencias en el cumplimiento de la publicación de los documentos contractuales en el SECOP dentro de los términos estipulados en la ley y en la supervisión. Adicionalmente, inconsistencias en la veracidad y la publicidad de toda de la información contractual a la plataforma, la cual se encontraba desactualizada, lo cual incide en el soporte de la ejecución de este convenio y que dificulto la entrega de la documentación en los términos establecidos por este órgano de control.

Derivado de lo anterior, se configuran hallazgos administrativos con presuntas incidencias disciplinarias, por vulneración a los principios de la función pública (Art. 209 de la Constitución), en concordancia con los principios de la contratación estatal consagrados en el Estatuto General de la Contratación Pública, Ley de transparencia, Manuales de Contratación y Supervisión, Decretos reglamentarios y demás normas concordantes.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF- dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

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

presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,



JUAN DAVID RODRÍGUEZ MARTÍNEZ
Director Sector Movilidad

Revisó: Carlos Guillermo Rodríguez G. – Subdirector Fiscalización Movilidad
Elaboró: Equipo auditor

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

En la presente Auditoría de Desempeño, se realizó el seguimiento integral al Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014, que tiene por objeto: *“Aunar esfuerzos para el desarrollo de las actividades relacionadas con la estructuración integral del proyecto “Primera Línea de Metro de Bogotá” en dos fases a saber: Fase 1. Denominada “Diseño de la Transacción” y Fase 2. Denominada “Estructuración Integral”, en lo atinente a la cesión de la posición contractual celebrada entre el IDU y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), donde el IDU actúa como cedente y la EMB actúa como cesionario, (a partir de marzo de 2017), hasta el 31 de diciembre de 2019.*

Se realizó una evaluación integral de las obligaciones contractuales; así como el impacto de este, en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta que este convenio fue inicialmente suscrito entre la Financiera de Desarrollo Nacional y el IDU, y en el mes de marzo de 2017 fue cedido por el IDU a la Empresa Metro de Bogotá S.A., a partir de esa fecha se ejecutaron las actividades por parte del equipo de auditoría, con corte al 31 de diciembre de 2019.

Para el efecto se realizó la verificación de los antecedentes del Convenio Interadministrativo No.1880 de 2014, su estructuración; de los modificatorios; informes de supervisión; actas de seguimiento; ejecución presupuestal; actas de las reuniones de los Comités Interinstitucionales realizados entre las diferentes entidades asociadas al convenio; la relación en Plan de Desarrollo de Bogotá, al momento de la suscripción del convenio por parte de la EMB con la FDN y los aspectos financieros de la ejecución del convenio objeto de la presente auditoría.

La muestra de auditoría corresponde al Convenio 1880 de 2014 a partir de la sesión realizada a la Empresa Metro de Bogotá en el mes de marzo de 2017. De manera específica se abordaron los siguientes ítems:

Cuadro 1
Muestra evaluación Gestión Contractual

Item
Análisis de antecedentes Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014.
Análisis Estudios Previos y estructuración precontractual y contractual del Convenio 1880 de 2014.
Análisis de las modificaciones (prórrogas y adiciones) contractuales, del convenio 1880 de 2014 suscrito entre la FDN-EMB.
Análisis de los Informes de supervisión del convenio 1880 de 2014 desde marzo de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019.

Item
Análisis de las Actas de Comités de seguimiento, y Comités Interinstitucionales; así como la ejecución presupuestal del convenio 1880 de 2014, desde marzo de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019.
Establecer los diferentes aspectos del Convenio en el Proyecto de Inversión y en la Estructura del Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá, vigente al momento de suscribir la cesión realizada por el IDU a la EMB.
Verificación de los saldos reportados en los Estados Financieros (Cuenta 1908) con corte a 31 de diciembre de 2019, en el Marco del Convenio 1880 de 2014.

Igualmente, en desarrollo de la auditoría se verificaron los aspectos relacionados con el Control Fiscal Interno en lo referente al Convenio Interadministrativo 1880 de 2014, a partir de la fecha de cesión a la Empresa Metro de Bogotá S.A., es decir, a partir del mes de marzo de 2017.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 Convenio Interadministrativo 1880 de 2014, suscrito entre la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) y la Empresa Metro de Bogotá (EMB).

Cuadro 2
Ficha Técnica Convenio Interadministrativo No. 1880-2014

Millones de pesos

CONCEPTO	DESCRIPCION
NUMERO DEL CONVENIO	CONVENIO 1880 DE 2014
FECHA DE SUSCRIPCION	26 de diciembre de 2014
OBJETO	OBJETO. Aunar esfuerzos para el desarrollo de las actividades relacionadas con la estructuración integral del proyecto "Primera Línea del Metro de Bogotá" en dos fases, a saber: Fase 1, denominada "Diseño de la transacción" y Fase 2, denominada "Estructuración integral".
TIPO Y NÚMERO DE PROCESO DE SELECCIÓN REPORTADO EN EL SECOP	IDU-1880-2014 Contratación Directa (Ley 1150 de 2007)
CONTRATISTA	LA FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A.- FDN, identificada con NIT No. 860.509.022-9,
REPRESENTANTE LEGAL	CLEMENTE DEL VALLE BORRÁEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.148.272 expedida en Usaquén, en su calidad de Presidente.
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	\$7.650
FORMA DE PAGO	Un primer desembolso por parte del IDU a favor de LA FDN, por la suma de MIL SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$1.650.000.000) , una vez se radique por parte de LA FDN, el plan de trabajo y Cronograma que se desarrollará en la Fase 1 "Diseño de la Transacción", y el mismo sea aprobado por el IDU. Un segundo desembolso por parte del IDU a favor de LA FDN, por la suma de SEIS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$6.000.000.000) , una vez se aprueben el "Diseño de la Transacción" correspondiente a la Fase 1, por parte del IDU, así como el cronograma para la ejecución de la fase 2, momento a partir del cual comenzará a correr el plazo previsto para la misma.
FECHA DE INICIO	21 de enero de 2015
FECHA DE TERMINACIÓN INICIAL	20 de junio de 2016
PLAZO DE EJECUCIÓN INICIAL	(17) meses contados a partir del primer desembolso a cargo del IDU previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. Fase 1. DISEÑO DE LA TRANSACCION: Se desarrollará en un plazo de cuatro (4) meses. Fase 2. Estructuración Integral: Se desarrollará en un plazo de trece (13) meses a partir de la aprobación del Diseño de la Transacción. Este plazo contempla siete (7) meses para la estructuración integral y seis (6) meses de acompañamiento al proceso de contratación.

CONCEPTO	DESCRIPCION
PRORROGA Y MODIFICACIÓN No 1 22-06-2015	Prorroga el plazo de ejecución del convenio por el término de un (1) mes, es decir hasta el 21 de julio de 2016. Modifica la Cláusula Tercera: Actividades de la Fase 1 "Diseño de la Transacción, en su actividad No. 2 y modifica la Cláusula Cuarta: Productos de la Fase 1 "Diseño de la Transacción, en su producto No. 2
ACTA DE SUSPENSIÓN No 2 18-12-2015	Suspende el plazo de ejecución del Convenio por el término de 46 días
ACTA DE REINICIO No 3 12-01-2016	Establece como fecha de reinicio el día 12 de enero de 2016, por lo tanto, la suspensión fue por el término de 24 días. Establece como nueva fecha de terminación el 14 de agosto de 2016.
MODIFICACIÓN No. 2 28/01/2016	Modifica la Cláusula Segunda Alcance del objeto en el sentido de incluir tres sub fases dentro de la Fase 2 Estructuración Integral". Modifica la Cláusula Quinta Actividades de la Fase 2 "Estructuración Integral". Modifica la Cláusula Sexta Productos de la Fase 2 Estructuración Integral".
PRORROGA No. 2 16-08-2016	Prorroga el plazo de ejecución del Convenio por el término de dos (2) meses.
PRORROGA No. 3 14-10-2016	Prorroga el plazo de ejecución del Convenio por el término de diez (10) días.
MODIFICACION No 3, ADICION No 1, y PRORROGA No 4 24-10-2016	Modifica la CLAUSULA SEGUNDA denominada alcance del objeto. Modifica la CLÁUSULA QUINTA. ACTIVIDADES DE LA FASE 2 Estructuración INTEGRAL", incluyendo las Actividades relacionadas con las Subfases 2 y 3. Modificar CLÁUSULA SEXTA. Productos de la Fase 2 Estructuración Integral. Prorrogar el plazo del Convenio, por el término de diecinueve (19) meses y siete (7) días calendario, contados a partir del día siguiente a la fecha de vencimiento del plazo de la prórroga No. 3. Adicionar el valor del Convenio por la suma de TREINTA Y OCHO MIL TREINTA y TRES MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA MIL SETECIENTOS SESENTA y DOS PESOS M/CTE (\$38.033.390.762), que corresponde al aporte del IDU.
CESION DE LA POSICION CONTRACTUAL 10-03-2017	Objeto de la cesión de la posición contractual. El cedente por medio del presente documento, cede expresa e irrevocablemente en favor del cesionario la posición que ostenta en el presente convenio

CONCEPTO	DESCRIPCION
<p>MODIFICACION NO. 4</p> <p>11-09-2017</p>	<p style="text-align: right;">SEGUNDA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se incluye Parágrafo de alcance en la CLÁUSULA ALCANCE DEL OBJETO. • Se modifica la CLAUSULA QUINTA – ACTIVIDADES DE LA FASE 2 ESTRUCTURACION INTEGRAL: De acuerdo con las Subfases de la Fase2 se establecen las actividades de cada una en el Anexo No. 2 y se establecen las actividades que la FDN ejecutará para las subfases 2 y 3. • Se modifica la CLAUSULA SEXTA PRODUCTOS DE LA FASE- 2 "ESTRUCTURACION INTEGRAL" de acuerdo con las actividades establecidas en la cláusula Quinta. • Se modifica la CLÁUSULA OCTAVA. OBLIGACIONES Específicas DE LAS PARTES del Convenio. • Se modifica la CLÁUSULA NOVENA, COMITÉ Interinstitucional del Convenio • Se modifica la CLÁUSULA DÉCIMA. FUNCIONES DEL COMITÉ Interinstitucional del Convenio. • Se modifica la CLÁUSULA DÉCIMA Primera. COMITE TÉCNICO • Se modifica la CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. FUNCIONES DEL COMITÉ TECNICO del convenio. • Se modifica la CLAUSULA DECIMA CUARTA VALOR DEL CONVENIO • Se modifica la CLAUSULA VIGÉSIMA TERCERA – SUPERVISION CONJUNTA
<p>MODIFICACIÓN NO. 5 Y ADICIÓN NO 2.</p> <p>09-03-2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se modifica el Anexo 2 del Convenio Interadministrativo 1880 de 2014. • Adiciona el Convenio en la suma de MIL QUINIENTOS SESENTA y CINCO MILLONES NOVENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS DIECINUEVE PESOS M/CTE (\$1.565,091.819)
<p>MODIFICACIÓN NO. 6, ADICIÓN NO.3, PRORROGA NO. 5</p> <p>30-05-2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se modifica la CLAUSULA QUINTA. - ACTIVIDADES DE LA FASE 2 ESTRUCTURACION INTEGRAL • Se modifica la CLAUSULA SEXTA. PRODUCTOS DE LA FASE 2 "ESTRUCTURACION INTEGRAL" • Se modifica el PARAGRAFO 2 de la CLAUSULA DECIMA CUARTA VALOR DEL CONVENIO • Se adiciona el Convenio en la suma de DIECISIETE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES SESENTA y CINCO MIL OCHOCIENTOS UN PESOS M/CTE' (\$17,852,065.801) • Se prorroga el plazo del Convenio hasta el 31 de mayo del año 2019 inclusive, contado a partir del día siguiente a la fecha de vencimiento del plazo de la Prórroga No. 4.
<p>MODIFICACIÓN NO. 7, ADICIÓN NO 4, PRORROGA NO. 6.</p> <p>30-05-2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se aclara la CLAUSULA SEXTA. PRODUCTOS DE LA FASE 2 "ESTRUCTURACION INTEGRAL" • Se reemplaza en su integridad el ANEXO 2 del Convenio, • Se adiciona el Convenio en la suma de CINCO MIL CIENTO OCHENTA y TRES MILLONES CIENTO OCHENTA y NUEVE MIL CIENTO CINCUENTA y UN PESOS M/CTE (\$5,183,189.151) • Se prorroga el plazo del Convenio hasta el 30 de abril del año 2020 inclusive, contado a partir del día siguiente a la fecha de vencimiento del plazo de la Prórroga No. 5

Fuente: Convenio Inter administrativo 1880 de 2014 -Proceso de Contratación Directa
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá.

3.1.1 Antecedentes Convenio Interadministrativo No 1880 de 2014.

Con fundamento en la emisión de los Decretos Distritales 319 de 2006, *“Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, (...)”* y 309 de 2009, *“Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”*, la Administración Distrital, toma la decisión de dar inicio a la construcción de la Primera Línea del Metro de Bogotá. Por lo anterior, se realizó la estructuración técnica, legal y financiera del proyecto, la cual incluía los diseños conceptuales y luego se procedió a erigir los diseños básicos de detalle de la construcción.

De acuerdo con lo anterior, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU suscribió un contrato con el Consorcio CL 1, cuyo resultado fue la elaboración de los primeros estudios de ingeniería básica avanzada, que establecían que la Primera Línea del Metro de Bogotá – PLMB sería totalmente subterránea, compuesta por 27 estaciones y con un trazado delimitado entre el Portal de las Américas y la Calle 127. El costo inicial del proyecto oscilaba aproximadamente en \$14,895 billones de pesos.

El día 26 de diciembre de 2014, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y la Financiera de Desarrollo Nacional S.A. – FDN suscriben el Convenio Interadministrativo 1880 de 2014, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos para el desarrollo de las actividades relacionadas con la estructuración integral del proyecto “Primera línea del Metro de Bogotá en dos fases, a saber: fase 1, denominada “Diseño de la transacción” y Fase 2, denominada “Estructuración integral”. De acuerdo con lo estipulado en el Objeto Contractual, el Convenio suscrito está compuesto por dos fases: “Fase 1. DISEÑO DE LA TRANSACCIÓN: consistirá en adelantar la conceptualización del esquema más eficiente para la financiación del proyecto, de modo que se identifiquen fuentes de financiación viables para el mismo y se determinen mecanismos y condiciones a través de las cuales se accederá a estos recursos. Una vez sea seleccionado el esquema de financiación en la Fase 1, por parte del Comité Interinstitucional, se continuará con la ejecución de la Fase 2. Fase 2. ESTRUCTURACIÓN INTEGRAL: consistirá en el desarrollo de un conjunto de actividades y estudios que permitirán consolidar los estudios técnicos y contar con las bases jurídicas y financieras para lograr la vinculación de inversionistas públicos y/o privados. Durante esta fase se realizarán las actividades de promoción y procesos de selección y contratación que se requieran para lograr tanto la financiación como la ejecución del Proyecto PLMB”.*

Los resultados de la Fase 1, fueron entregados por la FDN el día 19 de junio de 2015, a través de los siguientes productos:

- *Producto 1. Plan de trabajo y cronograma, entregado y aprobado al inicio de fase 1.*
- *Producto 2. Informe de identificación y dimensionamiento del potencial inmobiliario, que fue modificado al Análisis de bancabilidad de las fuentes de financiación del proyecto PLMB, según el OTRO-SI 1, conformado por: Anexo 1, Informe Final de*

Análisis de bancabilidad de las fuentes de financiación para el proyecto distintas a compromisos presupuestales.

- *Producto 3. Informe de ajuste del CAPEX y OPEX del proyecto.*
- *Producto 4. Documento de modelación del proyecto.*

De acuerdo con las proyecciones de la Administración Distrital período 2016-2020, posesionada el 1 de enero de 2016, la FDN informa al IDU, el día 7 de enero de 2016, que ha iniciado un proceso con el objetivo de dar continuidad al Proyecto PLMB, el cual deberá ejecutarse bajo un proyecto ajustado, que integre la visión de Metro de la nueva Administración en conjunto con el concepto de Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Capital adoptado por el Alcalde Mayor. El nuevo proyecto se plantea para ser ejecutado en tres tramos:

- *Tramo 1: Patio y talleres hasta el área del centro de la ciudad (Calle 26 o punto cercano a esta).*
- *Tramo 2: Desde el nodo del centro de la ciudad hacia el norte, inicialmente hasta la (Calle 127).*
- *Tramo 3: Prolongación de la PLMB hacia el norte o el noroccidente de la ciudad (Suba).*

Por lo anterior, el día 28 de enero de 2016, se suscribió la modificación 02 al Convenio Interadministrativo 1880 de 2014, en los siguientes términos:

CLÁUSULA SEGUNDA. ALCANCE DEL OBJETO. La estructuración integral por parte de LA FDN de la "Primera Línea del Metro de Bogotá", en adelante "El Proyecto", se realizará en dos fases subsecuentes a través de las cuales se definirá un modelo de transacción que será objeto de estructuración y se analizarán las alternativas de trazado e impacto por tipologías, se ajustarán los diseños de ingeniería y permitirá implementar el método más adecuado de contratación para la ejecución de la primera línea del Metro de Bogotá.

Fase 1 "Diseño de la Transacción": consistirá en adelantar la conceptualización del esquema más eficiente para la financiación del proyecto, de modo que se identifiquen fuentes de financiación viables para el mismo, y se determinen mecanismos y condiciones a través de los cuales se accederá a estos recursos. Una vez sea seleccionado el esquema de financiación en la Fase 1, por parte del Comité Interinstitucional constituido para el desarrollo de este Convenio, se continuará con la ejecución de la Fase 2.

Fase 2 "Estructuración Integral" consistirá en el desarrollo de un conjunto de actividades y estudios que permitirán optimizar el diseño de la PLMB, se analizarán las alternativas de trazado e impacto por tipologías, se ajustarán los diseños de ingeniería, la estructuración técnica, legal y financiera del proyecto para la construcción, operación y mantenimiento y se realizarán los procesos de selección y contratación que se requieran para lograr tanto la financiación como la ejecución del Proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá. Esta Fase

comprenderá a su vez la realización de tres subfases a saber: Subfase 1. "Estudio para optimizar el diseño de la PLMB y analizar alternativas de ejecución por tramos": Comprende seis grandes tareas a desarrollar: (i) analizar beneficios económicos de las opciones de inversión (ii) analizar las ventajas de ejecución del Tramo 1 de la PLMB y hacer "Unas recomendaciones técnicas y operacionales; (iii) analizar alternativas de trazado y tipologías (subterráneo, a nivel o elevado) del Tramo 2 de la PLMB; (iv) identificar criterios y parámetros de diseño de los componentes de la PLMB que sean susceptibles de optimizar; ; (v) la estimación preliminar de costos del trazado conforme con el trazado propuesto y la definición de un cronograma general de ejecución por etapas con su respectivo plan de inversiones y, finalmente, (vi) un acompañamiento para la elaboración de los insumos técnicos que serán usados para el documento CONPES que elaborará el Gobierno Nacional.

La ejecución del estudio señalado, se podrá iniciar una vez sea aprobado el plan de trabajo y cronograma de esta Subfase por el Comité Interinstitucional.

Subfase 2. "Ajustes al Diseño Básico Avanzado de la PLMB, aplicables al Tramo 1 del proyecto (Tramo Occidente - Calle 260 cercana a esta)": Comprende el desarrollo de los estudios de ingeniería, arquitectura, paisajismo, operacionales y funcionales para la tipología de un metro elevado en un segmento del Tramo 1, entre el Portal de las Américas y la estación de El Rosario, la posible eliminación de estaciones a lo largo del trazado, y la transición de elevado a subterráneo, a fin de contar con documentos técnicos, que permitan adelantar el proceso licitatorio del primer tramo.

Subfase 3. "Estructuración integral del Proyecto": como su nombre lo indica, tiene por objeto realizar la estructuración técnica, legal y financiera del proyecto para la construcción, operación y mantenimiento del tramo 1 de la Primera Línea del Metro para Bogotá - PLMB, según los alcances originales del convenio.

En virtud de lo anterior, el día 1 de abril de 2016, la FDN y SYSTRA suscribieron el Contrato No. 02 cuyo objeto es: "elaboración de un estudio que compare alternativas de ejecución por tramos y tipologías de la Primera Línea de Metro para la ciudad de Bogotá-PLMB, identificando y cuantificando ahorros que optimicen el beneficio, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal para la inversión y los costos de operación durante el ciclo de vida del proyecto".

Con fundamento en el Acuerdo 642 del 12 de mayo de 2016, "Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor en representación del Distrito Capital para participar, conjuntamente con otras entidades descentralizadas del orden Distrital, en la constitución de la Empresa Metro de Bogotá S.A., se modifican parcialmente los Acuerdos Distritales 118 de 2003 y 257 de 2006, se autorizan compromisos presupuestales y se dictan otras disposiciones en relación con el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá", se autoriza al Alcalde Mayor de Bogotá, para realizar las asignaciones presupuestales necesarias para la constitución de la Empresa Metro de Bogotá, S.A. A partir de la constitución de la misma, será esta la encargada de la ejecución del Proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá – PLMB.

Mediante documento de cesión de fecha 10 de marzo de 2017, el IDU cedió a la Empresa Metro de Bogotá S.A. su posición contractual en el Convenio 1880 de 2014.

En consecuencia, la empresa Metro de Bogotá, S.A., es para todos los efectos legales, la encargada de *“realizar la planeación, estructuración, construcción, operación, explotación y mantenimiento de las líneas de Metro que hacen parte del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá...”*

De acuerdo con la información suministrada por la EMB, este es el estado actual del Convenio Interadministrativo No.1880 de 2014.

Cuadro 3
Estado Actual Convenio Interadministrativo 1880 de 2014

Cifras en millones de pesos

CONCEPTO	DATOS
FECHA DE SUSCRIPCIÓN	26 de diciembre de 2014
CONTRATISTA	FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL- INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO
OBJETO	Aunar esfuerzos para el desarrollo de las actividades relacionadas con la estructuración integral del proyecto "Primera Línea del Metro de Bogotá" en dos fases, a saber: Fase 1, denominada "Diseño de la transacción" y Fase 2, denominada "Estructuración integral".
VALOR INICIAL	\$7.650 m/cte.
PLAZO INICIAL	17 meses
FECHA INICIO	21 de enero de 2015
FECHA DE CESIÓN EMB	10 de marzo de 2017
VALOR FINAL	\$ 71.665
PLAZO FINAL	69,4 meses
FECHA DE TERMINACIÓN INICIAL	21 de junio de 2016
FECHA DE TERMINACIÓN FINAL	31 de octubre de 2020
VALOR EJECUTADO A LA FECHA	\$ 71.665

Fuente: Empresa Metro de Bogotá.

Dentro de la evaluación de los antecedentes del Convenio 1880 de 2014, se verificaron las actuaciones de Control Fiscal realizadas por la Contraloría de Bogotá en procesos auditores anteriores, así como también las evaluaciones realizadas por los distintos Organismos de Control sobre el mismo Convenio.

En virtud de lo anterior se solicitó a la Empresa Metro de Bogotá, describir los mecanismos empleados por la Oficina de Control Interno (auditorías, visitas, controles, etc.) para realizar supervisión y control a la ejecución del Convenio Interadministrativo No.1880 de 2014. Ante lo cual la EMB informa que se incluyó el Convenio en el universo de contratos a ser objeto de selección para verificación en el marco de la auditoría al proceso Gestión Contractual en 2020, cuyo informe se emitió bajo radicado OCI-MEM20-0067 de 30 de julio de 2020.

Frente a los procesos auditores adelantados, se relacionan los procesos de auditoría y/o control de gestión, realizados por los distintos Entes de Control al Convenio Interadministrativo No.1880 de 2014 a partir de la cesión de la posición contractual de este a la Empresa Metro de Bogotá S.A. en marzo de 2017.

Cuadro 4
Actuaciones de Control - Convenio Interadministrativo 1880 de 2014

VIGENCIA	AUDITORÍA Y/O CONTROL DE GESTIÓN	ENTE DE CONTROL
2017	Visita de Control Fiscal Código 518 de 2017	Contraloría de Bogotá D.C.
2018	Auditoría de Desempeño Código 230	Contraloría de Bogotá D.C.
	Evaluación sobre las modificaciones que ha presentado el alcance del objeto del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014, referido a los estudios de prefactibilidad, factibilidad e ingeniería de detalle, surtidos a la fecha para el proyecto primera línea de metro de Bogotá.	Contraloría de Bogotá D.C.
2019	Control Excepcional Auto ORD-80112-0190-2019 del 4 de octubre.	Contraloría General de la República

Fuente: Empresa Metro de Bogotá.

Frente a los procesos auditores relacionados en el cuadro, se adelantó una revisión a los hallazgos de auditoría formulados y a los planes de mejoramiento propuestos por la Empresa Metro de Bogotá. En la Auditoría de Regularidad Código 114, la Contraloría de Bogotá calificó como cumplida inefectiva una acción propuesta frente a un Hallazgo formulado por la Contraloría General de República, toda vez que la acción correctiva planteada subsana parcialmente lo manifestado por la Contraloría General en su Informe de Auditoría, sin embargo, no es suficiente para corregir la situación expuesta por el Ente de Control frente al traslado del derecho y a su vez la obligación de la entidad como integrante del Comité Interinstitucional de participar en las decisiones relevantes respecto de los productos entregados por los consultores, conllevando a que no pudiera efectuar observaciones o incluso no tuviera la potestad de aprobar los productos de los estudios.

A continuación se relacionan los hallazgos de auditoría, formulados en las distintas actuaciones adelantadas por los Organismos de Control; así como las acciones de mejora formuladas por la Empresa Metro de Bogotá.

Cuadro 5
Hallazgos de Auditoría - Convenio Interadministrativo 1880 de 2014

DESCRIPCIÓN HALLAZGO	CAUSA HALLAZGO	DESCRIPCIÓN ACCIÓN
Hallazgo No. 1. Administrativo. Controles al desarrollo del convenio 1880 de 2014.	la EMB requería que se precisará dentro del convenio las funciones de integrador de la FDN, manteniendo su responsabilidad de recibir los productos	Implementar el acta de cierre de subfase en el convenio 1880 de 2014 en el marco del comité interinstitucional donde se especifique que los productos cuentan con el aval de las partes.
Hallazgo No. 2. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y para indagación preliminar. Estudios técnicos estructuración técnica plmb.	Falta de remisión y/o remisión oportuna de los documentos que soportan la ejecución contractual.	Difundir a través de un canal de comunicación interna un requerimiento semestral a los supervisores para la oportuna remisión de todos los documentos que soportan la ejecución contractual de los contratos y/o convenios suscritos por la EMB.

Fuente: Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF.

3.1.2 Proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá, (PLMB)

El Proyecto PLMB, en su Tramo 1, “*está totalmente financiado por la Nación, el Distrito y la banca multilateral, irá desde el Portal Américas hasta la avenida Caracas, a lo largo de la avenida Villavicencio, la avenida Primero de Mayo, la calle 8 sur y la calle 1, por donde girará hacia el norte por la avenida Caracas hasta la calle 78... Los casi 24 kilómetros de trazado incluyen un ramal técnico, entre el patio taller y la primera estación, y un tramo de maniobras de retorno en la avenida Caracas entre calles 74 y 78.*”

El trazado del metro es producto de un análisis realizado en el año 2010 que determinó que la primera línea debería pasar por algunos de los sectores más poblados y con mayores necesidades de transporte de la ciudad. El metro de Bogotá movilizará 72 mil pasajeros hora/sentido (más de un millón de pasajeros al día), beneficiando, de manera directa, a los habitantes de 78 barrios en nueve localidades”.²

3.1.2.1 Articulación Nación y Distrito

3.1.2.1.1 Nivel Nacional

3.1.2.1.1.1 En el Documentos CONPES 3677 de 2010

La Primera Línea del Metro de Bogotá, se constituyó en interés estratégico para el Gobierno Nacional, por lo que se consignó en el Documento CONPES³ 3677, “*CONPES de Movilidad Integral para la Región Capital Bogotá – Cundinamarca*”; del 19 de julio de 2010; como Política del Gobierno nacional para participar en el desarrollo

² EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Recuperado de: <https://www.metrodebogota.gov.co/?q=que-es-metro#:~:text=El%20Tramo%201%2C%20totalmente%20financiado,Caracas%20hasta%20la%20calle%2078.>

³ CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

integral de la movilidad de la Región Capital Bogotá - Cundinamarca, a través de la participación en la financiación de los proyectos, con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, productividad y competitividad de Bogotá y de Cundinamarca.

El documento CONPES “*describe los avances de la Política Nacional de Transporte Urbano con relación a las intervenciones que ha apoyado la Nación en el Distrito Capital, así mismo, presenta un diagnóstico de las condiciones actuales*” (al año 2010) “*y evolución reciente de la movilidad en la Región Capital, y señala los retos de los sistemas de movilidad de la zona en términos de un desarrollo urbano sostenible. En este contexto, se define el Programa Integral de Movilidad de la Región Capital, el cual integra un conjunto de políticas, programas y proyectos del Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca*”.

Expone también, los principales avances de los proyectos asociados al Programa Integral de Movilidad de la Región Capital y su articulación con los planes de desarrollo, sectoriales y de ordenamiento territorial, y describe el proceso a seguir para generar las condiciones que permitan al CONFIS y al CONPES, que posteriormente se le otorgó la declaración de importancia estratégica para la Nación de cada uno de los⁴ proyectos integrantes de este Programa Integral, en virtud de lo estipulado en la Ley 819 de 2003; sin que en ningún caso ello implicara exceder el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En el documento se “*recopila y evalúa los avances de las propuestas para el Sistema Integrado de Transporte Público—SITP, TransMilenio, Primera Línea de Metro de Bogotá, y Tren de Cercanías para Bogotá y la Sabana, y establece las condiciones técnicas, financieras e institucionales para implementar cada proyecto como parte de la solución integral a los problemas de movilidad del Distrito y la Región Capital*”.

Así mismo, “*Presenta y oficializa los compromisos en recursos de la Nación para la financiación del Programa Integral de Movilidad. Estos recursos conformarán una bolsa con aportes de capital por parte de la Nación, los cuales se complementarán, para la financiación de proyectos, con fuentes propias de los entes territoriales, así como otras fuentes de fondos. De la misma manera, el documento recomienda evaluar mecanismos financieros innovadores como instrumentos de gestión del uso suelo y otras fuentes alternativas asociadas a la reducción de emisiones de gases efecto invernadero*”

3.1.2.1.1.2 En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”,

Con la Ley 1450 del 16 de junio de 2011, que adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, en el cual se incluyó en el Artículo 132, lo

⁴ CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 819 del 8 de julio de 2003. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

referente al apoyo a los Sistemas de Transporte, y determinó que “El Gobierno Nacional podrá apoyar las soluciones de transporte masivo urbano que se vienen implementando a nivel nacional, como lo son los **Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) de Bogotá** - Soacha, Cali, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Área Metropolitana de Bucaramanga, Área Metropolitana de Centro Occidente, Área Metropolitana de Barranquilla, Cartagena y Cúcuta, y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) de Santa Marta, Pasto, Armenia, Popayán, Montería, Sincelejo y Valledupar“. (Resaltado propio)

“Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional podrá, en cualquier momento y cuando lo considere necesario, pedir los soportes de los gastos a cada una de las entidades responsables de la ejecución de los recursos de cofinanciación en los diferentes Sistemas de Transporte”.

“Parágrafo 7°. El Gobierno Nacional, en cumplimiento de la ley 310 de 1996, financiará el sistema de transporte masivo tipo metro para Bogotá, una vez el Gobierno Nacional avale y valide, las condiciones y estudios técnicos requeridos para el proyecto establecidos en el CON PES 3677 del 19 de julio de 2010”.

Y en el artículo 133, quedo consignado el compromiso del Gobierno Nacional de: *“implementar una estrategia integral para cumplir en los próximos tres (3) años con las acciones que resulten de los estudios de factibilidad técnico-económicos de la primera línea del metro de Bogotá, sujetos a los requisitos de eficiencia, seguridad, responsabilidad y competitividad descritos en el CONPES 3677 de 2010”.*

El Plan se estructuró en 4 Ejes Estratégicos y 5 Locomotoras, Como Ejes Estratégicos, se incluyeron: Buen Gobierno, Relevancia Internacional; Sostenibilidad Ambiental, e Innovación. Las 5 Locomotoras, debían jalonar el avance y crecer a más de un 10 por ciento anual; correspondieron estas a: Agropecuario; Minero energético; Transporte, Vivienda, Nuevos Sectores- Innovación. La organización del Plan se presenta así:

Imagen 1
Estructura Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, 2010-2014



Fuente DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible. Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010-2014”.

3.1.2.1.1.3 En Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: ‘*Todos por un Nuevo País*’ fue aprobado con la Ley 1753 de 2015, en el cual se propuso una estructura territorial que se llevaría a cabo a nivel regional alrededor de los tres Pilares fundamentales de Gobierno: Paz, Equidad y Educación.

Se estructuró en 6 Estrategias: 1. Seguridad y Justicia Para la Paz, 2. Competitividad e Infraestructura y Estratégicas, 3. Crecimiento Verde, 4. Movilidad Social, 5. Buen Gobierno y 6. Transformación del Campo. El Plan de Inversiones, 2015-2018, ascendió a 703,9 billones de pesos.

Según la información del Departamento Nacional de Planeación, “*Los resultados de la planeación ‘Un Nuevo País’, giran alrededor de cerrar brechas, en los sectores de salud, educación, infraestructura, seguridad, y medio ambiente entre otros*” (...) “*sino entre cada una de las regiones (...)*”

De acuerdo con la distribución de los \$703,9 billones del Plan, en las 6 Estrategias, en su orden correspondió a: Movilidad Social \$303,4 billones; Competitividad e Infraestructura estratégicas, con \$189 billones; Seguridad, justicia y Democracia para la Construcción de la Paz, \$137, billones; y a las restantes 3 estrategias que corresponden a: Transformación del Campo; Crecimiento Verde y Buen Gobierno, las inversiones se dieron en cantidades inferiores a los \$100 billones de pesos cada una tal como se muestra enseguida:

Imagen 2
Plan de Inversiones 2015-2018 – Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País 2014-2018,
Cifras en billones de Pesos.



Fuente: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.
DNP - Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País”⁵

Lo relativo a la primera Línea del Metro de Bogotá, en el Plan Nacional de Desarrollo, se encuentra articulado en el Pilar 2: “Colombia Equitativa y sin Pobreza Extrema” en el numeral 3. “Reducir las brechas poblacionales y territoriales, en la provisión de servicios, de calidad, salud, educación, servicios públicos infraestructura y conectividad”, en la Estrategia “Competitividad e Infraestructura Estratégica”, en el numeral 1.6. *Desarrollo de la Infraestructura Vial y de transporte e inclusión coherente de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como el acceso a energías sostenibles en la perspectiva de cerrar las brechas productivas (previa consultas de grupos étnicos)*⁶

3.1.2.1.1.4 Registro del Proyecto PLMB en el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un Nuevo País” 2014-2018

Lo referente a la PLMB, se encuentra incluido en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP, registrado en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, con código Bpin⁷ N°. 2015011000338 correspondiente al proyecto “Construcción tramo 1 de la Primera Línea de Metro de Bogotá para mejorar las condiciones de movilidad de sus habitantes”, del Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018, “Todos por un nuevo país”, el cual fue adoptado con la Ley 1553 del 9 de junio de 2015. Algunos de los aspectos que presenta el registro en la Ficha EBI Bpin, corresponde a:

⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA- DNP – Recuperado de:
<http://wp.presidencia.gov.co/sitios/especiales/Documents/20150616-especial-plan-nacional-desarrollo/index.html>

⁶ OBSERVATORIO REGIONAL PARA LA PLANIFICACION Y EL DESARROLLO. Recuperado de:
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-todos-por-un-nuevo-pais-de-colombia-2014-2018>

⁷ Bpin: Banco de Proyectos de Inversión Nacional

Cuadro 6
Articulación de la Primera Línea del Metro de Bogotá en el Plan Nacional de Desarrollo

INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO	
Clasificación	Plan Nacional del Desarrollo – “ <i>Todos por un nuevo país (2014-2018)</i> ”
Código Bpin	2015011000338
Nombre del Proyecto	Construcción e Implementación de la Primera Línea de Metro de Bogotá – Movilidad Integral Bogotá y la Región
Objetivo	13 -
Estrategia	135 - Vivienda y ciudades amables
Horizonte	2016-2048
Sector	TRANSPORTE
Entidad Responsable	240101-Ministerio de Transporte – Gestión General
Programa	1302-Gestión de Recursos Públicos
Subprograma	0600-Intersubsectorial Transporte
INFORMACIÓN BÁSICA	
Objetivo	Mejorar la Movilidad y el Transporte para Bogotá y la región
Problema	Problemas de Movilidad y Transporte en Bogotá y la Región
Descripción	<p>La administración Distrital de Bogotá, con el apoyo del Gobierno Nacional, implementará la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB)- Tramo 1, considerando la formulación adelantada por el Distrito y que en la actualidad hace parte de los Proyectos de Interés Nacional Estratégico, declarado como tal el pasado 30 de mayo de 2017, y cuyo objetivo es generar el desarrollo integral de la movilidad de la Región Capital Bogotá, mediante un Sistema Integrado de Transporte Masivo.</p> <p>El Proyecto se ejecutará en jurisdicciones del Distrito Capital, iniciando desde el patio-taller en la localidad de Bosa hasta la Calle 72, y se ejecutará así: Tramo 1: Patio-taller hasta la estación Calle 72. Incluyendo tramo de maniobras que va hasta la calle 80. El Tramo 1 de la PLMB es una línea de aproximadamente 23,96 km de longitud entre las estaciones Portal Américas y Calle 72, cola de maniobras al norte de esta estación y un ramal técnico hacia el patio-taller. La PLMB, Tramo 1 contará con quince (15) estaciones, diez (10) de ellas integradas con troncales de Transmilenio y dejará prevista una estación sobre la Avenida Villavicencio adyacente al futuro Parque Gibraltar. El proyecto de PLMB tendrá una capacidad máxima de cerca de 70.000 pasajeros por hora por sentido y permitirá aumentar la capacidad de la red de transporte masivo en el borde oriental de la ciudad en el cual se estima que a futuro tendrá una demanda potencial de cerca de 90.000 pasajeros por hora por sentido. A corto plazo, 2030, la línea atenderá una demanda de cerca de 33.000 pasajeros hora sentido y recibirá cerca 666.000 abordajes diarios. Para el periodo 2030 el Distrito ha estimado que el proyecto generará un ahorro acumulado de 30.968 horas al día en tiempo de viaje para los usuarios de transporte público y mejorará la movilidad para toda la ciudad generando también un ahorro estimado de 1.023 horas en el tiempo de viaje para los usuarios de automóvil.</p>
CADENA DE VALOR	
Objetivo Específico:	Aumentar la capacidad del SITM de Bogotá y la región
ESQUEMA FINANCIERO EN PESOS CORRENTES	

INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO				
Recursos por Fuentes de Financiación en la Vigencia 2017				
Tipo Entidad	Entidad	Tipo Recurso	Valor Solicitado	Valor Vigente
Entidades Presupuesto	130101-Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Gestión General	Nación	38,000,000,000.00	0.00

Resumen Financiero PGN					
Vigencia	Recursos Solicitados			Recursos Asignados* (Fuente de información del SIIF)	
	Recursos Solicitados	Otros Recursos	Total	Inicial	Vigente
2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2017	38.000.000.000,00	0,00	38.000.000.000,00	0,00	0,00
2018	131.000.000.000,00	0,00	131.000.000.000,00	0,00	0,00
2019	34.311.780.178,00	0,00	34.311.780.178,00	0,00	0,00
2020	129.866.904.407,00	0,00	129.866.904.407,00	0,00	0,00
2021	112.909.565.251,00	0,00	112.909.565.251,00	0,00	0,00
2022	297.435.662.161,00	0,00	297.435.662.161,00	0,00	0,00
2023	191.075.976.726,00	0,00	191.075.976.726,00	0,00	0,00
2024	344.394.891.856,00	0,00	344.394.891.856,00	0,00	0,00
2025	498.768.215.810,00	0,00	498.768.215.810,00	0,00	0,00
2026	537.626.191.021,00	0,00	537.626.191.021,00	0,00	0,00
2027	592.162.665.210,00	0,00	592.162.665.210,00	0,00	0,00
2028	650.835.748.662,00	0,00	650.835.748.662,00	0,00	0,00
2029	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2030	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2031	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2032	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2033	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2034	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2035	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2036	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2037	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2038	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2039	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2040	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2041	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00

Resumen Financiero PGN					
Vigencia	Recursos Solicitados			Recursos Asignados* (Fuente de información del SIIF)	
	Recursos Solicitados	Otros Recursos	Total	Inicial	Vigente
2042	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2043	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2044	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2045	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2046	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2047	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00
2048	587.697.840.600,00	0,00	587.697.840.600,00	0,00	0,00

*Fuente de información del SIIF -Sistema Integrado de Información Financiera del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ, S.A. Ficha EBI con código Bpin N°.2015011000338, enviada por el Ministerio de Transporte a la EMB. Información suministrada en el numeral 38 del Oficio radicado RAD: EXT20-0004439 del 12 de noviembre de 2020, en respuesta al oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor radicado 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020

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

3.1.2.1.1.5 En Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “El Futuro es de Todos”

Las bases de este Plan Nacional de Desarrollo parten de:

Equidad = Emprendimiento + Legalidad

La estructura del Plan corresponde a 11 bases transversales, en forma transversal: Descentralización: conectando a 9 Territorios, con Consistencia Macro y Metas, con articulación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tal como se presenta enseguida:

Imagen 3
Estructura del PND “El Futuro es de Todos” 2018-2022



Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP- Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por Equidad 2018-2020

El proyecto de importancia estratégica para el Gobierno nacional, PLMB, también, se encuentra incorporado en el actual Plan Nacional de Desarrollo “El Futuro es de todos” 2018-2022.

3.1.2.1.2 En los Planes de Desarrollo de Bogotá,

3.1.2.1.2.1 En el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016”

El IDU suscribió el Convenio Interadministrativo 1880, el 26 de diciembre de 2014, con la Financiera de Desarrollo Nacional –FDN- atendiendo las funciones que le fueron concedidas con el Acuerdo 19 del 6 de octubre de 1972, en su Artículo 2, en el cual se estableció: “El Instituto atenderá la ejecución de obras públicas de desarrollo urbanístico ordenadas dentro del Plan General de Desarrollo y los planes y programas sectoriales...”; al igual que lo determinado en Acuerdo 1 de 2009⁸, emanado de su Junta Directiva, en el artículo 3, que estableció su Objeto Social, así:

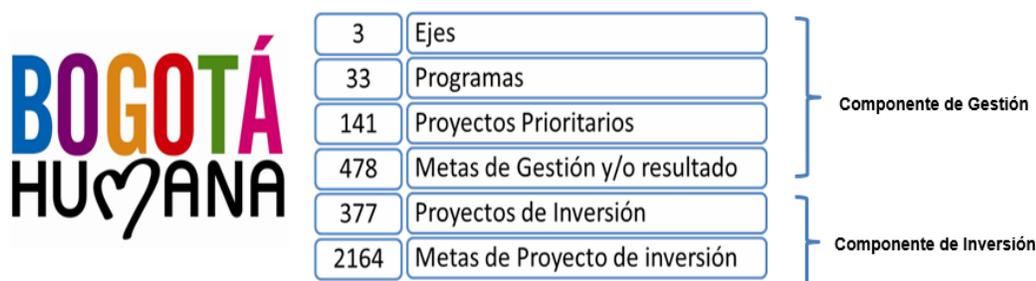
“OBJETO SOCIAL. El Instituto tiene por objeto: atender en el ámbito de sus competencias la ejecución integral, y el mantenimiento de los proyectos de infraestructura, de los sistemas de movilidad y Espacio Público construido del Distrito Capital, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas del Distrito Capital y los planes y programas sectoriales”.

⁸ INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU-Junta Directiva Acuerdo 1 de 2009, Expide los Estatutos del IDU

La Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), fue creada como Financiera Energética Nacional (FEN), con la Ley 11 de 1982⁹; posteriormente, con el Decreto 4174 de 2011¹⁰ se modificó su denominación, por el de Financiera de Desarrollo Nacional S.A., con el objetivo, estructura orgánica de una Sociedad de Economía Mixta vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto principal es promover, financiar y apoyar empresas o proyectos de inversión en todos los sectores de la economía.

El convenio 1880, fue suscrito en una cuantía inicial de \$7.650 millones, el 26 de diciembre de 2014, en vigencia del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” (BH) 2012-2016, aprobado mediante el Acuerdo 489 de 2012. La estructura de este Plan corresponde a:

Imagen 4
Estructura del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”



Fuente: SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN - Subsecretaría de Planeación de la Inversión / DPSI
Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN, con corte a 31 de diciembre de 2015
Diseño y Elaboro: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

En el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)

El Convenio 1880 de 2014 suscrito entre el IDU y la FDN, se inició en el IDU, dentro de la estructura del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, en Eje Estratégico 02 “Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”; en el Programa 19 “Movilidad Humana”; contemplado en el artículo 28 del Plan de Desarrollo, incorporado en el primero de los 12 Proyectos Prioritarios del Programa, en el Proyecto Prioritario “187 Construcción e integración de la red férrea como eje estructurador del sistema de transporte público”, para la Meta de Gestión: “325. “Construir el 12% de la red de Metro pesado correspondiente a la primera línea (5 Km)””; incluida en el Proyecto de Inversión “543 “Infraestructura para el Sistema Integrado de Transporte Público”, para lo

⁹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 11 de 1982. “Por la cual se autoriza a las empresas descentralizadas del sector eléctrico, la creación de una empresa para la financiación del desarrollo del sector”

¹⁰ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 4174 de 2011. “Por el cual se modifican y determinan la denominación, los objetivos y la estructura orgánica de la Financiera Energética Nacional S. A. (FEN)”

cual se previó la construcción de la Primera Línea del Metro Pesado, en un trazado previsto desde el Portal Américas, hasta la calle 72. La articulación se presenta así:

Cuadro 7
Articulación del Convenio 1880 de 2014 en la Estructura del Plan de Desarrollo
“Bogotá Humana” (Instituto de Desarrollo Urbano -IDU)

Plan de Desarrollo	BOGOTÁ HUMANA 2012-2016
Eje Estratégico	02- “Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”
Programa	19. “Movilidad Humana”
Proyecto Prioritario	187. “Construcción e integración de la red férrea como eje estructurador del sistema de transporte público”,
Meta de Gestión y / o Resultado	325. “Construir el 12% de la red de Metro pesado correspondiente a la primera línea (5 Km)”
Proyecto de Inversión	543 “Infraestructura para el Sistema Integrado de Transporte Público”,
Meta proyecto	40. Realizar 19 asistencias técnicas y operativamente respecto a seguimiento ambiental, estructural, legal, trámites administrativos, coordinación de Contratos de estudios y demás obras de señalización 49. Realizar un estudio de Ingeniería Básica avanzada del Metro.

Fuente: SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN - Subsecretaría de Planeación de la Inversión / DPSI, Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo Bogotá Humana – SEGPLAN, con corte a 31 de diciembre de 2015 y 31 de mayo de 2016
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

En la Empresa Transmilenio S.A.

En la EICE¹¹, Transmilenio S.A. también se incorporó la PLMB, en el plan de desarrollo vigente a ese momento, el Plan de Desarrollo *Bogotá Humana 2012-2014*. En esta entidad el Proyecto de la PLMB, se encontraba incorporado dentro de la misma estructura antes descrita para el IDU, solo que difiere el proyecto de inversión al cual está articulado, que para el caso de la Empresa TM SA, corresponde al No. “78. “Gestión del Sistema de Transporte Público Férreo “Metro de Bogotá”. La incorporación de la PLMB, en la Empresa TM SA, es la siguiente:

¹¹ EICE. Empresa Industrial y Comercial del estado, del Orden Distrital

Cuadro 8
Articulación del Convenio 1880 de 2014 en la Estructura del PDD “Bogotá Humana”
(EMPRESA TRANSMILENIO S.A. –TM SA -)

Plan de Desarrollo	BOGOTÁ HUMANA 2012-2016
Eje Estratégico	02- “Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”
Programa	19. “Movilidad Humana”
Proyecto Prioritario	187. “Construcción e integración de la red férrea como eje estructurador del sistema de transporte público”,
Meta de Gestión y / o Resultado	325. “Construir el 12% de la red de Metro pesado correspondiente a la primera línea (5 Km)”
Proyecto de Inversión	78. “Gestión del Sistema de Transporte Público Férreo “Metro de Bogotá””,
Meta Proyecto	1. “Ejecutar 100 porcentaje de los recursos destinados anualmente a las Actividades de gestión y desarrollo de la Primera Línea del Metro”.

Fuente: SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN - Subsecretaría de Planeación de la Inversión / DPSI
Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo Bogotá Humana – SEGPLAN, Componente de Gestión e Inversión por Entidad, con corte a 31 de diciembre de 2015 y 31 de mayo de 2016.
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

3.1.2.1.2.2 En el Plan de Desarrollo Bogotá “Mejor para Todos 2016-2020”

En el momento de la cesión 1880 de 2014, por parte del IDU a la EMB, el Plan de Desarrollo, que se encontraba vigente, correspondió a “Bogotá Mejor para Todos 2016-2020”, el cual se integró en tres (3) Pilares, 4 Ejes Transversales, 45 Programas, 100 Proyectos Estratégicos, 320 Proyectos de Inversión y 1.520 Metas de Proyectos de Inversión, tal como se muestra continuación:

Imagen 5
Estructura del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos 2016-2020”



Fuente: SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN - Subsecretaría de Planeación de la Inversión / DPSI Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – Documento SEGPLAN Plan de Acción Componente Inversión con corte al 30 de junio de 2017.

Diseño y Elaboro: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

En la Empresa Metro de Bogotá, S.A. (EMB)

La Empresa fue creada en el año 2016, con el Acuerdo 642; razón por la cual, fue a partir de allí que se retoma lo relativo a la PLMB, en una única entidad del Distrito Capital, en la EMB.

A partir de la vigencia 2017, se incorpora a cargo de la EMB, la PLMB, (en marzo de 2017) en el Plan de Desarrollo, vigente para ese momento, *Bogotá Mejor para Todos 2016-2020*,

La PLMB, se encuentra incluida en el plan de desarrollo “*Bogotá Mejor para todos*”, en el Pilar “02. *Democracia Urbana*”, en el Programa 18. “*Mejor Movilidad para todos*” en la Meta Producto, “249 *Avanzar el 30% del proyecto de la primera línea del metro en su Etapa I*”; en el Proyecto de Inversión “7501 - *Primera Línea del Metro de Bogotá PLMB*”, en su Meta. “1 *Alcanzar el 30% de la construcción y suministro del proyecto, previa firma Convenio de Cofinanciación*”, tal como se muestra:

Cuadro 9
Articulación del Convenio 1880 de 2014 en la Estructura del Plan de Desarrollo
“Bogotá Mejor para Todos” 2016-2020 – EMB

Plan de Desarrollo	Bogotá Mejor para Todos 2016-2020
Pilar / Eje Transversal	02- PILAR DEMOCRACIA URBANA
Programa	18- Mejor movilidad para todos
Proyecto Estratégico	147 - Transporte público integrado y de calidad
Meta de Producto	249 - Avanzar el 30% del proyecto de la primera línea del metro en su Etapa I
Proyecto de inversión	7501 - “Primera Línea del Metro de Bogotá PLMB
Meta Proyecto Inversión	Meta 1: Alcanzar el 30% de la construcción y suministro del proyecto, previa firma Convenio de Cofinanciación.

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ, S.A. Información suministrada en el numeral 43 del Oficio radicado RAD: EXT20-0004439 del 12 de noviembre de 2020, en respuesta al oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor radicado 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020

3.1.2.1.2.2.1 Registro en el Banco de Proyectos de Inversión del Distrito, del Proyecto de Inversión 7501 “Primera Línea del Metro de Bogotá PLMB” que enmarcan el Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014.

Según información de la Ficha EBI-D versión 02 de 2017, el proyecto inversión 7501 “Primera Línea del Metro de Bogotá PLMB – Tramo1”, fue inscrito el 22 de diciembre de 2016, y se registró en el Banco Distrital de Planes y Proyectos -BDPP-EIC (Empresas Industriales y Comerciales), el 27 de febrero de 2017, por parte de la EMB, como proyecto de infraestructura, investigación y estudios, en el plan de desarrollo *Bogotá, Mejor para Todos*, en el Pilar “02, Democracia Urbana”, en su Programa “18. Mejor Movilidad para Todos”.

3.1.2.2 Estudios de Ingeniería a nivel de Factibilidad (Ley 1682 de 2013)

En las comunicaciones o certificaciones Nos. 1-2017-076810; 1-2017 077067 y 1-2017-077274 expedidas por el Ministerio de Transporte los días 22 y 25 de septiembre de 2017 respectivamente, se señala que este proyecto PLMB Tramo 1., cuenta con los estudios de ingeniería a nivel de factibilidad (Ley 1682 de 2013).

3.1.2.3 Declaratoria de Importancia Estratégica para el Gobierno Distrital, de la Primera Línea del Metro de Bogotá.

Con las Actas número 40, numeral 3 del 25 de septiembre de 2017 y número 41, numeral 4 del 26 de septiembre, de las Sesiones del Consejo Distrital de Gobierno se declaró la importancia estratégica para el Distrito Capital del Proyecto de la Primera Línea del Metro de Bogotá.

3.1.2.4 Convenio de Cofinanciación para el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá: Nación - Distrito

De acuerdo con información suministrada por la EMB, al Equipo Auditor realizada, en la presentación sobre el Convenio de Cofinanciación, se resalta:

El Convenio presenta el siguiente fundamento legal: Ley 310 de 1996 Artículo 2, CONPES 3368 de 2005, CONPES 3899 de 2017, CONPES 3900 de 2017, Resolución 1023 del 26 de abril de 2017.

Indicó la EMB:

*“OBJETO: Definir los montos, términos y condiciones bajo los cuales la **Nación** y el **Distrito** concurrirán a la cofinanciación del sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros de Bogotá para el desarrollo e implementación del proyecto del Tramo 1 de la Primera Línea del Metro de Bogotá.*

PARTES que intervienen:

- **NACION :**
 - 1). Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
 - 2). Ministerio de Transporte.

- **DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ :**
 - 1). Alcaldía Mayor.
 - 2). Secretaría de Hacienda del Distrito.
 - 3). Secretaría de Movilidad del Distrito.

- **EMPRESA METRO DE BOGOTÁ S.A.**

*“DURACIÓN: El Convenio tendrá una duración igual al tiempo en el que se realicen los aportes de las **Partes** y se sujetará al término máximo estipulado para la realización del último aporte, y seis (6) meses más. El término de duración podrá ser ampliado por acuerdo entre las **Partes**”.*

El último aporte que realizará la Nación será en el año 2049 y el último aporte del Distrito será en el año 2042

El valor de los aportes del Distrito y de la Nación destinados a cubrir los costos del Proyecto equivale a **\$22.330.988.274.841**, a precios constantes de diciembre de 2017.

De estos recursos, la Nación aportará: \$15.143.344.413.284 pesos constantes de diciembre de 2017, y el Distrito \$7.187.643,861.557 pesos constantes de diciembre de 2017.

3.1.2.5 Ejecución Presupuestal de Inversión

Durante el periodo comprendido entre la vigencia 2017 a 2019, que comprende a la auditoría relativa al Contrato 1880 de 2014, desde la suscripción de la Cesión por parte de la EMB, hasta diciembre 31 de 2019, presentó su gestión en la ejecución de la inversión en cada una de las 3 vigencias, en las cuales la EMB, ha ejecutado el Convenio Interadministrativo 1880 de 2014, así:

3.1.2.5.1 Vigencia 2017

De acuerdo con la información entregada por la EMB, se aprecia que, en la vigencia fiscal de 2017, la empresa apropió recursos iniciales para inversión, en cuantía de \$1.063.403,4 millones, los cuales presentaron modificaciones del orden de \$1.041.903,2 millones, para un total de \$21.586,2 millones de apropiación vigente.

Del presupuesto vigente para la vigencia, la Empresa, ejecutó el 83,06% (\$17.929,8 millones), de los cuales presentó giros por \$7.641,4 millones, (el 35,40%); y compromisos pendientes de giros, del 47,66% (\$10.288,5 millones). La entidad dejó de ejecutar \$3.656,4 millones, el 16,94%. Esta gestión presupuestal se califica como **ineficiente**.

La distribución de los recursos de inversión para los proyectos a cargo de la entidad; así como su gestión, correspondió a:

1) El Proyecto 7502. “Primera Línea del Metro de Bogotá”, contó con una apropiación vigente de \$21.030,2 millones de los cuales se ejecutó en el 83,89% (\$17.642,7 millones). De los recursos ejecutados en este proyecto de inversión, la EMB, realizó giros en el 35,58% (\$7.482,1 millones) y quedó pendiente de giro \$10.160,6 millones (el 48,31%), de los recursos comprometidos; lo cual refleja **gestión ineficiente** en la ejecución de recursos de la PLMB. De la apropiación vigente para este proyecto de inversión (\$21.030,2 millones), la Empresa dejó de ejecutar el 16,11% (\$3.387,5 millones).

2) El Presupuesto vigente para el proyecto 7502 “Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”, fue de \$556,0 millones de los cuales se ejecutó el 51,64% (\$287,1 millones), pero los giros fueron del 28,64% (\$159,2 millones), quedando pendiente de giro el 22,99% (\$127,8 millones) de los compromisos de giro. Su **gestión presupuestal fue ineficiente**.

De otra parte, tanto los recursos de CDP, como de CRP, y los giros, se presentaron en porcentajes superiores al 50% (entre el 51,87% y 74,97%), durante el mes de diciembre, lo cual refleja que la gestión presupuestal de inversión, fue realizada en su gran parte durante el último mes del año, lo cual refleja deficiencias en la planeación y ejecución presupuestal de la vigencia. Lo antes descrito se puede observar en el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro 10
Informe Ejecución presupuestal de Inversión – Vigencia Fiscal 2017 EMB – DIC -17

En Millones de Pesos

Código	Descripción	Apropiación Inicial	Modificaciones Acumuladas	Apropiación Vigente	CDP Mes	CDP Acumulados	Saldo Apropiación Vigente	RP Mes	RP Acumulados	Ejec. Presup. Com prom	Saldo CDP	Giros Mes	Giros Acumulados	Ejecución Presupuestal Giros (%)	Saldo Compro misos (Pendientes de Giro)	% Saldo de Compro misos
34	Inversión	1.063.403,4	-1.041.817,2	21.586,2	9.300,3	17.929,8	3.656,4	9.387,0	17.929,8	83,06	0	5.729,0	7.641,4	35,40	10.288,5	47,66
341	Directa	1.063.403,4	-1.041.817,2	21.586,2	9.300,3	17.929,8	3.656,4	9.387,0	17.929,8	83,06	0	5.729,0	7.641,4	35,40	10.288,5	47,66
34115	<i>Mejor para Todos</i>	1.063.403,4	-1.041.817,2	21.586,2	9.300,3	17.929,8	3.656,4	9.387,0	17.929,8	83,06	0	5.729,0	7.641,4	35,40	10.288,5	47,66
3411502	Pilar Democracia Urbana	1.062.847,4	-1.041.817,2	21.030,2	9.319,3	17.642,7	3.387,5	9.385,0	17.642,7	83,89	0	5.658,7	7.482,1	35,58	10.160,6	48,31
341150218	Mejor Movilidad para Todos	1.062.847,4	-1.041.817,2	21.030,2	9.319,3	17.642,7	3.387,5	9.385,0	17.642,7	83,89	0	5.658,7	7.482,1	35,58	10.160,6	48,31
3411502187501	Primera Línea de Metro de Bogotá	1.062.847,4	-1.041.817,2	21.030,2	9.319,3	17.642,7	3.387,5	9.385,0	17.642,7	83,89	0	5.658,7	7.482,1	35,58	10.160,6	48,31
3411507	Eje Transversal Gobierno Legítimo, Fortalecimiento Local y Eficiencia	556,0	0,0	556,0	-19,0	287,1	268,9	2,0	287,1	51,64	0	70,3	159,2	28,64	127,8	22,99
341150743	Modernización Institucional	556,0	0,0	556,0	-19,0	287,1	268,9	2,0	287,1	51,64	0	70,3	159,2	28,64	127,8	22,99
3411507437502	Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá	556,0	0,0	556,0	-19,0	287,1	268,9	2,0	287,1	51,64	0	70,3	159,2	28,64	127,8	22,99

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 40, Ejecución Presupuestal Inversión, diciembre 2017, en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020.

Complementó y Ajustó: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

3.1.2.5.1.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la baja ejecución de los giros en los proyectos de Inversión 7501 “Primera Línea de Metro de Bogotá” y 7502 “Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”

El Proyecto de Inversión 7501, a pesar del hecho de haber apropiado la mayor cantidad de recursos del presupuesto vigente, \$21.030,2 millones y de haber ejecutado el 83,89% (\$17.642,7 millones) de dichos recursos; no ocurrió lo mismo con la ejecución de los giros por cuanto, presentó baja ejecución el 35,58% (\$7.482,1 millones) con pendiente de giro \$10.160,6 millones (el 48,31%), lo cual refleja **gestión ineficiente** en la ejecución de recursos de la PLMB, hecho que demuestra que lo programado respecto a este proyecto de inversión no se cumplió, en el tiempo establecido en la vigencia, lo cual repercute en forma desfavorable en el avance del proyecto lo que conlleva a dejar de mejorar la movilidad en la ciudad, y en consecuencia la calidad de vida de los ciudadanos, que corresponde a uno de los fines esenciales del Estado.

Igual situación se presentó en la ejecución de los giros del proyecto de inversión 7502, “Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”, en el cual se presentó ejecución del 51,64% (\$287,1 millones), de los \$556,0 millones de presupuesto vigente, pero los giros presentaron bajo nivel de ejecución el 22,99% (\$127,8 millones), por lo que dicha gestión fue ineficiente.

Con lo anterior, se incumplió la Ley 152 de 1994, en el Artículo 3, literal f¹², referente al principio de Continuidad en el Plan de Desarrollo, y los principios de Eficacia y Eficiencia, establecidos en la Ley 87 de 1993, en su artículo 2, literal b)¹³, así como el Acuerdo 12 de 1994, Artículo 1, literal f), referente al principio de continuidad en la ejecución de los planes de desarrollo, al igual que el Fundamento del plan de desarrollo de eficiencia, establecido en el artículo 3 literal g), del citado Acuerdo.

¹²CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 152 de 1994. 87 de 1993, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, Artículo 3. Principios generales. Los principales generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son: f) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos y tengan cabal culminación;

¹³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 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. (...) 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: (...) b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones, promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.

Cuadro 11
Proyectos de Inversión con baja ejecución de Giros en la vigencia Fiscal 2017

En Millones de Pesos

Código	Descripción	Apropiación Inicial	Modificaciones Acumuladas	Apropiación Vigente	CDP Mes	CDP Acumulados	Saldo Apropiación Vigente	RP Mes	RP Acumulados	Ejecuc. Presup. Compromisos (%)	Saldo CDP	Giros Mes	Giros Acumulados	Ejecución Presupuestal al Giros (%)	Saldo Compromisos (Pendientes de Giro)	% Saldo de Compromisos
34115	Bogotá Mejor para Todos	1.063.403,4	-1.041.817,2	21.586,2	9.300,3	17.929,8	3.656,4	9.387,0	17.929,8	83,06	0	5.729,0	7.641,4	35,40	10.288,5	47,66
3411502 187501	Primera Línea de Metro de Bogotá	1.062.847,4	-1.041.817,2	21.030,2	9.319,3	17.642,7	3.387,5	9.385,0	17.642,7	83,89	0	5.658,7	7.482,1	35,58	10.160,6	48,31
3411507 437502	Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá	556,0	0,0	556,0	-19,0	287,1	268,9	2,0	287,1	51,64	0	70,3	159,2	28,64	127,8	22,99

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 40, Ejecución Presupuestal Inversión, Diciembre 2017, en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020.

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

Participación de los proyectos de Inversión de la EMB, en el Plan de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos en la vigencia 2017.

Como se mencionó, el presupuesto vigente para inversión en la EMB, en la vigencia 2017, ascendió a \$21.586,2 millones, para ejecutar los 2 proyectos de inversión a cargo de la EMB: el Proyecto de Inversión 7501 *Primera Línea del Metro de Bogotá*, con \$21.030,2 millones y el Proyecto de Inversión 7502 *Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá*“, con \$556,6 millones.

Si se parte del hecho que el Convenio Interadministrativo 1880 de 2014, fue suscrito inicialmente por el IDU y cedido a la EMB, en marzo de 2017, adicionado a que el Convenio está incorporado al Plan de Desarrollo *“Bogotá, Mejor para Todos”*, en el Proyecto de Inversión *“7501 “Primera Línea de Metro de Bogotá”* (PLMB), es necesario conocer su importancia dentro del Plan de Desarrollo en lo pertinente a la EMB.

Es por ello que se presenta su importancia tanto a nivel de inversión de los recursos públicos, como en mejoramiento de la movilidad de la ciudad lo que con seguridad debe reflejarse en el mejoramiento de la calidad de vida de los bogotanos.

En cuanto a recursos, el proyecto 7501 PLMB, en la vigencia 2017, participó en el 99,9% (\$1.062.847,4 millones) del total del presupuesto que se apropió inicialmente para el Plan de Desarrollo; mientras que, el Proyecto de Inversión, 7502 *“Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”*, participó en el 0,1% (\$556,0 millones).

Así mismo, el Proyecto 7501 PLMB, fue el único que presentó el 100% de las modificaciones de la vigencia, con una disminución de \$-1.041.817,2 millones (el 98,02% de la apropiación inicial); lo que arrojó su apropiación vigente para la vigencia en cuantía de \$21.030,2 millones, de los \$21.586,2 millones del presupuesto vigente del Plan.

En el mismo sentido la mayor participación de los recursos del Plan, tanto en CDPs acumulados; en saldos de apropiación, en CRPs, acumulados, como en la ejecución presupuestal, en giros acumulados y en saldos de compromisos, fue para el Proyecto de inversión 7501, tal como se muestra enseguida.

Cuadro 12
Participación de los Proyectos de Inversión de la EMB en el Plan de Desarrollo Bogotá
Mejor para Todos Vigencia Fiscal 2017

En Millones de pesos

Código	Descripción	Apropiación Inicial	Modificaciones Acumuladas	Apropiación Vigente	CDP Acumulados	Saldo Apropiación Vigente	RP Acumulados	Ejecuc. Presup. Compromisos	Saldo CDP	Giros Acumulados	Ejecución Presupuestal Giros (%)	Saldo Compromisos (Pendientes De Giro)	% Saldo Compromisos
34115	Bogotá Mejor para Todos	1.063.403,4	-1.041.817,2	21.586,2	17.929,8	3.656,4	17.929,8	83,06	0,0	7.641,4	35,40	10.288,5	47,7
3411502 187501	Primera Línea de Metro de Bogotá	1.062.847,4	-1.041.817,2	21.030,2	17.642,7	3.387,5	17.642,7	83,89	0,0	7.482,1	35,58	10.160,6	48,3
Participación en el Total del PDD BMPT		99,9	100,0	97,4	98,4	92,6	98,4		0,0	97,9		98,8	101,4
3411507 437502	Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá	556,0	0,0	556,0	287,1	268,9	287,1	51,64	0,0	159,2	28,64	127,8	23,0
Participación en el Total del PDD BMPT		0,1	0,0	2,6	1,6	7,4	1,6			2,1		1,2	

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 40, Ejecución Presupuestal Inversión, diciembre 2017, en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020.
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La Contraloría de Bogotá, con el Oficio radicado 2-2020-20692 del 10 de diciembre de 2020, comunicó y remitió a la EMB, el Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño Código 119.

La Empresa Metro de Bogotá S.A., presentó respuesta al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante oficio radicado en esa Empresa No. EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, a través del correo institucional del Señor Subdirector de Fiscalización de Movilidad y de otros dos funcionarios del equipo auditor, el 17 de diciembre de 2020, a las 8:30 PM; así mismo, en el citado oficio proporcionó el link que se menciona adelante y mediante otro correo de la misma fecha, (17 de diciembre de 2020), a las 8:34 PM, suministró el mismo link, con los soportes de la respuesta, dentro de los cuales incorporó la carpeta identificada con el número de la observación 3.1.2.5.1, pero la misma se encontró vacía.

El link entregado por la EMB corresponde a:

https://metrodebogotagovco-my.sharepoint.com/:f/g/personal/paulaj_vinasco_metrodebogota_gov_co/EhX_VsQvo2xLoOipnrvXX00BNXvPr7qYAU1f0MK_fLe9Pw?e=5gdPrK

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, es necesario, precisar:

1. La Empresa, menciona cada una de las cinco (5) metas del Proyecto de Inversión **7501 “Primera Línea de Metro de Bogotá”** y para las cuales relaciona las actividades desarrolladas en la vigencia y en el periodo 2017-2019, y de la meta del Proyecto de Inversión **7502, “Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”** de la cual también relaciona las actividades realizadas. Así mismo, hace mención de lo que se establece en el Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, adoptado mediante Resolución SDH 191 del 22 de septiembre de 2017, en el numeral 5.2 **Cuentas por Pagar**, y lo estipulado en el Decreto 662 de 19 de noviembre, de 2018, en su Art. 3 **Anualidad**, entre otros aspectos, lo cual no fue el objeto de la observación; y deja sin responder la observación presentada por la Contraloría de Bogotá, como fue **“la baja ejecución de los giros en los proyectos de Inversión 7501 “Primera Línea de Metro de Bogotá” y 7502 “Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”** en la vigencia 2017.

2. Con las argumentaciones planteadas por el sujeto de control se corrobora la falta de planeación en la programación de los recursos presupuestales, respecto de los compromisos efectivamente causados y pagados, en el marco de la vigencia 2017 de los proyectos de inversión 7501 **“Primera Línea de Metro de Bogotá”** y 7502 **“Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”**.

Lo anterior, trae como consecuencia, una presunta gestión contractual ineficiente en la ejecución de giros, para alcanzar los avances de las metas de proyectos de inversión programados, por el no uso adecuado de la planeación en el seguimiento y control de estos recursos presupuestales.

Se concluye: 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 el Informe Preliminar**; 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 que se elimine la causa de lo evidenciado.

3.1.2.5.1.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cálculos inadecuados en la columna de porcentajes de Giros en los Rubros: 341." Inversión Directa" y 34115 "Bogotá mejor para todos" del cuadro de Ejecución Presupuestal de Inversión de la vigencia 2017 y por publicar información con inconsistencias en su página Web.

Se encontró que en la información que la EMB, entregó a la Contraloría de Bogotá, en el Anexo punto 40 del Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020, a pesar de haberse indicado en el oficio de solicitud, las correspondientes fórmulas para el cálculo de las columnas que lo requerían y de haber entregado, por parte de la Contraloría de Bogotá, los cuadros en formato Excel para ser diligenciados, la entidad presentó el formato en Excel que contiene la información referente a la ejecución presupuestal de la Inversión del año 2017 en la cual, se encontraron dos casos, con cálculos inadecuados, que corresponde a la columna "N Ejecución presupuestal Giros %", en el Rubro 3.4.1., *Inversión Directa* y para Rubro 34115 "Bogotá Mejor para todos", el cual presentó ejecución de los giros el 64,22%, en cada uno de estos dos rubros, cuando el porcentaje correcto corresponde a: 35,40% en cada uno de ellos, tal como se muestra en el cuadro tomado textual de la información entregada por la entidad, teniendo en cuenta los valores acumulados.

De otra parte, al consultar la información en la página Web de la EMB, se encontró que esta información se encuentra publicada, con esta inconsistencia.

Lo anterior, presuntamente transgrede lo establecido en Ley 87 de 1993, Artículo 2, literal f)¹⁴; al igual que el principio de la confiabilidad de la información¹⁵ establecido en el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y el Derecho al Acceso a la información pública.

¹⁴ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 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.* (...) 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: (...) f). **Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros** (...) Resaltado propio.

¹⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1712 de 2014, *"Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones"*, estableció: "Artículo 3º. *Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública.* En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios: (...) **Principio de la calidad de la información.** Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, **veraz**, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad" (Resaltado propio).

La evidencia encontrada de los cálculos inadecuados y la falta de veracidad de la información publicada por parte de la EMB se presenta en la información entregada por parte de la EMB, a este equipo auditor, y en las páginas 2 y 3 de la Ejecución Presupuestal de la Inversión de la vigencia 2017, tal como se muestra en el cuadro e imagen siguiente:

Cuadro 13
Cálculos inadecuados en el Informe Ejecución Presupuestal de Inversión –
Vigencia Fiscal 2017

En Millones de Pesos

INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN VIGENCIA FISCAL 2017															
MES DE DICIEMBRE 2017															
Código	Descripción	Apropiación Inicial (A)	Modificaciones Acumuladas (C)	Apropiación Vigente (D)=(A+C)	CDP Mes (E)	CDP Acumulados (F)	Saldo Apropiación Vigente (G)=(D-F)	RP Mes (H)	RP Acumulados (I)	Ejecuc. Presup. Compromisos (%) J=(I/D)	Saldo CDP K=(F-I)	Giros Mes (L)	Giros Acumulados (M)	Ejecución Presupuestal al Giros (%) (N) = M/D	Saldo Compromisos (Pendientes de Giro) O=(M-I)
34	Inversión	1.063.403,4	-1.041.817,2	21.586,2	9.300,3	17.929,8	3.656,4	9.387,0	17.929,8	83,06	0	5.729,0	7.641,4	35,40	10.288,5
341	Directa	1.063.403,4	-1.041.817,2	21.586,2	9.300,3	17.929,8	3.656,4	9.387,0	17.929,8	83,06	0	5.729,0	7.641,4	64,22	10.288,5
34115	<i>Bogotá Mejor para Todos</i>	1.063.403,4	-1.041.817,2	21.586,2	9.300,3	17.929,8	3.656,4	9.387,0	17.929,8	83,06	0	5.729,0	7.641,4	64,22	10.288,5
3411502	Pilar Democracia Urbana	1.062.847,4	-1.041.817,2	21.030,2	9.319,3	17.642,7	3.387,5	9.385,0	17.642,7	83,89	0	5.658,7	7.482,1	35,58	10.160,6
341150218	Mejor Movilidad para Todos	1.062.847,4	-1.041.817,2	21.030,2	9.319,3	17.642,7	3.387,5	9.385,0	17.642,7	83,89	0	5.658,7	7.482,1	35,58	10.160,6
3411502187501	Primera Línea de Metro de Bogotá	1.062.847,4	-1.041.817,2	21.030,2	9.319,3	17.642,7	3.387,5	9.385,0	17.642,7	83,89	0	5.658,7	7.482,1	35,58	10.160,6
3411507	<i>Eje Transversal Gobierno Legítimo, Fortalecimiento Local y Eficiencia</i>	556,0	0,0	556,0	-19,0	287,1	268,9	2,0	287,1	51,64	0	70,3	159,2	28,64	127,8
341150743	Modernización Institucional	556,0	0,0	556,0	-19,0	287,1	268,9	2,0	287,1	51,64	0	70,3	159,2	28,64	127,8
3411507437502	Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá	556,0	0,0	556,0	-19,0	287,1	268,9	2,0	287,1	51,64	0	70,3	159,2	28,64	127,8

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 40, en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020.

Complementó y Ajustó: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

Imagen 6 Publicación en la Página Web de la EMB del Informe Ejecución Presupuestal de Inversión –2017



INFORME DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS E INVERSIÓN VIGENCIA FISCAL 2017
MES DE DICIEMBRE 2017

CODIGO	DESCRIPCIÓN	APROPRIACIÓN INICIAL (A)	MODIFICACIONES MES (B)	MODIFICACIONES ACUMULADAS (C)	APROPRIACIÓN VIGENTE (D)=(A+C)	CPM MES (E)	CPM ACUMULADOS (F)	SALDO APROPRIACIÓN VIGENTE (G)=(D-F)	RP MES (H)	RP ACUMULADOS (I)	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL COMPROMISOS (N) (J)=(H-I)	SALDO CPM K=(F-I)	GIROS MES (L)	GIROS ACUMULADOS (M)	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL LIQUIDADACIONES (O)=(M-N)	SALDO COMPROMISOS (P)=(O-I)	
3	GASTOS	1.076.481.401,000	12.500.000,000	-1.042.463.561,454	33.937.839,546	7.735.177,191	23.841.685,509	10.946.153,840	10.946.461,000	25.841.685,509	76,14	0	7.740.995,855	13.949.237,329	41,18	11.872.448,176	
31	Gastos de Funcionamiento	12.998.000,000	0	646.419,000	13.644.419,000	-1.545.150,770	7.911.837,243	4.439.272,556	3.621.438,760	7.911.837,243	64,09	0	2.011.144,318	6.267.898,917	51,33	1.183.977,404	
311	Servicios personales	11.037.400,000	1.000,000	-2.491.451,840	8.546.948,160	-1.507.983,331	4.995.941,235	3.550.956,905	1.524.496,662	4.995.941,235	58,41	0	933.143,971	6.351.200,266	50,23	494.200,677	
31101	Servicios personales asociados a la nómina	7.232.139,211	1.000,000	-1.868.457,840	5.464.681,371	-764.307,787	3.639.446,258	1.825.234,113	2.099.982,494	3.639.446,258	66,72	0	705.619,237	3.243.000,291	89,49	294.861,157	
3110101	Salarios Personal de Nómina	3.334.140,140	0	-711.000,000	2.623.140,140	-429.021,081	1.038.822,094	741,714	605.348,311	1.038.822,094	71,41	0	184.584,886	1.803.282,334	67,47	125.439,643	
3110102	Gastos de representación	718.230,128	0	89.000,000	807.230,128	-132.412,933	298.027,124	233.833,004	53.754,842	359.531,124	54,68	0	52.874,642	319.511,234	58,68	0	
3110103	Horas Extras, Dominicales y Fiestivos	0	0	79.358,229	79.358,229	-1.208,272	10.431,493	80.124,506	1.288,762	10.431,493	14,79	0	1.324,781	10.431,493	14,79	0	
3110104	Subsidio de Transporte	0	0	4.703,893	4.703,893	0	418,205	723,178	1.982,579	491,460	733,188	15,38	0	81,340	733,188	15,38	0
3110105	Subsidio de Alimentación	0	0	511,945	511,945	144,173	491,461	354,823	57,235	491,941	53,73	0	57,235	491,941	53,73	0	
3110106	Bonificación por Servicios Prestados	324.093,933	0	53.000,000	377.093,933	72.055,913	88.448,233	69.247,370	2.809,561	68.448,233	64,247,370	96,10	0	1.347,841	2.147,179	7,98	67.100,101
3110107	Prima Semestral	375.194,863	0	371.742,159	746.937,022	3.452,504	0	3.452,504	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110108	Prima de Servicios	572.189,784	0	-458.494,862	113.694,922	-47.248,149	65.951,831	47.548,041	65.951,831	65.951,831	58,11	0	0	0	0,00	65.951,831	
3110109	Prima de Navidad	332.545,564	0	89.000,000	421.545,564	81.473,346	258.426,824	183.250,330	255.229,288	258.426,824	58,11	0	253.229,288	258.426,824	58,11	0	
3110110	Prima de Vacaciones	139.814,343	0	50.000,000	189.814,343	11.056,829	129.250,829	79.361,744	131.642,062	139.814,343	63,40	0	2.112,117	3.102.884	185	125.439,643	
3110111	Prima Técnica	1.189.947,024	0	-130.200,000	1.059.747,024	163.371,811	680.752,479	379.194,545	104.726,332	680.752,479	64,23	0	104.726,332	880.752,479	64,23	0	
3110112	Otros Primos y Bonificaciones	14.834,112	0	-14.827,000	7,112	-18.910,285	10.822,077	7.888,216	10.822,077	10.822,077	58,47	0	337,496	380,864	2,13	10.411,325	
3110113	Vacaciones en Dinero	0	1.000,000	6.000,000	6.000,000	951,127	0	48,773	5.509,127	5.509,127	90,22	0	3.307,193	5.363,127	99,23	0	
3110114	Servicios personales indirectos	1.248.506,406	0	-1.840.000,000	-591.493,594	-600.133,190	232.868,590	875.537,816	-2.566,693	232.868,590	27,02	0	77.146,627	212.747,590	19,19	20.221,000	
3110115	Honorarios	1.248.506,406	0	-1.840.000,000	-591.493,594	-600.133,190	232.868,590	875.537,816	-2.566,693	232.868,590	27,02	0	77.146,627	212.747,590	19,19	20.221,000	
3110201	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110202	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110203	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110204	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110205	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110206	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110207	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110208	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110209	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110210	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110211	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110212	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110213	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110214	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110215	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110216	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110217	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110218	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110219	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110220	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110221	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110222	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110223	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110224	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110225	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110226	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110227	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110228	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110229	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110230	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110231	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110232	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110233	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110234	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110235	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110236	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110237	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110238	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110239	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110240	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110241	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110242	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110243	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110244	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0	0	0,00	0	
3110245	Remuneración Servicios Técnicos	0	0	551,421	551,421	0	0	551,421	0	0	0,00	0	0				

\$1.563.839,5 millones, superior en 7.144,59% (\$1.542.253,3 millones) el presupuesto vigente de la vigencia 2017.

La Empresa ejecutó el 13,31% (\$208.186,2 millones), pero los giros fueron del 3,04% (\$47.518,3 millones) y los recursos pendientes de giro del 10,27% (\$160.667,8 millones); lo cual demuestra **gestión presupuestal ineficiente**. La entidad dejó de ejecutar el 86,69% (\$1.355.653,3 millones) de los \$1.563.839,8 millones de presupuesto vigente para la vigencia.

Esto demuestra que se debe priorizar en futuras auditorías, o realizar la indagación correspondiente a fin de conocer las razones que conllevó a que la Empresa presentara tan baja ejecución presupuestal, y que dejara de ejecutar el 86,69% (\$1.355.653,3 millones) del presupuesto vigente (\$1.563.839,5 millones), lo que incidió en forma negativa, para alcanzar lo programado para la vigencia.

De otra parte, los recursos se distribuyeron en los dos proyectos de inversión cuya ejecución es responsabilidad de la EMB, de la siguiente forma:

Para el Proyecto 7501. “*Primera Línea del Metro de Bogotá*”, la apropiación vigente fue de \$1.552.201,0 millones, de los cuales se ejecutó el 12,69% (\$196.948,6 millones), se realizaron giros en cuantía de \$46.134,4 millones, quedando pendientes de giro \$150.814,2 millones y se dejó de ejecutar el 87,31% de los recursos de los \$1.552.201,0 millones del presupuesto vigente para el proyecto por lo que la **gestión presupuestal del proyecto fue ineficiente**.

Esta Contraloría, ya observó esta situación en el Informe de Auditoría de Regularidad, periodo auditado 2018, PAD 2019, Código de Auditoría 67 realizada a la vigencia 2018, cuyo hallazgo se identificó: *3.1.4.1.1. Hallazgo administrativo, por las incoherencias entre los recursos programados y ejecutados y los bajos niveles de ejecución presupuestal en algunos rubros del presupuesto*”; con relación al incumplimiento presentado respecto a los principios de Eficacia y Eficiencia, que está establecidos en la Ley 87 de 1993, en su artículo 2, literal b). Pero no se ha pronunciado respecto a que con la baja ejecución presentada, también se transgrede la Ley 152 de 1994, en el Artículo 3, literal f), referente al principio de Continuidad en el Plan de Desarrollo.

El proyecto de inversión 7502 “*Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá*”, ejecutó el 70,73% (\$954,9 millones) de la apropiación vigente (\$1.350,0 millones), pero los giros solo alcanzaron el 36,89% (\$498,0 millones) y quedo pendiente de giro el 33,84% (\$456,8 millones). En el proyecto se dejó de ejecutar el 29,27% (\$395,1 millones) de la apropiación vigente. La **gestión** de ejecución presupuestal del proyecto fue **ineficiente**.

De otra parte, los recursos de CDP, y de CRP, así como los giros, de la vigencia, se realizaron en porcentajes superiores al 50%, pero inferiores al 75% (entre el 51,87% y 74,97%), durante el último mes de la vigencia, lo cual refleja deficiencias en la planeación y ejecución presupuestal.

Lo antes descrito se puede observar en el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro 14
Informe Ejecución Presupuestal de Inversión – Vigencia Fiscal 2018 EMB – DIC -18

En Millones de Pesos

Código	Descripción	Apropiación inicial	Modificaciones mes	Modificaciones acumuladas	Apropiación vigente	CDP mes	CDP acumulados	Saldo apropiación vigente	RP mes	RP acumulados	Ejecución Presup. (%)	Saldo CDP	Giros mes	Giros acumulados	Ejecución presupuestal al giros (%)	Saldo compromisos	% saldo de compromisos
		(A)	(B)	(C)	(D)=(A+C)	(E)	(F)	(G)=(D-F)	(H)	(I)	J=(I/D)	K=(F-I)	(L)	(M)	N=(M/D)	O=(M-I)	
34	Inversión	1.617.175,6	0	-53.336,2	1.563.839,5	59.091,2	208.186,2	1.355.653,3	96.517,7	208.186,2	13,31	0	12.315,4	47.518,3	3,04	160.667,8	10,27
341	Directa	1.616.175,6	0	-62.624,6	1.553.551,0	59.095,3	197.903,5	1.355.647,6	96.521,8	197.903,5	12,74	0	12.296,2	46.632,4	3,00	151.271,0	9,74
34115	Bogotá mejor para todos	1.616.175,6	0,0	-62.624,6	1.553.551,0	59.095,3	197.903,5	1.355.647,6	96.521,8	197.903,5	12,74	0	12.296,2	46.632,4	3,00	151.271,0	9,74
3411502	Pilar democracia urbana	1.614.825,6	0	-62.624,6	1.552.201,0	59.229,9	196.948,6	1.355.252,4	96.272,5	196.948,6	12,69	0	12.159,4	46.134,4	2,97	150.814,2	9,72
341150218	Mejor movilidad para todos	1.614.825,6	0	-62.624,6	1.552.201,0	59.229,9	196.948,6	1.355.252,4	96.272,5	196.948,6	12,69	0	12.159,4	46.134,4	2,97	150.814,2	9,72
3411502187501	Primera Línea De Metro De Bogotá	1.614.825,6	0	-62.624,6	1.552.201,0	59.229,9	196.948,6	1.355.252,4	96.272,5	196.948,6	12,69	0	12.159,4	46.134,4	2,97	150.814,2	9,72
3411507	Eje transversal gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia	1.350,0	0	0,0	1.350,0	-134,6	954,9	395,1	249,4	954,9	70,73	0	136,8	498,0	36,89	456,8	33,84
341150743	Modernización institucional	1.350,0	0	0,0	1.350,0	-134,6	954,9	395,1	249,4	954,9	70,73	0	136,8	498,0	36,89	456,8	33,84
3411507437502	Fortalecimiento institucional de la empresa metro de Bogotá	1.350,0	0	0,0	1.350,0	-134,6	954,9	395,1	249,4	954,9	70,73	0	136,8	498,0	36,89	456,8	33,84
343	CUENTAS POR PAGAR INVERSIÓN	1.000,0	0	9.288,5	10.288,5	-4,1	10.282,7	5,8	-4,1	10.282,7	99,94	0	19,2	885,9	8,61	9.396,8	91,33

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 40, Ejecución Presupuestal Inversión, diciembre 2018, en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de Complementó y Ajustó: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

3.1.2.5.3 Vigencia 2019

Para la vigencia 2019, el presupuesto de inversión inicial, apropiada fue inferior en \$411.667,9 millones del presupuesto de la vigencia 2018, por cuanto, para 2019, el presupuesto fue de \$1.205.570,7 millones. Este presupuesto fue modificado en \$-649.226,4 millones, por lo que el presupuesto vigente fue de \$556.344,3 millones.

El presupuesto de inversión vigente de 2019 se ejecutó en el 89,79% (\$499.567,4 millones), pero los giros correspondieron al 31,8% (\$176.643,9 millones), y recursos pendientes de giro del 58,04% (322.923,5 millones). La empresa dejó sin ejecutar el 10,21% (\$56.776,9 millones) del presupuesto vigente, por lo que la **gestión** fue **ineficiente** en la ejecución presupuestal de recursos de inversión.

Cuadro 15
Informe Ejecución Presupuestal de Inversión – Vigencia Fiscal 2019 EMB – DIC -19

En Millones de pesos

Código	Descripción	Apropiación inicial (a)	Modificaciones mes (B)	Modificaciones acumuladas (C)	Apropiación vigente (D)=(A+C)	CDP mes (E)	CDP acumulados (F)	Saldo apropiación vigente (G)=(D-F)	RP mes (H)	RP acumulados (I)	Ejecuc. Presup. - Compromisos (%) J=(I/D)	Saldo CDP K=(F-I)	Giros mes (L)	Giros acumulados (M)	Ejecución presupuestal giros (%) N=(M/D)	Saldo compromisos O=(M-I)	% saldo de compromisos
334	Inversión	1.205.570,7	-364.746,7	-649.226,4	556.344,3	-275.853,0	499.567,4	56.776,9	137.050,6	499.567,4	89,79	0	62.063,6	176.643,9	31,75	322.923,5	58,04
33401	Directa	760.423,2	-364.746,7	-364.746,7	395.676,5	-275.663,8	350.470,6	45.205,9	137.063,6	350.470,6	88,58	0	40.965,4	80.531,6	20,35	269.939,0	68,22
3340115	Bogotá mejor para todos	760.423,2	-364.746,7	-364.746,7	395.676,5	-275.663,8	350.470,6	45.205,9	137.063,6	350.470,6	88,58	0	40.965,4	80.531,6	20,35	269.939,0	68,22
334011502	Pilar democracia urbana	759.423,2	-364.746,7	-364.746,7	394.676,5	-275.656,3	349.583,8	45.092,6	136.920,5	349.583,8	88,57	0	40.885,6	80.085,8	20,29	269.498,0	68,28
33401150218	Mejor movilidad para todos	759.423,2	-364.746,7	-364.746,7	394.676,5	-275.656,3	349.583,8	45.092,6	136.920,5	349.583,8	88,57	0	40.885,6	80.085,8	20,29	269.498,0	68,28
3411502187501	Primera Línea de Metro De Bogotá	759.423,2	-364.746,7	-364.746,7	394.676,5	-275.656,3	349.583,8	45.092,6	136.920,5	349.583,8	88,57	0	40.885,6	80.085,8	20,29	269.498,0	68,28
3411507	Eje transversal gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia	1.000,0	0,0	0,0	1.000,0	-7,6	886,7	113,3	143,1	886,7	88,67	0	79,8	445,8	44,58	441,0	44,10
341150743	Modernización institucional	1.000,0	0,0	0,0	1.000,0	-7,6	886,7	113,3	143,1	886,7	88,67	0	79,8	445,8	44,58	441,0	44,10
3411507437502	Fortalecimiento institucional de la Empresa Metro de Bogotá	1.000,0	0,0	0,0	1.000,0	-7,6	886,7	113,3	143,1	886,7	88,67	0	79,8	445,8	44,58	441,0	44,10
33403	CUENTAS POR PAGAR INVERSIÓN	445.147,5	0,0	-284.479,7	160.667,8	-189,2	149.096,8	11.571,0	-13,0	149.096,8	92,80	0	21.098,2	96.112,3	59,82	52.984,5	32,98

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXT520-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 40, Ejecución Presupuestal Inversión, diciembre 2019, en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020.

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

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La Contraloría de Bogotá, con el Oficio radicado 2-2020-20692 del 10 de diciembre de 2020, comunicó a la EMB, el Informe Preliminar de Auditoría de desempeño Código 119.

La Empresa Metro de Bogotá S.A., presentó respuesta al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, con el oficio radicado en esa Empresa No. EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, a través del correo institucional del Señor Subdirector de Fiscalización de Movilidad y de otros dos funcionarios del equipo auditor, el 17 de diciembre de 2020, a las 8:30 PM; así mismo, en el citado oficio proporcionó el link que se menciona adelante, y mediante otro correo de la misma fecha, (17 de diciembre de 2020), a las 8:34 PM, proporciona el mismo link, con los soportes de la respuesta, dentro de los cuales en la carpeta identificada con el número de la observación 3.1.2.5.2., proporcionó un (1) archivo, de 4 páginas que contiene el documento PREDIS 2017.

El link entregado por la EMB corresponde a:

https://metrodebogotagovco-my.sharepoint.com/:f/g/personal/paulaj_vinasco_metrodebogota_gov_co/EhX_VsQvo2xLoOipnr_vXX00BNXvPr7qYAU1f0MK_fLe9Pw?e=5gdPrK

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020 del 17 de diciembre -20 a las 8:30 PM, entregado mediante correo institucional al señor Subdirector, se evidencia que la entidad en su respuesta acepta la observación evidenciada por la Contraloría de Bogotá, cuando dice. *“La información referente a la ejecución presupuestal de la Inversión del año 2017 se presentó con un error en la formulación del Excel en la columna de Ejecución presupuestal Giros %”, en el Rubro 341, Inversión Directa y para Rubro 34115 “Bogotá Mejor para todos” (Resaltado propio).* Además, la entidad, confirma que el *“porcentaje correcto corresponde a: 35,40% para cada uno de ellos”,* que fue el porcentaje que indicó la Contraloría de Bogotá en la observación.

De otra parte, a pesar de lo que indica la entidad, respecto a que la *“información reportada y cargada en el SISTEMA DE PRESUPUESTO DISTRITAL “PREDIS” de la Dirección Distrital de Presupuesto -DDP se encuentra con los porcentajes correctos y se encuentra publicada”* en la página:

<https://www.shd.gov.co/shd/informes-presupuestales>:

Que corresponde a la página Web de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Por parte de esta Contraloría, se precisa que la observación que realizó la Contraloría de Bogotá se refiere a que la información que se publicó en la página de la Empresa Metro e Bogotá, S.A. más no de la Secretaría Distrital de Hacienda.

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 el Informe Preliminar**; 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.

3.1.2.5.3.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, porque en la vigencia 2019, los Proyectos de inversión 7501 “Primera Línea del Metro de Bogotá” presenta baja ejecución de giros al igual que el proyecto de inversión 7502 “Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”

El Proyecto de Inversión 7501 “Primera Línea del Metro de Bogotá,” participó en el 99,74% (\$275.656,3 millones) del total del presupuesto vigente para inversión directa en el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” (\$395.676,5 millones); se adquirieron compromisos en cuantía de \$349.583,8 millones, es decir, la ejecución fue del 88,57%; sin embargo, el porcentaje que presentó los giros, fue bajo, con un 20,29% (\$80.085,8 millones), quedando compromisos pendiente de giro en el 68,28% (\$269.498,0 millones). Así mismo, la EMB, dejó de ejecutar el 11,34% (\$45.092,6 millones) del presupuesto vigente.

El Proyecto de Inversión 7502 “Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá” presentó participación del 0,25% (\$1.000 millones) del total del presupuesto vigente (1.000,0 millones); sin embargo, también presenta situación similar a la descrita en el proyecto de inversión antes mencionado, por cuanto, a pesar de haber comprometido recursos en el 88,67% (\$886,7 millones) de los \$1.000 millones, de presupuesto vigente; la ejecución de giros no alcanzó el 50% de los compromisos adquiridos, siendo éstos del 44,58% (\$445,8 millones) y recursos comprometidos pendientes de giro por el 44,10% (\$441,0 millones). La EMB dejó sin ejecutar el 11,33% (113,3 millones) del presupuesto vigente

Estos hechos evidencian **gestión ineficiente** en la ejecución de giros de los proyectos de inversión; a la vez que presuntamente se transgredió la Ley 152 de 1994, en el Artículo 3, literal f en el principio de Continuidad en el Plan de Desarrollo, y los principios de Eficacia y Eficiencia, establecidos en la Ley 87 de 1993, en su artículo 2, literal b); al igual que el Acuerdo 12 de 1994, Artículo 1, literal f), referente al principio de continuidad en la ejecución de los planes de desarrollo así como el

Fundamento del plan de desarrollo de eficiencia, establecido en el artículo 3 literal g), del mencionado Acuerdo.

Lo antes descrito se puede observar en el cuadro que se presenta a continuación.

Cuadro 16
Informe Ejecución Presupuestal de Inversión – Vigencia Fiscal 2019 EMB – DIC -19

En Millones de pesos

Código	Descripción	Apropiación inicial	Modificaciones acumuladas	Apropiación vigente	CDP acumulados	Saldo apropiación vigente	RP acumulados	Ejecuc. Presup. Compromisos (%)	Saldo CDP	Giros mes	Giros acumulados	Ejecución presupuestal giros (%)	Saldo compromisos	% saldo de compromisos
3340115	Bogotá Mejor para todos	760.423,2	-364.746,7	395.676,5	350.470,6	45.205,9	350.470,6	88,58	0	40.965,4	80.531,6	20,35	269.939,0	68,22
341150218 7501	Primera Línea de Metro De Bogotá	759.423,2	-364.746,7	394.676,5	349.583,8	45.092,6	349.583,8	88,57	0	40.885,6	80.085,8	20,29	269.498,0	68,28
341150743 7502	Fortalecimiento institucional de la Empresa Metro de Bogotá	1.000,0	0,0	1.000,0	886,7	113,3	886,7	88,67	0	79,8	445,8	44,58	441,0	44,10

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 40, Ejecución Presupuestal Inversión, diciembre 2019, en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020.

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

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La Contraloría de Bogotá, con el Oficio radicado 2-2020-20692 del 10 de diciembre de 2020, comunicó y remitió a la EMB, el Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño Código 119.

La Empresa Metro de Bogotá S.A., presentó respuesta al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, mediante Oficio radicado en esa Empresa No. EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, a través del correo institucional del Señor Subdirector de Fiscalización de Movilidad y de otros dos funcionarios del equipo auditor, el 17 de diciembre de 2020, a las 8:30 PM; así mismo, en el citado oficio proporcionó el link que se menciona adelante, y mediante otro correo de la misma fecha, (17 de diciembre de 2020), a las 8:34 PM, proporciona el mismo link, con los soportes de la respuesta, dentro de los cuales incluyó una carpeta identificada con el número de la observación 3.1.2.5.3.1., pero la carpeta está vacía.

El link entregado por la EMB corresponde a:

https://metrodebogotagovco-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/paulaj_vinasco_metrodebogota_gov_co/EhX_VsQvo2xLoOipnr_vXX00BNXvPr7qYAU1f0MK_fLe9Pw?e=5gdPrK

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, es necesario precisar:

1. La Empresa, menciona cada una de las cinco (5) metas del Proyecto de Inversión 7501 **“Primera Línea de Metro de Bogotá”** y para las cuales indica que *“para las metas 1, 2 y 4 el equipo auditor debe remitirse a la respuesta a la observación 3.1.2.5.1.1”*.

Para la meta 3, hace referencia la compra de predios, a sus etapas, a los contratos suscritos para las vigencias 2017 a 2019; a los insumos técnicos, a avalúos comerciales y a la Unidad Administrativa Catastro Distrital, hace referencia a los contratos suscritos en la vigencia 2018, así como la cantidad de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, que fueron suscritos; al proceso de adquisición de predios por utilidad pública. Lo referente a la Meta 5 de este proyecto de inversión no es mencionada en la respuesta.

Y de la meta del Proyecto de Inversión 7502, **“Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”** relaciona las principales actividades realizadas con corte a 31 de diciembre de 2019. También, hace mención de lo que se establece en el

Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital, adoptado mediante Resolución SDH 191 del 22 de septiembre de 2017, en el numeral 5.2 **Cuentas por Pagar**, y lo estipulado en el Decreto 662 de 19 de noviembre, de 2018, en su Art. 3 **Anualidad**, entre otros aspectos, lo cual no fue el objeto de la observación; y deja sin responder la observación presentada por la Contraloría de Bogotá, que fue **la baja ejecución de los giros** en los proyectos de Inversión 7501 **“Primera Línea de Metro de Bogotá”** y 7502 **“Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”** en la vigencia 2019

2. Con las argumentaciones planteadas por el sujeto de control se corrobora la falta de planeación en la programación de los recursos presupuestales, respecto de los compromisos efectivamente causados y pagados, en el marco de la vigencia 2019, de los dos (2) proyectos de inversión 7501 **“Primera Línea de Metro de Bogotá”** y 7502 **“Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”**.

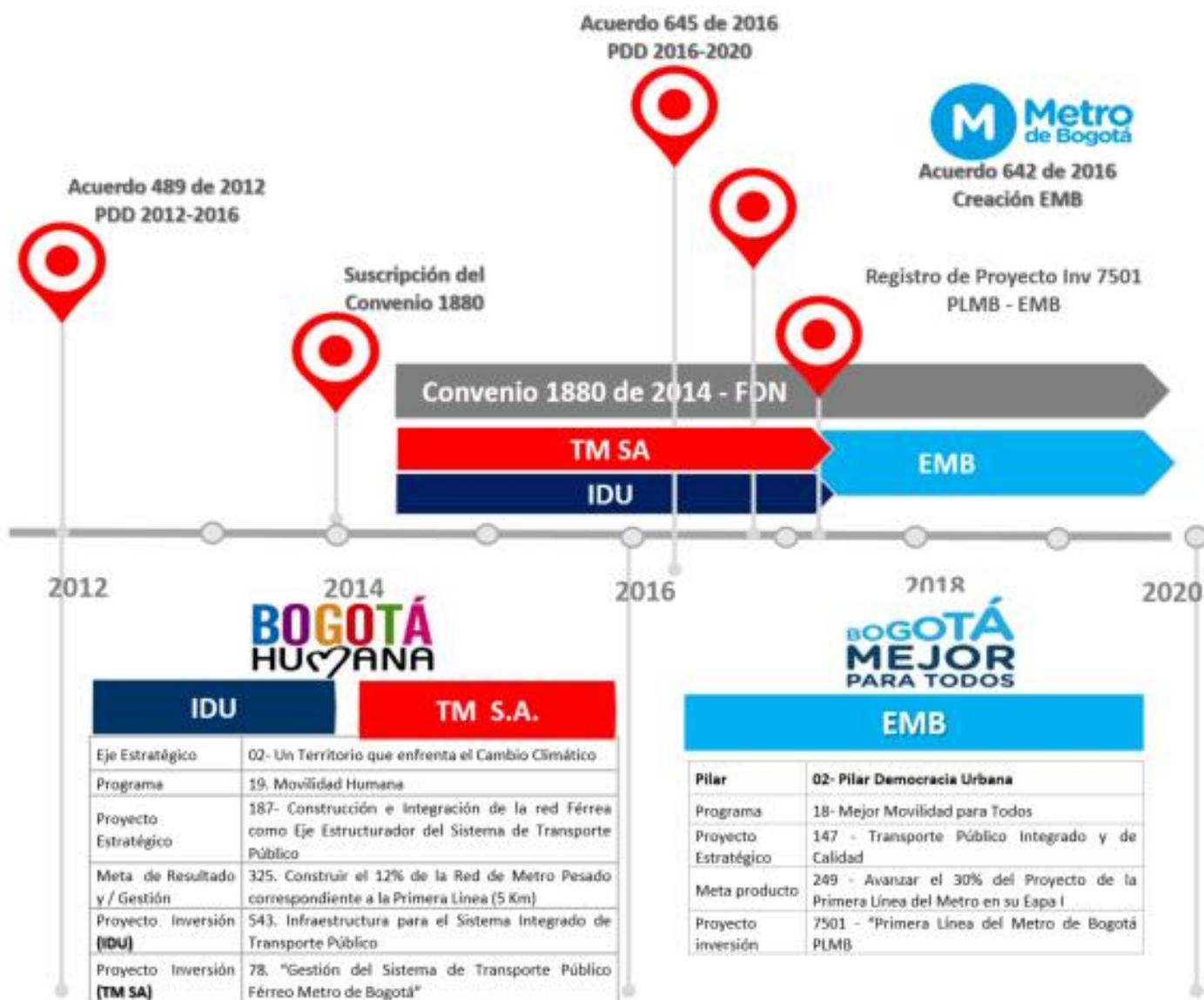
Lo anterior, trae como consecuencia, la gestión contractual ineficiente en ejecución de giros, para alcanzar los avances de las metas de proyectos de inversión programados, por el uso inadecuado de la planeación en el seguimiento y control de estos recursos presupuestales.

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 el Informe Preliminar**; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por lo que 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.

3.1.2.6 Línea del Tiempo del Convenio 1880 de 2014.

Para facilitar la comprensión del Convenio IDU y la FDN, se presenta la línea del tiempo del mismo, en el marco de los Planes de Desarrollo a los cuales se articula

Imagen 7
Línea del Tiempo - Convenio 1880 de 2014



Fuente: SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN - Subsecretaría de Planeación de la Inversión / DPSI Sistema de

Seguimiento al Plan de Desarrollo Bogotá Humana – SEGPLAN, con corte a 31 de diciembre de 2015 y a 31 de diciembre de 2017.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. SECOP I. Convenio 1880-14

EMPRESA METRO DE BOGOTÁ, S.A. Información suministrada en el numeral 43 del Oficio radicado RAD: EXT20-0004439 del 12 de noviembre de 2020, en respuesta al oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor radicado 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020

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

3.1.2.7 Seguimiento Metas de los Proyectos de Inversión a Cargo de la EMB

Al momento de la cesión del Convenio 1880 de 2014, a la Empresa Metro de Bogotá, el proyecto 7501 “Primera Línea del Metro de Bogotá”, se encontraba formulado y registrado el cual incluye entre sus actividades, la de “Adelantar la estructuración Técnica, Legal y Financiera de la PLMB”. El primer corte registrado del proyecto es a 31 de marzo de 2017 con el siguiente avance:

Cuadro 17
Avance de la Meta 1 del Proyecto de Inversión 7501. PLMB a la cual se encuentra vinculado el Convenio 1880 de 2014 a la fecha de la Cesión

Cifras en millones de pesos

Pilar / Eje Transversal	02- Pilar democracia urbana		
Programa	18- Mejor movilidad para todos		
Proyecto Estratégico	147 - Transporte público integrado y de calidad		
Descripción de Meta Proyecto de Inversión	2017 (Corte 31-marzo)		
	Programado	Ejecutado	% Ejecución
Alcanzar el 30 % de la construcción y suministro del proyecto, previa firma del Convenio de Cofinanciación	Magnitud	2	0
	Recursos	\$ 839.122	\$331

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 42, Ejecución Presupuestal Inversión, diciembre 2019, en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020. Información que fue tomada del SEGPLAN-Plan de Acción 2016-2020 Componente de Gestión e Inversión por entidad con corte a 31/marzo/2017.

3.1.2.7.1 Avance Físico y Presupuestal del Proyecto de Inversión 7501, Primera Línea de Metro de Bogotá

Lo referente al avance físico y presupuestal de la Metas del Proyecto de Inversión 7501, para las tres vigencias objeto de la auditoría, reportada al SEGPLAN, Se presenta así:

Cuadro 18
Avance Físico y Presupuestal de las Metas del Proyecto de Inversión 7501 PLMB
Vigencias 2017, 2018 y 2019

En millones de pesos

Proyecto	Descripción de las Metas		2017			2018			2019		
			Prog.	Eje.	% Avance	Prog.	Eje.	% Avance	Prog.	Eje.	% Avance
Proyecto 7501 Primera Línea de Metro de Bogotá – PLMB	Meta 1: Alcanzar el 30 % de la construcción y suministro del proyecto, previa firma Convenio de Cofinanciación.	Magnitud	2	1,94	97%	7	6,35	91%	9	8,28	92%
		Recursos	\$666	\$460	69,04%	\$1.375.029	\$19.777	1,44%	\$8.710	\$8.710	100,00%
	Meta 2: Avanzar el 100 % en el programa de traslado de redes.	Magnitud	19	17,86	94%	59,14	43,37	73%	27,425	19,81	72%
		Recursos	\$310	\$310	100,00%	\$13.783	\$13.783	100,00%	\$139.823	\$115.376	82,52%
	Meta 3: Adelantar el 100 % de la adquisición predial del primer grupo de predios.	Magnitud	35	35,00	100%	20	10,32	52%	26,32	22,76	86%
		Recursos	\$18.916	\$15.773	83,38%	\$159.190	\$159.190	100,00%	\$208.984	\$204.856	98,02%
	Meta 4: Implementar el 100% de las asistencias técnicas o apoyos para fortalecer el proceso licitatorio, la construcción y puesta en marcha de la PLMB.	Magnitud	10	10,00	100%	30	29,25	98%	30	30,00	100%
		Recursos	\$589	\$572	97,21%	\$1.434	\$1.434	100,00%	\$30.659	\$14.185	46,27%
	Meta 5: Adelantar 120 reuniones con las comunidades residentes y comerciantes a lo largo del trazado de la PLMB.	Magnitud	42	42,00	100%	42	42,00	100%	26	12,00	46%
		Recursos	\$550	\$528	96,00%	\$220	\$220	100,00%	\$2.000	\$2.000	100,00%
	Meta 6: Informar a 2.454.346 de ciudadanos sobre las características, beneficios y avances del proyecto PLMB, en la fase de pre construcción y construcción.*	Magnitud	N.A	-	-	\$659.246	659.246,00	100%	1.110.531	1.110.531	100%
		Recursos	N.A	-	-	\$2.545	\$2.545	100,00%	\$4.500	\$4.457	99,03%
Total	Recursos	\$21.030,	\$17.643-	-83,89%	\$2.545	\$2.545	100,00%	\$4.500	\$4.457	99,03%	

* Meta registrada en la vigencia 2018

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 41 en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020.
Complementó y Ajustó: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

3.1.2.7.2 Avance Físico y presupuestal del Proyecto de Inversión 7502.
“Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá S.A”

El avance físico y presupuestal de la Meta del Proyecto de Inversión 7502, en las vigencias 2017 a 2019, reportados al SEGPLAN, correspondió a:

Cuadro 19
Avance Físico y Presupuestal de la Meta del Proyecto de Inversión 7502 Fortalecimiento Institucional de EMB vigencias 2017 a 2019

En Millones de Pesos

Proyecto	Descripción de la Mets	2017			2018			2019			
		Prog.	Eje.	% Avance	Prog.	Eje.	% Avance	Prog.	Eje.	% Avance	
Proyecto 7502 Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá S.A	Meta 1: Soportar el 100 % de las actividades y procesos administrativos	Magnitud	30	30,00	100%	30	30,00	100%	20	19,95	100%
		Recursos	\$556	\$287	51,63%	\$1.350	\$955	70,73%	\$1.000	\$887	88,70%

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 41 en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020.

Complementó y Ajustó: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

La Auditoría realizada al Convenio 1880 de 2014, desde la suscripción por parte de la EMB, debe continuar en lo referente al control y evaluación, tanto del avance físico como de ejecución presupuestal en las diferentes metas tanto del proyecto de inversión 7501 y 7502, en razón a que por el tiempo limitado para realizar la presente auditoría, no fue posible desarrollar y evaluar este aspecto, a fin de establecer el avance real en cada vigencia de las metas así la ejecución del presupuesto asignado, y la administración adecuada de los mismos.

3.1.2.8. Avance físico y presupuestal del Convenio 1880 de 2014 (Desde fecha de Cesión asumida por la EMB, hasta el 31 de diciembre de 2019)

En desarrollo de la presente auditoría, con el fin de conocer y evaluar por parte de esta Contraloría, tanto el avance físico como presupuestal del Convenio 1880 de 2014; articulado a la Meta 01 “Alcanzar el 30 % de la construcción y suministro del proyecto, previa firma del Convenio de Cofinanciación” del Proyecto de Inversión “7501 Primera Línea de Metro de Bogotá – PLMB”; en dos oportunidades se solicitó a la entidad la información que se requería, para realizar la auditoría (oficios radicados: 2-2020-1823 del 5 de noviembre y 2-2020-19309 del 20 de noviembre) a fin de efectuar el control programado; pero la información no se suministró dentro de los términos establecidos, lo que generó la observación que se describe a continuación:

3.1.2.8.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no suministrar la información de forma completa y con la oportunidad requerida, que fue solicitada con los oficios: 2-2020-1823 del 5 de noviembre de 2020 y 2-2020-19309 del 20 de noviembre de 2020

Con el oficio radicado 2-2020-1823 del 5 de noviembre de 2020 el equipo auditor, solicitó: ***“Presente la ejecución de la magnitud, y del presupuesto de la Meta de Proyecto de Inversión 7501, “Primera Línea del Metro PLM” al cual está artículo el Convenio 1880 de 2014; así como la ejecución física y presupuestal del Convenio 1880 de 2014, desde cuando la EMB asumió la cesión para cada una de las 2017, 2018 y 2019, allegando los correspondientes documentos que soporten las actuaciones adelantadas por el sujeto de control”*** (resaltado propio); y en el oficio de respuesta presentado por la EMB, radicado, EXTS20-0004439 del 12 de noviembre de 2020, por parte de esa entidad, solo dio respuesta en el numeral 44, a la parte correspondiente a: ***“Presente la ejecución de la magnitud, y del presupuesto de la Meta de Proyecto de Inversión 7501, “Primera Línea del Metro PLM” al cual está artículo el Convenio 1880 de 2014”***.

Pero para segunda parte de la solicitud, por parte referente a: ***“así como la ejecución física y presupuestal del Convenio 1880 de 2014, desde cuando la EMB asumió la cesión para cada una de las 2017, 2018 y 2019, allegando los correspondientes documentos que soporten las actuaciones adelantadas por el sujeto de control”*** la EMB, indicó: ***“La ejecución presupuestal y física del convenio 1880 de 2014 fue entregada en el balance financiero suscrito entre la Financiera de Desarrollo Nacional y el Instituto de Desarrollo Urbano con corte al 09 de marzo de 2017, remitido por el IDU mediante comunicación CR-CA-2017- 0196 del 28 de junio de 2017 y el Acta de Entrega de Elementos por parte del IDU suscrita el 28 de abril de 2017 los cuales se adjuntaron en el numeral 15 de esta comunicación”*** (Resaltado propio).

Al confrontar la información que entregó la EMB, en el numeral 15 de la comunicación, esta se refiere a; ***“Adjuntar la copia de la modificación de las garantías que consta en la cláusula decima de la cesión de la posición contractual en el convenio suscrito entre el IDU y la EMB”***, más no al avance físico y presupuestal del Convenio 1880 de 2014, de las vigencias solicitadas.

Y al realizar la revisión total de la información entregada, en los distintos numerales del oficio de respuesta, se encontró que al EMB, numeral 14 de su respuesta, hizo entrega, en archivo PDF de copia en 4 folios del Acta suscrita el, 28 de abril de 2017, con la cual se hizo entrega de elementos por parte del IDU, a la EMB y del oficio CR-CA 2017 -0198 del 23 de junio de 2017, en dos (2) páginas y soportes, en 42 páginas (en PDF), dentro de las cuales se encuentra el balance financiero con corte al 9 de marzo de 2017, e informe de la entrega del Convenio por parte del IDU a la EMB; pero NO lo relacionado con el avance físico y financiero del Convenio 1880 desde el tiempo en que recibió la cesión por parte de la EMB, es decir por las vigencias 2017, 2018 y 2019, hasta el 31 de diciembre de 2019, como fue solicitado en el oficio 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020.

Así mismo, con el oficio radicado 2-2020-19309 del 20 de noviembre, se reiteró la solicitud, para que la EMB, entregara la información faltante, para lo cual se le concedió un (1) día hábil. Vencido, el nuevo plazo que se otorgó, la entidad a pesar de entregar alguna información, esta no correspondió a lo solicitado, como fue el avance físico y presupuestal del Convenio 1880 de 2014, desde la suscripción de la cesión del mismo por parte de la EMB, hasta el 31 de diciembre de 2019.

Este hecho obstaculizó el ejercicio del control fiscal por cuanto no fue posible establecer no solo la participación del convenio 1880 de 2014, dentro de la Meta 1 “Meta 1: Alcanzar el 30 % de la construcción y suministro del proyecto, previa firma Convenio de Cofinanciación.” del proyecto de inversión 7501. “Primera Línea de Metro de Bogotá – PLMB”, sino en el mismo Proyecto 7501, en el Programa 18 “Mejor Movilidad para Todos”, en el Pilar 02. “Democracia Urbana” y del total del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, a cargo de la EMB y el estado que presentaba el Convenio al 31 de diciembre de 2019.

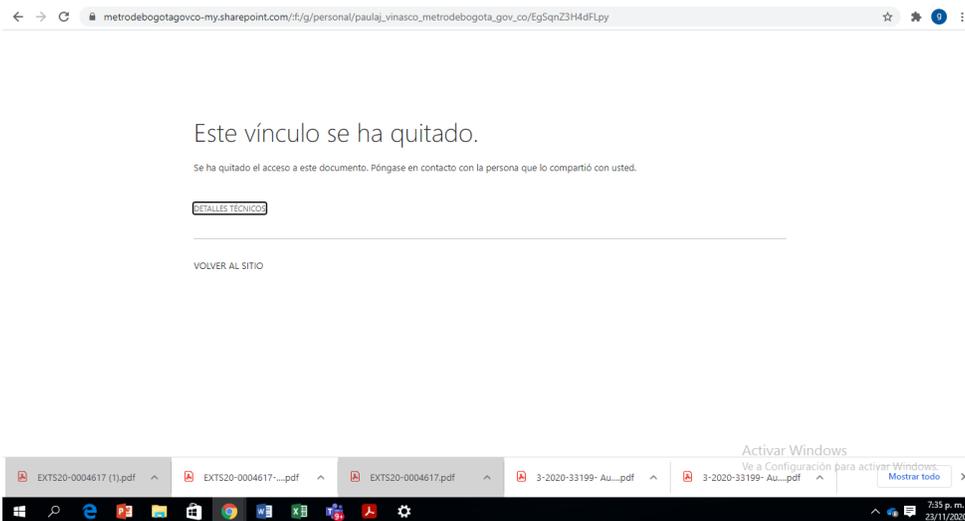
El día 23 de noviembre de 2020, con el oficio RAD: EXT20-000 4617, la EMB, presentó respuesta al oficio 2-2020-19309 del 19 de noviembre, y suministro el link con el cual entregaría la información y los documentos soporte solicitados, por cuanto en el oficio de respuesta la EMB, manifestó:

“Los anexos mencionados en esta comunicación pueden ser descargados en el siguiente link:”

https://metrodebogotagovco-my.sharepoint.com/:f/g/personal/paulaj_vinasco_metrodebogota_gov_co/EgSqZ3H4dFLpybXBTxLwaABDKPPa-MPLZ0wiXqV27OY4A?e=SFB009pseIli

Pero al ingresar en el link suministrado por la EMB, este no permitió obtener la información, porque apareció el siguiente mensaje: **“Este vínculo se ha quitado”**, tal como se presenta en el siguiente pantallazo:

Imagen 8 Mensaje que aparece al ingresar al Link entregado por la EMB



Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXT20-000 4617, en el cual indican el link para obtener la información; en respuesta al Oficio solicitud de información del equipo auditor radicado 2-2020-19309 del 20 de noviembre con el cual se realiza la segunda solicitud de información dejada de entregar con el oficio de respuesta presentado por la EMB, radicado. EXTS20-0004439 del 12 de noviembre de 2020, la cual había sido solicitada con 2-2020-01823 del 5 de noviembre de 2020,

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

Por lo anterior la EMB, no suministró la información solicitada por la Contraloría de Bogotá, dentro de los tiempos establecidos, lo cual presuntamente se constituye en una obstrucción al ejercicio del Control Fiscal, razón por la cual no fue posible realizar la auditoría en el aspecto programado por el Equipo Auditor, para lo cual solicitó la información.

Presuntamente se enmarca en lo establecido en los artículos 80 y 81 literal del Decreto Ley 403¹⁶ del 16 de marzo de 2020; el Artículo 114 de la ley 1474 de 2011 y demás normas concordantes. Por cuanto la EMB ha obrado en el marco de las conductas presuntamente sancionables consagradas en el artículo 81 del Decreto 403 de 2020, mencionadas en los literales h), k), m), n) y en contravía de lo estipulado en el artículo 114 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece las facultades de investigación de los organismos de control fiscal, lo cual genera la obstaculización de estas facultades y actuaciones que adelanta este organismo de

¹⁶ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020. "Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal"

control, frente al análisis integral del Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014, objeto de la presente Auditoría de Desempeño.

En cuanto a la conducta disciplinable, se precisa que la Ley 734 de 2002, impone a todos los servidores públicos un deber general de comportarse con respeto, imparcialidad y rectitud disciplinaria en el desempeño del cargo (numerales 2° y 6° del artículo 34); incumple presuntamente el artículo 34 y 35 numeral 1 de la ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura en observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria porque la EMB no adjuntó de forma completa y con la oportunidad requerida los documentos solicitados en los oficios 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020 y 2-2020-19366 del 20 de noviembre de 2020.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La Contraloría de Bogotá, con el Oficio radicado 2-2020-20692 del 10 de diciembre de 2020, comunicó al EMB, el Informe Preliminar de Auditoría de desempeño Código 119.

La Empresa Metro de Bogotá S.A., presentó respuesta al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, con el oficio radicado en esa Empresa EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, a través del correo institucional del Señor Subdirector de Fiscalización de Movilidad y de otros dos funcionarios del equipo auditor, el 17 de diciembre de 2020, a las 8:30 PM; .así mismo, en el citado oficio proporcionó el link que se menciona adelante, y mediante otro correo de la misma fecha, (17 de diciembre de 2020), a las 8:34 PM, suministró el mismo link, con los soportes de la respuesta, dentro de los cuales en la carpeta identificada con el número de la observación 3.1.2.8.1., proporciona un (4) archivos que contiene 307 páginas.

El link entregado por la EMB corresponde a:

https://metrodebogotagovco-my.sharepoint.com/:f/g/personal/paulaj_vinasco_metrodebogota_gov_co/EhX_VsQvo2xLoOipnrvXX00BNXvPr7qYAU1f0MK_fLe9Pw?e=5gdPrK

Una vez analizada la respuesta presentada al Informe Preliminar mediante oficio No. EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020 del 17 de diciembre -20 a las 8:30 PM, entregado mediante correo institucional al señor Subdirector, se precisa que a la entidad auditada se le dieron todas las garantías en el ejercicio de su derecho de defensa consignado en el artículo 29 de la Constitución Política de

Colombia de 1991, para ejercer su derecho de contracción frente a las solicitudes planteadas por este organismo de control respecto del convenio 1880 de 2014, cuyos cuestionamientos se encontraban en los oficios 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020 y 2-2020-19366 del 20 de noviembre de 2020, para este último se presentó contestación con el radicado EXTS20-0004617 del 23 de noviembre de 2020, **en donde el link referido por la entidad para bajar la información, no contaba con lo solicitado**, de hecho **se había quitado el vínculo**, sin que se tuviera el soporte documental que avalara la respuesta e incumpliendo los términos concedidos por la Contraloría para dar contestación de forma oportuna y completa.

Valga la pena precisar que en razón a que desde que se recibió el correo enviado por la Gerente del Equipo Auditor, (23 de nov-20, a las 17:30 PM), informando el link que la Empresa suministró para acceder a los documentos soportes que hacían parte de la respuesta presentada, se intentó en repetidas ocasiones ingresar al link suministrado por la EMB, sin que hubiera sido posible acceder a la información, el internet, siempre mostro la siguiente leyenda **“este vínculo se ha quitado”** (Se intentó desde el 23 de noviembre 17:30 hasta aproximadamente 11 30 AM del día 24 de noviembre de 2020) .

Al no haber sido posible el acceso a la información el día 24 de noviembre hacia las 11:30 AM, se le informó a la Gerente del equipo Auditor, por parte de las dos funcionarias a cargo de esta parte de la auditoría, la primera funcionaria (informó hacia las 11 AM del día 24), y la segunda funcionaria informó hacia las 11:30 AM (del mismo 24 de noviembre de 2020).

Posterior a informarle a la Gerente de Auditoría de la situación presenta, fue que se informó por parte del Jefe de Control Interno de la EMB, **“la asociación de link de acceso a los anexos a las respuestas a las solicitudes remitidas ayer”**.

Así las cosas, el sujeto de control no presentó los documentos requeridos por el equipo auditor en dos oportunidades dentro de los términos perentorios establecidos para la presente auditoría; por el contrario se dio contestación asumiendo los errores en la entrega de la información y en la segunda oportunidad de los requerimientos se adjunta un link que no presenta acceso a los documentos respecto de la persona que los compartió en el sujeto de control a través de los mecanismos digitales establecidos para el efecto, dificultando el avance y desarrollo de la presente auditoría, lo cual genera la obstaculización de estas facultades y actuaciones que adelanta este organismo de control, frente al análisis integral del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014.

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 el Informe Preliminar**; 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.

3.1.2.9 Contratación en las distintas Metas de Proyectos de Inversión del PDD BMPT – Vigencias 2017 a 2019

3.1.2.9.1 En la Vigencia 2017

De acuerdo con la contratación realizada por la entidad a fin de atender el avance de las metas de los proyectos de inversión, la EMB, se encontró que para la vigencia 2017, la entidad programó un presupuesto de \$21.586 millones, con ejecución del 83,06% (\$17.929,6 millones): Sin embargo, el haber presentado ejecución presupuestal superior al 80%, este comportamiento no se observó en los giros, por cuanto estos, fueron inferiores al 40%, con el 35,40% (\$7.641,4 millones), y con compromisos pendientes de giro de \$10.288,4 millones. La entidad dejó de ejecutar \$3.656,4 millones (el 16,93%) del presupuesto programado.

Lo antes descrito, permite calificar la gestión presupuestal en la contratación que se realizó para atender el avance de metas de los proyectos de inversión a cargo de la entidad, como **gestión ineficiente**. Lo descrito ratifica la observación formulada en el numeral 3.1.2.5.1.1., del presente informe.

El valor de la contratación por proyecto de inversión y por cada una de las metas de cada proyecto, se presenta enseguida.

Cuadro 20
Presupuesto de la Contratación de los Proyectos de Inversión y sus Metas en la EMB –
Vigencia 2017

En Millones de pesos

Cod-Proyecto	Nombre-Proyecto	N° Meta	Meta Proyecto	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado	% Ejecuc.	Giros	% Ejecuc.	Compromisos pendiente de Giro
7501	Primera Línea de Metro de Bogotá	Meta 1	Alcanzar el 30 % de la construcción y suministro del proyecto, previa firma del Convenio de Cofinanciación	665,7	459,6	69,04%	381,1	57,26%	\$ 78,4
7501		Meta 2	Avanzar el 100 % en el programa de traslado de redes	310,0	310,0	100,00%	0,0	0,00%	\$ 310,0
7501		Meta 3	Adelantar el 100 % de la adquisición predial del primer grupo de predios	18916,0	15772,8	83,38%	6.387,8	33,77%	\$ 9.385,0
7501		Meta 4	Implementar el 100 % de las asistencias técnicas o apoyos para fortalecer el proceso licitatorio, la construcción y puesta en marcha de la PLMB	588,8	572,3	97,21%	501,0	85,10%	\$ 71,3
7501		Meta 5	Adelantar 120 reuniones con partes interesadas, las comunidades residentes y comerciantes a lo largo del trazado de la PLMB	550,0	528,0	96,00%	212,1	38,57%	\$ 315,9
Subtotal 7501 - Primera Línea de Metro de Bogotá				21030,4	17642,7	83,89%	7.482,1	35,58%	\$ 10.160,6
7502	Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá	Meta 1.	Soportar el 100 % de las actividades y procesos administrativos	556,0	287,1	51,63%	159,2	28,64%	\$ 127,8
Subtotal 7502 - Fortalecimiento Institucional de la EMB				556,0	287,1	51,63%	159,2	28,64%	\$ 127,8
Total				21.586,4	17.929,8	83,06%	7.641,4	35,40%	\$ 10.288,4

Nota: El Presupuesto se tiene a nivel general no detallado por contrato.

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 48 Contratación por Metas de Proyecto de Inversión, vigencia 2017 en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020. Complementó y Ajustó: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

Así mismo se encontró que durante la vigencia fiscal 2017, la EMB, celebró 25 contratos, expidió 35 CDP¹⁷ y realizó 28 RP¹⁸, en cuantía de \$17.989,82 millones

El proyecto de inversión en el cual se realizó contratación fue el Proyecto 7501 “Primera Línea de Metro de Bogotá”, con 98,07% (\$17.642,73 millones); mientras que el Proyecto “7502, “Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”, presentó contratación en el 1,92% con \$ 287,09 millones. Así mismo, el Proyecto de Inversión 7501, fue el de mayor cantidad de contratos celebró en la vigencia, con 17 (68%) de los 25 celebrados.

¹⁷ CDP: Certificado de Disponibilidad Presupuestal

¹⁸ RP: Registro Presupuestal

Respecto a la cantidad de contratos suscritos por cada meta de los proyectos de inversión, a cargo de la EMB, la Meta 3 “Adelantar el 100 % de la adquisición predial del primer grupo de predios”, del Proyecto de Inversión “7501 Primera Línea de Metro de Bogotá” correspondió a la meta que presentó la mayor cantidad de recursos en CDPs y RPs, con \$15.783,22 millones, en cada uno de éstos. Sin embargo, no fue la Meta con mayor cantidad de contratos, CDPs, y RPs expedidos en la vigencia.

La “Meta 1. Alcanzar el 30 % de la construcción y suministro del proyecto, previa firma del Convenio de Cofinanciación”, del proyecto de inversión, 7501, corresponde a la Meta a la cual está incorporado el Convenio Interadministrativo 1880 de 2014, el cual participó con el 2,60% de los valores de los CDPs y de los RPs, del proyecto, con \$49,57 millones; así como en el 23,54%, (con 4 contratos) de los 17 del proyecto 7501. El comportamiento de cada una de las metas de los proyectos de inversión en recursos por CDPs, RPs, al igual que la cantidad de contratos, se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro 21
Resumen del Presupuesto de la Contratación, con Cantidad CDP y RP de los Proyectos de Inversión y sus Metas en la EMB – Vigencia 2017

En Millones de Pesos

Proyecto de Inversión / Meta	Cant. Ctos 2017	Cantidad CDP 2017	Suma de CDP – Valor 2017	Cantidad RP 2017	Suma de RP – Valor 2017	Suma de Valor Giros 2017
7501 Primera Línea de Metro de Bogotá	17	21	\$17.642,73	20	\$17.642,73	\$7.482,12
Meta 1. Alcanzar el 30 % de la construcción y suministro del proyecto, previa firma del Convenio de Cofinanciación	4	4	\$459,57	3	\$459,57	\$381,13
Meta 2. Avanzar el 100 % en el programa de traslado de redes	1	2	\$310,00	1	\$310,00	-
Meta 3. Adelantar el 100 % de la adquisición predial del primer grupo de predios	2	3	\$15.772,83	2	\$15.772,83	\$6.387,83
Meta 4 Implementar el 100 % de las asistencias técnicas o apoyos para fortalecer el proceso licitatorio, la construcción y puesta en marcha de la PLMB	8	12	\$572,32	12	\$572,32	\$501,04
Meta 5. Adelantar 120 reuniones con partes interesadas, las comunidades residentes y comerciantes a lo largo del trazado de la PLMB	2	2	\$528,00	2	\$528,00	\$212,11
7502, Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá	8	14	\$287,09	8	\$287,09	\$159,24
Meta 1. Soportar el 100 % de las actividades y procesos administrativos	8	14	\$287,09	8	\$287,09	\$159,24
Total General	25	35	\$17.929,82	28	\$17.929,82	\$7.641,37

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 48 Contratación por Metas de Proyecto de Inversión, vigencia 2017 en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020. Complementó y Ajustó: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

3.1.2.9.2 En la Vigencia 2018

La EMB, programó recursos presupuestales por \$1.553.millones, para la celebración de contratos orientados al avance de las metas de proyectos de inversión, de los cuales ejecutó el 12,74% (\$197,4 millones) y realizó giros del 3% (\$46.134, millones) de los recursos contratados; por lo que quedó pendiente de giro \$151.271 millones de los recursos comprometidos. La EMB, dejó de ejecutar \$1.355.647 millones de los recursos programados para contratación en el avance de las metas de proyectos de inversión. Estas razones, permiten calificar la gestión presupuestal de la contratación y ejecución de metas de proyectos de inversión de la vigencia 2018, como **ineficiente**.

Como se indicó en el numeral 3.1.2.5.2., del presente informe, la Contraloría de Bogotá, observó esta situación en el Informe de Auditoría de Regularidad, del periodo auditado 2018, PAD 2019, Código de Auditoría 67 realizada a la vigencia 2018, cuyo hallazgo se identificó, así: 3.1.4.1.1. *Hallazgo administrativo, por las incoherencias entre los recursos programados y ejecutados y los bajos niveles de ejecución presupuestal en algunos rubros del presupuesto*”;

La contratación y su presupuesto por cada una de las metas de los dos proyectos de inversión bajo la responsabilidad de la EMB, se presentan enseguida.

Cuadro 22
Presupuesto de la Contratación de los Proyectos de Inversión y sus Metas en la EMB – Vigencia 2018

En Millones de pesos

Cód.- Proyecto	Nombre-Proyecto	N° Meta	Meta Proyecto	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado (Presupuesto % Ejecución	Giros	% Ejecución	Compromisos pendiente de Giro
7501	Primera Línea de Metro de Bogotá	Meta 1	Alcanzar el 30 % de la construcción y suministro del proyecto, previa firma del Convenio de Cofinanciación	\$ 1.375.029	\$ 19.777	1,44%	\$ 18.224	1,33%	\$ 1.553
		Meta 2	Avanzar el 100 % en el programa de traslado de redes	\$ 13.783	\$ 13.783	100,00%	\$	0,00%	\$ 13.783
		Meta 3	Adelantar el 100 % de la adquisición predial del primer grupo de predios	\$ 159.190	\$ 159.190	100,00%	\$ 26.475	16,63%	\$ 132.716
		Meta 4	Implementar el 100 % de las asistencias técnicas o apoyos para fortalecer el proceso licitatorio, la construcción y puesta en marcha de la PLMB	\$ 1.434	\$ 1.434	100,00%	\$ 1.380	96,26%	\$ 54
		Meta 5	Adelantar 120 reuniones con partes interesadas, las comunidades residentes y comerciantes a lo largo del trazado de la PLMB	\$ 220	\$ 220	100,00%	\$ 32	14,63%	\$ 188
		Meta 6	Informar a 2.300.000 de ciudadanos sobre las características, beneficios y avances del proyecto PLMB, en la fase de pre construcción y construcción.	\$ 2.545	\$ 2.545	100,00%	\$ 24	0,93%	\$ 2.521
Subtotal 7501 - Primera Línea de Metro de Bogotá				\$ 1.552.201	\$ 196.949	12,69%	\$ 46.134	2,97%	\$ 150.815
7502	Fortalecimiento Institucional	Meta 1.	Soportar el 100 % de las actividades y procesos administrativos	\$ 1.350	\$ 955	70,73%	\$ 498	36,89%	\$ 457

Cód.- Proyecto	Nombre-Proyecto	N° Meta	Meta Proyecto	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado (Presupuesto % Ejecución	Giros	% Ejecución	Compromisos pendiente de Giro
	de la Empresa Metro de Bogotá								
Subtotal 7502 - Fortalecimiento Institucional de la EMB				\$ 1.350	\$ 955	70,73%	\$ 498	36,89%	\$ 457
Total				\$ 1.553.551	\$ 197.904	12,74%	\$ 46.632	3,00%	\$ 151.271

Nota: El Presupuesto se tiene a nivel general no detallado por contrato

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 48 Contratación por Metas de Proyecto de Inversión, vigencia 2018 en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020. Complementó y Ajustó: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

3.1.2.9.3 En la Vigencia 2019

Para la contratación celebrada por la EMB, en la vigencia 2019, orientada al avance en la gestión de metas de proyectos de inversión, se programó presupuesto en cuantía de \$395.678 millones, del cual se ejecutó el 88,58% (\$ 350.471 millones); pero con porcentaje de giro del 20,35% (\$ 80.531 millones).

En el mismo sentido se encuentra la ejecución de giros de la Meta 1 *“Soportar el 100 % de las actividades y procesos administrativos”*, del proyecto de inversión 7502. *“Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”*, cuyos giros fueron del 44,60% del presupuesto comprometido.

Lo anterior, permite concluir que el avance programado para la vigencia 2019, de las metas de los proyectos de inversión, para lo cual se comprometieron recursos, en la vigencia no fueron alcanzadas a pesar de haber comprometidos recursos presupuestales. Esto muestra **gestión contractual ineficiente** en ejecución de giros, para alcanzar los avances de las metas de proyectos de inversión programados.

Por lo que se corrobora lo descrito en la Observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria, incluida en el numeral 3.1.2.5.3.1., del presente informe, referente a que en la vigencia 2019, los proyectos de inversión 7501 *“Primera Línea del Metro de Bogotá”* y 7502 *“Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá”*, presentaron baja ejecución de giros.

En la ejecución de recursos de los contratos celebrados para avanzar en las metas de proyectos de inversión, la Meta 4 *“Implementar el 100 % de las asistencias técnicas o apoyos para fortalecer el proceso licitatorio, la construcción y puesta en marcha de la PLMB”*, del proyecto de inversión 7501, es la que presenta el menor

porcentaje de ejecución con el 46,27%; y la meta, con menor porcentaje de giro, fue la Meta “2 Avanzar el 100 % en el programa de traslado de redes” del mismo proyecto de inversión 7501. La ejecución presupuestal y giros de las restantes metas de proyectos de inversión se presenta a continuación:

Cuadro 23
Presupuesto de la Contratación de los Proyectos de Inversión y sus Metas en la EMB – Vigencia 2019

En Millones de pesos

Cód-Proyecto	Nombre-Proyecto	N° Meta	Meta Proyecto	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado	Presupuesto % Ejecuc.	Giros	% Ejecución	Compromisos pendiente de Giro
7501	Primera Línea de Metro de Bogotá	Meta 1	Alcanzar el 30 % de la construcción y suministro del proyecto, previa firma del Convenio de Cofinanciación	\$ 8.710	\$ 8.710	100,00%	\$ 8.494	97,52%	\$ 216
		Meta 2	Avanzar el 100 % en el programa de traslado de redes	\$ 139.823	\$ 115.376	82,52%	\$ 13.055	9,34%	\$ 102.321
		Meta 3	Adelantar el 100 % de la adquisición predial del primer grupo de predios	\$ 208.984	\$ 204.856	98,02%	\$ 47.745	22,85%	\$ 157.111
		Meta 4	Implementar el 100 % de las asistencias técnicas o apoyos para fortalecer el proceso licitatorio, la construcción y puesta en marcha de la PLMB	\$ 30.659	\$ 14.185	46,27%	\$ 8.215	26,79%	\$ 5.970
		Meta 5	Adelantar 120 reuniones con partes interesadas, las comunidades residentes y comerciantes a lo largo del trazado de la PLMB	\$ 2.000	\$ 2.000	100,00%	\$ 538	26,90%	\$ 1.462
		Meta 6	Informar a 2.300.000 de ciudadanos sobre las características, beneficios y avances del proyecto PLMB, en la fase de pre-construcción y construcción.	\$ 4.500	\$ 4.457	99,03%	\$ 2.038	45,29%	\$ 2.419
Subtotal 7501 - Primera Línea de Metro de Bogotá				\$ 394.676	\$ 349.584	88,57%	\$ 80.085	20,29%	\$ 269.499
7502	Fortalecimiento Institucional de la Empresa Metro de Bogotá	Meta 1.	Soportar el 100 % de las actividades y procesos administrativos	\$ 1.000	\$ 887	88,70%	\$ 446	44,60%	\$ 441
Subtotal 7502 - Fortalecimiento Institucional de la EMB				\$ 1.000	\$ 887	88,70%	\$ 446	44,60%	\$ 441
Total				\$ 395.676	\$ 350.471	88,58%	\$ 80.531	20,35%	\$ 269.940

Nota: El Presupuesto se tiene a nivel general no detallado por contrato

Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 48 Contratación por Metas de Proyecto de Inversión, vigencia 2019 en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020.
Complementó y Ajustó: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

Debe continuarse la auditoría en lo pertinente a la evaluación de la gestión de la contratación suscrita en cada una de las vigencias en las cuales la entidad ha celebrado contratos, articulados a las 5 metas del Proyecto de Inversión 7501 “Primera Línea de Metro de Bogotá” a fin de determinar la eficacia y eficiencia, con que la administración de la EMB, ejecutó los contratos articulados a las diferentes

metas del proyecto de inversión; por cuanto en razón a la limitación del tiempo, asignado para realizar la auditoría no fue posible realizar dicha evaluación.

3.1.2.10 Estructuración, Fases y Actividades de la Primera Línea del Metro de Bogotá

3.1.2.10.1 Objetivo de la Etapa Inicial

La EMB, en el oficio RAD: EXT20-0004439 del 12 de noviembre de 2020, con el cual dio respuesta al oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor radicado 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020, indicó:

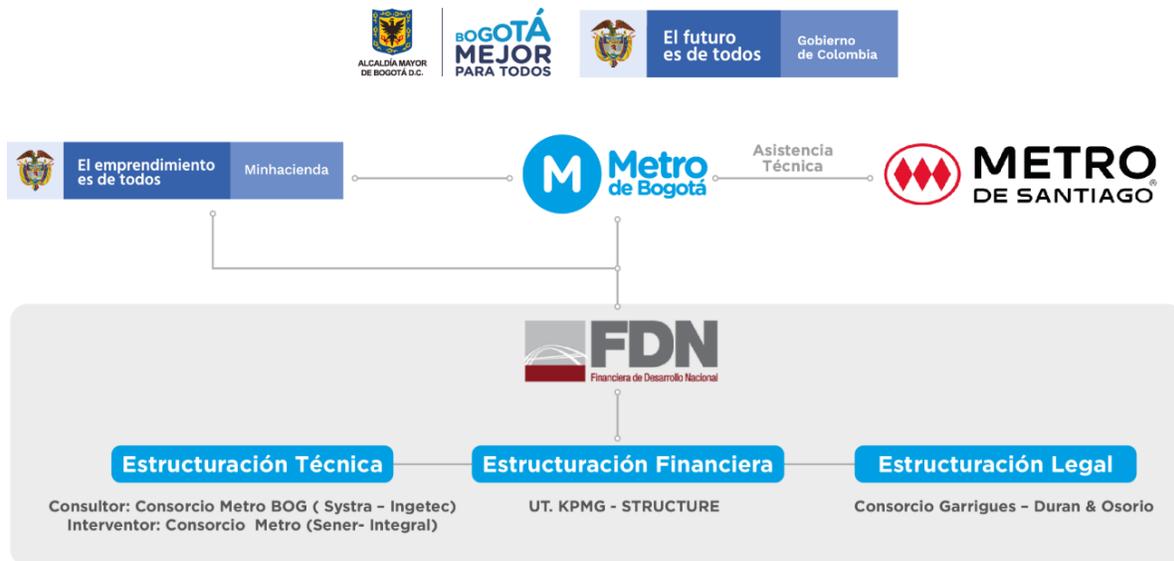
“En la Meta Producto en el Pilar Democracia Urbana del Programa Mejor Movilidad para Todos del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos 2016 – 2020”, se estimó como objetivo alcanzar el 30% del proyecto de la primera línea del metro en su etapa 1. El 30% corresponde a la etapa inicial del ciclo de vida del proyecto, dentro de la cual se incluyeron las siguientes actividades principales:

- *Estructurar técnica, legal y financiera de la PLMB. (Producto Convenio 1880)*
- *Adelantar y asegurar la financiación del proyecto (Créditos).*
- *Llevar a cabo el proceso de selección para la concesión de la PLMB.*
- *Adelantar el proceso de gestión y adquisición predial.*
- *Adelantar los procesos de gestión social para el reasentamiento.*
- *Realizar el Estudio de Impacto Ambiental y Social – EIAS y obtener la No Objeción de los prestamistas. (Producto Convenio 1880)*
- *Identificar las redes de servicios públicos a trasladar, diseñar las soluciones y contratar las obras físicas de traslado para despejar el corredor”*

3.1.2.10.2 En Estructuración Convenio 1880 de 2014

Con la creación de la EMB en la marco el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor para Todos”, la Empresa inició, la etapa de estructuración del proyecto PLMB Tramo 1 (PLMB – T1) con el apoyo del Gobierno Nacional en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el cual consistió en un trabajo mancomunado con Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde se logró la suscripción del convenio de cofinanciación, por otra parte, y de manera paralela se recibió asistencia técnica del Metro de Santiago, continuando con el soporte integral con la FDN a través del convenio interadministrativo 1880, para el desarrollo de la estructuración técnica, financiera y legal del proyecto PLMB - T1., la cual se presenta así:

Imagen 9
Estructuración del Convenio 1880 de 2014



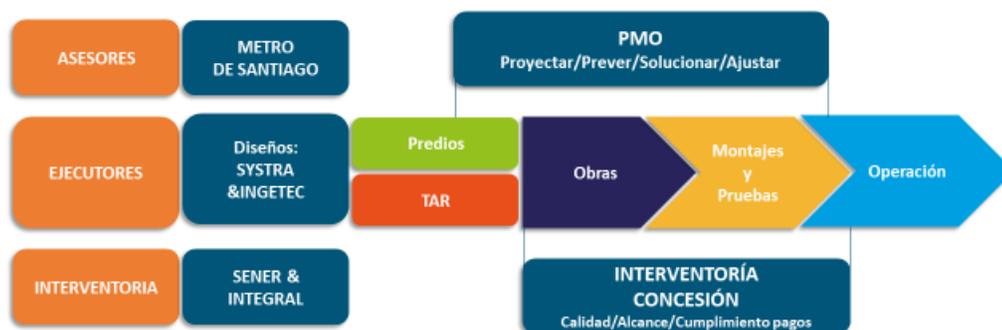
Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ. Oficio RAD: EXTS20-0004479 del 12 de noviembre de 2020, Anexo Punto 43 Contratación por Metas de Proyecto de Inversión, vigencia 2019 en respuesta al Oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor ante la EMB, Radicado Contraloría de Bogotá, 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020.

3.1.2.10.3 En Fases y Acompañamiento

Con base en los diseños presentando por la firma SYSTRA & INGETEC, se dio inicio a las actividades asociadas a la gestión predial y el Traslado Anticipado de Redes – TAR – de manera anticipada a las obras, como estrategias de mitigación de los riesgos asociadas a la misma; así mismo, de forma paralela la EMB, fortaleció las asistencias técnicas del proyecto a través de la contratación de la PMO (Project Management Office), que tiene como objeto asesorar a la Empresa Metro de Bogotá en la planeación, coordinación, seguimiento y control del proyecto de la PLMB T-1 hasta la entrega en operación. Por otra parte, con la adjudicación del contrato de concesión la entidad contrató la interventoría de las obras del proyecto, la cual tendrá una duración de once (11) años, a lo largo de los cuales se cubrirán las etapas del contrato de concesión, hasta su puesta en marcha y los primeros años de operación del sistema. Estas fases corresponden a:

Imagen 10 Fases del Convenio y Acompañamiento

Estructuración general: Convenio EMB-FDN
Legales: Durán & Osorio Abogados-Garrigues
Financieros: KPMG - Structure



Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ, S.A. Información suministrada en el Anexo del Punto 43 del Oficio radicado RAD: EXT20-0004439 del 12 de noviembre de 2020, en respuesta al oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor radicado 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020

3.1.2.11 Actividades Representativas

Dentro de las actividades representativas desarrolladas en la vigencia 2017, la EMB, relacionó:

- *“Acompañar el proceso de estructuración de la PLMB por la FDN (Producto Convenio 1880)*
- *Cesión del Convenio de Estructuración (Producto Convenio 1880)*
- *Contar con plan de trabajo, cronograma e informes de debida diligencia (Producto Convenio 1880)*
- *Actualización y justificación del diseño de la transacción. (Producto Convenio 1880)*
- *Declaración de importancia estratégica del proyecto*
- *Convenio de cofinanciación Nación – Distrito*
- *Estructuración de los equipos de trabajo para el componente socio-predial”*

Y de la vigencia 2018, hace mención de las siguientes actividades:

- *“Contar con los diseños arquitectónicos y técnicos de las estaciones a etapa de factibilidad (Producto Convenio 1880)*
- *Contar con el diseño urbanístico del proyecto a etapa de factibilidad (Producto Convenio 1880)*
- *Definir la localización y especificaciones técnicas y urbanísticas de la ciclo infraestructura para la PLMB. (Producto Convenio 1880)*
- *Acompañar los procesos de contratación de la PLMB estructurados por la FDN. (Producto Convenio 1880)*
- *Apoyar la estructuración integral de la PLMB (Producto Convenio 1880)*
- *Iniciar el proceso de contratación para la ejecución del proyecto. (Producto Convenio 1880)*
- *Obtener el cupo de endeudamiento para el proyecto PLMB*
- *Mesas de negociación con los organismos multilaterales relacionados con el proyecto PLMB.*
- *Aprobación de los directorios del Banco Mundial, el BID y el BEI a los primeros empréstitos, con la garantía de la Nación”*

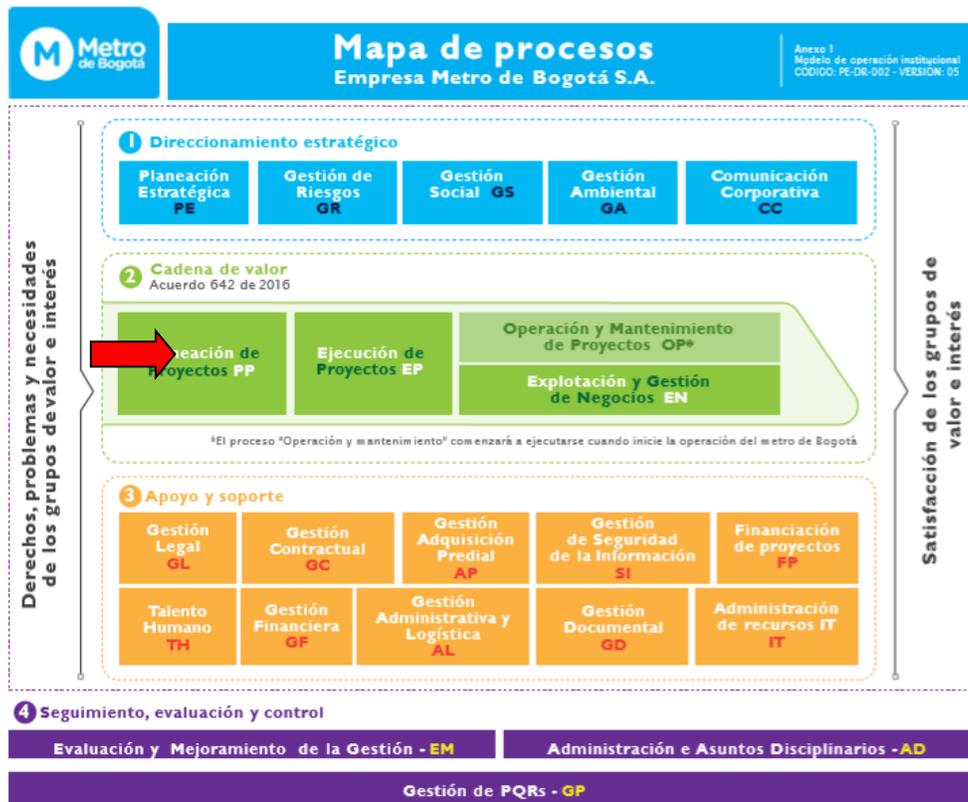
En la vigencia 2019, las actividades representativas fueron:

- *“Recibir los productos de la E. Técnica (Producto Convenio 1880)*
- *Soportar los procesos financieros requeridos en la contratación del concesionario e interventor de la PLMB-T1. (Producto Convenio 1880)*
- *Dirigir la estructuración legal del proceso de selección para la contratación de la concesión del proyecto PLMB en las fases de Precalificación, Retroalimentación y Licitación Pública Internacional y apoyar la Estructuración Técnica y Financiera del mismo. (Producto Convenio 1880)*
- *Dirigir la estructuración Técnica del proyecto PLMB y apoyar en el componente legal, la Estructuración Técnica y Financiera del mismo, acorde con los estudios y directrices establecidas por la Gerencia General y la Junta Directiva. (Producto Convenio 1880)*
- *Adelantar el proceso de selección de la concesión para la ejecución de la PLMB. (Producto Convenio 1880)*
- *Soportar los procesos financieros requeridos en la contratación del concesionario e interventor de la PLMB-T1. (Producto Convenio 1880)*
- *Conformar la lista corta para la interventoría del proyecto. (Producto Convenio 1880)*
- *Adelantar el proceso de contratación para Interventoría del proyecto. (Producto Convenio 1880)*
- *Garantizar el cumplimiento de las condiciones para el contrato de encargo fiduciario. Posteriormente realizar la supervisión requerida y garantizar el cumplimiento de las operaciones del proyecto.*
- *Generar el cumplimiento de las condiciones de los contratos de empréstito, así*

como su seguimiento e informes requeridos”.

De otra parte, se encontró que la EMB, bajo el enfoque organizacional por procesos, en la actualidad, cuenta con 22 procesos, Dentro de los cuales el Proceso de Planeación de los Proyectos, parte de la cadena de valor, el cual tiene como objetivo evaluar y estructurar técnica, financiera y legalmente los proyectos para líneas (sistemas) de metro mediante las modalidades de contratación que se definan, sus componentes y servicios complementarios de transporte, renovación urbana y otro tipo de infraestructura pública que determine el Gobierno Distrital para el sistema Metro. Se muestra enseguida el proceso al cual están vinculadas las actividades de la PLMB.

Imagen 11
Proceso de Planeación de la EMB, al cual corresponden las Actividades de la PLMB



Fuente: EMPRESA METRO DE BOGOTÁ, S.A. Información suministrada en el Anexo del Punto 43 del Oficio radicado RAD: EXT20-0004439 del 12 de noviembre de 2020, en respuesta al oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor radicado 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020

3.1.2.12. Convenio Interadministrativo con información incompleta.

En la revisión del documento del Convenio Interadministrativo 1880, suscrito el 26 de diciembre de 2014, a pesar de que, en la Cláusula Décima Sexta, incluye: “Disponibilidad Presupuestal. El Pago que el IDU se compromete a cancelar a la FDN, será con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 5994 del 23 de diciembre de 2014, expedido por el funcionario encargado de las operaciones presupuestales del Instituto de Desarrollo Urbano”; dentro de las restantes 35 Cláusulas de este Convenio, NO se hace mención del rubro presupuestal (del presupuesto del Distrito), a través del cual se asumirían las erogaciones del Convenio, de forma tal que permitiera conocer el conocimiento del Proyecto de Inversión al que el mismo estaría articulado, a fin de realizar el seguimiento y evaluación. El documento de la Disponibilidad Presupuestal, que se menciona en la Cláusula Décima Sexta, No se encontró dentro de los documentos del IDU en el SECOP I, ni en los documentos de la EMB, que reposaban en el SECOP II, a la fecha de inicio de la auditoría.

Así mismo, en la revisión de Cesión del Convenio por parte del IDU a la EMB (10 marzo 2017), tampoco esta se encontró, dentro de las cláusulas del mismo que se hiciera mención del rubro presupuestal, a través del cual la Empresa, realizaría las erogaciones del convenio. Este hecho genera lo siguiente:

3.1.2.12.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no incluir dentro del contrato el rubro presupuestal del Proyecto de Inversión mediante el cual se asumirá los pagos de inversión.

El Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.6.2.1, estableció: (...) “Los proyectos de inversión se clasificarán de acuerdo con los lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación, atendiendo las competencias de las entidades y las características inherentes al proyecto. Con fundamento en estos criterios, se determinarán los requerimientos metodológicos que deberá atender cada proyecto de inversión para su formulación, evaluación previa, registro, programación, ejecución, seguimiento y evaluación posterior.”

Atendiendo al análisis realizado por este equipo auditor, se evidencia que en la cesión de la posición contractual del IDU a la EMB, respecto del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014 suscrito con la FDN, no se logró identificar el proyecto de inversión sobre el cual se encuentra articulado el Convenio Interadministrativo 1880 de 2014, que permita el seguimiento y control a fin de determinar la asignación eficiente de recursos, acciones de viabilidad, registro, su programación presupuestal integral, el seguimiento y la evaluación de la inversión pública por parte del cesionario, quien asumía a través de este documento todas las obligaciones contractuales en su condición de entidad contratante respecto de la FDN.

Se suma a lo anterior, que existieron 8 modificaciones contractuales al convenio objeto de la presente auditoria, en las cuales existe la participación de la entidad EMB desde el 10 de marzo de 2017, donde se cambiaron elementos sustanciales del mismo, tales como el alcance del objeto, su plazo y valor que pueden incidir en la modificación de objetivos, productos, localización o montos relacionados con el proyecto; de tal manera que si bien se logra identificar la fuente de financiación, así como el rubro presupuestal cuando se menciona la apropiación presupuestal relacionada con el certificado de disponibilidad presupuestal en cada uno de los modificatorios, los demás elementos contractuales no permiten identificar el proyecto de inversión relacionado con la parte estructural de su misionalidad, de vital importancia para esta ciudad.

Por consiguiente se debe propender por el acceso a la información, en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto debió establecer la entidad auditada, desde la misma elaboración de los documentos contractuales como información de carácter pública, bajo los criterios y principios de transparencia y planeación contractual para el acceso a la misma, de manera oportuna y con celeridad, lo que implica entre otras cosas, que sea de fácil consulta para cualquier ciudadano en aras de garantizar la satisfacción del interés general.

De otra parte, el artículo 209 Constitucional, faculta a las entidades públicas para que ejerzan autónomamente su gestión y gobierno de unidad orgánica, acatando la Constitución y la Ley; para que ejecuten sus propios presupuestos y cumplan con sus planes de desarrollo, para el desarrollo de su misión y función administrativa, acorde con el ordenamiento jurídico, en términos de políticas, estrategias, planes, objetivos, proyectos, acciones, procesos, procedimientos, actividades y tareas, que deben ser administradas, planeadas, controladas, evaluadas en su relación costo / beneficio, corregidas, presupuestadas, contable y financieramente ejecutadas para que estén acordes con los fines del Estado. Por lo tanto, no puede dejarse de lado, la importancia de enmarcar la ejecución de un convenio en las condiciones del proyecto de inversión sobre el cual se estructura la Primera Línea del Metro para la ciudad de Bogotá, máxime cuando se extinguieron las obligaciones contractuales del cedente (IDU) y las adquiere el cesionario (EMB) para el desarrollo de las fases relacionadas con la estructuración integral del proyecto.

La entidad presuntamente desconoce las directrices del principio de planeación, que incluye la integración de los bienes y servicios contratados, con el tiempo de ejecución, los presupuestos plurianuales de los programas y proyectos centrales, las estrategias a ejecutar, la financiación proyectada, los objetivos a largo,

mediano y corto plazo, definiendo propósitos, metas, prioridades de la acción estatal y objetivos específicos en el marco del proyecto de inversión que se requiere definir en el marco de la cesión contractual, en cuya fase se marca el hito primario desde el cual se derivan las consecuencias técnicas, jurídicas, administrativas, financieras, de la ejecución del convenio interadministrativo objeto de la presente auditoría.

La entidad desconoció presuntamente los principios contractuales de la planeación, legalidad, responsabilidad y transparencia, consagrados en la Ley 80 de 1993, como guías fundamentales de la función pública, los principios constitucionales de legalidad, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, tal como lo precisa el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991; los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2º, literales b) del artículo 3º, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993; así como presuntamente se vulnera un deber funcional consagrado en los artículos 34 numeral 1 y 2, artículo 35, numeral 1 y demás normas concordantes de la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La Contraloría de Bogotá, con el Oficio radicado 2-2020-20692 del 10 de diciembre de 2020, comunicó a la EMB, el Informe Preliminar de Auditoría de desempeño Código 119.

La Empresa Metro de Bogotá S.A., presentó respuesta al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, con el oficio radicado en esa Empresa EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, a través del correo institucional del señor Subdirector de Fiscalización de Movilidad y de otros dos funcionarios del equipo auditor, el 17 de diciembre de 2020, a las 8:30 PM.; así mismo, en el citado oficio proporcionó el link que se menciona adelante, y mediante otro correo de la misma fecha, (17 de diciembre de 2020), a las 8:34 PM, proporciona el mismo link, con los soportes de la respuesta, dentro de los cuales en la carpeta identificada con el número de la observación 3.1.2.12.1., proporciona un (1) archivos que contiene 44 páginas.

El link entregado por la EMB corresponde a:

https://metrodebogotagovco-my.sharepoint.com/:f/g/personal/paulaj_vinasco_metrodebogota_gov_co/EhX_VsQvo2xLoOipnrvXX00BNXvPr7qYAU1f0MK_fLe9Pw?e=5gdPrK

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, es de precisar que la cesión de una posición contractual en la ejecución de este convenio obedece entre otros aspectos a parámetros de capacidad jurídica, técnica y financiera, del nuevo contratante (Cesionario EMB).

En este sentido, para efectos de cumplir con los fines estatales contenidos en el artículo 3º de la ley 80 de 1993; la entidad cesionaria, tenía la obligación contractual de establecer, si dentro de su capacidad económica y financiera se contaba con los recursos suficientes para cumplir con las obligaciones y el objeto del convenio interadministrativo, enmarcado en el Plan de Desarrollo, los proyectos de inversión, de acción y compras de la entidad estatal.

Por lo tanto, si bien existía la obligación legal del IDU, en su calidad de cesionario, de entregar el balance financiero que estableciera el estado actual del convenio, como se plasmó en el numeral 3.1.2.13 del informe preliminar, se evidenció presuntamente que en los periodos de supervisión comprendidos entre el 18 de abril al 18 de mayo de 2017 y del 18 de mayo al 18 de junio de 2018, no se contaba con esta información, que le permitiera el adecuado registro de los recursos que quedaban bajo la administración de la EMB.

Resultaba de vital importancia, tener claro para el momento de suscripción de la cesión de la posición contractual o dentro del término establecido en el párrafo segundo (2º) de la cláusula primera de la cesión el estado de los recursos comprometidos y legalizados, así como los no comprometidos y no legalizados por parte del IDU en su condición de cedente, en el marco del corte financiero de la cesión.

Precisamente solo hasta el 28 de junio de 2017, mediante oficio 20173050588111, (Radicado IDU CR-CA-2017-0196 del 28/06/2017) el Instituto de Desarrollo Urbano envió el balance financiero suscrito con la Financiera de Desarrollo Nacional con corte al 09 de marzo de 2017, incumpliendo presuntamente el término establecido en el párrafo 2º de la Cláusula Primera de la cesión del convenio.

Ahora bien, si no se contaba con este documento financiero soporte del corte del convenio, que contenía los temas financieros, presupuestales y de ejecución del convenio No. 1880 de 2014, se evidenció que en el entendido de la relación directa entre la normatividad contractual con la normatividad presupuestal, en

materia de la cesión de la posición contractual debía consagrar los componentes de inversión, respecto del cesionario, que le permitiera confirmar las obligaciones derivadas de esos compromisos presupuestales, que se relacionaban con las funciones propias de la entidad, en el marco de las exigencias técnicas y administrativas que demandaran la ejecución del proyecto de inversión 7501, para la estructuración integral de la Primera Línea del Metro para Bogotá.

Finalmente, los gastos que se autoricen en el presupuesto de la EMB, en el marco del proyecto de inversión para la ejecución del convenio cedido debía ser incluido en el documento de cesión, independiente del establecimiento de los rubros, pues la entidad debía programar de forma integral los gastos de inversión, las exigencias técnicas y administrativas necesarias para la ejecución del convenio, a partir del 10 de marzo de 2017, ya que no se contaba para este momento contractual con el balance financiero expedido por el cedente (IDU), para garantizar por parte del sujeto de control que las apropiaciones relacionados con los gastos de inversión se enmarcaran en el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, en concordancia con el Plan de Desarrollo.

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 el Informe Preliminar**; 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 en el Plan de Mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.1.2.13 Aspectos a tener en cuenta para futuras auditorías

Como resultado de la revisión de los informes de supervisión al Convenio 1880 de 2014, resulta necesario indicar, que sería muy importante que en próximas auditorías se verifique no solo la oportunidad en la entrega del balance financiero con que el IDU realizó el cierre para la cesión de la posición contractual a la EMB, con corte 10 de marzo de 2017, sino en la evaluación integral de los elementos estructurantes que determinan la ejecución, pues claramente se evidencia que si bien se requería conocer por parte de la EMB el estado de los recursos comprometidos y legalizados, así como los no comprometidos y no legalizados en el marco del corte financiero de la cesión, no se contaba con esta información según consta en los periodos comprendidos entre el 18 de abril al 18 de mayo de 2017; del 18 de mayo al 18 de junio de 2018, que le permitiera el adecuado

registro de los recursos que quedaban bajo la administración de la EMB, como cesionario del convenio.

En este contexto, se recomendaba, por parte de la supervisión del sujeto de control, que no se realizaran los avales de productos ni redistribución de los recursos disponibles del convenio hasta tanto no se hubiese recibido el corte financiero del convenio por parte del IDU.

Precisamente solo hasta el 28 de junio de 2017, mediante oficio 20173050588111, (Radicado IDU CR-CA-2017-0196 del 28/06/2017) el Instituto de Desarrollo Urbano envió el balance financiero suscrito con la Financiera de Desarrollo Nacional con corte al 09 de marzo de 2017, incumpliendo presuntamente el termino establecido en el parágrafo 2º de la Cláusula Primera de la cesión del convenio.

De esta forma, ante la preocupación del equipo auditor, en cuanto a la ejecución del convenio, respecto de las actuaciones administrativas adelantadas por la Financiera de Desarrollo Nacional para la estructuración del proyecto PLMB Tramo 1, así como el avance en el cumplimiento tanto físico como presupuestal, de la Meta 01 *“Alcanzar el 30 % de la construcción y suministro del proyecto, previa firma del Convenio de Cofinanciación”* del Proyecto de Inversión 7501 *“Primera Línea de Metro de Bogotá”* al cual está incorporado el Convenio 1880 de 2014, deberá ser objeto de auditorías posteriores, por la importancia que esto representa para la ciudad, con el fin de determinar el cumplimiento de las normas y principios de la contratación estatal, en el marco del uso racional de los recursos públicos.

3.1.3 Análisis Estudios Previos y Estructuración Precontractual y Contractual del Convenio Interadministrativo No 1880 de 2014

3.1.3.1 Antecedentes Convenio Interadministrativo y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN)

El convenio interadministrativo No. 1880 de 2014, se suscribió el día veintiséis (26) de diciembre de 2014 entre el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU) y la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL (FDN), identificada con NIT No. 860.509.022-9, representada legalmente por el señor CLEMENTE DEL VALLE BORRÁEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.148.272 expedida en Usaquén, en su calidad de presidente, como resultado del proceso de selección IDU-1880-2014, el cual tiene por objeto: *“Aunar esfuerzos para el desarrollo de las actividades relacionadas con la estructuración integral del proyecto “Primera Línea del Metro de Bogotá” en dos fases, a saber: Fase 1, denominada “Diseño de la transacción”*

y Fase 2, denominada "Estructuración integral"; el plazo de ejecución del convenio fue de 17 meses contados a partir del primer desembolso a cargo del IDU previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, lo cual ocurrió el día 21 de enero de 2015, de acuerdo al primer desembolso realizado a la FDN y con el acta de inicio del convenio.

En dos fases, a saber:

- a) **Fase 1. DISEÑO DE LA TRANSACCION:** Adelantar la conceptualización del esquema más eficiente para la financiación del proyecto, de modo que se identifiquen fuentes de financiación viables para el mismo y se determinen mecanismos y condiciones a través de las cuales se accederá a estos recursos. Una vez sea seleccionado el esquema de financiación en la Fase 1, por parte del Comité Interinstitucional, se continuará con la ejecución de la Fase 2.
- b) **Fase 2. ESTRUCTURACIÓN INTEGRAL:** consistirá en el desarrollo de un conjunto de actividades y estudios que permitirán consolidar los estudios técnicos y contar con las bases jurídicas y financieras para lograr la vinculación de inversionistas públicos y/o privados. Durante esta fase se realizarán las actividades de promoción y procesos de selección y contratación que se requieran para lograr tanto la financiación como la ejecución del Proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá.

Esta fase 2 (Estructuración Integral) en 3 subfases:

- a) Subfase 1: Estudio para optimizar el diseño de la PLMB y analizar alternativas de ejecución por tramos.
- b) Subfase 2: Ajustes al diseño básico avanzado de la PLMB, aplicables al Tramo 1 del Proyecto (Tramo occidente-Calle 26 o cercana a esta).
- c) Subfase 3: Estructuración Integral del Proyecto -Tramo 1.

Para tal efecto, la **Fase 1. DISEÑO DE LA TRANSACCION:** Se desarrollaría en un plazo de cuatro (4) meses y la **Fase 2. Estructuración Integral:** Se desarrollaría en un plazo de trece (13) meses a partir de la aprobación del Diseño de la Transacción. Este plazo contempla siete (7) meses para la estructuración integral y seis (6) meses de acompañamiento al proceso de contratación.

En cuanto al valor del convenio, en la cláusula DECIMA CUARTA, se estableció en la suma de SIETE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS

(\$7.650.000.000,00) M/CTE incluidos todos los costos directos, indirectos, impuestos, tasas o contribuciones a que haya lugar.

En concordancia con lo anterior, el día veintiuno (21) de enero de 2015 se firma el Acta de Inicio, con fecha de terminación inicial del veinte (20) de junio de 2016. El cuadro de los modificatorios se presenta en la ficha técnica correspondiente al convenio objeto de la presente auditoría.

Sobre el particular, el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 señala la posibilidad de celebrar de manera directa los contratos interadministrativos siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en su reglamento.

La modalidad de selección es la contratación directa para la celebración de convenios interadministrativos, de conformidad con los artículos, 6, 95 y 96 de la ley 489 de 1998, numeral 4 artículo 2 de la ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 92 y 95 de la ley 1474 de 2011, artículo 113 de la Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 149 del Estatuto Orgánico de Bogotá Decreto 1421 de 1993; todo esto, teniendo en cuenta el objeto del convenio y la naturaleza de las partes que intervienen en su celebración cuya finalidad es aunar esfuerzos para la consecución de intereses generales y garantía de derechos que legalmente deben ser protegidos.

Una vez consultada la información del Convenio 1880 de 2014, en el SECOP I y con la información suministrada por la EMB, mediante el oficio Oficio radicado RAD: EXT20-0004439 del 12 de noviembre de 2020, en respuesta al oficio de Solicitud de Información del Equipo Auditor radicado 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020, se elaboró la siguiente Ficha Técnica del Convenio:

Cuadro 24
Ficha Técnica del Convenio Interadministrativo 1880 de 2014
Suscrito entre el IDU-FDN

Millones de Pesos

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
Número del Contrato	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 1880 de 2014
Fecha de suscripción	26 de diciembre de 2014
Tipo y número de proceso de selección reportado en el SECOP	CONTRATACIÓN DIRECTA. PROCESO IDU-1880-2014
Objeto	Aunar esfuerzos para el desarrollo de las actividades relacionadas con la estructuración integral del proyecto "Primera Línea del Metro de Bogotá" en

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN																				
	dos fases, a saber: Fase 1, denominada "Diseño de la transacción" y Fase 2, denominada "Estructuración integral".																				
Contratista	LA FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A.- FDN, identificada con NIT No. 860.509.022-9.																				
Representante Legal (Si aplica)	CLEMENTE DEL VALLE BORRÁEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.148.272 expedida en Usaquén, en su calidad de Presidente.																				
Presupuesto Oficial Estimado (Proyectado por la entidad contratante)	\$ 7.650 Millones M/CTE incluidos todos los costos directos, indirectos, impuestos, tasas o contribuciones a que haya lugar.																				
Valor inicial del Contrato (Propuesta Adjudicada)	\$7.650 millones M/CTE incluidos todos los costos directos, indirectos, impuestos, tasas o contribuciones a que haya lugar.																				
Aportes	<p>De acuerdo con la cláusula decimocuarta, el valor del convenio No. 1880 de 2014 corresponde a la suma de SIETE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$7.650 millones) MCTE incluidos todos los costos directos, indirectos, impuestos, tasas o contribuciones a que haya lugar. Los aportes de las partes se determinaron de la siguiente manera: a) APOORTE DEL IDU "El IDU aportara la suma de SIETE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$7.650 millones) MCTE, los que se entregaran a título de amortización parcial a la FDN del valor global acordado en el presente convenio; para el desarrollo de los productos objeto del mismo y previa la entrega del plan de trabajo inicial y cronograma a cargo de la FDN, de conformidad con lo previsto en la cláusula decima quinta.</p> <p>b) APOORTE DE LA FINANCIERA: "La Financiera hará aportes en especie correspondiente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Gestión de recursos de cooperación internacional no reembolsable de organismos multilaterales. -Movilización de recursos de entidad públicas del orden nacional, de manera que se concreten los propósitos de colaboración que animan el presente convenio y que apuntan a aunar esfuerzos entre el distrito y la nación para la materialización para la estructuración integral del proyecto primera línea del metro. -Un equipo humano a su cargo conformado por: <table border="1" data-bbox="587 1375 1425 1738"> <thead> <tr> <th>ITEM</th> <th>CARGO</th> <th>DESCRIPCION</th> <th>NUMERO DE PROFESIONALES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Gerente Estructuración</td> <td>Carrera financieras y/o administrativas; con título de postgrado; con experiencia general de 15 años y específica de 10 años en banca de inversión y estructuración de proyectos de infraestructura</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Asesor Jurídico</td> <td>Profesional en derecho, con título de postgrado; con experiencia general de 10 años y específica de 5 años en desarrollo de proyectos de infraestructura.</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Asesor Financiero</td> <td>Profesional en carreras financieras; con título de postgrado, con experiencia general de 10 años y específica de 5 años en desarrollo de infraestructura.</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Asesor de desarrollo inmobiliario</td> <td>Ingeniero y/o arquitecto; con título de postgrado; experiencia general de 15 años y específica de 10 años en desarrollo de proyectos de renovación urbana y/o gestión urbana y/o gestión inmobiliaria asociados a proyectos de infraestructura.</td> <td>1</td> </tr> </tbody> </table>	ITEM	CARGO	DESCRIPCION	NUMERO DE PROFESIONALES	1	Gerente Estructuración	Carrera financieras y/o administrativas; con título de postgrado; con experiencia general de 15 años y específica de 10 años en banca de inversión y estructuración de proyectos de infraestructura	1	2	Asesor Jurídico	Profesional en derecho, con título de postgrado; con experiencia general de 10 años y específica de 5 años en desarrollo de proyectos de infraestructura.	1	3	Asesor Financiero	Profesional en carreras financieras; con título de postgrado, con experiencia general de 10 años y específica de 5 años en desarrollo de infraestructura.	1	4	Asesor de desarrollo inmobiliario	Ingeniero y/o arquitecto; con título de postgrado; experiencia general de 15 años y específica de 10 años en desarrollo de proyectos de renovación urbana y/o gestión urbana y/o gestión inmobiliaria asociados a proyectos de infraestructura.	1
ITEM	CARGO	DESCRIPCION	NUMERO DE PROFESIONALES																		
1	Gerente Estructuración	Carrera financieras y/o administrativas; con título de postgrado; con experiencia general de 15 años y específica de 10 años en banca de inversión y estructuración de proyectos de infraestructura	1																		
2	Asesor Jurídico	Profesional en derecho, con título de postgrado; con experiencia general de 10 años y específica de 5 años en desarrollo de proyectos de infraestructura.	1																		
3	Asesor Financiero	Profesional en carreras financieras; con título de postgrado, con experiencia general de 10 años y específica de 5 años en desarrollo de infraestructura.	1																		
4	Asesor de desarrollo inmobiliario	Ingeniero y/o arquitecto; con título de postgrado; experiencia general de 15 años y específica de 10 años en desarrollo de proyectos de renovación urbana y/o gestión urbana y/o gestión inmobiliaria asociados a proyectos de infraestructura.	1																		
Forma de Pago	Un primer desembolso por parte del IDU a favor de LA FDN, por la suma de																				

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
	<p>MIL SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$1.650 millones), una vez se radique por parte de LA FDN, el plan de trabajo y Cronograma que se desarrollará en la Fase 1 "Diseño de la Transacción", y el mismo sea aprobado por el IDU.</p> <p>Un segundo desembolso por parte del IDU a favor de LA FDN, por la suma de SEIS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$6.000 millones), una vez se aprueben el "Diseño de la Transacción" correspondiente a la Fase 1, por parte del IDU, así como el cronograma para la ejecución de la fase 2, momento a partir del cual comenzará a correr el plazo previsto para la misma.</p>
Fecha de inicio	21 de enero de 2015
Fecha de terminación inicial	20 de junio de 2016
No. Certificado de disponibilidad Presupuestal y valor	5994 del 23 de diciembre de 2014 por valor de \$7.650 Millones MCTE
No. Certificado de registro presupuestal y valor	5315 del 29 de diciembre de 2014, por valor de \$ 7.650 Millones MCTE
Prorroga y Modificación No. 1	<ul style="list-style-type: none"> • Prorroga el plazo de ejecución del convenio por el término de un (1) mes, es decir hasta el 21 de julio de 2016 inclusive. • • Modifica la cláusula Tercera: Actividades de la Fase 1 "Diseño de la Transacción", en su actividad No. 2 y modifica la cláusula Cuarta: Productos de la Fase 1 "Diseño de la Transacción, en su producto No. 2.
Fecha de la Prorroga y modificación No. 1	Junio 22 de 2015
Acta No. 2 de Suspensión	Se suspende el plazo de ejecución del convenio por el término de 46 días.
Fecha de la suspensión No. 2	Diciembre 18 de 2015
Acta No. 3 de Reinicio	Establece como fecha de reinicio el día 12 de enero de 2016, por lo tanto, la suspensión fue por el termino de 24 días.
Fecha del reinicio No. 3	Enero 12 de 2016
Modificación No. 2	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica la cláusula segunda alcance del objeto en el sentido de incluir tres subfases dentro de la fase 2 "Estructuración Integral". • Modifica la cláusula quinta actividades de la fase 2 "Estructuración Integral". • Modifica la cláusula Sexta Productos de la Fase 2 "Estructuración Integral".
Fecha modificación No. 2	Enero 28 de 2016
Prorroga No. 2	Prorroga el plazo de ejecución del convenio por el término de dos (2) meses. (Prorroga hasta el 14 de octubre de 2016)
Fecha Prorroga No. 2	Agosto 16 de 2016
Prorroga No. 3	Prorroga el Plazo de ejecución del convenio por el termino de diez (10) días calendario (Prorroga hasta el 24 de octubre de 2016)
Fecha Prorroga No. 3	Octubre 14 de 2016

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
Modificatorio No. 3 Adición 1 y Prorroga 4	<ul style="list-style-type: none"> • Modifica la cláusula segunda denominada alcance del objeto. • Modifica la Cláusula Quinta Actividades de la Fase 2 “Estructuración Integral”, incluyendo las actividades de las subfases 2 y 3. • Modificar la Cláusula Sexta, Productos de la Fase 2 “Estructuración Integral”. • Prorroga el plazo del convenio por el termino de diecinueve (19) meses y siete (7) días calendario contados a partir del vencimiento del plazo de la prorroga No. 3. • Adiciona el convenio en la suma de TREINTA Y OCHO MIL TREINTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA MIL SETECIENTOS SESENTA Y DOS PESOS (\$38.033.390.762) MCTE, que corresponde a los aportes del IDU. • Entrega de aportes: Por parte del IDU los aportes para la ejecución de las subfases 2 y 3 se entregarán mediante un desembolso por parte del IDU a favor de la FDN, una vez se radique por parte de la FDN y se apruebe por parte del IDU, el plan de trabajo y cronograma en las fases mencionadas. Por parte de la FDN. Los aportes de la FDN determinados en el literal B de la cláusula decima cuarta del convenio estarán dispuestos durante toda la ejecución para el cumplimiento de este.
Fecha Modificatorio No. 3	Octubre 24 de 2016
Valor total (Valor Final, que resulta de sumar todas las adiciones).	\$45.683,39 millones
No. Certificado de Disponibilidad y Registro Presupuestal (inicial y por cada adición)	CDP No. 2016101803 del 21 de octubre de 2016, por valor de \$38.033,39 millones. CRP No. 1627 del 24 de octubre de 2016, por valor de \$38.033,39 millones.
Plazo Final (Plazo final que resulta de sumar los tiempos de todas las prórrogas).	38 MESES Y 17 DIAS (Hasta el Modificatorio No. 3 Adición 1 y Prorroga 4, con fecha de terminación del 31 de mayo de 2018)
Fecha de terminación final	31 de octubre de 2020 (Según ultimo modificatorio No. 8 Adición No. 5 y Prórroga No. 7 - memorando interno GT-MEM20-0047 de 30/04/2020)
Estado	Terminado.
Supervisor y/o interventor	Subdirector General de Infraestructura del IDU
Fecha y numero del acta de liquidación (si aplica)	Hasta la fecha de la presente auditoria no se ha proferido acta alguna al respecto.

Fuente: Respuesta Empresa Metro de Bogotá Radicado EXTS20-0004439 del 12 de noviembre de 2020 - Convenio 1880/2014 -Proceso IDU-1880-2014 suscrito con la FDN.

Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá

3.1.4 Cesión de la posición contractual del IDU a la EMB del Convenio 1880 de 2014 suscrito con la FDN, con fecha del 10 de marzo de 2017.

De conformidad con el artículo 13 de la ley 80 de 1993, “los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirá por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.”

La cesión del contrato estatal, conforme al artículo 887 del Código de Comercio consiste en la sustitución de uno de los extremos de la relación contractual, en este sentido el cesionario se convierte en el titular de los derechos y obligaciones que procedan del contrato, ocupando material y jurídicamente la posición que antes tenía el cedente, lo que implica para este último, la extinción de la relación jurídica para ser transferencia al cesionario, quien en adelante ocupara la posición del contratista o del contratante, según corresponda.

El artículo 895 del Código de comercio, señala: *“La cesión de un contrato implica la de acciones, privilegios y beneficios legales inherentes a la naturaleza y condiciones del contrato; pero no transfiere los que se funden en causas ajenas al mismo, o en calidad o estado de la persona de los contratantes.”*

La Sección Tercera del Consejo de Estado, se pronunció sobre las características de la cesión del contrato, en la sentencia del 28 de septiembre de 2011, expediente No. 15.476, manifestando lo siguiente:

“Los artículos 887 a 896 del Código de Comercio regulan la cesión del contrato, figura que no se encuentra contemplada en el Código Civil, en tanto en este se consagra la cesión de créditos o derechos (arts. 1959 y ss.). En efecto, de conformidad con el artículo 887 del Código de Comercio, en los contratos mercantiles de ejecución periódica o sucesiva o de ejecución instantánea que aún no hayan sido cumplidos en todo o en parte, cada una de las partes podrá hacerse sustituir por un tercero, en la totalidad o en parte de las relaciones derivadas del contrato, quien en adelante ocupará la posición jurídica que tenía el que cede...”

En el contexto, con la intención de ceder la posición contractual en el convenio 1880 de 2014 por parte del IDU a la EMB en su calidad de contratante frente a la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), para realizar el traslado de los temas asociados al proyecto de la primera línea del metro de Bogotá, se tienen las siguientes comunicaciones que respaldan la utilización legal de esta figura jurídica, los cuales se mencionan de la siguiente manera:

1. Comunicación numerada con el radicado IDU 20175260016712 del 11 de enero de 2017, suscrita por el Gerente General de la EMPRESA METRO DE BOGOTA, con destino a la Directora General del IDU, se manifestó la intención de asumir la posición negocial del IDU en el convenio 1880 de 2014.
2. Comunicación 20174050013101 del 13 de enero de 2017, la Directora General del IDU contestó el oficio con el número 20175260016712 del 11

de enero de 2017 del Gerente General de la EMB, considerando viable la cesión de la posición contractual del IDU por la EMB en el convenio objeto de la presente auditoría.

3. Comunicación radicada con el número 20174050013121, en el cual la Directora General del IDU solicitó al representante legal de la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL (FDN) autorizar al IDU ceder la totalidad de los derechos y obligaciones del IDU, nativos y derivados del convenio 1880 de 2014 a la EMB.
4. Con el oficio radicado en el IDU No. 20175260028242 del 17 de enero de 2017 el representante legal de la Financiera de Desarrollo Nacional -FDN autorizo la cesión y reemplazo del IDU por la EMB.

Ya en cumplimiento de estos antecedentes y consideraciones previas, en donde todas las partes involucradas en el convenio interadministrativo No. 1880 de 2014, autorizaron las condiciones de la cesión, se tiene que el día 10 de marzo de 2017, se suscribe la cesión de la posición contractual que tenía el IDU a la EMB, cuyo objeto consistía, según consta en la cláusula primera: *“El cedente por medio del presente documento, cede expresa e irrevocablemente en favor del cesionario la posición contractual que ostenta en el convenio interadministrativo No. 1880 de 2014”*, para el presente caso corresponde del IDU como cedente, a la EMB como cesionario de la posición contractual dentro del convenio objeto de la presente auditoría, suscrito con la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN).

Cuadro 25
Ficha Técnica del Convenio Interadministrativo 1880 de 2014
Después de la cesión contractual EMB-FDN

Millones de pesos

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
Número del Contrato	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 1880 de 2014
Fecha de suscripción de la cesión contractual	Marzo 10 de 2017
Tipo y número de proceso de selección reportado en el SECOP	CONTRATACIÓN DIRECTA. PROCESO EMB-1880-2014
Objeto	Objeto de la cesión de la posición contractual. El cedente por medio del presente documento, cede expresa e irrevocablemente en favor del cesionario la posición que ostenta en el presente convenio.
Contratista	LA FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL S.A.- FDN, identificada con NIT No. 860.509.022-9.
Representante Legal (Si aplica)	CARLOS ALBERTO SANDOVAL REYES, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.470.427 expedida en Bogotá, en su calidad de presidente.
Valor inicial del Contrato (Propuesta Adjudicada)	\$7.650.000 Millones M/CTE incluidos todos los costos directos, indirectos, impuestos, tasas o contribuciones a que haya lugar.

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN																				
Aportes	<p>De acuerdo con la cláusula decimocuarta, el valor del convenio No. 1880 de 2014 corresponde a la suma de SIETE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$7.650 millones) MCTE incluidos todos los costos directos, indirectos, impuestos, tasas o contribuciones a que haya lugar. Los aportes de las partes se determinaron de la siguiente manera: APORTE DEL IDU "El IDU aportara la suma de SIETE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$7.650 millones) MCTE, los que se entregaran a título de amortización parcial a la FDN del valor global acordado en el presente convenio; para el desarrollo de los productos objeto de este y previa la entrega del plan de trabajo inicial y cronograma a cargo de la FDN, de conformidad con lo previsto en la cláusula decima quinta. APORTE DE LA FINANCIERA: La Financiera hará aportes en especie correspondiente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Gestión de recursos de cooperación internacional no reembolsable de organismos multilaterales. -Movilización de recursos de entidad públicas del orden nacional, de manera que se concreten los propósitos de colaboración que animan el presente convenio y que apuntan a aunar esfuerzos entre el distrito y la nación para la materialización para la estructuración integral del proyecto primera línea del metro. -Un equipo humano a su cargo conformado así: <table border="1" data-bbox="532 852 1372 1335"> <thead> <tr> <th>ITEM</th> <th>CARGO</th> <th>DESCRIPCION</th> <th>NUMERO DE PROFESIONALES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Gerente estructuración</td> <td>Carrera financieras y/o administrativas; con título de postgrado; con experiencia general de 15 años y específica de 10 años en banca de inversión y estructuración de proyectos de infraestructura</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Asesor Jurídico</td> <td>Profesional en derecho, con título de postgrado; con experiencia general de 10 años y específica de 5 años en desarrollo de proyectos de infraestructura.</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Asesor Financiero</td> <td>Profesional en carreras financieras; con título de postgrado, con experiencia general de 10 años y específica de 5 años en desarrollo de infraestructura.</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>4</td> <td>Asesor de desarrollo inmobiliario</td> <td>Ingeniero y/o arquitecto; con título de postgrado; experiencia general de 15 años y específica de 10 años en desarrollo de proyectos de renovación urbana y/o gestión urbana y/o gestión inmobiliaria asociados a proyectos de infraestructura.</td> <td>1</td> </tr> </tbody> </table>	ITEM	CARGO	DESCRIPCION	NUMERO DE PROFESIONALES	1	Gerente estructuración	Carrera financieras y/o administrativas; con título de postgrado; con experiencia general de 15 años y específica de 10 años en banca de inversión y estructuración de proyectos de infraestructura	1	2	Asesor Jurídico	Profesional en derecho, con título de postgrado; con experiencia general de 10 años y específica de 5 años en desarrollo de proyectos de infraestructura.	1	3	Asesor Financiero	Profesional en carreras financieras; con título de postgrado, con experiencia general de 10 años y específica de 5 años en desarrollo de infraestructura.	1	4	Asesor de desarrollo inmobiliario	Ingeniero y/o arquitecto; con título de postgrado; experiencia general de 15 años y específica de 10 años en desarrollo de proyectos de renovación urbana y/o gestión urbana y/o gestión inmobiliaria asociados a proyectos de infraestructura.	1
ITEM	CARGO	DESCRIPCION	NUMERO DE PROFESIONALES																		
1	Gerente estructuración	Carrera financieras y/o administrativas; con título de postgrado; con experiencia general de 15 años y específica de 10 años en banca de inversión y estructuración de proyectos de infraestructura	1																		
2	Asesor Jurídico	Profesional en derecho, con título de postgrado; con experiencia general de 10 años y específica de 5 años en desarrollo de proyectos de infraestructura.	1																		
3	Asesor Financiero	Profesional en carreras financieras; con título de postgrado, con experiencia general de 10 años y específica de 5 años en desarrollo de infraestructura.	1																		
4	Asesor de desarrollo inmobiliario	Ingeniero y/o arquitecto; con título de postgrado; experiencia general de 15 años y específica de 10 años en desarrollo de proyectos de renovación urbana y/o gestión urbana y/o gestión inmobiliaria asociados a proyectos de infraestructura.	1																		
Forma de Pago	<p>Un primer desembolso por parte del IDU a favor de LA FDN, por la suma de MIL SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$1.650 millones), una vez se radique por parte de LA FDN, el plan de trabajo y Cronograma que se desarrollará en la Fase 1 "Diseño de la Transacción", y el mismo sea aprobado por el IDU.</p> <p>Un segundo desembolso por parte del IDU a favor de LA FDN, por la suma de SEIS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$6.000 millones), una vez se aprueben el "Diseño de la Transacción" correspondiente a la Fase 1, por parte del IDU, así como el cronograma para la ejecución de la fase 2, momento a partir del cual comenzará a correr el plazo previsto para la misma.</p>																				
Fecha de la cesión de posición contractual	10 de marzo de 2017																				
Fecha de terminación inicial	20 de junio de 2016																				

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
Modificación No. 4	<ul style="list-style-type: none"> Se incluye párrafo de alcance en la CLÁUSULA SEGUNDA - ALCANCE DEL OBJETO. Incluir párrafo de la cláusula segunda: <i>"Párrafo: La FDN podrá celebrar los convenios o contratos interadministrativos que sean necesarios para el desarrollo del objeto del presente convenio"</i>. Se modifica la CLAUSULA QUINTA. - Actividades de la fase 2 estructuración integral: De acuerdo con las subfases de la fase 2 se establecen las actividades de cada una en el anexo No. 2 y se establecen las actividades que la FDN ejecutará para las subfases 2 y 3. Se modifica la CLAUSULA SEXTA. productos de la fase 2 <i>"Estructuración Integral"</i> de acuerdo con las actividades establecidas en la cláusula quinta. Se modifica la CLÁUSULA OCTAVA. Obligaciones específicas de las partes del convenio. Se modifica la CLÁUSULA NOVENA. Comité interinstitucional del convenio. Se modifica la CLÁUSULA DÉCIMA. funciones del comité interinstitucional del convenio. Se modifica la cláusula DÉCIMA PRIMERA. Comité técnico. Se modifica la CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. Funciones del comité técnico del convenio. Se modifica la CLAUSULA DECIMA CUARTA valor del convenio. Se modifica la CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCERA. – supervisión conjunta.
Fecha de la modificación No. 4	Septiembre 11 de 2017.
Modificación 5 y Adición 2	<ul style="list-style-type: none"> Modifica el Anexo 2 del Convenio con el fin de incluir actividades en los numerales: 1 "Alcance General de las Actividades de la Subfase 2", 2.3 "Actividad 3 Geotecnia Base", 2.9 "Estudios Ambientales y Sociales", 3.9 "Producto 9 Estudios Ambientales y Sociales" Modifica el Anexo 2 eliminado dos actividades el numeral 1 "Alcance General de las Actividades de la Subfase 2" del mismo. Adiciona el Valor del Convenio en \$1.565,091 millones y regula el desembolso y rendimientos de los recursos adicionados.
Fecha de la modificación No. 5	Marzo 9 de 2018
Modificación No. 6, Adición No. 3 y Prórroga No. 5	<ul style="list-style-type: none"> Modifica la Cláusula Segunda – Alcance del Objeto para incluir la Subfase 4. Modificar la Cláusula Quinta – Actividades de la Fase 2 <i>"Estructuración Integral"</i>. Modificar la Cláusula Sexta – Productos de la Fase 2 <i>"Estructuración Integral"</i>. Modificar el Párrafo 2 de la Cláusula Décima Cuarta Valor del Convenio, relacionado con los gastos administrativos del convenio. Prorrogar el plazo del convenio hasta el 31 de mayo de 2019 inclusive. Adicionar el valor del Convenio por la suma de \$17.852,065 millones. Regular el desembolso de los recursos adicionados. Reemplazar en su integridad el Anexo 2 del Convenio. Regular los Rendimientos del Convenio.
Fecha del modificatorio No. 6	Mayo 30 de 2018
Modificación No. 7, Adición No. 4 y Prórroga No. 6	<ul style="list-style-type: none"> Adicionar el valor del convenio por la suma de \$5.183, 18 millones. Modificar el Párrafo 2 de la Cláusula Décima Cuarta Valor del Convenio relacionado con los gastos administrativos del convenio. Regular el desembolso de los recursos adicionados. Prorrogar el plazo del convenio hasta el 30 de abril de 2019 Aclarar la Cláusula Sexta – Productos de la Fase 2 de la <i>"Estructuración Integral"</i> Reemplazar en su integridad el Anexo 2 del Convenio. Regular los Rendimientos del Convenio
Fecha del modificatorio No. 7	Abril 30 de 2019
Modificatorio No. 8, Adición No. 5 y Prórroga No. 7.	<ul style="list-style-type: none"> Modificar el párrafo 2 de la cláusula decima cuarta "Valor del Convenio". Párrafo 2: El valor total de los gastos administrativos previstos a partir del 10 de marzo de 2017 y hasta el 31 de octubre de 2020, es la suma de SEIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS MILLONES CIENTO TREINTA Y UN MIL CUATROCIENTOS TRECE PESOS

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
	<p>M/CTE (\$6.396,13 millones), incluido el IVA vigente y demás tributos que se causen, el cual será pagado de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un primer pago por valor de CUATROCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES CIENTO TREINTA Y SIETE MIL CIENTO TREINTA Y TRES PESOS (\$431,13 millones) M/CTE, incluido el IVA vigente, una vez se realice la suscripción del acta de inicio del contrato derivado de la CONVOCATORIA CONCURSO DE MÉRITOS No. FDN-VE-02 DE 2017 – “<i>ESTRUCTURACIÓN FINANCIERA DEL PROYECTO PARA LA CONSTRUCCIÓN, OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA PRIMERA LINEA DEL METRO PARA BOGOTÁ - PLMB</i>”. 2. Un segundo pago por valor de SEISCIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS VEINTISIETE PESOS (\$698,65 millones m/cte.), incluido el IVA vigente, una vez se realice la correspondiente publicación de la hoja de términos (term sheet) o el modelo de contrato para cada uno de los procesos y contrataciones que se deba adelantar, de acuerdo con la transacción definida. Sobre el contrato de interventoría, solo será necesaria la entrega del modelo de contrato. 3. Un tercer pago por valor de QUINIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS SEIS MIL CUATROCIENTOS DIEZ PESOS (\$562,40 millones m/cte), incluido el IVA vigente, una vez se realice la apertura de la convocatoria para precalificar a los potenciales oferentes del contrato de concesión del Proyecto PLMB, y se realice la publicación de la solicitud de manifestación de interés del contrato de interventoría. 4. Un cuarto pago por valor de NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS CUATRO MIL CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$975,20 millones m/cte.), incluido el IVA vigente, una vez se publique el informe de oferentes precalificados para adelantar el proceso de selección del concesionario del Proyecto PLMB, y se entregue a la EMB el informe de resultados de la etapa de retroalimentación con los oferentes precalificados para adelantar el proceso de selección del concesionario del Proyecto PLMB. 5. Un quinto pago por valor de SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS (\$688,37 millones m/cte.), incluido el IVA vigente, una vez se publique la conformación de la lista corta para adelantar el proceso de selección de la interventoría. 6. Un sexto pago por valor de NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS CUATRO MIL CINCUENTA Y CUATRO PESOS (\$975,20 millones m/cte.), incluido el IVA vigente, una vez se realice la publicación de los PLIEGOS DE LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL para adelantar el proceso de selección del concesionario del Proyecto PLMB. 7. Un séptimo pago por valor de DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS VEINTICUATRO MIL SETECIENTOS VEINTIDOS PESOS (\$286,82 millones m/cte.), incluido el IVA vigente, una vez se realice la publicación de los términos de referencia para adelantar el proceso de selección del contrato de interventoría. 8. Un octavo pago por valor de QUINIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$573,64 millones m/cte.), incluido el IVA vigente, a la fecha de cierre de recepción de ofertas del proceso de selección del concesionario del Proyecto PLMB. 9. Un noveno pago por valor de QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES VEINTISIETE MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS PESOS (\$588,02 millones

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
	m/cte.), incluido el IVA vigente, a la fecha de cierre de recepción de ofertas del proceso de selección de la interventoría. 10. Un décimo pago por valor de SEISCIENTOS DIECISEIS MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS ONCE PESOS (\$616,64 millones m/cte.), incluido el IVA vigente, una vez se reciba y apruebe el informe completo de la asesoría y acompañamiento realizado por la FDN a la EMB durante los procesos de selección, adjudicación y legalización contractual. <ul style="list-style-type: none"> • Prórroga del plazo de ejecución del convenio hasta el 31 de octubre de 2020, inclusive, contado a partir del día siguiente a la fecha de vencimiento del plazo de la prórroga No. 6 suscrita el 30 de mayo de 2019. • Adición del convenio por valor de \$1.381,11 millones, incluidos todos los costos directos, indirectos, impuestos, gravámenes, tasas a que haya lugar, que corresponde a un aporte de la EMB, a través de un único desembolso a la FDN.
Fecha del Modificatorio No. 8	Abril 30 de 2020
Certificado de Disponibilidad Presupuestal de la Adición	CDP No. 001340 del 27 de abril de 2020 afecta el rubro presupuestal No. 334011502180147007501-Primera Línea del Metro de Bogotá.
Valor total (Valor Final, que resulta de sumar todas las adiciones).	Setenta y un mil seiscientos sesenta y cuatro millones ochocientos cincuenta y seis mil novecientos setenta y nueve pesos (\$71.664,85 millones moneda Legal).
Plazo Final (Plazo final que resulta de sumar los tiempos de todas las prórrogas).	67 meses y 17 días (Desde el 21 de enero de 2015 al 31 de octubre de 2020)
Fecha de terminación final	31 de octubre de 2020
Estado	Terminado
Supervisor y/o interventor	Gerente Técnico EMB
Fecha y numero del acta de liquidación (si aplica)	A la fecha de la presente auditoria no se ha proferido acta alguna al respecto.

Fuente: Respuesta Empresa Metro de Bogotá Radicado EXTS20-0004439 del 12 de noviembre de 2020 - Convenio 1880/ 2014 - Proceso EMB-1880-2014 suscrito con la FDN.

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

Cuadro 26 Adiciones y prórrogas del convenio 1880- 2014

Millones de Pesos

Tipología de la modificación	Fecha de la suscripción	Tiempo Prorrogado y/o suspendido en el convenio	Adición	Valor total
Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014 IDU -FDN	Diciembre 26 de 2014	17 mese total del convenio		\$7.650 ,0
Prórroga y modificatorio No. 1	Junio 22 de 2015	1 mes		
Acta No. 2 de suspensión	Diciembre 18 de 2015	Suspende 46 días calendario		
Acta No. 3 de reinicio	Enero 12 de 2016	Reinicia el 12 de enero de 2016- suspendido por 24 días.		
Prórroga No. 2	Agosto 16 de 2016	2 meses		
Prórroga No. 3	Octubre 14 de 2016	10 días calendario		
Modificación No. 3 Adición No. 1 y Prórroga No. 4	Octubre 24 de 2016	19 meses y 7 días calendario	\$ 38.033, 39	\$38.033,39
TOTAL, ADMINISTRADO IDU-FDN				\$45.683,39
CESIÓN DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 1880 DE 2014 DEL IDU A LA EMPRESA METRO DE BOGOTA (marzo 10 de 2017)				

Tipología de la modificación	Fecha de la suscripción	Tiempo Prorrogado y/o suspendido en el convenio	Adición	Valor total
Modificación No. 5 Adición No. 2	Marzo 9 de 2018		\$1.565,091	\$1.565,091
Modificación No. 6 Adición No. 3 y Prorroga No. 5	Mayo 30 de 2018	Prorrogar el plazo del convenio hasta el 31 de mayo de 2019 inclusive	\$17.852,065	\$17.852,065
Modificación No. 7, Adición No. 4 y Prorroga No. 6	Abril 30 de 2019	Prorrogar el plazo del convenio hasta el 30 de abril de 2020 inclusive	\$5.183,189	\$5.183,189
Modificación No. 8, Adición No. 5 y Prorroga No. 7	Abril 30 de 2020	Prorrogar el plazo del convenio hasta el 31 de octubre de 2020 inclusive	\$1.381,119	\$1.381,119
TOTAL, ADMINISTRADO EMB-FDN (CORTE 31/10/2020)				\$25.981,466
VALOR TOTAL DEL CONVENIO 1880 DE 2014				\$71.664,856

Fuente: Respuesta Empresa Metro de Bogotá Radicado EXTS20-0004439 del 12 de noviembre de 2020 - Convenio 1880/ 2014 Proceso EMB-1880-2014 suscrito con la FDN.

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

Cuadro 27 Garantía única de cumplimiento – cesión posición contractual del 10 de marzo de 2017

Millones de Pesos

Condiciones Generales Contenedidas en el Convenio 1880 de 2014	No. De la Póliza	Objeto	Vigencia General Desde	Vigencia General Hasta	Fecha de Aprobación	Valor en Pesos
<p>A) CUMPLIMIENTO: El valor de este amparo será equivalente al 10 % del valor total del convenio y tendrá una vigencia hasta el mismo plazo del convenio y 6 meses más.</p> <p>B) CALIDAD DEL SERVICIO: El valor de este amparo será equivalente al 10 % del valor total del convenio y tendrá una vigencia por el plazo del convenio y 1 año más.</p> <p>C) PAGO DE SALARIOS, PRESTACIONES SOCIALES E INDEMNIZACIONES: El valor de este amparo será equivalente como mínimo al 5 % del valor total del convenio y deberá extenderse por el plazo del convenio y 3 años más.</p>	NB100039637 Anexo 9 suscrita con Seguros Mundial	Se actualiza la póliza de acuerdo con el documento de cesión de la posición contractual en el Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014, firmado el 10 de marzo de 2017.	26/12/2014	31/05/2021	21/06/2017	<p>*Sumas aseguradas para cada uno de los amparos así: a) CUMPLIMIENTO: 10% del valor total del Convenio \$4.568,33 millones. (VIGENCIA DESDE 15/03/2017 AL 01/12/2018)</p> <p>b) CALIDAD DEL SERVICIO: 10% del valor total del Convenio \$4.568,33 millones (VIGENCIA DESDE 15/03/2017 AL 31/05/2019)</p> <p>c) PRESTACIONES SOCIALES: 5% del valor total del Convenio \$2.284,16 millones (VIGENCIA DESDE 15/03/2017 AL 31/05/2021)</p>
	NB100039637 Anexo 10 suscrita con Seguros S.A.	Actualización de garantía por suscripción del modificatorio No. 4	26/12/2014	31/05/2021	14/09/2017	<p>*Sumas aseguradas para cada uno de los amparos así: a) CUMPLIMIENTO: 10% del valor total del Convenio \$4.568,33 millones (VIGENCIA DESDE 15/03/2017 AL 01/12/2018)</p> <p>B) CALIDAD DEL SERVICIO: 10% del valor total del Convenio. \$4.568,33 millones (VIGENCIA DEL 15/03/2017 AL 31/05/2019)</p> <p>C) PRESTACIONES SOCIALES: 5% del valor total del Convenio \$2.284,16 millones (VIGENCIA DEL 15/03/2017 AL 31/05/2021)</p>
	NB100039637 Anexo 12 suscrita con Seguros S.A.	Actualización de garantía por suscripción de la Modificación 5 y adición 2 al Convenio	26/12/2014	31/05/2021	22/03/2018	<p>VALOR ACUMULADO (VL INICIAL \$7.650.000.000 + VL ADICIÓN 1 \$38.033,39 + VL ADICION 2 \$1.565,09) \$47.248,48 millones.</p> <p>*Sumas aseguradas para cada uno de los amparos así: A) CUMPLIMIENTO: 10% del valor total del Convenio \$4.724,84 millones (VIGENCIA DEL 20/03/2018 AL 01/12/2018).</p> <p>B) CALIDAD DEL SERVICIO: 10% del valor total del Convenio \$4.724,84 millones (VIGENCIA DEL 20/03/2018 AL 31/05/2019)</p> <p>C) PRESTACIONES SOCIALES: 5% del valor total del Convenio \$2.362,42 millones (VIGENCIA DEL 20/03/2018 AL 31/05/2021)</p>

Condiciones Generales Contenido en el Convenio 1880 de 2014	No. De la Póliza	Objeto	Vigencia General Desde	Vigencia General Hasta	Fecha de Aprobación	Valor en Pesos
	NB100039637 Anexo 13 suscrita con Mundial de Seguros S.A.	Actualización de la garantía por suscripción de la Modificación 6, Adición 3 y Prorroga No. 5 al convenio	26/12/2014	31/05/2022	8/06/2018	<p>VALOR ACUMULADO (VL INICIAL \$7.650 millones + VL ADICIÓN 1 \$38.033,39 millones + VL ADICION 2 \$1.565,09 millones +VL ADICION 3 \$17.852, 06 millones) \$65.100,54 millones. Sumas aseguradas para cada uno de los amparos así</p> <p>a) CUMPLIMIENTO: 10% del valor total del Convenio \$6.510,05 millones. (VIGENCIA DEL 30/05/2018 AL 01/12/2019)</p> <p>b) CALIDAD DEL SERVICIO: 10% del valor total del Convenio \$6.510,05 millones. (VIGENCIA DEL 30/05/2018 AL 31/05/2020).</p> <p>c) PRESTACIONES SOCIALES: 5% del valor total del Convenio \$3.255, 02 millones (VIGENCIA DEL 30/05/2018 AL 31/05/2022)</p>
	NB100039637 Anexo 15 SUSCRITA CON MUNDIAL DE SEGUROS S.A.	Actualización de garantía por suscripción de la Modificación 7, adición 4 y prórroga 6 al Convenio	28/12/2014	30/04/2023	12/06/2019	<p>VALOR ACUMULADO (VL INICIAL \$7.650 millones + VL ADICIÓN 1 \$38.033,39 + VL ADICION 2 \$1.565,09 millones +VL ADICION 3 \$17.852,06 millones + ADICION 4 \$5.183,18 millones) \$70.283,73 millones.</p> <p>* Sumas aseguradas para cada uno de los amparos así:</p> <p>a) CUMPLIMIENTO: 10% del valor total del Convenio. \$7.028,37 millones. (VIGENCIA DEL 30/05/2019 AL 31/10/2020)</p> <p>b) CALIDAD DEL SERVICIO: 10% del valor total del Convenio \$7.028,37 millones (VIGENCIA DEL 30/05/2019 AL 30/04/2021).</p> <p>c) PRESTACIONES SOCIALES: 5% del valor total del Convenio \$3.514,18 millones (VIGENCIA DEL 30/05/2019 AL 30/04/2023)</p>
	NB100039637 Anexo 16 suscrita con Mundial de Seguros S.A.	Actualización de garantía por suscripción de la Modificación 8, adición 5 y prórroga 7 al Convenio	26/12/2014	31/10/2023	26/05/2020	<p>VALOR ACUMULADO (VL INICIAL \$7.650 millones + VL ADICIÓN 1 \$38.033,39 millones + VL ADICION 2 \$1.565,09 millones +VL ADICION 3 \$17.852,06 millones + ADICION 4 \$5.183,18 millones + ADICION 5 \$1.381,11 millones) \$71.664,85 millones.</p> <p>*Sumas aseguradas para cada uno de los amparos así:</p> <p>a) CUMPLIMIENTO: 10% del valor total del Convenio \$7.166,54 millones. (VIGENCIA DEL 30/04/2020 AL 30/04/2021)</p> <p>b) CALIDAD DEL SERVICIO: 10% del valor total del Convenio. \$7.166,54 millones (VIGENCIA DEL 30/04/2020 AL 31/10/2021)</p> <p>c) PRESTACIONES SOCIALES: 5% del valor total del Convenio \$3.583,27 millones (VIGENCIA DEL 30/04/2020 AL 31/10/2023).</p>

Fuente: Respuesta Empresa Metro de Bogotá Radicado EXTS20-0004439 del 12 de noviembre de 2020 - Convenio 1880/ 2014 Proceso EMB-1880-2014 suscrito con la FDN.

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

En desarrollo de la Auditoria de Desempeño, PAD 2020 que se adelanta en la EMPRESA METRO DE BOGOTA S.A., teniendo en cuenta el Memorando de Asignación Contraloría de Bogotá, de la Auditoria de Desempeño código 119 PAD 2020 No. 3-2020-30402 del 28 de octubre de 2020, se verificó la información que soporta la ejecución, en cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas y la gestión fiscal de los recursos públicos invertidos; de igual forma a partir de la información que se encuentra publicada en el SECOP I y la suministrada por el sujeto de control, a través de la Oficina de Control Interno designada para tal efecto, para consolidar la información de los procesos contractuales de la entidad.

En este contexto, el equipo auditor procede a solicitar la información referente al convenio interadministrativo No.1880 de 2014 suscrito entre el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) con la FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL, cedido a la EMPRESA METRO DE BOGOTÁ, el 10 de marzo de 2017 mediante oficio con Radicado 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020, dando contestación la entidad mediante radicado EXTS20-0004439 del 12 de noviembre de 2020; oficio adicional con radicado No. No. 2-2020-19366 Proceso No. 1280698 de fecha 20 de noviembre de 2020, con respuesta Radicado EXTS20-0004617 del 23 de noviembre de 2020; en este contexto como producto de la evaluación realizada a este convenio, se formularon los siguientes hallazgos:

3.1.4.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por vulneración al principio de planeación, transparencia y responsabilidad frente a la publicidad de la cesión y documentos contractuales del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014 cedido a la EMB por el IDU.

Para realizar la estructuración integral del proyecto Primera Línea de Metro para Bogotá, IDU suscribió el Convenio 1880 de 2014 con la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), en cuya cláusula Primera consistió en: *“Aunar esfuerzos para el desarrollo de las actividades relacionadas con la estructuración integral de Proyecto “Primera Línea de Metro de Bogotá” en dos fases, a saber: Fase 1, denominada “Diseño de la Transacción” y Fase 2, denominada “Estructuración Integral”.*

En su cláusula segunda consagraba su alcance de la siguiente manera: *“La estructuración integral por parte de la FDN de la “Primera Línea de Metro de Bogotá”, en adelante “El Proyecto”, se realizará en dos fases subsecuentes a través de las cuales se definirá un modelo de transacción que será objeto de estructuración y permitirá implementar el método más adecuado de contratación para la ejecución de la primera línea del Metro de Bogotá.*

Fase 1. “Diseño de la Transacción: consistirá en adelantar la conceptualización de esquema más eficiente para la financiación de proyecto, de modo que se identifiquen fuentes de financiación viables para el mismo, y se determinen mecanismos y condiciones a través de los cuales se accederá a estos recursos. Una vez sea seleccionado el esquema de financiación en la Fase 1, por parte de Comité Interinstitucional constituido para el desarrollo de este convenio, se continuará con la ejecución de la Fase 2.

Fase 2. “Estructuración Integral” consistirá en el desarrollo de un conjunto de actividades y estudios que permitirán consolidar los estudios técnicos y contar con las bases jurídicas y financieras para lograr la vinculación de inversionistas públicos y/o privados. Durante esta fase se realizarán las actividades de promoción y procesos de selección y contratación que se requieran para lograr tanto la financiación como la ejecución de

Proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá.”

El día 10 de marzo de 2017, el IDU cedió su posición contractual dentro del convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014 a la Empresa Metro de Bogotá.

En este contexto, el equipo auditor mediante radicado No. 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020, le solicitó a la entidad, que en cuadro Excel adjuntara la información del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014, las indicaciones contractuales y el link, para que este equipo auditor contara con toda la información publicada en el SECOP, desde su suscripción hasta el desarrollo y ejecución del mismo por parte de la EMB, con la siguiente información:

Cuadro 28
Solicitud de Información Contractual

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 1880 DE 2014 SUSCRITO ENTRE LA EMB Y FDN																			
VIGENCIA	VALOR INICIAL	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	OBJETO	PLAZO INICIAL	FECHA ACTA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	FECHA DE LIQUIDACIÓN Y/O ACTA DE ENTREGAY RECIBO FINAL	ADICIONES, PRORROGAS, SUSPENSIONES, ACLARACIONES					PAGOS						
								Nº.	FECHA	VALOR	JUSTIFICACIÓN	VALOR FINAL	ORÍGEN DE LOS RECURSOS	Nº.	FECHA	VALOR	JUSTIFICACIÓN		

Fuente y Elaboró: CONTRALORIA DE BOGOTÁ. Dirección de Movilidad. Subdirección de Fiscalización Movilidad. Equipo Auditor ante la Empresa Metro de Bogotá- Oficio de Solicitud de Información Radicado 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020 del Equipo Auditor

La entidad mediante radicado EXTS20-0004439 del 12 de noviembre de 2020 manifiesta que: *“En el link remitido con los anexos a esta comunicación, se adjunta el cuadro diligenciado de acuerdo con la solicitud de la Contraloría; mencionando que como se ha indicado en anteriores comunicaciones, la Empresa Metro de Bogotá S.A. (EMB), inició operaciones en enero de 2017 y recibió la cesión de la posición contractual del Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- en el convenio 1880 de 2014 el 10 de marzo de 2017. Por lo anterior, la información solicitada por la Contraloría se diligencia, con la advertencia de que la responsabilidad tanto del IDU como de la EMB quedó plasmada de manera clara en la Cláusula Tercera de la Cesión que indicó:*

“TERCERA. - RESPONSABILIDADES DEL CEDENTE. EL CEDENTE [el IDU] se obliga a responder la existencia y validez del Convenio Interadministrativo 1880 de 2014, así como por todos los actos ejecutados y las gestiones adelantadas desde la fecha de la celebración de dicho Convenio, esto es, desde el veintiséis (26) de diciembre de 2014

hasta la fecha de perfeccionamiento de la presente cesión, en cumplimiento de sus obligaciones legales y contractuales”.

En ese sentido, sostuvo el sujeto de control que la información reportada por la EMB anterior a 10 de marzo de 2017, le correspondía exclusivamente y bajo la responsabilidad del IDU, en cuanto a la ejecución del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014.

Posteriormente el equipo auditor, solicita la base de datos de la contratación vigencias: 2017, 2018 y 2019, donde se pudiese evidenciar los datos contractuales del convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014, suscrito entre la EMB y la FDN., para lo cual la entidad sostiene en su respuesta que en cumplimiento de lo establecido en el literal e) del artículo 9 de la Ley 1712 de 2014 indica: *“Artículo 9°. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan: (...).*

e) Su respectivo plan de compras anuales, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas.”

De igual forma, sostiene la empresa Metro de Bogotá que publicó la cesión del Convenio 1880 de 2014 en el botón de transparencia, correspondiente a la vigencia 2017, año en que se suscribió la Cesión de la posición contractual del IDU a la EMB. Esta información puede ser consultada en el siguiente link:

https://www.metrodebogota.gov.co/transparencia/contratacion/ejecucion_contratos.

Siguiendo con el análisis correspondiente, se le solicitó al sujeto de control que manifestara las razones por las cuales la cesión contractual del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014 entre el IDU y la EMB, fue publicada en el SECOP I por el cedente, el día 6 de julio de 2017, cuando fue suscrita desde el pasado 10 de marzo de 2017.

La entidad mediante radicado No. EXTS20-0004439 del 12 de noviembre de 2020, da respuesta manifestando que: *“la publicación de la Cesión fue realizada por el IDU a través del usuario de esta entidad estatal el día 6 de julio de 2017, en ese sentido, la EMB no puede responder por actuaciones de otra entidad sobre la cual no tiene una relación*

jerárquica. Esta información puede consultarse en el siguiente link:

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=14-12-3258343>.

Ahora bien, es importante mencionar que desde que la EMB recibió la cesión del Convenio 1880 de 2014, ha realizado la publicación de los modificatorios y demás documentos de la ejecución contractual, a través del usuario de esta entidad, como se evidencia en el siguiente link:

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-4-7155410>.”

Al respecto el sujeto de control precisa que tal y como lo ha indicado Colombia Compra Eficiente como ente rector de la contratación en Colombia y como administrador de las Plataformas SECOP I y SECOP II, según concepto que se adjunta a esta respuesta: *“La Entidad Estatal responsable de realizar la publicación del convenio interadministrativo en el SECOP, será la Entidad Estatal contratante. Si no es fácilmente determinable quien es la entidad contratante, la publicación la debe hacer la Entidad Estatal que adelantó el Proceso de Contratación”*. Para el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta que el Cedente y quien adelantó la suscripción del Convenio 1880 de 2014 fue el IDU, es esta entidad la encargada de publicar la Cesión, con el fin de cerrar con ella sus publicaciones en SECOP I, para que la EMB continuara con las publicaciones de ejecución del Convenio a partir del 10 de marzo de 2017. Así mismo, se destaca que en SECOP se propende por que no exista duplicidad de documentos y así lo ha indicado Colombia Compra Eficiente, por lo cual solo una de las Entidades, para el caso de los convenios, debe realizar la publicación de documentos.”

Ahora bien, se evidenció por parte de este equipo auditor, que en dicha respuesta se adjunta concepto de Colombia compra eficiente, respecto de la publicidad de los convenios interadministrativos que hace referencia a una consulta respecto de dos cuestionamientos específicos:

1. ¿Los convenios deben ser publicados en la plataforma SECOP II?
2. ¿Quién debe publicarlos?

Para lo cual COLOMBIA COMPRA EFICIENTE responde manifestando lo siguiente: *“Las Entidades Estatales que aplican Ley 80 de 1993 deben publicar los documentos de sus Procesos de Contratación en el SECOP.*

En los convenios interadministrativos la Entidad Estatal contratante, quien tiene la necesidad es quien publica dichos documentos, y quien adelantará el respectivo proceso.

Los convenios celebrados por dos Entidades Estatales deben ser publicados en el SECOP II, si en la celebración y ejecución de los convenios intervienen más de dos partes (tripartito o multiparte) deberán ser publicados en el SECOP I en el módulo de contratos y convenios con más de dos partes.

▪ **LA RESPUESTA SE SUSTENTA EN LOS SIGUIENTES ARGUMENTOS:**

1. *La Ley 1150 de 2007 establece que la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos.*
2. *El Decreto 1082 de 2015 establece que la Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres días siguientes a su expedición.*
3. *Las Entidades Estatales que aplican Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y demás normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan deben publicar en el SECOP su actividad contractual, indistintamente de si hay o no una erogación presupuestal.*
4. *La Entidad Estatal responsable de realizar la publicación del convenio interadministrativo en el SECOP, será la Entidad Estatal contratante.*

Si no es fácilmente determinable quien es la entidad contratante, la publicación la debe hacer la Entidad Estatal que adelantó el Proceso de Contratación. “

Por consiguiente, ya con todos los elementos de juicio, es evidente para este organismo de control, que de la información que se encuentra publicada en el SECOP I, en el marco del Proceso de selección IDU-1880-2014, en lo relativo a la cesión de la posición contractual del IDU a la EMB, se encuentra subida extemporáneamente, desde el pasado 6 de julio de 2017, cuando la fecha de suscripción correspondió al 10 de marzo de 2017. Es decir, casi 4 meses después de la expedición de este documento contractual.

A lo anterior, se suma como conducta presuntamente irregular, la constancia expedida por el IDU de fecha 6 de julio de 2017, en donde asume el incumplimiento del deber legal de la publicación del documento de forma oportuna, involucrando la falta de coordinación entre la parte cedente (IDU) y la parte cesionaria (EMB), al manifestar que:

“Se deja constancia que para propiciar la publicidad de la contratación suscrita por el IDU y en aras de que el SECOP cuente con la información oficial de la

contratación con recursos públicos, se procede a la publicación del documento de cesión contractual del convenio interadministrativos No. 1880 de 2014.

Vale la pena señalar, que el IDU procede a publicar la información contractual, aun cuando se haya vencido el término para la publicación, con el fin de actualizar la documentación e información allí contenida.

(...)

Que en el marco de lo anterior y por la falta de coordinación entre las entidades intervinientes en la cesión de dicha posición contractual, no hubo claridad acerca de quién debía publicar en los portales de contratación este documento, si bien la entidad entrante o la saliente de la relación jurídico comercial.” (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

Ahora bien, en la argumentación del IDU para la publicación extemporánea del documento, se sostuvo que obedece a la falta de coordinación entre las entidades intervinientes, donde se demuestra la solidaridad en la asunción de esta responsabilidad contractual; no se trata como lo pretende dar a entender el sujeto de control en su respuesta, que se encontraba bajo la responsabilidad del IDU, pues fue quien adelanto la suscripción del convenio, sobre cuyas decisiones administrativas no tiene injerencia jerárquica; también manifestó el sujeto de control, que se realizó esta conducta en aras de evitar la duplicidad en su publicación por parte del IDU-EMB; pues se evidenció que la extemporaneidad en la publicación de los documentos contractuales entre ellos esta cesión contractual, se constituye en el incumplimiento al deber legal de las dos entidades, cada una desde su posición de cedente y cesionario, como entidad contratante en el marco del convenio objeto de la presente auditoria.

Precisamente la EMB, al suscribir la cesión contractual en su condición de cesionario (parte contratante) desde el pasado 10 de marzo de 2017, adquiría la obligación de publicar este documento, de forma oportuna como lo establecía la ley, porque se encontraba dentro de sus obligaciones contractuales, estipuladas en las cláusulas segunda y octava de la cesión.

En este sentido, las cláusulas tercera y quinta de la cesión establecieron las responsabilidades del cedente (IDU) frente a la existencia y validez del convenio, así como de todos los actos ejecutados y gestiones adelantadas desde la fecha de la celebración de dicho convenio, esto es desde el 26 de diciembre de 2014 hasta la fecha de perfeccionamiento de la cesión (10 de marzo de 2017).

De igual forma, en cuanto a la exoneración de responsabilidades del cedente (IDU) se sostiene en este clausulado que quedaba liberado expresa e irrevocablemente a partir del perfeccionamiento de la cesión respecto del cumplimiento de las obligaciones a su cargo, quedando en cabeza del cesionario (EMB) toda la responsabilidad de forma directa y exclusiva frente al cumplimiento de las obligaciones contractuales que se derivaran de este convenio, a partir del 10 de marzo de 2017.

De la misma forma, en la cláusula octava de la cesión se establecieron las responsabilidades del CESIONARIO (EMB), donde claramente se sostiene la responsabilidad de continuar con el cumplimiento de las obligaciones que emanan del convenio, sus adiciones, prorrogas y modificaciones, a partir de su perfeccionamiento (10 de marzo de 2017). En consecuencia, es en cabeza de la EMB, en quien que encontraba toda la responsabilidad contractual de cumplir con el deber legal de la publicación de esta cesión en la plataforma SECOP I de forma oportuna en el marco de los principios propios de la contratación estatal.

De otro lado, en cuanto a la manifestación realizada por el sujeto de control, que se encuentra subido en el SECOP todos los documentos contractuales con fecha posterior a la cesión, es decir desde el 11 de marzo de 2017, se precisa que la única información que aparece publicada en el SECOP I, es la información relacionada con los informes de supervisión, el primero expedido dentro del Periodo comprendido entre el 18 de abril al 18 de mayo de 2017), publicado en la plataforma el 20 de febrero de 2018 y último en orden cronológico correspondiente al informe del periodo comprendido entre el 1 al 31 de agosto de 2020, publicado el 13 de octubre de 2020; así como los modificatorios N° 5, Adición N° 2, Modificación N°6, Adición N°3 y Prórroga N°5, Modificación N°7, Adición N°4 y Prórroga N°6, Modificación N°8 y Prórroga N°7, los cuales tampoco cumplen con las condiciones legales de publicidad en el SECOP I, dentro de los 3 días siguientes a su expedición.

Se suma a la anterior situación administrativa, que no se evidencian los demás documentos contractuales tales como las apropiaciones presupuestales (CDPS y CRPS), los documentos soporte de los modificatorios que avalan su justificación y celebración expedidos por la entidad contratante, las pólizas con sus correspondientes actualizaciones y aprobaciones por cada modificatorio, entre otros, de conformidad con lo consagrado en el artículo 2.2.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015, en donde se forma precisa se establece que debe publicarse cualquier documento expedido por la entidad estatal durante el proceso de contratación, su ejecución y desarrollo contractual, los cuales son de vital importancia en el perfeccionamiento, ejecución y desarrollo del convenio

interadministrativo No. 1880 de 2014.

En este contexto, es necesario precisar que existe la obligación de publicar la información contractual por parte de las entidades estatales, que se constituya en un mecanismo de divulgación, conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 223 del Decreto Ley 019 de 2012, que imponen la obligación a las Entidades de publicar en el SECOP, los Documentos y los actos administrativos de los Procesos de selección, en aras de garantizar los principios de transparencia, publicidad y responsabilidad propios de la contratación estatal, que se relacionan de manera directa con los fines y principios de la función pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

De igual forma, dicha obligación fue reglamentada en el Decreto 1082 de 2015 en los artículos 2.2.1.1.1.3.1 y 2.2.1.1.1.7.1., al establecer que las Entidades Estatales se encuentran obligadas a publicar en el SECOP: *“Los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición; así como se define los Documentos del Proceso que deben ser publicados, tales como: (a) los estudios y documentos previos (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso Contratación. El no cumplimiento de esta obligación puede generar responsabilidad disciplinaria, fiscal e incluso penal según corresponda, en el marco de la protección de los principios de la contratación pública antes referidos.”*

Precisamente la Ley 1712 de 2014, relacionada con la Transparencia y el derecho de acceso a la información Pública, en sus artículos 7 y 10, establece la obligatoriedad de la publicidad de la contratación, señalando que: *“deberá estar a disposición del público, a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica”*, en aras de garantizar el derecho de acceso a la información pública que tienen las personas, los procedimientos para el ejercicio y la protección de este derecho fundamental; circunstancia esta, que no sucede en el presente caso, pues la información se encuentra incompleta y los documentos soporte de la cesión de la posición contractual fue publicada de forma inoportuna y extemporánea, generando con esta conducta la presunta violación directa a los principios de la contratación estatal, tales como la transparencia, legalidad, publicidad y responsabilidad en el marco de los contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

De otro lado, los artículos 7º y 8º del Decreto 103 de 2015 impone como obligación a las Entidades Estatales la obligación de publicar la información de su gestión contractual es el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), así

como la información relativa a la ejecución de los mismos, aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato; por lo tanto el SECOP debe contar con la información oficial de la contratación realizada por las entidades públicas entendiéndose para el presente caso cedente y cesionario, cada uno en el ámbito de su competencia y de la temporalidad de cada uno de los actos administrativos proferidos en el marco del convenio.

De otro lado, el Manual de contratación vigente durante la ejecución del convenio bajo el contratante cesionario EMB, Resolución No. 14 de 2018 EMB Código: GC-MN-001 Versión: 02, al momento de la suscripción de la cesión del contrato (10 de marzo de 2017), así como la Resolución No. 070 del 7 de mayo de 2019, “*Por medio del cual se deroga la Resolución 14 de 2018 y se adopta el Manual de Contratación y Supervisión versión 2 de la Empresa Metro de Bogotá S.A.*”, adopta la obligatoriedad de la publicidad en el SECOP, bajo criterios de eficacia, calidad y cobertura del objeto contratado, tal y como se establece a continuación:

Resolución 14 de 2018 y Resolución 070 de 2019:

**“29. EJECUCIÓN CONTRACTUAL-SEGUIMIENTO, CONTROL Y SUPERVISION
(...)”**

j) El supervisor del Contrato y/o Interventoría, deberán garantizar la publicación de todos los documentos del proceso y actos Administrativos del proceso de Contratación en el SECOP dentro de los tres (03) días hábiles siguientes a su expedición, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 - Publicidad en el SECOP del Decreto 1082 de 2015. (Subrayado fuera de texto).

Por tanto, la entidad resulta solidariamente responsable de la publicación en el SECOP I, de la cesión contractual de forma oportuna como lo establece la ley dentro de los 3 días hábiles siguientes a su expedición, en su calidad de contratante cesionario; así como de la información incompleta en el proceso EMB-1880-2014, cuya actividad administrativa no contempla la publicidad de la totalidad de los documentos generados durante la ejecución del convenio, con fecha posterior al 10 de marzo de 2017, fecha en la cual fue cedido el convenio por parte del IDU al sujeto de control; en aras de garantizar a la ciudadanía en general tener el conocimiento de la existencia de los mismos en los términos establecidos en la ley.

Por lo anterior con esta conducta, se transgrede lo previsto en los artículos 2º, 3º y 9º literal e) de la Ley 1712 de 2014. “*Por medio de la cual se crea la Ley de*

Transparencia y del Derecho de Acceso a la información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, los artículos 7º y 10º del Decreto 103 de 2015 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones”, el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, que dispone, “Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. (...)” Así mismo incumple presuntamente el principio de publicidad establecido en la Ley 80 de 1993. Literales a), e), y f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. De acuerdo con lo mencionado, también pudieron incumplirse presuntamente los preceptos contenidos en los artículos 34 y 35, numeral 1º de la Ley 734 de 2002. Esta omisión evidencia la ausencia de un control adecuado con respecto de los documentos del proceso y de los actos administrativos del proceso de contratación que deben ser publicados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, acorde con los términos establecidos en la ley, así como en el seguimiento que se efectúe a su publicación; además se genera dificultad para que los interesados consulten de manera oportuna la información que produce la entidad. En consecuencia, no se dio aplicación a los principios de transparencia, publicidad, legalidad, responsabilidad y el derecho de acceso a la información pública.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La Contraloría de Bogotá, con el Oficio radicado 2-2020-20692 del 10 de diciembre de 2020, comunicó al EMB, el Informe Preliminar de Auditoría de desempeño Código 119.

La Empresa Metro de Bogotá S.A., presentó respuesta al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, con el oficio radicado de esa Empresa EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, a través del correo institucional del Señor Subdirector de Fiscalización de Movilidad y de otros dos funcionarios del equipo auditor, el 17 de diciembre de 2020, a las 8:30 PM.; así mismo, en el citado oficio proporcionó el link que se menciona adelante, y mediante otro correo de la misma fecha, (17 de diciembre de 2020), a las 8:34 PM, proporciona el mismo link, con los soportes de la respuesta, dentro de los cuales en la carpeta identificada con el número de la observación 3.1.2.4.1., pero la carpeta está vacía.

El link entregado por la EMB corresponde a:

https://metrodebogotagovco-my.sharepoint.com/:f/g/personal/paulaj_vinasco_metrodebogota_gov_co/EhX_VsQvo2xLo0ipnrvXX00BNXvPr7qYAU1f0MK_fLe9Pw?e=5gdPrK

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020 , es de precisar que la publicación extemporánea de la cesión en la plataforma Secop I, obedece a circunstancias de falta de planeación y coordinación entre las dos entidades contratantes (Cedente IDU-Cesionario EMB) y el incumplimiento del deber legal por parte de la EMB, desde el pasado 10 de marzo de 2017, de publicar este documento, de forma oportuna en el marco de las obligaciones contractuales, estipuladas en las cláusulas segunda y octava de la cesión.

De otro lado, se precisa que la única información que aparece publicada en el SECOP I, por parte de la EMB es la información relacionada con los informes de supervisión y los modificatorios, también publicados extemporáneamente, no dentro de los 3 días hábiles siguientes a su expedición; a lo cual se suma la falta de evidencia de los demás documentos relevantes en el proceso, tales como las apropiaciones presupuestales (CDPS y CRPS), los documentos soporte de los modificatorios que avalan su justificación y celebración expedidos por la entidad contratante, las pólizas con sus correspondientes actualizaciones y aprobaciones por cada modificatorio, entre otros, de conformidad con lo consagrado en el artículo 2.2.1.1.1.3.1. y 2.2.1.1.1.7.1, del Decreto 1082 de 2015.

Se concluye que la información contractual del convenio objeto de la presente auditoria, se encuentra publicada de forma incompleta y por fuera de los términos establecidos en la ley, con la ausencia de un control adecuado con respecto de los documentos del proceso y de los actos administrativos del proceso de contratación los cuales deben ser publicados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, así como en el seguimiento que se efectúe a su publicación, trasgrediendo lo previsto en los artículos 2º, 3º y 9º literal e) de la Ley 1712 de 2014. *“Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”*, los artículos 7º y 10º del Decreto 103 de 2015 *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones”*, el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, Así mismo, incumple presuntamente el principio de publicidad establecido en la Ley 80 de 1993.Literales a), e), y f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Artículos 34 y 35, numeral 1º de la Ley 734 de 2002. En consecuencia, no se dio aplicación a los principios de transparencia, publicidad, legalidad, responsabilidad y el derecho de acceso a la información pública, consagrados en el Estatuto General de la Contratación Pública y el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Por último, en la contestación al informe preliminar no se adjuntan nuevos

elementos de juicio, soportes de carácter documental que desvirtúen lo manifestado por este equipo auditor, de hecho, la carpeta que contiene los anexos a esta respuesta se encuentra vacía.

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 el Informe Preliminar**; 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

3.1.4.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria porque la EMB no adjunta de forma completa y con la oportunidad requerida los documentos solicitados en los oficios 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020 y 2-2020-19366 del 20 de noviembre de 2020, obstruyendo el proceso auditor.

Mediante radicado No. 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020, se solicitó al sujeto de control que adjuntara el plan de acción que se encontraba descrito en el numeral 15 de los considerandos de la cesión contractual del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014, el cual contenía la metodología de trabajo y las actividades a realizar respecto del traslado de los temas asociados al proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá por parte del IDU a la EMB, que se encontraba anexo en la comunicación SGI 20163051073971 del 24 de noviembre de 2016, suscrita por el Director General encargado del IDU remitido a Andrés Escobar Uribe, en calidad de asesor de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Para lo cual la entidad mediante radicado EXTS-20-0004439 del 12 de noviembre de 2020, manifiesta en su contestación que: *“se encontraba en el link remitido con los anexos a esta comunicación se adjunta copia de la comunicación solicitada, la cual hace parte de la documentación entregada por el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- mediante acta suscrita el 28 de abril de 2017”*.

Se evidenció que lo solicitado por este organismo de control, era el Plan de acción contenido en la comunicación referida, el cual no fue remitido por la EMB, sino solo el oficio SGI 20163051073971 del 24 de noviembre de 2016, sin el anexo contractual de vital análisis para la presente auditoría.

Igual circunstancia ocurre con el soporte de la modificación 6 adición 3 Prorroga 5 correspondiente al memorando GTE-ME-2018-0061, que debía contener todo el

análisis de la EMB, FDN, supervisores del convenio 1880 de 2014, comités de aprobación de las condiciones técnicas, jurídicas, financieras y administrativas que avalan y justifican ese modificatorio, lo que obstruye la consecución de la información por parte del equipo auditor, más aun dada la importancia en su valor y las condiciones particulares de este modificatorio, el cual se suscribió el día 30 de mayo de 2018, adicionándose por parte del sujeto de control en una suma considerable, equivalente a \$17.852.065.801, para atender: i) desarrollo de actividades adicionales de la Subfase 3 y ii) incorporación de la Subfase 4; así mismo se prorrogó el plazo de ejecución del convenio hasta el 30 de abril de 2020.

Posteriormente en aras de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se solicita en una segunda oportunidad mediante el oficio 2-2020-19366 del 20 de noviembre de 2020, la misma información.

En este sentido, se le solicito que adjuntara el plan de acción que contiene la metodología de trabajo y las actividades a realizar respecto del traslado de los temas asociados al proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá por parte del IDU a la EMB, que se encuentra contenido en la comunicación SGI 20163051073971 del 24 de noviembre de 2016, suscrita por el Director General encargado del IDU remitido a Andrés Escobar Uribe, en calidad de asesor de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Dicha mención consta en el numeral 15 de los considerandos de la cesión contractual del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014, manifestándole al sujeto de control que en respuesta a la solicitud de información (oficio No. 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020) se observa que en la contestación (radicado EXTS20-0004439 del 12 de noviembre de 2020), se adjunta el comunicado referido SGI 20163051073971 del 24 de noviembre de 2016, sin que se anexe el documento estructural que lo constituye el Plan de acción para el traslado de los temas asociados al proyecto del IDU a la EMB.

La entidad sostuvo mediante radicado EXTS20-0004617 del 23 de noviembre de 2020, da contestación en los siguientes términos:

*“Respuesta: En el link con los anexos a esta comunicación se adjunta el anexo del radicado SGI 20163051073971 “120163051073971_00002”, **el cual por error no se cargó en la respuesta anterior**”.* (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

En segundo lugar, se le solicitó a la entidad Informar si durante la ejecución del contrato, se surtieron modificaciones contractuales, en caso afirmativo, que suministrara copia de los actos administrativos expedidos por parte de la entidad,

con sus correspondientes justificaciones expedidas por el supervisor del contrato; donde la entidad sostuvo entre otras razones que dieron lugar a cada una de las modificaciones suscritas por EMB desde la cesión efectuada en marzo de 2017, se encuentran consignadas en los memorandos de solicitud de modificación del Convenio radicadas por la Supervisión y que se anexan como soportes de la respuesta al punto No. 2 de esta comunicación.

Este organismo de control le manifiesta en esta segunda solicitud, que revisada la información no se adjunta la justificación del supervisor consignada en el memorando interno GTE-ME-2018-0061, correspondiente a la Modificación No. 6, Adición No. 3 y Prórroga No. 5. En este sentido, se reitera la solicitud de todos los soportes documentales que justifiquen las modificaciones contractuales suscritas con fecha posterior a la cesión de la posición contractual IDU-EMB.

La entidad sostiene que: *“Los soportes documentales de las modificaciones 4, 5, 7, y 8 fueron remitidas al Ente de Control a través del radicado EXTS20-0004439 del 12 de noviembre de 2020, **sin embargo, por un error en la plataforma, cuando se insertó el archivo de justificación de la modificación correspondiente al Memorando GTE-ME-2018-0061, no se cargó correctamente.**”*

Por lo anterior, nuevamente se remite cada uno de los memorandos radicados por el supervisor del Convenio, para solicitar cada una de las modificaciones indicadas, incluyendo el memorando del modificadorio 6, así:

- *Modificación No. 4: los indicados en el memorando interno CTE-ME-0011 de 01/09/2017*
- *Modificación 5 y Adición 2: los indicados en el memorando interno CTE-ME-0011 de 01/09/2017*
- *Modificación No. 6, Adición No. 3 y Prórroga No. 5: los indicados en el memorando interno GTE-ME-2018-0061*
- *Modificación No. 7, Adición No. 4 y Prórroga No. 6: los indicados en el memorando interno GTE-ME-2019-0042 de 28/05/2019*
- *Modificación No. 8, Adición No. 5 y Prórroga No. 7: los indicados en el memorando interno GT-MEM20-0047 de 30/04/2020 “(Subrayado y en negrilla fuera de texto).*

(...)

Los anexos mencionados en esta comunicación pueden ser descargados en el siguiente link:

https://metrodebogotagovcomy.sharepoint.com/:f/q/personal/paulaj_vinasco_met_rodobogota_gov_co/EqSqnZ3H4dFLpy_bXBTxLwaABDKPPa-MPLZ0wiXqV27OY4A?e=SFB009

En este sentido, de acuerdo con esta contestación EXTS20-0004617 del 23 de noviembre de 2020, en el link referido, se encontraba toda la información solicitada, pero se evidencio por este equipo auditor, que al momento de abrirlo aparecía la siguiente anotación: **“Este vínculo se ha quitado. Se ha quitado el acceso a este documento. Póngase en contacto con la persona que lo compartió con usted”**. (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

Con esta actuación administrativa se presenta presuntamente la obstrucción en el proceso auditor, por cuanto la EMB no presentó los documentos requeridos por el equipo auditor en dos oportunidades dentro de los términos perentorios establecidos para la presente auditoria; por el contrario se dio contestación asumiendo los errores en la entrega de la información y en la segunda oportunidad de los requerimientos se adjunta un link que no presenta acceso a los documentos respecto de la persona que los compartió en el sujeto de control a través de los mecanismos digitales establecidos para el efecto, dificultando el avance y desarrollo de la presente auditoría.

Se precisa, que según lo consignado en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) dispone que las autoridades deben interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos conforme a los principios dispuestos en la Constitución Política, en la primera parte del referido código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se deben adelantar conforme a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía, celeridad, legalidad, en el marco del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991 y demás normas concordantes.

Sin embargo, como se observa en la respuesta dada por la entidad, se pretende inducir en error a este órgano de control al no adjuntar la información solicitada que incide en el resultado del análisis del presente convenio, cuya conducta resulta presuntamente sancionable e inmersa en las causales consagradas en el artículo 81 del Decreto 403 de 2020, *“Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”*, siendo estas: **“Artículo 81. De las conductas sancionables. Serán sancionables las siguientes conductas:**

h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de

control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.

k) No atender los requerimientos o solicitud de documentos, libros registrados, contabilidad o información en el marco de ejercicios de vigilancia y control fiscal, de las indagaciones preliminares o procesos de responsabilidad fiscal. La sanción para esta conducta también aplicará en tratándose de contratistas, proveedores, interventores y en general a las personas que hayan participado, determinado, coadyuvado, colaborado o hayan conocido los hechos objeto de investigación.

m) Obstaculizar las investigaciones y actuaciones que adelanten los órganos de control fiscal, sin perjuicio de las demás acciones a que pueda haber lugar por los mismos hechos.

n) No permitir el acceso a la información en tiempo real por parte de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal en las condiciones previstas en la ley, o reportar o registrar datos e informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información. “

En cuanto a la conducta disciplinable, se precisa que la Ley 734 de 2002, impone a todos los servidores públicos un deber general de comportarse con respeto, imparcialidad y rectitud disciplinaria en el desempeño del cargo (numerales 2° y 6° del artículo 34); incumple presuntamente el artículo 34 y 35 numeral 1 de la ley 734 de 2002.

Se evidencia presuntamente con estos elementos de juicio, que la EMB con la no entrega de la información solicitada de forma oportuna y veraz, ha obrado en el marco de las conductas presuntamente sancionables consagradas en el artículo 81 del Decreto 403 de 2020, mencionadas en los literales H), K), M), N) y en contravía de lo estipulado en el artículo 114 de la ley 1474 de 2011, el cual establece las facultades de investigación de los organismos de control fiscal, lo cual genera la obstaculización de estas facultades y actuaciones que adelanta este organismo de control, frente al análisis integral del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014, objeto de la presente auditoria de desempeño. Por lo anterior, se configura en observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria porque la EMB no adjunta de forma completa los documentos solicitados en los oficios 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020 y 2-2020-19366 del 20 de noviembre de 2020, lo que pone en riesgo y obstaculiza el desarrollo de la presente auditoria.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La Contraloría de Bogotá, con el Oficio radicado 2-2020-20692 del 10 de diciembre de 2020, comunicó a la EMB, el Informe Preliminar de Auditoría de desempeño Código 119.

La Empresa Metro de Bogotá S.A., presentó respuesta al Informe Preliminar de Auditoría de Desempeño, con el oficio radicado en esa Empresa EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, a través del correo institucional del Señor Subdirector de Fiscalización de Movilidad y de otros dos funcionarios del equipo auditor, el 17 de diciembre de 2020, a las 8:30 PM.; así mismo, en el citado oficio proporcionó el link que se menciona adelante, y mediante otro correo de la misma fecha, (17 de diciembre de 2020), a las 8:34 PM, proporciona el mismo link, con los soportes de la respuesta, dentro de los cuales incorpora una carpeta identificada con el número de la observación 3.1.2.4.2., con un (1) archivo de 120 páginas.

El link entregado por la EMB corresponde a:

https://metrodebogotagovco-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/paulaj_vinasco_metrodebogota_gov_co/EhX_VsQvo2xLoOipnrVXX00BNXvPr7qYAU1f0MK_fLe9Pw?e=5gdPrK

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, es de precisar que a la entidad auditada se le dieron todas las garantías en el ejercicio de su derecho de defensa consignado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, para ejercer su derecho de contracción frente a las solicitudes planteadas por este organismo de control respecto del convenio 1880 de 2014, cuyos cuestionamientos se encontraban en los oficios 2-2020-18223 del 5 de noviembre de 2020 y 2-2020-19366 del 20 de noviembre de 2020, para este último se presentó contestación con el radicado EXTS20-0004617 del 23 de noviembre de 2020, en donde el link referido por la entidad para acceder a la información, no contaba con lo solicitado, de hecho se había quitado el vínculo, sin que se tuviera el soporte documental que avalara la respuesta e incumpliendo los términos concedidos por la Contraloría para dar contestación de forma oportuna y completa.

Valga la pena precisar que en razón a que desde que se recibió el correo enviado por la Gerente del Equipo Auditor, (23 de nov-20, a las 15:30 PM), informando el link que la Empresa suministró para acceder a los documentos soportes que

hacían parte de la respuesta presentada, se intentó en repetidas ocasiones ingresar al link suministrado por la EMB, sin que hubiera sido posible acceder a la información el internet, siempre mostro la siguiente leyenda “este vínculo se ha quitado” (Se intentó desde el 23 de noviembre 17:30 hasta aproximadamente 11 30 AM del día 24 de noviembre de 2020) .

Al no haber sido posible el acceso a la información el día 24 de noviembre hacia las 11:30 AM, se le informó a la Gerente del equipo Auditor, por parte de las dos funcionarias a cargo de esta parte de la auditoría, la primera funcionaria (informó hacia las 11 AM del día 24), y la segunda funcionaria informó hacia las 11:30 AM (del mismo 24 de noviembre de 2020).

Posterior a informarle a la Gerente de Auditoría de la situación presenta, fue que se informó por parte del Jefe de Control Interno de la EMB, **“la asociación de link de acceso a los anexos a las respuestas a las solicitudes remitidas ayer”**.

Así las cosas, el sujeto de control no presentó los documentos requeridos por el equipo auditor en dos oportunidades dentro de los términos perentorios establecidos para la presente auditoría; por el contrario se dio contestación asumiendo los errores en la entrega de la información y en la segunda oportunidad de los requerimientos se adjunta un link que no presenta acceso a los documentos respecto de la persona que los compartió en el sujeto de control a través de los mecanismos digitales establecidos para el efecto, dificultando el avance y desarrollo de la presente auditoría, lo cual genera la obstaculización de estas facultades y actuaciones que adelanta este organismo de control, frente al análisis integral del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014.

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 el Informe Preliminar**; 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.

Para corroborar lo anterior, conserva el mismo análisis del Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, del numeral **3.1.2.8.1**.

3.1.4.3 Observación Desvirtuada administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por violación al principio de planeación en la determinación del valor contenido en el CDP No. 085 del 07/03/2018 e inconsistencias en la utilización del

CDP 138 del 30/05/2018 y su registro presupuestal 140 del 31/05/2018, por el saldo correspondiente a la suma de \$434.414.

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se acepta los argumentos planteados y se retira la observación de este informe.

3.1.5 Análisis de las Modificaciones (prorrogas y adiciones) Contractuales del Convenio No 1880 de 2014 suscrito entre la FDN-EMB.

En desarrollo del análisis a las Modificaciones suscritas durante la ejecución del convenio 1880 de 2014, se procedió a solicitar a la Empresa Metro S.A. mediante oficio con Radicación No. 2-2020-18141 del 4 de noviembre de 2020, todas las modificaciones, adiciones, prorrogas y en general todas los cambios que se le hayan realizado al convenio.

La Empresa Mediante oficio con Radicación RAD: EXTS20-0004392 del 11 de noviembre de 2020, dio respuesta a la anterior solicitud.

Luego de ser analizada la información suministrada se estableció lo siguiente:

3.1.5.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por cuanto las adiciones al convenio 1880 de 2014 exceden del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial y presenta modificaciones significativas respecto del alcance y objeto

El convenio interadministrativo 1880 de 2014 lo suscribió el IDU por un valor inicial de \$7.650 millones (12.419 salarios mínimos legales) y como se puede apreciar en el siguiente cuadro, fue adicionado posterior a la cesión del convenio a la EMB (10 de marzo de 2017) en cuatro oportunidades, en la suma de \$25.981 millones, valor que expresado en salarios mínimos legales son 32.685, lo que supera el 50% del monto inicial del convenio. Así:

Cuadro 29
Adiciones Convenio Interadministrativo 1880 de 2014

Millones de pesos

MODIFICACIÓN	ADICIÓN	FECHA	VALOR	SALARIOS MINIMOS LEGALES
5	2	9/03/2018	\$ 1.565	2.003
6	3	30/05/2018	\$ 17.852	22.850
7	4	30/04/2019	\$ 5.183	6.259
8	5	30/04/2020	\$1.381	1.573
Total			\$25.981	32.685

Fuente: Oficio RAD: EXTS20-0004392 del 11 de noviembre de 2020

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

Siendo ello así, debemos remitirnos al inciso 2º del párrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993, que consagra lo siguiente:

“(...) Parágrafo. - 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. Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado este en salarios mínimos legales mensuales”

En tal sentido, ha de entenderse de manera integral que resulta aplicable al presente convenio; al evidenciarse que su valor supera lo permitido violando presuntamente el principio de planeación y responsabilidad, acarreado las posibles consecuencias que sobre ello señala la ley. Es de mencionar, que el valor inicial del convenio fue la suma de \$7.650 millones y que incluidas las adiciones anteriores a la cesión realizada a la empresa METRO actualmente alcanza la suma de \$71.665 millones.

Cabe resaltar, la modificación 6 adición 3 prórroga 5 del 30 de mayo de 2018 que menciona como justificación de la adición actividades necesarias para la ejecución de la Fase 2 “-Estudios Técnicos de estructuración adicionales que permitirán mayor certeza sobre costos del proyecto, los riesgos constructivos, y los plazos de ejecución de las obras. Estas actividades refuerzan el estudio de factibilidad ya ejecutado...” y la misma, incorpora la Subfase 4 dentro de la Fase 2. Lo que no justificaría la adición ya que se esta es incluyendo una nueva subfase y se determina como actividades adicionales el reforzamiento de un estudio ya ejecutado.

Ahora bien, revisadas las actas de comité interinstitucional, instancia que tiene dentro de las funciones avalar las modificaciones y adiciones del convenio, se encuentra que fueron consideradas como actividades adicionales para justificar los valores requeridos, las siguientes:

Cuadro 30
Actividades Adicionales Justificación Adiciones

ADICION	ACTIVIDADES ADICIONALES	JUSTIFICACION	COMITÉ INTERINSTI TUCIONAL
2	Subfase 2 Actualización y optimización de los diseños Trabajos de campo estudio de impacto ambiental (Ajuste del EIA definido por la Banca Multilateral e implementación plan de divulgación) Permanencia Interventoría para revisiones finales	EXT18-0000005 06/03/2018	24 09/03/2018
3	Estudios técnicos que complementen estructuración técnica (Diseño de la solución para la adecuación del terreno del patio taller, supervisión especializada, prueba de carga para precisar diseño cimentaciones viaducto, actividades adicionales diseño de edificios laterales de acceso), Estructuración, negociación y cierre de operaciones de financiamiento, Gastos administrativos (Junio 2018 a mayo de 2019)	EXT18-0000279 29/05/2018	25 30/05/2018

4	Costos por desplazamientos del cronograma del producto 5 en sus componentes técnico y legal, a través entregable 27 del contrato 02/2017 y entregable 7 contrato 4/2017 Costos adicionales asociados a las pruebas de carga del producto 3 (diseño cimentaciones viaducto, interventoría entregables etapa 1) Costos asociados a la revisión de los apéndices técnicos producto 5, Gastos administrativos (junio 2019 a abril 2020) por valor de \$6.294 millones	EXT19-0001017 17/05/2019	36 23/05/2019
5	Para el contrato el estructurador legal que permita culminar las actividades de adjudicación y legalización del contrato de interventoría, emisión TPE's y suscripción acta inicio contrato de concesión, que implican mayor dedicación del equipo de abogados y cumplir con el alcance producto 5 producto 7 por \$716 millones gastos administrativos desde 1 mayo al 31 de octubre de 2020 en \$660 millones	EXT20-0001084 23/04/2020	43 27/04/2020

Fuente: Actas de Comités Interinstitucional 2018 a 2020/ Respuesta EMB Radicado EXT20-0004295 del 03/11/2020
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

Llama la atención que si bien se aprobó la adición 3 en mayo 30 de 2018 (comité interinstitucional 25) por \$17.852 millones, de este valor se giran \$16.307 millones al mes, \$1.111 millones transcurrido un año y \$434 millones después de un año y un mes, lo que pone en entredicho las justificaciones dadas para soportar el requerimiento de recursos adicionales.

De igual manera, en el comité interinstitucional 36 del 23/05/2019 se indica que aún se encuentran sin desembolsar los recursos del diseño a nivel de ingeniería de detalle y supervisión para adecuación patio taller por \$1.111 millones aprobación dada en mayo de 2018, debido a que la ejecución se realizaría una vez la empresa contara con el levantamiento de medidas administrativas ambientales que pesaban sobre el predio el Corzo, pero la CAR autorizó hasta septiembre y diciembre de 2018¹⁹, viabilizando la construcción del patio taller y hasta abril de 2019 la CAR delimito el corredor ecológico de ronda, fecha en la cual ya no era viable la ejecución de los diseños de detalle y entonces el aval de la adición solicitada en este comité (\$6.294 millones), se aprueba por \$5.183 millones. Pero no se refieren en esta acta, al valor de \$434 millones que se vienen a girar en julio de 2019 y que correspondía a la adición 3 aprobada en mayo 30 de 2018, lo que refleja falta de control en las adiciones que se aprueban y en la misma ejecución de estos recursos.

Dando continuidad al análisis de las modificaciones suscritas al convenio con posterioridad al 10 de marzo de 2017, fecha en la cual se realizó la cesión de la posición contractual por parte del IDU a la EMB, se informó que realizaron 5 modificaciones como se muestra a continuación:

Cuadro 31

¹⁹ Resoluciones 2688 del 10 de septiembre 2018 y 4063 del diciembre 10/2018 y Resolución Conjunta CAR-SDA 002 de abril de 2019

Modificaciones Convenio 1880 de 2014

NUMERO	FECHA	CLAUSULA	MODIFICACION
4	11/09/2017	2	Se incluye párrafo de alcance en la CLÁUSULA SEGUNDA - ALCANCE DEL OBJETO. "Párrafo: La FDN podrá celebrar los convenios o contratos interadministrativos que sean necesarios para el desarrollo del objeto del presente convenio".
		5	Se modifica la CLÁUSULA QUINTA. - Actividades de la fase 2 estructuración integral: De acuerdo con las subfases de la fase 2 se establecen las actividades de cada una en el anexo No. 2 y se establecen las actividades que la FDN ejecutará para las subfases 2 y 3.
		6	Se modifica la CLÁUSULA SEXTA. Productos de la fase 2 "Estructuración Integral" de acuerdo con las actividades establecidas en la cláusula quinta.
		8	Se modifica la CLÁUSULA OCTAVA. Obligaciones específicas de las partes del convenio.
		9	Se modifica la CLÁUSULA NOVENA. Comité interinstitucional del convenio.
		10	Se modifica la CLÁUSULA DÉCIMA. Funciones del comité interinstitucional del convenio.
		11	Se modifica la cláusula DÉCIMA PRIMERA. Comité técnico.
		12	Se modifica la CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. Funciones del comité técnico del convenio.
		14	Se modifica la CLÁUSULA DECIMA CUARTA valor del convenio. Modificar el Párrafo 2 de la Cláusula Décima Cuarta Valor del Convenio, relacionado con los gastos administrativos del convenio adiciona desde el 10 de marzo de 2017 \$2.527.124.013.
5	09/03/2018	23	Se modifica la CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCERA. – supervisión conjunta.
		14	Adición por \$1.565.091.819
		anexo 2	Modifica el Anexo 2 del Convenio con el fin de incluir actividades en los numerales: 1 "Alcance General de las Actividades de la Subfase 2", 2.3 "Actividad 3 Geotecnia Base", 2.9 "Estudios Ambientales y Sociales", 3.9 "Producto 9 Estudios Ambientales y Sociales"
anexo 2	Modifica el Anexo 2 eliminado dos actividades el numeral 1 "Alcance General de las Actividades de la Subfase 2" del mismo		
6	30/05/2018	2	Modifica la Cláusula Segunda – Alcance del Objeto para incluir la Subfase 4.
		5	Modificar la Cláusula Quinta – Actividades de la Fase 2 "Estructuración Integral".
		6	Modificar la Cláusula Sexta – Productos de la Fase 2 "Estructuración Integral".
		14	Modificar el Párrafo 2 de la Cláusula Décima Cuarta Valor del Convenio adiciona \$ 17.852.065.801, relacionado con los gastos administrativos del convenio. • Prorrogar el plazo del convenio hasta el 31 de mayo de 2019 inclusive.
		anexo 2	Reemplazar en su integridad el Anexo 2 del Convenio
7	30/04/2019	6	Aclarar la Cláusula Sexta – Productos de la Fase 2 de la "Estructuración Integral"
		14	Modificar el Párrafo 2 de la Cláusula Décima Cuarta Valor del Convenio, relacionado con los gastos administrativos adiciona \$ 5.183.189.151
		anexo 2	Reemplazar en su integridad el Anexo 2 del Convenio.
8	30/04/2020	14	Adiciona \$ 1.381.119.446. Modificar el párrafo 2 de la cláusula decima cuarta "Valor del Convenio". Párrafo 2: El valor total de los gastos administrativos previstos a partir del 10 de marzo de 2017 y hasta el 31 de octubre de 2020, (\$6.396.131.413).

Fuente: Oficio RAD: EXTS20-0004392 del 11 de noviembre de 2020

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

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, con base en las modificaciones 4 a la 8, suscritas después del 10 de marzo de 2017, se incluyen 22 modificaciones a

11 cláusulas del convenio y en un anexo, se presentan cambios al alcance del objeto contractual y a los entregables y/o productos de la ejecución del convenio.

Durante el proceso auditor se evidenció, que contrario a lo expresado en los artículos 14 y 16 de la Ley 80, los cuales facultan a las entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para “(...) evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación”, entre otros, no obstante la EMB, no debió modificar la esencia del convenio interadministrativo, en su objeto, del cual forma parte el alcance, pues se constituye en un cambio estructural del convenio inicial que implicaría la celebración de un nuevo contrato y/o convenio.

Ahora bien, dentro del respeto del contenido negocial, cualquier modificación contractual, debe obedecer solamente a circunstancias no previsibles, extraordinarias y no imputables al contratista, conforme lo establece el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, según el cual el restablecimiento del equilibrio del contrato solamente es posible cuando la ruptura proviene de causas imputables a quien resulta afectado.

Según concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la modificación debe obedecer a una causa real y cierta autorizada en la Ley, sustentada y probada, acorde con los fines estatales a los que sirve la contratación estatal. La Sala de Consulta explicó:

“La ley permite una cierta discrecionalidad en la toma de las decisiones de modificar los contratos, pues es muy difícil regular detalladamente el tema, en especial ante la infinidad de situaciones que pueden presentarse durante la ejecución. Por esto utiliza locuciones relativamente amplias, a las que debe someterse la administración. A manera de ejemplo, se citan las siguientes tomadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública: mantener las condiciones técnicas, económicas y financieras, (artículo 4.8), no sobrevenga mayor onerosidad, (artículo 4.9), acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar ... diferencias, (ibidem), evitar la paralización y la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, (artículo 14); etc.”²⁰

Es decir, para que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible, no solamente se lleva a cabo por la mera voluntad o liberalidad de las partes o de la entidad contratante, por el contrario, la modificación de un contrato debe ser excepcional en virtud del principio de planeación y seguridad jurídica,

²⁰ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 13 de agosto de 2009, rad. 1.952, C.P. Magistrado Enrique José Arboleda Perdomo.

demostrando una causa cierta no imputable a alguna de las partes, salvaguardando fines públicos; así las cosas, si la EMB modifica las condiciones técnicas, administrativas, jurídicas y financieras relacionadas con los elementos estructurantes del Proyecto de la Primera Línea del Metro para Bogotá, en el marco del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014, modifica su esencia y genera como consecuencia la presunta violación del principio de legalidad y planeación propios de la contratación estatal, en concordancia con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Así mismo con base en las modificaciones suscritas para el convenio 1880 de 2014, luego de la cesión de este por parte del IDU a la EMB, se prorroga hasta octubre de 2020, así:

Cuadro 32
Prorrogas Convenio 1880 de 2014

PRORROGA	FECHA	DESCRIPCIÓN
Fecha inicio	21/01/2015	Fecha inicio
5	30/05/2018	Hasta el 31/05/2019
6	30/05/2019	Hasta el 30/04/2020
7	30/04/2020	Hasta el 31/10/2020

Fuente: Oficio RAD: EXTS20-0004392 del 11 de noviembre de 2020
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

Con base en los hechos descritos, por las continuas modificaciones que incluso cambian el alcance y objeto contractual, es dable indicar que las deficiencias de planeación resultan en prorrogas y adiciones, lo que conlleva a concluir que no se determinó, de forma precisa, el objeto a contratar y los recursos requeridos para cumplir las obligaciones contractuales. Situaciones que no permiten racionalizar los recursos asignados y los ponen en riesgo.

Con todo lo anteriormente expuesto, se incumple con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 que establece que los contratos no pueden adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales, aplicando dicha restricción para todos los contratos y/o convenios. Así mismo se viola el principio de planeación, responsabilidad y legalidad en la contratación estatal, desconociendo la esencia misma del Contrato y las reglas para las modificaciones contractuales contenidas en el Estatuto de Contratación Pública.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

De la respuesta dada al Informe Preliminar por la EMB, mediante oficio No. EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, en la que adjuntó un concepto del

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (Radicación número: 1476, del veintidós de noviembre de dos mil dos (2.002). C.P. AUGUSTO TREJOS JARAMILLO) en concordancia con el concepto 80112-EE40091 de 17 de julio de 2009 expedido por la Contraloría de Cundinamarca, en el que se expresa que el artículo 40 de la ley 80 de 1993 no se aplica para los convenios interadministrativos, sustentado de la siguiente manera:

“En tratándose de convenios o contratos interadministrativos, la limitación a que se refiere el párrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993 no tiene aplicabilidad, pues son acuerdos que se pueden celebrar en forma directa, cualquiera sea su monto, sin que haya obstáculo alguno para ello por permitirlo la ley; basta que se busque la satisfacción de los servicios o, el cumplimiento de las funciones a cargo de las entidades comprometidas. Por lo mismo, también es posible ampliar su valor sin límite distinto de los propios del régimen presupuestal, pues si es posible celebrar varios acuerdos o convenios, no existe ninguna justificación para que en lugar de suscribir diferentes documentos se amplíe un contrato celebrado”2 . (Subrayas fuera de texto).

Se requiere precisar por este órgano de control, que dada la naturaleza de las funciones atribuidas a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado consagradas en el artículo 38-1 de la ley 270 de 1996 y el Artículo 112 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, determina que la naturaleza de los conceptos emitidos por esta sala son de carácter consultivo, cuya observancia no es vinculante, cuando textualmente consagra:

“Artículo 112. Integración y funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil. La Sala de Consulta y Servicio Civil estará integrada por cuatro (4) Magistrados. Sus miembros no tomarán parte en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.

Los conceptos de la Sala no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario.”
(Subrayado y en negrilla fuera de texto).

En este sentido, los conceptos que esta Sala profiera, como son en sede de consulta, confirma el carácter de no jurisdiccional y por tanto no vinculan estas opiniones a los consultantes, ni al público en general; se trata de un criterio de interpretación y orientador de la ley, que no puede ir en contra de lo consagrado en el inciso 2 del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, el cual establece que los contratos no pueden adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales, aplicando dicha restricción para todos los contratos y/o convenios, sin distinción alguna al respecto.

Por consiguiente, debe recordar el sujeto de control la prevalencia de la prohibición consagrada en el mencionado artículo del Estatuto General de la Contratación Pública en cuanto a las adiciones contractuales se refiere, cuya reglamentación se encuentra en primer lugar y va más allá de la interpretación dada en el Concepto No. 1476 de 2002, que se adjunta como respuesta al informe preliminar; pues como se explicó es la misma norma contencioso administrativa que consagra el carácter no vinculante de los conceptos proferidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, tratándose de criterios orientadores y los mismos, no facultan a incumplir las normas mencionadas y no exime del cumplimiento de los preceptos y principios constitucionales y contractuales, que enmarcan cualquier vínculo estatal, como lo es el desarrollo de un convenio interadministrativo, en el cual no solo fueron modificadas las condiciones técnicas, administrativas, jurídicas y financieras relacionadas con los elementos estructurantes del Proyecto de la Primera Línea del Metro para Bogotá, cambiando las particularidades sustanciales del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014, sino que fue adicionado por la EMB, superando el límite establecido en la ley, violando presuntamente los principios de planeación, responsabilidad y legalidad en la contratación estatal, desconociendo la esencia misma del Convenio y las reglas para las modificaciones contractuales contenidas en el Estatuto General de la Contratación 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 el Informe Preliminar, por cuanto fue modificado el convenio en su esencia y el concepto aportado no es vinculante; debiendo el sujeto de control dar cumplimiento a lo consagrado en el artículo 40 de la ley 80, cuyo precepto aplica para todos los contratos estatales, no exceptúa los convenios; 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.

3.1.6 Comités Interinstitucionales y Comités de Seguimiento

El Convenio 1880 de 2014 conforma en la Cláusula Novena el Comité Interinstitucional para la coordinación y seguimiento del mismo, dispone que estará integrado por “1) *El presidente de LA FDN o su delegado, y 2) El Director General del IDU o su delegado*” y que “...podrán asistir como invitados con voz pero sin voto, otros profesionales de diferentes entidades como el Ministerio de Hacienda y Crédito

Público, el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría de Hacienda de Bogotá, la Secretaría de Movilidad de Bogotá, la Empresa de Energía de Bogotá S.A, Transmilenio S.A. y/o de otras instituciones vinculadas a la ejecución del proyecto...”

En la cláusula décima describe las funciones, entre otras: Avalar las modificaciones que se presenten en la ejecución, al plan de trabajo y cronograma presentado por la FDN y dar aval a los productos; previa revisión, análisis y visto bueno del Comité técnico y aprobación del IDU al interior del comité interinstitucional. En el Numeral 7 indica: *“Revisar y ajustar, si fuere el caso, el costo y el plazo inicialmente acordado en el Convenio interadministrativo tanto para el conjunto de sus actividades, como para cada una de ellas,... así como la destinación de los aportes que se reciban de otras instituciones vinculadas al Proyecto, previo concepto Comité Técnico²¹.”* Y en el numeral 8, dar aval al producto final que se estructure en el marco de la Fase 1 “diseño de la Transacción” previa aprobación del IDU, así mismo, al interior del comité interinstitucional.

Con la modificación 4 suscrita en septiembre 11 de 2017 se establecen nuevas funciones para el comité interinstitucional, tales como, la adopción de su propio reglamento, avalar las modificaciones, definir el esquema de transacción contractual y aprobar las modificaciones a los gastos administrativos, previo visto bueno del comité de seguimiento.

De otra parte, la cláusula décima primera conforma *“un comité técnico para asegurar la ejecución del proyecto y el cumplimiento del objeto y alcance del mismo.”* integrado por 1) un delegado de la Financiera FDN y 2) un delegado del IDU. Cuyas funciones (cláusula décima segunda), entre otras, son:

1. Actuar como instancia técnica responsable de la ejecución.
2. Revisar, analizar y dar el visto bueno sobre las actividades y productos preparados y presentados por la Financiera, a ser sometidos al comité interinstitucional.
3. En caso de aportes adicionales proponer al comité interinstitucional la destinación que se les dará para la obtención de los objetivos del proyecto.
4. Servir de instancia de discusión y aclaración de situaciones propias de la ejecución.
5. Analizar los resultados del convenio y de los productos específicos relacionados con su objeto

²¹ Mediante modificación 4 del 11/09/2017 respecto de la asistencia como invitados a los comités interadministrativos, en la cláusula novena es remplazada la Empresa de Energía de Bogotá S.A. por el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU

Para este Comité se establece la obligación de reunirse una vez a la semana, con el fin de hacer seguimiento a la ejecución y en ambos comités, la FDN ejerce la secretaria técnica.

La cláusula Octava Obligaciones Específicas de las partes y para el FDN, es de resaltar, que el numeral 4 indica: Asistir, coordinar, participar y realizar las reuniones que fueren necesarias para la ejecución y seguimiento del convenio y el numeral 14 presentar informes de gestión sobre el avance de ejecución del convenio al Comité Interinstitucional. Respecto de las obligaciones del IDU en el numeral 1 Estar representado en el Comité Interinstitucional por el Director del IDU o su delegado y asistir cumplidamente a las sesiones.

En orden al alcance de la auditoria de desempeño, se examinan las Actas de comité interadministrativo y comité técnico, realizadas por la Empresa Metro S.A y a partir de la fecha en que se suscribe la cesión de la posición contractual, es decir, desde el 10 de marzo de 2017

Respecto de los Comités Interadministrativos, se tienen 28 Actas de las cuales seis (6) corresponden a reuniones realizadas en el año 2017, 12 actas de 2018 y siete (7) en el 2019 y tres (3) en lo corrido del presente año. Lo que significa que la periodicidad de las reuniones es variable, no obstante, en el convenio, no se establece términos para su realización pero es un comité de coordinación y seguimiento.

Ahora bien, los comités técnicos deben asegurar la ejecución del proyecto y el cumplimiento del objeto y alcance del mismo; se han elaborado 67 actas. De las cuales, para el año 2017 se elaboraron 13 actas de comité técnico que corresponden al período comprendido entre marzo y agosto y seis (6) actas de comité de seguimiento a partir del mes de octubre. Las restantes de las vigencias 2018 a 2020.

3.1.6.1 Hallazgo Administrativo por deficiencias en la constitución y funcionamiento de los comités interadministrativos y Técnico y/o de Seguimiento

En el clausulado del Convenio se establece la conformación de comités, como instancias que avalan los documentos modificatorios y decisiones que afectan la ejecución del proyecto, sin embargo, su conformación se reduce en ambas instancias a la Financiera y a la Empresa Metro, lo que podría duplicar esfuerzos y no permite establecer mecanismos efectivos de seguimiento y control de la ejecución y productos a obtener en cumplimiento del convenio y del proyecto. Deficiencias que se resumen a continuación:

1. Se conforma el comité interinstitucional y se establecen las funciones, pero solo con la modificación 4 del 11/09/2017 se establece como función “1. *Adoptar su propio reglamento en el que se deje constancia del régimen de sesiones...*”
2. No se refleja funcionalidad entre los comités conformados, debido a que a pesar de ser y cumplirse, función del comité técnico revisar, analizar y dar el visto bueno sobre las actividades y productos preparados y presentados por la Financiera, a ser sometidos al comité interinstitucional; en las diferentes actas no se hace referencia a esta revisión previa, sin embargo, pareciera y se menciona en dichas actas que el aval lo da el comité de contratación que por Resolución²² también tiene esta función. No obstante, en el convenio se le asigna una función trascendental al comité técnico “*asegurar la ejecución del proyecto y el cumplimiento del objeto y alcance del mismo*”
3. Para el comité técnico, en el clausulado se establece la obligación de reuniones semanales, y se comprueba que no se cumple, como se puede observar en el siguiente cuadro, situación que contraviene la cláusula décima segunda, numeral 5, de la minuta del convenio. Las actas elaboradas se distribuyen por anualidad, así:

Cuadro 33
Comités Técnicos

	Comité Técnico	Período
2017	19	marzo y agosto
2018	17	Año
2019	18	Año
2020	13	Enero a Agosto

Fuente: Respuesta EMB Radicado EXT20-0004295 del 03/11/2020

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

Es de advertir que para el año 2017 se anexaron como respuesta al ente de control 13 actas de comité técnico realizadas durante el período comprendido entre marzo y agosto; y seis (6) actas de comité de seguimiento, a partir del mes de octubre. Es decir, se evidencia falta de coherencia frente a la denominación del comité técnico o de Seguimiento.

Lo evidenciado se da por falta de precisión en la distribución de roles y atribuciones y provoca incumplimiento de las responsabilidades o podrían

²² Resolución N0.041/2019 “*Por la cual se deroga la Resolución No.02 del 15 de enero de 2018 por la cual se creó el Comité de Contratación de la empresa Metro de Bogotá S.A. y se conforma un nuevo Comité de Contratación...*”

presentarse esfuerzos duplicados y a la vez que las decisiones no cuenten con argumentos suficientes y con los vistos buenos establecidos en el mismo clausulado del convenio objeto de examen. Situación que genera riesgos para la entidad pública, máxime cuando la Cláusula Decima y Decima Primera del convenio establece al tercero la secretaria de los comités, es decir, a la Financiera.

A sí mismo, los formatos que se diligencian como actas de reunión, que corresponden a los que maneja la Financiera, no se diligencian en su totalidad, manejan un solo cuerpo, a pesar de presentar espacios destinados para asistentes (Integrantes e invitados), agenda del día, contenido, conclusiones y recomendaciones y responsables. Lo que dificulta el seguimiento a los compromisos y la disposición de registros; que en últimas no permite evaluar la gestión y resultados del Convenio.

Por lo anterior, se contraviene la Ley 594 de 2000 Ley General de Archivos, Ley 1712 de 2014 Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública artículo 3 numeral violación Principio calidad de la información y la Ley 87 de 1993 artículo 2 numerales a, d y e.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, es de precisar que la Empresa da contestación a cada una de las deficiencias encontradas, las cuales fueron consideradas en el análisis, que permite concluir:

Como bien, lo señala la Contraloría de Bogotá con la suscripción de la modificación 4, cláusulas Quinta y Sexta respecto del comité interinstitucional y la séptima y octava referidas al comité técnico; la Empresa Metro introduce ajustes, posterior a la cesión desde 2017. Así mismo, independiente de que la estructuración inicial fue del IDU, lo evidenciado fue el incumplimiento de la periodicidad de reuniones del comité técnico, la falta de evidencia del rol del comité técnico, Actas de comité diligenciadas de forma incompleta, que no permiten establecer un seguimiento al cumplimiento de compromisos y responsabilidades, sin desconocer, que es un tercero quien ejerce la Secretaria.

En este mismo sentido los organismos gestores, establecidos en el convenio deben interactuar para asegurar la ejecución y cumplimiento del objeto, no obstante, la existencia de otras instancias que coadyuvan al cumplimiento de dicha labor, como son el Comité de Contratación y la supervisión del convenio.

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 el Informe Preliminar; razón por la cual, se configura el hallazgo administrativo. Adicionalmente, la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, a fin de garantizar se elimine la causa de lo evidenciado.

3.1.7 Análisis de los informes de supervisión del convenio No 1880 de 2014 desde marzo de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019.

La SUPERVISION de acuerdo a lo establecido en la CLAUSULA VIGESIMA TERCERA del convenio interinstitucional, el cual estipula: “SUPERVISION CONJUNTA será ejercida de conformidad con lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 por (los) funcionario(s) o trabajador(es) que designe el gerente general de la EMB y por parte de la FDN el presidente o quien (es) este designe y serán sus deberes y obligaciones:

- *“Efectuar el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales, a las actividades programadas y los productos pactados, en desarrollo del objeto del Convenio.*
- *Verificar y controlar la oportuna entrega de informes mensuales de ejecución con los componentes técnicos, financieros contables y jurídicos del convenio y canalizar los mismos a las áreas responsables de cada tema al interior de la entidad. De igual forma, gestionar las inquietudes u observaciones correspondientes*
- *Realizar informes mensuales de supervisión en los que se presente el estado de ejecución del convenio*
- *Efectuar las recomendaciones pertinentes para el mejor cumplimiento de los objetivos del Convenio.*
- *Conceptuar sobre la realización de prórrogas, adiciones, modificaciones y demás actividades cuando ellas sean necesarias.*
- *Evaluar y recomendar ajustes en las directrices y lineamientos o estrategias para el mejor cumplimiento de los objetivos del Convenio”.*

Delegación realizada mediante memorando GGE-ME-0006 del 18 de abril de 2017. GGE-M E-2018-0020 del 04 de abril de 2018 Mediante el cual fueron designados los supervisores del Convenio.

Cuadro 34
Informes de supervisión

VIGENCIA	NUMERO DE INFORMES GENERADOS
2017	8
2018	12
2019	12
TOTAL	32

Fuente: SECOP I, respuesta EMB Rad. EXTS20-0004417

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

Los informes manejan un formato con las siguientes Ítems:

Generalidades

Información legal del convenio

Información financiera.

Comités del convenio

- Comité interinstitucional.
- Comité de seguimiento.

Avance técnico del convenio

Avance general del convenio

Actividades desarrolladas por la Supervisión

Conclusiones y recomendaciones.

Una vez analizados los informes de supervisión merecen mención algunas acciones que permiten observar las funciones del supervisor, de acuerdo con lo establecido en la designación acerca de *"canalizar a la Gerencia Administrativa y financiera, los reportes de ejecución presupuestal y contable de los recursos no ejecutados al corte de la cesión del convenio a la empresa Metro de Bogotá, dentro de los plazos pactados. De igual forma, gestionar las inquietudes y observaciones que pueda presentar la citada Gerencia, sobre la información aportada."*, mediante memorando GTE-ME- 2018-0045 fue remitido a la Gerencia Administrativa y Financiera el oficio EXT-18- 0000140 del 13 de abril de 2018 por medio del cual la Financiera de Desarrollo Nacional radica el formato *"LEGALIZACIÓN RECURSOS EN CONVENIOS"* para el mes de marzo de 2018. Este contiene la información de las órdenes de pago realizadas de acuerdo con la ejecución de los contratos y cuenta con la aprobación del Supervisor designado por la FDN.

La supervisión y comité técnico de acuerdo con las competencias definidas en la Cláusula Vigésima Tercera y Decima segunda del Convenio, han realizado seguimiento a las actividades reportadas por la FDN, conforme al informe No. 30 radicado en la EMB, mediante oficio CR-CA-2017-0442 del 29 de septiembre de 2017(Se refiere a los contratos asociados al proyecto); justificación de gastos

administrativos, pagos con cargo a los recursos del convenio y además seguimiento a las actividades programadas en el marco del desarrollo de las obligaciones del supervisor,” *Verificar y controlar la oportuna entrega de informes técnicos y financieros. Conceptuar sobre la realización de prórrogas, adiciones, modificaciones y demás actividades cuando ellas sean necesarias”.*

Con el tema de los rendimientos financieros, en el informe del periodo junio 18 a julio 18 de 2017, se hace referencia al hecho de que la FDN, no ha efectuado los giros relacionados y teniendo en cuenta la solicitud realizada por la EMB, de aclarar este punto ya que a la fecha no han sido girados según lo indicado en las actas, no por solicitud de la EMB, sino por la incertidumbre que existe debido a que una vez cedida la posición contractual del IDU a EMB, estos rendimientos financieros producidos por la cuenta bancaria, deberían ser consignados a la EMB, como cesionario del convenio o a la Secretaría de Hacienda Distrital-SHD, para definir este tema, el IDU se comprometió en reunión del 16 de mayo de 2017, gestionar una reunión con la Secretaria Distrital de Hacienda con el fin de definir el tratamiento correspondiente; esto no ha sucedido, como se evidencia en el informe de supervisión correspondiente al mes de junio de 2017.

Nuevamente se registra con referencia a los rendimientos financieros, en el informe del periodo 01 al 31 de octubre de 2017 lo siguiente: ante la falta de pronunciamiento del IDU, la gerencia administrativa y financiera de la EMB mediante oficio GG-CA-2017-0267 realizó solicitud formal a la SDH en el sentido de definir la reinversión de los rendimientos financieros generados por la administración bancaria de los aportes realizados a la FDN, en el marco del Convenio 1880 de 2014, por parte del Distrito Capital a través del IDU y Transmilenio S.A. A lo cual la SDH dio respuesta mediante oficio CR-CA-2017-0406, informando que “no es jurídicamente viable disponer de los rendimientos financieros generados por la administración bancaria de los aportes realizados a la FDN”

De acuerdo con el concepto de la SDH, en el memorando GG-CA-2017-0598, se informó a la FDN, el procedimiento de consignación de los recursos, mediante el memorando GAF-ME-0055 (Solicitud de concepto a SHD radicado 2017ER77556, respuesta comunicación 2017EE159658 septiembre 04 de 2017-CR-CA-2017-0406-14/09/2017)

El 08 de noviembre de 2017 la FDN remitió a la EMB, la solicitud de giro y extractos bancarios (dic 2016 – oct 2017) de la cuenta donde se encuentran depositados los recursos del Convenio Interadministrativo, así como el soporte del

giro realizado a la SDH.

En el informe de supervisión del 01 al 31 de enero de 2018 se evidencia que la FDN remitió a la EMB la solicitud de giro y extractos bancarios (diciembre 2017) de la cuenta en donde se encuentran depositados los recursos del Convenio Interadministrativo, así como el soporte del giro realizado a la Secretaria Distrital de Hacienda por valor de \$119.2 millones

El 14 de marzo de 2018, la FDN remitió a la EMB la solicitud de giro y extractos bancarios de la cuenta en donde se encuentran depositados los recursos del Convenio interadministrativo, así como el soporte del giro realizado a la Secretaria Distrital de Hacienda por valor de \$78.millones.

Siguiendo con la revisión de los informes, en el periodo correspondiente del 01 al 31 de mayo de 2018, a través de los profesionales de apoyo de la gerencia técnica y la supervisión, evidencian errores y solicitan corregir la ejecución presupuestal presentada en el numeral 2 del informe de acuerdo con las siguientes observaciones:

- *“De acuerdo con los recursos legalizados a la fecha en la EMB, el contrato 03 de 2017 tiene recursos girados por \$1.887.1millones y no por \$1.813.0millones como aparece en el estado financiero”*
- *“Los gastos administrativos, de acuerdo con el oficio EXTS18-0001136 en el cual se solicitó anular la orden de pago de estos gastos, deben tener recursos girados por \$431.1millones y no por \$1.129.7millones como aparece en el estado financiero.”*

El avance de ejecución reportado por la FDN a diciembre 31 DE 2019 es de 99,7%, le manifestaron en los comités de seguimiento a la FDN, que debían realizar una revisión del convenio de acuerdo con los cronogramas del proceso de selección del concesionario e interventoría, los cuales definirán la fecha real de entrega de los productos que debe ejecutar la FDN, de conformidad con lo establecido en el Anexo 2 de la modificación 6 del convenio, se evidencia que en el acta de reunión de comité técnico número 14 de fecha 21 de junio de 2018 la FDN, presento propuesta sobre la manera en que se reportaran los avances mensuales en los informes de gestión y en esta acta quedo establecida la forma en que se reporta el avance de ejecución del convenio.

Se observó por el equipo auditor una supervisión pasiva y con deficiencias en el seguimiento de los rendimientos financieros, tema que se desarrolla con mayor detalle y análisis en la observación 3.1.9.1.

Durante la ejecución del convenio interadministrativo se realizaron Múltiples modificaciones, adiciones y prorrogas, que dieron cuenta de los eventos abordados por los diferentes comités y que hacen parte del convenio y son indicados en las actas anexas a los informes de supervisión. Resulta de especial interés seguir los procesos surtidos durante las aprobaciones de las (04) adiciones, correspondientes al periodo auditado, se listan los documentos soportes que avalan el proceso realizado y que son los indicados en el siguiente cuadro.

Cuadro 35
Adiciones

Cifras en millones

Cuenta de Cobro	Comp de Egreso	Fecha	Valor Girado	Acta de Giro	Oficio autorización de pago Metro	Concepto
049-18	GC 1	12/04/2018	\$1,565	2018-1304	EXTS18-0001012	Modificación No.5 y adición No. 2 al convenio 1880 de 2014 suscrito con la FDN, cuyo objeto es "aunar esfuerzos para el desarrollo de las actividades relacionadas con la estructuración integral del proyecto primera línea del metro de Bogotá"
113-18	GC 12	29/06/2018	\$16,306	2018-2128	EXTS18-0002605	Modificación No. 6 adición No. 3 y prórroga No. 5 al convenio interadministrativo 1880 de 2014 entre la empresa metro de Bogotá s.a. y la Financiera de Desarrollo Nacional S.A. - FDN. Plazo: hasta el 31 de mayo de 2019
148-19	GC 958	27/06/2019	\$6,294	2019-2247	EXTS19-0001560	Modificación No.6 adición No.3 y prórroga No.5 al convenio interadministrativo 1880 de 2014 entre la empresa metro de Bogotá s.a. y la Financiera de Desarrollo Nacional S.A. - FDN en dos fases, a saber: fase 1, denominada "Diseño de la transacción" y fase 2, denominada "Estructuración integral" \$1.111millones Modificación No. 7, adición No. 4 y Prórroga No. 6 y cuyo objeto contractual es el siguiente: "Aunar esfuerzos para el desarrollo de actividades relacionadas con la estructuración integral del proyecto "Primera Línea del Metro de Bogotá" en dos fases, a saber. Fase 1, denominada "Diseño de la transacción" y Fase 2, denominada "Estructuración Integral". \$5.183

Cuenta de Cobro	Comp de Egreso	Fecha	Valor Girado	Acta de Giro	Oficio autorización de pago Metro	Concepto
180-2019	GC 1105	30/07/2019	\$434.	2019-2654	EXTS19-0002132	Modificación No.7 adición No.4 y prórroga No.6 al convenio interadministrativo 1880 de 2014 entre la Empresa Metro de Bogotá S.A. -EMB y la Financiera de desarrollo nacional S.A.-FDN, cumpliendo de conformidad con el numeral segundo de la cláusula tercera.

Fuente: Ctas de cobros, comprobantes de egresos, actas de giro, memorandos de autorización.

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

Se revisan los desembolsos efectuados durante el periodo evaluable de la presente Auditoria. Como lo indica el convenio en sus cláusulas de modificaciones - informes y desembolsos, se observa la trazabilidad de las cuentas, facturas, órdenes de pago, autorizaciones, informes del supervisor y reportes, como otros documentos soportes que avalan el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los intervinientes. La gestión contractual se realizó sin ninguna observación negativa por parte del Supervisor del contrato y se registran los soportes en los anexos del mismo.

Durante el periodo de abril y mayo de 2017 no se registran dentro de estos informes los avances porcentuales del convenio, pero en los meses subsiguientes se incluyó el porcentaje total y el de cada una de las Subfases del convenio.

Periodo agosto 18 al 30 septiembre de 2017 (Modificación No.4)

El informe de supervisor correspondiente al periodo agosto 18 al 30 septiembre 2017. Con memorando GTE-ME-0017 del 09 de octubre de 2017., es remitido para la Gerencia Ejecutiva y de estructuración financiera, en el cual se resalta el memorando GTE-ME-2017-0011 de fecha 01/09/2017, la supervisora remite para la Gerencia de Contratación solicitud de "Modificación Convenio 1880 de 2014" con sus respectivas justificaciones, "oficio con radicado CR-CA-2017-0363 del 31 de agosto de 2017 en donde la FDN remite los documentos necesarios para la suscripción de las modificaciones del convenio"; lo consignado en el Formato de Modificaciones de contratos y convenios acordados por las partes, acta No.21 de Comité Interinstitucional del Convenio interadministrativo 1880 de 2014 avalando la suscripción de la modificación y sus anexos, además memorando suscrito por los supervisores de las entidades que indicaban la siguiente modificación: *"Precisar los roles y responsabilidades a cargo de cada una de las partes en la ejecución del convenio, efectuar modificaciones al Convenio en lo relacionado con las actividades, productos y obligaciones a cargo de cada una de las partes, y modificar algunas competencias y funciones de los órganos de gestión"*

establecidos en el Convenio”.

Cuadro 36 Modificaciones realizadas

- No. 1 (Modificó la Actividad 2 y Producto 2 de la Fase 1 del Convenio) (22/06/2015)
- No. 2 (Modificó la cláusula segunda Alcance del Objeto del Convenio interadministrativo No. 1880, en el sentido de incluir tres Subfases dentro de la Fase 2 "Estructuración Integral".
- Modifica la Cláusula Quinta "Actividades de la Fase 2 "Estructuración Integral".
- Modifica la Cláusula Sexta Productos de la Fase 2" Estructuración Integral"). 28/01/2016
- No. 3 (Modificó la cláusula segunda Alcance del Objeto del Convenio interadministrativo No. 1880, en el sentido de modificar la Subfase 2 de la Fase 2 "Estructuración Integral".
- Modifica la Cláusula Quinta "Actividades de la Fase 2 "Estructuración Integral".
- Modifica la Cláusula Sexta Productos de la Fase 2 "Estructuración Integral" 24/10/2016

Fuente: Acta de Supervisor, Acta No.2 Interinstitucional, memorando GTE-ME-2017-0011
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad -Contraloría de Bogotá, D.C.

- El comité técnico mediante Acta No. 83 del 11 de agosto de 2017 recomienda al Comité interinstitucional el trámite de esta modificación
- El comité interinstitucional mediante Acta No. 21 del 14 de agosto de 2017 avala la suscripción de la modificación del Convenio interadministrativo 1880 de 2014 e insta a las partes a realizar los trámites administrativos pertinentes a la brevedad posible.
- *“Mediante memorando GTE-ME-0014 del 13 de septiembre de 2017 se remitió a la Gerencia administrativa y financiera el oficio CR-CA-2017-0395 del 13 de septiembre de 2017, por medio del cual la FDN informó que durante el mes de agosto de 2017 no hubo pagos con cargo a los recursos del convenio”.* Según el informe de supervisión de agosto del 2017, en el ítem 7.2 de legalización de recursos del convenio.
- La Financiera de Desarrollo Nacional en el informe No.30 radicado en la EMB mediante oficio CR- CA-2017-0442 del 29 de septiembre de 2017, se refiere a los Contratos Asociados a los cuales les ha realizado seguimiento por parte del comité técnico y la supervisión.

El valor inicial del Convenio: \$7.650millones incluidos todos los costos directos, indirectos e impuestos, tasas o contribuciones a que haya lugar.

El 24 de octubre de 2016, se adicionó el valor del Convenio por la suma de TREINTA Y OCHO MIL TREINTA Y TRES MILLONES PESOS M/CTE (\$38.033)
El valor actual del convenio es \$ 45. 683. Millones

Periodo 01 al 31 de marzo de 2018 (Adición No.2)

- Según memorando GTE-ME-2018-0031 del 09 de marzo de 2018 enviado por la supervisora del convenio a la Gerencia de contratación, con el asunto: *“Adición Convenio 1880-2014, en donde indica que la FDN, mediante comunicación EXT18-0000005 del 06 de marzo de 2018 presentó el alcance de la justificación de recursos adicionales para el convenio 1880 de 2014 con las consideraciones del caso”*.
El comité de seguimiento indico en el acta No.09 del 14/02/2018. *“El pasado 24 de enero la FDN envió a la EMB alcance a la justificación de recursos adicionales necesarios para el desarrollo del Convenio interadministrativo N° 1880 de 2014”*. Frente a lo anterior, *“la EMB informa que el consolidado de observaciones al documento se encuentra en su etapa final y el día de mañana será enviado a la FDN para su ajuste”* La EMB expone las observaciones a la justificación mediante Acta del Comité de Contratación No. 02 del mes marzo de 2018, *“este órgano asesor recomendó al Ordenador del Gasto la celebración de la modificación y adición al Convenio interadministrativo 1880 de 2014.”*
- Posteriormente mediante Acta de Comité interinstitucional No. 24 del 09 de marzo de 2018, los miembros del comité avalaron la modificación del Anexo 2 del modificadorio 4 del Convenio interadministrativo 1880 de 2014, así como la adición propuesta y solicitaron realizar los trámites necesarios para suscribir la modificación y adición del Convenio.
- Teniendo en cuenta lo anterior, *“la supervisión solicito adelantar la adición y modificación del Convenio interadministrativo 1880 de 2014 de acuerdo con lo consignado en el Formato de Modificación de contratos y convenios el cual envían adjunto al memorando debidamente suscrito por los supervisores de las entidades”* y para lo cual adjuntan CDP No. 085 del 07 de marzo de 2018, Adición a Disponibilidad No. 003 del 09 de marzo de 2018 y el Anexo No. 2 con las modificaciones de las actividades y productos, el cual deberá ser parte integrante de la modificación a suscribir.

Con el memorando GTE-ME-2018-0046 de abril 13 de 2018 la supervisora del convenio remite a Gerencia técnica el informe correspondiente al periodo 01 al 31 de marzo de 2018. El 09 de marzo de 2018, se adicionó el valor del Convenio por la suma de MIL QUINIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$1.565.)

El valor actual del convenio es de \$ 47. 248. Millones

A continuación, se presentan las disponibilidades y registros presupuestales del convenio:

Cuadro 37
Disponibilidades Y Registros Presupuestales

Cifras en millones de pesos

CDP	CRP	RUBRO	VALOR
5994 del 23/12/2014	5315 del 29/12/2014	3311402190543187	\$7.650.
101803 del 21/10/2016	101627 del 24/10/2016	3311402190543187	\$38.033.
085 del 07/03/2018	088 del 09/03/2018	3411502187501	\$1.565.

Fuente: Tomado del informe de supervisor. Certificados presupuestales.

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

Periodo 01 al 31 de mayo de 2018 (Adición No.3)

- El 22 de junio de 2018 con el memorando GTE-ME-2018-0077- la Gerencia técnica envía informe de supervisión del periodo 01 al 31 de mayo de 2018, teniendo en cuenta la delegación realizada mediante memorando GGE-M-2018-0020 del 04 de abril de 2018.
- Con el memorando GTE-ME-2018-0061 del 30 de mayo de 2018, el Gerente técnico envió a Gerencia de contratación el asunto: “*Modificación 6, adición 2, prórroga 3, convenio 1880-2014*”. En el cual informa que: “*Mediante Oficio No. EXT18-0000 279 de 29 de mayo 2018, la FDN radicó ante la EMB documento de "JUSTIFICACIÓN DE RECURSOS ADICIONALES Y PRÓRROGA AL CONVENIO 1880/14 ENTRE EMB Y FDN. ESTRUCTURACIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA LÍNEA DEL METRO DE BOGOTÁ"* - en el que solicita una Modificación, Adición y Prórroga del Convenio para la ejecución de actividades adicionales necesarias para la ejecución de la Fase 2 del mismo.” *Prorrogar el plazo de ejecución del Convenio hasta el 31 de mayo de 2019 con el fin de asegurar el acompañamiento de la FDN en el proceso licitatorio de la PLMB, teniendo en cuenta que esta es la fecha estimada para la suscripción del contrato para la ejecución de la PLMB de acuerdo con el cronograma del proceso*”.
- La solicitud presentada por la FDN fue sometida por el supervisor a consideración del Comité de Contratación de la EMB que tuvo lugar el 29 de mayo de 2018. “*Lo anterior en virtud de la función establecida en el literal C del artículo 2º de la Resolución No. 02 de 2018*”. Según Acta de Comité de Contratación de la EMB No.08 del 29 de mayo de 2018, “*los miembros del mismo emitieron recomendaciones al Ordenador del Gasto acerca de la celebración de la modificación, adición y prórroga al Convenio interadministrativo 1880 de 2014*”, las cuales fueron remitidas a la FDN mediante oficio No.

EXTS18-0002535 de 30 de mayo de 2018 y aceptadas por la FDN de acuerdo con la solicitud de modificación contractual suscrita el 30 de mayo de 2018.

- Mediante Acta de Comité interinstitucional No. 25 del 30 de mayo de 2018, *“los miembros del comité avalaron la realización de la modificación, adición y prórroga del Convenio interadministrativo 1880 de 2014 en los términos descritos anteriormente y solicitaron realizar los trámites necesarios para suscribir la mencionada modificación y adición del Convenio”*. También en el acta No.12 comité de seguimiento, de mayo 29 de 2018 *“dio visto bueno a la solicitud de modificación de los gastos administrativos, la modificación a la cláusula Novena de la modificación 4 al convenio 1880-2014 y modificatoria de la Cláusula Decima cuarta, parágrafo segundo, numeral 2 del convenio”*. Teniendo en cuenta lo anterior, *“la supervisión solicita adelantar la adición y modificación de acuerdo con lo consignado en el Formato de Modificación de contratos y convenios el cual se envía adjunto a este memorando debidamente suscrito por los supervisores de las entidades y para lo cual adjuntan CDP No. 138 del 30 de mayo de 2018 y el Anexo No. 2 con las modificaciones de las actividades y productos, el cual que deberá ser parte integrante de la modificación a suscribir”*.

De acuerdo con lo anterior, el 30 de mayo de 2018, se suscribió la Modificación No. 6, Adición No. 3 y Prorroga No. 5 al Convenio interadministrativo 1880 de 2014 entre la Empresa Metro de Bogotá S.A. y la Financiera de Desarrollo Nacional S.A. - FDN

El documento sustenta el monto de la adición que ascendería a \$ 17. 852. Millones

Cuadro 38
Disponibilidades Y Registros Presupuestales

Cifras en millones de pesos

CDP	CRP	RUBRO	VALOR
5994 del 23/12/2014	5315 del 29/12/2014	3311402190543187	\$7.650
101803 del 21/10/2016	101627 del 24/10/2016	3311402190543187	\$38.033
085 del 07/03/2018	088 del 09/03/2018	3411502187501	\$1.565
138 del 30/05/2018	140 del 31/05/2018	3411502187501	\$17.852

Fuente: Tomado del informe de supervisor. Certificados presupuestales.

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

PERIODO 01 AL 31 DE MAYO DE 2019 (Adición No.4)

- Con el memorando EXT19-0000956 de mayo 08 de 2019 de Gerente de Estructuración Proyectos a Gerente general Asunto: *“Justificación recursos*

adicionales Convenio interadministrativo N° 1880 de 2014”.

- Mediante Oficio No. EXT19-0001017 del 17 de mayo de 2019, la FDN radicó ante la EMB el documento de *"JUSTIFICACIÓN DE RECURSOS ADICIONALES Y PRÓRROGA AL CONVENIO 1880/14 ENTRE EMB Y FDN. ESTRUCTURACIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA LÍNEA DEL METRO DE BOGOTÁ " -mayo de 2019"* en el que solicita una Modificación, Adición y Prórroga del Convenio para la culminación de las actividades de estructuración integral necesarias hasta la legalización de los contratos de concesión e interventoría del proyecto PLMB. De acuerdo con lo anterior, la supervisión consideró y estimo necesario realiza en el marco del Convenio, la adición y prórroga de las siguientes actividades de estructuración que son necesarias para la ejecución del objeto del mismo:
 - *"Adición y prórroga del contrato con el estructurador TÉCNICO hasta la legalización del contrato*
 - *Adición y prórroga del contrato con el estructurador LEGAL hasta la legalización del contrato*
 - *Prórroga y aportes adicionales para Gastos Administrativos del Convenio por el periodo de la Prórroga."*
- Mediante el memorando GTE-ME-2019-0042 de mayo 28 de 2019 la Gerencia técnica envía a Gerencia de contratación, solicitud de modificación contractual convenio 1880-2014 a Gerente técnico, en donde indica: *"Mediante Oficio No. EXT19-0001017 del 17 de mayo de 2019, la FDN radicó ante la EMB el documento de "JUSTIFICACIÓN DE RECURSOS ADICIONALES Y PRÓRROGA AL CONVENIO 1880/14 ENTRE EMB Y FDN. ESTRUCTURACIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA LÍNEA DEL METRO DE BOGOTÁ" -mayo de 2019", en el que solicita una Modificación, Adición y Prórroga del Convenio para la culminación de las actividades de estructuración integral necesarias hasta la legalización de los contratos de concesión e interventoría del proyecto PLMB”.*

La solicitud se refiere específicamente a la prórroga en plazo del convenio, los contratos de estructuración y a la adición en valor de los siguientes componentes del convenio:

- *"Costos adicionales por desplazamiento del cronograma de ejecución del producto 5 del convenio*
- *Costos adicionales de estructuración técnica asociados a las pruebas de carga del producto 3 del convenio*
- *Costos adicionales de estructuración técnica asociados a la revisión de los apéndices técnicos del producto 5 del convenio*
- *Gastos administrativos de la FDN”*
- Posteriormente, mediante Acta de Comité de Seguimiento No. 29 del 23 de

mayo de 2019, los miembros del Comité dieron visto bueno al valor adicional requerido para los Gastos Administrativos correspondientes al periodo comprendido entre 1 de junio de 2018 y 30 de abril de 2020, por valor de \$1.334 millones y el Comité interinstitucional No. 36 del 23 de mayo de 2019, avaló la Modificación, Adición y Prórroga del Convenio interadministrativo 1880 de 2014 y solicitó realizar los trámites necesarios para suscribir la modificación y adición del Convenio. Teniendo en cuenta lo anterior, la supervisión “solicito adelantar la adición y modificación del Convenio interadministrativo 1880 de 2014 de acuerdo con lo consignado en el formato de modificación de contratos y convenios el cual envían adjunto al memorando debidamente suscrito por los supervisores de las entidades y para lo cual adjuntan CDP No. 001053 del 23 de mayo de 2019, Justificación FDN. Actas de Comité de Seguimiento e interinstitucional y el Anexo No.2 con las modificaciones de las actividades y productos, el cual que deberá ser parte integrante de la modificación a suscribir”.

- Mediante el memorando GTE-ME-2019-0049 de junio 21 de 2019 la Gerencia técnica envía a Gerencia general informe se supervisión mayo 2019.

Cuadro 39
Información Financiera Del Convenio

Cifras en millones

CONVENIO 1880 DE 2014	
VALOR INICIAL	\$ 7.650
ADICION 1 - IDU (VIGENCIA 2016)	\$ 38.033
ADICION 2 - EMB (VIGENCIA 2018)	\$ 1.565
ADICION 3 - EMB (VIGENCIA 2018)	\$ 17.852
ADICION 4 - EMB (VIGENCIA 2019)	\$ 5.183
VALOR TOTAL CONVENIO	\$ 70.283

Fuente: Tomado del informe de supervisor. Certificados presupuestales.

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

A continuación, se presentan las disponibilidades y registros presupuestales del convenio hasta la vigencia de esta Auditoría:

Cuadro 40
Disponibilidades Y Registro Presupuestales

Cifras en millones

CDP	CRP	RUBRO	VALOR
5994 del 23/12/2014	5315 del 29/12/2014	3311402190543187	\$7.650
101803 del 21/10/2016	101627 del 24/10/2016	3311402190543187	\$ 38 .033
085 del 07/03/2018	088 del 09/03/2018	3411502187501	\$ 1.565
138 del 30/05/2018	140 del 31/05/2018	3411502187501	\$ 17.852

001053 del 23/05/2019	00950 del 30/05/2019	334011502180000000	\$5.183
-----------------------	----------------------	--------------------	---------

Fuente: Tomado del informe de supervisor. Certificados presupuestales.

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

3.1.8 Ejecución Presupuestal Convenio 1880/2014

La fuente de financiación son los aportes establecidos en el convenio de cofinanciación²³ suscrito entre el Distrito y la Nación, y que adicionan el rubro correspondiente al proyecto de inversión 7501 - Primera Línea del Metro de Bogotá Tramo 1, así:

Cuadro 41
Recursos Adicionados Y Girados Convenio

Millones de Pesos				
VIGENCIA	ADICION	VALOR	FECHA GIRO	VALOR
Convenio1880/2014	IDU	7.650	26/12/2014	
Adición 1	Recursos Transmilenio	38.033	24/10/2016	
2018	Adición 2	1.565	12/04/2018	1.565
2018	Adición 3	17.852	27/06/2018	16.307
	Adición 3		27/06/2019	1.111
2019	Adición 4	5.183	27/06/2019	5.183
			30/07/2019	434
2020	Adición 5	1.381	30/07/2020	1.381
TOTAL		71.665		25.981

Fuente: Respuesta EMB RAD. EXTS20-0004363 de noviembre 9/2020

En total este convenio ha contado con \$71.665 millones, de los cuales \$7.650 millones son recursos del IDU y \$38.033 millones de Transmilenio. A partir del año 2018 la Empresa Metro lo ha adicionado (4) veces por un valor de \$25.981 millones, girados en el 100% a la Financiera. Erogaciones que esta ha realizado para amparar gastos de contratación suscrita, gastos administrativos provisionados, entre otros, y en cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Como se mencionó el 64% de los recursos fueron ejecutados (\$45.683 millones) por el IDU y Transmilenio, mientras que \$25.981 millones por la Empresa Metro, no obstante, es dable, mencionar que la planeación y particularmente, la proyección del presupuesto se superó ampliamente, al ser adicionado en el 837%, lo que deja en entredicho los criterios y supuestos establecidos para determinar el objeto del convenio y su valor. Así mismo, se deja a un tercero el manejo de estos recursos y la contratación y, no obstante, ser un convenio donde las entidades

²³ Sin embargo, llama la atención que la cesión del convenio 1880 se hace el 16 de marzo de 2017 y el convenio de cofinanciación se firma en noviembre del mismo año.

aportan para el logro de la finalidad acordada, la Financiera recibe a título de gastos administrativos dineros para que cumpla con sus obligaciones.

Este valor, indica la respuesta²⁴ de la entidad ha sido girado en su totalidad a la FDN, a título de amortización para el desarrollo de los productos, de conformidad con la cláusula octava y la Empresa Metro hace seguimiento a los recursos a través del formato “Legalización de recursos en Convenios”. Las erogaciones se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 42
Erogaciones Convenio 1880

Millones de Pesos

CONCEPTO	COMPROMETIDO	GIRADO	SALDO	%
IDU Estampilla Universidad Distrital 1%	77	77	0	0%
Seguros	12	12	0	0%
Contrato 01/2015	330	330	0	0%
Contrato 02/2015	360	360	0	1%
Contrato 03/2015	429	429	0	1%
Contrato 04/2015	81	81	0	0%
Orden de Servicios Agora Comunicaciones	28	28	0	0%
Gastos Eventos Fase 1 2015	5	5	0	0%
Gastos Administrativos Convenio Fase 1	383	383	0	1%
Contrato 01/2016	46	46	0	0%
Contrato 02/2016	2.613	2.613	0	4%
Contrato 03/2016	60	60	0	0%
Contrato 04/2016	132	132	0	0%
Gastos Administrativos Convenio Fase 2	1.199	1.199	0	2%
Estampilla Universidad Pedagógica 0.5%	190	190	0	0%
Contrato 01/2017	57	57	0	0%
Contrato 02/2017	43.127	42.270	857	60%
Contrato 03/2017	5.140	5.140	0	7%
Contrato 04/2017	7.367	5.978	1389	10%
Contrato 62/2017	818	818	0	1%
Contrato 73/2018	1.252	1.252	0	2%
Contrato 47/2019	55	55	0	0%
Gastos Administrativos Convenio Fase 2 Subfase 2 y 3 (Diciembre 13/2016 a Marzo 9/2017)	339	339	0	0%
Gastos Administrativos Convenio Fase 2 Subfase 2 y 3 (Marzo10/2017- Mayo 31/2018)	2.527	2.527	0	4%
Gastos Administrativos Convenio Fase 2 Subfase 3 y 4 (Junio 1/2018 a Mayo 31/2019)	1.875	1.875	0	3%
Gastos Administrativos Convenio Fase 2 Subfase 3 y 4 (Junio 1/2019 a Abril 30/2020)	1.335	1.335	0	2%
Gastos Administrativos Convenio Fase 2 Subfase 3 y 4 (Mayo 1/2020 a Octubre 31/2020)	660	41	618	1%
Subfase 4 Estructuración, negociación y cierre de contratos de empréstito	355	355	0	0%

²⁴ Respuesta EMB Radicado EXTS20-0004363 de fecha 09/11/2020

CONCEPTO	COMPROMETIDO	GIRADO	SALDO	%
Subfase 4 Asesoría y acompañamiento en la adaptación del modelo financiero	433	433	0	1%
Certificado SSL	4	4	0	0%
Provisión Gastos Bancarios	6	3	3	0%
Gravamen Movimiento Financiero	275	233	42	0%
TOTAL EGRESOS	71.570	68.660	2.909	

Fuente: Respuesta EMB RAD. EXTS20-0004363 de noviembre 9/2020

Del total comprometido (\$71.570 millones) se han girado \$68.660 millones, ejecución equivalente al 96% y presenta un saldo de \$2.909 millones a 31 de agosto de 2020. En la respuesta²⁵ se indica que la ejecución presupuestal incluye la legalización y ejecución del Convenio 1880-2014, reportada en el balance financiero suscrito entre la FDN y el IDU con corte al nueve (9) de marzo de 2017 “Que la EMB efectuará el seguimiento a los recursos no ejecutados a la fecha de la cesión (\$39.783.668.555) compromisos no pagados y \$286.107.380 de saldo disponible” Igualmente, se informa que a esta fecha, la Fase 1 y la Subfase 1 de la Fase 2 estaban ejecutadas y recibidas por el IDU, las subfases 2 y 3 de la Fase 2 en ejecución y la suma de \$95 millones, por comprometer.

Como se puede observar estas erogaciones corresponden a la ejecución de los contratos suscritos por la Financiera en el 86%, y dentro de estos el 60% en el Contrato 02/2017 firmado entre el Consorcio MetroBog y Systra-Ingete para la Estructuración Técnica del Tramo 1 PLMB. El 13% en los gastos administrativos²⁶ para los cuales se aclara “...incluyen el costo del recurso humano, técnico y logístico diferente al equipo y recurso aportado por la FDN en el marco del convenio; así como otros gastos indirectos, necesarios para que la FDN pueda ejecutar el objeto convenido, y que fue aprobados por el IDU...”²⁷.

En este sentido y respecto de las erogaciones, se tiene que en la modificación 4 de septiembre 11 de 2017, en la cláusula novena que involucra cambios a la cláusula decima cuarta Valor del Convenio, incluye parágrafos respecto del pago de los gastos administrativos provisionados por el IDU, y menciona que incluye el costo de los recursos humanos, técnicos y logísticos adicionales a los aportados por la FDN, así como otros gastos indirectos para que la Financiera pueda garantizar una adecuada coordinación, supervisión y control de todas las actividades y productos y que el valor previsto es la suma de \$2.527 millones para el período marzo 10/2017 a mayo 30/2018.

²⁵ Ídem

²⁶ Los conceptos denominados “Gastos Eventos Fase 1 – 2015”, “Gastos Administrativos Convenio Fase 1” y “Gastos Administrativos Convenio Fase 2” y “Gastos Administrativos Convenio Fase 2 Subfase 2 y 3 (diciembre 13/2016 a marzo 9/2017)” fueron ejecutados antes de la cesión del convenio a la EMB (balance financiero suscrito entre la FDN y el IDU con corte al 09 de marzo de 2017, remitido por el IDU mediante comunicación CR-CA-2017-0196.

²⁷ Respuesta radicado EXTS20-0004490 del 17 de noviembre 2020

En el Comité de seguimiento No.29 del 23 de mayo de 2019 respecto de los gastos administrativos del periodo junio a abril/2020, señala que son para la culminación de las actividades de la estructuración integral, necesarias hasta la legalización de los contratos de concesión e interventoría. Así mismo, para la última adición (5) en el comité de seguimiento 48 de fecha 27 de mayo de 2020, se aduce que a raíz de la situación de salud pública mundial y ante la postergación del inicio del contrato de concesión se requiere adicionar los gastos para el desarrollo de la Estructuración Legal asociada a los productos 5 y 7 y por la necesidad de adicionar los gastos administrativos provisionados para el período, mayo a octubre 2020.

De otra parte, en relación con los recursos de la subfase 4 dentro de la Fase 2 fueron aprobados en la Modificación 6, Adición 3, Prorroga 5 del convenio, con el fin de que la Financiera prestara los servicios de estructuración, negociación y cierre de las operaciones de financiamiento público y surge una vez culminada la primera parte de la estructuración financiera del proyecto y a partir de los resultados de la subfase 3 de esta misma fase 2.

El resultado de la evaluación realizada hace parte de lo observado en el numeral 3.1.9.2

3.1.9 Verificación de los saldos reportados en los Estados Financieros (cuenta 1908) con corte a 31 de diciembre de 2019, en el marco del convenio 1880 de 2014.

Con corte a 31 de diciembre de 2019 los Estados Financieros y libros contables de la Empresa Metro de Bogotá reflejan un saldo en la cuenta 19080103 – Recursos Entregados en Administración – Otros Convenios – Financiera de Desarrollo Nacional S.A. por valor de \$7.388,11 millones, correspondientes a recursos pendientes por ejecutar del Convenio 1880 de 2014.

En la verificación efectuada a los registros contables relacionados con el Convenio 1880 de 2014, con ocasión de la cesión efectuada por el IDU, la Empresa Metro de Bogotá S.A en la vigencia 2017 realizó registro en cuentas de orden del total de egresos y recursos disponibles para comprometer según consta en la Nota de Contabilidad No. 31 de fecha 30 de junio de 2017 soportada en el Balance Financiero con corte a 09 de marzo de 2017.

De otra parte, en la vigencia 2018 realizó el reconocimiento de los saldos entregados por el IDU en el activo de la empresa, como consta en Nota de Contabilidad No. 121 de fecha 30 de junio de 2018, resumida a continuación:

- Registro contable por valor de \$43.767,48 millones, por concepto de valor capitalizable a 09 de marzo de 2017 en la cuenta 19080103 – Otros Convenios. La cifra enunciada corresponde al total de recursos entregados por IDU y Transmilenio (\$45.683,39 millones) menos los gastos no capitalizables efectuados antes de la cesión (\$1.915,92 millones).
- Registro contable de valores capitalizables en la cuenta 16159003 – Propiedad, Planta y Equipo, por valor de \$23.230,41 millones, equivalentes a transacciones efectuadas con anterioridad a la fecha de la cesión, es decir, antes del 10 de marzo de 2017 (\$4.052,29 millones) y transacciones realizadas desde la fecha de cesión hasta el 30 de junio de 2018, fecha del registro en la EMB (\$19.178,12 millones). La contrapartida de este registro corresponde a la cuenta 19080103 – Otros Convenios.
- Registro contable por valor de \$769,86 millones en la cuenta 542490 – Otras Subvenciones, correspondientes a gastos efectuados por la EMB con posterioridad a la fecha de cesión.

Como soporte de los registros contables iniciales realizados con ocasión de la cesión la EMB presentó los siguientes documentos:

- Balance Financiero con fecha de corte 09 de marzo de 2017 presentado por el IDU y la Financiera de Desarrollo Nacional, en el cual se evidencian los recursos aportados al convenio, legalizados y en ejecución;
- Documento denominado *“Registro contable para incorporar los recursos administrados por la FDN en cumplimiento del Convenio 1880 de 2014 y los hechos económicos producto de su ejecución”* en el cual se establecen los criterios a tener en cuenta para el reconocimiento contable e impacto de los estados financieros de la EMB al cierre de la vigencia 2018.
- Acta de incorporación de bienes capitalizables – Anexo 1 – Junio de 2018, elaborada y aprobada por la EMB, en la cual se evidenciaron las cifras correspondientes a los recursos girados a la FDN, valores capitalizables y gastos realizados, encontrando coincidencia con la información reportada en los libros auxiliares de contabilidad y notas a los Estados Financieros vigencia 2018.

Es de precisar que la cesión de la posición contractual en el convenio interadministrativo No. 1880 de 2014, celebrado entre el Instituto de Desarrollo

Urbano – IDU y la Financiera de Desarrollo Nacional – FDN, a la Empresa Metro de Bogotá S.A. se suscribió el día 10 de marzo de 2017. No obstante, el reconocimiento de los saldos como recursos entregados en administración (activo) en los Estados Financieros de la EMB, producto del convenio en el mes de junio de 2018; situación que justificó la EMB en las notas a los Estados Financieros con corte a 31 de diciembre de 2018, aduciendo que se presentaron restricciones por parte del IDU y Transmilenio en cuanto a la fiabilidad de la información y el detalle requerido para el correspondiente registro contable.

Ahora bien, los recursos transferidos en virtud del Convenio 1880 de 2014 con corte a 31 de diciembre de 2019 ascienden a \$70.283,74 millones, correspondientes a aportes efectuados con anterioridad a la fecha de la cesión por valor de \$45.683,39 millones y transferencias realizadas por la EMB por la suma de \$24.600,35 millones.

Cuadro 43
Aportes Convenio 1880 de 2014 antes de Cesión a EMB

Millones de pesos

ENTIDAD APORTANTE	CONCEPTO	VALOR
IDU	Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014 de fecha 26 de diciembre de 2014	7.650
Transmilenio	Modificación No. 3, adición No. 1 y Prorroga No. 4. Aporte relacionado con el Convenio No. 112 de 2015, a la fecha en estado liquidado	38.033,39
TOTAL		45.683,39

Fuente: Secop I

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

Por su parte, los giros por valor de \$24.600,35 millones efectuados por la EMB a la Financiera de Desarrollo Nacional y provenientes del Convenio de Cofinanciación para el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá, suscrito por el Distrito y la Nación, se evidencian dentro de los libros auxiliares contables de la entidad por el período de marzo de 2017 (fecha de la cesión) hasta 31 de diciembre de 2019; se detallan a continuación:

Cuadro 44
Aportes EMB después de la Cesión del Convenio 1880 de 2014

Millones de pesos

FECHA	COMPROBANTE CONTABLE	CONCEPTO	VALOR
12/04/2018	GC-1	Modificación No.5 y Adición No. 2	1.565,09
29/06/2018	GC-12	Modificación No. 6 Adición No. 3 y Prórroga No. 5	16.306,52
27/06/2019	GC-958	Modificación No. 6 Adición No. 3 y Prórroga No. 5	1.111,13

FECHA	COMPROBANTE CONTABLE	CONCEPTO	VALOR
27/06/2019	GC-958	Modificación No. 7 Adición No. 4 y Prórroga No. 6	5.183,19
30/07/2019	GC-1105	Modificación No. 7 Adición No. 4 y Prórroga No. 6	434,41
TOTAL			24.600,35

Fuente: Oficio EXTS20-0004418 del 12/11/2020 – EMB –

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

La Empresa allegó los anteriores comprobantes con los respectivos soportes, dentro de los cuales se encuentran comprobantes de egreso, autorizaciones de pago, órdenes de pago, cuentas de cobro presentadas por la FDN y Actas de las reuniones de Comité de Seguimiento, documentos que fueron verificados en forma selectiva en lo referente al tercero y valor pagado, encontrando coincidencia en la información presentada.

En lo concerniente a la legalización de los recursos, desde el punto de vista contable se realiza con el memorando remitido por la Gerencia Técnica de la EMB en el cual se relacionan las órdenes de pago remitidas por la Financiera de Desarrollo Nacional. Este Organismo de Control verificó la información correspondiente a la Nota de Contabilidad No. 1912000021 del mes de diciembre de 2019, observando coincidencia de los registros contables y la distribución entre el activo y el gasto de los recursos reportados como legalizados.

Respecto de los gastos bancarios y gravámenes de movimientos financieros legalizados por parte de la FDN con corte a 31 de diciembre de 2019, la EMB reportó como valor girado por gastos bancarios la suma de \$2,76 millones y por Gravamen a los Movimientos Financieros \$218,21 millones, indicando que tales gastos corresponden a los movimientos de la “... Cuenta de Ahorros del convenio... del Banco Davivienda los cuales se legalizan por la FDN mensualmente través del formato denominado “Legalización de recursos en convenios...”.

En conclusión, el saldo contable de la cuenta 190803 – Convenio 1880 de 2014 por valor de \$7.388,11 millones, corresponde al valor pendiente por ejecutar resultante del valor total de los recursos entregados a la FDN (\$70.283,74 millones) menos el valor legalizado (\$62.895,63 millones) a 31 de diciembre de 2019.

Adicionalmente, se encuentra dentro del activo la cuenta 16159003 – Convenio 1880 de 2014 con saldo a 31 de diciembre de 2019 de \$56.363,31 millones, producto de la distribución de los valores legalizados por la Financiera de Desarrollo Nacional.

Respecto de los rendimientos financieros producto de la cuenta bancaria a través de la cual se administran los recursos del convenio, de conformidad con la información suministrada por la EMB desde abril de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019, ascienden a la suma de \$2.982,96 millones.

3.1.9.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de supervisión y control por parte de la EMB en relación con la transferencia de los rendimientos financieros generados en virtud del Convenio 1880 de 2014 con destino a la Secretaría Distrital de Hacienda

En la verificación efectuada a los soportes suministrados por la EMB se observa incumplimiento del plazo establecido para la consignación de los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria a través de la cual se administran los recursos del Convenio 1880 de 2014 a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Tesorería.

Precisamente a partir del modificatorio No. 5, Adición 2, suscrito el día 9 de marzo de 2018, por la EMB con la FDN, una vez fue cedida la posición contractual por parte del IDU al sujeto de control, en su cláusula Quinta (5ª) establece en cuanto a los rendimientos financieros lo siguiente:

“QUINTA-RENDIMIENTOS: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 85 del Decreto Distrital No. 714 de 1996, la FDN deberá realizar la consignación de los rendimientos financieros generados por la administración bancaria de los aportes realizados por la EMB al Convenio, dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes en la cuenta relacionada a continuación y, enviar copia de la consignación bancaria a la EMB, con los respectivos extractos de la Cuenta Bancaria a través de la cual se administren los recursos de la presente adición.

*Banco: Occidente.
Tipo de cuenta: Ahorros.
Numero: 256-83514-1.
Titular: Dirección Distrital de Tesorería.
NIT: 899.999.061-9”*

Dicha reglamentación fue estipulada de igual forma, en la cláusula novena de la modificación No. 6, Adición No.3 y Prorroga No. 5; Clausula Séptima de la Modificación No. 7, Adición 4 y Prorroga No.6; Clausula quinta del modificatorio No. 8, Adición 5 y Prorroga No. 7, al convenio interadministrativo objeto de la presente auditoría.

Así las cosas, las diferentes modificaciones del convenio, establecen que la Financiera de Desarrollo Nacional debería realizar la consignación de los

rendimientos financieros dentro de los dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes, actividad que se realizó en forma extemporánea como se expone en el siguiente cuadro:

Cuadro 45
Rendimientos Financieros Convenio 1880 de 2014

Millones de pesos

Periodo	Fecha límite Consignación Rendimientos Financieros	Fecha de Consignación	Valor Rendimientos Financieros
abr-17	Concepto emitido por la SDH Radicado No CR-CA-2017-0406 de fecha 14 de septiembre de 2017	11-dic-17	243,31
may-17			235,58
jun-17			207,79
jul-17			189,00
ago-17			176,91
sep-17			161,03
oct-17			156,54
nov-17	7-dic-17	11-dic-17	129,48
dic-17	9-ene-18	15-ene-18	119,75
ene-18	7-feb-18	19-feb-18	97,97
feb-18	7-mar-18	12-mar-18	78,34
mar-18	6-abr-18	13-abr-18	79,02
abr-18	8-may-18	15-may-18	69,35
may-18	8-jun-18	27-jun-18	65,75
jun-18	9-jul-18	10-jul-18	67,53
jul-18	8-ago-18	23-ago-18	110,96
ago-18	7-sep-18	14-sep-18	103,42
sep-18	5-oct-18	18-oct-18	84,71
oct-18	8-nov-18	13-nov-18	69,09
nov-18	7-dic-18	12-dic-18	63,92
dic-18	9-ene-19	30-ene-19	57,78
ene-19	7-feb-19	11-feb-19	49,30
feb-19	7-mar-19	1-abr-19	38,08
mar-19	5-abr-19	16-ago-19	31,30
abr-19	8-may-19	16-ago-19	28,73
may-19	10-jun-19	16-ago-19	28,59
jun-19	8-jul-19	16-ago-19	29,11
jul-19	8-ago-19	23-ago-19	41,25
ago-19	6-sep-19	17-sep-19	41,43
sep-19	7-oct-19	15-oct-19	35,74
oct-19	8-nov-19	26-nov-19	34,32

Periodo	Fecha límite Consignación Rendimientos Financieros	Fecha de Consignación	Valor Rendimientos Financieros
nov-19	6-dic-19	13-dic-19	30,03
dic-19	9-ene-20	21-ene-20	27,86
TOTAL			2.982,96

Fuente: Oficios EXTS20-0004418 del 12/11/2020 y EXTS20-0004619 del 23/11/2020 – EMB –
Elaboró: Equipo Auditor Dirección Sector Movilidad – Contraloría de Bogotá D.C.

El cuadro refleja en la columna “Fecha límite Consignación Rendimientos Financieros”, la fecha máxima establecida para el pago de los rendimientos financieros a la Secretaría Distrital de Hacienda, es decir, el quinto día hábil de cada mes. Como se evidencia la fecha de consignación de los recursos aludidos reportada por la EMB supera el plazo establecido.

Es de anotar que, en el informe de supervisión correspondiente al mes de septiembre de 2017, la EMB da cuenta de la falta de definición del destino de los rendimientos financieros generados por la cuenta bancaria en la que se han realizado los aportes a la Financiera de Desarrollo Nacional, en el marco del Convenio 1880 de 2014. A su vez cita el concepto dado por la Secretaría Distrital de Hacienda mediante oficio CR-CA-2017-0406 de fecha 14 de septiembre de 2017, en el cual se señala que jurídicamente no es viable disponer de los rendimientos y por tanto deben ser retornados a la Secretaría Distrital de Hacienda.

Aunado a lo anterior, la EMB allegó comunicación GC-CA-2017-0598 de fecha 26 de octubre de 2017, mediante la cual informó a la FDN el procedimiento a seguir para la consignación de los rendimientos financieros ante la SDH; entre otras indicaciones señaló: “... 3. Los rendimientos financieros se deberán consignar en la citada cuenta dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes. Respecto a los rendimientos causados de diciembre de 2016 a septiembre de 2017 por valor de \$1.940.476.932, reportados en el informe de gestión del convenio radicado por la FDN mediante oficio CR-CA-2017-0442 del 29 de septiembre de 2017, le informamos que estos, sumados a los que sean causados en el mes de octubre de 2017, **deben ser consignados de acuerdo con el procedimiento descrito, durante los cinco (5) primeros días hábiles del mes de noviembre de 2017**” (Negrilla fuera de texto). La fecha de transferencia de los rendimientos financieros correspondiente a los meses de abril a octubre de 2017 por parte de la FDN fue 11 de diciembre de 2017, con lo cual se demuestra incumplimiento del procedimiento señalado por la EMB.

Es pertinente, señalar que mediante Circular DDT-3 de fecha 27 de marzo de 2019 emitida por el Tesorero Distrital, se realizaron modificaciones en el recaudo

de “*Conceptos Varios*” en moneda legal para Ingresos No Tributarios, estableciendo que: “... *el recaudo de conceptos varios por Ingresos No Tributarios se efectuará a través de formatos con código de barras, cuyo pago podrá efectuarse en efectivo o cheque girado a favor de la DDT en la (s) entidad (es) financiera (s) recaudadora (s) autorizada (s)...* 3. *Inicio de la vigencia del nuevo procedimiento de recaudo **El procedimiento aquí descrito comenzará a operar a partir del día hábil siguiente a la fecha de expedición de la presente circular...***” (Negrilla fuera de texto).

De otra parte, los modificatorios del Convenio 1880 de 2014 establecen que se deberá enviar copia de la consignación bancaria a la EMB, con los respectivos extractos de la Cuenta Bancaria a través de la cual se administren los recursos. No obstante, dentro de los soportes allegados por la Empresa Metro de Bogotá S.A. por el periodo comprendido entre abril de 2017 y diciembre de 2019, no se evidenciaron la totalidad de los documentos que permitan demostrar efectivamente, que los recursos fueron consignados o transferidos a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Tesorería.

Ahora bien, específicamente ante la solicitud efectuada por este Organismo de Control de los soportes de la transferencia y/o consignación de los rendimientos financieros a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Tesorería (Radicado No. 2-2020-19152), la Empresa Metro de Bogotá S.A. con oficio Radicado No. EXTS20-0004619 allegó archivo EXCEL contentivo de imágenes correspondientes a:

- Notas contables para los meses de abril de 2017 a febrero de 2018; mayo a septiembre de 2018; noviembre de 2018 a enero de 2019; en las cuales no se enuncia el beneficiario del pago.
- Movimientos de la cuenta bancaria a nombre de la Financiera de Desarrollo Nacional sin evidencia del beneficiario del pago correspondientes a los meses de marzo y abril de 2018; octubre de 2018; febrero de 2019; y,
- Formato de Conceptos Varios de la Secretaría de Hacienda - Dirección Distrital de Tesorería desde marzo a diciembre de 2019, de los cuales solamente se observa el timbre del banco (constancia de la consignación) de los formatos correspondientes a agosto, octubre, noviembre y diciembre de 2019.

Entre tanto, no se tiene constancia de que la totalidad de las consignaciones o transferencias de los rendimientos financieros se realizó con destino a la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Tesorería.

Sumado a lo anterior, en los informes de supervisión emitidos por la Empresa Metro de Bogotá S.A. no se evidencia la verificación de las fechas, extractos

bancarios y soportes de la consignación o transferencia a las arcas del Distrito de los enunciados rendimientos financieros. Además, no existe constancia dentro de los enunciados informes de la entrega por parte de la Financiera de Desarrollo Nacional de copia de la consignación bancaria con los respectivos extractos de la Cuenta Bancaria a través de la cual se administran los recursos a la EMB.

En concordancia con lo anterior, el Manual de Contratación y Supervisión Código: GC-MN-001 Versión 02, adoptado por la EMB, establece: “3. **DEFINICIONES, SÍMBOLOS Y ABREVIATURAS...Informe de Supervisión: Documento que debe suscribir el Supervisor donde se registren todas las situaciones evaluadas y las decisiones tomadas en desarrollo de la ejecución contractual de conformidad con los formatos establecidos para ello...** 29. **EJECUCION CONTRACTUAL- SEGUIMIENTO, CONTROL Y SUPERVISION...** d) **El supervisor y/o interventor designado debe hacer una revisión integral del contrato a su cargo, haciendo especial énfasis en las obligaciones del contratista, el plazo y el valor del contrato a fin poder verificar permanentemente el cumplimiento de las obligaciones contractuales. ...**” . (Negrilla fuera de texto).

Respecto de la Supervisión del Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014 suscrito entre el IDU y la Financiera de Desarrollo Nacional estableció: “...**CLAUSULA VIGESIMA TERCERA. SUPERVISIÓN CONJUNTA. La supervisión del CONVENIO será ejercida por el Subdirector General de Infraestructura – SGI del IDU o quien este designe, y por parte de LA FDN el Presidente o quien designe...**”.

Mediante Cesión de la posición contractual en el Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014, celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y la Financiera de Desarrollo Nacional, suscrito el 10 de marzo de 2017, se estableció: “**PARÁGRAFO 1°.- A partir de la celebración de la cesión, para todos los efectos, en las cláusulas que se cede, en donde se mencione al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU se entenderá referida e indicada la EMPRESA METRO DE BOGOTÁ S.A...**”.

Igualmente, se indicó en la Modificación No. 4 al Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014: “... **CLAUSULA DÉCIMA...Las siguientes son las funciones de la Supervisión del Convenio: ...2. Efectuar el seguimiento de las obligaciones contractuales, a las actividades programadas y los productos pactados, en desarrollo del objeto del Convenio. 3. Verificar y controlar la oportuna entrega de informes mensuales de ejecución con los componentes técnicos, financieros, contables y jurídicos del convenio y canalizar los mismos a las áreas responsables de cada tema al interior de la entidad...**” . (Negrilla fuera de texto).

En las demás modificaciones al Convenio Interadministrativo 1880 de 2014 entre la Empresa Metro de Bogotá S.A. y la Financiera de Desarrollo Nacional S.A. – FDN en relación con los rendimientos financieros se establece en las cláusulas quinta, novena y séptima - Modificación No. 5 y Adición No. 2; Modificación No. 6, Adición No. 3 y Prorroga No. 5 y Modificación No. 7, Adición No. 4 y Prorroga No. 6-, respectivamente, lo siguiente: “...– **RENDIMIENTOS** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 85 del Decreto Distrital No. 714 de 1996, la FDN deberá realizar la consignación de los rendimientos financieros generados por la administración bancaria de los aportes realizados por la EMB al Convenio, **dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes** en la cuenta relacionada a continuación y, enviar copia de la consignación bancaria a la EMB, con los respectivos extractos de la Cuenta Bancaria a través de la cual se administren los recursos de la presente adición...”. (Negrilla fuera de texto).

Esta situación se origina por fallas en los controles establecidos por la EMB para la supervisión oportuna y eficaz de las obligaciones adquiridas por las partes con ocasión de la celebración del Convenio 1880 de 2014.

En consecuencia, la inoportunidad en la transferencia de los rendimientos financieros originados en la cuenta bancaria en que se administran los recursos del Convenio 1880 de 2014 afectó la disponibilidad de los recursos en la Secretaría Distrital de Hacienda; adicionalmente, ante la falta de evidencia de la totalidad de las consignaciones y/o transferencias no se tiene certeza de su ingreso a las arcas del Distrito situación que genera riesgos de pérdida de recursos.

Por lo anteriormente expuesto, la EMB incumplió con las funciones de supervisión establecidas en la cláusula décima del Modificadorio No. 4 del Convenio y el Manual de Contratación y Supervisión adoptado por la EMB en lo pertinente, ante la falta de verificación y control oportunos de los soportes, extractos y fechas de consignación ante la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Tesorería, conforme a las obligaciones contractuales establecidas. Igualmente, se observan falencias en los informes de supervisión, los cuales carecen de información relacionada con la consignación efectiva de los rendimientos financieros. Presuntamente se incumple lo establecido en los artículos 34 (numeral 1) y 48 (numeral 31) de la Ley 734 de 2002, artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y las Resoluciones Nos. 14 de 2018 y 070 de 2019 que corresponden a los manuales de contratación expedidos por la entidad durante el término de perfección y ejecución del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014 - Cesión de la Posición contractual IDU-EMB de fecha 10 de marzo de 2017.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, es de precisar que la Empresa señala que la Financiera de Desarrollo Nacional ha seguido los procedimientos. En cuanto al incumplimiento de los términos contractuales establecidos para la transferencia de los rendimientos financieros la EMB aduce que los mayores retrasos corresponden al nuevo procedimiento establecido por la SDH.

A su vez, aporta los extractos bancarios, en los cuales se evidencia transferencia de recursos por parte de la Financiera de Desarrollo Nacional a la cuenta dispuesta por la SDH para el recaudo de los rendimientos financieros correspondientes a los períodos desde abril de 2017 hasta febrero de 2019. Igualmente, adjunta los Formatos de Conceptos Varios emitidos por la Dirección Distrital de Tesorería por el período de marzo a septiembre de 2019, en los cuales se observa el timbre del banco.

En ese orden de ideas se acepta esta parte de la respuesta de la Entidad, respecto de los soportes de la consignación efectiva ante la Secretaría Distrital de Hacienda – Dirección Distrital de Tesorería.

No obstante, se mantiene lo observado respecto de los demás hechos planteados en el informe preliminar, relacionados con el incumplimiento de los términos establecidos para la transferencia a SDH de los rendimientos financieros por parte de la FDN en cumplimiento del Convenio 1880 de 2014 y sus modificatorios; así como de las falencias en los informes de supervisión.

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

3.1.9.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de control de los recursos entregados en administración por la Empresa Metro de Bogotá a la Financiera de Desarrollo Nacional, en el marco del Convenio 1880 de 2014

Caso 1

En la verificación efectuada a los documentos allegados por la Empresa Metro de Bogotá, se observó diferencia por valor de \$96,28 millones entre el saldo contable reportado por la Empresa Metro de Bogotá S.A. en la cuenta 19080103 – Recursos entregados en administración (Convenio 1880 de 2014 - \$7.388,11 millones) y el extracto bancario de la cuenta de ahorros del Banco Davivienda a nombre de la Financiera de Desarrollo Nacional (\$7.291,83 millones), con corte a 31 de diciembre de 2019.

Si bien es cierto el saldo contable reportado a 31 de diciembre de 2019 en los Estados Financieros de la Empresa Metro de Bogotá por la suma de \$7.388,11 millones, coincide con la información reportada en el memorando interno Radicado EXT20-0000187 de fecha 16 de enero de 2020 correspondiente a la “*Legalización Recursos Convenio 1880 de 2014 – Diciembre de 2019*”, específicamente con el saldo pendiente por girar reportado en el “*Estado de Ejecución del Convenio con corte a 31 de diciembre de 2019*”, dichos recursos no coinciden con el saldo reportado en el extracto bancario de la cuenta de ahorros a través de la cual la Financiera de Desarrollo Nacional administra los recursos del Convenio 1880 de 2014.

Mediante Radicado No. 2-2020-19152 se cuestiona a la Empresa Metro de Bogotá por el detalle y soportes de la diferencia presentada por valor de \$96,28 millones; se informó por el sujeto de control, mediante Radicado No. EXTS20-0004619, que en el formato de legalización se encuentra la información relativa a las órdenes de pago producto del contrato y posiblemente no se reflejen como giradas en la cuenta de ahorros del mes legalizado. Igualmente, manifestó la EMB que en las legalizaciones efectuadas por la Financiera de Desarrollo Nacional no se encuentran los descuentos por concepto de retención en la fuente por rendimientos financieros, recursos que se encuentran en proceso para su reintegro por parte de la Entidad Financiera. En consecuencia, este Organismo de Control no evidenció información detallada que permita establecer y verificar las transacciones o hechos económicos que originan la diferencia.

Al respecto, el Manual de Contratación y Supervisión Código: GC-MN-001 Versión 02, adoptado por la EMB, establece: “3. *DEFINICIONES, SÍMBOLOS Y ABREVIATURAS... Informe de Supervisión: Documento que debe suscribir el Supervisor donde se registren todas las situaciones evaluadas y las decisiones tomadas en desarrollo de la ejecución contractual de conformidad con los formatos establecidos para ello....* 29. *EJECUCION CONTRACTUAL- SEGUIMIENTO, CONTROL Y SUPERVISION... El supervisor deberá vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado en cuanto a calidad y oportunidad en el plano técnico, administrativo, **financiero, contable** y jurídico, velando por proteger la moralidad*

administrativa, previniendo actos de corrupción y tutelando la transparencia en la ejecución contractual de acuerdo a lo establecido en la Ley, en el Manual de Contratación y Supervisión, y los demás Procedimientos y Políticas internos que adopte la entidad....”. (Negrilla fuera de texto).

Además, el Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014 suscrito entre el IDU y la Financiera de Desarrollo Nacional señaló: “...**CLAUSULA VIGÉSIMA TERCERA. SUPERVISIÓN CONJUNTA.** La supervisión del CONVENIO será ejercida por el Subdirector General de Infraestructura – SGI del IDU o quien este designe, y por parte de LA FDN el Presidente o quien designe...”.

Mediante Cesión de la posición contractual en el Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2014, celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y la Financiera de Desarrollo Nacional, suscrito el 10 de marzo de 2017, se estableció: “**PARÁGRAFO 1°.-** A partir de la celebración de la cesión, para todos los efectos, en las cláusulas que se cede, en donde se mencione al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU se entenderá referida e indicada la EMPRESA METRO DE BOGOTÁ S.A...”.

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”, consagra: “Artículo 2°.- **Objetivos del sistema de Control Interno.** (...) 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 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: “...**La información revelada en los estados financieros deberá ser susceptible de comprobaciones y conciliaciones exhaustivas, aleatorias, internas o externas** que acrediten sus características fundamentales de relevancia y representación fiel y que confirmen la aplicación estricta del Régimen de Contabilidad Pública para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de la entidad....”; en el numeral 3. Gestión del Riesgo Contable, 3.2. Elementos y actividades de control interno para gestionar el riesgo contable, señala: “... 3.2.14 **Análisis, verificación y conciliación de información.** De igual forma, **deben adelantarse cruces de información con fuentes externas**, acudiendo a herramientas tales como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las diferentes entidades con las cuales se efectúan transacciones con o sin situación de fondos, o la circularización con deudores y acreedores. En todos los casos, deberá dejarse evidencia, en papeles de trabajo, de los análisis y conciliaciones de cuentas que sirvieron de soporte a los ajustes realizados.”. (Negrilla fuera de texto).

Los hechos descritos se presentan por falta de mecanismos de supervisión, seguimiento, verificación y control oportunos y efectivos, por parte de la Empresa

Metro de Bogotá sobre los recursos entregados en administración a la Financiera de Desarrollo Nacional.

Situación que conlleva a que exista falta de confiabilidad sobre el estado de los saldos del convenio con corte a 31 de diciembre de 2019, generando riesgos en el adecuado manejo de los recursos públicos asignados.

Así las cosas, con la conducta presuntamente irregular del sujeto de control, no se tiene certeza sobre el detalle y soportes de la diferencia descrita a lo largo de la presente observación, situación que denota falta de seguimiento, supervisión, conciliación y control exhaustivos de los recursos concernientes al Convenio 1880 de 2014, en forma oportuna y precisa por parte de la Empresa Metro de Bogotá, incumpliendo la normatividad señalada, en lo pertinente.

Presuntamente se incumple lo establecido en los artículos 34 (numeral 1) y 48 (numeral 31) de la Ley 734 de 2002, artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y las Resoluciones Nos. 14 de 2018 y 070 de 2019 que corresponden a los manuales de contratación expedidos por la entidad durante el termino de perfección y ejecución del convenio interadministrativo No. 1880 de 2014 - Cesión de la Posición contractual IDU-EMB de fecha 10 de marzo de 2017.

Caso 2

En respuesta dada por la Empresa Metro al ente de control, radicado EXTS20-0004490 del 17 de noviembre del presente año, referida a los gastos administrativos se indica “1. *Mediante Actas de Comité Interinstitucional del convenio, No. 04 del 25 de agosto de 2015 y No. 15 del 12 de diciembre de 2016, se aprobaron los Gastos Administrativos dentro del cierre de las Fases 1 y Subfase 1 de la Fase 2 así: \$378.392.507 por concepto de gastos de gerencia de la Fase 1 y \$1.198.643.812 por concepto de gastos administrativos de la Subfase 1 de la Fase 2.*” Sin embargo, revisado el cuadro de erogaciones, reportado en respuesta anterior, radicado EXTS20-0004363 del 9 de noviembre, se encuentra “*Gastos Administrativos Convenio Fase 1*” por valor de \$383 millones. Lo que permite inferir una diferencia de \$5 millones, frente a las erogaciones para gastos gerencia fase 1. Es decir, entre el valor aprobado \$378 millones y la erogación realizada \$383 millones.

Situación que se debe a la falta de conciliación de los reportes y las cifras aprobadas y refleja carencia de control y seguimiento a los valores ejecutados por la Financiera, poniendo en riesgo los recursos asignados al Convenio. Lo anterior, contraviene la Ley 87 de 1993 artículo 2 numerales a, e y f.

Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Caso 1

Una vez analizada la respuesta dada al Informe Preliminar mediante oficio No. EXTS20-0005293 del 17 de diciembre de 2020, es de precisar que la EMB señala que los recursos del Convenio 1880 de 2014 son legalizados con informes validados por el Contador de la Financiera de Desarrollo Nacional.

Reitera se encuentran partidas pendientes por reintegrar por concepto de retención en la fuente por rendimientos financieros, las cuales deben ser gestionadas por la FDN. Además, sostiene la EMB que, al momento del reintegro de los recursos correspondientes a la retención en la fuente antes enunciados, serán subsanadas las diferencias que se presentan entre el extracto bancario y el saldo contable del convenio.

Aunado a lo anterior, informa que *“el 17 de julio de 2020 se efectuó devolución de las retenciones causadas por parte de la entidad financiera Davivienda por valor de \$175.577.916, con lo que se procederá a realizar el cruce de la información, de tal forma que el Balance Financiero de la FDN, coincida con los extractos bancarios e identificar de ser el caso partidas conciliatorias entre la FDN y la Entidad Financiera”*. Entre tanto, se adjunta a la respuesta correo electrónico en el que se informa la consignación descrita por la EMB y extracto bancario en el cual se visualizan movimientos para el día 17 de julio de 2020 por valor total de \$175,58 millones, por concepto *“Ajuste en transacción”*.

No obstante, la EMB en su respuesta no identifica puntualmente la diferencia entre el saldo contable de la cuenta 19080103 – Recursos Entregados en Administración – Convenio 1880 de 2014 y el extracto bancario en que se administran los recursos del convenio por parte de la Financiera de Desarrollo Nacional, con corte a 31 de diciembre de 2019, por valor de \$96,28 millones, hechos referidos en el informe preliminar. Por tanto, se reitera que este Organismo de Control no evidenció información detallada que permita establecer y verificar las transacciones o hechos económicos que originan la diferencia, situación que demuestra debilidades en el seguimiento y control de los recursos del Convenio.

Caso 2

Una vez analizada la respuesta dada se observa que la entidad se limita a mencionar *“La ejecución presupuestal y física del convenio 1880 de 2014 fue entregada en el balance financiero suscrito entre la Financiera de Desarrollo Nacional y el Instituto*

de Desarrollo Urbano con corte al 09 de marzo de 2017, remitido por el IDU mediante comunicación CR-CA-2017- 0196 del 28 de junio de 2017 debidamente suscrito por el Representante Legal de la FDN y el Instituto de Desarrollo Urbano. En el mencionado balance se presentaron los egresos del convenio entre los cuales se presenta el valor observado por el ente de control con un valor pendiente por girar de \$0 De acuerdo con lo anterior, la EMB no puede dar respuesta por este concepto de acuerdo con lo establecido en la Cláusula Tercera de la cesión de la posición contractual". (Subraya fuera de texto). Lo que no explica la diferencia de \$5.0 millones evidenciada entre lo aprobado y lo cancelado y por lo tanto ni se detalla ni soporta la misma, lo que demuestra debilidades en el seguimiento y control de los recursos públicos.

En conclusión, por lo expuesto para los dos casos 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 el Informe Preliminar; 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. Adicionalmente, la entidad deberá incluir acciones en el plan de mejoramiento a suscribir, que de una parte, garanticen la eliminación de la causa de lo evidenciado y de otra, expliquen detalladamente y aclaren las diferencias encontradas.

4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	11	N.A.	3.1.2.5.1.1, 3.1.2.5.1.2, 3.1.2.5.3.1, 3.1.2.8.1, 3.1.2.12.1, 3.1.4.1, 3.1.4.2, 3.1.5.1, 3.1.6.1, 3.1.9.1, 3.1.9.2
2. DISCIPLINARIOS	10	N.A.	3.1.2.5.1.1, 3.1.2.5.1.2, 3.1.2.5.3.1, 3.1.2.8.1, 3.1.2.12.1, 3.1.4.1, 3.1.4.2, 3.1.5.1, 3.1.9.1, 3.1.9.2
3. PENALES	0	N.A.	
4. FISCALES	0	N.A.	