

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEQUEVA</small></p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## **INFORME DEFINITIVO AUDITORÍA INTERNA**

### **AUDITORÍA REGULAR BASADA EN RIESGOS AL PROCESO SUBDIRECCIÓN DE TRANSPORTE METROPOLITANO**

**LÍDER DEL PROCESO**  
**FABIAN FONTECHA ANGULO**  
Subdirector de Transporte Metropolitano

**VIGENCIA AUDITADA**  
2023

**ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA**

**DIEGO FERNANDO CAMACHO VILLAMIZAR**  
Jefe Oficina de Control Interno

Bucaramanga, 21 de septiembre de 2023

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEQUESTA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN .....	3
1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	3
2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	4
3. CRITERIOS DE LA AUDITORÍA.....	4
4. PROGRAMA DE EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA .....	4
5. RESUMEN EJECUTIVO .....	5
6. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	5
7. RECOMENDACIONES .....	62
8. CONCLUSIONES BASADAS EN RIESGOS .....	62
9. APROBACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA .....	65

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## INTRODUCCIÓN

La Oficina de Control Interno en consonancia con lo establecido en la ley 87 de 1993 y demás normas concordantes con el establecimiento de sistemas de gestión y control en las entidades públicas del estado colombiano, atendiendo las guías y normas internacionales de auditoría, cajas de herramientas propuestas por el DAFP y el modelo de auditoría basada en riesgos, se presta a suscribir el presente informe de auditoría interna, bajo la aprobación del Plan Anual de Auditoría por parte del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno para la vigencia 2023.

### 1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Establecer el cumplimiento de las leyes, normas, políticas, procedimientos, planes, proyectos y metas de la Subdirección de Transporte Metropolitano.

Establecer el nivel de impacto y cumplimiento de las actividades de verificación de requisitos habilitantes de las empresas transportadoras de pasajeros en el AMB, así como de control en las condiciones de prestación de los servicios que realizan las mismas empresas, en términos de seguridad, protección al usuario, comodidad y accesibilidad al servicio.

Revisar las medidas adoptadas desde la STM tendientes a garantizar la eficiente prestación del servicio de transporte público de pasajeros en el AMB, y mejoras en la movilidad.

Establecer desde la STM el grado de cumplimiento del régimen de sanciones aplicables a las empresas habilitadas para prestar servicios de transporte de pasajeros.

Verificar el grado de implementación, uso y eficiencia de los recursos, bienes y sistemas tecnológicos con que cuenta la Subdirección de Transporte Metropolitano para la gestión y realización de las actividades propias como autoridad de transporte del AMB.

Verificar que los controles definidos para las actividades de la gestión de la Subdirección de Transporte Metropolitano sean eficientes, y se cumplan por parte de los responsables de su ejecución, identificando los riesgos.

Verificar la existencia de indicadores de gestión caracterizados y adoptados.

 <b>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA</b> <small>BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FIEDEQUENA</small>	<b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b>	<b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024
	<b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>VERSIÓN:</b> 01

## 2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

De conformidad con el Plan Anual de Auditorias de la OCI aprobado por el CICCI se llevó a cabo la auditoria al proceso de GESTIÓN DE TRANSPORTE METROPOLITANO, en el periodo de tiempo comprendido entre el 12 de julio y el 1 de septiembre de 2023, en las instalaciones del AMB ubicadas en Neomundo, tercer piso.

## 3. CRITERIOS DE LA AUDITORÍA

Acuerdos Metropolitanos 009 de 2021, 008 de 2003, 626 de 2009, 005 de 2012, 022 de 2012, 016 de 2013, 025 de 2014, 014 de 2016, 004 de 2018, 014 de 2021, 030 de 2017 y demás relacionados, resolución interna 794 de 2011 y demás relacionadas, Plan Maestro de Movilidad Metropolitana, Ley 336 de 1996, Ley 105 de 1993, Ley 1964 de 2019, decreto 3366 de 2003, decreto 1079 de 2015, circular única Superintendencia de Transporte, Manual de procedimientos y doctrina relacionada.

## 4. PROGRAMA DE EJECUCIÓN DE LA AUDITORÍA

Actividad	Fecha inicio (vigencia 2023)
Reunión de Inicio de la Auditoria	Lunes 10 de julio - 3:00 pm - Contenedor Rojo
Planeación	Martes 11 de julio
Ejecución	Entre el 12 de julio y el 1 de septiembre
Reunión de Cierre de la Auditoria	Lunes 4 de septiembre - 10 am
Socialización informe preliminar	Dentro de los 5 días hábiles posteriores a la reunión de cierre
Replica al informe y/o mesa de trabajo	Dentro de los 5 días hábiles posteriores a la entrega del informe preliminar
Emisión de Informe Final	Dentro de los 5 días hábiles posteriores al recibo de réplica y/o realización de mesa de trabajo
Entrega de Plan de Mejoramiento	Dentro de los 10 días hábiles posteriores al recibo del informe final
Seguimiento Plan de Mejoramiento	Periódicamente de acuerdo al plazo de las metas

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORESBELANDA - GIRON - FIEDEQUETRA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## 5. RESUMEN EJECUTIVO

Como resultado de la evaluación realizada, se encontraron diversas debilidades en el accionar de la vigilancia y control que debe ejercer la STM como autoridad de transporte metropolitana. Se encontró desorden y desatención en la programación y desarrollo de actividades de verificación en vía dirigidas al cumplimiento de las condiciones técnicas y jurídicas en la prestación del servicio por parte de las empresas de servicio público colectivo de pasajeros en el AMB.

Se encontraron inconsistencias e inobservancias en los procedimientos administrativos sancionatorios, tales como la falta de celeridad en el impulso procesal.

Se destaca favorablemente, la incorporación del código QR al documento tarjeta de operación, el cual, fue probado en su funcionalidad por este despacho, encontrando efectivamente, que el resultado corresponde al vehículo de la muestra tal como se observa en las imágenes que incluyen en el cuerpo del informe.

## 6. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### Limitaciones de auditoría.

Como ya se ha manifestado en auditoría anterior, el ejercicio de autoridad de transporte metropolitano, supone un conocimiento con alto nivel de complejidad en sistemas de transporte público, en el sentido de la diversa existencia de normatividad y procedimientos relacionados que demarcan las líneas de acción frente al ejercicio de control y la planificación del transporte del territorio. Este despacho reconoce no contar con el tiempo, el recurso y el conocimiento suficiente en la materia, para abordar en mayor extensión las líneas de acción mencionadas, por lo que, lo que se encuentra consignado en el presente informe de auditoría, corresponde a la priorización en los aspectos de mayor sensibilidad actual de población del AMB, relacionados con el objetivo misional de la STM, que apunta hacia el mejoramiento de la movilidad y la calidad de vida de los habitantes del AMB.

Se presenta una situación de controversia frente a la cual, se suspenden los términos de hallazgo No. 8, hasta tanto no se reciba concepto de la autoridad competente en la materia, y permita inferir con claridad el resultado sobre la réplica.

	<b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b>	<b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024
	<b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>VERSIÓN:</b> 01

## HALLAZGO 1. TARJETAS DE OPERACIÓN CON DEFICIENTE PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

De manera espontánea, fue requerida como muestra, un ejemplar de tarjeta de operación, correspondiente a un trámite de renovación de las mismas. Se encontró una inadecuada impresión, borrosa, manchada y poco presentable. Si bien, la formalidad en los datos y la información contenida son adecuadas, la presentación es reprochable, por cuanto la imagen de la entidad, se ve comprometida con la expedición de un documento de legalidad en condiciones inadecuadas.

Imagen. Tarjeta de operación expedida por STM en 2023



Fuente: AMB - STM

De igual forma, se destaca favorablemente, la incorporación del código QR al documento, el cual, fue probado en su funcionalidad por este despacho, encontrando efectivamente, que el resultado corresponde al vehículo de la muestra, tal como se observa en las imágenes.

Resultado de la consulta al QR en tarjeta de operación de la muestra



 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORESBLANCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## RÉPLICA

La Subdirección de Transporte realiza de manera continua la evaluación de las posibilidades de mejora en sus servicios y procesos, buscando hacerlos más eficientes y seguros, incorporando además el desarrollo tecnológico en cada uno de ellos.

En el caso particular del proceso de expedición de la Tarjeta de operación que opera como documento de transporte que soporta la operación del vehículo, además del componente estético propio de los documentos expedidos en forma física y las limitaciones que impone la disponibilidad de equipos para impresión; fueron evidenciados en su momento y sirven de soporte a los ajustes realizados, el componente de seguridad y el de la posibilidad de acceso en tiempo real a la información fidedigna sobre la condición del vehículo.

En este sentido el proceso de renovación de tarjetas de operación ya incorporó y evidenció las bondades del uso del código QR e inició la transición hacia la virtualización del documento de transporte. Es así como el ajuste realizado a la plataforma Integrasoft cuenta ya con los ajustes necesarios para formalizar la expedición del documento en formato digital. Así, en desarrollo de esta estrategia, continuaremos incorporando los ajustes y mejoras al proceso de expedición de las tarjetas de operación y reiterar en nuestra solicitud de mejora en los equipos de impresión que hacen parte del proceso.

Finalmente, es pertinente señalar que los documentos de transporte denominados Tarjeta de Operación son impresos con las herramientas con que se cuenta en la entidad, no obstante, consideramos que su apreciación es subjetiva en cuanto a lo que denomina “reprochable”, pues como bien lo señala, si bien la impresión se podría considerar que visualmente no es estética, el mismo contiene la información legal que se ordena por parte de la normatividad de transporte.

## CONCLUSIÓN

No existe subjetividad, el hallazgo se enfoca exclusivamente en la presentación física del documento, la cual es reprochable, censurable, mal vista imagen que dejan las trazas de tinta esparcidas a lo largo del documento. Lo que se establece es el riesgo de imagen o reputación institucional, en tanto que la presentación deficiente de un documento de legalidad emitido por la autoridad de transporte del Área Metropolitana de Bucaramanga, afecta la imagen y buen nombre de sus clientes y partes interesadas. Por lo tanto, los argumentos presentados no logran desvirtuar las observaciones realizadas; a su vez, la evidencia encontrada es definitiva frente al hallazgo.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORESBLANCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

**Nota:** Resulta importante destacar, que la intención utilizar el mecanismo de réplica a fin de desnaturalizar el hallazgo y pretendiendo persuadir al auditor hacia la confusión y el error, elevando argumentos nulos en su pertinencia frente a lo señalado, son igualmente disciplinables. Se realiza esta observación, en virtud que se encontró igual tendencia en las réplicas presentadas por el líder del proceso al informe preliminar de auditoría.

En consecuencia, el líder del proceso, deberá diseñar acciones de mejora que le permitan subsanar y superar las limitaciones de disponibilidad y calidad de equipos de impresión de documentos a los que hace referencia.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

**HALLAZGO 2. NO SE REALIZAN POR PARTE DE STM VISITAS TÉCNICAS DE VERIFICACIÓN DE CONDICIONES TÉCNICAS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PASAJEROS DEL PARQUE AUTOMOTOR DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO EN LA VIGENCIA 2023**

Hallándose la vigencia 2023, finalizando su octavo mes, esto es, cumplido el 66% de la misma, no se adelantan visitas de inspección, vigilancia y control a las condiciones técnicas que deben cumplir los automotores que emplean las empresas de transporte de pasajeros habilitadas para prestar sus servicios en el AMB. No se encontró evidencia al respecto; sin embargo, se señala por parte de STM, una programación para la realización de visitas en tal sentido, con fecha de inicio para el día lunes, 4 de septiembre de 2023, cronograma que justamente se escapa a la programación de actual trabajo de auditoría.

Tales condiciones de prestación de servicio, resultan un criterio de investigación robusto dentro del actual proceso de auditoría, por lo cual, y como mecanismo de mejora, STM deberá evidenciar el cumplimiento de la programación de visitas señalado, suministrando los informes resultantes de las mismas, a través del eventual plan de mejoramiento que deberá suscribir, y el cual tendrá lugar a seguimiento por parte de este despacho.

**RÉPLICA**

Esta situación ya había sido evidenciada desde la Subdirección de Transporte, encontrándonos en revisión interna con el propósito de determinar las debilidades y proponer acciones para el fortalecimiento del proceso.

En lo que tiene que ver con la programación de visitas, en el momento en que su despacho se remitirá dicha información.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEVESTA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## CONCLUSIÓN

De acuerdo con los argumentos presentados, el líder del proceso se allana a las observaciones del hallazgo. Por lo anterior, STM deberá diseñar acciones de mejora que permitan subsanar los incumplimientos contenidos en el hallazgo, y se realicen las actividades de visitas de control, a la luz de las funciones propias de la subdirección de transporte metropolitano en tal sentido.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

### **HALLAZGO 3. NO SE REALIZAN ACTIVIDADES DE CAMPO OPERATIVOS EN VÍA PARA CONTROLAR LA OPERACIÓN DE VEHICULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUAL – NO SE REALIZAN INFORMES SOBRE LA VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE LEGALIDAD SOAT, REVISIÓN TÉCNICO MECANICA, PORTE DE TARJETA DE OPERACIÓN Y DEMAS EN LA VIGENCIA 2023.**

Durante el trabajo de auditoria adelantado por este despacho, se requirió al sujeto de control, reporte del resultado de los operativos de campo en vía de la referencia del hallazgo, a través de la presentación de informes sobre las actividades desarrolladas en tal sentido, sin que se aportará evidencia por parte del mismo.

En su lugar, se entrega una relación o cronograma de actividades para la vigencia 2023, también, una relación en documento Excel de vehículos sancionados en 2023, y, finalmente, una relación de órdenes de control y vigilancia. En todo caso, para este despacho, ninguno de los soportes enviados, son evidencia de la realización de actividades de campo operativos en vía por parte de STM; en primer lugar, porque la solicitud de este despacho fue explícita, se requirieron informes de las actividades en donde se consoliden los resultados de los operativos realizados por STM, no así órdenes o cronogramas de trabajo, tal como lo establece el manual de funciones y competencias de los trabajadores vinculados a STM, en cuyas funciones recae la responsabilidad de programar y realizar operativos de campo para el control del parque automotor y sus condiciones técnicas y legales para la prestación del servicio, así como la preparación y presentación de informes de las actividades realizadas.

Como segunda medida, porque los archivos en mención son documentos simples, sin formalidad y cuyo alcance constituyen solo una programación, no logran evidenciar la realización material de las actividades.

Para este despacho, y de conformidad con las normas que regulan la materia en transporte público terrestre de pasajeros, la regularidad, periodicidad y oportunidad en la realización

 <b>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA</b> <small>BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FIEDEQUENA</small>	<b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b>	<b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024
	<b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>VERSIÓN:</b> 01

de controles en vía, son esenciales para salvaguardar las condiciones de seguridad, legalidad y cumplimiento de las reglas que deben acatar las empresas de transporte público habilitadas para prestar el servicio de pasajeros en el AMB, cuya observancia y consecución se deriva en la prestación eficiente al usuario del transporte metropolitano y en el mejoramiento de la movilidad del AMB.

## RÉPLICA

Frente a este hallazgo es importante aclarar que la Subdirección de Transporte Metropolitano no tiene competencia funcional para llevar a cabo operativos de control en vía, donde se solicite directamente en campo por funcionarios del AMB, a los conductores los documentos que señala en el hallazgo, precisamente por ello, por la falta de atribuciones para ello, que realizamos el acompañamiento a los organismos de tránsito o a las unidades especializadas de la Policía Nacional en Tránsito y Transporte.

Es por ello, que se debe explicar a su despacho cuáles son las competencias enervadas por esta Subdirección para la expedición de los documentos de transporte denominados Tarjetas de operación, documento que autoriza la prestación el servicio público de transporte a un vehículo vinculado a una empresa debidamente habilitada, siendo ésta la responsable por la prestación del servicio y sujeta a control y vigilancia por parte de esta autoridad.

Vale la pena aclarar que el primer control que se realiza respecto al porte de documentos como el SOAT y la Revisión técnico-mecánica se realiza en oficina como parte de un proceso continuo de valoración del soporte documental requerido, para la expedición de la tarjeta de operación. En ese sentido, la expedición de las tarjetas de operación está supeditada a la verificación de la existencia y vigencia del SOAT, de la revisión técnico - mecánica, entre otros requisitos; pudiendo garantizar cumplimiento en un 98% de los vehículos de transporte público individual y el 94% de los de transporte colectivo, tal como se evidencia en las siguientes tablas:

EMPRESA TPI	TOTAL ACTIVO	TOTAL T. OP VIGENTE	% CUMPLIMIENTO
ARRIVESAFE S.A.S. BIC	3	3	100%
COOTRAGAS CTA.	61	59	97%
COOTRANSUESTA	133	131	98%
COTAXI	5	5	100%
EMPRESA DE AUTOMÓVILES BUCARICA S.A.	570	552	97%
EMPRESA DE AUTOMÓVILES CÁDIZ S.A.	450	439	98%
EMPRESA DE TRANSPORTES J.G. LTDA.	223	213	96%
EMPRESA DE TRANSPORTES LAGOS S.A.	445	433	97%
EMPRESA DE TRANSPORTES LUSITANIA S.A.	107	104	97%

 <b>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA</b> <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GIRÓN - FIEDECUUESTA</small>	<b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b>	<b>CÓDIGO: CMAM-FO-024</b>
	<b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>VERSIÓN: 01</b>

EMPRESA DE TRANSPORTES VILLA DE SAN CARLOS S.A.	363	355	98%
FLOTAX S.A.	350	345	99%
METROPOLITANA DE SERVICIOS S.A.	130	130	100%
NUEVA TAXI BUCARAMANGA S.A.S.	15	15	100%
ORIENTAL DE TRANSPORTES S.A.	5	4	80%
RADIO TAXIS LIBRES S.A.S	495	477	96%
RADIOTAX S.A.	360	352	98%
TAX SOL DE ORIENTE S.A.	536	523	98%
TAXCENTER S.A.S.	9	8	89%
TAXSUR S.A.	776	766	99%
TRANSPORTES BÚCAROS S.A.S.	601	590	98%
TRANSPORTES CALDERÓN S.A.	41	41	100%
TRANSPORTES CIUDAD BONITA S.A.	711	694	98%
TRANSPORTES DOMÍNGUEZ LTDA.	219	211	96%
TRANSPORTES SAN JUAN S.A.	578	559	97%
<b>TOTAL</b>	<b>7186</b>	<b>7009</b>	<b>98%</b>

EMPRESA TPC	TOTAL ACTIVO	TOTAL T OP VIGENTE	% CUMPLIMIENTO
COOTRAGAS CTA.	14	14	100%
COTRANDER	112	110	98%
EMPRESA DE TRANSPORTES GIRÓN S.A.	65	65	100%
EMPRESA DE TRANSPORTES LUSITANIA S.A.	65	63	97%
EMPRESA DE TRANSPORTES VILLA DE SAN CARLOS S.A.	36	36	100%
METROPOLITANA DE SERVICIOS S.A.	27	26	96%
ORIENTAL DE TRANSPORTES S.A.	52	24	46%
TRANSPORTES COLOMBIA S.A.	139	133	96%
TRANSPORTES PIEDECUESTA S.A.	128	128	100%
TRANSPORTES SAN JUAN S.A.	43	41	95%
UNITRANSA S.A.	199	187	94%
<b>TOTAL</b>	<b>880</b>	<b>827</b>	<b>94%</b>

Ahora bien, respecto a la organización y uso de los procedimientos y formatos que se encuentran en la estructura metodológica elaborada por la Subdirección de Transporte Metropolitano para el desarrollo de acompañamiento de operativos en campo a organismos de tránsito, así como a la Policía Nacional en sus unidades especializadas en tránsito y transporte, estamos en la revisión y eventual actualización de los formatos relacionados con (i) orden de acompañamiento a operativos realizados por autoridad de control vial y (ii) informe de técnico de cumplimiento de orden de acompañamiento, así como su respectiva parametrización en calidad. Aclarando en todo caso que estas acciones ya se venían adelantando por parte de esta Subdirección con anterioridad a la realización de la auditoría.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEQUEVA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## CONCLUSIÓN

Como primera medida, frente al argumento de la réplica “la Subdirección de Transporte Metropolitano no tiene competencia funcional para llevar a cabo operativos de control en vía, donde se solicite directamente en campo por funcionarios del AMB, a los conductores los documentos que señala en el hallazgo (...)”; si tal argumento resultase procedente, lo que se encontraría irregular es el manual de funciones del Área Metropolitana de Bucaramanga, el cual señala: “**Realizar verificaciones de campo** sobre el parque automotor real rodante, en la prestación del servicio público”, “Programar los **operativos que sean requeridos para el control** de la operación del transporte público en el Área Metropolitana de Bucaramanga”, “**Ejercer control sobre la operación del transporte en cada una de las modalidades** que se prestan en el Área Metropolitana de Bucaramanga (...)”. Subrayado y negrilla por OCI. En tal caso, lo que correspondería entonces, es, modificar y ajustar el Manual de Funciones y Requisitos, Resolución interna No. 1697 del 12 de septiembre de 2014.

En segundo término, la misma resolución establece: “**Consolidar los resultados de los operativos** de transporte realizados”, “**Preparar y presentar los informes sobre las actividades desarrolladas**, con la oportunidad y periodicidad que se requiera, **llevar estadísticas de los mismos y presentar diagnósticos** que soporten toma de decisiones por parte de la subdirección de transporte metropolitana”. Subrayado y negrilla por OCI. En este sentido, no se aportó evidencia de la realización de actividades de campo operativos en vía para controlar la operación del transporte público individual por medio de **informes de resultados**, lo cual, fue el requerimiento de la Oficina de Control Interno.

Ahora bien, sea que se requieran o no se requieran convenios o acuerdos o programaciones conjuntas con organismos de tránsito o las unidades especializadas de la Policía Nacional en Tránsito y Transporte, lo que queda en evidencia, es, que NO se realizan operativos, verificaciones ni se ejerce control sobre la operación del transporte público individual. Incluso, se aporta un documento denominado “Base ordenes de control y operativos 2023”, documento que contiene una programación detallada para la realización de operativos de control -CON ACOMPAÑAMIENTO Y SIN ACOMPAÑAMIENTO- cuyos registros datan de programaciones en compañía de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga desde el mes de abril y hasta el mes de junio de 2023; entonces, si el documento aportado constituye una prueba, por qué no se suministraron a este despacho los informes resultantes de los operativos realizados en las fechas programadas con la consolidación de la información y su correspondiente estadística como lo señala el Manual de Funciones y Requisitos.

Se muestra a continuación imagen del documento.

 <b>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA</b> <small>BUCARAMANGA - FLORESBLANCA - GIRON - FREDERUETA</small>	<b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b>	<b>CÓDIGO: CMAM-FO-024</b>
	<b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>VERSIÓN: 01</b>

Imagen. Aparte del documento STM Base ordenes de control y operativos 2023.

N°	ORDEN DE CONTROL	ORGANISMO DE ACOMPAÑAMIENTO	DIRECCION	MUNICIPIO	FECHA ORDEN DE CONTROL	TIPO DE CONTROL	MODALIDAD	FUNCIONARIO UNO	FUNCIONARIOS	OBSERVACIONES
9	25042023-23	DTB	GLORIETA PARQUE SAN FRANCISCO CRA 27 CON CLL 58 PTA. DEL SOL	B/MANGA	25/04/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	EDGAR ANAYA ESPARZA	OSCAR PEÑA ROJAS	APOYO FUNCIONARIO 3
11	3052023-23	DTB	CRA 27 CON CLL 58 NISSAN - PTA DEL SOL	B/MANGA	3/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	EDGAR ANAYA ESPARZA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
12	8052023-23	DTB	PARQUE SAN FRANCISCO Y CRA 27 PARQUE DE LOS NIÑOS SENTIDO NORTE - SUR	B/MANGA	8/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	EDGAR ANAYA ESPARZA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
13	09052023-23	DTB	PARQUE SAN FRANCISCO Y PARALELA AUTOPISTA ENTRADA A JARRIZ DEL BARRIO DIAMANTE 2	B/MANGA	9/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	EDGAR ANAYA ESPARZA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
14	12052023-23	DTB	CALLE 48 CON CRA 34 SECTOR ESQUINA CUADRA PLAY	B/MANGA	12/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
15	15052023-23	DTB	DIAGONAL 15 CON PTA DEL SOL	B/MANGA	15/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
16	15052023-23	DTB	PARQUE SAN FRANCISCO	B/MANGA	15/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
17	15052023-23	DTB	CRA 27 PARQUE DE LOS NIÑOS SENTIDO NORTE - SUR	B/MANGA	16/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
18	15052023-23	DTB	CRA 9 CON CLL 30 SENTIDOS NORTE - SUR Y SUR - NORTE	B/MANGA	16/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
19	26052023-23	DTB	TRANSVERSAL METROPOLITANA METROS DELANTE DE LA PLAZA CAMPESINA	B/MANGA	26/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
20	30052023-23	DTB	CRA 27 PARQUE DE LOS NIÑOS SENTIDO NORTE - SUR	B/MANGA	30/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
21	30052023-23	DTB	DIAGONAL 15 CON PTA DEL SOL	B/MANGA	30/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
22	30052023-23	DTB	CRA 18 CON CALLE 41 CENTRO	B/MANGA	30/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
23	31052023-23	DTB	CRA 27 PARQUE DE LOS NIÑOS SENTIDO NORTE - SUR	B/MANGA	31/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
24	31052023-23	DTB	CRA 29 CON CALLE 67 "LA TRAMPA"	B/MANGA	31/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
25	31052023-23	DTB	CRA 27 CON CLL 58 PTA. DEL SOL	B/MANGA	31/05/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
26	31052023-23	DTB	CRA 27 CON CLL 58 PTA. DEL SOL	B/MANGA	1/06/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
27	05062023-23	DTB	TRANSVERSAL METROPOLITANA METROS ABAJO DE LA PLAZA CAMPESINA	B/MANGA	5/06/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
28	06062023-23	DTB	CALLE 70 FRENTE AL COLEGIO LA SALLE SENTIDO OCCIDENTE ORIENTE "LA TORRE"	B/MANGA	6/06/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
29	06062023-23	DTB	DIAGONAL 15 CON PTA DEL SOL	B/MANGA	6/06/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
30	06062023-23	DTB	CALLE 45 CANCHA DEL BARRIO CAMPO HERMOSO	B/MANGA	6/06/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
31	06062023-23	DTB	INTERCAMBIADOR CRA 15 QUEBRADASECA	B/MANGA	6/06/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
32	07062023-23	DTB	CRA 15 CON CALLE 31 CENTRO	B/MANGA	6/06/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
33	15062023-23	DTB	PARQUE CENTENARIO CRA 19	B/MANGA	15/06/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
34	15062023-23	DTB	CALLE 28 CON CARRERA 16	B/MANGA	15/06/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL
35	15062023-23	DTB	ANSVERSAL METROPOLITANA TERMINAL DE TRANSPOR	B/MANGA	15/06/2023	ACOMPAÑAMIENTO OPERATIVO	INDIVIDUAL	JOHN JAIRO MANTILLA	OSCAR PEÑA ROJAS	TRANSPORTE INDIVIDUAL

Fuente. STM

Por lo anterior, y de acuerdo con los argumentos presentados, este despacho considera que estos no logran desvirtuar las observaciones realizadas. STM, deberá diseñar acciones conducentes a garantizar la realización de actividades de verificación de campo sobre el parque automotor real rodante, en la prestación del servicio público de transporte individual de pasajeros en el Área Metropolitana de Bucaramanga, consolidando los resultados y presentando informes sobre las actividades desarrolladas, llevando estadísticas y presentando diagnósticos que soporten la toma de decisiones por parte de la autoridad de

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GIRON - FIEDEQUÉSTA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

transporte del AMB; o, de ser el caso, modificar Resolución interna No. 1697 del 12 de septiembre de 2014.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

#### **HALLAZGO 4. REALIZACIÓN ESCASA-PARCIAL DE ACTIVIDADES DE CAMPO OPERATIVOS EN VÍA PARA CONTROLAR LA OPERACIÓN DE VEHICULOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO.**

A pesar de encontrarse evidencia de la realización de dos (2) operativos en vía con alcance de control y verificación de las condiciones de operación de los automotores que prestan servicio público de transporte colectivo, para este despacho, y teniendo en consideración la dimensión de la operación del sistema de transporte público en el AMB, estas, resultan insuficientes. Se señala la realización de dos (2) operativos por cuanto se aportaron como evidencia dos (2) informes resultantes de las actividades u operativos en vía desarrollados por STM, con corte a 31 de julio de 2023. Resulta poco objetivo y por demás restringido, que existiendo habilitadas once (11) empresas de transporte público colectivo, lo que en total suman 823 vehículos, operando 52 rutas regulares y 5 complementarias, con una longitud total de recorridos diarios de 104.880 kms, tan solo, se dé cuenta de la realización de dos (2) operativos en siete (7) meses del año. Como ya se mencionó en el hallazgo anterior, documentos de programación y órdenes de trabajo no constituyen prueba de la realización material de las actividades de campo u operativos en vía. De hecho, de realizarse tales actividades, sin que medie formalidad institucional que evidencie la adecuada disposición e inversión de recursos, obraría más como un riesgo fiscal y falta de planeación, dado que resultaría improductivo implementar un procedimiento de medición y control, sin que se obtengan resultados, información o productos que analizar y permitan tomar medidas y decisiones como autoridad de transporte. Incluso, contraviene lo establecido por el Manual de funciones y requisitos del AMB. Generar informes, estadística, analizar tendencia o comportamiento de un factor, elemento o fenómeno, resulta preponderante para realizar diagnóstico y adelantar acciones de ajuste y mejora.

Ahora bien, de lo anterior se desprenden ciertas observaciones. En primera instancia, uno de los dos operativos de control, tal como se destaca en el objetivo y alcance del informe técnico de orden del operativo de control no. 20230324-23, se enfocó en “verificar el cobro de tarifa al usuario del Transporte Público Colectivo TPC de los servicios autorizados a la empresa Oriental de Transporte S.A. (...)” Es decir, tal operativo, solo tenía un objetivo específico.

	<b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b>	<b>CÓDIGO: CMAM-FO-024</b>
	<b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>VERSIÓN: 01</b>

Imagen. Recorte de pantalla informe técnico de orden de operativo de control no. 20230324 - 23

	<b>PROCESO SUBDIRECCIÓN TRANSPORTE</b>	<b>CÓDIGO: STM - REG - XXX</b>
	<b>INFORME TÉCNICO</b>	<b>VERSIÓN: 01</b>

**INFORME TÉCNICO DE ORDEN DE OPERATIVO DE CONTROL No. 20230324-23**

<b>OBJETIVO</b>
<p>Verificar las condiciones de operación de las diferentes modalidades de servicio público de transporte metropolitano mediante la realización de actividades de control y vigilancia en campo, con el fin de evidenciar el cumplimiento o incumplimiento de las normas en materia de transporte.</p> <p><b>Objetivo específico:</b> Verificar el cobro de tarifa al usuario del Transporte Público Colectivo TPC de los servicios autorizados a la empresa Oriental de Transporte S.A. con el fin de establecer la continuidad o no del cobro irregular evidenciado con la toma de información anteriores</p>
<b>ALCANCES</b>
<p>En cumplimiento de las labores de seguimiento y control que corresponden a las Subdirección de Transporte del Área Metropolitana de Bucaramanga AMB, se lleva a cabo la verificación de las condiciones de operación de las diferentes modalidades de transporte público que operan en el área metropolitana de Bucaramanga; se dispone de funcionarios o personal de apoyo que estará en capacidad de reunir la información de campo que permita comprobar las condiciones de operación de las rutas de transporte público colectivo y masivo a las que se esté realizando control.</p> <p>La información recaudada por los funcionarios o el personal de apoyo dispuesto por la Subdirección de Transporte; servirá de soporte a el ejercicio de control administrativo que es competencia de la Subdirección de Transporte del Área Metropolitana de Bucaramanga AMB</p> <p>En este caso, se requiere establecer si el pago que debe hacer el usuario del servicio público de transporte colectivo del radio de acción metropolitano para acceder a los servicios autorizados a la empresa Oriental Transporte S.A., continúa registrando la misma irregularidad detectada mediante la toma de información realizada anteriormente y si corresponde o no al establecido mediante Acuerdo metropolitano Nro. 00010 de 26 de diciembre de 2022 equivalente a \$2.800</p>

Fuente: AMB – STM. Subrayado OCI.

El segundo de los informes de operativo de control reportado, identificado con el número 23052023 - 23, si bien establece alcance más general, su objetivo específico señala “Verificación del cobro de la tarifa de transporte público al usuario”, es decir, nuevamente, este operativo, tiene como propósito único, establecer el pago que está requiriendo el conductor del vehículo al usuario. Lo anterior, se hace evidente al constatar el cuerpo del

	<b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b>	<b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024
	<b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>VERSIÓN:</b> 01

informe, anexo 1, fotografías del 1 al 20 (de hecho, la fotografía No. 20 debe corresponder a mayo). Lo que además, llama la atención, es que, tratándose de una toma de información de tipo aleatorio, tal como lo expresa repetidamente el informe, solo se encontraron infracciones por cobro indebido de tarifa por parte de la empresa Oriental de Transportes S.A. Es decir, de un total de once (11) empresas de servicio de Transporte Público Colectivo, solamente se encontraron infracciones por parte de la empresa Oriental de Transportes S.A. En realidad, no parece tan aleatoria la muestra, más bien parece dirigida.

Imagen. Recorte de pantalla informe técnico de orden de operativo de control no. 23052023 - 23

**INFORME TÉCNICO DE ORDEN DE OPERATIVO DE CONTROL No. 23052023 - 23**

<b>OBJETIVO</b>
<p>Verificar las condiciones de operación de las diferentes modalidades de servicio público de transporte metropolitano mediante la realización de actividades de control y vigilancia en campo, con el fin de evidenciar el cumplimiento o incumplimiento de las normas en materia de transporte.</p> <p><b>Objetivo específico:</b> Verificación del cobro de la tarifa de transporte público al usuario</p>
<b>ALCANCES</b>
<p>En cumplimiento de las labores de seguimiento y control que corresponden a las Subdirección de Transporte del Área Metropolitana de Bucaramanga AMB, se lleva a cabo la verificación de las condiciones de operación de las diferentes modalidades de transporte público que operan en el área metropolitana de Bucaramanga; se dispone de funcionarios o personal de apoyo que estará en capacidad de reunir la información de campo que permita comprobar las condiciones de operación de las rutas de transporte público colectivo y masivo a las que se esté realizando control.</p> <p>La información recaudada por los funcionarios o el personal de apoyo dispuesto por la Subdirección de Transporte; servirá de soporte a el ejercicio de control administrativo que es competencia de la Subdirección de Transporte del Área Metropolitana de Bucaramanga AMB</p> <p>En este caso, se requiere establecer si el pago que debe hacer el usuario del servicio público de transporte colectivo del radio de acción metropolitano para acceder al servicio, corresponde con el establecido mediante Acuerdo metropolitano Nro. 00012 de 26 de diciembre de 2022 equivalente a \$2.800 (Anexo Nro. 2)</p>

Fuente: AMB – STM. Subrayado OCI.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRÓN - FREDERUETA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

Imagen. Recorte de pantalla informe técnico de orden de operativo de control no. 20230324 - 23. Anexo 1, fotografía 2.



**FOTOGRAFIA 2:** El siguiente vehículo abordado aleatoriamente fue el día Martes 23 de Mayo de 2023 a las 08:06 de la mañana abordamos el segundo bus en Boulevard santander con carrera 20 sector San Francisco del municipio Bucaramanga sentido Oriente a Sur el bus que se abordó se encontraba aportando el cartel de ruta 39 y vinculado a la empresa Oriental de Transportes S.A e identificado con las placas XVN-545 el valor del pasaje cobrado fue el de \$2000 pesos. (La foto no corresponde al sitio donde se abordó el vehículo y se toma en otro lugar para evidenciar el cartel de ruta y la placa del vehículo)

Fuente: AMB – STM. Subrayado OCI.

Lo cierto es, que, del universo de empresas habilitadas para prestar servicios de transporte público colectivo, y de los múltiples criterios de cumplimiento a los planes de rodamiento y condiciones de prestación del servicio, en los primeros ocho (8) meses de la vigencia 2023, STM solo ha realizado dos (2) operativos en consonancia con la titulación del hallazgo; y los mismos dos (2) operativos de control en vía, fueron específicos para la verificación de cobro de tarifa al usuario por parte de la empresa Oriental de Transportes S.A. En tal sentido, se desamparan por parte de STM la verificación y control de las demás obligaciones establecidas por la ley -además del cobro de tarifa- como lo son el abandono y modificación de rutas, despachos y frecuencias de rutas, nivel de servicio, horarios, mantenimiento de vehículos, porte de tarjeta de operación, porte de distintivos y demás.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORESBLANCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

Se debe tener en cuenta los riesgos por negligencia y desatención al cumplimiento de las funciones establecidas por Manual de Funciones de la entidad, Resolución No. 1697 del 12 de septiembre de 2014.

Se debe tener en cuenta, que, de acuerdo con el alcance de los informes reportados 20230324-23 y 23052023-23, estos, corresponden a operativos con alcance de tomas de información. En igual sentido, resulta confuso para este despacho, establecer finalmente la forma y procedimiento de realización de tales operativos en vía, dado que no se encontraron procedimientos por sistema de gestión de calidad AMB para tal fin, que permita identificar el mencionado alcance, lo que constituye una observación adicional dentro del presente hallazgo.

Imagen. Recorte de pantalla informe técnico de orden de operativo de control no. 23052023 - 23

<b>MODALIDAD</b>
Servicio público de transporte colectivo de pasajeros - metropolitano
<b>UBICACIÓN Y HORARIO DEL OPERATIVO DE CONTROL</b>
<p>La toma de información fue diseñada para la captura aleatoria de la información en jurisdicción del area metropolitana de Bucaramanga, teniendo en cuenta que la gran mayoría de los servicios hace tránsito por las vías de su jurisdicción</p> <p>La toma de información fue llevada a cabo el día 23 de mayo de 2023 estableciendo una franja horaria comprendida entre las 07:00 horas y las 17:00 horas del día</p>

Fuente: AMB – STM. Subrayado OCI.

De conformidad con el manual de funciones, los operativos de control en vía/campo, tienen los siguientes alcances:

- Operativos para verificar el cumplimiento de los recorridos, frecuencias y horarios autorizados.
- Para verificar la prestación del servicio público del parque automotor rodante de las empresas habilitadas.
- Para el control de la operación del transporte público, en cada una de sus modalidades, verificando el cubrimiento de rutas alimentadoras, despachos, cumplimiento de frecuencias.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FREDERUETA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

- Para la toma de información de campo de los ítems que hacen parte de la canasta de transporte.

## RÉPLICA

Sobre lo que denomina escasas actividades de campo para el control del transporte público colectivo, tal y como se aclaró en la réplica anterior, vale la pena reiterar que dichos operativos pertenecen a las facultades de control vial en cabeza de otras entidades u organismos y son realizados por la Policía de Tránsito y Transporte, las Secretarías o Direcciones de tránsito y/o Movilidad de los municipios del AMB, con el eventual acompañamiento de la Subdirección de Transporte Metropolitano; por lo que transcribe el artículo 8 de la Ley 105 de 1993.

*“ARTÍCULO 8.- Control de tránsito. Corresponde a la Policía de Tránsito velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte, por la seguridad de las personas y cosas en las vías públicas.*

*Las funciones de la Policía de Tránsito serán de carácter preventivo, de asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías de carácter sancionatorio para quienes infrinjan las normas.*

*Las funciones de la policía de tránsito serán ejercidas por los cuerpos especializados de tránsito. Los Departamentos y los Municipios, de más de cincuenta mil habitantes, con población urbana con más del 80%, conforme al censo aprobado, podrán organizar su policía de tránsito, siempre que lo requieran, para el normal tránsito de sus vehículos. A la expedición de la presente Ley se mantendrán y continuarán ejerciendo sus funciones, los cuerpos de guardas Bachilleres existentes.*

*En un plazo de un (1) año y en coordinación con los cuerpos especializados de tránsito, la Policía Nacional también cumplirá funciones de Policía de Tránsito en todo el territorio Nacional, previo adiestramiento en este campo.”*

Siendo así, en los citados operativos de estas entidades (las que tienen competencia para llevar a cabo operativos de control vial), se realizan también las actividades necesarias para verificar el cumplimiento del régimen normativo del servicio de transporte.

Ahora bien, en el caso de la Empresa de Transporte Oriental de Transporte S.A. se aclara que si bien, podría generarse un plan de mejoramiento para la elaboración de informes por operativo, tal como se advirtió anteladamente, el hecho de que se haya formalizado la toma de información de dos informes, NO quiere decir: ni que se hayan hecho solo dos operativos al TPC, ni que se cumpla las facultades de control solamente a la misma empresa.

 <p><b>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA</b> BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FREDERUETA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

La realidad es que: (i) Es evidente que el formato de informe no se diligenció con la debida claridad, ya que no se trataba ni de un operativo de control, ni de una muestra aleatoria. Si, en cambio, de una toma de información en campo a la operación de una empresa en particular, por efecto de la verificación de unos hechos presuntos teniendo en cuenta quejas de terceros presuntamente afectados por el supuesto cobro de un valor diferente a la tarifa autorizada por la Junta Metropolitana del Área Metropolitana de Bucaramanga

De esta forma, debe ser clara la diferencia entre Informes de Toma de Información en Campo y órdenes de Control de las condiciones de prestación del servicio. Los primeros surgen por diferentes motivaciones relacionadas con quejas presentadas por actores de transporte o usuarios, y los segundos por el desarrollo de verificación de condiciones de operación netamente técnicas.

Así las cosas, queda claro que el universo de Operativos en Campo para el control de la prestación del servicio se adelanta en un ambiente controlado por Agentes de Tránsito o de Policía Nacional, quienes ostentan la competencia para tal fin, suministrados por la autoridad de tránsito de cada municipio y, las Tomas de Información en Campo corresponde a actividades desarrolladas por personal técnico y profesional de la Subdirección, como el de apoyo. Por lo anterior, consideramos que podríamos encontrar con una oportunidad de mejora y que nos corresponde fortalecer las aptitudes de nuestros colaboradores a través de una reinducción en el uso de las herramientas organizativas dispuestas por nuestra entidad para estos propósitos.

Importante dar conocer que el artículo 29 de la Constitución Política, define el debido proceso como un derecho fundamental de aplicación inmediata a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. El principio de legalidad se desprende del debido proceso y exige el cumplimiento de normas preexistentes y decididas democráticamente, lo cual representa un límite a la actuación administrativa para evitar arbitrariedades de las autoridades y proteger los derechos de los ciudadanos.

El principio de legalidad es característico de los estados sociales de derecho, en los cuales la actuación de las autoridades se sujeta a las condiciones que para ello se hubieren establecido en las normas que disciplinan su actuación. Así, la H. Corte ha señalado en la sentencia de constitucionalidad C-710 de 2001, que el principio de legalidad es la expresión del principio de división de poderes, y sirve para definir la relación entre el individuo y el Estado al establecer que el poder coercitivo de este último solo es legítimo si se encuentra autorizado en la ley mediante un procedimiento reglado.

El principio de legalidad entonces exige la existencia de una regulación previa y suficiente que oriente las funciones y permita establecer el alcance de las autoridades, sin poder pretenderse que en todos los casos dicha regulación sea detallada y exhaustiva y que la totalidad de las actuaciones públicas deban agotarse en las disposiciones jurídicas.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEQUÉSTA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

Ahora bien, la función administrativa conforme a los postulados constitucionales se encuentra al servicio del interés general y se realiza de acuerdo con la Constitución y los principios de descentralización, desconcentración y delegación. Entre las funciones propias de la administración, se encuentran las de inspección, control y vigilancia de diferentes tipos de actividades sociales, comerciales y de los agentes o empresas que las desarrollan.

Así, la función de inspección consiste en la facultad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control; la vigilancia hace alusión al seguimiento y evaluación de las actividades de la persona, empresa o entidad vigilada y; el control “en sentido estricto” corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones mediante procesos administrativos reglados.

Entonces el nombre del Hallazgo de “Realización escasa-parcial de actividades de campo operativos en vía para controlar la operación de vehículos de transporte público colectivo”; parte de una concepción de su oficina subjetiva, basada en que la Subdirección de Transporte Metropolitano debe realizar actividades de campo **mediante operativos en las vías públicas para controlar la operación del TPC**; errada porque esa facultad no se encuentra en cabeza de esta autoridad de transporte, ni existe normativa para quienes ostentan competencialmente las funciones de inspección, vigilancia y control en materia de transporte público para llevar a cabo el control vial. Tal como hemos venido actuando y Usted ha podido comprobar, la Subdirección de Transporte del AMB cumple con sus funciones realizando bajo las potestades legales los procedimientos administrativos dentro del marco del Principio de Legalidad.

## CONCLUSIÓN

Se reitera lo contenido en la conclusión del hallazgo no. 3. Si el argumento de la no competencia funcional para llevar a cabo operativos de control en vía resultase procedente, lo que se encontraría irregular es el manual de funciones del Área Metropolitana de Bucaramanga, el cual señala: “**Realizar verificaciones de campo** sobre el parque automotor real rodante, en la prestación del servicio público”, “Programar los **operativos que sean requeridos para el control** de la operación del transporte público en el Área Metropolitana de Bucaramanga”, “**Ejercer control sobre la operación del transporte en cada una de las modalidades** que se prestan en el Área Metropolitana de Bucaramanga (...)”. Subrayado y negrilla por OCI. En tal caso, lo que correspondería entonces, es, modificar y ajustar el Manual de Funciones y Requisitos, Resolución interna No. 1697 del 12 de septiembre de 2014.

En segundo término, la misma resolución establece: “**Consolidar los resultados de los operativos** de transporte realizados”, “**Preparar y presentar los informes sobre las**

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FREDERUETA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

**actividades desarrolladas**, con la oportunidad y periodicidad que se requiera, **llevar estadísticas de los mismos y presentar diagnósticos** que soporten toma de decisiones por parte de la subdirección de transporte metropolitana”. Subrayado y negrilla por OCI. En este sentido, no se aportó evidencia de la realización de actividades de campo operativos en vía para controlar la operación del transporte público individual por medio de **informes de resultados**, lo cual, fue el requerimiento de la Oficina de Control Interno.

Por otra parte, los argumentos consignados por el sujeto de control en la réplica, resultan resolutivamente contrarios a los criterios expuestos en entrevista de auditoría por parte del equipo de trabajo que lidera. Según el profesional universitario Código 219 Grado 13, con funciones de apoyo jurídico a la Subdirección de Transporte, uno de los productos que derivan al proceso sancionatorio se relaciona con las actividades de toma de información, DONDE NO SE REQUIERE PRESENCIA DEL AGENTE DE TRANSITO, en cuyo procedimiento se establece la presentación de un informe técnico que realiza el funcionario de la Subdirección de Transporte Metropolitano.

Imagen. Aparte de entrevista dentro del proceso de auditoría interna a STM.

PREGUNTA EL JCI:

En general, la entrevista se enfocará en el objetivo de mejoramiento de la movilidad del AMB. Es de conocimiento las dificultades actuales del sistema de transporte público. La idea es conocer cómo, desde la línea sancionatoria, se aporta al mejoramiento de la movilidad.

1. ¿En su cotidianidad, cómo funciona el procedimiento de imposición de multas o sanciones por infracciones?

Respuesta ACDUL SIERRA:

Las investigaciones se abordan desde lo técnico y jurídico. El técnico está en campo observando. El marco normativo es el código nacional de tránsito. **Se realizan dos productos que derivan al proceso sancionatorio: En materia de transporte, el agente de tránsito procede a hacer un IUIT que es un informe, que puede llegar a la inmovilización del vehículo, que por competencia (individual, colectivo, etc) ellos ponen a disposición de la STM tales informes.**

**Otra forma es presentando un informe técnico que realiza el funcionario de STM, que se relaciona con las actividades de toma de información, donde no se requiere presencia del agente de tránsito.**

Los IUIT (transporte) pueden ser expedidos por el agente de tránsito o la policía de tránsito y transporte. Estos últimos cuentan con autoridad para realizar acciones de comparendos en los dos ámbitos, tanto de tránsito como de transporte a nivel nacional.

El doctor Acdu explica en detalle el procedimiento sancionatorio de conformidad con su experiencia y cumplimiento de sus funciones.

Fuente: OCI

	<b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b>	<b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024
	<b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>VERSIÓN:</b> 01

Lo que se perfecciona de lo anterior son dos conclusiones: 1. No en todos los operativos de la Subdirección de Transporte se requiere la presencia de un Policía de Tránsito y Transporte, o de un agente de las Secretarías o Direcciones de tránsito y/o Movilidad de los municipios del AMB para la realización de operativos en campo. 2. En esos casos en donde no se requiere la presencia un Policía de Tránsito y Transporte, o de un agente de las Secretarías o Direcciones de tránsito y/o Movilidad de los municipios del AMB, basta con la presentación de un informe técnico realizado por el funcionario de la Subdirección de Transporte Metropolitano, y, de acuerdo a los resultados, procede la apertura de un proceso sancionatorio en contra del presunto infractor, tal como quedó probado en el caso del operativo de control No. 20230324 – 23; en el cual, **NO SE REQUIRIÓ LA PRESENCIA DE UN POLICÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE, O DE UN AGENTE DE LAS SECRETARÍAS O DIRECCIONES DE TRÁNSITO Y/O MOVILIDAD DE LOS MUNICIPIOS DEL AMB**, y del cual, mediando la presentación del INFORME TÉCNICO DE ORDEN DE OPERATIVO DE CONTROL No. 20230324 – 23, el Subdirector de Transporte del Área Metropolitana de Bucaramanga, le apertura investigación administrativa a la empresa Oriental de Transportes S.A. Por lo tanto, el argumento de la réplica en cuanto a la no competencia para la realización de operativos en campo sin la presencia de un Policía de Tránsito y Transporte, o de un agente de las Secretarías o Direcciones de tránsito y/o Movilidad de los municipios del AMB, no es absoluto, es discrecional, circunstancial, optativo dependiendo del objetivo y alcance del operativo.

Se muestra a continuación apartes de la Resolución No. 0000392.

Imagen. Apartes de la Resolución No. 0000392 de agosto de 2023.

	<b>PROCESO TRANSPORTE METROPOLITANO</b>	<b>CODIGO:</b> TRM-FO-024
	<b>RESOLUCION</b>	<b>VERSION:</b> 03

**RESOLUCION No. 0000392**

(30 de agosto de 2023)

**"POR LA CUAL SE ABRE INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA A LA EMPRESA ORIENTAL DE TRANSPORTES S.A."**

**EL SUBDIRECTOR DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA,**

En uso de las facultades conferidas por las Leyes 1625 de 2013, 105 de 1993, 336 de 1996 y 1437 de 2011, el Decreto 1079 de 2015 y

**1. CONSIDERACIONES**

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRÓN - FIEDEVEGUA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## 2. HECHOS.

- 2.1. Que, mediante Acuerdo Metropolitano 00010 de 2022, se adoptó la tarifa única para el servicio público de transporte colectivo de pasajeros con radio de acción metropolitano vigencia 2022, equivalente a \$2.800.
- 2.2. Que, mediante informe técnico de orden operativo de control No. 20230324-23, se llevó a cabo verificación de condiciones de operación de las diferentes modalidades de transporte público que operan en el área metropolitana de Bucaramanga, el día 27 de marzo de 2023 en la franja de tiempo comprendida entre las 6:30 a.m. y las 9:00 a.m. en la ruta No. 39: Brisas del Campo Girón-Rincón-Real de Minas-Uis y la ruta No. 43: Poblado Girón-Real de Minas-Acrópolis-Calle 55 A- Cra. 21, punto de toma de la información en la Carrera 17 con calle 55 de Bucaramanga, en ambos sentidos sur-norte-orientes.
- 2.4. Que, el informe suscrito por profesional Universitario Adscrito a la Subdirección de Transporte del AMB, da cuenta de una verificación aleatoria realizada en campo a los vehículos de la empresa Oriental de Transportes S.A., evidenciándose un comportamiento igual al detectado durante la toma de información realizada en otros meses del año 2023 operando haciendo un cobro de un pasaje de \$ 2000.
- 2.5. Que, los dos informes cuentan con material probatorio realizado por el personal adscrito a la Subdirección de Transporte del AMB, entre ellos fotografías, registro fílmico, cuadro de consolidación de la toma de información y el Acuerdo Metropolitano No. 010 de 2022.

Fuente: Expedientes suministrados por STM

En adición, y nuevamente frente a la realización de actividades de campo para el control del transporte público colectivo, yerra el sujeto de control al afirmar que tales actividades se llevan a cabo “con el eventual acompañamiento de la Subdirección de Transporte Metropolitano”. No es “eventual”, es normativo y programático. Una vez más, el sujeto de control desconoce el Manual de Funciones de la entidad, Resolución No. 1697 del 12 de septiembre de 2014 para el cargo Profesional Universitario Código 219 Grado 13 con funciones de garantizar el ejercicio de la autoridad pública de transporte metropolitana, el cual reza: “Diseñar con los organismos de tránsito y de infraestructura, las acciones necesarias para la eficiente prestación del servicio”.

Frente al argumento de la réplica “si bien, podría generarse un plan de mejoramiento para la elaboración de informes por operativo”, una vez más, pifia el sujeto de control, pues, no es optativo, no es “podría”, es de obligatorio cumplimiento la elaboración de informes de

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FIEDEQUÉSTA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

resultados de los operativos, tal como lo establece la Resolución No. 1697 del 12 de septiembre de 2014 para el cargo Profesional Universitario Código 219 Grado 13 con funciones de garantizar el ejercicio de la autoridad pública de transporte metropolitana: “Consolidar los resultados de los operativos de transporte realizados”, “Preparar y presentar los informes sobre las actividades desarrolladas, con la oportunidad y periodicidad que se requiera, llevar estadísticas de los mismos y presentar diagnósticos que soporten toma de decisiones por parte de la subdirección de transporte metropolitana”. Lo que si queda claro, en este punto, es el desconocimiento de las funciones que deben cumplir los subalternos del Subdirector de Transporte Metropolitano, al menos, el cargo del Profesional Universitario Código 219 Grado 13 con funciones de garantizar el ejercicio de la autoridad pública de transporte metropolitana.

Una vez más, el sujeto de control de forma deliberada intenta diluir los argumentos del hallazgo, haciendo uso de artilugios jurídicos y conceptos que en nada se relacionan con subsanar las causas y fundamentos que soportan lo señalado en el hallazgo, pretendiendo con ello, confundir al auditor interno e inducirlo al error. Incluso, resulta en todo lo contrario, ante el argumento de la réplica acerca del control: “el control “en sentido estricto” corresponde a la posibilidad de que la autoridad ponga en marcha correctivos, lo cual puede producir la revocatoria de la decisión del controlado o la imposición de sanciones mediante procesos administrativos reglados.”, el sujeto de control, en su afán de confundir al auditor, lo que finalmente logra, es dar mayor luz y confirmar el señalamiento del hallazgo, al tenor de lo consagrado en la Resolución No. 1697 del 12 de septiembre de 2014 para el cargo Profesional Universitario Código 219 Grado 13 con funciones de garantizar el ejercicio de la autoridad pública de transporte metropolitana: “Programar los operativos que sean requeridos para el **CONTROL** de la operación del transporte público en el Área Metropolitana de Bucaramanga.”, “Ejercer **CONTROL** sobre la operación del transporte en cada una de las modalidades que se prestan en el Área Metropolitana de Bucaramanga, verificando que el cubrimiento de rutas alimentadoras, despachos, cumplimiento de frecuencias y manejo de contingencias corresponde a los planes aprobados y a los convenios firmados.” Negrilla y mayúscula por OCI.

Falta ver, lo que la Subdirección de Transporte señala como “objetivo” dentro de las ORDENES DE CONTROL Y VIGILANCIA y en los INFORMES TÉCNICOS DE ORDEN DE OPERATIVO DE CONTROL, el cual indica **“verificar las condiciones de operación de las diferentes modalidades de servicio público de transporte metropolitano mediante la realización de control y vigilancia en campo, con el fin de evidenciar el cumplimiento o incumplimiento de las normas en materia de transporte.”** Negrilla por OCI.

Ante el evidente incumplimiento de funciones por parte de STM, que afecta de manera crítica el control a la seguridad y las condiciones de prestación de servicio por parte de la empresas transportadoras, y el eficiente desarrollo de la movilidad, no serán aceptadas

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

acciones de mejora relacionadas solamente con reinducción de información, lo que se debe hacer, es exigir y garantizar la realización programada, razonable y medible de las actividades y operativos de control en campo, tal como lo establece el Manual de Funciones y Requisitos de los funcionarios de la Subdirección de Transporte Metropolitano.

Resulta inadmisibles, observar, como una subdirección que ejerce la autoridad de transporte en cuatro (4) municipios, con la responsabilidad de exigir y verificar las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio público de transporte, así como de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora en el Área Metropolitana de Bucaramanga; que le cuesta a los contribuyentes alrededor de mil millones de pesos (\$1.000.000.000=) al año, (solo en la nómina, sin contar contratos de prestación de servicios o proveedores de servicios o convenios), pretende reducir el alcance del hallazgo a una “reinducción”; no se trata solo de un formato mal diligenciado como pretende hacerlo ver, es el incumplimiento a las funciones que como autoridad de transporte le asisten; más bien, tal parece que el código de ética y el código de integridad del AMB resultan inadvertidos para STM.

Descompone el contexto en la réplica el sujeto de control al afirmar respecto del Jefe de Control Interno: “Usted ha podido comprobar, la Subdirección de Transporte del AMB cumple con sus funciones realizando bajo las potestades legales los procedimientos administrativos dentro del marco del Principio de Legalidad.” En realidad, justamente, es todo lo contrario, la Subdirección de Transporte no logró demostrar que adelanta operativos en campo, de cualquier índole, con acompañamiento y sin acompañamiento, de conformidad con lo establecido en las funciones de verificación y control al transporte público colectivo. No existe subjetividad, lo cierto es, que, solo existe evidencia de la realización de dos (2) operativos de campo, en lo transcurrido del año hasta la fecha 31 de julio, de conformidad con las pruebas aportadas, tanto en el desarrollo de la auditoria, como en la réplica.

Por lo anterior, y de acuerdo con los argumentos presentados, este despacho considera que estos no logran desvirtuar las observaciones realizadas. STM, deberá diseñar acciones conducentes a garantizar la realización de actividades de verificación de campo sobre el parque automotor real rodante, en la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros en el Área Metropolitana de Bucaramanga, consolidando los resultados y presentando informes sobre las actividades desarrolladas, llevando estadísticas y presentando diagnósticos que soporten la toma de decisiones por parte de la autoridad de transporte del AMB; o, de ser el caso, modificar Resolución interna No. 1697 del 12 de septiembre de 2014.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## HALLAZGO 5. NO SE CUMPLE CON EL MANUAL DE FUNCIONES Y REQUISITOS AMB – OBLIGACION DE PRESENTAR INFORMES SOBRE OPERATIVOS - CONTROLES EN VÍA DESARROLLADOS

De conformidad con el cronograma de actividades reportado por STM para 2023, en donde se relacionan las actividades de control en vía programadas para la vigencia, así como el acervo de treinta (30) archivos cuyo contenido da cuenta de documentos órdenes de control y vigilancia a la operación del transporte público, no se encontraron los informes presentados con ocasión de las actividades programadas y presuntamente realizadas, tal como lo establece la obligatoriedad en el manual de funciones, el cual reza: “Preparar y presentar los informes sobre las actividades desarrolladas, con la oportunidad y periodicidad que se requiera, llevar estadísticas de los mismos y presentar diagnósticos que soporten toma de decisiones por parte de la subdirección de transporte metropolitana”. También establece: “Consolidar los resultados de los operativos y rendir informe de las actividades realizadas”.

Nota: Se dice presuntamente, dado que no existe evidencia de la realización de las actividades, más allá de la programación reportada; no obstante, el presente hallazgo no se enfoca en los operativos en vía, sino en la no realización y presentación de informes como resultado de los mismos.

Del total de treinta (30) documentos órdenes de control y vigilancia a la operación del transporte público suministrados, se tomaron como muestra veintidós (22) de ellos (73%), encontrando, que, ninguna de las órdenes de control emitidas, con corte al 14 de julio de 2023, cuentan con informes que den cuenta del resultado de los presuntos operativos realizados.

## RÉPLICA

No obstante considerarse como una oportunidad de mejora, reiteramos nuestra posición expuesta en el hallazgo anterior; sobre la presentación de informes y operativos realizados en campo encontramos que tanto los procedimientos como la metodología de trabajo incluye la generación de las evidencias de trabajo, por lo cual, no obstante existe una evidente articulación interadministrativa para su ejecución como ya fue mencionado con los organismos de tránsito, encontramos una oportunidad de mejora en el fortalecimiento de las aptitudes de nuestros colaboradores a través de una reinducción en el uso de las herramientas organizativas dispuestas por nuestra entidad para estos propósitos.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRÓN - FREDERUETA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## CONCLUSIÓN

De acuerdo con los argumentos presentados, este despacho considera que estos procuran encontrar oportunidades de mejora al proceso y al cumplimiento de funciones de los trabajadores de STM, en particular, a lo que se refiere a la preparación y presentación de informes de operativos en campo. No obstante, este despacho encuentra razonabilidad en cuanto a que ha sido señalado en los hallazgos 2, 3 y 4 del informe preliminar de auditoría, el alcance al cumplimiento en la preparación y presentación de informes técnicos de operativos de control, de lo cual, existe evidencia de la presentación de dos (2) de ellos, y de lo que, se deriva la conclusión de la realización de dos (2) operativos de control en campo con corte a julio 31 de la vigencia. Es decir, STM cumple con la realización de tales informes; para dos (2) operativos, dos (2) informes.

Por lo anterior, se desvirtúa el hallazgo.

### **HALLAZGO 6. INCONGRUENCIA, DESORDEN, IMPROVISACIÓN Y DESATENCIÓN EN LAS ÓRDENES DE CONTROL Y VIGILANCIA A LAS OPERACIONES DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS**

Se encontraron múltiples disparidades y desatenciones en los formatos órdenes de control y vigilancia, las cuales dan cuenta de la improvisación y desorden administrativo por parte de STM en el procedimiento. Es importante destacar, que todas las órdenes de control y vigilancia que fueron objeto de revisión se encuentran firmadas.

Las inconsistencias encontradas son las siguientes:

- (a) Se encontró que el formato orden de control no. 31052023-23, se suscribió el día 16 de agosto de 2023, pero la orden establece que el operativo deberá llevarse a cabo el día 31 de mayo de 2023, es decir, el operativo debió realizarse antes de haberse ordenado su realización.
- (b) Se encontraron dos formatos (2) órdenes de control con el mismo número de identificación, pero con diferente alcance en su contenido. Es el caso de la orden no. 20230324-23, la cual, uno de sus ejemplares tiene como objetivo específico “Verificar la capacidad transportadora y frecuencias de operación de acuerdo a la resolución 000670 de 18/11/2022 de cada una de las rutas de transgiron sa”. El segundo documento, como objetivo específico señala “Verificar la capacidad transportadora y frecuencias de operación”, “verificar el cobro de la tarifa de pasaje por parte de la empresas de buses hacia los usuarios de TPC sea acorde a lo estipulado en la acuerdo metropolitano 00010 del 2022”.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORESBLANCA - GIRON - FIEDEVESTA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

- (c) Se encontraron formatos órdenes de control que cuentan con criterios para el señalamiento de la fecha en la que debe presentarse el informe; en otros formatos, no se incluye, en otros, se incluye pero no se firma. Incluso, el profesional universitario firma en calidad de contratista.
- (d) Se encontraron al menos cuatro (4) formatos órdenes de control sin diligenciamiento de los objetivos específicos.
- (e) Sin fecha de realización del operativo.
- La gran mayor parte de las órdenes de control y vigilancia se firman el mismo día para el cual se programa realizar el operativo en vía.

Se muestran a continuación imágenes como evidencia, en el mismo orden que se relacionan.

Imagen. (a) Recorte de pantalla orden de operativo de control y vigilancia no. 31052023 - 23

UBICACIÓN Y HORARIO DEL OPERATIVO DE CONTROL
<p>PARQUE DE LOS NIÑOS</p> <p><b>Fecha y hora:</b> <span style="background-color: #00ff00;">miércoles, 31, mayo, 2023</span> 08:00 a 10:00</p> <p>Nota: Servicio público de transporte individual de pasajeros - metropolitano</p>
<p>CRA 29 CALLE 67</p> <p><b>Fecha y hora:</b> <span style="background-color: #00ff00;">miércoles, 31, mayo, 2023</span> 10:00 a 12:00</p> <p>Nota: Servicio público de transporte individual de pasajeros - metropolitano</p>
<p>CRA 27 CALLE 58</p> <p><b>Fecha y hora:</b> <span style="background-color: #00ff00;">miércoles, 31, mayo, 2023</span> 16:00 a 18:00</p> <p>Nota: Servicio público de transporte individual de pasajeros - metropolitano</p>

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORESBLANCA - GIRON - FIEDEVEUSTA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

<p><b>FORMATOS E INFORME</b></p>
<p>Las evidencias de la actividad de control y vigilancia deberán tener como soporte los formatos <u>  </u>, presentados como parte integral del informe presentado por el funcionario a cargo, además de los documentos de soporte de la actividad realizada en campo.</p> <p>En función de las características de la actividad de control, el informe deberá contar con los anexos y soportes fotográficos que sirvan de soporte a la identificación del vehículo de servicio público, la ubicación de la actividad, la labor de acompañamiento y demás elementos de soporte para la identificación de la irregularidad detectada.</p>
<p><b>FECHA:</b> <i>miércoles, 16, agosto, 2023</i></p>
<div style="text-align: center;">  <p><b>JHON JAIRO MANTILLA BLANCO</b> <i>Profesional universitario - Área Técnica</i></p> </div> <p>Proyectó: <i>Jhon Jairo Mantilla Blanco</i> Cargo: <i>Profesional universitario - Área Técnica</i></p>

Fuente: AMB – STM. Subrayado OCI.

	<b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b>	<b>CÓDIGO: CMAM-FO-024</b>
	<b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>VERSIÓN: 01</b>

Imagen. (b) Recorte de pantalla orden de operativo de control y vigilancia no. 20230324 – 23. Orden de control incongruente.

	<b>PROCESO SUBDIRECCIÓN TRANSPORTE</b>	<b>CÓDIGO: STM - REG - XXX</b>
	<b>ORDEN DE CONTROL Y VIGILANCIA</b>	<b>VERSIÓN: 01</b>

**ORDEN DE CONTROL Y VIGILANCIA No. 20230324-23**

<b>OBJETIVO</b>
<p>Verificar las condiciones de operación de las diferentes modalidades de servicio público de transporte metropolitano mediante la realización de actividades de control y vigilancia en campo, con el fin de evidenciar el cumplimiento o incumplimiento de las normas en materia de transporte.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Verificar la capacidad transportadora y frecuencias de operación de acuerdo a la resolución 000670 de 18/11/2022 de cada una de las rutas de transgiron sa</li> </ul>

Fuente: AMB – STM. Subrayado OCI.

Imagen. (b) Recorte de pantalla orden de operativo de control y vigilancia no. 20230324 – 23. Orden de control incongruente.

	<b>PROCESO SUBDIRECCIÓN TRANSPORTE</b>	<b>CÓDIGO: STM - REG - 001</b>
	<b>ORDEN DE CONTROL Y VIGILANCIA</b>	<b>VERSIÓN: 01</b>

**ORDEN DE CONTROL Y VIGILANCIA No. 20230324-23**

<b>OBJETIVO</b>
<p>Verificar las condiciones de operación de las diferentes modalidades de servicio público de transporte metropolitano mediante la realización de actividades de control y vigilancia en campo, con el fin de evidenciar el cumplimiento o incumplimiento de las normas en materia de transporte.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Verificar la capacidad transportadora y frecuencias de operación</li> <li>– verificar el cobro de la tarifa de pasaje por parte de la empresas de buses hacia los usuarios de TPC sea acorde a lo estipulado en la acuerdo metropolitano 00010 del 2022</li> </ul>

Fuente: AMB – STM. Subrayado OCI.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORESBLANCA - GIRON - FIEBREVILLA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

Imagen comparativa. (c) Recortes de pantalla órdenes de operativos de control y vigilancia no. 09052023-23, 11072023-23 y 21062023-23, respectivamente. Formatos incongruentes.

FECHA: <i>lunes, 8, mayo, 2023</i>
 <b>JHON JAIRO MANTILLA BLANCO</b> <i>Profesional universitario - Área Técnica</i>

FECHA: <i>lunes, 10, julio, 2023</i>	Fecha para informe: 12 de julio 2023
 <b>JHON JAIRO MANTILLA BLANCO</b> <span style="background-color: green; color: white; padding: 2px;">Contratista</span>	
Proyectó: <i>Jhon Jairo Mantilla Blanco</i>	Cargo: <span style="background-color: green; color: white; padding: 2px;">Contratista</span>

FECHA: <i>martes, 20, junio, 2023</i>	Fecha para informe:
 <b>JHON JAIRO MANTILLA BLANCO</b> <i>Profesional universitario - Área Técnica</i>	
Proyectó: <i>Jhon Jairo Mantilla Blanco</i>	Cargo: <i>Profesional universitario - Área Técnica</i>

Fuente: AMB – STM. Subrayado OCI.

	<b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b>	<b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024
	<b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>VERSIÓN:</b> 01

Imagen. (d) Recorte de pantalla orden de operativo de control y vigilancia no. 2062023 – 23. No cuenta con objetivos específicos.

	<b>PROCESO SUBDIRECCIÓN TRANSPORTE</b>	<b>CÓDIGO:</b> STM - REG - XXX
	<b>ORDEN DE CONTROL Y VIGILANCIA</b>	<b>VERSIÓN:</b> 01

**ORDEN DE CONTROL Y VIGILANCIA No. 2062023-23**

<b>OBJETIVO</b>
<p>Verificar las condiciones de operación de las diferentes modalidades de servicio público de transporte metropolitano mediante la realización de actividades de control y vigilancia en campo, con el fin de evidenciar el cumplimiento o incumplimiento de las normas en materia de transporte.</p> <p><b>Objetivos específicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> <li>-</li> <li>-</li> <li>-</li> <li>-</li> </ul>

Fuente: AMB – STM. Subrayado OCI.

Imagen. (e) Recorte de pantalla orden de operativo de control y vigilancia no. 20230324 – 23. No cuenta con fecha de realización del operativo.

<b>UBICACIÓN Y HORARIO DEL OPERATIVO DE CONTROL</b>
<p>carrera 17 con calle 55</p> <p><b>Fecha y hora:</b> 06:30 a 09:00</p> <p><b>Nota:</b> Verificación de las condiciones de operación de las rutas del Transporte Público Colectivo TPC autorizadas a la empresa Oriental de transportes S.A.</p> <p>La toma de información deberá hacerse de manera ininterrumpida sobre la totalidad de las rutas autorizadas a la empresa y en el horario comprendido entre las 6:30 y 09:00</p> <p>La intersección de la carrera 17 con calle 55 del municipio de Bucaramanga es un punto común de paso para la totalidad de los servicios autorizados a la empresa Oriental de Transportes S.A.</p>

Fuente: AMB – STM. Subrayado OCI.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GIRON - FREDERUESTA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## RÉPLICA

Sobre las ordenes de control y vigilancia de las operaciones del servicio de transporte de pasajeros, encontramos en su hallazgo una oportunidad de mejora en el fortalecimiento de las aptitudes de nuestros colaboradores a través de una reinducción en el uso de las herramientas organizativas dispuestas por nuestra entidad para estos propósitos.

## CONCLUSIÓN

Los argumentos presentados, corroboran la debilidad señalada en el hallazgo. En consecuencia, STM deberá diseñar acciones de mejora, que garanticen congruencia, orden, planificación y atención en las órdenes de control y vigilancia a las operaciones del transporte público de pasajeros.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

## HALLAZGO 7. NO SE APERTURAN INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE MANERA OPORTUNA.

Habiendo transcurrido cinco (5) meses posteriores la realización del operativo de control y vigilancia no. 20230324 – 23 y la presentación del correspondiente informe, lo que ocurrió el día 27 de marzo 2023, la STM se sirvió aperturar investigación formal a la empresa Oriental de Transporte S.A.

Resulta en demasía suspicaz, que, justamente el día 30 de agosto de 2023, cuando el Jefe de Control Interno, requirió a STM el correspondiente acto administrativo de apertura de la investigación administrativa como resultado del informe al operativo no. 20230324 – 23, justamente, la Resolución interna STM no. 0000392, mediante la cual se abre la investigación a la empresa Oriental de Transporte S.A., esta, está fechada del mismo día 30 de agosto de 2023. Si bien, no es ilegal, si resulta negligente. Cinco (5) meses para emitir una Resolución.

Situación similar se evidencia en hallazgos subsecuentes.

## RÉPLICA

En principio es importante aclarar que el primer informe, es decir, el No. 20230324-23 efectivamente es de fecha 24 de marzo de 2023, sin embargo, dentro del proceso

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

administrativo sancionatorio se constata una segunda orden de control y vigilancia No. 23052023-23 con un informe técnico de fecha 25 de mayo de 2023, tiempo coherente y profusamente pertinente en el análisis jurídico que realiza la Subdirección de Transporte acopiando las pruebas en torno al informe. Como puede Usted verificar en los procesos administrativos sancionatorios que cursan en esta Subdirección, entre la fecha del informe técnico y la apertura de investigación o de indagación preliminar, según sea el caso, existe el término prudencial para procesalmente dar apertura a la investigación correspondiente, en el caso específico por Usted utilizado para este hallazgo prescindimos de la etapa de indagación preliminar, precisamente para dar celeridad al procedimiento y por el análisis previo llevado a cabo por el área jurídica sobre los informes.

Ahora bien, sí resulta extraño para esta Subdirección, los términos desproporcionados utilizados en el hallazgo, toda vez que, si vamos a la literalidad de la acepción “suspica”, que según la Real Academia de la Lengua Española define como “Propenso a concebir sospechas o a tener desconfianza”, es un adjetivo calificativo que comporta un alcance de intención de engañar a alguien o de incumplir una obligación legal, lo cual no se presentó en esta actuación.

Por lo anterior, es importante para esta Subdirección que se aclare si es simplemente una concepción subjetiva sobre el término utilizado o un juicio de valor negativo sobre la actuación desarrollada por esta dependencia.

## CONCLUSIÓN

Tal como lo señala la réplica, este despacho refiere al informe del operativo de control en campo No. 20230324-23 realizado por la Subdirección de Transporte el día 27 de marzo 2023, cuyos resultados abocaron la apertura de investigación administrativa a la empresa Oriental de Transporte S.A., mediante Resolución 0000392 del 30 de agosto de 2023. Tal como se observa en el aparte de los hechos y en la parte resolutive del mencionado acto administrativo, STM invoca el informe del operativo de control en campo No. 20230324-23 realizado por la Subdirección de Transporte día 27 de marzo 2023. No se conoció por parte de este despacho, en entrevistas o en la réplica o en procedimiento alguno, que se requiera de MÁS de un (1) informe técnico de orden operativo de CONTROL (como lo titula la Resolución 0000392 del 30 de agosto de 2023 y también el formato de informe técnico de la STM, que, dicho sea de paso, no cuenta con codificación del SGC) para dar trámite a la apertura de la investigación correspondiente contiguo a la presentación del informe por parte del profesional adscrito a STM. Una vez más, el sujeto de control procura hacer fallar al auditor interno, haciendo referencia a la existencia de un segundo y posterior informe de fecha 25 de mayo, pretendiendo validar tal informe como punto de referencia, manipulando el contexto, para lograr recortar el plazo de las fechas entre los informes y la apertura de investigación administrativa.

	<b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b>	<b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024
	<b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>VERSIÓN:</b> 01

Imagen. Apartes de la Resolución No. 0000392 de agosto de 2023.

2.2. Que, mediante informe técnico de orden operativo de control No. 20230324-23, se llevó a cabo verificación de condiciones de operación de las diferentes modalidades de transporte público que operan en el área metropolitana de Bucaramanga, el día 27 de marzo de 2023 en la franja de tiempo comprendida entre las 6:30 a.m. y las 9:00 a.m. en la ruta No. 39: Brisas del Campo Girón-Rincón-Real de Minas-Uis y la ruta No. 43: Poblado Girón-Real de Minas-Acrópolis-Calle 55 A- Cra. 21, punto de toma de la información en la Carrera 17 con calle 55 de Bucaramanga, en ambos sentidos sur-norte-oriental.

2.3. Que, mediante informe técnico de orden de control y vigilancia No. 20052023-23 de fecha 25 de mayo de 2023, se llevó a cabo toma de información el 23 de mayo de 2023 en la franja horaria de las 07:00 hasta las 17:00 horas en 20 diferentes puntos de acceso de toma, estableciéndose que en los veinte puntos de verificación, sobre la ruta 39 en diferentes vehículos el valor de la tarifa fue inferior al establecido legalmente.

Fuente: Expedientes suministrados por STM

Imagen. Encabezado del formato informe técnico utilizado por STM

	<b>PROCESO SUBDIRECCIÓN TRANSPORTE</b>	<b>CÓDIGO:</b> STM - REG - XXX
	<b>INFORME TÉCNICO</b>	<b>VERSIÓN:</b> 01

**INFORME TÉCNICO DE ORDEN DE OPERATIVO DE CONTROL No. 20230324-23**

<b>OBJETIVO</b>
Verificar las condiciones de operación de las diferentes modalidades de servicio público de transporte metropolitano mediante la realización de actividades de control y vigilancia en campo, con el fin de evidenciar el cumplimiento o incumplimiento de las normas en materia de transporte.

Fuente: Expedientes suministrados por STM

Por otra parte, el término “prudencial”, haciendo referencia a un plazo o espacio de tiempo para impulsar los procesos administrativos sancionatorios, resulta ambiguo; en su lugar, se debe determinar mediante un mecanismo de control, los términos en los cuales STM impulsará los procesos administrativos de su resorte, a fin de aportarle celeridad a los mismos.

Nota al margen: Por otra parte, no existe subjetividad, el término “suspicious”, es suspicious, y quiere decir exactamente eso, que da la impresión que el sujeto de control en un acto de

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

suma astucia, rápidamente procedió a dar apertura a la investigación correspondiente, ante la solicitud de la misma, por parte del Jefe de Control Interno.

Lo cierto es, que, el sujeto de control, tardó cinco (5) meses, para emitir una Resolución de apertura de investigación, cuyas evidencias dentro del informe presentado, son determinantes y concluyentes.

De acuerdo con los argumentos presentados, este despacho considera que estos no logran desvirtuar las observaciones realizadas, por cuanto la evidencia encontrada es definitiva frente al hallazgo.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

**HALLAZGO 8. NO SE REALIZA SEGUIMIENTO A LA EXISTENCIA Y CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES DE REPOSICIÓN DEL PARQUE AUTOMOTOR DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO DE PASAJEROS.**

De conformidad con los postulados normativos circundantes a la autoridad de transporte, se encontró, que, STM no realiza las actividades de vigilancia descritas en el hallazgo.

Tales referencias normativas se encuentran en el artículo 3° de la Ley 336 de 1996, la cual establece como deber de las autoridades de transporte exigir y verificar las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio. El artículo 8° de la misma Ley, establece que las autoridades que conformen el sector y el sistema de transporte, se encargaran de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción. Así mismo, el literal n) del artículo 7° de la Ley 1625 de 2013, otorga a las Áreas Metropolitanas la función de ejercer la autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y a probaciones otorgadas conforme a ella. Finalmente, el artículo 2.2.1.1.5.6 del Decreto 1079 de 2015, señala que las autoridades de transporte competentes garantizaran el retiro efectivo de los vehículos de transporte público colectivo que cumplan con la vida útil máxima de veinte (20) años, y velaran por su adecuada reposición.

**RÉPLICA**

En este sentido se debe aclarar que el ejercicio de la autoridad de transporte público a cargo de la Subdirección de Transporte del Área Metropolitana de Bucaramanga AMB es garantizado en todos los casos mediante la articulación de procesos, como la renovación o expedición de tarjetas de operación y el proceso de desintegración que para el caso

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

particular de la modalidad de transporte colectivo, establecen como requisito previo a la expedición del documento de transporte y la verificación del cumplimiento del requisito de vida útil.

Cabe aclarar que, en el caso de la modalidad de transporte colectivo, la garantía de la prestación del servicio se materializa con la exigencia de una capacidad transportadora mínima requerida y la fijación de una capacidad transportadora máxima que tiene como finalidad garantizar la disponibilidad de flota en el caso de que surja una contingencia. Esta característica de la a la empresa transportadora una holgura en su flota operativa vinculada que la libra de incumplir con sus servicios autorizados y en cambio sí le permite dilatar el proceso de reposición de la flota que supera su periodo de vida útil, siempre que no comprometa la capacidad transportadora mínima requerida.

Es por esta razón que siempre que la empresa transportadora garantiza una capacidad transportadora activa por encima de la mínima requerida para la cobertura de sus servicios, no se ve comprometida la adecuada reposición flota operacional y tampoco existe formalmente la obligación de establecer un programa de reposición.

Adicionalmente a lo expuesto, se debe tener en cuenta además que el artículo 10 de la ley 2198 de 25 de enero de 2022 suspendió la obligación del cumplimiento de la capacidad transportadora mínima en esta modalidad por un periodo de dos (2) años

## CONCLUSIÓN

El artículo 7 de la Ley 105 de 1993, señala:

“ARTÍCULO 7.- Programa de reposición del parque automotor. Las empresas de carácter colectivo de pasajeros y/o mixto, y las organizaciones de carácter cooperativo y solidario de la industria del transporte están obligadas a ofrecerle a los propietarios de vehículos, **programas periódicos de reposición** y permitir a estos la devolución de sus aportes al programa periódico de reposición del parque automotor. Los propietarios de los vehículos están habilitados para retirar por una única vez hasta el cien por ciento (100%) de los recursos aportados a los programas periódicos de reposición con el fin de garantizar un ingreso mínimo, sin perjuicio de la obligación de realizar la reposición del parque automotor establecida en el Artículo anterior. Negrilla por OCI.

PARÁGRAFO 1.- El Ministerio de Transporte en asocio con las autoridades territoriales competentes, vigilará los programas de reposición.”

Este despacho no refiere el hallazgo a la falta de mecanismos de verificación por parte de STM para el control de la edad máxima de vida útil de los vehículos que prestan los servicios

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORESBLANCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

de transporte público, se establece bajo la existencia y cumplimiento de los planes de reposición de los que trata el mencionado artículo 7 de la Ley 105 de 1993, así como de los artículos 11 y 12 de la Ley 336 de 1996, los cuales señalan:

“ARTÍCULO 11. Las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte o constituidas para tal fin, deberán solicitar y obtener habilitación para operar.

La habilitación, para efectos de esta ley, es la autorización expedida por la autoridad competente en cada modo de transporte para la prestación del servicio público de transporte (...).”

“ARTÍCULO 12. En desarrollo de lo establecido en el artículo anterior, para efectos de las condiciones sobre organización, deberán tenerse en cuenta, entre otros, la estructura establecida para la dirección y administración de la empresa, los sistemas de selección del recurso humano y la disponibilidad de las instalaciones adecuadas para su funcionamiento.

Para efectos de las condiciones de carácter técnico, se tendrán en cuenta, entre otras, la preparación especializada de quienes tengan a su cargo la administración y operación de la empresa así como los avances técnicos utilizados para la prestación del servicio.

Para efectos de las condiciones sobre seguridad se tendrán en cuenta, entre otras, **la implantación de programas de reposición**, revisión y mantenimiento de los equipos, los sistemas de abastecimiento de combustibles y los mecanismos de protección a los pasajeros y a la carga (...).” Negrilla por OCI.

Hasta donde es de conocimiento de este despacho, tanto la Ley 336 de 1996, como la Ley 105 de 1993, forman parte del ámbito de aplicación a las normas que debe cumplir y hacer cumplir la Subdirección de Transporte Metropolitano, como autoridad de transporte del AMB.

En adición, y por lo anterior, desconcierta el argumento determinante de la réplica: “y tampoco existe formalmente la obligación de establecer un programa de reposición.” Resultaría gravísimo que la autoridad de transporte, desconociera, las normas que debe hacer cumplir. Tan desconcertante, que, este despacho se reservará el resultado a la réplica en este punto, hasta tanto, por parte de este despacho se eleve y resuelva consulta al departamento administrativo u autoridad competente en la materia, a fin que permita a este despacho, inferir total certeza de emitir un resultado a la controversia.

Por lo tanto, se suspenden los términos en lo que se refiere al presente hallazgo No. 8.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FREDERUETA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## HALLAZGO 9. INCONSISTENCIA EN AUTORIZACIÓN PARA LA UTILIZACIÓN ACTIVA DE VEHICULOS PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO DE PASAJEROS QUE SUPERAN LOS 20 AÑOS DE EDAD - ARTÍCULO 6° DE LA LEY 105 DE 1993.

Si bien el proferido de la STM – AMB del 30 de agosto 2023 (sin consecutivo), en respuesta a solicitud de auditoría realizada por la OCI, señala, que, efectivamente STM sí ha autorizado la utilización de vehículos para el transporte público colectivo de pasajeros que han superado la edad de 20 años de vida de lo cual trata el artículo 6° de la Ley 105 de 1993, no se allegaron las copias de los actos administrativos que evidencien el trámite surtido por STM para tal efecto, tal como fuera requerido por la OCI en el correo del día 28 de agosto de 2023 del siguiente modo: *“En caso de ser positiva la respuesta, favor adjuntar evidencia; actos administrativos de cualquier índole”*.

En su lugar, argumenta STM, que tales autorizaciones han sido amparadas a la luz del artículo 1° la Ley 2198 de 2023, lo cual, es procedente. No obstante, no obran medios probatorios del procedimiento jurídico aplicado, por lo que, hasta tanto STM, no remita los actos administrativos que dieron vida jurídica a las autorizaciones en comento, el hallazgo se mantendrá en firme, incluso, con alcance disciplinario de ser aplicable.

Resulta relevante para este despacho, además, confirmar la aplicación del párrafo tercero del parágrafo 4 del artículo 1° de la Ley 2198 de 2023, el cual señala que *“Sin perjuicio de que se garanticen las condiciones óptimas de los mismos para su circulación y prestación del servicio, a través de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes. De no cumplir con dicho requisito, no podrá acogerse a la extensión del plazo para reponer.”*

## RÉPLICA

Desde el ámbito normativo, la Ley 2198 de 2023 la que establece medidas de reactivación económica para el transporte público terrestre de pasajeros y mixto, adicionando el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 105 de 1993, el cual en su tenor literal reza:

**"PARÁGRAFO 4.** *Los vehículos de las modalidades de transporte público de pasajeros por carretera, colectivo de radio de acción metropolitano, distrital y municipal y mixto matriculados con anterioridad al 31 de diciembre de 2020 que se encuentren dentro del tiempo de vida útil máxima o del plazo para reponer, contarán con un tiempo de vida útil de cuatro (4) años adicionales al establecido en el presente Artículo, contados a partir del cumplimiento de la vida útil o del plazo a reponer, como consecuencia de la pandemia ocasionada por el Coronavirus COVID-19.*

*De igual forma, la presente disposición aplica para los vehículos de las modalidades de transporte público de pasajeros por carretera, colectivo de radio de acción metropolitano,*

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

*distrital y municipal y mixto matriculados con anterioridad al 31 de diciembre de 2020, que hayan cumplido su vida útil entre el 12 de marzo de 2020 y la promulgación de la presente ley.*

*Sin perjuicio de que se garanticen las condiciones óptimas de los mismos para su circulación y prestación del servicio, a través de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes. De no cumplir con dicho requisito, no podrá acogerse a la extensión del plazo para reponer.”*

Como quiera de lo anterior, la vida útil de los vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros se amplió en cuatro (4) años, tiempo que es verificado conforme se respondió en el hallazgo anterior.

Igualmente, desde el punto de vista de la auditoría debió establecerse los casos puntuales de las presuntas autorizaciones para poder determinar la existencia o de un plan de mejora o de un comportamiento irregular de esta Subdirección.

## CONCLUSIÓN

No existen “presuntas autorizaciones”, no se presumen, fueron confirmadas por el Subdirector de Transporte Metropolitano en su proferido del 30 de agosto 2023 (sin consecutivo). En consecuencia, el presente hallazgo se centra de manera exclusiva en la afirmativa de realización de autorizaciones por parte de STM para la utilización de vehículos para el transporte público colectivo de pasajeros que han superado la edad de 20 años de vida. Ante la confirmación, fueron requeridos por este despacho las evidencias, así: “*En caso de ser positiva la respuesta, favor adjuntar evidencia; actos administrativos de cualquier índole*”; expedientes que STM no entregó a este despacho, ni en el transcurso de la auditoría, tampoco en la réplica. En su lugar, STM ha dedicado su esfuerzo en relacionar normas que si bien, son conocidas y pertinentes, no corresponden con la solicitud realizada por la Oficina de Control Interno. **Es decir, si la respuesta es que sí se han realizado autorizaciones, de manera consecuente, deben obrar evidencias de tales autorizaciones.**

Se recuerda que el ocultamiento de información u obstrucción constituye falta disciplinaria.

Este despacho, concede un (1) día hábil de réplica al sujeto de control, posterior a la entrega del presente informe, para suministrar los actos administrativos de cualquier índole que den cuenta de las autorizaciones que manifiesta haber realizado como autoridad de transporte metropolitano para la utilización de vehículos para el transporte público colectivo de pasajeros que han superado la edad de 20 años de vida, o, amplíe el alcance de la respuesta afirmativa entregada a este despacho, que permita inferir el mecanismo mediante el cual se formalizaron tales autorizaciones. Se recomienda omitir el uso de ambigüedades. Esto,

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GIRON - FREDERUETA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

pretendiendo que el sujeto de control, omitió involuntariamente el requerimiento de la Oficina de Control Interno. En caso no de recibir la información requerida, dentro del plazo establecido, se confirma el hallazgo por inadecuada aplicación de las normas relacionadas.

Este despacho se pronunciará frente a lo aportado, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la entrega de la información por parte de STM, sin perjuicio de los términos para elaborar y presentar el plan de mejoramiento a que haya lugar producto del presente informe de auditoría.

Imagen. Apartes de solicitud de la OCI y respuesta de STM.

2. Señale si STM como autoridad de transporte metropolitano, ha autorizado la utilización activa de vehículos para el transporte colectivo de pasajeros por parte de las empresas transportadoras en esta modalidad, que superen los 20 años de edad, mediante situaciones extraordinarias como la repotenciación de los mismos, u otras permitidas por la ley. Contestar SI o NO. **En caso de ser positiva la respuesta, favor adjuntar evidencia;** actos administrativos de cualquier índole.

Respuesta: **Si**, en cumplimiento a la ley 2198 del 2022 "POR EL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE DE PASAJEROS Y MIXTO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES "

Fuente: Expedientes OCI

De acuerdo con los argumentos presentados, este despacho considera que estos no logran desvirtuar las observaciones realizadas, por cuanto la evidencia encontrada es definitiva frente al hallazgo.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo. (Con salvedades)

## HALLAZGO 10. **FALTA CELERIDAD EN ACTUACIONES PROCESALES.**

Desde el análisis realizado a nueve de los diez expedientes solicitados como muestra, y que corresponden a las investigaciones administrativas, se evidencia, de manera general, que, entre la apertura del proceso y el auto de decreto de pruebas, hay un amplio periodo de tiempo sin impulso procesal por parte del AMB.

Lo anterior conlleva a que, en casos particulares como el ocurrido en la investigación administrativa bajo radicado EM-002-2021, contra MOVILIZAMOS S.A, se considere la pérdida de oportunidad, pues existiendo el deber de proceder de manera oportuna posterior

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

al recibo de la defensa del investigado, no se observe impulso alguno en el proceso, y, al quedar frustrada la expectativa de lograr un resultado favorecedor para el AMB, se configure la pérdida de oportunidad.

Si bien es cierto, la actuación procesal llevada a cabo para los expedientes revisados se encuentra acaecida dentro de los términos legales, no debe convertirse en mala práctica permitir el paso del tiempo procesal sin su diligente impulso, de tal manera que haya lugar a la ocurrencia de situaciones que pueden evitarse con actuaciones céleres, responsables y organizadas dentro de cada investigación administrativa.

Se considera necesario el trabajo bajo cronograma que permita controlar los tiempos para las actuaciones oportunas dentro de los procesos investigativos.

## **RÉPLICA**

En primera instancia para esta Subdirección es claro que los procesos administrativos sancionatorios corresponden a la aplicación del derecho del debido proceso y al principio de legalidad, que fue ampliamente explicado en respuesta en la parte final a réplica del hallazgo 4.

Específicamente en el caso de la Operadora de Transporte Masivo Movilizamos S.A. llevada a cabo mediante investigación administrativa radicada EM-002-2021, los términos cumplen con criterios de proporcionalidad y razonabilidad establecidos en las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, así como la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, importante establecer que la investigación se apertura el 15 de septiembre de 2021 mediante Resolución 000734 conformando el expediente administrativo y procediendo al traslado legal para la parte investigada, así la necesidad de recibir informes y actuaciones de parte de Metrolínea S.A. en su calidad de ente gestor y titular del sistema integrado de transporte masivo. A lo anterior debe sumarse que el Contrato de Concesión No. 2 suscrito entre Metrolínea S.A. y Movilizamos S.A. le fue decretada la caducidad, hecho que dilató el principio de publicidad, pues los actos administrativos emanados de esta Subdirección debieron ser notificados ya no al representante legal sino a un agente liquidador.

Como quiera de lo anterior, y después de proceder legal, jurídica y administrativa en debida forma, mediante resolución No. 000700 del 12 de diciembre de 2022, se declaró la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo por el cual se concedió habilitación a la operadora de transporte masivo, hecho que se convierte en un hito a nivel nacional, en el actuar administrativo de una autoridad de transporte público.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

Para finalizar el principio de proporcionalidad, establecido por la H. Corte Constitucional en sentencia C-022 de 1996, busca que la medida utilizada por la administración en sus procedimientos no solamente tenga el suficiente fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos tutelados de las empresas o actores del transporte, no se vean afectados o que ello suceda en un grado mínimo respetando el debido proceso, el derecho a la defensa y contradicción. Dejamos constancia que sobre dicha actuación administrativa no se presentaron recursos administrativos quedando ejecutoriada la decisión el 29 de diciembre de 2022, como un hecho relevante del buen actuar administrativo.

## **CONCLUSIÓN**

Este despacho considera necesario esclarecer que, a manera de ejemplificación, trajo a colación lo evidenciado en un expediente en particular a fin de evidenciar los resultados de actuar sin celeridad en los procesos cuando ello lo amerita. Es así, que la conducta analizada, por observarse repetitiva en los expedientes auditados corresponde a la FALTA DE CELERIDAD en las actuaciones procesales.

Es sabido, como se manifestó, que, aun cuando las actuaciones procesales en todas las investigaciones vigentes se encuentran dentro de los términos para tal fin y salvaguardan en los sujetos investigados el derecho constitucional al debido proceso, considerando que este tipo de procedimientos no son extensos en el tiempo, observamos con especial atención la quietud de los procesos desde su acto de apertura y el auto de decreto de pruebas. La ocurrencia de este último acto, se da con posterioridad al cumplimiento de las instancias y oportunidades para que el sujeto investigado haya ejercido su derecho de contradicción y defensa, en donde, una vez ejercidos, no existe más actuación por parte de la entidad que proceder al auto de decreto de pruebas. Encontró, este despacho, que los autos de decreto de pruebas, fueron expedidos, por STM, tras el paso de un (01) año o en algunos casos, pasados los dos (02) años de la apertura de la investigación, que, si bien es cierto, continúa estando dentro de los términos perentorios, no es la forma más prudente ni diligente de proceder.

En virtud de lo anterior, y por considerar que los argumentos presentados no logran desvirtuar las observaciones realizadas, este despacho confirma el hallazgo.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## HALLAZGO 11. INCUMPLIMIENTO DEL DECRETO 1079 DE 2015 Y PROCEDIMIENTO INTERNO CÓDIGO TRM-PR-003 VERSIÓN 06 PARA LA RENOVACION/SUSTITUCION DE TARJETA DE OPERACIÓN.

En virtud de lo establecido por la Ley 1079 de 2015 con relación al procedimiento para la renovación de tarjetas de operación, revisado el artículo 2.2.1.3.8.6., se observa que es obligación de las empresas gestionar con un mes de anterioridad a su vencimiento, las tarjetas de operación de la totalidad de los vehículos y hacer entrega oportuna de las tarjetas renovadas a sus propietarios; así mismo es deber de la empresa realizar la devolución del original de la tarjeta de operación vencida al AMB pasados diez (10) días del recibo de las tarjetas renovadas.

En adición, como procedimiento interno de transporte metropolitano, bajo código TRM-PR-003 versión 06, se observa que este describe la forma como el AMB lleva a cabo la expedición, renovación o sustitución de tarjetas de operación, en donde cabe resaltar que, para la devolución de las tarjetas de operación sin vigencia, el Secretario o el Técnico Operativo designado deberá “verificar que la devolución sea íntegra y se remitirá al archivo central para control de inventario, custodia y destrucción documental”.

En los expedientes obtenidos como muestra de las investigaciones administrativas, se observó que los correspondientes a los radicados No. EP-006-2021, EP-015-2021, EP-018-2021, EP-044-2021, EP-045-2021, coinciden en la infracción por porte de tarjeta de operación vencida, lo que concuerda con lo manifestado en entrevista por el Profesional Universitario Acdul Sierra Prada, quien señaló el porte de tarjeta de operación vencida, en el individual, como la más recurrente de las infracciones al estatuto nacional de transporte.

También se evidenció que en los expedientes se da un hecho común frente a la subsanación como requisito para la entrega del vehículo inmovilizado, que corresponde a la presentación de copia de la tarjeta de operación renovada, en donde coinciden las conductas en que para la fecha de la imposición de la infracción, la tarjeta de operación renovada ya se encontraba entregada por parte del AMB a la empresa, permitiendo inferir dos posibles situaciones: al parecer, la empresa no entrega oportunamente la tarjeta renovada al propietario del vehículo, o, el propietario, una vez recibe la tarjeta renovada, al parecer, no hace entrega oportuna al conductor del vehículo, ya que de hacerse oportunamente, cualquiera de las situaciones expuestas, no habría lugar a tal infracción.

Por lo anterior, resulta para este despacho cuestionable que, existiendo un procedimiento interno y un lineamiento normativo que permite controlar la comisión de infracciones por porte de tarjeta de operación vencida, sea esta infracción, la más frecuente, y, ante tal hecho no exista evidenciado el desarrollo del procedimiento interno de transporte metropolitano código TRM-PR-003 versión 06.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

Se hace necesario dar aplicación tanto a la norma como al procedimiento interno, a fin de mitigar la continuidad en la comisión de la infracción y lograr que las empresas realicen las devoluciones de tarjetas de operación vencidas dentro de los términos establecidos por la ley; ejercer control a las empresas en la devolución de las tarjetas de operación vencidas, y de manera consecuente con la investigación al propietario, al tenor de lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 en concordancia con el artículo 9 de la Ley 105 de 1993, se proceda a investigar a la empresa, por propiciar conductas y facilitar situaciones que constituyen violación a las normas de transporte, como consecuencia de la omisión de su deber establecido en el tercer inciso del artículo 2.2.1.3.8.6 de la Ley 1079 de 2015.

## **RÉPLICA**

En ese sentido, la evaluación de posibilidades de mejora continua a la que se hace referencia en la réplica al Hallazgo Nro. 1, incorporó el fortalecimiento tecnológico del proceso de renovación de tarjetas de operación buscando garantizar su eficiencia y seguridad.

La digitalización del documento de transporte, además de garantizar el acceso en tiempo real a la información de los vehículos vinculados a las diferentes modalidades de transporte, notifica y da acceso al documento digital a la empresa transportadora, al propietario, al conductor del vehículo y autoridades de control; eliminando la necesidad de recuperar un documento que pierde su vigencia, toda vez que se trata de un documento digital al que ya no se tiene acceso. Su existencia solamente será evidenciada en los registros históricos de la plataforma tecnológica.

## **CONCLUSIÓN**

De acuerdo con los argumentos presentados, este despacho considera que estos no logran desvirtuar las observaciones realizadas por cuanto la evidencia encontrada es definitiva frente al hallazgo.

Así mismo, este despacho resalta lo observado en el hallazgo respecto del procedimiento interno bajo código TRM-PR-003 versión 06, el cual cuenta actualmente con plena vigencia, igualmente vigente que el procedimiento normativo señalado por el Decreto 1079 de 2015 respecto del trámite de renovación de tarjeta de operación, pues, si bien manifiestan en réplica la evaluación de posibilidades de mejora continua a través de la transición hacia la virtualización de la tarjeta de operación, y el ajuste realizado a la plataforma integrasoft que permita formalizar la expedición del documento en formato digital, es necesario, que durante

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GIRON - FREDERUESTA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

dicha transición a la virtualización, se acate lo establecido por la norma, tanto en el procedimiento como en la obligación del porte de la tarjeta de operación en formato original, situaciones que continuarán siendo de la ocurrencia constante y reiterada si la mejora a la que se apela no se desarrolla con la celeridad que lo requiere.

## **HALLAZGO 12. INCERTIDUMBRE DE DOCUMENTACION REQUERIDA PARA ENTREGA DE VEHICULO RETENIDO POR INFRACCION.**

De los expedientes auditados, se evidencia que cinco de ellos presentan lo siguiente: En la mayoría de los expedientes, se observa documento escrito a mano por el propietario, en algunos casos poco legibles debido a la caligrafía, requiriendo la entrega del vehículo inmovilizado como consecuencia de la infracción; en tres de ellos, se evidencia una planilla de entrega de tarjeta de operación renovada con la que se pretende demostrar la fecha en la cual el AMB hace entrega de la tarjeta de operación a la empresa; los dos expedientes restantes no cuentan con tal documento; no se evidencia un estándar de documentación en el expediente, teniéndose que los 5 procesos corresponden al mismo tipo de infracción; los 5 expedientes cuentan con resolución de apertura de proceso, en cuyo numeral décimo de los considerandos, se evidencia la fecha de entrega de la tarjeta de operación renovada, sin embargo, siendo tan trascendente esta consideración, no se logra evidenciar el soporte que dé cuenta de dicha información.

Se evidencia que no hay uniformidad en la documentación aportada tanto por el propietario de vehículo de transporte individual, como de la documentación requerida por el AMB, que sirva de soporte para demostrar el cumplimiento de requisitos para subsanar el hecho que generó la inmovilización. Por lo anterior, se procedió a inspeccionar la plataforma institucional con el fin de verificar la existencia de procedimiento por gestión de calidad implementado para la entrega de vehículo inmovilizado, sin embargo, no se logró detectar la existencia de algún documento que lo contenga.

Este despacho considera oportuno y necesario que, se implemente un formato para facilitar al propietario de vehículo inmovilizado, la solicitud de devolución de su vehículo. De igual manera, debe establecerse un procedimiento que estandarice el señalamiento de requisitos para la entrega de vehículo inmovilizado, con el fin de generar procesos más ágiles y precisos, que faciliten la labor al funcionario responsable de ella.

## **RÉPLICA**

Atendemos el hallazgo como una oportunidad de mejora, para lo cual esta Subdirección implementará un formato controlado para que sea diligenciado por parte el propietario del

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIABLANCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

vehículo que se encuentre inmovilizado. Así mismo se implementará una lista de chequeo para la facilitación y homogeneidad de la verificación documental.

## CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo manifestado en réplica, y conforme lo observado en informe preliminar, este despacho confirma el hallazgo.

Si bien es cierto, se requiere contar con procedimientos homogéneos, también lo es la importancia de desarrollar una gestión documental que garantice la conformación de expedientes que permitan una verificación documental confiable.

### HALLAZGO 13. **INCONSISTENCIA EN LA INFORMACION CONTENIDA EN DOCUMENTOS DE ENTREGA DE VEHICULO-SUBSANACION.**

En inspección realizada al expediente bajo radicado EP-015-2021, se observaron inconsistencias tales como: 1) A folio 14, se observa oficio presentado por la empresa, mediante el cual solicitan renovación de tarjetas de operación de su flota, sin embargo, dicha solicitud no viene acompañada de la relación de las placas de los vehículos a renovar tarjeta. 2) A folio 15, se observó documento, sin membrete ni códigos de proceso adscrito a la STM, que contiene una relación de placas de vehículos cuyas tarjetas de operación renovadas fueron entregadas a la empresa, sin embargo, no se logró evidenciar la placa que corresponde al vehículo sujeto de la infracción.

En virtud de lo anterior, se evidencia que, la documentación aportada por los propietarios de los vehículos inmovilizados, con la cual se busca subsanar la causa que motivó la inmovilización, al presentar inconsistencias de fondo, deja ver fallas en el procedimiento interno y en la verificación efectiva de los documentos por parte del profesional encargado, incumpliendo con lo establecido en el numeral 3 del artículo 2.2.1.8.2.2 del decreto 1079 de 2015 respecto de la comprobación directa de la prueba documental, previa a la subsanación.

## RÉPLICA

Este aspecto también es abordado en la evaluación de posibilidades de mejora continua a la que se hace referencia en la réplica al Hallazgo No. 1, al garantizar la realización de la totalidad del proceso de renovación de tarjeta de operación en la plataforma BPM, permitiendo capturar y actualizar la información requerida para procesos como el de entrega de vehículos inmovilizados

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FREDERUETA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## CONCLUSIÓN

Frente al presente hallazgo el sujeto de control no presenta replica, acata lo observado, y queda en entredicho la inobservancia e incumplimiento de lo establecido en el numeral 3 del artículo 2.2.1.8.2.2 del decreto 1079 de 2015 respecto de la comprobación directa de la prueba documental previa a la subsanación, que aun cuando manifiestan abordar este aspecto en la evaluación de posibilidades de mejora continua, subsiste el fondo del presente hallazgo que se configura en la falta de sometimiento al procedimiento establecido por el decreto 1079 de 2015 que a la luz de lo evidenciado en los expedientes se revela en las inconsistencias de la información de los documentos solicitados como requisito de subsanación y en las fallas en la revisión del contenido de dichos documentos, que llevan a concluir que presuntamente las subsanaciones que presentan tales inconsistencias, resultarían fallidas.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

### **HALLAZGO 14. INOBSERVANCIA DE APLICACIÓN DE SANCION POR SOLICITUD EXTEMPORANEA DE RENOVACION DE TARJETA DE OPERACIÓN.**

En revisión de expediente bajo radicado EP -018-2021, a folio 11, correspondiente al documento aportado para demostrar el trámite “oportuno” de solicitud de renovación de tarjeta de operación de los vehículos de la empresa, se observó que, dicho documento, contrario a los lineamientos del artículo 2.2.1.3.8.6 del Decreto 1079 de 2015, fue presentado de manera “extemporánea”, incluso, posterior a la fecha de vencimiento de la tarjeta de operación del vehículo, haciendo caso omiso a la obligación de la empresa de gestionar la tarjeta de operación, por lo menos, con un mes de anticipación a la fecha de vencimiento.

Muy a pesar de la extemporaneidad del trámite, se observó que, dentro del expediente, se guardó silencio al respecto por parte del AMB frente a la posible consecuencia de dicha extemporaneidad, lo cual se considera necesario, con el fin de generar un mejoramiento en los procedimientos, implementar medidas que permitan minimizar el riesgo de ocurrencia de infracciones, sensibilizar a las empresas en el cumplimiento de los lineamientos normativos, y en consecuencia disminuirán los casos que deban ser investigados administrativamente.

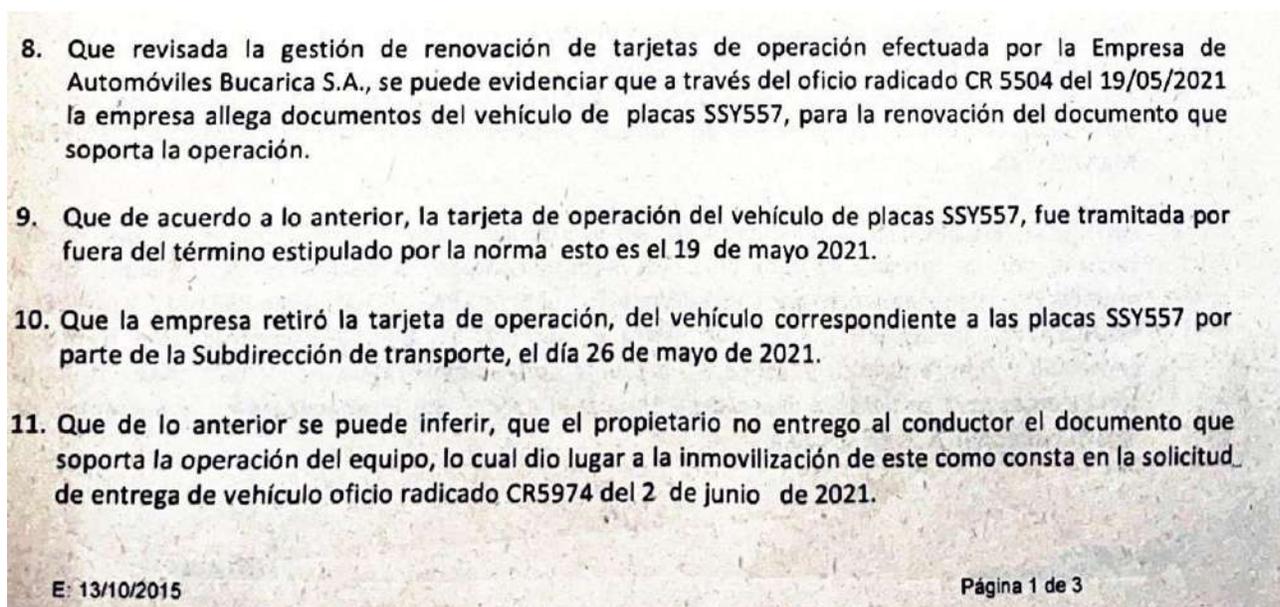
## RÉPLICA

El análisis que realiza su despacho no es concordante con lo obrante al expediente, pues, como se desprende de la motivación del acto administrativo de apertura, el actuar del

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

presunto infractor fue valorado. Ahora bien, es precisamente en el desarrollo del proceso administrativo sancionatorio en donde, preservando los fundamentos del debido proceso y el derecho a la defensa y contradicción se logrará determinar o no un comportamiento contrario a la norma sujeto de sanción.

La materialización del comportamiento reprochable por incumplimiento del canon normativo de transporte es precisamente dentro del proceso administrativo sancionatorio regulado por las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, y es en este escenario procesal en donde se sanciona o se excusa el accionar de los sujetos procesales.



*Evidencia de observancia Hallazgo 14*

## CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas en la réplica, y considerando que, es la aplicación de una sanción, el resultado del procedimiento sancionatorio llevado a cabo, se aceptan los argumentos esbozados.

Por lo anterior, se desestima el hallazgo.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEQUÉSTA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

## HALLAZGO 15. **INADECUADA APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTO DE ENTREGA DE VEHICULOS.**

En revisión al expediente EP-044-2021 se lograron evidenciar diferentes inconsistencias con respecto a la precisión de la información contenida en los documentos soporte, los cuales son solicitados por el AMB al propietario del vehículo inmovilizado para que con ellos subsane la causa que dio origen a la infracción e inmovilización.

Las inconsistencias observadas se encuentran en los folios 10, 11, 18 y 19 del expediente, encontrando que, a folio 10, se observa oficio emitido por la empresa de transportes LAGOS S.A con el que solicitan renovación de tarjeta de operación de un vehículo que no corresponde al inmovilizado. A folio 11 se observa documento con logotipo de la empresa “Equidad Seguros”, que da cuenta de un listado de placas de vehículos, sin descripción alguna, ni detalle, dato o información que describa su contenido. Por otra parte, en los considerandos de la Resolución de apertura de investigación, a folio 18, se asevera que, mediante el oficio bajo radicado CR 14033 que reposa a folio 10 del expediente, la empresa presentó documentos que subsanan el hecho que dio lugar a la inmovilización del vehículo, sin embargo, tal afirmación, no coincide con lo evidenciado en ese documento, por cuanto la información en él contenida no coincide con la placa del vehículo objeto de la infracción.

Para este despacho es evidente que el procedimiento para la entrega de vehículos inmovilizados a causa de infracciones, no se encuentra claramente definido, lo que conlleva a que surjan todo tipo de errores e imprecisiones que pueden generar actuaciones susceptibles de nulidades.

### **RÉPLICA**

Sobre las inconsistencias relacionadas en los folios 10, 11, 18,19 del expediente EP044 - 2021, es pertinente indicar que efectivamente el oficio emitido por la empresa Transporte Lagos S.A., mediante oficio radicado CR 14033 del 17 de noviembre de 2020, se solicita la totalidad de las tarjetas de operación de su parque automotor vinculado para la vigencia 2021, y en él se evidencia un cuadro que cita una placa que presuntamente no corresponde a la placa del vehículo inmovilizado.

También es cierto, que el cuadro que se presenta en el citado oficio como referencia, hace parte del anexo del listado de los vehículos que cumplen con el trámite para la expedición de las tarjetas de operación para la citada vigencia y donde se incluye la placa del vehículo objeto de la investigación.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

Ahora bien, es importante aclarar que al momento de la inclusión de los documentos, se adjuntó parcialmente el oficio por error involuntario, toda vez que el oficio mediante el cual se solicitó la renovación de las tarjetas de operación llama a ese error, sin embargo el contenido del oficio se puede corroborar en la plataforma documental integrasoft, radicado CR-14033 del 17 de noviembre de 2020.

No obstante, lo anterior conlleva a una acción de mejora frente a la solicitud de renovación de tarjetas de operación por parte de las empresas, mediante la elaboración de un formato controlado.

## CONCLUSIÓN

De acuerdo con los argumentos presentados, este despacho considera que estos no logran desvirtuar las observaciones realizadas, por lo que se permite confirmar el hallazgo.

Los documentos que reposan dentro de los expedientes auditados, constituyen la evidencia con lo que el auditor logra tener un juicio sobre el desarrollo de un tema y sobre lo cual logra basar su opinión en búsqueda de una conclusión razonable, aislada de apreciaciones subjetivas. Por lo anterior, las conclusiones solo podrán fundamentarse en lo evidenciado, y no en lo que se presume pueda llegar a ser. Apelar al error involuntario en razón a que un documento pueda inducir al error, solo deja entrever la falta de cuidado y atención en la actividad de revisión realizada a la documentación, lo que hace reiterar a este despacho, que dichas fallas pueden llevar a generar acciones viciadas de nulidad.

## HALLAZGO 16. OMISION DEL ACCIONAR JURIDICO ANTE COMPETENCIA PARA INVESTIGAR AL ENTE GESTOR - METROLINEA.

Conforme lo ha establecido el artículo 7 de la Ley 1625 de 2013, como funciones de las Áreas Metropolitanas se encuentra señalado en su literal n): “ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella”. En virtud de lo anterior, sobrevienen las funciones de “Formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial”, y, “Planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros en lo que sea de su competencia, para la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte, en coordinación con los diferentes Sistemas de Transporte Masivo, los SIT y los Sistemas Estratégicos de Transporte, donde existan”. Conforme lo anterior, vemos que, de la aplicación de la función que otorga la ley a las áreas metropolitanas para suscribir contratos o convenios plan, en el marco de las disposiciones

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GIRON - FIEDEQUÉSTA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

legales vigentes, resulta viable el surgimiento de contratos o convenios fundamentados en dichas funciones.

Ahora bien, como autoridad de transporte, se cuenta con competencia para imponer sanciones por violación a las normas reguladoras de transporte conforme lo establece el artículo 9° de la Ley 105 de 1993. Así mismo, al hacer parte de un contrato o convenio, se cuenta con la facultad de realizar el seguimiento en calidad de Supervisor dentro del mismo, con el fin de velar por el cumplimiento de lo establecido como obligaciones de las partes del negocio. Teniendo claridad en lo anterior, y conociendo la STM de primera mano la existencia de un vínculo contractual entre el AMB y Metrolinea S.A., resulta incomprensible para este despacho, el proceder de STM frente al conflicto que se avecinaba con el servicio brindado por Metrolinea, toda vez que, teniendo conocimiento de los límites del artículo 9° de la Ley 105 de 1993 en cuanto a los sujetos de las sanciones, y teniendo de presente la existencia, por su parte, de una relación contractual, se haya procedido a aperturar una investigación administrativa por lo evidenciado en la conducta de Metrolinea, y no se hubiese optado por realizar los trámites previos para que, desde el área jurídica del AMB se procediera a dar paso a un procedimiento sancionatorio de incumplimiento contractual, la cual resultaría ser viable y procedente, por cuanto en tal procedimiento se contaba con toda la competencia para proceder.

La falta de competencia para imponer sanciones sobre un Ente Gestor, como lo es Metrolinea, conllevó a su declaratoria de terminación y archivo definitivo del proceso, situación que pudo evitarse con un estudio jurídico correctamente debatido por el equipo jurídico, sobre la vía procedente para llevar a cabo investigación sobre a un Ente Gestor.

Es evidente la omisión del accionar jurídico por parte de STM, ante la competencia para investigar a un Ente Gestor, que aun cuando fue saneada la errada praxis jurídica con el inminente archivo del proceso, la falta por parte de Metrolinea frente al servicio ofrecido continuó siendo un hecho, que, a los ojos de un incumplimiento contractual, podría encontrarse incurso de ello.

## **RÉPLICA**

Para dar respuesta a su hallazgo, y para mayor comprensión se hace necesario hacer referencia a la Política Pública de transporte masivo en país, de la siguiente forma:

A partir del éxito inicial de Transmilenio en la ciudad de Bogotá, el Gobierno Nacional estableció una política de apoyo a la construcción de sistemas similares en otras ciudades.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

En una primera etapa, en 2002, estuvo dirigida al desarrollo de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en las grandes urbes, aquellas con más de 600.000 habitantes, entre ellas Bucaramanga con la creación de Metrolínea.

Posteriormente, en 2006, el modelo se expandió a ciudades intermedias que tuvieran entre 250.000 y 600.000 habitantes, mediante el desarrollo de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP). De acuerdo con la Financiera Nacional de Desarrollo - FND (2019), además del tamaño de la ciudad, las principales diferencias entre los SITM y el SETP se encuentran en el tipo de intervención en materia de obras civiles (el SITM tiene troncales con carril exclusivo, mientras que el SETP usa carriles de uso mixto), la cobertura en la demanda de transporte público (el SITM tiene cobertura parcial y el SETP total) y la naturaleza de adjudicación de los presupuestos (el SITM opera con concesiones, mientras que el SETP otorga permisos a operadores).

Así partir del impulso que dio el Gobierno Nacional a la construcción de sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades, Colombia se ha convertido en un referente mundial en la materia. La formulación de la Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo se realizó a través de tres documentos Conpes así:

1. El Conpes No. 3167 (DNP, 2002),
2. El Conpes No. 3260 (DNP, 2003a) y,
3. El Conpes No. 3368 (DNP, 2005).

Posteriormente, se han realizado modificaciones y adiciones a través de otros documentos o leyes nacionales como los Planes Nacionales de Desarrollo, que cambian condiciones generales o particulares para atender las necesidades de algunas ciudades en especial o que consignan cambios relativos a la financiación de los sistemas, a la subvención de las tarifas con ocasión a la Pandemia, a las herramientas tecnológicas y al tema de emisiones cero.

Importante es dejar en claro que, el esquema de ejecución de la Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo involucra tanto al Gobierno Nacional como a los gobiernos locales. El Gobierno Nacional apoya la preparación de estudios técnicos, como los planes de movilidad y la estructuración de proyectos, y ofrece financiamiento para el desarrollo de infraestructura, mientras que a los gobiernos locales les corresponde la construcción de la infraestructura y la planeación, gestión y control del servicio (FDN, 2019).

En cada ciudad, se define la implementación a través de un documento Conpes y se ejecuta mediante la firma de convenio de cofinanciación, en donde uno de los requisitos es la creación de un ENTE GESTOR del proyecto para llevar a cabo la ejecución de las obras y la puesta en servicio del sistema. La Ley 86 de 1989, que establece las normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y señala los recursos

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GIRÓN - PIEDECUESTA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

para su financiamiento, indicó que el Gobierno Nacional contribuiría hasta con el 70% de los recursos y el gobierno local aportaría el 30% restante. LOS ENTES GESTORES SE CONSTITUYEN COMO UNA SOCIEDAD MIXTA ENTRE DIFERENTES ENTIDADES PÚBLICAS Y EL GOBIERNO NACIONAL MANTIENE UNA PARTICIPACIÓN MAYORITARIA QUE SE REFLEJA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA JUNTA DIRECTIVA DE CADA ENTE GESTOR.

De acuerdo con el Ministerio de Transporte (2018), existen en operación en Colombia, siete (7) SITM en ciudades con más de 600 mil habitantes y sus áreas metropolitanas: (1) TransMilenio para Bogotá y Soacha; (2) Transmetro para el área metropolitana de Barranquilla, Soledad, Malambo, Puerto Colombia y Galapa; (3) MIO para Cali; (4) Metroplús para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá que cubre Medellín, Envigado e Itaguí; (5) Megabús para el Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO), con cobertura en Pereira, Dosquebradas y La Virginia; (6) Metrolínea para el área metropolitana de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón; y (7) Transcaribe para Cartagena.

De otra parte, también se han identificado ciertas dificultades en la implementación de los SITM, de los cuales la FDN (2019) menciona las siguientes:

- (i) las demandas de viajeros no se han alcanzado;
- (ii) los tiempos de construcción e implementación no se han cumplido, hay retrasos y faltantes en la infraestructura;
- (iii) los proyectos tomaron como base los buenos resultados de la Fase I de Transmilenio, desconociendo la realidad de cada ciudad y, en particular, la capacidad de gestión local;
- (iv) las satisfacciones de los usuarios con la prestación del servicio no ha sido la mejor;
- (v) el principio de auto-sostenibilidad que se estableció en la legislación nacional no se logró, ya que se esperaba que la totalidad de los costos operativos (capital, mantenimiento y operación de buses y sistemas de recaudo) fueran cubiertos con la tarifa al usuario;
- (vi) la debilidad institucional en algunas ciudades ha impedido la correcta ejecución e implementación del proyecto; y
- (vii) algunos operadores privados han presentado problemas de liquidez y pérdidas que han afectado la adecuada prestación del servicio.

 <p><b>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA</b> <small>BUCARAMANGA - FLORIDABLANCA - GIRÓN - PIEDECUESTA</small></p>	<p align="center"><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p align="center"><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

Tal vez la mayor limitación de los sistemas de transporte urbano en el país son los problemas financieros. Como fue mencionado, el artículo 14 de la Ley 86 de 1989 establece que los sistemas de transporte deben ser sostenibles y posteriormente, ante las dificultades para asegurar la auto-sostenibilidad, el Plan Nacional de Desarrollo de 2014- 2018 eliminó esta condición. Sin embargo, es importante destacar que la misma ley establecía mecanismos de generación de recursos que los gobiernos locales podrían utilizar para asegurar la mencionada sostenibilidad de los sistemas, en caso de que la tarifa no fuera suficiente. Por ejemplo, el artículo 4 de la Ley 316 de 1996 menciona la creación de nuevos gravámenes sobre derechos de tránsito en ciertas áreas restringidas o congestionadas, cobro de peajes y cobros especiales para lotes de parqueo.

Ya sobre Metrolínea S.A., cabe recordar que, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano para el Área Metropolitana de Bucaramanga, el cual se aprobó mediante Acuerdo Metropolitano No. 061 de 1994, previó la implementación de un Sistema de Transporte Masivo Metropolitano que mejorara la movilidad entre los municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga, así como la calidad del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros.

Conforme lo anterior, el Área Metropolitana de Bucaramanga como Autoridad de Transporte Masivo de la jurisdicción de los Municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta adelantó los estudios necesarios para la implementación de un sistema de Transporte Masivo, Metropolitano.

En ese escenario el Área Metropolitana de Bucaramanga, según lo definido en los estudios técnicos del proyecto y ratificados por el Gobierno Nacional mediante resolución No. 007078/3 del 31 de Julio de 2003 expedida por el Ministerio de Transporte.

Así, Metrolínea S.A. fue constituida como una sociedad por acciones entre entidades públicas, y regida en lo pertinente por las disposiciones legales, aplicables a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, cuyo objeto social fue la titularidad del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de pasajeros del Municipio de Bucaramanga y del Área Metropolitana, lo cual incluyó la formulación, la implantación y la administración de la operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo. La operación del SITM se realizó mediante contratos de concesión con unas EMPRESAS OPERADORAS DE TRANSPORTE MASIVO, empresas sometidas a vigilancia y control por parte de la Autoridad.

Es importante advertir que mediante el Documento CONPES 3298 de Julio 26 de 2004, el Área Metropolitana de Bucaramanga, autorizó a Metrolínea S.A mediante la celebración de un convenio interadministrativo, la gestión y contratación de la operación del Sistema, dentro de las condiciones allí dispuestas y bajo esta premisa, como está implantada en la norma y

 <p><b>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA</b> <small>BUCARAMANGA - FLORESBLANCA - GIRON - FIEDEQUENA</small></p>	<p align="center"><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p align="center"><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

los mismos documentos que rigen la Política pública, la autoridad de transporte metropolitano tenía bajo su competencia la vigilancia y control del transporte público colectivo TPC y el masivo SITM, es decir, quedó establecido que la autoridad competente fue el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Bajo lo anterior, el ejercicio de autoridad estaba en cabeza del AMB y además asumió las funciones de planificación, regulación, control y vigilancia del Servicio Público de Transporte urbano en el Área de influencia del proyecto como tal, correspondiéndole a ésta, la reestructuración de las rutas y redimensionamiento del parque automotor remanente la gestión, contratación y operación del sistema, y podía delegar y/o autorizar mediante convenio interadministrativo a Metrolínea S.A., la gestión y contratación de la operación del Sistema y en los Municipios la construcción y mantenimiento de la infraestructura, hecho por el cual, METROLÍNEA S.A. no es sujeto de control y vigilancia por parte de la Autoridad de Transporte, pues, dichas atribuciones fueron establecidas frente a las empresas operadoras de transporte masivo, a saber en su momento, Metrocinco Plus S.A. y Movilizamos S.A.

Es importante para su conocimiento, dejar muy en claro que el Gobierno Nacional, mediante el documento Conpes No. 3298 del Julio 26 de 2004 y el Conpes No. 3370 de Agosto 01 de 2005, autorizo a METROLÍNEA S.A, mediante un convenio interadministrativo para la gestión y contratación de la operación de sistema integrado de transporte masivo, hecho que releva a la Autoridad de Transporte Publico Metropolitana de cualquier posibilidad de vigilancia y control Administrativo a dicha entidad, pues, carece de la condición de empresa habilitada, situación que contrasta con las operadoras del transporte masivo en el AMB, que son quienes tiene la vocación de tutela frente a la prestación del servicio por parte del estado, es decir de ser vigiladas y controladas por la Autoridad.

En el marco conceptual de la teoría del intervencionismo de Estado en la actividad económica de la prestación del servicio público de transporte, en general, y de pasajeros en modo terrestre, en particular, se expidieron normas por las cuales se regula la prestación del servicio y, desde luego, consecuentemente el ejercicio policivo-administrativo del Estado en punto a inspeccionar, vigilar y controlar a los operadores de los servicios. Así, se consagra el principio de regulación en el transporte público conferido el mismo, a las autoridades constituidas con la facultad de inspeccionar las empresas habilitadas para tal fin establecidas en las leyes 105 de 1993, 336 de 1996 y el Decreto compilatorio 1079 de 2015 entre otros, dentro de las cuales se reglamenta también el régimen de tarifas y demás temas inherentes a la prestación de servicio público.

Los principales aspectos objeto de regulación en el transporte son: El ingreso a la actividad y la prestación de servicios, las características y condiciones de los transportadores (régimen empresarial). El ordenamiento de las relaciones entre operadores y agentes complementarios (régimen de relaciones entre factores). El precio del transporte (régimen

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORESBLANCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

tarifario). La asignación de rutas, fijación de horarios, forma de prestar el servicio (régimen operativo). El uso adecuado de la infraestructura (régimen de protección a la infraestructura). El empleo de los medios y la infraestructura (régimen del medio ambiente). El sector privado, por delegación del Estado, explota el transporte, ajustándose a normas que indican de qué forma y en qué condiciones se ingresa al sector, se prestan los servicios y se responde ante las autoridades y los usuarios. Para producir los servicios de transporte, la empresa autorizada o habilitada por el organismo competente se vale de insumos producidos por terceros, como la movilización de pasajeros, los seguros, la seguridad, las comunicaciones, etc., actividades complementarias del transporte, pero diferentes, sometidas a normativas específicas que deben ser armonizadas.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con los convenios y el cumplimiento de sus obligaciones, es claro que el interés público que se pretende satisfacer con el contrato estatal depende de que el contratista cumpla a cabalidad con las obligaciones del contrato: la construcción de la obra, la prestación de los servicios o el suministro de los bienes en las condiciones pactadas.

Por esta razón, el ordenamiento jurídico a la vez que le otorga el derecho y le impone el deber a la Administración como titular del poder del imperium y gestora del interés público, para asegurar los fines de la actividad contractual, les confiere una serie de prerrogativas y potestades que le permiten la adopción de medidas de corrección, compulsivas, sancionatorias y resolutorias, para asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones del contratista.

Se trata entonces, de un conjunto de poderes que le permiten ejercer la dirección, control y vigilancia de la Administración para hacer prevalecer el interés público y lograr el cabal cumplimiento del contrato, en el entendido, además, de que EL CONTRATISTA es un colaborador suyo en el logro del cometido estatal que se busca con la contratación, de manera que no le es permitido a la entidad contratante desligarse de la forma como realiza aquel la labor encomendada en el contrato y, por el contrario, está en el deber de tener una conducta activa, fiscalizadora y vigilante de la ejecución idónea, efectiva, integra y oportuna de las obligaciones contractuales.

Los poderes o potestades o facultades exorbitantes del estado en el caso de los contratos estatales, tienen fundamento en el interés público; son extrañas al derecho común o si bien no son ajenas totalmente a este, se transforman o adaptan en la contratación estatal en aplicación de los principios y reglas que rigen esta expresión de la función administrativa; se fundamentan en el orden público y son inalienables, irrenunciables, intransmisibles y de interpretación restrictiva y se encuentran delimitados material y temporalmente, debiendo adoptarse mediante actos administrativos motivados y proporcionales, que pueden ser ejecutados sin necesidad de acudir al juez, aunque no resultan discrecionales y están sujetas a control judicial.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIABLANCA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

En ese orden de ideas, dentro de las potestades estatales en ASUNTOS CONTRACTUALES se distinguen las cláusulas excepcionales, antes denominadas exorbitantes, originadas en el poder administrativo, otorgadas por la ley a las autoridades (ex lege), de las llamadas cláusulas de privilegio y de las cláusulas especiales surgidas de las estipulaciones contractuales (ex contractus) emanadas de su condición de parte contratante, las cuales a pesar de tener origen en potestades otorgadas por la ley, suponen su integración al contenido contractual y están “caracterizadas por ser estipulaciones que si bien denotan algún tipo de ventaja para la entidad estatal contratante, no operan bajo el mismo rigor de las cláusulas excepcionales, por no constituir materia enteramente ajena a la contratación privada”. Entre las primeras se agrupan las de interpretación, modificación, terminación y declaración de caducidad; en las segundas se consideran las cláusulas de reversión y garantías; y en las terceras las de multas y cláusulas penales pecuniarias. Finalmente, se menciona otras actuaciones privilegiadas de la Administración entre las cuales se encuentran la liquidación unilateral y la terminación por nulidad absoluta. En conclusión, LOS CONTRATOS ESTATALES conceden a favor de la Administración el poder de dirección, control y vigilancia de los contratos propiamente dicho, el cual no se agota con el otorgamiento de unos poderes coercitivos y sancionatorios, sino que comprende, entre otros, los de formular orientaciones, impartir instrucciones y órdenes, resolver dudas o discrepancias, etc.

Ahora bien, los contratos y los CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS tienen una naturaleza jurídica distinta y por ende tales nociones no pueden asimilarse (como tradicionalmente ha ocurrido hasta el momento), es posible que surja la inquietud sobre la procedencia o no de las “cláusulas” excepcionales en los contratos interadministrativos en los que la entidad estatal contratante se encuentra en un plano de preeminencia jurídica como titular de competencias públicas sobre la entidad estatal contratista, problemática que no será analizada en este documento, pues, la situación fáctica concreta que se presenta no es ella, toda vez que no es objeto de análisis un CONTRATO INTERADMINISTRATIVO. En ese orden de ideas, el CONVENIO INTERADMINISTRATIVO encuentra su fundamento en el artículo 209 de la Constitución Política, al disponer que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado en armonía con lo dispuesto por los artículos 14 y 95 de la ley 489 de 1998, mientras que el fundamento del contrato interadministrativo está dispuesto en el Estatuto General de la Contratación, ley 1150 de 2007, ley 1474 de 2011 y Decreto 1082 de 2015, contrato que tiene como característica principal la conmutatividad y la remuneración por los bienes o servicios contratados.

La principal diferencia radica en que, a través del convenio interadministrativo, se busca COLABORAR ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL INTERÉS GENERAL, mientras que, a través del contrato interadministrativo, cada parte actúa de acuerdo a sus intereses, que por parte de la entidad contratante puede ser la consecución

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FREDERUETA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

de sus fines, y que por parte de la ejecutora o contratista será el desarrollo de su actividad comercial o de conformidad con su objeto.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, al resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, se pronunció sobre las características de los convenios y contratos interadministrativos.

La Sala explicó que los convenios interadministrativos se integran a la actividad contractual estatal en la medida que expresan el consenso de voluntades entre entidades públicas bajo el común designio de "...cumplir de manera conjunta las funciones a su cargo o prestar los servicios que les han sido legalmente encomendados...". Esta modalidad de contratación tiene fundamento, entre otros, en los principios de COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE ENTIDADES, cuyo propósito se proyecta en la satisfacción del interés público como concepto que inspira el ejercicio de la función administrativa, incluyendo, como es apenas natural, a la actividad contractual.

En este punto, se precisa que la figura de los convenios es concebida como una forma de gestión cooperada de competencias administrativas, prevista en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, que asume el ropaje de un negocio jurídico en el cual se regulan intereses convergentes de, al menos, dos entidades estatales.

Por lo expuesto, es claro que METROLINEA S.A. en el ámbito del SITM no es sujeto de control por parte del Área Metropolitana de Bucaramanga.

## **CONCLUSIÓN**

De acuerdo con los argumentos presentados, este despacho considera que estos no logran desvirtuar las observaciones realizadas, en el entendido que si bien es cierto y como ampliamente es expuesto en la réplica las razones por las cuales el ente gestor no es sujeto de control por parte del Área Metropolitana de Bucaramanga, erradamente es expuesta las razones que consideran no ser objeto de vigilancia y control a través de la Supervisión al Convenio Interadministrativo, y es que es fallida la interpretación de la esencia de la Supervisión en un negocio jurídico como lo es el contrato estatal, indiferente de la modalidad utilizada para llegar a la celebración del contrato.

La Supervisión en el contrato estatal es ejercida no sobre el actuar de la persona natural o jurídica, sino en objeto del contrato, por ello es dicho que se supervisan la correcta ejecución del objeto del contrato, y no al contratista.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FIEDEVESTA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 establece respecto de la **Supervisión e interventoría contractual, que** “Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda” y continúa señalando que “La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados” (subrayado fuera de texto).

Es necesaria la interpretación correcta de lo citado, en el entendido que la supervisión es ejercida sobre el cumplimiento del objeto del contrato y no sobre quien desarrolla o ejecuta el contrato. Entiéndase, al utilizar la palabra contrato, como el contrato estatal de manera general, indistintamente de si se trate, de un Convenio interadministrativo, un Contrato un Convenio de asociación, conforme el objeto contractual determine la modalidad de contratación seleccionada.

Es, la naturaleza del convenio interadministrativo suscrito entre entidades estatales, la búsqueda mancomunada de aunar esfuerzos para la consecución de un interés general, contrario a ello, es el objeto del Convenio suscrito con Metrolínea S.A el objeto de control y vigilancia, que por establecimiento del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, resulta ser de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas la vigilancia permanente de la correcta ejecución del objeto contratado, pues de no ejercer dicha supervisión sobre un convenio interadministrativo, se vulneraría el fin de protección de la moralidad administrativa, el deber de prevención de ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual. Por lo anterior, no es dado que exista un contrato estatal sin su debida supervisión o interventoría en razón de la naturaleza jurídica de alguna de las partes del negocio jurídico.

Ahora bien, no resulta clara la explicación presentada en torno a los Convenios Interadministrativos, su naturaleza y su nexa con la afirmación realizada finalizando la réplica, indicando que es claro que Metrolínea S.A no es sujeto de control por parte del AMB de acuerdo a lo expuesto.

Para este despacho resulta improcedente considerar que el fundamento de la réplica sea la narración de la naturaleza de los convenios interadministrativos, pretendiendo valerse de justificar que su naturaleza de gestión cooperada, o el cumplimiento de manera conjunta, por el sujeto de control citado, sea ello la presunta razón con la cual expone no ser Metrolínea sujeto de control por parte del AMB.

La omisión del accionar jurídico ante la competencia para investigar al ente gestor-Metrolínea, se configura, cuando aun conociendo, la naturaleza jurídica de Metrolínea se

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

opte por iniciar una investigación administrativa llamado a fallar, y no optar por un proceso sancionatorio contractual, cuando sobre ello el AMB si tenía todas las competencias por ser supervisor del convenio interadministrativo suscrito entre las dos partes.

Los argumentos presentados, no logran desvirtuar las observaciones realizadas por este despacho. Por lo anterior, se confirma el hallazgo.

## 7. RECOMENDACIONES

Se recomienda tener en consideración las observaciones realizadas en cada uno de los apartes de los hallazgos, tanto del informe preliminar, como del informe definitivo.

Se recomienda implementar los procedimientos que permitan impulsar los procesos administrativos sancionatorios de forma célere.

Se recomienda al Subdirector de Transporte Metropolitano procurar mayor gerencia pública, en lo que se refiere al cumplimiento del Manual de Funciones y Requisitos del AMB de los funcionarios adscritos a esta subdirección.

## 8. CONCLUSIONES BASADAS EN RIESGOS

Resultan escasas las actividades y operativos realizados por STM en la vigencia 2023 para controlar el cumplimiento de las condiciones de legalidad, seguridad, comodidad y accesibilidad para garantizar una eficiente prestación del servicio público de pasajeros en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Todo lo anterior, deriva en riesgos por incumplimiento a las obligaciones contenidas en el manual de funciones y requisitos de la entidad, lo que, más allá de un manual, lo que en realidad se pone en riesgo es la institucionalidad del AMB, dado que como autoridad de transporte, le asiste toda responsabilidad de propender por el constante mejoramiento de la movilidad y de la calidad de vida de los ciudadanos, de apegarse por la protección a la integridad física de los usuarios del transporte público, del acceso a un sistema de transporte público eficiente, cuyas empresas habilitadas cumplan con los planes de rodamiento aprobados, de reposición de vehículos que ya han cumplido su vida útil, y todo tipo de requisitos técnicos y legales que procuren al ciudadano metropolitano bienestar en sus necesidades de desplazamiento, y permitan condiciones de habitabilidad del territorio garantizadas por un planificado ejercicio como autoridad de transporte, lo que, a juicio de este despacho, no fue evidenciado. STM se arroja sobradamente al desarrollo de nuevas estrategias y proyectos cargados de crecimiento, sin antes, poder controlar el sistema del transporte actual; o la cobija de retazos se podría decir, que entre movidas de complementariedad e integración ha quedado tras el fallido e inoperante sistema de transporte masivo Metrolinea. El débil

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA BUCARAMANGA - FLORENCIANA - GIRON - FIEDEQUENA</p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

ejercicio de control a las empresas de transporte público no beneficia a los ciudadanos, más bien, favorece a las empresas. Justamente, Metrolínea S.A. es buen ejemplo.

STM cuenta en su haber, con múltiples proyectos de avance, entre los cuales se suman los 35 programas contenidos en el Plan Maestro Metropolitano de Movilidad, consultoría que les costó a los contribuyentes dos mil trescientos millones de pesos (\$2.300.000.000); sin embargo, al parecer el PMMM ya no es la novedad, ahora, todo se trata del SITME, el Sistema Integrado de Transporte Público Metropolitano, cuyo conocimiento lo ha desarrollado eficientemente el ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA, quien, a través del convenio interadministrativo de cooperación No. 000577 de 2023, y por una suma de seiscientos millones de pesos (\$600.000) a título de aporte por parte del AMB, le hará transferencia de todo su conocimiento en la materia al ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA. Cabe destacar, que el Área Metropolitana de Barranquilla es autoridad de transporte desde hace 20 años, ósea, 2 años menor que el Área Metropolitana de Bucaramanga, y tiene 800.000 habitantes más.

Entre toda esta transferencia de conocimiento se destaca:

- Transferencia de conocimiento a fin de que el AMB cuente con las herramientas que le permitan implementar y poner en operación los Sistemas de Recaudo Centralizado (SRC), de Gestión y Control de Flota (SGCF) y de Información al Usuario (SIU) que hacen parte del Sistema Integrado de Transporte Público Metropolitano – SITME.
- Apoyar al Área Metropolitana de Bucaramanga fortaleciendo sus capacidades administrativas y competencias como autoridad de transporte brindándoles servicios de alojamiento de las aplicaciones y bases de datos del Sistema Integrado de Transporte Público Metropolitano – SITME.
- Apoyar mediante transferencia de conocimiento y experiencia en la realización de la estructuración técnica, legal y financiera ETLF de las herramientas tecnológicas del Sistema Integrado de Transporte Público Metropolitano - SITME-.
- Apoyar al Área Metropolitana de Bucaramanga fortaleciendo sus capacidades administrativas y competencias como autoridad de transporte apoyándolo en la elaboración de los manuales técnicos del Sistema de Recaudo Centralizado (SRC), el Sistema de Gestión y Control de Flota (SGCF) y el Sistema de Información al Usuario (SIU) que permitan que un tercero pueda incorporar la API en un validador.
- Apoyar el proceso de transición del Sistema de Recaudo Centralizado (SRC), el Sistema de Gestión y Control de Flota (SGCF) y el Sistema de Información al Usuario (SIU) que operan actualmente en el Sistema Integrado de Transporte Masivo SITM, hacia el que se defina para el Sistema Integrado de Transporte Público Metropolitano - SITME –.

 <p>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA <small>BUCARAMANGA - FLOREBALENCA - GIRON - FIEDEVESTA</small></p>	<p><b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b></p>	<p><b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024</p>
	<p><b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b></p>	<p><b>VERSIÓN:</b> 01</p>

- Apoyar el proceso de implementación o transición de los Sistema de Recaudo Centralizado (SRC), el Sistema de Gestión y Control de Flota (SGCF) y el Sistema de Información al Usuario (SIU) en el Transporte Público Colectivo TPC y las demás modalidades o modos de transporte público, que se articulen en el Sistema Integrado de Transporte Público Metropolitano - SITME –.
- Apoyar al Área Metropolitana de Bucaramanga fortaleciendo sus capacidades administrativas y competencias como autoridad de transporte, orientándola en la estructuración de unas herramientas tecnológicas que garanticen la interoperabilidad.
- Apoyar en la construcción del Mapping al Área Metropolitana de Bucaramanga como insumo indispensable dentro de su rol de autoridad de transporte legalmente establecida en su jurisdicción.
- Acompañamiento dentro del proceso de intercambio de conocimiento y colaboración armónica en la definición de las especificaciones técnicas para la transición e implementación definitiva de las herramientas tecnológicas del Sistema Integrado de Transporte Público Metropolitano – SITME –
- Apoyar a la Autoridad Competente en la determinación de los medios de pago que se implementarán, basados en la experiencia adquirida para una estructuración técnica, legal y financiera ETLF.
- Apoyar con transferencia de conocimiento adquirido en la Construcción de la arquitectura General del sistema de recaudo interoperable.
- Trasladar experiencia y conocimiento a fin de lograr apoyar al AMB en la construcción de los manuales de los comités de operación y fiducia, conforme a su modelo propio.

Se incluye todo este nivel de detalle, con el fin de establecer, que, este despacho procurará para próximas auditorias de gestión, examinar que el conocimiento haya sido transferido, recibido y aplicado, garantizando la eficiente utilización de los recursos invertidos por el AMB.

Finalmente, resulta en un riesgo de cumplimiento la inoportunidad y la falta de celeridad en los procesos sancionatorios adelantados por STM – AMB.

De acuerdo a los resultados, es importante anotar, que la reiteración de hallazgos y el no cumplimiento de funciones y responsabilidades conlleva al traslado de acciones disciplinarias. Este despacho pondrá en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, seccional correspondiente, toda reiteración al incumplimiento de las funciones y responsabilidades de los funcionarios adscritos a la planta de personal de la Subdirección

 <b>ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA</b> <small>BUCARAMANGA - FLOREBALENDA - GIRON - FIEDEVESTA</small>	<b>PROCESO CONTROL, MEDICIÓN, ANÁLISIS Y MEJORA</b>	<b>CÓDIGO:</b> CMAM-FO-024
	<b>INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA INTERNA</b>	<b>VERSIÓN:</b> 01

de Transporte Metropolitano, que se deriven de los procesos de auditoria interna del AMB, a la luz de la Ley 87 de 1993, Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011 y la Ley 1952 de 2019.

Las debilidades encontradas en desarrollo de la presente auditoria interna de gestión, generan riesgo a las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad en la prestación del servicio a los usuarios del sistema de transporte público en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

## 9. APROBACIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA

Para constancia se firma en Bucaramanga a los 21 días del mes de septiembre de 2023.

NOMBRE COMPLETO	CARGO (Responsabilidad)	FIRMA
DIEGO FERNANDO CAMACHO VILLAMIZAR	Jefe Oficina de Control Interno	
JULIANA PRADA LADINO	Contratista apoyo auditor a la Oficina de Control Interno	