



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ABREVIADA**

**EMPRESA DE TRANSPORTES DEL TERCER MILENIO
-TRANSMILENIO S.A.
PERIODO AUDITADO 2002**

**PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2002-2003
FASE I**

DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

MAYO DE 2003.



AUDITORIA INTEGRAL A TRANSMILENIO S.A.

Contralor de Bogotá	JUAN ANTONIO NIETO ESCALANTE
Contralor Auxiliar	MIGUEL ANGEL MORALES RUSSI
Director de Infraestructura y Transporte	JUAN FERNANDO GÓNGORA ARCINIEGAS
Subdirector de Fiscalización	ALBERTO MARTINEZ MORALES
Subdirector Análisis Sectorial	EDNA PIEDAD CUBILLOS CAICEDO
Asesor Jurídico	LUZ ANGELA RAMÍREZ SALGADO
Equipo de Auditoría	ARMANDO RODRIGUEZ ANGEL - Líder GLADYS CORREDOR DE ALFONSO YANY QUINTERO TRUJILLO MARIA CLAUDIA REAL MIRANDA ENRIQUE REYES PARDO LUISA GONZALEZ DUARTE
Colaboradores Universidad Nacional:	
Analista Sectorial	OMAR EDUARDO ROMERO GUTIERREZ



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

INTRODUCCIÓN

La Contraloría de Bogotá D.C., en desarrollo de su función constitucional y legal, artículos 267 y 227 de la Constitución Política, Ley 42 de 1993, el Decreto 1421, el Manual de Control Fiscal y en cumplimiento de su Plan de Auditoría Distrital (PAD-2002), practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral a la Empresa de Transporte Masivo del Tercer Milenio –TRANSMILENIO S.A.-

La auditoria se centró en la evaluación de las líneas básicas establecidas en la fase de planeación del proceso auditor contenidas en el Plan de Auditoría Sectorial -PAS- Fase II y al encargo de auditoría correspondiente, de acuerdo al análisis de la importancia y riesgos asociados a los procesos y actividades ejecutadas por la administración durante la vigencia fiscal de 2002, según la evaluación preliminar del Sistema de Control Interno imperante. Estas líneas son:

- Contratación,
- Presupuesto,
- Estados Contables,
- Plan de Desarrollo y Balance Social
- Evaluación de Ingresos – Contrato de Concesión para el recaudo – Angelcom S.A. y Evaluación del Sistema
- Evaluación de la fase pre contractual licitaciones públicas 07 y 08 de 2002

Los hallazgos encontrados durante el proceso auditor que se detallan en el Capítulo 4º de éste informe fueron debidamente comunicados en su oportunidad a la administración. Así mismo, la administración dio las respuestas a las observaciones, las cuales fueron analizadas, evaluadas y tenidas en cuenta para efectos del presente informe cuando se consideró pertinente.

Dada la importancia que TransMilenio tiene para el sector del Transporte y su labor orientada básicamente a la atención de los problemas sociales de movilidad de la población de Bogotá, la Contraloría de Bogotá, espera que este informe contribuya a su mejoramiento continuo y con ello a una eficaz y adecuada prestación de los servicios a cargo y a una administración eficiente de los recursos públicos que le han sido confiados, lo cual redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

1. ANALISIS SECTORIAL

1.1 GENERALIDADES

Dentro del marco legal, el transporte público urbano está definido como un servicio público planificado, regulado y controlado por el Estado. Su prestación permanece principalmente en manos de operadores privados dentro de una economía de mercado, y la infraestructura necesaria para su operación la suministra el Estado.

En la actualidad el régimen legal del transporte está regulado por las Leyes 105 de 1993; 336 de 1996, 310/96 (Ley de Metros) y el Decreto 3109/97, Estatuto del Transporte, el cual incluye el transporte masivo como uno de sus objetivos, abordando temas, tales como la seguridad, la libre competencia, la habilitación de empresas, los equipos, y la participación privada, la integración física y tarifaria, las concesiones, dando lineamientos para la habilitación de empresas de transporte masivo, además de los lineamientos sobre la aprobación de los proyectos por parte de la Nación.

Actualmente la cofinanciación que la Nación otorga a los Entes Territoriales para efectuar inversiones formuladas en sus planes de transporte, se realiza a través del Fondo de Regalías bajo criterios de integración regional y para proyectos de transporte urbano masivo con los parámetros establecidos en el Decreto 3109 de 1997 en desarrollo de la reglamentación requerida por la ley 310 de 1996.

Por lo tanto, el Transporte Urbano como servicio público debe procurar una adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad; sin embargo, el desarrollo urbanístico reciente de la ciudad de Bogotá ha generado cambios en la oferta del servicio de transporte. En relación a su crecimiento territorial y poblacional, el número de viajes aumenta exigiendo un sistema de transporte urbano con mayor eficiencia. La preferencia del uso del transporte público urbano de pasajeros (el 68% de los viajes mecanizados) no había sido suficiente para cambiar la fuerte tendencia al deterioro de la calidad del servicio prestado en las últimas décadas, afectando los usuarios, originada en situaciones como las bajas velocidades registradas en los corredores viales de la ciudad, que se han traducido en mayores tiempos de desplazamiento de los ciudadanos, ocasionando niveles de congestión elevados, altos costos de operación vehicular y deterioro en la calidad del medio ambiente por los elevados niveles de contaminación.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Al observar los viajes¹ diarios generados por los diversos modos de transporte existentes en Bogotá, como lo muestra el Cuadro 1, se tiene que el modo de transporte público por bus es el principal medio de viajes diarios en la ciudad de Bogotá, seguido por los viajes a pie y el privado. Esto significa que sobre el total de viajes efectuados por modos mecanizados, las personas por día efectúan 1,7 viajes diarios.

CUADRO N° 1
MODOS DE TRANSPORTE EN BOGOTA

Modo de viaje	Cifras ajustadas– Año 1999		
	Viajes/día	% sobre total	% sobre mecanizados
Pie	3.218.926	22,05%	
Automóvil conductor	1.592.169	10,90%	14,68%
Automóvil acompañante	582.963	3,99%	5,37%
Taxi	590.736	4,05%	5,45%
Bus	7.295.656	49,97%	67,26%
Bus empresa	125.718	0,86%	1,16%
Bus escolar	660.457	4,52%	6,09%
Otros	534.237	3,66%	
Total mecanizados	10.847.699	74,29%	100,00%
Total	14.600.862	100,00%	

Fuente: Provisión de vías transporte público y servicios públicos, *Misión de Reforma Institucional de Bogotá*, Las cifras correspondientes se ajustaron por la Consultora Steer, Davies & Gleave.

Mientras las vías, son ocupadas por los vehículos privados en el 64% y sólo el 27% por el transporte público. Es decir, que en la ciudad la prioridad del espacio público vial ha sido para el transporte privado.

Adicionalmente, el transporte en Bogotá está afectado por factores como el continuo crecimiento de la población², la sobreoferta del parque automotor de transporte público³, la superposición de rutas del transporte público urbano colectivo de pasajeros, la inadecuada infraestructura en servicios conexos al transporte (parqueaderos, terminales de pasajeros y de carga), generado por la ausencia de una planificación integrada del sector que no provee una regulación del mercado del transporte, ocasionando un estado crítico del sistema vial y la

¹ De acuerdo a la metodología utilizada por el Estudio del Plan Maestro para Bogotá, un viaje se define como el trayecto o recorrido realizado en un modo de transporte. Esto significa que entre un origen y un destino, pueden ocurrir varios viajes

² 6.7 millones de habitantes

³ El parque automotor de transporte público es de 83.917, de acuerdo con la información de la STT a noviembre de 2002 y está constituido por 25.462 vehículos del servicio público colectivo así: 9.983 buses, 8.675 busetas, 6.803 microbuses y 16 minibuses.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

aplicación de medidas de choque (pico y placa), aspectos que influyen en la escasa movilidad de los usuarios que aunado a la contaminación ambiental, así como a la falta de seguridad de las personas y a la inexistente organización de las empresas transportadoras, constituyen los indicadores del problema de movilidad en la ciudad.

Igualmente, Bogotá por ser capital de departamento y del país, tiene el impacto de su área metropolitana con población flotante que origina flujos de transporte suburbano que agrava aún más el problema de movilidad del Distrito Capital, igualmente, por ser el centro del territorio nacional es el principal eje económico, financiero y cultural, requiriendo espacio público y mantenimiento de la infraestructura vial existente con el fin de facilitar el tránsito vehicular y peatonal en la ciudad.

El problema de movilización de Bogotá no es un tema aislado ni de repercusiones limitadas dentro de la problemática de la ciudad, dado que el transporte es un problema que incide de manera directa sobre la calidad de vida de sus habitantes. Estudios sobre el grado de competitividad de la ciudad, han concluido que el tema del transporte junto con el de la inseguridad, son las dos principales debilidades estructurales de Bogotá⁴.

1.2 LA IMPORTANCIA DE TRANSMILENIO EN LA RELACIONES CIUDAD-REGIÓN

Bogotá ha venido perdiendo condiciones de competitividad en la subregión andina y, en general, en el contexto internacional. Elemento indicativo de esta situación es su muy baja posición como ciudad exportadora, reducida sensiblemente desde 1997. Según las estadísticas, representa apenas el 1.8% de las exportaciones del país. Se señala también que la industria bogotana es, fundamentalmente, una industria local, abastecedora de su propio mercado y de la región metropolitana.

Mediante la ejecución de los planes, programas y proyectos encaminados a mejorar los sistemas generales de estructura urbana⁵, Bogotá tendrá la posibilidad real de llegar a ser una ciudad-región de clase mundial en los próximos años. Esta oportunidad se sustenta en las grandes ventajas existentes en la actualidad las cuales es preciso aprovechar. La integración regional constituye uno de los

⁴ Fuente: Encuesta a 26 gerentes regionales de compañías multinacionales que han invertido en Bogotá

Estudio "La Bogotá que Todos Soñamos". Resumen del estudio Monitor de Competitividad para Bogotá 1997. Fuerza Capital Cámara de Comercio de Bogotá

⁵ Decreto 619 de 2000. Modelo territorial dictado por el POT, sistema vial, de transporte, de espacio público, de acueducto, de saneamiento básico y de equipamientos.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

múltiples campos de acción tendientes a elevar la productividad en el mediano y largo plazo, por lo que bajo este contexto, la eficiencia y competitividad son requisitos indispensables para lograr mantener relaciones con los mercados mundiales.

Bogotá se caracteriza como metrópoli regional. A partir de las nuevas formas de ocupación del territorio, la ciudad se integra a una serie de centros conurbanos así como a centros subregionales que la rodean conformados por 19 municipios pertenecientes al Departamento de Cundinamarca⁶.

Actualmente, Bogotá y Cundinamarca a través de la mesa regional de planificación vienen trabajando conjuntamente procesos de ordenamiento regional, dada la dinámica de su crecimiento demográfico y económico. Por ejemplo, respecto al tema del transporte, Bogotá recibe diariamente población flotante que pertenece a estas urbes a las cuales sus residentes les dan un uso de ciudad dormitorio, lo que origina flujos de transporte suburbano que agrava aún más el problema de movilidad del Distrito Capital.

Para afrontar este problema, la Mesa Regional Bogotá Cundinamarca, Grupo de Movilidad formulo a manera perfil la extensión de 5 kilómetros del corredor de la NQS hasta Soacha⁷.

En este contexto se resalta como positivo el logro de las administraciones de Bogotá, Departamento de Cundinamarca y Municipio de Soacha que lograron llevar ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) esta propuesta. El Departamento Nacional de Planeación presento la factibilidad para mejorar la Movilidad entre Bogotá y Soacha⁸: denominada “*Extensión de la Troncal Norte-Quito-Sur del Sistema TransMilenio*”, presentado en el documento CONPES 3185 de Julio 31 de 2002, en el que consideró la participación de la Nación en la extensión de cerca de 5 km de la troncal NQS del Sistema TransMilenio hasta el Municipio de Soacha, asimismo, planteó el esquema de financiación para la infraestructura distrital en la prolongación de 5 km de la troncal NQS hasta el municipio de Soacha.

⁶ Zipaquirá, Tabio, Cajicá, Chía, Tenjo, Cota, Funza, Madrid, Mosquera, Bojacá, Facatativa, Soacha, Sibaté, La calera, Sopó, Tocancipá, Gachancipá (los dos últimos, no colindan con Bogotá, pero tienen interacción fuerte en ella).

⁷ informe final fase I de la Universidad de los Andes, Instituto SER de Investigaciones, en agosto de 2002, sobre la factibilidad de la prolongación de la Troncal NQS hasta Soacha,

⁸ Con base en los estudios de la ASESORÍA PARA EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN N-TRANSMILENIO A. Falla Chamorro & Cia. S. en C.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

La financiación de este tramo esta dada por aportes de la Nación, del Municipio de Soacha y del Departamento de Cundinamarca, equivalentes inicialmente al 66% y 34% respectivamente⁹, éstos últimos garantizados por la sobretasa a la gasolina.

El impacto social se reflejará, principalmente, en el cubrimiento con un sistema de mejor calidad que el actual del 73,4% de los viajes que se hacen por la Autopista del Sur desde y hacia Soacha, comunicando en su mayoría zonas de vivienda de estratos 1, 2 y 3 con los centros industriales y de servicios del Distrito Capital¹⁰.

También, se estima que la velocidad promedio de operación de los vehículos de transporte público en hora pico sobre el corredor es de 12,4km/h. Actualmente la velocidad promedio de la flota troncal de TransMilenio es de 26,2km/h; si entra en operación la Troncal del Corredor Férreo de Soacha, esto implicaría un aumento en la velocidad del transporte público de Soacha de 13,8km/h, en la hora pico¹¹. Lo anterior indica que con TransMilenio cada usuario ahorraría 9 minutos por viaje, en una distancia promedio por viaje igual a 3,5km. En un año el tiempo ahorrado por cada persona equivale a una semana.

Según el CONPES¹² la demanda en la hora pico estimada en transporte público sobre la Autopista del Sur en Soacha, asciende a 18.877 viajes en el sentido y tramo más cargado (Falla Chamorro, 2002). La demanda diaria en transporte público colectivo asciende a 178.850 viajes en el sector más cargado (Falla Chamorro, 2002), lo cual implica un ahorro cercano a 3,3 millones de horas anuales en el año 2004. Al monetarizar el valor del tiempo (US\$ 0,2/hora) se obtiene que para el año 2004 se ahorrarán US\$ 660.000.

Para los vehículos particulares también hay beneficio, pues se estima que el aumento de la velocidad sobre la Autopista Sur, será de un 80 por ciento. Como también, una disminución en la emisión de gases contaminantes (alrededor del 85%)¹³.

La obra tendrá un costo estimado para el sistema de recaudo en US\$1 millón, mientras que el costo asociado a la infraestructura asciende a US\$20,4 millones¹⁴. Finalmente el proceso de gestión y ejecución estará a cargo de la empresa

⁹ documento CONPES No 3185 "Propuesta para mejorar la movilidad entre Bogotá y Soacha: Extensión de la troncal Norte-Quito-Sur del sistema TransMilenio.

¹⁰ documento Conpes 3185

¹¹ **ASESORÍA PARA EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN N-TRANSMILENIO**
A. Falla Chamorro & Cia. S. en C.

¹² documento Conpes 3185

¹³ idem

¹⁴ idem

TransMilenio S.A., por lo que recibirá la correspondiente remuneración convenida con los agentes que participen en la operación.

Esta gestión sin duda alguna aliviara los problemas de movilidad sobre este corredor, por cuanto actualmente los viajes entre Soacha y Bogotá se realizan en 1.673 vehículos legales operados por las 15 empresas autorizadas por el municipio de Soacha. Se considera que en total circulan unos 2.800 vehículos en este Corredor, debido a una numerosa presencia de vehículos que prestan el servicio de manera ilegal. Dado este diagnóstico, la Contraloría considera como una acertada gestión del Distrito la suscripción y ejecución del convenio para mejorar la movilidad en la ciudad, la cuál se ha visto afectada por los procesos de conurbación existentes.

1.3 LAS RESPONSABILIDADES DE TRANSMILENIO EN LA POLÍTICA SECTORIAL

Las políticas internacionales de transporte urbano¹⁵ definen estrategias encaminadas a ampliar el acceso de los más pobres a través de modos más económicos de transporte, priorizando la infraestructura para el transporte público, de peatones y ciclistas, contribuyendo al desarrollo económico de la ciudad, eliminando los subsidios para ocupar espacio público¹⁶ y las vías congestionadas¹⁷. De igual forma, buscan facilitar la seguridad en transporte, disminuir los niveles de contaminación a través de adecuados programas de gestión, buscando un balance sostenible entre oferta y demanda que genere eficiencia en el servicio, garantizando el máximo retorno de la inversión social y privada.

En la actual política plasmada en el POT que formula un nuevo modelo de ciudad convergen a solucionar el problema de movilidad tres sistemas: Vial, transporte y espacio público, definidos así:

El sistema vial, conjunto interdependiente de vías de diferentes jerarquías que conectan los sectores de la ciudad y a ésta con la región y la Nación. Su óptimo funcionamiento depende de la construcción y engranaje efectivo de la totalidad de sus componentes, además de su relación con el Sistema Integrado de Transporte Masivo¹⁸ que responda a las necesidades de desarrollo de la

¹⁵ Banco Mundial, ponencia en el I Seminario de Peajes Transporte Urbano “TransMilenio”. Bogotá, Noviembre de 2001.

¹⁶ Zonas de parqueo público con cobro específico.

¹⁷ Peajes

¹⁸ Art. 138 Proyecto Acuerdo 1999 Plan de Ordenamiento Territorial y art. 138 Sistema Vial Decreto 619 de 2000.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

población, sea coherente con los principios del suelo, no sea factor de riesgo que atente contra la sostenibilidad ambiental y por ende brinde la posibilidad para el logro de una adecuada calidad de vida.

El sistema de Transporte conformado por diferentes modos de transporte con infraestructuras complementarias pero interdependientes concebidas para lograr un funcionamiento integrado de la ciudad; éstas son: el Sistema de Transporte Masivo Metro (Primera Línea de Metro), Sistema Integrado de Corredores Troncales de Buses y Rutas Alimentadoras, Ciclo rutas, Tren de Cercanías, Estacionamientos Públicos y Terminales de Transporte (Interurbanos, de pasajeros y mercancías).

El sistema de Espacio Público desarrolla la estrategia de sostenibilidad de las ciudades, permite generar zonas verdes, otorga modos de movilidad no contaminantes, alivia el paisaje urbano y permite racionalizar las redes de servicios, alcantarillado y comunicaciones mitigando el impacto ambiental de las infraestructuras que se generan por la concentración de asentamientos humanos. Compuesto por plazas y plazoletas, red de andenes, red de vías peatonales, zonas de control ambiental, separadores, retrocesos y otros tipos de franjas de terreno entre las edificaciones y las vías, puentes y túneles peatonales.

Los Sistemas vial, de Transporte y Espacio Publico que se consolidan en el sistema integral de transporte público, tiene como objetivos:

- Consolidar a largo plazo un sistema de transporte regional funcionalmente integrado al sistema de transporte urbano, en cuya base debe estar el Sistema Tren de Cercanías y la organización del tráfico de carga y mercancías.
- Conformar durante el tiempo de vigencia del presente Plan la estructura básica del sistema integrado de transporte masivo para la ciudad, compuesto por la primera línea del metro, y por los principales corredores troncales con sus respectivas rutas alimentadoras.
- Poner en marcha del sistema de ciclo rutas como componente del sistema de transporte de la ciudad, con el objeto de promover una ciudad ambientalmente sostenible.
- Dirigir prioritariamente el desarrollo y construcción del sistema de transporte hacia los sectores periféricos de la ciudad que actualmente presentan los más bajos niveles de accesibilidad, y reforzar simultáneamente la movilidad hacia las áreas de concentración de actividad económica, con el objeto de facilitar la consolidación de las centralidades establecidas en el modelo de ordenamiento.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

- Consolidar a corto y mediano plazo el sistema de estacionamientos de la ciudad, en correspondencia con la demanda de estacionamientos producida por la nueva estructura de localización de actividades económicas y áreas de centralidad establecidas por el presente Plan.
- Articular en forma eficiente el sistema vial de la ciudad con el ámbito regional y nacional.
- Garantizar el mejoramiento de los niveles de movilidad y accesibilidad desde las periferias del sur y occidente hacia los demás puntos de la ciudad.
- Establecer medios de transporte público menos contaminantes que los actuales.

En desarrollo de lo previsto en las Leyes 310 de 1996 y 336 de 1996, la Nación y el Distrito Capital celebraron el día 12 de febrero de 1998 un acuerdo que buscaba definir los mecanismos y procedimientos de colaboración de las partes para el desarrollo del Sistema Integrado de Transporte Masivo en el Distrito Capital.

El alcance del proyecto a desarrollar conjuntamente por la Nación y el Distrito era: Diseño, construcción y puesta en funcionamiento de la Primera Línea del Metro – PLM y la Reestructuración de las rutas de buses alimentadoras, de modo que se conviertan en un enlace entre las estaciones del metro (puntos alimentadores) y los barrios periféricos.¹⁹

¹⁹ El numeral 2 de la cláusula 2 del Acuerdo establece “La Plataforma Urbana:

- Construcción y acondicionamiento de los puntos de transferencia intermodal bus-metro, clasificados en dos tipos: 8 paraderos de primer orden, los cuales están ubicados en las intersecciones de la línea de metro con las avenidas de mayor demanda, así: Av. 32 (Parque Bavaria), Cra. 10ª, Av. Caracas (2 Un), Av. Ciudad de Quito (2 Un), Cra. 68 (2 Un); y 4 puntos de alimentación, correspondientes a intersecciones de la línea del metro con avenidas de menor demanda, los cuales se encuentran ubicados en la Av. Boyacá (2 Un), Av. Ciudad de Villavicencio y Av. Cundinamarca.
- Construcción de 29.1 Km de troncal, distribuidos así: 8 Km sobre la Autopista Sur entre la Cra. 68 y Soacha, 14.6 Km sobre la Cra. 68 entre la Autopista Sur y la Autopista Norte y 6.5 Km sobre la Autopista Norte (de los Héroes hacia el norte).
- Mejoramiento de la infraestructura física e implementación de la operación de 120 Km de rutas de buses estructurantes. Estas rutas garantizan el cubrimiento de demanda de movilidad inferior a 30.000 pasajeros/hora/sentido.

Las líneas que se afecten como resultado del cambio de alineamiento podrán ser modificadas de acuerdo con el resultado de los estudios.”



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

La Nación y el Distrito suscribieron, el 24 de junio de 1998, el “Convenio para la adquisición de predios requeridos para el desarrollo de la Primera Línea Metro y la financiación de algunos Componentes Flexibles del Sistema Integrado de Transporte Masivo para la ciudad de Santa Fe de Bogotá D.C.”, cuyo objeto es *“...definir los montos, forma y oportunidad, en los cuales la Nación y el Distrito Capital entregarán los aportes para la adquisición de predios requeridos para el desarrollo de la PLM, y la financiación de algunos componentes flexibles del SITM, definidos en el acuerdo suscrito entre las partes el 12 de febrero de 1998 y en el documento CONPES salvo, posterior acuerdo de las partes sobre los componentes flexibles”*.

En consideración a las modificaciones posteriores del convenio²⁰ donde finalmente en el mes de Noviembre de 2002 se suscribe el Otrosí No. 4 al Convenio, en el cual las partes dan cumplimiento a los compromisos adquiridos en el Otrosí No. 2, esto es, comprometer los aportes adicionales de la Nación y del Distrito Capital desde el año 2006 hasta el año 2016, de esta manera se garantizan los recursos necesarios par cumplir con el desarrollo del componente flexible del sistema integrado de transporte; pero, se relega la primera línea del metro o componente rígido del sistema

Por lo tanto, con el convenio entre la Nación y el distrito como fuente exclusiva a Transmilenio no se cumplirá con lo expuesto y ordenado en el POT como es el Sistema Integrado de Transporte Masivo –SITM, que se origina en los proyectos estructurantes del Plan de Ordenamiento que orientan la actuación urbanística en el largo plazo donde se concentran en tres temas prioritarios: Vivienda, Transporte y Espacio Público, que según el Artículo 94 donde se define el Proyecto estructurante de Transporte como la construcción de un sistema integrado que garantice a los bogotanos y a sus empresas una movilidad funcional dentro del territorio y en sus relaciones con la región y el país.

Este sistema apunta a disminuir el tiempo de recorrido de los ciudadanos y de los productos, garantizando mejores niveles de productividad y mayor competitividad y que se concreta mediante lo establecido en el Artículo 105. Política sobre la vialidad y el transporte. *“Con el fin de garantizar la accesibilidad desde las periferias hacia el Centro Metropolitano de la ciudad y de ésta con la región así como una adecuada*

²⁰ OTROSÍ NO. 2 DEL 4 DE DICIEMBRE DE 2000... Se estableció que los recursos aportados se aplicarán a *“...la financiación del servicio de la deuda correspondiente del desarrollo de la primera fase del SITM, Sistema Transmilenio y “4.1.8. Tan pronto sea legalmente posible para las partes, concurrir con la Nación a la suscripción de un acuerdo sobre la forma, montos y oportunidad en la cual se efectuarán los aportes del distrito antes señalados para la financiación del componente flexible del SITM hasta el año 2016” y el posterior otrosí No. 4 donde se ratifica dicha condición.*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

intercomunicación al interior de las zonas urbanas y de éstas con las áreas de expansión, se adoptan las siguientes políticas sobre vialidad y transporte: ...Poner en marcha el Sistema Integrado de Transporte Masivo, conformado por el Sistema Metro Línea 1, el Sistema de Transporte Masivo por Corredores Preferenciales (Troncales) y el Sistema de Ciclo rutas”.

Generándose efectos futuros a la ciudad, por cuanto se deja como una única alternativa de transporte masivo a TransMilenio, en razón de que el Sistema Integrado de transporte Masivo para Bogotá, estaba estructurado por un componente rígido (metro) y uno flexible (TransMilenio). Para descartarse el componente rígido, se argumenta que TransMilenio no sólo es más barato y más rápido en su construcción que el Metro, además asegura una cobertura mucho mayor.

CUADRO Nº 2
CAPACIDAD DEL TRANSPORTE PÚBLICO OPCIONES DEL SITM

Medio de transporte urbano	Velocidad Comercial (Km/h)	Capacidad nominal unitaria (puestos/veh)	Capacidad por canal de circulación (Veh/h)
Bus articulado 1	25	160	280
Tren liviano 2	20-50	300	80
Metro 2	30-40	1.500	40

1. Con dos carriles por sentido, tipo TransMilenio en la Av Caracas.
2. Capacidad nominal unitaria de acuerdo con convoy convencional.

Fuente: adaptado por la Contraloría del Anexo 4 Capacidad teórica en corredores de transporte público por sentido de circulación. Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros Documento CONPES 3167

Pero de acuerdo a la evolución y requerimientos actuales para el desarrollo de una solución, a los problemas de transporte público, TransMilenio es insuficiente a mediano y largo plazo, por cuanto, existe una capacidad limitada, la cual es inferior a la del tren liviano y al metro en cerca de un 50%, como se observa en el Cuadro 2.

Además de considerar que los estudios realizados para la ejecución del Sistema consideraban los siguientes elementos²¹: Capacidad del Sistema de 48 mil pasajeros por hora sentido promedio; demanda de 672.813 pasajeros diarios en tres corredores y 1.416.403 en siete corredores (implica reestructuración de rutas),

²¹ Estudios contratados por la Administración Distrital: “Diseño del Transporte Público Colectivo de Santa Fe de Bogotá”, realizado por la firma Steer Davies & Gleave Limited. “Definición de Esquemas Financieros que permitan la Adquisición de Buses del Proyecto TransMilenio” de Capital Corp. “TransMilenio un nuevo corazón para Bogotá” de McKinsey & Company.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

en la hora pico de la mañana; 84.102 pasajeros en tres corredores y 177.050 en siete.

En los estudios se proyectó que el Sistema para su operación requeriría de una infraestructura entre la que se encuentra: 94 km de carriles exclusivos segregados, 7 corredores; 7 estaciones de integración de cabecera; 3 estaciones de integración intermedias.

El Sistema proyecta 45 servicios distintos, así: 13 servicios corrientes y 32 servicios expresos, distribuidos en los 7 corredores²². Igualmente, atenderá una demanda de 1.4 millones de pasajeros por día (una vez se encuentren operando en su totalidad los 7 corredores), como se muestra en el Cuadro 3, así:

CUADRO Nº 3

DEMANDA DE TRANSMILENIO

DESCRIPCIÓN	3 CORREDORES	7CORREDORES
Pasajero hora pico en la mañana	84.102	177.050
Pasajeros Diarios	672.813	1.416.403

Fuente: adaptado por esta Contraloría del Anexo 4 Capacidad teórica en corredores de transporte público por sentido de circulación. Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros Documento CONPES 3167

En relación de la demanda en el año 2002, la gráfica 1 muestra su comportamiento, de acuerdo con la entrada en operación de las estaciones y tramos restantes de las troncales de la Fase I del Sistema.

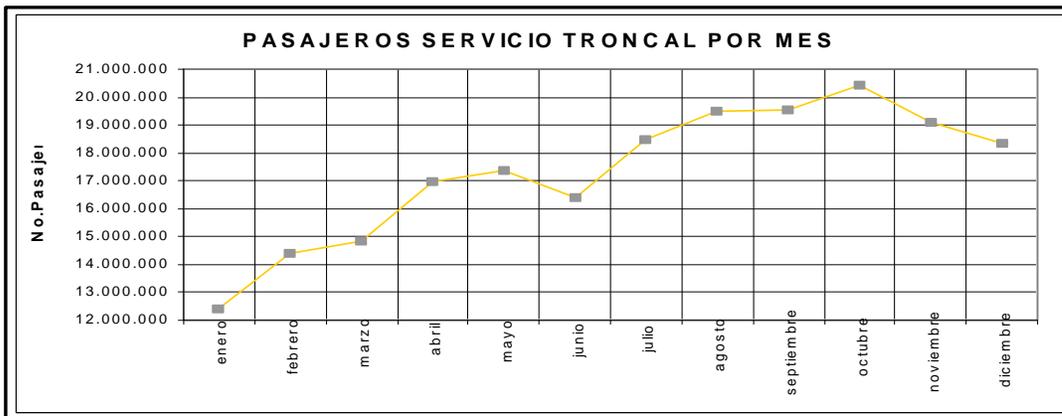
En total durante el año se transportaron 207.696.156 pasajeros, para un acumulado total de 326.895.513 en los dos años de operación del Sistema. En promedio se movilizaron 776.000 pasajeros diarios en el mes de noviembre de 2002, y 35.000 pasajeros por hora en el sentido más cargado²³. (Ver Gráfica 1)

²² Así: Av. Caracas (Tunal) 4 servicios; Av. Américas 5 servicios; Autop Norte y Calle 80, 6 servicios cada uno; Av. Caracas (Artillería) y Av. Suba 7 servicios cada uno; CFS 10 servicios.

²³ BALANCE SOCIAL 2002 - TRANSMILENIO S.A



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.



FUENTE: Informe Balance Social TRANSMILENIO S.A. año 2002, cuenta vigencia 2002

GRÁFICA N°

Por lo tanto, actualmente, la oferta máxima es de 35,000 pasajeros/hora-sentido, observándose para el tramo más cargado niveles de ocupación promedio de 82% en el periodo pico, y máximos de 96% (15 minutos más intensos). Lo que demuestra que el sistema en su primera fase no alcanza a cubrir la capacidad de 48 mil pasajeros por hora sentido proyectado, a pesar de presentar una movilización de 776.000 pasajeros diarios, por encima de 672.813 que se calcularon inicialmente, lo cual ha sido en detrimento de la calidad del servicio.

La anterior reflexión permite observar que a pesar de que los indicadores de la operación muestran una alta eficiencia de las troncales, como son: el índice de pasajeros transportados por kilómetro recorrido que se mantuvo alrededor de 5.2, de que los pasajeros transportados por bus son del orden de 1,596/día, cinco veces más que los vehículos de transporte tradicional, de que los kilómetros por bus han crecido gradualmente desde el inicio de la operación pasando de 216 a 370 Km promedio día laboral como resultado de la expansión del sistema, de los horarios de operación y de una mayor programación de servicios expresos. Como lo expresa la entidad en su informe de Balance Social 2002, también es cierto que frente a las necesidades actuales del transporte público en Bogotá en el que se movilizan más de siete millones de personas, de los cuales en el servicio de transporte público colectivo (buses, busetas y colectivos) se movilizan 6.200.000 personas y en TransMilenio solo 1.028.000 personas y en taxis, en un día se realizan 602.400 carreras, en promedio²⁴, se tiene que el sistema TransMilenio como componente flexible contemplado en el POT, no es suficiente.

Por lo tanto, lo establecido en el POT, que consideraba el metro como un elemento estructurador de la ciudad y el futuro urbano del corredor

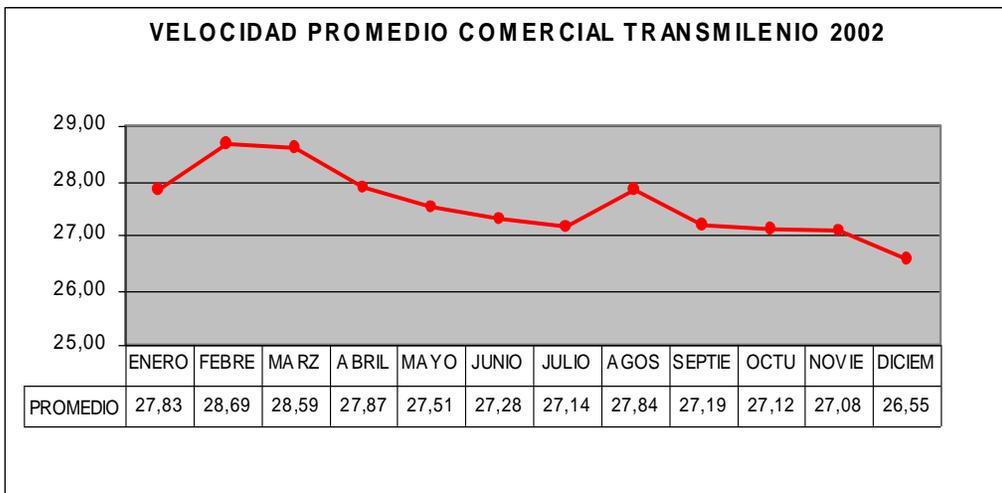
²⁴ Cifras SETT y Subsecretaría Técnica STT



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

correspondiente al trazado de la primera línea, no se cumple ni se ejecutara en los próximos 15 años, cuando la ciudad requiere un sistema de alta capacidad con cerca de 90.000 pasajeros hora sentido, poniendo en duda su validez, como también el logro de los objetivo de disminuir el tiempo de recorrido de los ciudadanos y de los productos, garantizando mejores niveles de productividad y mayor competitividad.

En cuanto al reto de la administración Distrital de disminuir los tiempos de viaje que están directamente relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida y la oportunidad de contar con mayor tiempo libre para actividades familiares, recreativas y de descanso y teniendo en cuenta que la única alternativa es TransMilenio, es necesario advertir que este sistema había mostrado un avance significativo en el año 2001, en la velocidad promedio de recorrido, sin embargo, ha medida que se concluyo la primera fase esta fue disminuyendo de 28,69 km/hora en febrero a 26,55 km/hora en diciembre, como se ve en la Grafica 2, lo cual puede ser consecuencia del aumento de demanda de 63,29% con respecto a diciembre de 2001, más que proporcional al aumento en la flota que fue del 11,94%, implicando un aumento en el tiempo de parada y por consiguiente en la mayor ocupación que presentan los buses de TransMilenio.



Fuente: Dirección Financiera de TRANSMILENIO S.A. año 2002

GRAFICA Nº 2

Además se debe considerar el ahorro de tiempo de viaje de los usuarios el cual contempla el tiempo de recorrido de las personas durante el viaje, el tiempo de espera, el tiempo de caminata y tiempo de trasbordo. Los ahorros que se obtienen en tiempo de viaje al desplazarse, se pierden por el aumento de tiempo caminando, en espera o trasbordo. La queja más percibida, son las demoras en



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

los tiempos de entrada y salida del sistema, esto obedece a la ineficiencia del sistema de recaudo en el nivel de servicio, tarjetas de mala calidad e inadecuada infraestructura.

Hay un hecho que suele olvidarse al concebir sistemas de transporte público: “*todo viaje por la ciudad se inicia y termina en la puerta de una propiedad, no en la estación de metro o paradero del bus*”²⁵. En consecuencia, la meta es tener un sistema de transporte público rápido y cómodo, pero a la vez flexible y accesible a todos los usuarios. Se debe entonces estudiar la solución que incorpore en el sistema de buses dichos conceptos, es decir que provea una adecuada movilidad. Esto significa, al menos:

- Buena accesibilidad: facilidad para que los pasajeros puedan llegar a los paraderos.
- Conveniente acceso: facilidad para esperar, identificar, subir y bajar del bus en el paradero.
- Apropiado movimiento: facilidad para el desplazamiento de los buses por las calles.

Esta situación se origina por que TransMilenio tiene que garantizar un nivel de rentabilidad para todo el sistema, lo que implicó establecer una jornada de 21 horas, mantenido al mínimo las rutas alimentadoras, lo cual afecta a los que no viven tan cerca del sistema. Entonces, si se considera lo que el usuario tarda en llegar a pie hasta las estaciones, en algunas zonas de la ciudad no se obtendrán una ganancia sustancial de tiempo, respecto al transporte particular y de taxis.

También es evidente que la misma naturaleza del sistema restringe la cantidad de gente que puede movilizar eficientemente a un número mucho más bajo que en un metro. Por lo tanto el éxito se debe a que se le compara con el sistema de transporte colectivo el cual presenta fallas en su funcionamiento que no le permite mejorar sustancialmente el tráfico, por lo tanto no es que el sistema sea en términos absolutos realmente veloz a 26 Km/h, con el agravante de que el sistema tiene un límite máximo de velocidad que no puede superar los 35 km/hora.

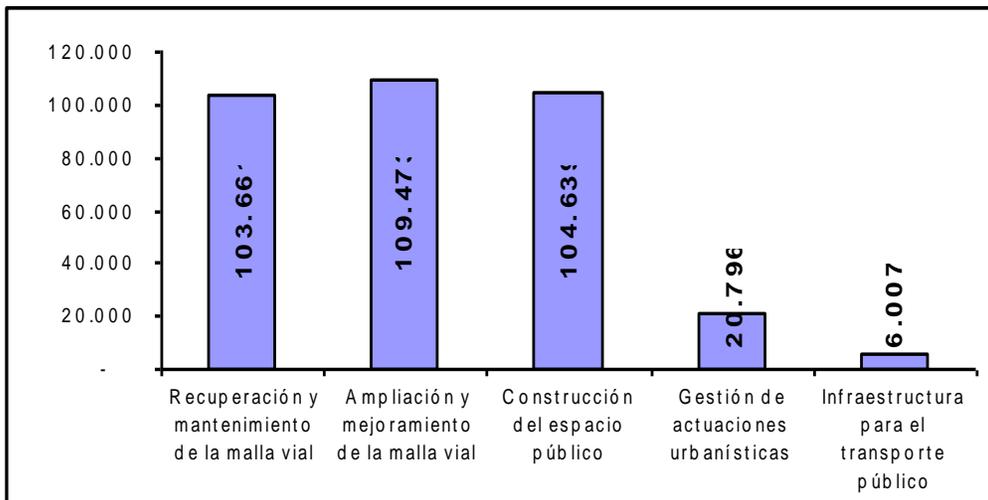
Todo lo anterior afecta las metas de POT, de reducir el tiempo de desplazamiento de la gente, que para el trienio 2001-2004 se proyectó una reducción del 20% en los tiempos de desplazamiento de las personas.

De otra parte la Administración para mejorar la movilidad de la gente, mostró en el presupuesto de inversión para éste año incrementó en un 50%, destinándose en

²⁵ Fernández, 1998, experto español en Sistemas de Transporte

buena parte al programa Movilidad Inteligente (92%) por las necesidades que sobre Productividad se tienen, de tal manera que las entidades principales en el proceso son IDU y TRANSMILENIO S.A. ya que juntas manejan más del 90% del presupuesto de inversión, recursos que básicamente están dirigidos, según se ve en la Grafica 3 a mantenimiento de la malla vial, recuperación del espacio público, puentes peatonales y gestión de infraestructura del transporte público, principalmente, rubros que por su magnitud e impacto requieren principal atención.

PRESUPUESTO DE INVERSIÓN



Fuente: plan de desarrollo “Para Vivir Todos del Mismo Lado”
GRAFICA Nº 3

1.4. FUENTES DE INGRESOS

1.4.1. Financiación del Sistema.

Como se mencionó en el numeral 1.3 se desarrollo el convenio entre la Nación y Bogotá, D.C., el cual se modificó suscribiéndose el Otrosí No. 4, en el que las partes se comprometen a los aportes adicionales desde el año 2006 hasta el año 2016. En resumen se puede observar la evolución de los términos del convenio en el cuadro Nº 4.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO N° 4
CONVENIO DE COFINANCIACIÓN ENTRE LA NACIÓN Y EL DISTRITO

FASES	AÑO	Aportes Nación				Aportes Distrito		
		Aportes inicial	Otrosí 1 Convenio	Otrosí 2 Convenio	Falta por Gestionar	Aportes inicial	Otrosí 2 Convenio	Falta por Gestionar
		USD DE 1998	USD DE 1998	USD DE 2000	USD DE 2000	USD DE 1998	millones en pesos constantes de 2000	millones en pesos constantes de 2000
FASE I	1999	87.010.000	39.675.927			37.290.000		
	2000	55.253.333	55.253.333			23.680.000		
	2001	55.253.333	55.253.333	30.600.000		23.680.000	77778	
FASE II	2002	55.253.333	55.253.333	50.000.000		23.680.000	80.111	
	2003			50.000.000			82.514	
	2004			50.000.000			84.990	
	2005			50.000.000			87540	
	2006			37.800.000	62.122.018		90.166	
FASE III	2007				100.000.000			92.871
	2008				100.000.000			95.657
	2009				100.000.000			98.527
	2010				100.000.000			101.482
	2011				100.000.000			104.527
FASE IV	2012				100.000.000			107.663
	2013				100.000.000			110.893
	2014				100.000.000			114.219
	2015				100.000.000			117.646
	2016				25.500.000			121.176
SUB -TOTAL		252.769.999	205.435.926	268.400.000	987.622.018	108.330	503.099	1.064.661
			adición		102.640.001			
TOTAL :		1.295.697.945 USD				\$ 1.567.760		

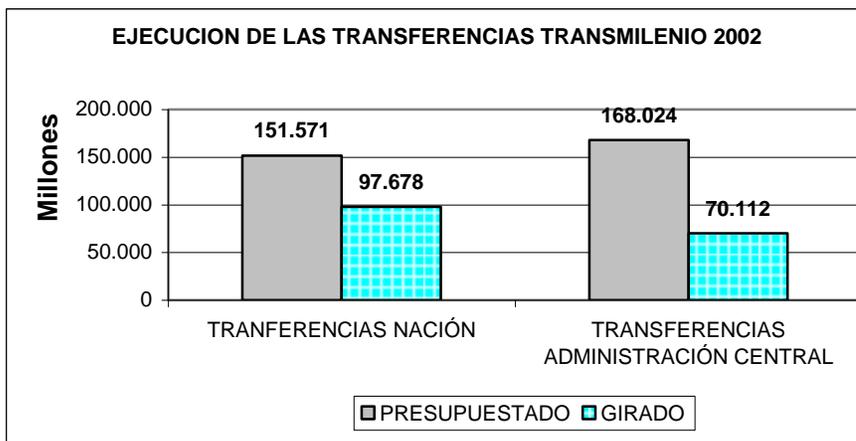
Fuente: Convenio de financiación entre la Nación y el distrito, otrosí al convenio.

De conformidad con lo anterior y mediante convenios interadministrativos No 005 de febrero de 2001 y 020 de septiembre de 2001, TRANSMILENIO confiere al IDU el encargo de contratar la construcción de la infraestructura física y obras necesarias para el Sistema TransMilenio. Durante el año 2001 TRANSMILENIO se compromete a entregar los recursos al IDU hasta por una suma equivalente a \$84.000 millones de pesos²⁶ respaldada con disponibilidad presupuestal del 2 de enero de 2001.

²⁶ Dentro de los \$84.000.millones, se encuentran \$51.123.97 millones que corresponden a aportes del Distrito Capital (50% de la Sobreasa a la Gasolina) y \$32.876.03 millones a aportes del Gobierno Nacional

El Convenio interadministrativo 020, fue modificado el 22 de enero de 2002, siendo su objeto el de determinar las condiciones en que las partes cooperarán para la contratación y pago de las inversiones requeridas para la infraestructura física de TRANSMILENIO S.A.. Por lo anterior, los recursos de inversión seguirán siendo manejados por TRANSMILENIO S.A., por lo que los Certificados de Disponibilidad Presupuestal y Registros, así como los giros y/o pagos serán efectuados directamente por esta Empresa, mientras que el IDU de manera autónoma y bajo su responsabilidad iniciará, tramitará y llevará a cabo hasta su culminación los procesos de contratación que sean requeridos para la infraestructura física del Sistema TransMilenio.

Por lo consiguiente el avance de la ejecución del convenio con la Nación incide principalmente en el presupuesto de ingresos de TRANSMILENIO S.A. más si se tiene en cuenta que es la principal fuente de Ingresos, las Transferencias Nación y las Transferencias Administración Central, para el año 2002 fueron presupuestados en \$319,594.3 millones, que corresponden al 88% del total de ingresos; de los cuales solo se giraron \$167.790.0 millones, equivalente al 52% del total, como se aprecia en la Grafica N° 4.



Fuente: Presupuesto de Ejecución de Ingresos año - 2002.

GRAFICA N° 4

1.4.2. Ingresos del Sistema TransMilenio

El Sistema TransMilenio tiene como fuente principal de ingresos el recaudo diario de la venta de pasajes de transporte al público, según la tarifa al usuario que sea aplicable a la fecha, que será única e integrada dentro del Sistema, independientemente del número de vehículos que utilice, la longitud de los trayectos y la zona urbana donde se utilice el servicio.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Para definir el cobro que se realizará a los usuarios del Sistema, TransMilenio estableció una tarifa técnica que fue estructurada de tal manera que incluye todos los costos en que incurren los agentes del Sistema para la operación del mismo, así estaría asociada con la remuneración de los cinco agentes: operador troncal, operador del Sistema de alimentación, ente gestor (TRANSMILENIO S.A.), operador de recaudo y la administración fiduciaria de los recursos. De ésta manera, la tarifa a cobrarse al usuario sería la resultante de aproximar hacia arriba la tarifa técnica de operación en un múltiplo de \$50.

Una fuente secundaria de ingresos puede resultar de la explotación alterna del Sistema a través de la exhibición de publicidad y mediante el cobro de arrendamientos en las estaciones y en las plazoletas.

La tarifa técnica representa en la forma más exacta posible, el costo real por pasajero transportado y se constituyó de tal manera que: sea una Tarifa de equilibrio (ingresos = egresos), garantiza la autosostenibilidad del Sistema, técnicamente estructurada, refleje la variación de costos y eficiencia del Sistema, costeable por el usuario y competitiva. La tarifa técnica, así como las tarifas de los agentes del Sistema, se han ajustado mensualmente, siguiendo los procedimientos estipulados en los contratos de concesión y de operación. La evolución de la tarifa técnica y la tarifa al usuario en lo corrido del año 2002, se aprecia en la gráfica 5.

COMPORTAMIENTO MENSUAL DE LA TARIFA TÉCNICA Y TARIFA AL USUARIO



Fuente: Informe de Gestión de TransMilenio S.A.
Gráfica N° 5

Las fluctuaciones observadas, que separan el comportamiento de la tarifa técnica de una tendencia siempre creciente y a la par con los indicadores de inflación (IPC) y variación del costo de los insumos de operación (IPP), son producto del incremento en el número de pasajeros alimentados y variaciones en la eficiencia



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

del Sistema, determinada por el índice de pasajeros transportados por kilómetro recorrido de la flota troncal (IPK).

En los meses en que la tarifa al usuario superó la tarifa técnica del Sistema, el Fondo de Contingencias se alimentó con ingresos equivalentes al diferencial tarifario por el número de pasajes vendidos, los cuales ascendieron a \$2.790,1 millones. Por el contrario, en los meses en que la tarifa técnica superó la tarifa al usuario dicha diferencia por pasaje fue cubierta con recursos provenientes del Fondo de Contingencias, lo que significó egresos por \$2.743,8 millones.

El incremento a la tarifa al usuario del Sistema TransMilenio lo fijó el Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, mediante el Decreto 473 del 22 de noviembre de 2002, en el cual se estableció la tarifa máxima del servicio de transporte masivo urbano de pasajeros del Sistema TransMilenio, en mil pesos por pasaje (\$1.000/pasaje) a partir del 24 de noviembre de 2002.

De acuerdo a los ingresos generados por la venta de pasajes multiplicada por la tarifa del usuario con base en la tarifa técnica que se ha generado y ha distribuido a los agentes del Sistema desde el inicio de la operación de prueba y posterior operación regular (del 4 de diciembre de 2000 al 31 de diciembre de 2002) asciende a \$291.225,0 millones de pesos, incluidos los recursos aplicados del fondo de contingencias.

De lo anterior se destaca la remuneración a TRANSMILENIO S.A. que durante el año 2002, recibió ingresos brutos por su participación en la venta de pasajes y por las multas impuestas a los operadores de alimentación y al operador de recaudo. entre el 3 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2002 la suma de \$6.377,7 millones, por multas a los operadores del Sistema de Alimentación fueron \$474,0 millones y por multas al operador de recaudo fueron \$34.2 millones, como se aprecia en detalle en el Cuadro N° 5.

CUADRO N° 5
INGRESOS DERIVADOS DE LA OPERACIÓN DEL AÑO 2001 y 2002
Millones De Pesos

CONCEPTO	2001	2002	DIFERENCIA	%
Participación	2.962.1	6.377.7	3.415,6	115,3%
Multas	101.3	508.2	406,9	401,7%
Ingreso Bruto	3.063.4	6.885.9	3.822,5	124,8%
Menos : Retención y 3xmil	114.8	261.6	146,8	127,9%
Total Recibido	2.948.6	6.624.3	3.675,7	124,7%

Fuente: Informe de Gestión de Transmilenio año 2002 y 2001



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Con respecto a la gestión de la vigencia 2001, se presentó un incremento sustancial de 124.8% en los ingresos brutos, sin embargo, se debe considerar que para el año 2001 apenas se dio inicio a la operación, que por lo tanto, no reflejó la capacidad real del sistema para generar los recursos que se obtuvieron en el 2002, donde se completó la primera fase proyectada para todo el Sistema TransMilenio. Por lo consiguiente, no es comparable en términos del análisis horizontal, pero sí es importante observar el efecto positivo en la generación de ingresos que tuvo el avance y terminación de la puesta en servicio de las troncales de esta fase.

CUADRO N° 6
INGRESOS DE TRANSMILENIO S.A. COMO ENTE GESTOR PARA LA FASE II

CONCEPTO	VALOR
Participación en los beneficios económicos derivados de la explotación económica del Sistema durante el término de vigencia del presente contrato.	Un valor equivalente al 4% del total de los recursos del Fondo Principal.
OTROS INGRESOS	
A título de derecho de explotación de la concesión.	El valor de veinte millones de pesos (\$20.000.000.00) por cada autobús troncal vinculado al Sistema TransMilenio. Este valor será ajustado con el índice de precios al consumidor a partir de septiembre 1 de 2002, y se descontará de los ingresos del concesionario seis (6) meses después de la fecha de vinculación de cada vehículo.
A título de participación sobre los ingresos que correspondan al CONCESIONARIO.	El 3.53% sobre los ingresos del CONCESIONARIO. Esta suma será liquidada, descontada y pagada semanalmente directamente a TRANSMILENIO S.A. por el administrador de los recursos del Sistema.
El valor de los ingresos que se deriven de las explotaciones económicas colaterales del Sistema.	
En ejercicio de la actividad de control del Sistema	Recibirá el valor de las multas impuestas a los operadores del sistema de alimentación y sistema de recaudo y el 10% de las multas impuestas a los operadores troncales de la Fase DOS.

Fuente: Contratos de Concesión 017,018 y 019 año 2003.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

De otra parte, TRANSMILENIO S.A. aún no ha concesionado la explotación publicitaria del sistema en estaciones y portales, lo que permitiría generar mayores ingresos en aras de mantener la autosostenibilidad del sistema y por ende del gestor.

1.5. GESTIÓN DE TRANSMILENIO Y SU IMPACTO EN LA POLÍTICA SECTORIAL

En un escenario activo²⁷ de inversión del POT, específicamente para el período 2000-2004 se proyectaron recursos para proyectos del sistema de transporte por 0.45 billones²⁸ y de 1.9 billones de pesos²⁹ para el sistema vial, estos valores representan el 33% del total de los recursos de inversión estimados en el POT para este período.

Ahora bien, dentro del proceso de articulación que debe darse entre un instrumento de planeación de mediano y largo plazo como el Plan de Ordenamiento Territorial³⁰ y uno de corto plazo como el del Plan de Desarrollo de un periodo de gobierno³¹ se realizó el ajuste del escenario del POT para el Plan de Desarrollo 2001-2004 bajo los criterios de ajuste de inversiones por disminución de ingresos estimados en 1.8 billones provenientes de la Empresa de Teléfonos de Bogotá y por otras transferencias de la Nación en un monto de 11.000 millones.

Luego de este ajuste las inversiones para el periodo 2001-2004 se estimaron en \$933.362 millones para el Sistema Vial y \$889.876 en componentes del sistemas de Transporte, estas inversiones representan el 36.21% de las programadas para este período, focalizadas en los objetivos de cultura ciudadana, productividad y justicia social, la mayor concentración de recursos se encuentra bajo el programa de movilidad inteligente, el cual tiene como meta “Disminución del 20% de los tiempos de desplazamiento de las personas en la ciudad, con los siguientes proyectos definidos como prioritarios:

- Tres nuevas troncales de transporte masivo: Américas, NQS y Av. Suba.
- Mantenimiento de 500 Km./carril de vías arterias³².

²⁷ El escenario activo considera aumentar los recursos con base en un importante esfuerzo tributario que incluye peajes, cobro de alumbrado público y aumento de algunos tributos, ver “financiamiento del Plan de Ordenamiento Territorial”.

²⁸ Decreto 440 de 2001, Anexo no. 1 Programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial POT-

²⁹ A pesos de 1999.

³⁰ Ley 388 de 1997, Decreto 610 de 2000.

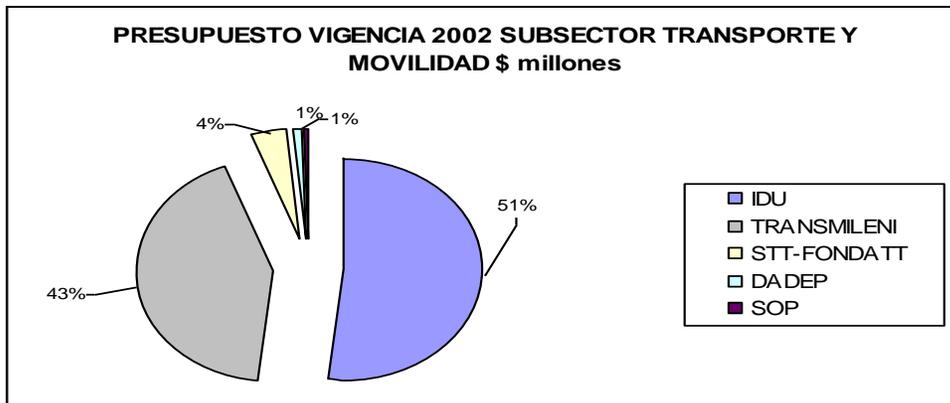
³¹ Ley 152 de 1994, Decreto 440 de 2001

³² Meta en la que SOP a través del convenio con el IDU tiene gestión.

- Ejecución del 10% del Plan Maestro de Ciclo rutas.
- Reducción del parque de buses.

Para la vigencia 2002 al Subsector Transporte se le asignó un presupuesto definitivo de 1,02 billones de pesos, incrementándose en un 36% respecto al año anterior, cuyo presupuesto a precios del 2002 fue de \$752.570 millones, debido básicamente a que se incrementaron las disponibilidades para inversión, especialmente por la política del actual plan de desarrollo “Para Vivir Todos del Mismo Lado”, cuya prioridad sobre el problema de movilidad en la ciudad le inquiera el uso de grandes recursos.

Para la vigencia 2002 el presupuesto definitivo del subsector ascendió a \$832.115 millones, el IDU obtuvo la mayor participación porcentual con el 51%, seguida por TRANSMILENIO con el 43%, STT-FONDATT 4%, DADEP 1% y SOP 1%, lo cual se ve en la Gráfica 6.



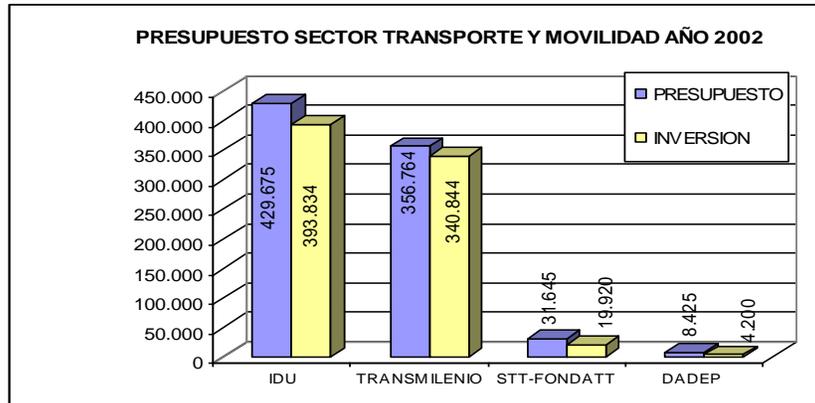
Fuente: TRANSMILENIO e Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-
Elaboró: Subdirección de Análisis Sectorial. D. T. Infraestructura y Transporte.
GRÁFICA Nº 6

La inversión asignada al sector en la vigencia fue de \$758.798 millones, distribuidas como se observa en la Gráfica 7

Para el caso de TRANSMILENIO S.A., como se verá adelante, el presupuesto definitivo para el año de 2002, fue de \$356.764.4 millones de los cuales se ejecutó en Gastos el 99.16% y en Ingresos el 56.80%,

El presupuesto de ingresos tiene como fuente las participaciones (en el sistema) como Ingresos No Tributarios, las Transferencias Nación, Transferencias Administración Central y los Rendimientos Financieros, para el cual se proyectó un

presupuesto inicial de \$313.525.5 millones, del presupuesto definitivo se recaudaron \$202.636.3 millones, que corresponde al 56.8% del total.



Fuente: Cuentas año 2002 presentadas a la Contraloría de Bogotá
Elaboró: Subdirección de Análisis Sectorial. D. T. Infraestructura y Transporte.
GRÁFICA Nº 7

Esta situación se origino por el comportamiento de las Transferencias con un presupuesto de \$319,594.3 millones, que corresponden al 88% del total de ingresos; de los cuales solo se giraron \$167.790.0 millones, equivalente al 52% del recaudo.

Esta situación afecto básicamente el nivel de recaudo que fue del 56,8%, incidiendo en la capacidad de realizar los giros principalmente para cubrir los compromisos adquiridos para el desarrollo de la infraestructura de la segunda fase del Sistema TransMilenio, lo que se observa en la ejecución del presupuesto de gastos el cual a pesar de presentar una ejecución del el 99 %, solo se giraron el 44.68%.

Con referencia al año 2001, esta situación difiere por cuanto para la vigencia del 2002 el reconocimiento de gastos por concepto de Transferencias correspondientes a la causación de los recursos provenientes de la nación y del Distrito Capital para la realización de las obras de infraestructura del Sistema TransMilenio, se efectúa cuando se reciben los ingresos y se reconoce una cuenta por pagar a favor del IDU entidad ejecutora y propietaria de las obras. Durante la vigencia 2001 el reconocimiento de gastos por este mismo concepto se efectuaba en el momento de ejecución de las obras.

La mayor inversión ejecutada fue desarrollada en la prioridad productividad-movilidad inteligente con \$ 76.571.4 millones que corresponden al 99,3% del total de la inversión.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

De otra parte, en el análisis a los planes de desarrollo, se observó que el Plan *“Por la Bogotá que Queremos”* que correspondió al período de 1998-2001 y para el sector se desarrolló con IDU, TRANSMILENIO S.A., STT-FONDATT y DADEP, que las deficiencias prevalecieron en la falta de planeación y descoordinación de las entidades ejecutoras; sin embargo en el caso TRANSMILENIO se debe tener en cuenta que solamente es representativo su análisis a partir del año 2001, cuando entra en operación el sistema, en razón a que el sistema de transferencia como se mencionó antes no se causaba directamente por la entidad. Por lo tanto los recursos ejecutados principalmente se han efectuado en el período del Plan de Desarrollo *“Para Vivir Todos del Mismo Lado”*. Donde se observa que el principal componente ha sido el proyecto 7251 Gestión de Infraestructura del Transporte Público el que presenta un presupuesto Definitivo \$223.488.1 millones, de los cuales al año 2002 se han girado \$50.719.9 millones que corresponden al 22,69% del total.

El resultado de la inversión le permitió a TRANSMILENIO consolidar los servicios de la Fase I del Sistema. Por lo que el 2 de febrero de 2002, se inició la operación del Portal del Norte la cual incluía dos servicios alimentadores y una ruta circular para el acceso de los peatones al portal. Para el 2 de marzo, se dio apertura a las plataformas para la integración al Sistema de las rutas intermunicipales procedentes del norte de la Sabana de Bogotá. Lo mismo que el Portal del Tunal. Posteriormente, fueron puestas en funcionamiento las 2 estaciones (Biblioteca y Parque) ubicadas sobre el ramal que conecta este portal con la Troncal Caracas.

También se dio apertura al acceso al Centro Histórico de la ciudad, a través de dos estaciones en el Eje Ambiental de la Avenida Jiménez, completando de esta forma toda la infraestructura de la Fase I del Sistema TransMilenio.

Se realizó el diseño operacional correspondiente a la Segunda Fase del Sistema TransMilenio (Troncales Américas, NQS y Suba). El cual sirvió de base para el proceso de adjudicación que se realizó en la actual vigencia 2003.

La entidad efectuó el seguimiento a los estudios y diseños de los componentes de la segunda fase del sistema: las Troncales NQS y Avenida Suba con sus respectivas estaciones de cabecera, la estación de cabecera de la Troncal Américas y las Estaciones Intermedias de Avenida Jiménez y Banderas. También, a los correspondientes cronogramas de ejecución y a las obras que se encontraban en desarrollo durante la vigencia que correspondieron a la Troncal Américas y a los pendientes de la Fase I.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Igualmente, realizó el seguimiento a la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión, en especial al proyecto Gestión de Infraestructura, cuyos fondos provienen del Convenio Nación – Distrito, los cuales son ejecutados a través de contratación efectuada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, en desarrollo del convenio.

En cuanto al Balance Social, la implantación del Sistema TransMilenio que como ya se mencionó para el segundo año de operación del Sistema, con la terminación de la fase I, se logró atender una población demandante del servicio de transporte público de 5.474.584 habitantes, del cual TRANSMILENIO S.A. se propuso atender 720.000 pasajeros por día, cifra que se cumplió en casi un 103% transportando en promedio 770.000 pasajeros/día en promedio alcanzando una cobertura del servicio del 16.4%. Lo cual generó que se lograran aumentos significativos en la demanda en todas las localidades, lo mismo, que en todos los estratos.

En cuanto a la inversión realizada en el año 2002 aumentó en relación del año 2001, aunque la ejecución disminuyó de 29.24% a 22.80%, teniendo en cuenta los giros. Por lo tanto en razón a lo anterior la inversión per cápita sobre el total de pasajeros del año 2002, disminuyó con relación a la del 2001 de 399.5 a 249.2 pesos/pasajero, por cuanto el aumento de pasajeros fue más que proporcional que el aumento de la inversión total.

Sin embargo, una de las causas de la deficiente movilización de Bogotá es el inadecuado mantenimiento de la malla vial donde circulan a diario 672.07433 vehículos matriculados en Bogotá y 335.17934 registrados en municipios vecinos, que generan 10 millones de viajes, los cuales son atendidos en un 72% por transporte de servicio público que representa el 12.5% del parque automotor rodante en la ciudad con un total de 83.91735 de los cuales 25.462 vehículos pertenecen al sistema de servicio público colectivo³⁶ que cubren las 535 rutas urbanas y 85 rutas periféricas autorizadas asignadas a 67 empresas que prestan su servicio en la ciudad. Estos vehículos originan congestión en la malla vial, con resultados tales como infraestructura vial insuficiente, recursos escasos y por tanto una gestión deficiente.

³³ Datos suministrados por Servicios Especializados de Tránsito y Transporte

³⁴ Ministerio de Transporte, Estadísticas de Transporte Automotor a noviembre de 2002.

³⁵ Diariamente se movilizan en transporte público colectivo 6.200.000 personas y en TransMilenio 1.028.000 personas.

³⁶ Vehículos de Servicio Público Colectivo SETT- STT: 9.983 buses, 8675 busetas y 6.804 microbuses.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Con la entrada en funcionamiento del Sistema de Transporte Masivo TransMilenio, la malla vial local presenta condiciones de deterioro progresivo, razón por la cual las necesidades de recuperar, mantener y construir la malla vial han aumentado, afectando el costo social y por ende en la calidad de vida del ciudadano, además de que los usuarios del Sistema TransMilenio son tan solo del 17% frente al total de beneficiarios del transporte público, siendo aún bajo frente a la problemática del transporte y la movilidad.

Adicionalmente, se han generado congestiones colaterales en las vías alternas y que sirven de acceso al sistema, asimismo, no se han asumido las soluciones a dichos problemas, ni aquellos que se habían previsto en estudios previos, como es el caso de la calle 92, donde, se dijo: *“Los viajes originados entre la calle 100 y la calle 85 que requieren acceder a la NQS hacia el sur cuentan como única salida directa con la calle 82 lo que ocasiona congestión, dada la insuficiencia de esta vía para evacuar los volúmenes que demanda este flujo*³⁷.

En cuanto al recaudo cabe mencionar que desde del inicio de la operación el 6 de enero de 2001 el recaudo del Sistema TransMilenio operado por la firma ANGELCOM S.A., ha requerido permanentes ajustes y modificaciones tecnológicas, con el propósito de mejorar la prestación del servicio.

TRANSMILENIO S.A. ha presentado dificultades para la administración y supervisión del contrato de concesión, por lo tanto, se contrató una auditoría permanente a sistema de recaudo la cual inició sus labores en el mes de diciembre de 2001. Como resultado de esta auditoría se ha evidenciado desorganización en el proceso. Igualmente, se ha corroborado lo observado en el informe de auditoría de la vigencia 2001, por parte de la Contraloría, donde se establecieron diferencias en el recaudo y lo consignado, generando sobrantes, sin que se haya determinado apropiadamente su origen, situación que aun no se ha corregido (ver capítulo IV).

Por lo que se había continuado el proceso de Implantación, generando cambio de Tipología y el diseño definitivo del Sistema de Recaudo, el cual incluye los protocolos y procedimientos de pruebas, quedando contemplado para ser entregada para revisión de TRANSMILENIO S.A. y la Universidad de los Andes, el 10 de enero de 2003, para tener implementada la solución de mejora del sistema de recaudo el 23 de febrero de 2003. También se había definió, la adopción de la mejora a la salida y la utilización de las tarjetas con carga variable con miras a optimizar el servicio, propuesta por ANGELCOM S.A. Por lo tanto, se estima que

³⁷ Ciudad Central Vialidad y Transporte en el Centro Expandido. Fabio Regueros. 1998. pag 11.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

el sistema de recaudo para la primera fase debe estar funcionando de manera definitiva en este primer semestre del año en curso.

Par el caso de la Fase II, se viene adelantando el proceso de selección del operador que manejará la concesión de recaudo en esta fase, para lo cual se han establecido algunas diferencias en los requerimientos contractuales con respecto a la concesión de la Fase I (ANGELCOM), entre las que se destacan el cobro del Precio Licitado Unitario (PLU), el cual se definió en máximo \$131 por pasaje vendido, mientras el actual operador presentaba un PLU al 31 de diciembre del 2002 de \$91,50. Esta diferencia obedece a las inversiones que tendrá que efectuar el concesionario de recaudo de la segunda fase en lo relacionado con el Centro de Consolidación de Recaudo que será controlado por el Gestor, es decir TRANSMILENIO S.A., así como por las diferencias en demanda, adquisición de pasajes, sobre los corredores de la Fase II respecto a los de la Fase I, de acuerdo a las estimaciones efectuadas por el estudio de Steer Davies and Gleave.

Igualmente, se establecieron unas exigencias, en la cláusula 80 de la minuta para la concesión de la segunda Fase, en equipos que permitan cumplir unos niveles de servicio, que no se contemplaron en la Fase I, resaltando entre otros *“el tiempo de acceso a la zona paga troncal: incluyendo tiempo de espera en cola y tiempo de ejecución de la transacción en la BCA, máximo 30 segundos”*, con lo que se pretende corregir y optimizar una de las principales fallas del sistema, que afectan el índice de velocidad en el desplazamiento de los usuarios de TransMilenio, como ya se dijo antes.

De otra parte, el proyecto de Acuerdo 017 de febrero de 2003, determina la Estructura General de la Administración Distrital, establece en su artículo 109 que el Sector Movilidad y Espacio Público estará integrado por la Secretaría del mismo nombre, como entidades adscritas el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y la Defensoría del Espacio Público (DADEP) y como entidades vinculadas la Sociedad Pública: Empresa de Transporte del Tercer Milenio (TRANSMILENIO) y la Sociedad de Economía Mixta: Terminal de Transporte S.A.

Igualmente, el mismo proyecto establece en su artículo 123 de Reordenamiento Institucional la fusión de la Secretaría de Tránsito y Transporte a la Secretaría de Movilidad y Espacio Público, la fusión de la Secretaría de Obras Públicas (SOP) al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y la supresión del Fondo de Educación y Seguridad Vial (FONDATT).

Conclusiones



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Conclusiones

La situación de TRANSMILENIO S.A. evidencia que su gestión operativa y financiera esta relacionada directamente al avance de las obras de infraestructura del sistema y al desarrollo del convenio con la nación para su cofinanciación. Los cuales presentan atrasos, que han generado que se presenten bajos resultados en los indicadores de ejecución y los niveles de cumplimiento en las metas del plan de desarrollo como se evidencia en el Capitulo IV de este informe.

Se observa que en las decisiones tomadas por parte de la Administración Distrital y adoptadas por el Gobierno Nacional, se ha resuelto no cumplir con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial – POT, en cuanto al objetivo de implementar el Sistema Integral de Transporte Masivo – SITM, al dedicarle todos los recursos al componente flexible (Sistema TransMilenio) dejando de lado el componente rígido, es decir la primera línea del metro.

De otra parte la administración Distrital dirige todos sus esfuerzos, por la rigidez de sus recursos a un solo componente del sistema de transporte³⁸ dejando en rezago de la gestión otros componentes prioritarios que dan la integralidad y la eficiencia al sistema como son: El tren de cercanías, los Estacionamientos Públicos, los Terminales de Transporte (interurbanos de pasajeros y mercancías); asimismo las necesidades de atención del sistema vial. Lo que sin duda alguna puede estar generando perdida de beneficios por no darse la evaluación bajo aspectos técnicos de funcionalidad entre los diferentes sistemas: De transporte, Vial y de Espacio Público.

Lo anterior, vislumbra un alto riesgo en no lograr las metas del POT, asumidas en el Plan de Desarrollo, en cuanto a mejorar la movilidad de la Ciudad, en razón de que un solo componente del sistema integral de transporte no puede otorgar la capacidad suficiente para cubrir las necesidades de Transporte publico en Bogotá y por ende para mejorar las condiciones de movilidad en general.

Se ha logrado mejorar sustancialmente los indicadores de gestión en el año 2002, sin embargo estos no reflejan directamente la gestión de la entidad, si no en principio son el resultado del efecto del avance de la incorporación al servicio de las obras de la primera fase, situación que se refleja, en el indicador de velocidad, el cual mostró un incremento importante con relación a la velocidad promedio del servicio colectivo, pero que presento disminución al final del periodo frente a la velocidad alcanzada a finales del año 2001 y primeros meses del 2002.

³⁸ Sistema Integrado de Corredores Troncales de Buses y Rutas Alimentadoras”

2. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

2.1. LOS NEGOCIOS DE LA ENTIDAD

2.1.1. El funcionamiento de la Empresa TRANSMILENIO S.A.

Durante la vigencia analizada la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A., logró incrementar su porcentaje de participación en los ingresos del Sistema del 3% al 4%. Efectivamente, mediante otro sí suscrito el día 9 de Septiembre de 2002 con los agentes del sistema, la entidad modificó el porcentaje de su participación gracias principalmente a los excelentes resultados arrojados por el nuevo sistema de transporte masivo y en consideración a que la situación financiera mostrada al finalizar la vigencia fiscal de 2001, no era la más alentadora³⁹.

Como consecuencia de ésta acertada decisión de la empresa, solamente en algo más de tres (3) meses TRANSMILENIO S.A. recibió ingresos adicionales por valor de \$641.7 millones y espera que con el comportamiento ascendente de la demanda de pasajeros día, proyectada por la empresa, perciba ingresos futuros adiciones de aproximadamente \$39.580.67 millones en lo que resta de las concesiones de la Fase I del Sistema⁴⁰.

Así mismo, se realizó el diseño operacional correspondiente a la Fase II del Sistema TransMilenio consistente en la construcción y puesta en marcha de las Troncales Américas, Norte Quito Sur (NQS) y Suba, y se inició el proceso de contratación para escoger los concesionarios de Troncal y de Recaudo para dicha Fase, mediante la elaboración de los Pliegos de Condiciones y la apertura de las licitaciones públicas N° 07 y 08 de 2002. Es de señalar que la Licitación N° 07 de **2002 cuyo objeto es la selección de tres (3) operadores de troncal** fue adjudicada en febrero 3 del año 2003 y que con dicha escogencia TRANSMILENIO S.A., nuevamente aumenta el porcentaje de su participación por operador como se muestra más adelante.

³⁹ La Contraloría de Bogotá en desarrollo de la labor de auditoría a la cuenta fiscal de 2001, demostró problemas significativos en el equilibrio financiero de la estructura tarifaria aprobada para el Sistema y realizó los cálculos financieros que demostraron que con la participación del 3% sobre los ingresos del Sistema, la Empresa Transmilenio S.A. no era auto sostenible. Por consiguiente, el ente de control recomendó realizar los análisis pertinentes para la modificación de la participación del gestor.

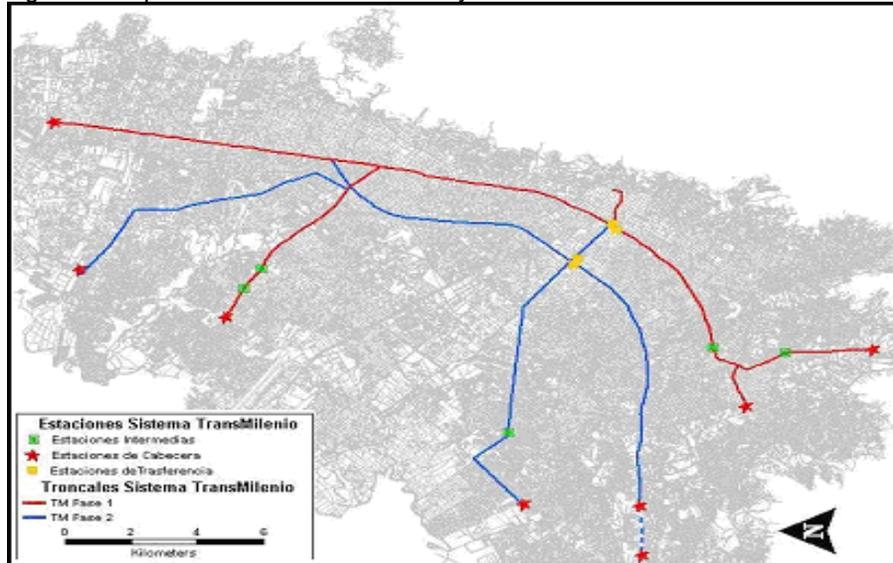
⁴⁰ TRANSMILENIO S.A. – Oficio N° 0736 de Febrero 19 de 2002



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La Fase DOS del Sistema TransMilenio comprende los siguientes corredores: Troncal Américas, Troncal Norte –Quito – Sur y Troncal Suba (ver figura)

Figura 1 Mapa Troncales Fases UNO y Dos



Fuente: Pliego de Condiciones y Adendos

CUADRO N° 7
CARACTERÍSTICAS CORREDORES TRONCALES FASE DOS

	AMÉRICAS	NQS	SUBA	TOTAL Fase DOS
RECORRIDO				
Inicio	Clle 13-Cra. 10	Auto norte - Calle 92	Calle 80 - Av. Suba	
Vías	Clle 13; Américas; Av. Cali	NQS (Av. Quito)	Av. Suba (A.Bateman); Transversal de Suba	
Fin	Av. Cali - Av.V/cencio	NQS – Av. Bosa – Soacha	Transversal de Suba - Av. Cali	
LONGITUD	11 Km	24 Km	10 Km	45 Km
ESTACIONES SENCILLAS	16	29	13	58
ESTACIONES DE INTEGRACIÓN				
Troncal	Av. Jiménez (Calle 13-Cra. 12) Ricaurte (Calle 13 – Cra. 28)	Ricaurte (NQS – Calle 12)		3
Intermedia	Banderas (Av. Américas – Cra. 75)			
PUNTES PEATONALES	10	24	2	27 (sic)
PORTAL Y PATIOS				
Ubicación	Av. Ciudad de Cali con Av. Villavicencio	Autopista Sur con Kr. 80 Soacha	Av. Ciudad de Cali con Av. Transversal de Suba	
CONEXIONES				
Troncal	Caracas	Calle 92; Calle 80; Suba	Calle 80; NQS	

FUENTE: Transmilenio S.A. Contratos de Concesión No. 016 /03, 017 /03 y 018 /03



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

En desarrollo de la Licitación Pública N° 07 de 2002, TRANSMILENIO S.A. incluyó en los pliegos de condiciones algunos aspectos positivos para la Empresa que hacia el futuro le generarán incrementos importantes en sus ingresos por una parte, y por la otra disminución de los gastos de operación en que viene incurriendo en desarrollo de la Fase I del Sistema. A continuación se resaltan algunos de estos aspectos.

2.1.1.1. Oferta a la Ciudad - Derecho a la Explotación de la Concesión

En los Pliegos de condiciones de la Licitación 007/02, se incluyó un nuevo ingreso para la empresa gestora del Sistema TransMilenio consistentes en un valor que el concesionario pagará a TRANSMILENIO S.A., a título de derecho a la explotación de la concesión. Dicha suma deberá ser cancelada 6 meses después de vincular cada vehículo al Sistema, en un valor equivalente a \$20.00 millones a precios de 1° de septiembre de 2002, por cada autobús troncal que se vincule al sistema.

Los ingresos adicionales que recibirá TRANSMILENIO S.A. por este concepto serán de \$7.062.98 millones a precios de marzo de 2003. Tanto en los Pliegos de condiciones como en los contratos establecieron que este dinero se pagará 6 meses después de vincular cada vehículo al Sistema y que el valor deberá ser ajustado con el I.P.C. mensual, certificado por el DANE, teniendo en cuenta el Cronograma de Implantación de la Fase II, se tiene:

Según los cálculos realizados por la Contraloría, a septiembre de 2005 (fecha en que ingresarán la totalidad de los 335 autobuses troncales de la Fase II) TRANSMILENIO S.A., recibirá \$7.971.76 millones. Estos ingresos se distribuyen entre los años 2004 (\$2.157.04 millones) y 2005 (\$5.814.72 millones) y se detallan en el anexo N° 4 de este informe.

2.1.1.2. Participación de TRANSMILENIO S.A. en los Ingresos del Concesionario

Los Pliegos de Condiciones de la Licitación 007/02 (Adendo N° 2) incluyeron un ingreso adicional que obtendría TRANSMILENIO S.A., con la oferta que debían presentar los participantes en la concesión por la explotación económica del transporte público masivo del Sistema TransMilenio (“oferta ala ciudad”) sobre los ingresos del concesionario establecido en mínimo de 2%.

Basados en los cálculos preliminares realizados por la Empresa TRANSMILENIO S.A. sobre la proyección de ingresos 2003-2007, se proyectó por parte de la Contraloría los ingresos que obtendría TRANSMILENIO durante el período 2003-2007, tomando en cuenta el 3.53 % de porcentaje de participación ofertado por los participantes de la licitación a quienes se les adjudicaron los contratos de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

concesión obteniendo unos ingresos para el período 2003-2004 de \$16.556.40 millones de pesos corrientes, como se muestra en el cuadro siguiente.

CUADRO N° 8
PROYECCIÓN INGRESOS ADICIONALES DE TRANSMILENIO S.A.
SOBRE INGRESOS DEL CONCESIONARIO 2003 - 2007

Año	% Estimado *	Partic. Ingresos *	Valor Ingresos *	Ingresos Estimados de Operadores Troncal**	Ingresos Estimados de TransMilenio S.A **	% Promedio Propuestas ***	Partic. S/n **	Valor Ingreso Estimado**
2003		3,5	70,22	2.006,29	70,82	3,53		70,82
2004		3,5	1.621,67	46.333,43	1.635,57	3,53		1.635,57
2005		3,5	4.601,96	131.484,57	4.641,41	3,53		4.641,41
2006		3,5	4.946,45	141.327,14	4.988,85	3,53		4.988,85
2007		3,5	5.175,39	147.868,29	5.219,75	3,53		5.219,75
TOTAL								16.556,40

* Calculos preliminares realizados por TransMilenio S.A. En documento: "Proyección de Ingresos: años 2003-2007"

** Calculos de la Contraloría de Bogotá, sobre calculos preliminares realizados por TransMilenio S.A.

Con un escenario de porcentaje de participación de los Ingresos de los Concesionarios a TransMilenio del 3.5%

Fuente: Cálculos propios sobre Documento Técnico de proyección de ingresos 2003-2007, revisión enero de 2003 y sobre contratos de concesión operadores de troncal No. 106 /03, 017/03 y 018/03.

Costos de Operación de Troncal que TRANSMILENIO S.A. Traslada al Operador Troncal FASE II.

2.1.1.3. Costos por Servicio de Vigilancia de Estaciones

El Pliego de Condiciones y Adendos de la Licitación 007/02, al igual que los Contratos de Concesión de Operadores de Troncal FASE II suscritos en el 2003, en el numeral 4.3.5 Cláusula Décima, establecieron como obligaciones de los Operadores Troncal, entre otras: *“Contratar el servicio de vigilancia para las estaciones que le han sido asignadas en el ANEXO 3 del contrato, con una o varias empresas que cumplan con los requisitos exigidos para el efecto por las normas que regulan dicha actividad; así mismo, debe garantizar la prestación del servicio de vigilancia, entre 6:00 PM y 6:00 AM, los 365 días del año, mientras dure la concesión. En los Portales el servicio de vigilancia deberá ser de 24 horas, por lo que debe prestar el servicio de vigilancia, a partir de la fecha que para cada una de las estaciones, defina TRANSMILENIO S.A. a través de una comunicación escrita enviada al CONCESIONARIO, con por lo menos 15 días hábiles de anterioridad a la fecha de inicio del servicio”.*

De acuerdo con las proyecciones realizadas por la Contraloría con base en los contratos de vigilancia suscritos desde la fecha en que entró en operación el sistema (Diciembre 18/2000), los costos referidos ascienden anualmente a \$952.45 millones, de tal forma que para la duración total de las Concesiones TTRANSMILENIO S.A. obtendría un ahorro aproximado de \$14.286.79 millones (a precios constantes de 2003). ver cuadro.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO N° 9
COSTOS DE SERVICIO DE VIGILANCIA FASE II
TRASLADADOS POR TRANSMILENIO S.A. AL OPERADOR DE TRONCAL⁴¹

Millones de pesos de 2003							
TRAMO	Fecha implantac. Operac.	Estaciones II Fase	Valor anual Promedio Por cada Estación*	Valor Promedio Por tramo **, **		No. años Durac. Cto	Valor total por durac. Ctos Operac.
Calle 13	ago-03	8	15,6	124,80			
Banderas + Portal	oct-03	10	15,6	156,00			
					280,80	15	4.212
NQS Norte	ag-04	11	15,6	171,60			
Suba Calle 80 Av. Boyacá	sep-04	8	15,6	124,80			
Suba Av. Boyacá-Portal	oct-04	6	15,6	93,60			
Portal de Suba 1 NQS Sur 1	nov-04	11	15,6	171,60			
Soacha NQS	dic-04	2	15,6	31,20			
					592,80	15	8.892
Soacha NQS	mar-05	5	15,6	78,00			
					78,00	15	1.170
Total V/r vigilancia II Fase		61			951,60	15	14,286,788,040
* Según Cálculos de Costos de Fase I							
** A precios Constantes de 2003							

Fuente: TRANSMILENIO S.A. Contratos de Prestación de servicio de vigilancia No.102/00, 07/01, 08/02 y 27/ 03

2.1.1.4. Costos por Servicio de Aseo en Estaciones

Igualmente, el Pliego de Condiciones de la Licitación 007/02, y los Contratos de Concesión de Operadores de Troncal FASE II (016/03, 017/03 y 018/03), establecieron en el numeral 4.3.4, cláusula Novena, como obligaciones de los Operadores Troncal, entre otras: “(...) asegurar que la empresa prestataria preste el servicio de aseo con personal calificado, debidamente entrenado, con los equipos y accesorios necesarios para realizar la labor y protegerse conforme a las normas de seguridad industrial. El servicio de aseo debe ser prestado bajo las condiciones mínimas de operación y desarrollo y de acuerdo a las actividades y los términos que se establezcan; así mismo deberá prestar el servicio de aseo, a partir de la fecha que para cada una de las estaciones, defina TRANSMILENIO S.A. a través de una comunicación escrita enviada al CONCESIONARIO, con por lo menos 15 días hábiles de anterioridad a la fecha de inicio del servicio”.

⁴¹ Con base en los contratos de prestación de servicios por vigilancia de la PRIMERA FASE, suscritos desde diciembre del año 2000, (No. 102/00, 007/01, 008/02, y 27/03) considerando: valor, meses de duración, número de puestos de vigilancia de 8 horas, No. puestos de vigilancia de 24 horas, número de estaciones, se procedió luego a obtener el valor anual por estación y por contrato, para posteriormente obtener el costo promedio anual por estación. De esta forma se pudo establecer el costo promedio anual por estación (\$15.61 millones corrientes) de acuerdo con el cronograma de implantación de la SEGUNDA FASE, se obtuvo el costo promedio anual por tramo (fecha de implantación) y estación y luego el costo a que ascendería el servicio de vigilancia por la duración de los contratos de concesión de operadores de troncal, Fase Dos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Por este concepto TRANSMILENIO S.A, obtendrá un ahorro anual de \$920.65 millones (a precios constantes de 2003) de tal forma que por el período de duración de los contratos de operadores de troncal de la Fase II se trasladan a los concesionarios \$13.809.71 millones⁴².

En resumen, como producto de la Licitación Pública N° 07 de 2002, TRANSMILENIO S.A. Traslada a los Concesionarios Operadores de Troncal costos del Sistema por un valor aproximado de \$28.096.5 millones como se muestra en el cuadro.

CUADRO N° 10
RESUMEN COSTOS QUE TRASLADA TRANSMILENIO S.A.
A LOS OPERADORES DE TRONCAL – FASE DOS

CONCEPTO	PERIODO	VALOR	DURACION CONTRATOS	VR. TOTAL EN LA CONCESION
Vigilancia en 61 Estaciones del sistema	Anual	952,45	15	14.286,75
Aseo de 61 Estaciones del Sistema	Anual	920,65	15	13.809,75
TOTAL		1.873,10		28.096,50

Fuente: TRANSMILENIO S.A. Contratos de Prestación de servicios de aseo Estaciones para las Estaciones Fase I N° 60/02, 5/02 y 30 /03. CPS de vigilancia No. 102 /00, 07 /01, 08/02 y 27/ 03. Pliegos, Adendos, Anexos Licitación 007/02, Cronograma de implantación de la Fase Dos, para determinar el número de estaciones por tramo. Contratos de Concesión de Operadores de Troncal Fase I, en lo correspondiente a las Obligaciones de TRANSMILENIO S.A. - Dirección Financiera, Documento: Estimación Costo de Comunicaciones

Por otra parte, al finalizar el año 2002 la empresa contó con una planta de personal de 80 cargos que le representaron un gasto total durante la vigencia fiscal analizada de \$4.931.49 millones⁴³. Esta planta de cargos puede considerarse baja en relación con la complejidad de las funciones que realiza la empresa, lo cual motivó que durante la vigencia fiscal en análisis se celebraran un total de 242 Contratos de Prestación de Servicios (incluyendo OPS) cuyo valor

⁴² Para calcular los costos que TRANSMILENIO S.A. traslada a los Operadores de Troncal de la FASE DOS, se tomo en cuenta, por parte del Ente de Control contratos de prestación de servicios por aseo de la PRIMERA FASE, suscritos desde diciembre del año 2000, (No. 60 /00, 005/ 02y 030 /03) y se consideró: Valor, meses de duración, número de estaciones, se procedió luego a obtener el valor anual por estación y por contrato, para posteriormente obtener el costo promedio anual por estación. Se obtuvo el costo promedio anual por estación, (\$15.092.579) de acuerdo con el cronograma de implantación de la SEGUNDA FASE, se calculó el costo promedio anual por tramo (fecha de implantación) y estación, y luego por el período de duración de los contratos de operadores de troncal, Fase Dos.

⁴³ Cifra tomada de la ejecución presupuestal a diciembre 31 de 2002, incluyendo aportes patronales, columna de "Total compromisos"



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

total en el año fue de \$6.315.57 millones, cifra que representa el 128.06% del valor de la nomina de empleados del 2002.

En el periodo en análisis el Sistema TransMilenio incrementó de manera significativa el número de pasajeros transportados y consecuentemente el valor de los ingresos generales al pasar de 119.8 millones de pasajes vendidos que representaron un ingreso bruto de \$102.856.20 millones en el año 2001 a 208.02 millones de pasajes vendidos y \$187.873.60 millones de ingreso en el año 2002, con lo cual se evidencia un incremento del 82.65% en los ingresos brutos del sistema. En total, en el tiempo que lleva en operación el sistema (años 2001 y 2002), se han vendido 327.88 millones de pasajes que representan ingresos brutos por valor de \$290.729.80 millones.

2.2. SITUACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE TRANSMILENIO S.A.

2.2.1. Situación Financiera

Si bien durante la vigencia en análisis TRANSMILENIO S.A. incrementó significativamente sus ingresos cuyo monto total pasó de \$85.132.34 millones a Diciembre 31 de 2001 (incluyendo transferencias y otros ingresos) a \$173.018.44 en Diciembre 31 de 2002, la Empresa arrojó una pérdida acumulada al cierre de esta vigencia de \$22.615.58 millones como consecuencia de haber presentado el nivel de ingresos mostrado y \$194.439.86 millones en gastos operacionales y otros gastos respectivamente.

En relación con los ingresos propios de la empresa como gestor del Sistema, la Sociedad mostró para el año 2002 ingresos por \$6.885.89 millones, cifra muy similar a la mostrada por concepto de otros ingresos, que arrojó unos recaudos de \$5.923.58 millones. En estas condiciones para el año 2002, TRANSMILENIO S.A. no es auto sostenible, en razón de que mientras los ingresos que genera alcanzan un monto de \$12.809.47 millones, sus gastos administrativos y operacionales suman \$17.619.72 millones, como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 11
EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. –
ESTRUCTURA DE INGRESOS PROPIOS VS GASTOS
(Millones de pesos)

CUENTA	CONCEPTO	VALOR	%
	INGRESOS (A)	12.809.47	
43	VENTA DE SERVICIOS	6.885.89	53.76%
4330	Servicios de Transito y Transporte	6.885.89	53.76%



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUENTA	CONCEPTO	VALOR	%
48	OTROS INGRESOS	5.923.58	46.24%
	GASTOS (B)	17.619.72	
51	ADMINISTRACION	6.518.63	37.00%
52	OPERACIÓN	8.298.65	47.10%
53	PROVISIONES, AGOTAMIENTO, DEPREC.	1.608.28	9.13%
58	OTROS GASTOS	1.194.15	6.77%
	DIFERENCIA A-B	4.810.25	

FUENTE: TRANSMILENIO S.A. Estados Financieros 31/12/2002

Es de anotar que durante la vigencia analizada TRANSMILENIO S.A. efectúa el registro de sus ingresos por concepto de Transferencias provenientes del la Nación y del Distrito Capital cuando se reciben. Los gastos correspondientes a estas transferencias relacionados con la construcción de obras civiles para el Sistema TransMilenio por parte del IDU, se causaron en el momento de ejecución de las obras, lo que generó un cambio en la política contable en relación con el año anterior. El efecto de este fue un mayor valor de los gastos por transferencias hacia el IDU por valor de \$17.752.52 millones y una mayor pérdida por el mismo valor; de no haberse efectuado este cambio la pérdida del ejercicio de 2002 hubiera ascendido a \$5.000.00 millones.

Los principales indicadores financieros presentan el siguiente comportamiento:

Razón Liquidez: Activo Corriente / Pasivo Corriente (millones de pesos)

$$\frac{46.671.22}{45.167.65} = 1.03$$

El resultado muestra que por cada peso que la empresa debe cancelar en el corto plazo, sólo tiene \$1.03 como respaldo, situación que debe ser tenida en cuenta por la Gerencia como una alerta para mejorar su situación de liquidez en el futuro inmediato.

Capital de Trabajo: Activo Corriente - Pasivo Inmediato (millones de pesos)

$$46.671.2 - 45.167.65 = 1.503.56$$

El capital de trabajo muestra que TRANSMILENIO S.A. dispone de \$1.503.56 millones como recursos libres de compromiso, lo cual con relación al activo sólo representa el 1.69%.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Rentabilidad del Activo: Utilidad / Activo (millones de pesos)

$$\frac{-22.615.58}{88.765.06} = -0.2548$$

Durante la vigencia fiscal de 2002 el activo de TRANSMILENIO S.A. no fue rentable y por el contrario por cada peso que la empresa tiene en su activo se perdieron 0.25 pesos.

No obstante lo anterior, se espera que con la entrada en operación de la Fase II del Sistema, TRANSMILENIO S.A. incremente significativamente sus ingresos y logre el equilibrio financiero que le permita iniciar el proceso de auto sostenibilidad financiera.

2.2.2. Situación Presupuestal

Para la vigencia fiscal de 2002, TRANSMILENIO S.A. aprobó un presupuesto definitivo de ingresos de \$356.764.4 millones de los cuales a 31 de diciembre se ejecutaron \$202.636.33 millones (56.8%). Este comportamiento obedece al bajo nivel de recaudo que se observa en el rubro de Transferencias con ingresos efectivos de \$167.790.04 millones (52.5% de ejecución). Se destaca el hecho de que las transferencias de la Nación muestran una ejecución del 64.44% (\$97.678.49 millones) mientras que las del Sector Central del Distrito apenas alcanzan el 41.73% (\$70.111.55 millones).

En relación con los ingresos propios de la Empresa, los rubros de Rentas Contractuales y de Participaciones presentaron unos recaudos efectivos durante la vigencia de \$6.508.79 y \$5.992.43 millones respectivamente, representativos del 99.24% y 84.16% de ejecución para cada caso. El siguiente cuadro muestra la ejecución presupuestal de ingresos de la vigencia 2002:

CUADRO N° 12
TRANSMILENIO S.A. – PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EJECUCIÓN A 31/12/2002

Millones de pesos

CODIGO	RUBRO PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	EJECUCIÓN	% EJEC.
1	DISPONIBILIDAD INICIAL	15.729.423	15.729.43	100.00%
2	INGRESOS			
2.1	INGRESOS CORRIENTES	13.748.84	13.425.73	97.65%
2.1.2.	NO TRIBUTARIOS	13.748.84	13.425.73	97.65%
2.1.2.04	Rentas contractuales	6.558.79	6.508.79	99.24%

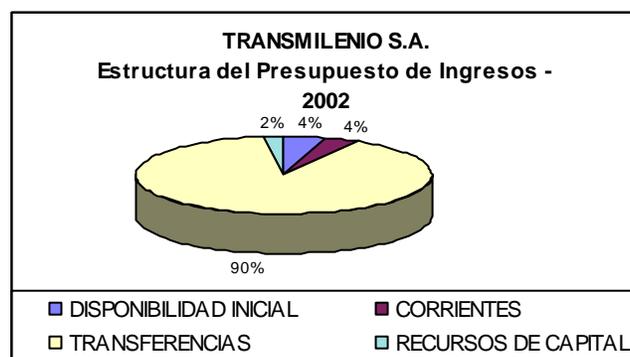


CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CODIGO	RUBRO PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	EJECUCIÓN	% EJEC.
2.1.2.06	Participaciones	7.120.05	5.992.43	84.16%
2.1.2.10.	Otros Ingresos no tributarios	70.00	924.51	1.320.72%
2.2.	TRANSFERENCIAS	319.594.28	167.790.04	52.50%
2.2.1.	NACION	151.570.71	97.678.49	64.44%
2.2.4.	ADMINISTRACION CENTRAL	168.023.57	70.111.55	41.73%
2.4.	RECURSOS DE CAPITAL	7.691.86	5.694.14	73.99%
2.4.7.	Otros Recursos de Capital	7.015.00	4.267.46	60.83%
2.4.3.	RENDIMIENTOS OP. FINANCIERAS	676.86	1.423.68	210.34%
TOTAL		356.764.40	202.636.33	56,80%

FUENTE: TRANSMILENIO S.A. Ejecución Presupuesto de Rentas e Ingresos a 31/12/2002

Con relación a la estructura presupuestal de la Empresa, ésta tiene su principal fuente de recursos en las Transferencias, las cuales representan el 89.58% del total de ingresos presupuestados para la vigencia (\$319.594.30 millones), mientras que los ingresos generados por la actividad propia de la Empresa apenas equivalen al 3.85% (\$13.748.84 millones) de los cuales \$7.120.05 millones (1.99%) corresponden a las participaciones generadas por la prestación del servicio público de transporte masivo. Esta situación se debe por una parte a que TRANSMILENIO S.A. es la encargada de efectuar todos los giros relacionados con la puesta en marcha del nuevo Sistema de Transporte Masivo que se financia con recursos del orden Nacional y Distrital y por la otra a que el Sistema de Transporte apenas se encuentra en la etapa I de ejecución . La estructura presupuestal se muestra en la siguiente gráfica:



Gráfica N° 8

El presupuesto de gastos por su parte, muestra una ejecución de \$353.769.17 millones representativos del 99.16%. Vale la pena mencionar que la estructura del presupuesto de gastos de la Empresa premia a **los gastos de Inversión**, los cuales representan el 95.53% del total presupuestado para la vigencia con una asignación definitiva de \$340.844.38 millones y una ejecución acumulada del



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

95.8% representativos de \$339.696.13 millones con unos giros efectivos de \$148.075.17 millones (43.44%).

Así mismo se destaca el hecho de que el proyecto 7251 denominado “*Gestión de Infraestructura y Transporte Público*” es ejecutado físicamente por el IDU de acuerdo con lo establecido en el convenio interadministrativo N° 05 de 2002 y que el presupuesto aprobado para este rubro de \$223.488.18 representa el 98% del total presupuestado para Inversión Directa en el año 2002.

Los **Gastos de Funcionamiento** presupuestados para la vigencia 2002, ascendieron a \$15.061.74 millones, el 4.2% del total del presupuesto de gastos; de los cuales se ejecutaron \$14.074.04 millones, el 93% de ejecución con giros reales de \$9.989.36 (66.32%).

Como se acaba de mencionar, dentro de los gastos de inversión, se destaca el proyecto 7251 “*Gestión de Infraestructura y Transporte Público*” con una asignación presupuestal de \$223.488.18 millones (65.57% del total del presupuesto de inversión de la vigencia) y una ejecución acumulada a 31 de diciembre de 2002 de \$222.987.96 millones representativa del 99.78% de ejecución. En el cuadro N° 13 de se presenta el presupuesto de gastos y su ejecución a 31 de diciembre de 2002.

No obstante, la ejecución mostrada en este proyecto corresponde en gran parte a compromisos adquiridos durante el último trimestre del año, situación que no permite un avance físico adecuado del proyecto, pues como se verá adelante, el 77.68% del rubro presupuestal quedó como cuentas por pagar de la vigencia.

CUADRO N° 13
EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A. –
PRESUPUESTO DE GASTOS Y EJECUCIÓN A 31/12/2002

Millones de pesos

CODIGO	RUBRO PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	EJECUCIÓN	% EJEC.
3	GASTOS			
3.1	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	15.061.74	14.074.04	93,44%
3.1.1.	Administrativos	5.761.99	5.336.33	92,61%
3.1.1.1.	Servicios Personales	2.887.93	2.669.30	92,43%
3.1.1.2.	Gastos Generales	2.091.95	1.901.53	90,90%
3.1.1.3.	Aportes Patronales	782.10	765.50	97,88%
3.1.2.	Operativos	6.305.69	5.766.76	91,45%
3.1.2.1.	Servicios Personales	1.800.37	1.353.14	75,16%
3.1.2.2.	Gastos Generales	4.351.38	4.270.10	98,13%
3.1.2.3.	Aportes Patronales	153.94	143.52	93,23%
3.1.6.	Cuentas Por Pagar	2.994.06	2.970.95	99,23%



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CODIGO	RUBRO PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	EJECUCIÓN	% EJEC.
3.3.	INVERSION	340.844.38	339.695.13	99,66%
3.3.1.	DIRECTA	227.556.07	226.503.62	99,54%
3.3.1.2.	Bogota Para Vivir Todos Del Mismo Lado	227.556.07	226.503.62	99,54%
3.3.1.2.1.	Cultura Ciudadana	1.200.00	1.198.13	99,84%
3.3.1.2.2.	Productividad	225.821.07	225.021.18	99,65%
3.3.1.2.7.	Gestión Publica Admirable	535.00	284.30	53,14%
3.3.2.	Transferencias Para Inversión	15.114.540	15.11	100,00%
3.3.5.	Cuentas Por Pagar Inversión	113.273.19	113.176.39	99,91%
4.	Disponibilidad Final	858.28	0	0
	TOTAL GASTOS	356.764.40	353.769.17	99,16%

FUENTE: TRANSMILENIO S.A. Ejecución Presupuesto de Gastos e Inversiones a 31/12/2002

Como se observa, los ingresos efectivamente recaudados por la Empresa por \$202.636.33 millones, no fueron suficientes para cubrir los compromisos adquiridos por \$353.769.17 millones presentándose una diferencia de \$151.132,84 millones; sin embargo, es preciso tener en cuenta que en primer lugar la Empresa tiene como saldo por recaudar en las Transferencias de la Nación y el Distrito la suma de \$151.804.24 millones que le permite cubrir ese monto y en segundo lugar que en el cierre presupuestal de la vigencia se presentaron cuentas por pagar por valor de \$195.704.63 millones, situación que explica la diferencia inicialmente señalada.

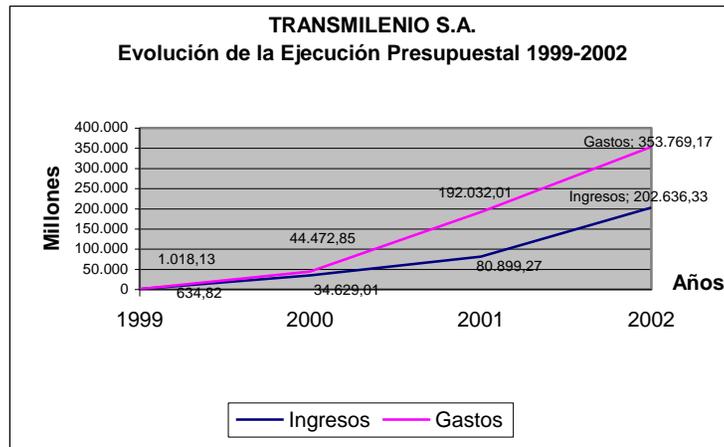
Se resalta el hecho de que la gestión de cobro de las transferencias de la Nación y del Sector Central del Distrito no haya sido más efectiva. El comportamiento de los ingresos efectivamente recaudados con relación a los compromisos adquiridos en los últimos años, presenta diferencias apreciables ocasionadas por el no cumplimiento oportuno del Distrito y de la Nación en el giro de los recursos a aprobados para transferirle a TRANSMILENIO S.A. con el fin de que este pueda cumplir con los objetivos trazados en el nuevo Sistema de Transporte Masivo.

Este hecho ocasiona que las cuentas por pagar se incrementen año a año y no permite un adecuado cumplimiento de los cronogramas de ejecución física de los proyectos. En el capítulo IV de este informe se observa la forma como los objetivos y metas trazados en el Plan de Desarrollo, se encuentran retrazados con relación a lo inicialmente programado.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

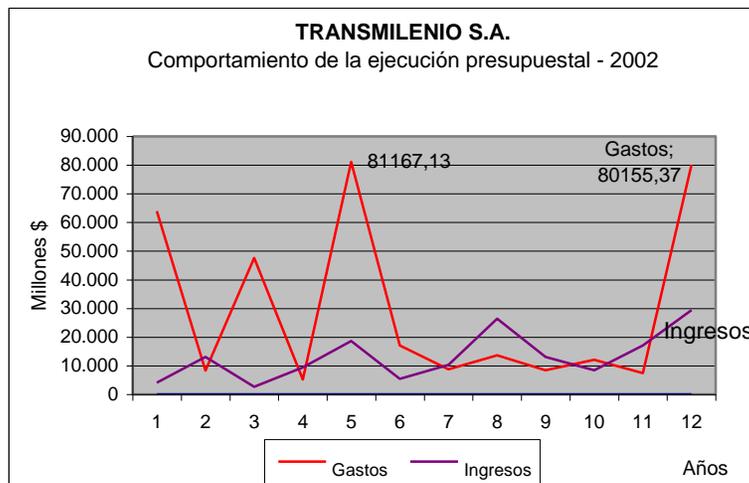
El comportamiento de los ingresos con relación a los gastos efectivamente comprometidos durante los años 1999 a 2002 se muestra en la gráfica siguiente.



Gráfica N° 9

Nota: La gráfica muestra los ingresos efectivamente recaudados por cada vigencia y los gastos comprometidos.

Así mismo, los compromisos de la Empresa durante el año 2002 presentan el siguiente comportamiento en contraste con la línea de ingresos para el mismo periodo.



Gráfica N° 10



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

**3. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD REGULAR**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Doctor

EDGAR ENRIQUE SANDOVAL CASTRO

GERENTE GENERAL

Empresa de Transportes del Tercer Milenio - TRASMILENIO S.A.-

Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Abreviada a la Empresa de Transportes del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A.- a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2002 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del mismo año, comparándolos con cifras de 2001, que también fueron auditados por la Contraloría de Bogotá D.C.; la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables, la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales y la evaluación del Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados por el equipo de auditoría, deberán ser corregidos por la administración, lo cual redundará en su mejoramiento continuo y por ende en la eficiente y eficaz prestación del servicio en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como las políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de la planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcionara una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

Concepto sobre la Gestión y los Resultados

En desarrollo de las labores de auditoria se detectaron hallazgos en las distintas líneas de auditoria desarrolladas que influyen de manera directa en la gestión adelantada por la administración.

El grado de desarrollo e implementación del Sistema de Control Interno es medianamente eficiente para una correcta salvaguarda de los recursos de la Empresa. Se le asigna una calificación final de 3.45 en un rango de 0-5 en razón a las debilidades y fortalezas detectadas en materia de: supervisión y control, administración del riesgo, oportunidad y confiabilidad de la información, establecimiento de procedimientos actualizados para las áreas misionales y nivel de desagregación de funciones.

Durante el año 2002, la Empresa gestionó una modificación a los contratos de concesión del Sistema TransMilenio y logró la aceptación y suscripción de otro Sí que se firmó el 9 de septiembre de 2002, mediante el cual se efectúa una modificación a la estructuración de la fórmula de la tarifa técnica que permitió aumentar la participación del Gestor en los ingresos del Sistema del 3 al 4%. Esta decisión permitió que a 31 de diciembre de ese año la Empresa obtuviera ingresos adicionales por valor de \$641.7 millones y que en lo que resta de los contratos de concesión obtenga aproximadamente \$39.580.67 millones adicionales.

Así mismo, y como consecuencia del éxito financiero del Sistema, la Empresa diseñó los términos de referencia para la contratación de los operadores de Troncal correspondientes a la II fase (construcción y adjudicación de las Troncales Américas, NQS y Suba) incluyendo como participación para el gestor un porcentaje del 4% sobre los ingresos totales del sistema y un ítem adicional relacionado con la "oferta a la ciudad" mediante el cual se pretende que los operadores de Troncal adjudicados le generen al Distrito ingresos adicionales calculado sobre los ingresos obtenidos por cada uno de los operadores que resulten favorecidos en el proceso licitatorio⁴⁴.

⁴⁴ Es de aclarar que este porcentaje fue modificado mediante Adendos N° 2 y 4 de 2003 el cual fijó la participación a TRANSMILENIO S.A. en un mínimo de 2%. De acuerdo con las ofertas recibidas de las Empresas que resultaron escogidas en el proceso de selección realizado, la participación que obtendrá el gestor de cada Operador de Troncal será del 3.52%.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Así mismo, los citados términos de referencia establecieron que los operadores del sistema asumirán los costos relacionados con el aseo y la vigilancia de las estaciones del Sistema (Fase II), obligación que en la primera fase están a cargo del Gestor y que representan un ahorro significativo de recursos para el distrito.

No cabe duda de que las medidas adoptadas por la Administración para la II Fase del Sistema, le permitirán a la Empresa TRANSMILENIO S.A. obtener unos recursos importantes y generar ahorros representativos que redundarán en beneficio del Distrito y en la viabilidad financiera del gestor.

No obstante que la Empresa TRANSMILENIO S.A. contrató desde el año 2000 un sistema automático de información Administrativa y Financiera, a la fecha de la presente auditoria este sistema de información no funciona adecuadamente y en forma integral de tal manera que le permitan a la entidad obtener información oportuna y confiable en cada uno los subsistemas de apoyo administrativo que operan (contabilidad, presupuesto, inventarios, tesorería y nómina).

Para la vigencia en análisis, TRANSMILENIO S.A. suscribió 242 contratos de prestación de servicios por un valor de \$6.315.57 millones (representativos del 128.06% del valor de la nómina), cuando este sistema de contratación transitorio no garantiza una eficiente prestación del servicio, debido al carácter parcial de su permanencia que impide un adecuado nivel de conocimiento de la Entidad y que puede ocasionar sobre costos en la ejecución de los diferentes procesos.

La Contraloría seleccionó y evaluó los proyectos del Plan de Desarrollo N° 7251 "Gestión de Infraestructura y Transporte" y 7223 "Operación y Control del Sistema TransMilenio", del cual observó que el avance físico, financiero y presupuestal tanto de proyectos, programas y prioridades, no fue efectivo, como se puede evidenciar a través de cada una de las inconsistencias presentadas en este informe.

Con respecto al avance financiero de la inversión referente al Plan de Desarrollo "Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado", se puede concluir que su avance fue regular. Para el Proyecto 7251 la administración comprometió el 99.7% de los recursos asignados pero realmente sólo se giro el 22,2% de los mismos, de tal forma que la mayor parte del presupuesto aforado para el proyecto quedo como cuentas por pagar para la vigencia fiscal de 2003, las cuales ascienden a \$173.220.84 millones, cifra que representa el 77.51% del presupuesto definitivo de la vigencia 2002 del proyecto.

Adicionalmente, el presupuesto de gastos fue ejecutado en gran parte en el último trimestre del año, en este período la Empresa comprometió el 28.17% de su



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

presupuesto, es decir, \$99.671.54 millones. Si se observa la ejecución que presentan los gastos, sólo en el mes de Diciembre, se realizaron compromisos por valor de \$80.155.37 millones, representativos del 22.66% de lo ejecutado durante todo el año. Esta situación demuestra cierto nivel de improvisación en la planeación presupuestal que hace ineficaz la política pública trazada por la administración, pues si se observan los giros efectivos del mismo período (octubre - diciembre) se encuentra que éstos sólo representan el 55.05% (\$54.868.millones) del total de presupuesto comprometido en el trimestre.

Por todo lo anterior y lo descrito en el Capítulo 4 de este informe en cuanto a la gestión realizada por la Empresa de Transportes del Tercer Milenio - TRASMILENIO S.A.- **se emite un concepto favorable de dicha gestión.**

Opinión sobre los Estados Contables

A continuación la opinión que, como resultado del desarrollo del proceso auditor, se emite sobre los Estados Contables de la **Empresa de Transportes del Tercer Milenio – TRASMILENIO S.A.**

En cuanto a las notas a los Estados Contables que presenta la administración de la Empresa TRASMILENIO S.A. se verifico su consistencia y veracidad, se estudio el impacto de dichas afirmaciones sobre las cifras; se verifico el cumplimiento de lo dispuesto en los Instructivos expedidos por la Contaduría General de la República y del Contador de Bogotá, ambos referentes a la elaboración de Notas a Estados Contables.

El informe está orientado a analizar la información revelada en los Estados Contables de la Empresa TRASMILENIO S.A., en el periodo comprendido entre Enero 1° a diciembre 31 de 2.002.

La información Contable de la Empresa se encuentra estructurada de acuerdo al Catálogo de Cuentas establecido en el Plan General de Contaduría Pública, adoptado mediante la Resolución 400 de 2000.

La información revelada en los Estados contables ha sido registrada de acuerdo con los principios, normas y codificación establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública y presentadas conforme a las directrices vigentes impartidas por la Contaduría General de la Nación y la Dirección Distrital de la Contaduría Pública la contabilidad de la entidad se encuentra sistematizada, bajo la aplicación TRIDENT 3.1. diligencia Comprobantes de Contabilidad y genera Libros Oficiales de Contabilidad y Auxiliares.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

El sistema de control interno contable no presenta deficiencias significativas y le permite a la administración contar con la información confiable necesaria en la toma de decisiones administrativas y cumple a cabalidad con el Artículo 2, de la Ley 87 de 1993, en relación con el logro de los Objetivos del Control Interno. Se ha logrado asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; no se evidencian deficiencias significativas en los mecanismos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable por lo que se está garantizando que la información financiera, económica y social cumpla con las normas conceptuales, técnicas y de procedimientos establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública.

La presentación del Balance General y del Estado de actividad financiera económica y social corresponde a lo establecido por el Plan General de Contabilidad Pública numeral 3.3. Diligenciamiento de Estados Contables, 3.3.3. Estructuración de los estados contables, 3.3.3.1. Balance General y 3.3.3.2. Estado de actividad financiera, económica y social.

El área contable lleva todos los libros oficiales contables, los manuales de funcionamiento y procedimientos contables. Se encuentran en proceso de actualización. Existen archivos organizados con documentación contable y aplica el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) para el registro de sus operaciones.

El archivo contable está bajo la custodia y responsabilidad del contador, con el espacio físico adecuado y seguro.

Teniendo en cuenta los distintos procesos y actividades. Induce la obligación de elaborar manuales de procesos y funciones que especifiquen claramente las tareas que deben cumplirse al interior de las áreas involucradas, con su correspondiente interrelación en la emisión de estados e informes contables sobre el manejo de las transferencias tanto de Ingresos Distritales como de la Nación igualmente la cuenta Gastos subcuenta Operaciones de Enlace sin Situación de Fondos.

Una vez analizados, evaluados y validados los resultados de los cuestionarios aplicados a cada una de las coordinaciones y áreas en la Empresa TRANSMILENIO S.A. obtuvo calificación de 3.8, que lo coloca en un nivel de Bueno, de confiabilidad de su sistema de control interno y que a su vez califica este sistema de información como de Mediano Riesgo.

En cuanto a la razonabilidad de los saldos se observó:

TRANSMILENIO S.A. presenta en su cuenta de efectivo un saldo de \$33.836.99 millones mostrando un incremento de \$25.948.30 millones con respecto al año anterior, (328.93% de variación) originado en transferencias y venta de servicios. Se pudo establecer una diferencia de \$88.526.37 millones en la subcuenta Bancos y Corporaciones en relación con el saldo que se presenta en el extracto bancario de la cuenta corriente Banco Davivienda N° 4502-64969-1. Esta diferencia obedece a cheques pendientes de cobro.

El saldo de la cuenta Propiedad Planta y Equipo a diciembre 31 de 2002 es de \$6.235.31 millones, presentando una disminución con respecto al año 2001 de \$2.057.11 millones equivalente al 24.81%. TRANSMILENIO S.A. levanto inventario físico a 31 de diciembre de 2002 de los elementos registrados en propiedad, planta y equipo, pudiéndose comprobar que no existe diferencia entre el citado inventario y los registros contables.

La cuenta Maquinaria, Planta y Equipo en Montaje incluye desembolsos efectuados por TRANSMILENIO S.A., a favor de la firma Electronic Trafic S.A. – ETRA en cumplimiento del contrato suscrito con la entidad, cuyo objeto es la compraventa del sistema para la programación y control automático de la flota de vehículos que se incorpora al Sistema TransMilenio y a la fecha no se ha establecido en forma clara y fidedigna si todos los equipos de software y hardware asociados a este contrato han sido registrados contablemente, sin indicar si estos bienes corresponden ya a activos que están en funcionamiento en la empresa o si requieren otro tratamiento contable.

En la cuenta Responsabilidades en Proceso Internas para la vigencia 2002 se encontraron diferencia entre los registros contables y el movimiento del almacén por valor de \$16.553.17 millones.

La cuenta de Ingresos presenta a 31 de diciembre de 2002 un aumento de \$87.867.88 millones con respecto al año anterior que corresponde a una variación relativa de 103.19%, como consecuencia del aumento en las Transferencias de la Nación y del Distrito y el aumento de la cuenta Otros Ingresos de conceptos financieros y extraordinarios.

En los libros auxiliares, contabilidad registró ingresos por transferencias por valor de \$2.000.00 millones con el comprobante No. 6000009 y Tesorería registro ingresos por transferencias Distritales por valor de \$3.500.00 millones de acuerdo a la consignación efectuada en el banco Davivienda sucursal Gran América cuenta corriente No.45026999969-1, reflejando una diferencia de \$1.500.00 millones.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Igualmente el Ítem No. 2 Tesorería registró ingresos por transferencias Distritales por valor de \$4.500.00 Millones según el reporte suministrado a esta Contraloría por concepto de ingresos por Transferencias y el comprobante de ingresos de Febrero de 2002 reportado por esta oficina; y según libros auxiliares, Contabilidad no registró dicho valor.

La diferencia de \$4.500.00 millones de los ítems 3 y 4, corresponden a un registro contable realizado por \$7.000.00 millones, el cual en Tesorería fue separado en dos registros uno de \$4.500.00 millones y otro de \$2.500.00 millones.

Según el saldo total por Transferencias Distritales obtenido de los libros auxiliares de contabilidad y el informe de Tesorería, se presenta una diferencia de \$6.000.00 millones, los cuales no fueron registrados en la contabilidad de TRANSMILENIO S.A.

Esta cuenta Inició el año 2002 sobrevaluada en \$6.000.00 millones como consecuencia de la inconsistencia presentada en el ajuste al registro contable de la Transferencia pendiente de recibir de la Nación. Conforme al seguimiento efectuado a la observación hecha por esta Contraloría en el año 2001 con respecto a los \$6.000.00 millones correspondientes a Ingresos por Transferencias, se corrobora que este registro no está relacionado en el cuadro resumen de Ingresos por Transferencias Distritales y Nacionales reportado por Tesorería de TRANSMILENIO S.A.

En el Resumen de Ingresos por Transferencias Distritales y Nacionales reportado por Tesorería, se registra un valor total por concepto de Ingresos por transferencias distritales de \$74.376.64 millones y Presupuesto en la ejecución de Ingresos conformado por Transferencias Administración y Otros Recursos de Capital presenta \$74.379.00 millones, presentando una diferencia de \$2.361.59 millones.

El saldo total por transferencias distritales obtenido de los libros auxiliares de contabilidad y la ejecución de Ingresos por transferencias distritales ejecutadas del informe de presupuesto, presenta una diferencia de \$6.002.36 millones.

La cuenta Resultados del Ejercicio arroja una pérdida por valor de \$22,615,576 que obedece a los cambios de las políticas contables, que según Dictamen del Revisor Fiscal y en la Nota 4 a los Estados Financieros consiste en: “En el año 2002 el reconocimiento de gastos por concepto de Transferencias y Operaciones Interinstitucionales, correspondientes a la causación de los recursos provenientes de la Nación y del Distrito Capital para la realización de las obras de infraestructura del Sistema



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

del Transporte Masivo de Pasajeros, se efectuó cuando se recibieron los ingresos, registrando una cuenta por pagar a favor del IDU."Entidad ejecutora y propietaria de las obras, de tal manera que existiera una adecuada asociación entre Ingresos y Gastos. En el año 2001 el reconocimiento de gastos por este mismo concepto se efectuaba en el momento de la ejecución de las obras. El efecto del cambio en la política contable significó un mayor valor de los gastos por transferencias y a su vez de la pérdida por valor de \$17.752 millones"

En nuestra opinión, **excepto por lo expresado en los párrafos precedentes los estados contables de TRANSMILENIO S.A., presentan razonablemente la situación financiera**, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2001, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas, prescritas por la Contaduría General de la Nación

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el anexo N° 1, se establecieron 56 hallazgos, de los cuales 1 de ellos corresponde a hallazgo con alcance fiscal en cuantía de \$19.731.600.00 que se trasladó a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, 3 tienen alcance disciplinario los cuales fueron trasladados a la Procuraduría General de la Nación y/o Personería Distrital y 52 que corresponden a hallazgos administrativos, con el fin de identificarlos claramente, en el anexo mencionado se han codificado los hallazgos de conformidad con la numeración que les correspondió en el capítulo cuarto "Resultados de la Auditoría", de este informe.

Los hallazgos detectados fueron comunicados en forma oportuna a la administración y trasladados a las autoridades competentes. Las acciones a tomar en relación con los hallazgos de tipo administrativo deberán ser incluidas dentro del plan de mejoramiento que elabore la entidad.

Concepto sobre Fenecimiento

Por el concepto favorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el incumplimiento de la normatividad, la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno y la opinión expresada sobre la razonabilidad de los Estados Contables, la Cuenta Rendida por la Empresa de Transportes del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. con corte a diciembre 31 de 2002, **SE FENECE**.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá dentro de los quince días siguientes al recibo del informe por parte de la entidad.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Este plan debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria N° 053 de 2001 expedida por el Contralor Distrital. El Plan de Mejoramiento debe incluir las acciones que adelantará la entidad frente a los compromisos adquiridos a raíz de la Carta de Gerencia que aún no han sido cumplidos.

Bogotá, D.C. Mayo de 2003

JUAN FERNANDO GONGORA ARCINIEGAS
Director Técnico Sector Infraestructura y Transporte

4. RESULTADOS DE LA PRESENTE AUDITORIA

Como resultado de la auditoría gubernamental con enfoque integral se detectaron y comunicaron a la administración los hallazgos que a continuación se mencionan de acuerdo con cada línea de auditoría desarrollada.

4.1. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

En la evaluación de las distintas líneas de auditoría se analizó cada uno de los componentes del Sistema de Control Interno, cuyo resultado se presenta a continuación indicando los hallazgos más representativos en el área:

4.1.1. Fase 1. Ambiente de Control

Esta fase obtuvo una calificación definitiva de 3.63 que la ubica en una categoría de riesgo medio. Se estableció que la Empresa implementó formalmente el código de ética y en la actualidad se encuentra en el factor de valoración de "difusión". Teniendo en cuenta que éste código de ética fue establecido desde la vigencia fiscal de 2001, la Contraloría considera que la Empresa debe tomar las medidas necesarias con el fin de que éste avance al factor superior: "interiorización y compromiso", lo cual redundará en una mejor gestión institucional.

4.1.2. Fase 2. Administración del Riesgo

La fase de administración del riesgo obtuvo una calificación final de 3.2 que la ubica como de mediano riesgo. Esta calificación tiene su sustento en los siguientes comentarios:

A nivel interno, la entidad elaboró un mapa de riesgos por procesos y actividades misionales; sin embargo en la actualidad la empresa se encuentra ubicada en el nivel de análisis de tal forma que aún el mapa de riesgos no ha servido como herramienta gerencial para la toma de decisiones, al no articularse éste con los procesos lo cual le permitiría tomar decisiones más adecuadas y oportunas.

Así mismo se pudo establecer que los manuales de procedimientos existentes se encuentran en proceso de adecuación y actualización.

A nivel externo se han identificado riesgos del sistema importantes como la accidentalidad de los buses articulados, los niveles de inseguridad, la incipiente cultura de transporte masivo en la ciudad y la situación económica de la población.

4.1.3. Fase 3. Operacionalización de los Elementos

En esta fase se evaluaron elementos como la organización, la planeación, la información, la participación ciudadana y el seguimiento obteniendo una calificación de 3.3 (riesgo medio) debido principalmente a que la misión de la Empresa no es lo suficientemente amplia para abarcar los aspectos de administración del sistema ya que ésta solo se refiere a la implementación. Así mismo la Empresa carece de un Plan Indicativo y de un Plan Estratégico; en la actualidad estos elementos de planeación han sido suplidos con el documento CONPES 3093 de noviembre de 1999, que como se observa más adelante no se viene cumpliendo en debida forma.

Igualmente la estructura administrativa no permite una adecuada segregación de funciones de tal forma que se presenta alta concentración de actividades en los mismos funcionarios quienes deben elaborar, revisar y aprobar. Como se evidencia adelante, la información que se reporta por la Empresa presenta diferencias apreciables con la reportada por otros agentes del Sistema, especialmente con la Firma Angelcom S.A. y Lloys Trust, situación que genera confusión en el momento de evaluar la información reportada por la Empresa.

En relación con la participación ciudadana en los procesos de la entidad se encontró que TRANSMILENIO S.A. no cuenta con una política unificada sobre la participación y el control ciudadano en los procesos que desarrolla la Empresa (Planeación participativa).

Aunque los Adendos de la Licitación 007/02 fueron notificados a los compradores de Pliegos, se presentó inconsistencias tales como: en cuatro (4) casos la fecha de notificación es ilegible y en uno (1) caso no se indico la misma. Esta situación se considera falencia de control interno por parte de la oficina de correspondencia.

Los casos en los cuales la fecha de notificación es ilegible son los siguientes: En la notificación de los Adendos N^o. 2 y 5 y de la Resolución No. 007/03 a Ciudad Móvil y del Adendo N^o 2 a la Empresa SI-02. El caso en el cual la fecha de notificación no se indica son: En la notificación del Adendo N^o 2 a TransMasivo.

4.1.4. Fase 4. Documentación

Esta fase busca que la administración cuente con una memoria institucional adecuada que le permita tomar decisiones acertadas con base en la experiencia. La fase fue calificada con 3.45 lo cual la ubica en un nivel medio de riesgo y en un factor de valoración formal.

1.4.5. Fase 5. Retroalimentación

La retroalimentación es la fase final y dinamizadora del Sistema de Control Interno y busca básicamente generar una evaluación que permita establecer el grado de cumplimiento en el logro de los objetivos y metas programadas en el periodo y a su vez sirve para iniciar y retroalimentar el nuevo proceso, ya que permite efectuar el diagnóstico para determinar fortalezas y debilidades y así mismo corregirlas. La fase obtuvo una calificación final de 3.65 (riesgo medio) justificada en lo siguiente:

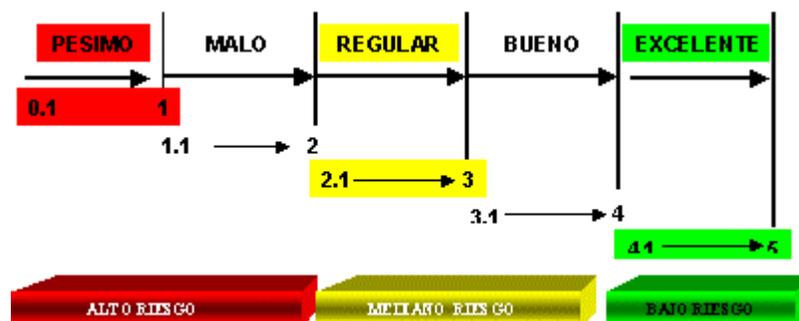
El comité coordinador del Sistema de Control Interno se encuentra formalmente constituido mediante la Resolución de Gerencia N° 007 de 2000, y durante año 2002 se reunió en seis oportunidades, cumpliendo así con la normatividad vigente.

La entidad cuenta con indicadores en la mayoría de sus áreas que permiten realizar una medición técnica cuantitativa a su plan institucional y al desarrollo de los objetivos y acciones adelantadas en cada área misional.

Así mismo se evidenció la existencia de planes de mejoramiento concertados que le permitan a la entidad comprometer a todos sus funcionarios en procesos de mejoramiento continuo.

1.4.6. Síntesis de la evaluación

La calificación del Sistema de Control Interno se obtiene de la sumatoria de las fases, dividida por el número de ellas según la ponderación realizada. De la aplicación de los cuestionarios tipo, una vez consolidada la información, para la evaluación preliminar al Sistema de Control Interno de la EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL TERCER MILENIO - TRANSMILENIO S.A.- se concluye que éste presenta un puntaje promedio de 3.5 que la ubica en un rango regular con un nivel de RIESGO MEDIO y una escala de valoración de BUENO, tal como se muestra en el siguiente esquema.





CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO N° 14
EVALUACION CUANTITATIVA DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

FASES Y COMPONENTES	CALIFICACION
1. AMBIENTE DE CONTROL	3.63
1.1. Principios Éticos y Valores Institucionales	3.53
1.1.1. Identificación y sensibilización	
1.1.2. Difusión	XX
1.1.3. Interiorización y compromiso	
1.2. Compromiso y respaldo de la alta dirección	3.52
1.2.1. Indiferencia	
1.2.2. Delegación	XX
1.2.3. Compromiso	
1.3. Cultura de Autocontrol	3.57
1.3.1. Sensibilización del autocontrol	
1.3.2. Capacitación	XX
1.3.3. Interiorización y compromiso	
1.4. Cultura del Dialogo	3.87
1.4.1. Dialogo informal	
1.4.2. Dialogo formal	XX
1.4.3. Dialogo efectivo	
2. ADMINISTRACION DEL RIESGO	3.18
2.1. Valoración del Riesgo	3.26
2.2.1. Identificación de factores	
2.2.2. Análisis	XX
2.2.3. Determinación del nivel de riesgo	
2.2. Manejo del Riesgo	3.18
2.2.1. Consideración de acciones	
2.2.2. Plan de manejo de riesgos	XX
2.2.3. Puesta en marcha del plan	
2.3. Monitoreo	3.10
2.3.1. Revisiones sobre la marcha	
2.3.2. Programado	XX
2.3.3. Acompañamiento a las acciones	
3. OPERACIONALIZACION DE LOS ELEMENTOS	3.29
3.1. Esquema Organizacional	3.60
3.1.1. Básica o jerarquizada	
3.1.2. Funcional y Económica	XX
3.1.3. Flexible y adaptativa	
3.2. Planeación	3.17
3.2.1. Herramientas e instrumentos de plantación	
3.2.2. Mecanismos de seguimiento	XX
3.2.3. Articulación y coherencia	
3.3. Procesos y Procedimientos	3.42
3.3.1. Identificación y determinación de procesos y procesos misionales y apoyo	
3.3.2. Mecanismos de seguimiento	XX
3.3.3. Articulación y coherencia	
3.4. Desarrollo del Talento Humano	3.06



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

FASES Y COMPONENTES	CALIFICACION
3.4.1. Fundamentación estructural y funcional de la Gestión	
3.4.2. Implementación de procesos básicos de gestión	XX
3.4.3. Evaluación del desempeño	
3.5. Sistemas de Información	3.44
3.5.1. Incipiente	
3.5.2. Automatización en desarrollo	XX
3.5.3. Automatización con amplia cobertura	
3.6. Democratización de la Administración Pública	2.86
3.6.1. Facilitar el acceso a la información	
3.6.2. Facilitar el control social y la función veedora de la ciudadanía	XX
3.6.3. Promover la planeación participativa	
3.7. Mecanismos de verificación y evaluación	3.42
3.7.1.1. Auto evaluación -Herramientas de auto evaluación	
3.7.1.2. Auto evaluación - Actualización de Herramientas	XX
3.7.1.3. Auto evaluación - aplicación de correctivos	
3.7.2.1. Oficina de Control Interno - Acciones de evaluación y seguimiento	
3.7.2.2. Oficina de Control Interno -Fomento de la cultura de control	XX
3.7.2.3. Oficina de Control Interno – Acciones de accesoria	
4. DOCUMENTACIÓN	3.45
4.1. Memoria Institucional	3.60
4.1.1. Informal	
4.1.2. Formal	XX
4.1.3. Base para la toma de decisiones	
4.2. Manuales	3.46
4.2.1. Actualizados	
4.2.2. Difundidos y socializados	XX
4.2.3. Aplicados	
4.3. Normas y Disposiciones Internas	3.28
4.3.1. Dispersar	
4.3.2. Compiladas	XX
4.3.3. Difundidas y aplicadas	
5. RETROALIMENTACION	3.65
5.1. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno	3.87
5.1.1. Formalmente constituido	
5.1.2. Reuniones periódicas	XX
5.1.3. Toma de acciones de mejoramiento	
5.2. Planes de Mejoramiento	3.64
5.2.1. Concertado y formulado	
5.2.2. Puesta en marcha	XX
5.2.3. Cumplimiento total	
5.3 Seguimiento	3.44
5.3.1. Programado	
5.3.2. Oportuno	XX
5.3.3. Acompañamiento a las acciones	
TOTAL	17.2
TOTAL PROMEDIO	3.45



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

4.2. AUDITORÍA A LOS ESTADOS CONTABLES

4.2.1. Evaluación al Sistema de Control Interno Contable de la Empresa de Transportes del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. -.

La Contaduría General de la Nación como ente regulador, en el contexto del Sistema Nacional de Control Interno unificó en la Resolución No.196 del 23 de julio del año 2001 y la Circular Externa No.042 del 23 de agosto de 2001, la política sobre Control Interno Contable de que trata el literal k) del Artículo 3º de la Ley 298 de 1996.

Considerando que la Evaluación del Sistema de Control Interno Contable es parte fundamental para la Evaluación del Sistema de Control Interno Institucional, y para dar cumplimiento a lo dispuesto en las normas de auditoría Generalmente Aceptadas y normas específicas sobre Control Interno, como Ley 87 de 1993, Ley 298 de 1996 y Ley 489 de 1998, Decreto 2145 de 1999, Resolución 196 del 23 julio de 2001 expedida por la Contaduría General de la Nación y en especial de la Circular Externa 031/2000 de la Contaduría General de la Nación, se siguieron los lineamientos emitidos por el Manual de Fiscalización para Bogotá “Mafisbo”.

La evaluación al proceso contable se realizó para verificar el cumplimiento de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación y por el Contador General del Distrito, verificando el ambiente de control interno, la documentación, las actividades de retroalimentación, su organización administrativa, el registro de las operaciones y el manejo y conciliación de la información entre las dependencias que conforman la Empresa TRANSMILENIO S.A.

Se realizó visita a los responsables de las áreas, aplicando pruebas de cumplimiento y conciliando los soportes de las diferentes dependencias tanto internas como externas al área contable, verificando registro en los libros auxiliares y mayores y efectuando otras pruebas para determinar la coherencia de los estados contables así como la calidad de la información presentada en los mismos al cierre de la vigencia 2002.

Los objetivos de la evaluación del Sistema de Control Interno Contable de la empresa TRANSMILENIO S.A. son:

- Emitir una opinión acerca de la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos, principalmente, la emisión de una información financiera contable útil, confiable y oportuna.
- Emitir una opinión acerca de la calidad técnica del mismo.
- Informar sobre las deficiencias y debilidades encontradas.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Las evidencias se obtuvieron de la correspondiente evaluación y seguimiento a los procesos y procedimientos del área contable y a la información presentada por la Oficina Asesora de Control Interno para cada ciclo evaluado en materia contable; tomando muestras representativas en forma aleatoria.

Las pruebas de evaluación se aplicaron al sistema contable Trident y correspondientes soporte; a los registros de libros oficiales (Mayor y Balance) y libros auxiliares, a las declaraciones tributarias (Retención en la fuente, Industria y Comercio y Declaración de Renta; y finalmente a la información presentada por las áreas involucradas en el proceso contable. (Tesorería, Financiera, Recursos Humanos y Presupuesto)

Igualmente se verificaron las principales cuentas que afectan la contratación: bancos y corporaciones, inversiones, deudores, propiedad planta y equipo, cuentas por pagar, patrimonio, ingresos, gastos y cuentas de planeación y presupuesto, tomando muestras aleatorias, según los registros en las ordenes de pago del periodo fiscal de 2002, dependiendo del monto e importancia del contrato.

La información contable de la Empresa TRANSMILENIO S.A. es útil y confiable en términos de los elementos del Sistema de Control Interno Contable.

Ambiente de Control

4.2.1.1. El Ambiente de Control Interno Contable, por el período de enero 1 a diciembre 31 de 2002, Las funciones asignadas a la oficina de contabilidad son ejecutadas por:

- Un Jefe de Contabilidad y Presupuesto.
- Un Contador Público Titulado.
- Un auxiliar Administrativo de Contabilidad, quien se encarga de digitar y archivar.

En el Contador recae toda la Responsabilidad del Proceso Contable, quien además de refrendar los Balances de la Entidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5°, de la Ley 298 de 1996, clasifica y codifica los documentos soportes, válida la información en el sistema contable, elabora los libros auxiliares y los libros oficiales, elabora informes a las diferentes entidades de control, elabora las declaraciones tributarias, entre otras.

Es evidente la necesidad de un auxiliar con formación contable toda vez el volumen y concentración de trabajo es significativo.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Existen comprobantes de contabilidad de ingreso, egreso, ajustes, causaciones, etc., que aparecen sin diligenciar los espacios de quien lo revisó y aprobó.

El área contable cuenta con personal idóneo, atiende oportunamente y suministra la información necesaria a las Instituciones y entes de control cuando lo requieren. Se observa compromiso Institucional.

Administración del riesgo

4.2.1.2. El programa de Contabilidad Trident 3.1. Plus no sistematiza todo el proceso contable, para subsanar la anterior debilidad se contrato la realización del Sistema Administrativo y Financiero que involucra a través de módulos, las áreas de Presupuesto, Recursos Humanos, Almacén, Cuentas por Pagar, Cuentas Cobrar, Tesorería, Inversiones, manejo de inventarios y manejo de Activos Fijos. A diciembre 31 de 2002, no ha sido ha un implementado en su totalidad debilitando de manera significativa la efectividad, eficiencia y productividad en los procesos a desarrollar en TRANSMILENIO S.A., pues actualmente a la implementación de este sistema, se le está ingresando información.

Mientras la entidad no solucione la insuficiencia generada por la utilización de un software financiero incompleto, continuará realizando registros en hojas de cálculo, las cuales no reportan la confiabilidad necesaria de los registros en ella contenidos.

Actividades de Control específicas para el Proceso Contable

4.2.1.3. Hay una deficiente coherencia e interrelación entre las diferentes direcciones relacionadas con la comunicación de la información que produce hechos y transacciones económicas que afectan la contabilidad. Especialmente lo relacionado con la cuenta Ingresos por Transferencia Distritales y el de Venta por Servicios en los primeros dos meses de año 2002.

4.2.1.4. El esquema organizacional muestra que el área contable depende de la Dirección Administrativa, con líneas de autoridad definidas para presupuesto y contabilidad, con delegación y competencias funcionales para el desarrollo de los procesos y procedimientos contables, articulados a la planeación establecida por la alta gerencia.

Información y Comunicación

4.2.1.5. El área lleva todos los libros oficiales contables, los manuales de funcionamiento y procedimientos contables. Se encuentran en proceso de

actualización. Existen archivos organizados con documentación contable y aplica el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) para el registro de sus operaciones.

El archivo contable esta bajo la custodia y responsabilidad del contador, con el espacio físico adecuado y seguro.

Teniendo en cuenta los distintos procesos y actividades. Induce la obligación de elaborar manuales de procesos y funciones que especifiquen claramente las tareas que deben cumplirse al interior de las áreas involucradas, con su correspondiente interrelación en la emisión de estados e informes contables sobre el manejo de las transferencias tanto de Ingresos Distritales como de la Nación igualmente la cuenta Gastos subcuenta Operaciones de Enlace sin Situación de Fondos.

Monitoreo y Evaluación del Control Contable

4.2.1.6. La Oficina de Control Interno realizó evaluaciones de chequeos para medir la efectividad del control y autocontrol del área contable, identificando 113 observaciones efectuadas a los ciclos contables, de las cuales se subsanaron 85. Verificadas mediante listas de chequeo se comprobó que estas observaciones en su mayoría tienen origen en errores de codificación de la información, llevada manualmente, ratificando que el proceso de retroalimentación no es el óptimo, conllevando a una mayor carga de trabajo y de filtros para depurar la información.

El proceso de reconocimiento y registro de las transacciones son exactos, veraces e íntegros. Los informes producidos por contabilidad son de calidad y su generación se hace en forma oportuna, el recurso humano empleado es el mínimo necesario para producir los informes, presentándose un recargo y concentración de funciones en el Contador.

El área de contabilidad fue eficaz en el cumplimiento de la normatividad técnica contable, presentándose alguna deficiencia por factores exógenos al área contable.

Calificación de la confiabilidad del sistema de control interno contable y determinación del riesgo.

La calificación de Evaluación del Sistema de Control Interno, se efectuó a partir de la evaluación de las siguientes fases:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

- Ambiente de Control
- Valoración de Riesgos contables y financieros
- Actividades de Control específicas para el Proceso Contable
- Información y Comunicación
- Monitoreo y Evaluación del Control Contable

CUADRO N° 15
CALIFICACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO CONTABLE

No.	FASE	CALIFICACIÓN
1	Ambiente de Control	4.1
2	Valoración de Riesgos contables y financieros	3.8
3	Actividades de Control específicas para el Proceso Contable	3.6
4	Información y Comunicación	3.7
5	Monitoreo y Evaluación del Control Contable	3.9
	TOTAL DEL SISTEMA	3.8

Una vez analizados, evaluados y validados los resultados de los cuestionarios aplicados a cada una de las coordinaciones y áreas en la Empresa TRANSMILENIO S.A. obtuvo calificación de 3.8, que lo coloca en un nivel de Bueno, de confiabilidad de su sistema de control interno y que a su vez califica este sistema de información como de Mediano Riesgo.

4.2.2. Resultados de Auditoría a los Estados Contables de la Empresa de Transportes del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A.

En cuanto a las notas a los Estados Contables que presenta la administración de la Empresa se verificó su consistencia y veracidad, se estudió el impacto de dichas afirmaciones sobre las cifras; se verificó el cumplimiento de lo dispuesto en los Instructivos expedidos por la Contaduría General de la República y del Contador de Bogotá, ambos referentes a la elaboración de Notas Estados Contables.

El informe está orientado a analizar la información revelada en los Estados Contables de la Empresa TRANSMILENIO S.A., en el periodo comprendido entre Enero 1° a diciembre 31 de 2.002.

La información Contable se encuentra estructurada de acuerdo al Catálogo de Cuentas establecido en el Plan General de Contaduría Pública, adoptado mediante la Resolución 400 de 2000.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

La información revelada en los Estados contables ha sido registrada de acuerdo con los principios, normas y codificación establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública y presentadas conforme a las directrices vigentes impartidas por la Contaduría General de la Nación y la Dirección Distrital de la Contaduría Pública la contabilidad de la entidad se encuentra sistematizada, bajo la aplicación TRIDENT 3.1. diligencia Comprobantes de Contabilidad y genera Libros Oficiales de Contabilidad y Auxiliares.

EFFECTIVO

Este valor esta representa en los fondos que se encuentran disponibles en Cuentas Corrientes, de Ahorro y Caja Menor, destinados al desarrollo del objeto social de la empresa; esta cuenta presenta a 31 de diciembre de 2002 un saldo de \$33.836.99 millones mostrando un incremento de \$25.948.29 millones con respecto al año anterior, que representa el 328.93%, originado en transferencias y venta de servicios; las cifras que la componen se encuentran discriminadas así:

CUADRO N° 16
EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A.
CUENTA DE EFECTIVO

millones de pesos

Código Contable	NOMBRE DE LA CUENTA	Contabilidad a 31 Dic. 2002	Contabilidad a 31 Dic. 2001	Variación Absoluta	Variación Relativa
1105	EFECTIVO	33.836.99	7.888.70	25.948.306	328.93%
110500	CAJA	0.686	0	0.686	
110501	Caja principal	0.686	0	0.686	
111000	BANCOS Y CORPORACIONES	33.836.31	7.888.70	25.947.61	328.92%
111005	Cuenta corriente bancaria	19.849.92	4.142.58	15.707.34	379.17%
111006	Cuenta de ahorro	13.986.38	3.746.11	10.240.27	273.36%

Fuente Catalogo de Cuentas CGN 96-001 año 2001 y 2002

La subcuenta Bancos y Corporaciones a 31 Dic de 2002 muestra un saldo de \$33.836.30 millones que representa los fondos disponibles en cuentas corrientes y de ahorro.

En desarrollo del proceso auditor encargado, se procedió a efectuar las reconciliaciones bancarias respectivas y se establecieron siguientes diferencias resultantes de comparar los saldos del extracto bancario y lo registrado en contabilidad, en relación con la de la cuenta del Banco Davivienda No. 4502-64969-1



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO N° 17
EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A.
RECONCILIACIÓN BANCARIA

Millones de pesos

Código Contable	NOMBRE DE LA CUENTA	SALDO CONTABLE SEGÚN LIBROS AUX.	SALDO TESORERIA	SALDO EXTRACTO	DIFERENCIA EXTRACTO TESORERIA Y CONTABILIDAD
111000	BANCOS Y CORPORACIONES	33.836.31	33.836.31	33.924.83	
111005	Cuenta corriente bancaria	19.849.92	19.849.92	19.938.45	88,53
	Banco Davivienda No. 4502-64969-1	12.826.13	12.826.13	12.914.66	88,53
	Banco Occidente No. 268-004891-1	151.84	151.84	151.84	0
	Bancolombia No. 17111803670	6.508.79	6.508.79	6.508.79	0
	Banco Ganadero No. 144046166	363.16	363.16	363.16	0
111006	Cuenta de ahorro	13.986.38	13.986.38	13.986.38	0
	Banco Davivienda No. 4502-0001118-4	0.40	0.40	0.40	0
	Banco Davivienda No. 4502-0002387-4	3.913.55	3.913.55	3.913.55	0
	Banco Occidente No. 268-00404-1	6,029,54	6.029.54	6.029.54	0
	Banco Occidente No. 288-80986-6	4.042.90	4.042.90	4.042.90	0

Fuente extractos bancarios, resumen estado de tesorería y libros auxiliares

Con respecto al cuadro anterior existe una diferencia de \$88.53 millones correspondiente a cheques pendientes de cobro.

4.2.2.1. El estado de Tesorería reporta a diciembre 31 de 2002 un saldo en cuentas corrientes por valor de \$25.516.29 millones que difiere al presentado por contabilidad debido a la clasificación de la cuenta corriente No. 144046166 del Banco Ganadero por parte del tesorero, quien la clasifica cuenta de ahorros.

4.2.2.2. El estado de Tesorería reporta a diciembre 31 de 2002 un saldo en cuentas de ahorros por valor de \$8.320.00 millones que difiere del saldo presentado por contabilidad debido a la clasificación de la cuenta corriente No. 268-00404-1 del Banco Occidente por parte del tesorero, que es cuenta corriente.

INVERSIONES

Esta cuenta refleja a diciembre 31 de 2002, un saldo de \$16.241.62 millones, valor del portafolio de inversiones de la entidad, el cual se encuentra representado en Títulos de Tesorería TES, en cuantía de \$7.540.79 millones y en CDTs, por la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

suma de \$8.700.83 millones, ésta cifra se encuentra registrada en los estados de contable de la entidad.

CUADRO N° 18
EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A.
CUENTA INVERSIONES

Millones de pesos

CÓDIGO	NOMBRE DE LA CUENTA	SALDO SEGÚN CONTABILIDAD A 31 DIC. 2002	SALDO SEGÚN CONTABILIDAD A 31 DIC. 2001	VARIACIÓN ABSOLUTA	%
120000	Inversiones	16.241.62	5.298.61	10.943.01	206.53%
120106	Inversiones Administración de liquidez- Renta Fija	16.241.62	5.298.61	10.943.01	206.53%
120101	Títulos de Tesorería –TES	7,540,79	3.587.66	3.953.12	110.19%
120106	Certificados de Deposito a Termino	8.700.83	1.710.95	6.989.88	408.54%
Total Inversiones		16.241.62	5.298.61	10.943.01	206.53%

Fuente Catalogo de Cuentas CGN 96-001 año 2001 y 2002

Verificados los informes de seguimiento a las observaciones realizadas por la Contraloría de Bogotá y la Oficina Asesora de Control Interno de TRANSMILENIO S.A., se estableció que para la vigencia 2002, el portafolio de inversiones se maneja mediante el sistema de custodia, en el Depósito Centralizado de Valores CEDEVAL, la entidad reporta al ente fiscalizador cuadros mensuales discriminados por emisor, Nit, clase de título, días al vencimiento, etc. Se realizó comprobación de datos del cuadro y liquidación de los intereses, determinando que estos se ajustan a los lineamientos legales.

Se observó que las inversiones en Títulos de Tesorería TES, se incrementaron en relación con el año 2001 de \$3.587.66 millones a \$7.540.79 millones lo que representa un incremento anual del 110.19%, mientras que las inversiones en CDTs incrementaron de \$1.710.95 millones en el año 2001 a \$8.700.83 millones, lo que representa un incremento anual del 408.54%.

DEUDORES

Esta cuenta a diciembre 31 de 2002 muestra un saldo de \$28.004.67 millones, representan los derechos de la entidad sobre terceros, discriminados así:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO N° 19
EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO – TRANSMILENIO S.A.
DEUDORES

Millones de pesos

Código Contable	NOMBRE DE LA CUENTA	SALDO A 31 DE DIC. DE 2002	SALDO A 31 DE DIC. DE 2001	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACION RELATIVA
140000	Deudores	28.004.67	42.031.07	14.026.39	-33.37%
1415	Prestamos Concedidos		6.000.00	-6.000.00	-100.00%
1420	Avances y Anticipos Entregados		11.752.56	11.752.56	-100.00%
142200	Anticipos o Saldos a Favor Por Impuestos y Contribuciones	745.03	198.32	546.71	275.67%
142500	Depósitos Entregados	25.477.16	22.988.49	2.488.66	10.83%
147000	Otros Deudores	1.782.49	1.091.70	690.79	63.28%

Fuente Catalogo modelo CGN-96-001año 2001 y 2002

En relación con la cuenta Anticipos o Saldos a Favor por Impuestos y Contribuciones se presenta un incremento representativo de 275.67%, con respecto al año anterior que en cifras equivale a un aumento de \$546.71 millones.

4.2.2.3. Según observación efectuada por la oficina de Control Interno Contable de TRANSMILENIO S.A. y el análisis efectuado a la cuenta Anticipos o Saldos a Favor por Impuestos y Contribuciones, correspondiente a los saldos de los años 1999, 2000 y 2001, y teniendo en cuenta que este valor representa las retenciones e impuestos a favor de la entidad es pertinente utilizar mecanismos eficientes para la recuperación de las declaraciones perdidas y poder hacer la correspondiente devolución de estos dineros a la empresa.

PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO

La Composición de la Propiedad, Planta y Equipo se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 20
PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO

Millones de pesos

Código Contable	NOMBRE DE LA CUENTA	Contabilidad a 31 Dic. 2002	Contabilidad a 31 Dic. 2001	variación absoluta	variación relativa
160000	Propiedades, planta y equipo	6.235.31	8.292.42	-2.057.11	-24.81%
162000	Maquinaria, planta y equipo en montaje	4.380.14	7.325.,48	-2.945.34	-40.21%
162500	Propiedades, planta y equipo en tránsito	24.68	4.31	20.37	472.51%
163500	Bienes muebles en bodega	0.35	0.82	-0.47	-57.67%



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Código Contable	NOMBRE DE LA CUENTA	Contabilidad a 31 Dic. 2002	Contabilidad a 31 Dic. 2001	variación absoluta	variación relativa
165500	Maquinaria y equipo	360.67	185.79	174.88	94.12%
166500	Muebles, enseres y equipos de oficina	545.08	450.11	94.96	21.10%
167000	Equipos de comunicación y computación	1.411.21	495.30	915.92	184.92%
167500	Equipo de transporte, tracción y elevación	86.66	86.66	0	0.00%
168000	Equipos de comedor, cocina, despensa y hotelería	2,537	82	2.46	2993.90%
168500	Depreciación acumulada (cr)	576.01	256.89	319.12	124.22%

Fuente Catalogo de Cuentas CGN 96-001 año 2001 y 2002

El saldo de la cuenta Propiedad Planta y Equipo a diciembre 31 de 2002 es de \$6.235.31 millones. Esta cuenta presenta una disminución con respecto al año 2001 de \$2.057.11 millones que equivale al 24.81%.

TRANSMILENIO S.A. levanto inventario físico a 31 de diciembre de 2002 de los elementos registrados en propiedad, planta y equipo, pudiéndose comprobar que no existe diferencia entre el citado inventario y los registros contables.

La depreciación se calcula de manera individual sobre el valor ajustado por inflación por el método de línea recta, excepto los bienes adquiridos por valor inferior a \$794.000, los cuales son depreciados totalmente en el periodo en que se adquieren.

4.2.2.4. La cuenta Maquinaria, Planta y Equipo en Montaje incluye desembolsos efectuados por TRANSMILENIO S.A., a favor de Electronic Trafic S.A. (ETRA), en cumplimiento del contrato suscrito con la entidad, cuyo objeto es la compraventa del sistema para la programación y control automático de la flota de vehículos que se incorpora al Sistema TransMilenio y a la fecha no se ha establecido en forma clara y fidedigna si todos los equipos de software y hardware asociados a este contrato han sido registrados contablemente, sin indicar si estos bienes corresponden ya a activos que están en funcionamiento en la empresa o si requieren otro tratamiento contable.

4.2.2.5 Según notas a los estados Financieros el saldo de la cuenta Propiedad Planta y Equipo, para la vigencia del año 2002 es de \$6.233.31 millones y en el balance general es de \$6.235.31 millones presentando una diferencia de \$2.00 millones.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4.2.2.6. En la cuenta Responsabilidades en Proceso Internas para la vigencia 2002 se encontraron diferencia entre los registros contables y el movimiento del almacén así:

CUADRO N° 21
RESPONSABILIDADES EN PROCESO INTERNAS

Millones de pesos

Código Cuenta	Descripción Cuenta	Valor según Contabilidad	Valor Almacén a Costo Histórico	Diferencia
19500301	Responsabilidades en proceso internas	469.75		469.75
195003	Amanda G. Ardila		4.013.50	4.013.50
19500303	Fabio Gordillo	931.02	10.000.00	9.068.25
195003	Jaime Alberto Suárez		114.84	114.84
19500304	Acosta Rada Carlos	901.12	114.84	118.84
19500305	Maria Cristina Plata	3.217.83		3.217.83
19500306	Fabio Andrés Zorro	1.485.04	9.314.76	7.829.71
Total		7.004.76	23.557.94	16.553.18

Fuente: libros de Inventarios y Balance, Informe diciembre de movimiento de Almacén

En razón de las diferencias encontradas se solicita a la administración informar que acciones tendientes a recuperar las citadas cuantías o saldos de los deducibles no cubiertos por las compañías de seguros ha realizado y si ha efectuado las reclamaciones ante la compañía de seguros en todos los casos, ya que en la cuenta de Almacén no se registra a la Señora María Cristina Plata.

PASIVO

CUADRO N° 22
ESTRUCTURA DEL PASIVO

Millones de pesos

Código Contable	NOMBRE DE LA CUENTA	Contabilidad a 31 Dic. 2002	Contabilidad a 31 Dic. 2001	Variación Absoluta	Variación Relativa
200000	Pasivo	45.67.65	2.373.79	42.793.86	1802.77%
240000	Cuentas por Pagar	42.197.92	863.63	41,.34.29	4786.11%
250000	Obligaciones Laborales y de Seguridad Social Integral	340.57	405.29	-64.73	-15.97%
270000	Pasivos Estimados	245.08	67.86	177.22	261.14%
290000	Otros Pasivos	2.384.08	1.037.00	1.347.08	129.90%

Fuente Catalogo de Cuentas CGN 96-001 año 2001 y 2002

El Pasivo de TRANSMILENIO S.A. a 31 de diciembre de 2002, esta integrado en su totalidad por cuentas que hacen parte del pasivo corriente, en esta cuenta se registra un saldo \$45.167.65 millones, el cual presenta un incremento de \$42.793.86 millones con respecto al año anterior que representa el 1.802.77%



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

correspondiente al elevado aumento en la cuenta Cuentas por Pagar debido al cambio contable.

Para el análisis del pasivo se hicieron pruebas de auditoria selectivas a las ordenes de pago, declaraciones de renta, refofente e I.C.A., así como también se realizaron cruces entre los registros contables y los pagos realizados entre cuentas por pagar.

4.2.2.7. Algunos indicadores de gestión del área contable no corresponden con la aplicación de las formulas establecidas, debido a que en el desarrollo de los indicadores que tienen que ver con el pasivo corriente y total pasivo el valor tomado no corresponde a los estados financieros.

CUENTAS POR PAGAR

CUADRO N° 23
CUENTAS POR PAGAR

Millones de pesos

CODIGO	DESCRIPCION DE LA CUENTA	AÑO 2002	AÑO 2001	Variación Absoluta	Variación Relativa
240000	Cuentas por Pagar	42.197.92	863.63	41.334.29	4786.11%
240100	Adquisición de Bs y Servicios Nales.	106.45	277.76	-171.29	-61.67%
242500	Acreedores	1.141.93	506.67	635.26	125.38%
243600	Rete Fuente e Impuesto de Timbre	427.92	102.27	325.65	318.41%
243700	Retención de ICA por Pagar	97.18	22.59	74.59	330.17%
244000	Impuestos, Contribuciones y Tasas X P	259.52	0	259.52	
244500	Impuesto al Valor Agregado – IVA	6.47	-5.65	12.11	-214.32%
245000	Avances y Anticipos Recibidos	6.508.79	0	6.508.79	
249000	Otras Cuentas por Pagar	33.649.67	0	33.649.67	

Fuente Catalogo de Cuentas CGN 96-001 año 2001 y 2002

Del cruce efectuado entre los saldos de Cuentas por Pagar del año 2001 y 2002 se estableció que hay una variación relativa 4.786.11% con referencia a este año, indicando un aumento en \$41.334.29 millones, de los cuales \$6.508.79 millones pertenecen a la cuenta Avances y Anticipos Recibidos que corresponde al valor recibido de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá como anticipo del convenio interadministrativo firmado con esa entidad para la construcción de obras de rehabilitación del proyecto canal Salitre y Carrera 30, y por otra parte a \$33.649.67 millones de la cuenta Otras Cuentas por Pagar, valor que corresponde al saldo por legalizar de las transferencias recibidas del Distrito y de la Nación para pagar los contratos de obra que esta adelantando el IDU.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

PATRIMONIO

CUADRO N° 24
PATRIMONIO

Millones de pesos

Código Contable	NOMBRE DE LA CUENTA	Contabilidad a 31 Dic. 2002	Contabilidad a 31 Dic. 2001	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACION RELATIVA
300000	PATRIMONIO	43.597.68	61.945.66	-18.347.98	-42.08%
320000	PATRIMONIO INSTITUCIONAL	43.597.68	61.945.66	-18.347.98	-42.08%
320400	CAPITAL SUSCRITO Y PAGADO	7.267.46	3.000.00	4.267.46	58.72%
321500	RESERVAS	58.550.53	27.085.29	31.465.25	53.74%
323000	RESULTADOS DEL EJERCICIO	-22.615.58	31.465.25	54.080.82	-239.13%
323500	SUPERÁVIT POR DONACIÓN	103.17	103,17	0	0.00%
324500	REVALORIZACIÓN DEL PATRIMONIO	291.96	291.96	0	0.00%
325700	DETERIORO POR UTILIZACIÓN DE BENEFICIOS Y USO PUBLICO (DB)	0.13	0	0.13	100.00%

Fuente Catalogo de Cuentas CGN 96-001 año 2001 y 2002

A diciembre 31 del año 2002 TRANSMILENIO S.A. cuenta con un Patrimonio Institucional de \$66.212.98 millones conformado por el Capital Autorizado constituido por 10.015 acciones ordinarias de valor nominal de \$1.00 millones cada una, que en el año 2001 eran de 3.000. La participación de los accionistas, es la siguiente:

CUADRO N° 25
COMPOSICIÓN PATRIMONIAL

Millones de pesos

Accionista	No de acciones	Aportes	% Participación Patrimonial
Distrito Capital	7.015	\$ 7.015.00	58.73
FONDATT	2.000	\$ 2.000.00	27.52
IDU	997	\$ 997.00	13.72
Instituto Distrital de cultura	1	\$ 1.00	0.01
Metrovivienda	1	\$ 1.00	0.01
Total Aportes	10.015	\$ 10.015.00	98.99

Fuente: Notas a los Estados Financieros

El capital suscrito se incrementó en el mes de abril de 2002 en 7.015 acciones mediante escritura pública No. 0595 de la notaria 22 del circulo de Bogotá, quedando conformado por 10.015 acciones, de las cuales A 31 de diciembre, fueron suscritas 7.015 por parte del Distrito Capital - Alcaldía Mayor de Bogotá, quedando pendiente de pago \$2.747.54 millones registrado como Capital suscrito por cobrar.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INGRESOS

Esta cuenta presenta a 31 de diciembre de 2002 un aumento de \$87.867.88 millones que corresponde a una variación relativa de 103.19%, como consecuencia del aumento en las Transferencias de la Nación y del Distrito y el aumento de la cuenta Otros Ingresos de conceptos financieros y extraordinarios.

CUADRO N° 26 INGRESOS

Millones de pesos

Código Contable	NOMBRE DE LA CUENTA	Contabilidad a 31 Dic. 2002	Contabilidad a 31 Dic. 2001	VARIACIÓN ABSOLUTA	%
400000	INGRESOS	173.018.44	85.150.56	87.867.88	103.19%
430000	VENTA DE SERVICIOS	6.885.89	3.820.97	3.064.92	80.21%
440000	TRANSFERENCIAS	160.208.97	77.139.10	83.069.87	107.69%
480000	OTROS INGRESOS	5.923.58	4.190.49	1.733.09	41.36%

Fuente Catalogo de Cuentas CGN 96-001 año 2001 y 2002

Con base en el análisis a esta cuenta se estableció que los Ingresos por concepto de Transferencias para la vigencia del año 2002, se desagregaron así:

CUADRO N° 27 INGRESOS POR TRANSFERENCIAS

Millones de pesos

Descripción	2002	2001
Recibidos del Gobierno Nacional	96.099.78	0
Recibidos del Distrito Capital	62.109.18	58.090.82
Total ingresos para obras	158.208.97	0
Transferencia para funcionamiento	2.000.00	19.048.28
Total	160.208.97	77.139.10

Fuente: Notas a los Estados Financieros

De acuerdo con el cuadro anterior y las Notas a los Estados Financieros "Los Ingresos por Transferencias recibidos del gobierno nacional y parte de los recibidos del Distrito capital se destinan para las obras de infraestructura del sistema TransMilenio y la otra parte recibida del Distrito para el desarrollo del objeto social es decir, en la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital".



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO N° 28
RESUMEN DIFERENCIAS ENTRE LO REGISTRADO EN CONTABILIDAD POR CONCEPTO DE
INGRESOS POR TRANSFERENCIAS DISTRITALES Y LO REPORTADO POR TESORERÍA
Millones de pesos

Según Libros Auxiliares				Según Tesorería		Diferencia entre Contabilidad y Tesorería
Íte m	Código Cta.	Cuenta	Crédito	Concepto	Valor	
1	440316	Ing. Transferencias Distritales	2.000.00	Reservas	3.500.00	1.500.00
2				Reservas	4.500.00	4.500.00
3				Reservas	4.500.00	4.500.00
4	440316	Ing. Transf. Distritales	7.000.00	Reservas	2.500.00	-4.500.00
5	440316	Capital Autorizado	3.000.00	Reservas	3.000.00	0
6	320403	Capital suscrito por cobrar	2.338.33	Capital	2.338.33	0
7	440316	Ing. Transferencias Distritales	4.000.00	Reservas	4.000.00	0
8	440316	Ing. Transferencias Distritales	5.000.00	Reservas	5.000.00	0
9	440316	Ing. Transferencias Distritales	1.000.00	Infraestructura	1.000.00	0
10	320403	Capital suscrito por cobrar	643.0467	Capital	643.046	0
11	44031601	Ing. Transf. Distritales Fondo fijo	2.000.00	Reservas Transf.	2.000.00	0
12	440316	Ing. Transferencias Distritales	3.000.00	Reservas	3.000.00	0
13	44031602	Ing. Transf. Distritales Fondo fijo	9.000.00	Reservas Transf.	9.000.00	0
14	44031602	Ing. Transf. Distritales Fondo fijo	1.000.00	Reservas	1.000.00	0
15	44031601	Ing. Transferencias Distritales	1.000.00	Infraestructura	1.000.00	0
16	320403	Capital suscrito por cobrar	643.047	Capital	643.047	0
17	44031601	Ing. Transferencias Distritales	18.000.00	Reservas Transf.	9.000.00	-9.000.00
18				Infraestructura	9.000.00	9.000.00
19	44031602	Ing. Transf. Distritales Fondo fijo	1.000.00	Reservas	1.000.00	0
20	320403	Capital suscrito por cobrar	643.047	Capital	643.04	0
21	44031601	Ing. Transferencias Distritales	1.200.00	Reservas Transf.	1.200.00	0
22	44031602	Ing. Transf. Distritales Fondo fijo	5.909.18	Reservas	5.909.18	0
23	Subtotal		68.376.64		74.376.64	6.000.00
24	Total Ingresos por Transferencias		68.376.64		74.376.64	6.000.00

Fuente: Libros Auxiliares y Cuadro Resumen Ingresos por Transferencias Distritales y Nacionales reportado por Tesorería.

4.2.2.9. Como se puede observar en el cuadro el Ítem No. 1, en los libros auxiliares, contabilidad registró ingresos por transferencias por valor de \$2.000.00 millones con el comprobante No. 6000009 y Tesorería registro ingresos por transferencias Distritales por valor de \$3.500.00 millones, de acuerdo a la consignación efectuada en el banco Davivienda sucursal Gran América cuenta corriente No.45026999969-1, reflejando una diferencia de \$1.500.00 millones.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4.2.2.10. Igualmente el Ítem N° 2 Tesorería registró ingresos por transferencias Distritales por valor de \$4.500.00 millones, de acuerdo al reporte suministrado a esta Contraloría por concepto de ingresos por Transferencias y el comprobante de ingresos de Febrero de 2002 reportado por esta oficina; y según libros auxiliares, Contabilidad no registró dicho valor.

La diferencia de \$4.500.00 millones de los ítems 3 y 4, corresponden a un registro contable realizado por \$7.000.00 millones, el cual en Tesorería fue separado en dos registros uno de \$4.500.00 millones y otro de \$2.500.00 millones.

4.2.2.11. Según el saldo total por Transferencias Distritales obtenido de los libros auxiliares de contabilidad y el informe de Tesorería, se presenta una diferencia de \$6.000.00 millones, los cuales no fueron registrados en la contabilidad de la Empresa.

Esta cuenta Inició el año 2002 sobrevaluada en \$6.000.00 millones como consecuencia de la inconsistencia presentada en el ajuste al registro contable de la Transferencia pendiente de recibir de la Nación. Conforme al seguimiento efectuado a la observación hecha por esta Contraloría, en el año 2001, en relación con esta cifra correspondiente a Ingresos por Transferencias, se corroboró que este registro no está relacionado en el cuadro resumen de Ingresos por Transferencias Distritales y Nacionales reportado por Tesorería de TRANSMILENIO S.A.

4.2.2.12. En el Resumen de Ingresos por Transferencias Distritales y Nacionales reportado por Tesorería, se registra un valor total por concepto de Ingresos por transferencias distritales de \$74.376.64 millones y Presupuesto en la ejecución de Ingresos conformado por Transferencias Administración y Otros Recursos de Capital \$ 74.379.00 millones, presentando una diferencia de \$2.36 millones.

4.2.2.13. El saldo total por transferencias distritales obtenido de los libros auxiliares de contabilidad y la ejecución de Ingresos por transferencias distritales ejecutadas del informe de presupuesto, presenta una diferencia de \$6.002.36 millones.

	Contabilidad	Presupuesto	Diferencia
Total Ingresos por Transferencias	68,376,648	74,379,00	6,002,36

Ingresos Por Venta de Servicios

Los Ingresos por venta de servicios presentaron un incremento en relación con el año 2001, y están discriminados de la siguiente forma:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO N° 29
INGRESOS POR VENTA DE SERVICIOS

Millones de pesos

Código de Cuenta	Descripción	Contabilidad a 31 Dic. 2002	Contabilidad a 31 Dic. 2001	Variación absoluta	% variación
430000	VENTA DE SERVICIOS	6.885.89	3.820.97	3.064.92	80.21%
433000	SERVICIO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE	6.885.89	3.820.87	3.065.02	80.22%
433004	Multas	508.24	101.22	407.02	402.12%
433010	Servicio de transporte terrestre	6.377.65	2.962.10	3.415.54	115.31%
433090	Otros servicios de Tránsito y Transporte		757.55	-757.55	-100.00%
439090	Otros Servicios		0.09	-0.09	-100.00%

Fuente Catalogo de Cuentas CGN 96-001 año 2001 y 2002

4.2.2.14. Efectuado análisis al movimiento de recaudos y consignaciones realizados por la fiduciaria Lloys Trust a TRANSMILENIO S.A. por concepto de venta del servicio, con los comprobantes de ingreso y sus respectivos soportes de Tesorería, en las semanas del 24 de diciembre de 2001 al 17 de febrero de 2002, del 15 al 21 de Junio y del 28 de octubre al 28 de noviembre no se encontraron comprobantes de ingreso ni recibo de consignación por este concepto, por lo cual se solicita al Señor Tesorero reportar los documentos soportes de los registros antes citados

4.2.2.15. Realizado el cruce semana por semana, sobre los ingresos por venta de servicios con las diferentes áreas que participan en el registro y control de dichos ingresos, se determinó que es necesario que la administración explique cual es el ingreso real de la semana del 24 al 28 de febrero, teniendo en cuenta que este ingreso fue ajustado en el mes de julio reversándolo por su valor total, omitiendo la retención realizada del 3X1000, así mismo se debe tener en cuenta que se cruzaron los registros del Ingreso por Venta de Servicios correspondientes a la semana del 18 al 28 de Febrero, por la cual se recibió la suma de \$99.68 millones, la que se encuentra cruzada con ingresos de otras semanas, como la del 18 al 24 de Febrero y del 25 al 3 de Marzo, por valores de \$91.456 millones y \$94.63 millones respectivamente, igualmente no se tiene claridad en relación con el calculo del 3x1000, por valor de \$0.29 millones cifra que no corresponde al citado porcentaje en relación con ninguno de los valores antes mencionados.

4.2.2.16. En el comprobante de Ingreso No. 13, del 14 de Marzo de Tesorería, se pudo verificar que no cuenta con consignación, en el comprobante No 10, del 7 de Marzo, se esta relacionando el pago el ingreso por venta de servicio de los días del 4 al 7 de Marzo el cual se cruza con la fecha reportada en el comprobante No.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

13 antes citado. Así mismo varios de los comprobantes de ingreso no se encuentran debidamente soportados con consignación, no responden a un orden cronológico y se cruzan las fechas.

Los comprobantes relacionados a continuación, presentan inconsistencias en la secuencia cronológica de la fecha de elaboración:

Nº	Fecha	Valor (millones)
20	1-Abr-02	96.23
21	4-Abr-02	53.32
41	13-Jun-02	12.48
42	13-Jun-02	104.54
54	11-Jul-02	105.28

GASTOS

El Saldo de esta cuenta a 31 de diciembre de 2002 es de \$195.634.01 millones, según el estado de actividad financiera económica y social, este valor con referencia al año anterior presenta un incremento de 264.41% que equivale \$141.948.70 millones.

CUADRO Nº 30 GASTOS

Millones de pesos

Código cuenta	Descripción	Año 2002	Año 2001	Variación Absoluta	% Variación
500000	GASTOS	195.634.01	53.685.31	141.948.70	264.41%
510000	Administración	6.518.63	6.911.76	-393.13	-5.69%
520000	De Operación	8.298.65	5.501.26	2.797.39	50.85%
530000	Provisiones, agotamiento, depreciaciones y amortizaciones	1.608.28	540.69	1.067.59	197.45%
540000	Transferencias	43.661.74	40.338.26	3.323.48	8.24%
560000	Gasto de inversión social	7,773	0	7,773	
570000	Operaciones interinstitucionales	134.344,8	355.00	133.989.78	37743.60%
580000	Otros gastos	1.194.15	38.34	1.155.82	3015.05%

Fuente Catalogo de Cuentas CGN 96-001 año 2001 y 2002

En Notas a los estados Financieros se registran Cambios Contables así “En 2002 el reconocimiento de gastos por concepto de Transferencias y Operaciones Interinstitucionales correspondientes a la causación de los recursos provenientes de la nación(sic) y del Distrito Capital para la realización de las obras de infraestructura del sistema de Transporte(sic) masivo de pasajeros, se efectúa cuando se reciben los ingresos y se reconoce una cuenta por pagar a favor del IDU entidad ejecutora y



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

propietaria de las obras, de tal manera que exista una adecuada asociación entre ingresos y gastos. En 2001(sic) el reconocimiento de gastos por este mismo concepto se efectuaba en el momento de ejecución de las obras. En 2002 se contabilizó el efecto del cambio en la política contable, lo cual significó un mayor valor de los gastos por transferencias por valor de \$17.752.523 miles y una mayor pérdida por el mismo valor; en consecuencia de no haberse efectuado este cambio la pérdida del ejercicio de 2002 hubiera ascendido a \$4.863.053 miles.”

En la cuenta Otros Gastos se presentó un aumento considerable por el incremento de la subcuenta Gastos Financieros correspondiente a la pérdida registrada en las inversiones concentradas en TES (Títulos de Tesorería), ocasionada por la turbulencia en el mercado de deuda pública interna durante los meses de Julio y agosto de 2002, la cual se originó por incremento en las tasas de negociación de dichos papeles, lo que trajo como consecuencia la reducción en el precio de los mismos y como la valorización de las inversiones se liquida diariamente y a precios de mercado el saldo de esta cuenta presenta incremento en el gasto.

4.2.2.17. Del cruce realizado entre el reporte financiero por rendimientos mensuales obtenidos del Fondo de Contingencias frente a los registros contables se estableció que en el mes de Agosto se presentó una pérdida contable por valoración a precios de mercado en los títulos que maneja el fondo y que la Empresa TRANSMILENIO S.A. registra en la cuenta 580526 Administración de Fiducia por valor de \$546.32 millones, y según el reporte la pérdida fue de \$535.41 millones presentándose una diferencia que corresponde a la liquidación de los gastos de comisión e IVA por valor de \$10.91 millones que fueron incluidos en dicho registro, no correspondiendo a la dinámica de la cuenta.

4.2.2.18. En el mes de Enero se contabilizaron gastos de comisión e IVA por rendimientos obtenidos del Fondo de Contingencias del presente mes, en la cuenta 580526 administración de Fiducia por valor de \$7.47 millones, este concepto no corresponde a la dinámica de esta cuenta, sino a la cuenta Comisiones sobre depósitos en administración código contable 580535.

4.2.2.19. La entidad fue sancionada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por el incumplimiento de la entrega de información en medio magnético del año 2000 conforme a lo establecido en el Estatuto Tributario (Decreto 429 de 1989), por valor de \$542.000 (pesos corrientes).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS

Bienes de Beneficio y Uso Público

4.2.2.20. En relación con esta cuenta se estableció que únicamente registraron el ingreso de 57 de las 61 estaciones construidas y que se encuentran en servicio, según actas de ingreso a almacén Nos. 99 a 104 de diciembre 31 de 2002, soportadas mediante convenio interadministrativo No. 001 de 2000, celebrado con el Instituto de Desarrollo Urbano; así mismo se comprobó que no se han realizado registros de ingreso a almacén por concepto de troncales; esta situación se viene presentando desde el año 2000 y ha sido observada por el ente fiscalizador en los informes de auditoría elaborados en los años 2000 y 2001 y a la fecha del presente informe aun persiste la ausencia de registros.

CUENTAS DE PLANEACION Y PRESUPUESTO

La composición de esta cuenta se muestra en el siguiente cuadro

CUADRO N° 32
CUENTAS DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO

Millones de pesos

Código de Cuenta	NOMBRE DE LA CUENTA	Contabilidad a 31 Dic. 2002	Contabilidad a 31 Dic. 2001	VARIACIÓN	% VARIAC.
000000	CUENTAS DE PLANEACION Y PRESUPUESTO	0	0	0	
020000	Presupuesto de Ingresos	0	0	0	
030000	Presupuesto de Gastos de la Vigencia	0	0	0	
050000	Cuentas por Pagar	0	0	0	
070000	Plan Plurianual de Inversiones Aprobado (Cr)	340.844.38	179,.43.88	161.300.49	89.84%
080000	Plan Plurianual de Inversiones por Ejecutar (Db)	192.769,21	120.200.59	72.568.62	60.37%
090000	Plan Plurianual de Inversiones Ejecutado (Db)	148.075.17	59.343.30	88.731.88	149.52%

Fuente Catalogo de Cuentas CGN 96-001 año 2001 y 2002

Con respecto al año anterior se observa que la cuenta Plan Plurianual de Inversiones Ejecutado presentó un aumento significativo en cuantía de \$88.731.88 millones que representa 149.52%, en donde se registra la ejecución por inversión en divulgación, asistencia técnica y capacitación.

Con base en el cierre presupuestal efectuado por esta Contraloría y en el desarrollo del proceso auditor se detectaron diferencias apreciables que afectan la confiabilidad de la información reportada por las áreas de Contabilidad y Presupuesto como se muestra a continuación. No obstante es preciso señalar que



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

las Cuentas de Planeación y Presupuesto no afectan la razonabilidad de los Estados Contables de la Empresa.

4.2.2.21. Como se observa en el siguiente cuadro el área de contabilidad registra por concepto de Aportes, traspasos y Transferencias Nacionales con código de cuenta 020660 un valor de \$51.295.92 millones y el área de Presupuesto en el informe de ejecución de ingresos presentado en la cuenta en el rubro 2.2.1 Transferencias Nacionales por valor de \$51.892.22 millones, como resultado se obtiene una diferencia de \$2.60 millones.

CUADRO N° 33
RESUMEN DIFERENCIAS ENTRE LO REGISTRADO EN CONTABILIDAD POR CONCEPTO DE INGRESOS POR EJECUTAR Y EJECUCION PRESUPUESTAL

Millones de pesos

SEGÚN CATALOGO DE CUENTAS			SEGÚN EJECUCION PRESUPUESTAL		DIFERENCIA ESTABLECIDA
Código contable	Descripción cuenta	Valor	Descripción Cuenta	Valor	
020600	INGRESOS POR EJECUTAR (CR)	154.562.93	SALDOS POR RECAUDAR	152.931.86	1.631.07
020660	Aportes, traspasos y transferencias Nacionales	51.295.92	Nación	53.892.22	-2.596.29
020664	Aportes, traspasos y transferencias Distritales	102.089.39	Departamento	97.912.02	4.177.36
020696	Otros Fondos especiales	1.177.62	Participaciones	1.127.62	50.00

Fuente Catalogo de Cuentas CGN-96-001, Informe Ejecución del Presupuesto de Rentas e Ingresos

4.2.2.22. En la cuenta aportes, traspasos y transferencias Distritales con código de cuenta 020664, contabilidad registra un valor de \$102.089.39 millones y el área de Presupuesto en el informe de ejecución de ingresos presenta en la cuenta Transferencias Distritales un valor de \$97.912.02 millones generando una diferencia de \$4.177.36 millones

4.2.2.23. En la cuenta Otros Fondos Especiales se registra un valor de \$1.177.62 millones en el área de Contabilidad y Presupuesto registra en el rubro Participaciones cuenta análoga, la suma de \$1.127.62, de lo cual se obtiene una diferencia de \$50.00 millones.

Como consecuencia de las anteriores diferencias presentadas, el total de la cuenta Ingresos por Ejecutar contablemente registra un valor de \$154.562.93 millones y del Informe de Ejecución del Presupuesto de Rentas e Ingresos en el rubro Saldos por Recaudar de la ejecución presupuestal \$152.931.86 millones, originando una diferencia total de \$1.631.07 millones.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4.2.2.24. En la cuenta Rendimiento Operaciones Financieras, Contabilidad muestra un saldo de \$749.18 millones y presupuesto en el rubro de Rendimiento Operaciones Financieras \$746.82 millones, obteniéndose una diferencia de \$2.36 millones, que incide en el total de la cuenta Recaudos por Ingresos no Aforados sobrestimándola. (ver cuadro N° 34)

CUADRO N° 34
RESUMEN DIFERENCIAS ENTRE LO REGISTRADO EN CONTABILIDAD POR CONCEPTO DE
RECAUDO POR INGRESOS NO AFORADOS Y EJECUCION PRESUPUESTAL

Millones de pesos

SEGÚN CATALOGO DE CUENTAS			SEGÚN EJECUCION PRESUPUESTAL		DIFERENCIA
Código contable	Descripción cuenta	Valor	Descripción Cuenta	Valor	Valor
024600	RECAUDOS POR INGRESOS NO AFORADOS (DB)	1.603.69	RECAUDOS POR INGRESOS NO AFORADOS	1.601.33	2.36
024652	Otros Ingresos Corrientes No Tributarios	854.51	Otros Ingresos Corrientes No Tributarios	854.51	0
024682	Rendimiento Operaciones Financieras	749.18	Rendimiento Operaciones Financieras	746.82	2.36

Fuente Catalogo de Cuentas CGN-96-001, Informe Ejecución del Presupuesto de Rentas e Ingresos

4.2.2.25. Como se observa en el cuadro siguiente existe una diferencia de \$1.578.71 millones resultante de comparar la cuenta Recaudos en Efectivo con saldo \$201.057.62 millones y el Rubro Presupuestal Recaudo Acumulado por \$202.636.33 millones.

CUADRO N° 35
RESUMEN DIFERENCIAS ENTRE LO REGISTRADO EN CONTABILIDAD POR CONCEPTO DE
RECAUDOS EN EFECTIVO Y EJECUCION PRESUPUESTAL

Millones de pesos

SEGÚN CATALOGO DE CUENTAS			SEGÚN EJECUCION PRESUPUESTAL		DIFERENCIA
Código contable	Descripción cuenta	Valor	Descripción Cuenta	Valor	Valor
021100	RECAUDOS EN EFECTIVO (CR)	201.057.62	RECAUDOS EN EFECTIVO (CR)	202.636.33	-1.578.71
021152	Otros Ingresos Corrientes No Tributarios	924.51	Otros Ingresos Corrientes No Tributarios	924.51	0
			Total Transferencias	167.790.04	-1.581.07
021160	Aportes, traspasos y transferencias Nacionales	96.099.78	Aportes, traspasos y transferencias Nacionales	97.678.50	-1.578.71
021164	Aportes, traspasos y transferencias Distritales	70.109.19	Aportes, traspasos y transferencias Distritales	70.111.55	-2.37
021182	Rendimiento Operaciones Financieras	1.426.04	Rendimiento Operaciones Financieras	1.423.68	2.36
021189	Otros recursos de capital	4.267.46	Otros recursos de capital	4.267.46	0



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

SEGÚN CATALOGO DE CUENTAS			SEGÚN EJECUCION PRESUPUESTAL		DIFERENCIA
Código contable	Descripción cuenta	Valor	Descripción Cuenta	Valor	Valor
021196	Otros Fondos especiales	28.230.65	Otros Fondos especiales	28.230.65	0
			Rentas Contractuales	6.508.79	
			Participaciones	5.992.43	
			Disponibilidad Inicial	15.729.43	

Fuente: Catalogo de Cuentas CGN-96-001, Informe Ejecución del Presupuesto de Rentas e Ingresos

4.2.2.26. El saldo de cuenta contable 051500 presenta una diferencia frente al saldo presupuestal de Cuentas por Pagar de \$63.136.74 millones, como se puede observar a continuación.

CUADRO N° 36
RESUMEN DIFERENCIA ENTRE LO REGISTRADO EN CONTABILIDAD POR CONCEPTO DE CUENTAS POR PAGAR Y EJECUCION PRESUPUESTAL

Millones de pesos

SEGÚN CATALOGO DE CUENTAS			SEGÚN EJECUCION PRESUPUESTAL		DIFERENCIA
Código contable	Descripción cuenta	Valor	Descripción Cuenta	Valor	Valor
051500	CUENTAS POR PAGAR CANCELADAS (DB)	36.577.70	CUENTAS POR PAGAR	\$99.714.43	-63.136.74
051501	Gastos personal	500.74	FUNCIONARIMIENTO	\$2.523.60	-2.022.87
051502	Gastos generales	1.100.60			1.100.60
051508	Programas de inversión	34.976.36	INVERSION	\$97.190.83	-62.214.47

Fuente: Catalogo de Cuentas CGN-96-001, Informe Ejecución del Presupuesto de Rentas e Ingresos

En relación con las cuentas de planeación y presupuesto, **la Empresa presentó la siguiente explicación a las diferencias detectadas por la Contraloría:**

“(...) La afirmación en cuanto a que las “diferencias que se detectaron afectan la confiabilidad de la información reportada en los Estados Contables”, no lo consideramos así puesto que las cuentas de Planeación y Presupuesto (cuentas 0), no afectan las cifras de los Estados Financieros ya que se llevan como control del Presupuesto y al cierre de la vigencia dichas cuentas deben quedar canceladas; es decir que todos sus saldos quedan en cero (0), sin que en ningún momento afecten la Estructura de los Estados Financieros.

La diferencia de \$1.578.72 millones, encontrada por el ente de control entre el valor total de la ejecución de ingresos y la cuenta contable 02100 Recaudos en Efectivo, se debió a que en la Ejecución Presupuestal se tuvo en cuenta este valor como adición sin situación de fondos de conformidad con el Convenio Interadministrativo N° 024 celebrado entre TRANSMILENIO S.A. y el Instituto de Desarrollo Urbano IDU. Dicho valor correspondía a



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Transferencias de la Nación disponibles en la Fiduciaria Popular para amparar compromisos asociados a la Infraestructura del Sistema de Transporte Masivo en Bogotá; sin que ingresaran físicamente estos dineros a la Entidad y al no haber tenido movimiento ninguna cuenta Bancaria manejada por TRANSMILENIO S.A. el área contable no tuvo información en forma oportuna para hacer el registro correspondiente. No obstante lo anterior, el Área Administrativa procedió a realizar los ajustes necesarios para que este tipo de inconsistencias no se presenten durante la presente vigencia fiscal.

La diferencia encontrada de \$3.182.00 Millones en la cuenta contable N° 020600 Ingresos Por Ejecutar (Cr) VC Saldos por Recaudar en la Ejecución Presupuestal, la consideramos errónea puesto que al momento de compararse se debió tomar también la cuenta contable 024600 Recaudos por Ingresos no Aforados (Db) llegándose así a la misma diferencia de \$1.578.72 explicada en el párrafo anterior.

El saldo de la cuenta contable 051500 Cuentas Por Pagar Canceladas, presentó una diferencia de \$63.137 y no de \$62.214.47 Millones como se afirma por el ente de control, con relación a al Ejecución Presupuestal, debido a que los giros sin situación de fondos afectados por el IDU directamente por concepto del convenio 05/01 y otros giros no reportados por Presupuesto a Contabilidad.

Todas estas diferencias fueron conciliadas entre las áreas de Presupuesto y Contabilidad, ajustándose en las diferentes Cuentas Contables, dándosele alcance al informe de la Cuenta Anual presentadas a la Contraloría Distrital el pasado 07 de marzo del presente año con oficio N° 1188 según copia que anexamos.”

Valorando la respuesta dada por la administración se confirman las diferencias existentes, en razón a que en algunas de ellas la empresa ha aceptado la existencia de las mismas y en otras no existe evidencia suficiente que sustente la explicación aportada por TRANSMILENIO S.A. El hecho de que la empresa haya conciliado las diferencias y haya dado alcance al informe de la cuenta anual con fecha 7 de marzo de 2003, no es explicación que permita justificar las diferencias presentadas con corte a 31/12/2002, máxime cuando la vigencia fiscal para el caso de las cuentas presupuestales venció el pasado 31 de diciembre y con posterioridad a esa fecha no es posible realizar ajustes de ninguna naturaleza en razón del principio presupuestal de anualidad, como bien lo acepta la misma administración en su respuesta.

4.2.2.27. Según la Empresa la implementación total del nuevo sistema esta en periodo de ajuste originando un riesgo considerable en la confiabilidad y oportunidad de la información financiera, ya que el programa de Contabilidad Trident 3.1. Plus no sistematiza todo el proceso contable, para subsanar la anterior debilidad se contrato la realización del Sistema Administrativo y Financiero que involucra a través de módulos, las áreas de Presupuesto, Recursos Humanos, Almacén, Cuentas por Pagar, Cuentas por Cobrar, Tesorería, Inversiones, manejo



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

de inventarios y manejo de Activos Fijos. A diciembre 31 de 2002, no ha sido implementado en su totalidad debilitando de manera significativa la efectividad, eficiencia y productividad en los procesos a desarrollar en TRANSMILENIO S.A., Con respecto a la anterior observación es pertinente resaltar que por segunda vez este hecho persiste

4.2.2.28. En el proceso de auditoria sobre el manejo y registro contable en lo referente a los procedimientos, normatividad vigente y las políticas establecidas por la entidad, principios y normas de contabilidad pública, los comprobantes, no se encuentran en su totalidad suscritos por quien aprobó y registro la transacción respectiva, según su competencia, contraviniendo lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública, la Resolución No. 1352, expedida por la Secretaría de Hacienda y el Manual de Procedimientos del área contable.

En nuestra opinión, **excepto por lo expresado en los párrafos precedentes los estados contables de TRANSMILENIO S.A., presentan razonablemente la situación financiera**, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2002, de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas, prescritas por la Contaduría General de la Nación.

4.3. AUDITORÍA AL PRESUPUESTO

4.3.1. La ejecución presupuestal de gastos no tuvo una adecuada planeación financiera y muestra un comportamiento irregular durante el año. Es así que \$99.671.54 millones de pesos representativos del 28.17% de la ejecución total del año fueron comprometidos durante el último trimestre y solamente en el mes de diciembre de la vigencia en análisis TRANSMILENIO S.A. comprometió recursos por valor de \$80.155.37 millones cifra que representa el 22.66% del total ejecutado durante todo el año 2002. Este comportamiento influyó en forma definitiva en el monto que la Empresa presenta como cuentas por pagar al cierre de la vigencia fiscal, las cuales representan el 54.85% del total presupuestado para la vigencia fiscal. El rubro de mayor representatividad dentro del presupuesto de gastos, proyecto *“7251 Gestión de Infraestructura del Transporte Público”* comprometió en el último trimestre el 42.52% del total ejecutado (\$94.819.17 millones).

4.3.2. Ejecución de Cuentas por Pagar a Diciembre 31 de 2001, ejecutadas a diciembre 31 de 2002.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 61 del Decreto N° 714 de 1996 *“Estatuto Presupuestal del Distrito”*, *“...Al cierre de la vigencia fiscal cada organismo y entidad constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y*



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que le dieron origen.

Igualmente, cada organismo y entidad constituirá a 31 de diciembre de cada año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos de la entrega de bienes y servicios.

El gobierno distrital establecerá los requisitos y plazos que deben observar para el cumplimiento del presente artículo...

La Empresa TRANSMILENIO S.A. constituyó a diciembre 31 de 2001 cuentas por pagar que ascendieron a \$122.753.35 millones discriminadas así: \$3.178.51 millones por concepto de Gastos de Funcionamiento y \$119.574.84 millones por Gastos de Inversión.

De estas cuentas por pagar quedaron pendientes de pago en la vigencia 2002 la suma de \$16.432.91 millones (13.39%) de las cuales \$447.35 millones corresponden a gastos de funcionamiento y \$15.985.56 millones a gastos de inversión.

4.3.3. Ejecución de Cuentas por Pagar a Diciembre 31 de 2002.

La entidad constituyó Cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2002, por \$195.704.62 millones representativas del 54.86% del Presupuesto Definitivo aprobado para la vigencia. Estas cuentas se clasifican así:

Funcionamiento	\$ 4.084.68 millones (2.09%)
Inversión	\$191.619.95 millones (97.91%).

De la evaluación realizada por este Ente de Control se encontró:

4.3.3.1. Constitución de cuentas por pagar sin haber contraído legalmente el compromiso.

De conformidad con lo estipulado en el inciso tercero del artículo 61 del Decreto 714 de 1996, "(...) *Igualmente, cada organismo y entidad constituirá a 31 de diciembre de cada año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos de la entrega de bienes y servicios..*", las cuentas por pagar se deben constituir con base en compromisos ciertos debidamente adquiridos por la administración y sobre los cuales no se haya realizado el pago correspondiente.

La anterior normatividad fue desarrollada por la Circular N° 022/02 de la Secretaria de Hacienda que establece lo siguiente en relación con las cuentas por pagar:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“...Son todos los compromisos que quedan pendientes de pago a 31 de diciembre de 2002 y los originados en procesos de contratación que al cierre de la vigencia no se hayan perfeccionado.”

De la revisión efectuada a la relación de cuentas por pagar de TRANSMILENIO S.A. se determinó que la empresa constituyó cuentas por pagar con base en simples expectativas o intenciones de contratación, como: un oficio que comunica la intención de realizar un contrato futuro, una invitación a presentar propuestas, una resolución de apertura de licitación la cual carece de información básica como: beneficiario, valor, fecha de suscripción del compromiso etc., cuando en ningún momento existía un compromiso legalmente contraído.

Así mismo, la administración expidió los correspondientes certificados de registro presupuestal que afectaron la ejecución de gastos de la vigencia 2002, cuando no existía obligación alguna por parte de la Empresa, es decir cuando aún no se había adquirido legalmente el compromiso. Este hecho es contrario a lo ordenado por la Secretaría de Hacienda Distrital en la referida circular cuando estableció que: *“... De igual manera se deberán expedir los registros presupuestales de los compromisos perfeccionados en la vigencia de 2002, exceptuando los registros presupuestales de los procesos contractuales en curso, los cuales se elaborarán una vez se perfeccionen el correspondiente contrato.”* (subrayado propio)

La situación anterior se evidencia en los siguientes casos:

4.3.3.1.1. En 25 Resoluciones de Apertura y Cierre de Licitación por \$61.878.85 millones, las cuales carecen de información básica como: beneficiario, valor, fecha de suscripción del compromiso, aparecen registradas a nombre de TRANSMILENIO S.A. como Beneficiario.

4.3.3.1.2. En 14 Invitaciones a contratar, por \$863.27 millones no se conoce información básica del compromiso a adquirir como beneficiario, valor, fecha de suscripción del compromiso, las cuales aparecen registradas a nombre de TRANSMILENIO S.A. como Beneficiario.

4.3.3.1.3. En 2 Convocatorias a contratar por valor de \$410.80 millones y en la Licitación 078/02 por \$10.000, desconociéndose información como beneficiario, valor, fecha de suscripción del compromiso, las cuales aparecen registradas a nombre de TRANSMILENIO S.A. como Beneficiario.

4.3.3.1.4. En 67 Oficios mediante los cuales el IDU hace oferta de adquisición de terrenos por \$5.278.15 millones.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

La situación descrita fue ocasionada por la expedición de la Circular N° 022/02 de la Secretaría de Hacienda del Distrito que autorizó la constitución de reservas presupuestales para procesos de contratación en curso así: “(...) *Al cierre de la vigencia 2002, se podrán constituir reservas presupuestales sobre procesos de contratación en curso, las cuales harán parte del listado de cuentas por pagar que se cancelaran con el presupuesto del 2003 por el rubro cuentas por pagar*”, apreciación esta contraria al Estatuto Presupuestal Distrital expedido mediante el Decreto 714 de 1996 que establece en su artículo 61 inciso segundo que “... *Al cierre de la vigencia fiscal cada organismo y entidad constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que a 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación...*” (subrayado propio).

En definitiva, como se mencionó con anterioridad, las cuentas por pagar constituidas con base en solas intenciones de contratación y no en compromisos legalmente contraídos por la administración no podían afectar el presupuesto de la vigencia 2002 y debieron registrarse en el momento en que se perfeccione el compromiso.

Con el procedimiento presupuestal utilizado por TRANSMILENIO S.A. para la constitución de las cuentas por pagar se vulneran las normas presupuestales contenidas en el Estatuto Presupuestal de Bogotá expedido mediante el Decreto 714 de 1996, en especial lo contemplado en el artículo 61 de dicha normatividad.

Por las razones expuestas, no se comparte la instrucción impartida por la Secretaría de Hacienda mediante la Circular 22/02, en razón a que contradice lo normado en el párrafo segundo del artículo 61 del Decreto Distrital 714 de 1996, antes citado, ya que el compromiso se entiende legalmente contraído cuando se perfecciona el contrato. El artículo 41 de la Ley 80/93, establece que los contratos del estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y este se eleve a escrito.

4.3.4. Errores en los saldos anteriores de los Estados Mensuales de Tesorería

Al efectuar la revisión de los boletines mensuales de la Tesorería se determinó que en los meses de Mayo, Septiembre, Octubre y Noviembre se tomaron en forma errada los saldos anteriores, de tal forma que se afecta el valor contenido en la columna de saldo siguiente de los boletines correspondientes a estos meses. En el cuadro siguiente se muestra la situación planteada.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO N° 37
DIFERENCIAS EN EL SALDO INICIAL DE CADA MES
EN RELACION CON EL SALDO FINAL DEL MES ANTERIOR

Millones de pesos

MESES	SALDO INICIAL	SALDO FINAL MES ANTERIOR	DIFERENCIA
MAYO	31.092.41	31.091.40	0.003
SEPTIEMBRE	38.996.04	38.996.04	0.005
OCTUBRE	34.421.06	34.418.36	4.69
NOVIEMBRE	48.645.64	48.589.89	60.45

Fuente: TRANSMILENIO S.A. Oficina de Tesorería – Boletines mensuales de tesorería

La situación planteada afecta los saldos presentados por la Empresa con corte a 31 de diciembre de 2002, los cuales registran un valor final de \$27.363.13 millones, cuando en realidad el saldo final es de \$27.302.69 millones, con lo cual se obtiene una sobre valoración de dichos saldos por \$60.45 millones.

4.4. AUDITORIA A LA CONTRATACIÓN

4.4.1. Contrato de Prestación de Servicios N° 061 de 2002 suscrito con la firma Fernando Escallón Morales & Asociados Consultores Ltda., por valor de \$163.550.000.

4.4.1.1. *Incumplimiento de los requisitos de experiencia específica contenidos en los términos de referencia por parte del contratista.*

Los términos de referencia elaborados por TRANSMILENIO S.A. para efectos de realizar la contratación con invitación N° 030 de 2001, establecieron en el numeral 8.2.6. lo siguiente:

“8.2.6. PERSONAL MÍNIMO Y REQUERIMIENTOS DEL MISMO

El proponente es libre para establecer el número de personas a utilizar para el desarrollo de los trabajos, de acuerdo con el enfoque de organización que le de a los mismos. Sin embargo, para efectos de la evaluación de la propuesta, deberá constar como mínimo con el siguiente personal, el cual deberá cumplir los respectivos requisitos mínimos:

Un (1) Director de Proyecto: Debe ser abogado con tarjeta profesional vigente, especializado, que haya cumplido funciones de Director, gerente o coordinador. Con experiencia general no menor de 10 años, dentro de los cuales por lo menos 3 deben corresponder a una experiencia específica en contratación estatal, seguimiento o asesoría de procesos licitatorios en entidades del estado, o en la estructuración de mecanismos de vinculación de capital privado para proyectos promovidos por el sector público...”
(subrayado fuera del texto)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

De otra parte las reglas establecidas en el pliego de condiciones deben permitir la selección objetiva del contratista, esto es, que deben estar encaminadas a evitar la discrecionalidad en la valoración de la oferta y a evitar la declaratoria de desierta de la misma. En otras palabras el pliego de condiciones no puede convertirse en un instrumento de la entidad contratante de selección arbitraria o discrecional del contratista, ni establecer requisitos de imposible cumplimiento para la presentación de las ofertas.

Al realizar la revisión de la propuesta presentada por la firma Fernando Escallon Morales & Asociados Consultores Ltda. se encontró que el Director del Proyecto, Fernando Escallón Morales, no reúne los requisitos de experiencia específica contenida en los términos de referencia de la Invitación N° 030 de 2001. Efectivamente, en relación con por los menos 3 años que como mínimo el Director del Proyecto debe tener de experiencia específica en contratación estatal, seguimiento o asesoría de procesos licitatorios en entidades del estado, o en la estructuración de mecanismos de vinculación de capital privado para proyectos promovidos por el sector público, la propuesta del contratista contiene lo siguiente:

CUADRO N° 38
EXPERIENCIA DEL DIRECTOR DEL PROYECTO

FIRMA O ENTIDAD	CARGOS DESEMPEÑADO	EXPERIENCIA
TRUST LTDA.	Director contrato con Transmilenio S.A. para el análisis de los pliegos de condiciones y Minutas de contratos con énfasis en la exigibilidad de pólizas de seguro de cumplimiento para Licitaciones de las Concesiones de recaudo 001 y 22 de 1999.	15 días De febrero 28 a marzo 16 de 1999.
TRUST LTDA.	Director Contrato suscrito con Transmilenio S.A. para la asesoría integral del concurso público 001 de 2000 y Licitación pública 002 de 2000. Contratación de intermediario de seguros y contratación de pólizas a cargo de Transmilenio.	6 meses
TRUST LTDA.	Director del contrato suscrito con el Ministerio de Agricultura par el desarrollo Integral del concurso público de méritos N° 001 de 1999 para la selección de intermediarios de seguros.	3 meses
TRUST LTDA.	Director de la orden de servicios N° 2-05-3000-253-2001 suscrita con la EAAB para la contratación de intermediarios de seguros y selección de Compañías Aseguradoras.	5 meses
TRANSPORTES SANCHEZ POLO	Asesor en aspectos jurídicos relacionados con procesos de contratación con entidades del estado en el orden Nacional y	5 años



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

FIRMA O ENTIDAD	CARGOS DESEMPEÑADO	EXPERIENCIA
S.A.	Departamental (1)	
AON RISK SERVICES	Asesoría en procesos de contratación con entidades estatales concretamente en el desarrollo del concurso de méritos para la selección y contratación de corredores de seguros.	5 años
SINTEL DE COLOMBIA S.A.	Asesor para asuntos jurídicos y financieros en procesos de contratación con el Estado	3 años

(1) No se especifica con que entidades del Estado, en cuales contratos y con que carácter actuó el Señor Escallon en cada contrato.

La experiencia acreditada en asesorías jurídicas y financieras en procesos de contratación con el Estado certificada por las compañías “Transportes Sánchez Polo y SINTEL de Colombia S.A., no especifican las entidades del Estado con las que se ha celebrado el contrato, el tipo de contrato, el número, la cuantía, el objeto y la forma en que el señor Escallón participó en los mismos; la experiencia específica certificada en la forma como lo hacen éstas compañías no permite comprobar la experiencia del contratista en contratación estatal, seguimiento o asesoría en procesos licitatorios en razón de que no se conoce si la contratación de que hablan las certificaciones allegadas corresponde a procesos licitatorios o a contrataciones directas.

Tampoco existe evidencia de que el Señor Escallon Morales haya asesorado directamente a ninguna entidad estatal en procesos licitatorios o en contratación estatal directa con alguna entidad de naturaleza pública como lo exigen en forma expresa los términos de referencia al establecer repito que “... *experiencia específica en contratación estatal, seguimiento o asesoría de procesos licitatorios en entidades estatales...*” (subrayado fuera del texto)

De lo anterior se desprende que el análisis realizado a la propuesta presentada por el oferente no tuvo la suficiente profundidad y seriedad como para advertir el incumplimiento descrito, situación que condujo a TRANSMILENIO S.A. a adjudicar y posteriormente suscribir el contrato N° 061 de 2001 cuando el contratista seleccionado no cumplía con la experiencia solicitada, la cual constituía el 80% (80 puntos) de la calificación total asignada en los factores de valoración determinados en el numeral 12 de los Términos de Referencia, los cuales establecen lo siguiente en relación con dicho incumplimiento:

(...)Experiencia del Director del Proyecto 80 puntos (...) Este profesional deberá cumplir como mínimo con los requisitos exigidos en los presente Términos de Referencia. En caso de no cumplirlos, la propuesta será rechazada” (subrayado fuera del texto)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Como consecuencia de que TRANSMILENIO S.A, suscribió el contrato 061 de 2001 con un contratista que no cumplía en forma idónea con la experiencia requerida, los procesos Licitatorios N° 07 y 08 de 2002 tuvieron serios inconvenientes en su desarrollo. Efectivamente, los términos de referencia de los dos procesos licitatorios citados han tenido que ser modificados en varias oportunidades; para la Licitación N° 07 de 2002 se tiene lo siguiente: los términos para consultar el pliego de condiciones se modificó cinco (5) veces; la fecha límite para la venta de pliegos se cambio seis (6) veces; la fecha de terminación inicial par cierre de licitación y plazo de entrega de propuestas se modificó cinco (5) veces; la fecha prevista para el informe de evaluación de ofertas y plazo para presentar observaciones se modificó cinco (5) veces; el plazo para responder y desvirtuar las respuestas observaciones de otros proponentes se cambio cuatro (4) veces; la fecha para adjudicación de la licitación se modificó siete (7) veces; el término para firmar el contrato se modificó cinco (5) veces; y el plazo para el perfeccionamiento del contrato se cambió cinco (5) veces:

La precalificación de la Licitación 07 de 2002 no fue la más adecuada de tal forma que la calificación definitiva hubo que hacerse con base en los comentarios y observaciones de los proponentes, situación que va en detrimento de la imagen institucional de TRANSMILENIO S.A.

Con los hechos antes descritos la empresa de TRANSMILENIO contraviene lo preceptuado en el numeral 5o. del artículo 24, y los artículos 29 y 30 del Estatuto Contractual de 1993, toda vez que en aras de la transparencia en la selección del contratista, como en el caso que nos ocupa, la propuesta de la firma Fernando Escallón Morales & Asociados Consultores Limitada debió ceñirse al contenido de los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta que como se observa en el contenido del presente informe la firma no cumplía con los requisitos de experiencia específica en contratación estatal, que debía ser de un mínimo de tres (03) años.

En conclusión, la experiencia certificada por el Director del Proyecto, dr. Fernando Escallón Morales, no cumple con los requisitos mínimos exigidos de experiencia específica contenidos en el numeral 8.2.6. de los Términos de Referencia de la Invitación N° 030 de 2001 y por consiguiente la propuesta debió haber sido rechazada por la Empresa TRANSMILENIO S.A.

Como respuesta a esta observación TRANSMILENIO S.A. mediante comunicación N° 2623 de mayo 9 de 2003 argumentó lo siguiente entre otras consideraciones: *“(...) Ahora bien, en cuanto a la experiencia específica es necesario ser muy precisos en como se acreditaban a la luz de los términos de referencia (...) obra*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

la certificación expedida por la empresa SÁNCHEZ POLO S.A. que implica la asesoría en aspectos jurídicos **en procesos de contratación con Entidades del estado del orden Nacional y Departamental durante 5 años**, desde el año de 1996. Obra igualmente la certificación de la firma AON RISK SERVICES, igualmente por Asesoría en procesos de contratación con entidades estatales y Concursos de méritos para la selección de corredores de seguros, por un lapso de 5 años desde 1997. Estas dos experiencias claramente se enmarcan dentro de las alternativas de acreditación, en especial la que dice: “la estructuración de mecanismos de vinculación del capital privado para proyectos promovidos por el sector público”.

Finalmente se encuentra la certificación de SINTEL S.A. en el campo de la Asesoría en asuntos jurídicos, financieros y en procesos de contratación, por un lapso de 3 años desde el mes de febrero de 1999.

Por ello el evaluador técnico, al encontrar ampliamente acreditada la experiencia general requerida y, para evitar dudas respecto de la existencia posible de tiempos superpuestos en las diferentes certificaciones, tomó una sola de ellas como la más representativa dentro de la experiencia específica, y con base en ella, cual es la certificación expedida por TRANSPORTE SÁNCHEZ POLO S.A., procedió a otorgar el puntaje por experiencia específica, con fundamento en 20 puntos por cada año, sin exceder de los 80 puntos estipulados en los términos de referencia. Lo que no significa, que como quedó demostrado en los párrafos anteriores, no se hayan acreditado más experiencias válidas a la luz de los términos de referencia de la contratación.

(...) Como se puede apreciar en los términos de referencia, no se expresa que para el caso del Director del Proyecto, no se tendrá en cuenta la experiencia específica relacionada con asesorías frente a procesos de contratación estatal en temas relativos a intermediación de seguros y/o selección de compañías aseguradoras u otros temas diferentes atinentes a procesos contractuales de entidades estatales. En razón a ello, no existe un argumento legal en el que se hubiese fundamentado el evaluador para no aceptar este tipo de experiencia específica. TRANSMILENIO S.A. no excluyó en el proceso licitatorio ningún tipo de contratación estatal en especial, ni mucho menos exigió uno en particular, ya que de haberlo hecho así, muy seguramente hubiera tenido que limitar la experiencia específica a la preparación de procesos de contratación para la concesión de sistemas de transporte urbano masivo en buses, donde TransMilenio es la única experiencia a nivel mundial; Entonces, a este proceso solo podría haberse presentado la única firma que desarrolló ese trabajo para la fase I de TransMilenio, excluyendo cualquier tipo de presentación plural de propuestas.

De igual forma, no es dable exigir aclaraciones o certificaciones adicionales cuando las mismas cumplieron con los requerimientos establecidos en los términos de referencia, acorde al formulario No. 2 (ver folio 14), por esta razón no se comparte la argumentación frente a que para el caso de la experiencia certificada por Transportes Sánchez Polo y Sintel de Colombia S.A. era necesario que se especificara “, el tipo de contrato, el número, la cuantía, el objeto y la forma en que el señor Escallón participó en los mismos”,



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

pues claramente en las mismas se expresa la experiencia en la asesoría para los procesos de contratación con entidades del Estado por un lapso de (5) cinco años, para el caso de la certificación de TRANSPORTES SÁNCHEZ POLO que reposa a folio 149, enmarcándose dentro de lo estipulado en los términos de referencia.”...

Valoración de la Respuesta: La Contraloría efectuó un análisis detallado de la respuesta aportada por la Administración sobre el tema en cuestión y encuentra los siguientes argumentos que desvirtúan la explicación dada por la Empresa en éste punto y que permiten confirmar la observación: En primer lugar es preciso señalar que el Sr Fernando Escallón Morales no anexa certificación alguna que demuestre que ha laborado o contratado con alguna Entidad del Estado durante tres (3) años como mínimo en procesos de contratación como para cumplir el requisito de “(...) *experiencia específica en contratación estatal, seguimiento o asesoría de procesos licitatorios en entidades del estado...*”

En segundo lugar, el este de control considera que sí era pertinente obtener aclaraciones adicionales del oferente que permitieran conocer en que tipo de contratos la firma Transportes Sánchez Polo actuó con el Estado y la participación del Sr. Escallón Morales en los mismos, por cuanto la certificación de la experiencia estaba orientada a cumplir con el requisito de que el proponente hubiera prestado asesoría para “*la estructuración de mecanismos de vinculación del capital privado para proyectos promovidos por el sector público*”, lo cual significa demostrar la participación en la estructuración de Concesiones de Bienes o Servicios de Carácter Público a particulares (contratos de concesión) que es uno de los mecanismos de vinculación de capital privado en proyectos promovidos por el Estado. El sólo hecho de que el Sr. Escallón Morales prestara asesoría a la Firma Sánchez Polo en procesos de contratación con el Estado, no es suficiente para demostrar el cumplimiento con el requisito exigido en los Pliegos de Condiciones relacionado con “*la estructuración de mecanismos de vinculación del capital privado para proyectos promovidos por el sector público*”.

4.4.1.2. Se Adicionó el contrato sin que tal acto contractual implicara nuevas obligaciones para el contratista.

Segunda adición. Mediante contrato adicional sin número fechado el 20 de marzo de 2003, se adicionó el valor del contrato en \$19.731.600.00 sin que dicha actuación contractual implicara la realización de actividades adicionales relacionadas con el contrato principal que justificaran el valor asignado, de tal manera que no se debió realizar más que una simple prórroga en tiempo del contrato principal.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

El objeto de esta nueva adición es el siguiente: “(...) PRIMERA: VALOR.- Adicionar el valor pactado en la cláusula tercera del contrato principal 061 de 2001 en la suma de DIECINUEVE MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y UN MIL SEICIENTOS PESOS (\$19.731.600) M/cte. incluido IVA.....”, sin que se haya pactado el desarrollo de labores adicionales que justificaran el valor de la adición.

Del análisis realizado por el Ente de Control se colige que el contratista no ha tenido el suficiente tiempo para desarrollar todas las actividades que acepto voluntariamente llevar acabo, en la firma del contrato y que éste hecho pudo haber sido ocasionado por la falta de experiencia en contratación estatal, punto que fue analizado arriba.

Finalmente, y como resultado de todo lo anteriormente expuesto, se concluye que existe un presunto detrimento al patrimonio del Distrito Capital en cuantía de DIECINUEVE MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y UN MIL SEICIENTOS PESOS (\$19.731.600) moneda corriente, toda vez que se ocasionó un daño patrimonial representado en la no justificación de la segunda adición al contrato 061 de 2001, que constituyen menoscabo, disminución y perjuicio producido por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, que en términos generales no se aplica al cumplimiento de los cometidos y de los fines del Estado; ocasionando un daño, por acción u omisión de los servidores públicos que forma culposa producen directamente o contribuyen al detrimento patrimonial establecido en el artículo 6o. inciso de la Ley 610 de 2000.

Esta observación presentó la siguiente respuesta. “Las adiciones que se han realizado al contrato 061 de 2001, se encuentran plenamente justificadas y es posible que sus aseveraciones frente a las mismas, se aclaren si se tiene en consideración la complejidad de estos procesos y los múltiples factores externos que se deben considerar para la ejecución de este tipo de contratos. El objeto contractual hace relación a (...) es decir, a la estructuración del esquema para la contratación del sistema de recaudo para la Fase II del Sistema, como obligación de resultado y no como obligación de medio. Así las cosas y hasta tanto no se de por liquidado el contrato y se cumplan los resultados esperados dentro del contrato no es dable hacer una evaluación sobre su conveniencia, su ejecución, sus modificaciones y sobre todo sus resultados.

Ahora bien, en gracia de argumentación de la observación de la Contraloría, durante la ejecución del contrato se han presentado situaciones externas al Contratista y a TRANSMILENIO S.A. que ha dado como resultado modificar los tiempos y hasta replantear algunas actividades del contratista, las cuales justifican plenamente las adiciones y han explicado la mayor permanencia de la vigencia del Contratista, con los consiguientes ajustes presupuestales. Pues, aunque la obligación es de resultado, esto no significa que no puedan hacerse modificaciones económicas cuando se presentan situaciones externas a las partes.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Caso especial se presentó en la adición dos, por cuanto se requirió de procesos de evaluación y análisis mucho más prolongados y elaborados y de continuos ejercicios financieros que demandaron importantes y prolongados análisis, revisiones de corridas de modelos financieros, con la consideración de diversos escenarios, que permitieran a TRANSMILENIO S.A. tomar las más adecuadas decisiones, gracias al haber logrado comprometer al Gobierno Nacional con mayores recursos para el Sistema.

No proceder a considerar las adiciones hubiese dado como resultado que las horas acometidas por el contratista y los fines iniciales contemplados en la contratación no hubiesen alcanzado al cumplimiento de las metas y objetivos de la contratación, ni a la maduración del producto esperado, tal como es la contratación de los operadores troncales para la Fase II del Sistema TransMilenio y la participación de un segundo agente de recaudo en sistema.

Es absolutamente evidente que el hecho que en un momento dado la aprobación por parte del Gobierno Nacional de los recursos del año 2006 en adelante, cambiara la estructura de los procesos licitatorios, como se ve en la respuesta del presente documento, implicara redefiniciones sobre avances ya planteados y desarrollados al inicio de la ejecución del contrato.

Por lo anteriormente expuesto, es evidente que la actuación de la Administración en relación con las adiciones se realizó conforme a las necesidades institucionales, y dentro del marco del objeto contractual y de la Ley 80 de 1993 y sus Decretos Reglamentarios, por lo que no existe ninguna afectación al erario público del que se colija un posible detrimento patrimonial. Más aún, sin haber terminado el contrato ya se firmaron las concesiones de operación de la Fase II y estamos evaluando tres ofertas para el segundo recaudador, con lo cual se muestra el cumplimiento y eficacia hasta el momento del objeto contractual.”

En relación con la posición de TRANSMILENIO S.A. la Contraloría considera que si bien es cierto el contratista ha debido realizar análisis y elaborar modelos financieros sofisticados de cierta complejidad que le permitan a la Empresa tomar las mejores decisiones, éste tipo de actividades se desprenden de las labores propias que el contratista debería realizar en ejecución del objeto principal del contrato y del contenido de los Pliegos de Condiciones y que si dichas actividades no fueron realizadas dentro del plazo inicial, las prorrogas otorgadas y la Adición N° 1 al contrato, la administración debió realizar una nueva prorroga al contrato a fin de permitir que el contratista cumpliera con lo ofrecido a TRANSMILENIO S.A., pero en ningún momento era necesario adicionar el contrato, cuando en la realidad no se pretendían efectuar labores adicionales a la contratadas inicialmente, toda vez que, como bien lo argumenta la respuesta de la Empresa, en el fondo lo que se pretende es lograr “la estructuración del esquema para la contratación del sistema de recaudo para la Fase II del Sistema, como obligación de resultado y no como obligación de medio”.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Estas consideraciones están sustentadas en el objeto inicial del contrato cuando se estableció que "(...) *EL CONSULTOR elaborará los respectivos pliegos de condiciones y prestará la asesoría jurídica y financiera a TRANSMILENIO S.A en el proceso de contratación de la operación troncal y de recaudo para las troncales Américas, NQS y Suba y acompañará a TRANSMILENIO S.A en los procesos Pre y Post licitatorios de conformidad con los requerimientos contenidos en los términos de referencia de la contratación 030 de 2001...*" para lo cual el mismo contrato estableció que el consultor debería realizar la estructuración financiera de las Licitaciones, es decir utilizar e implementar todos los modelos que el contratista necesitara para llevar a cabo sus labores tal como lo establece el contrato en los literales a, b, c y e del Parágrafo de la Cláusula Primera del contrato.

Igualmente, los Términos de Referencia, que como es sabido forman parte del contrato, establecieron en el numeral 3. METODOLOGÍA Y ACTIVIDADES (numeral xii) la obligación del contratista de realizar "(...) *Todas las demás necesarias para el éxito del proyecto y que garanticen el trabajo realizado sobre el cual se podrán solicitar consultas con posterioridad al proceso, sin que estas generen costo adicional para TRANSMILENIO S.A.*" (subrayado fuera de texto), lo que necesariamente incluye la realización de procesos de evaluación y análisis mucho más prolongados y elaborados y de continuos ejercicios financieros que demandan importantes y prolongados análisis, revisiones de corridas de modelos financieros, con la consideración de diversos escenarios, como lo argumenta la Empresa.

4.5. AUDITORÍA AL PLAN DE DESARROLLO

La evaluación al PLAN DE DESARROLLO BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO 2001-2002 se llevo a cabo, atreves de la evaluación de dos proyectos los cuales se identificaron por programa, proyecto. (Cuadro N° 1 muestra) para su medición se tuvo en cuenta las directrices dadas en el encargo de auditoria, de la metodología del Departamento Administrativo de PLANEACIÓN DISTRITAL SEGPLAN, aplicación de un programa y pruebas de auditoria de aceptación general aplicando diferentes métodos de control, como son de control de gestión, financiero de legalidad y de control interno.

CUADRO N° 39
EVALUACION DEL PLAN DE DESARROLLO – MUESTRA DE AUDITORIA

Millones pesos

CODIGO	PRIORIDAD	PROGRAMA	PROYECTO	PRESUPUESTO
7251	Productividad	Movilidad Inteligente	Gestión de Infraestructura del Transporte	\$ 223,488.18
7223	Productividad	Movilidad Inteligente	Operación y Control del Sistema	\$ 2.332.89
TOTAL	1	2	2	\$225.821.07

FUENTE: TRANSMILENIO S.A.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4.5.1. Proyecto Gestión de la Infraestructura del Sistema TransMilenio- 7251.

4.5.1.1. Avance financiero del Proyecto

El avance físico de este proyecto fue bajo en razón a que como se aprecia en el cuadro N° 40 la administración comprometió el 99.7% de los recursos asignados pero realmente sólo se giro el 22,2% de los mismos, de tal forma que la mayor parte del presupuesto para el proyecto quedo como cuentas por pagar para la vigencia fiscal de 2003 (\$173.220.84 millones), cifra que representa el 77.51% del presupuesto definitivo del proyecto para la vigencia 2002.

CUADRO N° 40
PRESUPUESTO DE GASTOS Y EJECUCION PROYECTO 7251

Millones de pesos

PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	TOTAL COMPROMISOS	GIROS	% EJECUCIÓN
187.251.08	223.488.18	222.987.96	49.767.13	99.7

Fuente: TRANSMILENIO S.A. – Ejecución presupuestal de gastos

4.5.1.2. Cumplimiento Objetivos

Durante el año 2002 la Empresa no contó con un sistema de evaluación que le permitiera medir el grado de avance y los resultados obtenidos por el proyecto, lo anterior se debe a que desde la formulación del respectivo proyecto no se indico con que tipo de indicadores se iba a evaluar. Esta situación nos impide conocer aspectos importantes del desarrollo del proyecto como son: la cantidad de empleo se han creado; como se ha mejorado la equidad social; en cuanto ha se ha reducido la tasa de accidentalidad etc. de acuerdo los objetivos trazados inicialmente. No sobra aclarar que la entidad ha diseñado algunos indicadores, en el área Planeación del Transporte, pero esto no apuntan específicamente a medir cada uno de los objetivos inicialmente programados.

4.5.1.3. Cumplimiento de metas _ metas programadas

La evaluación se llevó a cabo mediante la comparación y el análisis de la ejecución de metas con el documento CONPES N° 3093 del 15 de noviembre, titulado "sistema de servicio publico urbano de transporte masivo de pasajeros de Bogotá" - seguimiento expedido por el departamento Nacional de Planeación según convenio suscrito el 24 de junio entre la Nación y el Distrito Capital para la adquisición de predios y la financiación de algunos componente y sus cuatro otrosí. Así mismo se tuvo en cuenta los convenios interadministrativo N° 020 y 05



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

del 22 de septiembre 2001 y 10 de febrero respectivamente celebrados con el IDU, obteniéndose los siguientes resultados (ver cuadro N° 41).

CUADRO N° 41
METAS PROGRAMADAS PARA EL PROEYCTO 7251

META	2001	2002	2003	2004	TOTAL
Gestionar 30 kilómetros de troncal en su construcción y adecuación	0	10 Km	10 Km	10 km	30 km
Expandir un centro de control capaz de atender la totalidad del sistema	1 centro de control				

FUENTE: Transmilenio S.A. - Dirección de Planeación del Transporte

Frente a las metas programadas para el período en su construcción y adecuación se tiene lo siguiente:

Las metas planeadas por TRANSMILENIO S.A para el Plan de Desarrollo “Bogota Para Vivir Todos del Mismo Lado” 2001- 2004 están sub evaluadas, ya que según el documento CONPES se debían construir 68 kms de troncal, en el presente plan y según el proyecto de inversión elaborado por la entidad tan solo se programo construir 30 Km, en los cuatro años, lo que significaría un rezago de 38 kms, en relación con lo inicialmente previsto, lo que en términos de tiempo significaría unos 4 años de retraso. El siguiente cuadro ilustra la situación planteada:

CUADRO N° 42
KILOMETROS CONSTRUIDOS DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PUBLICO MASIVO

PLANEACION DOCUMENTO CONPES 3093				EJECUTADO TRANSMILENIO S.A.			
PERIODO AÑO	ETAPA	TRONCAL	KM	TOTAL	KM CONSTRUIDOS 31-12-02	ATRAZO 2001-2004 Km	ATRAZO A 31-12-02
1996-2001-2000	Primera	Calle 80, Caracas Aut. Norte	10.0, 21.0 10.0	41 KM	10.0, 21.0 10.0	0	0
2001-2006-2001	Segunda	Américas, Av Suba	11.6, 0	11.6 KM	0 KM °	1.6	
2002		Américas, Av Suba C.F.S (1)	5.1, 11.0 2.0	18.1 KM	10 Kms (2)	5.1, 11.0 2.0	19.7KM
2003		C.F.S, Av los Cerros (1)	9.3, 7.4	16.7 KM		9.3, 7.4	
2004		Av los Cerros Cra 10 ma Cra 7 ma	0.9, 13.0 7.9	21.8 KM		0.9, 13.0 7.9	
TOTAL			109.2	51.0 KM		58.2 KM	

Fuente: Documento CONPES- TRANSMILENIO S.A.

- (1) La Avenida Corredor Férreo del Sur (CFS) se cambio por la NQS (Norte Quito Sur) que estaba programada para el año 2006 y se gestiona la troncal calle 13 que estaba programada para el año 2008
- (2) La ejecución mostrada corresponde a las avenidas Ameritas, NQS y Cille 13.

De los 10 kms que se programaron para el año 2002 a diciembre 31 de ese año se encontraban en etapa de ejecución.

Si se efectúa el análisis del total de km realmente construidos a 31/12/02 desde el momento en que se inició el Sistema se tiene la siguiente situación: Hasta el 31/12/00, la Administración anterior había gestionado 41 kms; como quiera que el total de kilometraje construido es de 51 kilómetros se tiene que la actual administración tan sólo ha gestionado la construcción de 10 Km (19.6%). De acuerdo con el documentos CONPES a la misma fecha (31/12/2002) deberían estar construidos 70.9 kms, lo que significa un desfase de 19.7 Km equivalente al 27.79% de retraso.

La situación descrita no permitirá que el sistema de transporte en la ciudad pueda estar terminado para el año 2016 como se había planeado inicialmente en el documento CONPES.

4.5.1.4. Avance Físico del proyecto

El avance físico fue bajo en razón a que el porcentaje de giro de los recursos asignados al mismo también lo fue (ver 4.5.1.1.). Por otra parte, en relación con el avance físico en terreno (obras construidas) no fue posible evaluarlo debido a que TRANSMILENIO S.A. solamente gestiona los dineros y el IDU es quien ejecuta las obras (convenios interadministrativos 020 y 015) TRANSMILENIO S.A. realiza un seguimiento a través de un comité conformado por ambas entidades pero quien elabora los contratos es el IDU, este Grupo Auditor solo pudo conocer el número de reservas y disponibilidades presupuestales expedidas para el proyecto.

4.5.1.5. Cobertura

El proyecto se propone prestar el servicio a todos los estratos socioeconómicos desde el 1 hasta el 6 cubriendo el total de la población de Bogotá que es de unos 7.000000 habitantes, con énfasis en los estratos 1, 2 y 3. Por las razones expuestas la cobertura del proyecto es adecuada al intentar movilizar 1.000.000 de pasajeros diariamente. Solamente en la Fase I del proyecto y según informe de la Empresa, se movilizaron en promedio 776.000.000 pasajeros diarios, es decir unos 35.000 pasajeros por hora en el sentido mas cargado.

4.5.1.6. *Indicadores Utilizados*

Indicadores presupuestales

Eficiencia:
$$\frac{\text{Total girado}}{\text{Total pto. dto}} \times 100 = \frac{49.767.128.555}{223.448.178.095} \times 100 = 22.2$$

Eficiencia:
$$\frac{\text{Total Comprometido}}{\text{Total girado}} \times 100 = \frac{222.987.954.028}{49.767.128.555} \times 100 = 22.3$$

Eficiencia:
$$\frac{\text{Total cuentas x pagar}}{\text{Total presupuesto}} \times 100 = \frac{173.220.837.473}{223.488.178.000} \times 100 = 77.5$$

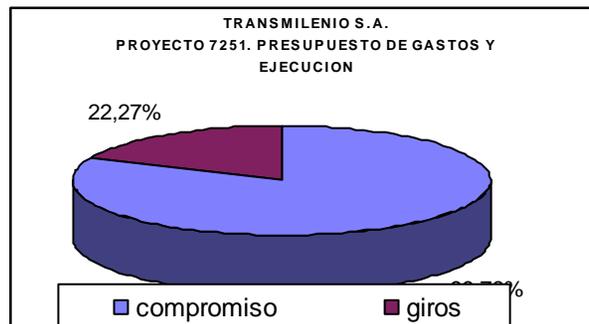
Indicadores Avance Físico

Eficacia: Cumplimiento Objetivos.

No. de objetivos evaluados del proyecto
----- x 100 = 0
Total objetivos programados

Eficacia: Cumplimiento metas.

No. de km gestionados 2001-2002
----- x 100 = 10.0
No. de km planeados 29.7
----- X 100 = 33.67



Grafica N° 11



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4.5.2. Proyecto Operación y Control del Sistema Transmilenio- 7223.

4.5.2.1. Evaluación Financiera - Fuentes de Financiación

Al igual que en el proyecto 7251, para este proyecto se comprometió el 87.7% de lo presupuestado para la vigencia de 2002 pero realmente se giro el 3.54% de tal forma que la mayor parte de los recursos aforados quedaron como cuentas por pagar para la vigencia de 2003 en cuantía de \$1.835.86 millones como se ilustra en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 43
PRESUPUESTO DE GASTOS Y EJECUCION PROYECTO 7223

Millones de pesos

PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO DEF	TOTAL COMPROMISOS	GIROS	% EJECUCIÓN
2.681.91	2.332.89	2.03322	82.63	87.1

Fuente: TRANSMILENIO S.A. – Ejecución presupuestal de gastos

4.5.2.2. Cumplimiento de Metas

Las metas alcanzadas para el año 2002 en el proyecto fueron ejecutadas en debida forma y rebasaron las cifras pretendidas como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 44
CUMPLIMIENTO DE METAS.

Meta 2001-2004	Programado 2002-	Meta alcanzada	PONDERACION	programado 2001-2004.
Controlar 800 vehículos a través de un centro de control	178.	289		800 vehículos
Movilizar el 16 % de los viajes en el transporte público.	2%	4.40%		16 %

FUENTE: Transmilenio S.A.

En relación con los buses articulados a 31-12-02 habían entrado 485 (informe balance social); según la licitación 01 -99 de para la primera fase se programan que entrarían 470 buses.

4.5.2.3. Avance Físico del proyecto

Para cumplir con las metas la entidad celebros la siguiente contratación: 8 contratos formales a través de contratación directa por valor de \$319.87 millones; 29 Ordenes de Prestación de Servicio por valor de \$58.20 millones y 10 Ordenes de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Compra por valor de \$55.65 millones, para un total de \$433.72 millones. De la evaluación realizada se concluye que el objeto de estos contratos cumple con el del proyecto.

4.5.2.4. *Indicadores Presupuestales Utilizados.*

$$\text{Eficiencia: } \frac{\text{Total girado}}{\text{Total presupuesto.}} \times 100 = \frac{197.357.298}{2.332.892.210} \times 100 = 0.08\%$$

$$\text{Eficiencia: } \frac{\text{Total Comprometido}}{\text{Total girado}} \times 100 = \frac{2.033.220.135}{197.357.298} \times 100 = 0.07$$

$$\text{Eficiencia : } \frac{\text{Total cuentas x pagar}}{\text{Presupuesto definitivo}} = \frac{1.835.862.837}{2.332.892.210} = 78.6 \%$$

4.6. EVALUACION AL INFORME DE BALANCE SOCIAL

Evaluado el Balance social frente al Plan Desarrollo de Desarrollo se estableció que la Empresa cumplió con la metodología establecida por la Contraloría de Bogotá, pero en el reporte de la información presento algunas diferencias las cuales presentamos a continuación:

4.6.1. En el anexo N° 17.2 Proyecto 7251. Gestión de Infraestructura del Transporte Público. En él arrea presupuestal presento las siguientes diferencias, con respecto a lo reportado por presupuesto a 31/12/02:

CUADRO N° 46
DIFERENCIAS ENTRE PRESUPUESTO Y BALANCE SOCIAL

Millones de pesos

CONCEPTO	EJECUCION PTAL	BALANCE SOCIAL
Total Comprometido	\$222.987.96	\$223.191.30
Total Giros	49.767.13	50.719.99
TOTAL CUENTAS POR PAGAR	173.220.83	172.471331

FUENTE: TRASMILENIO S.A. Ejecución Presupuestal 31/12/02. Informe De Balance Social

4.6.2. En el Plan de Desarrollo para el proyecto N° 7223, aparece formulada la meta N° 1 para controlar 800 vehículos a través del Centro de Control Automatizado. En el Balance social esta meta aparece programada para controlar sólo 500 vehículos en el mismo periodo.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4.7. EVALUACION DEL SISTEMA TRANSMILENIO

4.7.1. Resultados Operacionales y Económicos desde su inicio 6 de Enero de 2001, hasta el 31 de Diciembre de 2002.

4.7.1.1. Información general a diciembre 31 de 2002

- Comportamiento de la tarifa usuario:

Tarifa Inicial del Sistema	\$ 800
Primera modificación en marzo 2001	850
Segunda modificación en Octubre de 2001	900
Tercera modificación en diciembre de 2002	1.000
% de incremento en los dos (años)	25%
- Pasajeros transportados durante el período (2 año): 326.895.513
- Pasajeros promedio diarios transportados: 776.000
- Pasajeros alimentados: 128.164.939
- N° de Estaciones en operación: 61
- Kilómetros totales de vía en operación troncal: 42
- Flota troncal disponible (N° Buses rojos): 482
- Velocidad promedio flota troncal en Km/hora 26.2
- Total kilómetros recorridos flota troncal: 61.876.506.53
- N° de rutas Alimentadoras en operación: 41
- Flota Alimentación disponible (Buses verdes) 269
- Kilómetros en operación de alimentación: 309
- N° de Barrios Alimentados: 74
- N° de Choques con lesiones: 3
- N° de atropellos 69
- Fatalidades: (N° de muertes en accidentes) 8

4.7.1.2. Agentes del Sistema

- TRANSMILENIO S.A.: Gestor y regulador
- OPERADORES DE TRONCAL (Buses Articulados Rojos):
 1. Sistema Integrado de Transporte – SI 99 S.A.: Concesión para 160 Buses Articulados operando, más el patio de operación con la infraestructura ubicada en el extremo de la Troncal Avenida Caracas – Artillería.
 2. Express del Futuro: Concesión para 120 vehículos, más el patio de operación con su infraestructura, ubicado en el extremo de la Troncal calle 80.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

3. Consorcio Internacional de Transporte Masivo – SITM. Concesión para 100 vehículos, más el patio de operación con su infraestructura ubicada en el extremo de la Troncal Autopista Norte.
 4. Metro Bus: Concesión para 90 vehículos más el patio de operación ubicado en el extremo del Troncal Avenida Caracas - Tunal
- OPERADORES ALIMENTACIÓN (Buses Verdes): Para las ocho cuencas de alimentación existentes se han celebrado ocho contratos de operación con los siguientes contratistas:
 1. SIDAUTO S.A. Contrato N° 061 de 2000, 65 vehículos verdes que operan en la “Cabecera Calle 80”.
 2. SIDAUTO S.A. Contrato N° 062 de 2000, 55 vehículos verdes que operan en las vías intermedias calle 80.
 3. CODATERMIL S.A. Contrato N° 009 de 2001, 65 vehículos verdes que operan en la “Cabecera Portal de Usme”
 4. UNION TEMPORAL URIBE URIBE. Contrato N° 010 de 2001, 10 vehículos verdes que operan en la “Cabecera Usme e Intermedia Molinos”.
 5. CODATERMIL S.A. Contrato N° 011 de 2001, 14 vehículos verdes que operan en la “Cabecera Portal de Usme e Intermedia Molinos”
 6. ALNORTE: 33 vehículos verdes que operan en el Portal del Norte
 7. ALCOM. 45 vehículos que operan en el Portal del Tunal
 - RECAUDADOR: La concesión para las tres troncales existentes se otorgó a la firma ANGELCOM S.A. que en desarrollo del contrato de concesión ejecuta las siguientes actividades:
 1. Consignar a diario el dinero en la cuenta Fiduciaria
 2. Suministrar, instalar y mantener los equipos de recaudo
 3. Conciliar y transportar el efectivo de las ventas
 - FIDUCIARIA: El Sistema TransMilenio ha sido diseñado como un sistema autónomo en sus flujos y por lo tanto autosostenible, las rentas del Sistema TransMilenio se administran a través de una Fiducia de administración celebrada entre los fideicomitentes (concesionarios operadores de troncales y el concesionario de recaudo), y el fideicomisario Lloyds Trust . Tiene como objetivo administrar el flujo de recaudos, actuar como pagador.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4.7.1.3. Fuentes y Usos del Sistema Transmilenio

CUADRO No. 47
ESTADO DE FUENTES Y USOS DEL SISTEMA TRANSMILENIO
DESDE INICIO DE OPERACIONES EN ENERO 6 DE 2001 HASTA 31 DE DICIEMBRE DE 2002

millones de pesos

PAGOS EFECTUADOS POR LA FIDUCIARIA LLOYDS TRUST	2001 (\$)	2002 (\$)	ACUMULADO (\$)	PARTICIPACIÓN (%)
1, FUENTES:				
(+) 1.1.Total Recaudo por venta de Pasajes: (Total pasajes Vendidos: 327,856,130) x (Tarifa Usuario Promedio (\$886,76))	100.414,30	190.315,25	290.729,55	100,37
(-) 1.2. Diferencia entre Tarifa Usuario y Tarifa Técnica Actualizada (cuando la Tarifa Usuario ha sido superior a la tarifa Técnica Actualizada)	-1.820,90	-2.790,09	-4.610,99	-1,59
(+) 1.3. Diferencia entre Tarifa Usuario y Tarifa Técnica Actualizada (cuando la Tarifa Usuario ha sido inferior a la tarifa Técnica Actualizada)	143,52	2743,9	2.887,37	1,00
(+) 1.4. Valor trasladado desde el Fondo de Contingencias al Fondo principal por concepto de pago de pruebas (4 de diciembre de 2000 al 5 de enero de 2001)	495,41	0,00	495,41	0,17
(+) 1.5. Valor trasladado desde el Fondo de Contingencias al Fondo principal por concepto de contingencias Semana Santa 2001	143,08	0,00	143,08	0,05
TOTAL RECURSOS DEL FONDO PRINCIPAL	99.375,41	190.269,06	289.644,42	100,00
2.USOS:				
(-) PAGOS EFECTUADOS A LOS AGENTES OPERATIVOS DEL SISTEMA	99.375,4	190.269,01	289.644,41	100,00
2.1. Pago al Gestor : TRANSMILENIO S.A.	2.962,15	6.377,65	9.339,80	3,22
2.2 Pagos comisión al Administrador de los recursos del fondo principal fiducia Lloyds Trust	38,20	73,40	111,60	0,04
2.3 Pagos a la concesión que recauda los ingresos por venta de pasajes: ANGELCOM S.A.	9.950,93	16.110,47	26.061,40	8,998
2.4 Pago a los contratos de Operadores de alimentación Troncal Buses Verdes	6.954,22	27.237,48	34.191,70	11,80
2.5 Pago efectuado a los cuatro(4) Consecionarios Operadores de Troncal: Buses Rojos Articulados	79.469,89	140.470,01	219.939,90	75,93
2.6 Pago liquidado a los cuatro (4) Consecionarios Operadores de Troncal: Buses Rojos Articulados de acuerdo AL VALOR LICITADO Y ADJUDICADO A LOS OPERADORES	68.178,64	134.418,82	202.597,46	69,95
DIFERENCIA (2,5 - 2,6): Corresponde al valor pagado a los cuatro (4) Concesionarios Operadores Troncal: Buses Rojos Articulados por encima del valor licitado.	11.291,25	6.051,19	17.342,44	5,99

NOTA: El valor de las multas cobradas a los operadores de alimentación y al operador de recaudo son entregadas al gestor del sistema, es decir, a TRANSMILENIO S.A.

en millones de pesos

MULTAS 2001	101,26
Operadores de alimentación	101,26
operador recaudo	0
MULTAS 2002	508,24
Operadores de alimentación	474,04
operador recaudo	34,21
MULTAS 2001- 2002	609,5

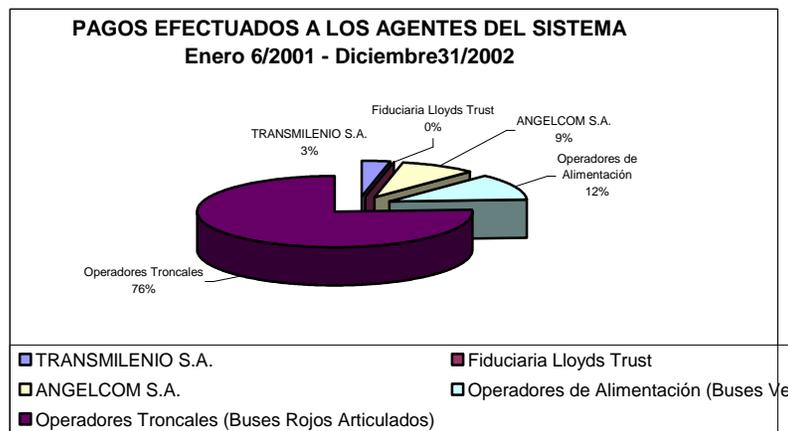


CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Se observa en el Cuadro N° 47 que durante el período 6 de Enero de 2001 (fecha en la cual se inicia la operación el Sistema Transmilenio) al 31 de Diciembre de 2002, se vendieron 327.856.160 pasajes que como se verá adelante representan un recaudo de \$290.729.55 millones.

Si al valor que se acaba de citar se le descuentan \$1.723.62 millones correspondientes al valor neto generado por la diferencia entre la Tarifa Usuario y Tarifa Técnica Actualizada y se le suma \$495,41 millones proveniente del Fondo de Contingencias por concepto de pago de pruebas realizadas dentro del período comprendido del 4 de diciembre de 2000 y el 5 de enero de 2001, y adicionalmente se le agrega el valor trasladado del Fondo de Contingencias por \$143,08 millones para cubrir el costo de la Tarifa Técnica generado por la disminución de la demanda de pasajes durante la Semana Santa del 2001, se obtiene un resultado neto de \$289.644,42 millones que entran al Fondo Principal, con la finalidad de remunerar a los agentes del sistema.

Durante el período enero 6 de 2001 y diciembre 31 de 2002, la aplicación de las fuentes, que como se observa en valores absolutos ascendió a \$289.644,41 millones, generó pagos a través de la Fiduciaria distribuidos así:



Grafica N° 12

La Contraloría de Bogotá observa que durante el período de análisis y por la estructura del diseño de la Tarifa Técnica los cuatro Concesionarios Operadores de Troncal (Buses Rojos Articulados) han recibido \$17.342.44 millones por encima del valor que les debiera haber correspondido de acuerdo al valor licitado y adjudicado por kilómetro recorrido, valor éste que desplazó la participación real del 69.95% que debiera corresponderle en relación al valor licitado, al 75.93% de participación que efectivamente recibieron por pagos de la Fiduciaria.



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Esta diferencia de 5.99% recibida de más se originó desde el momento de la modelación de la estructura de la Tarifa Técnica cuando se establecieron los Términos de Referencia, en la cual debió incluir una variable adicional en la cual se depositaran las diferencias que se originaran entre el valor liquidado por kilómetro recorrido y el valor generado en términos de productividad por el sistema, variable esta que una vez constituida podría haberse regulado de tal forma que TRANSMILENIO S.A. participara directamente de ella, esta variable de movimientos irregulares hubiera garantizado hacia el futuro una distribución real y equitativa.

No se puede desconocer, sin embargo, como se evidenció en el numeral 2.1.1. de este informe, que TRANSMILENIO S.A. ha efectuado actividades de ajuste que le permitirán obtener recursos adicionales importantes tales como:

- Lograr un incremento del 3% al 4% en el desarrollo de la concesión de la primera fase le correspondía
- El traslado de costos de vigilancia y aseo de los portales a los Concesionarios Operadores de Troncal (Buses Articulados Rojos)
- Una participación superior a la licitada por parte de los Operadores de Troncal (Buses Articulados Rojos) para la Segunda Fase del Sistema, los Términos de Referencia mejoraron la participación de TRANSMILENIO S.A. dentro del sistema.
- Recaudos adicionales por el ingreso de los buses articulados de la Fase II (\$20.000.000 por bus) etc.

4.7.2. Evaluación de Ingresos. Contrato de Concesión Recaudo –Angelcom S.A.

4.7.2.1. *Ingresos del Sistema y Distribución*

A 31 de diciembre de 2002 el Sistema TransMilenio ha culminado la construcción y puesta en marcha de de la Etapa N° I del Sistema la cual comprende, el funcionamiento de las Troncales Calle 80, Autopista Norte, Avenida Caracas y Tunal. Adicionalmente, el Sistema se ha extendido a la Avenida Jiménez, mediante la construcción de las estaciones del Museo del Oro y las Aguas.

De acuerdo con los datos aportados por TRANSMILENIO S.A. durante el año 2002 existía en la ciudad una población demandante de mejoras en el servicio de transporte público de 5.474.584 habitantes. De este total, el Sistema TransMilenio atendió en promedio 770.000 pasajeros/día durante los últimos meses del año. La cobertura general del servicio fue del 16.4% cifra que se proyecta ampliar



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

progresivamente hasta el año 2016 fecha límite para la expansión del sistema en la ciudad.⁴⁵

Según información reportada por el Concesionario ANGELCOM S.A., la población atendida le significó ingresos al Sistema por concepto de venta de pasajes por valor de \$187.873.60 millones de pesos, cifra superior en \$85.017.4 millones (82.66% de aumento) a la reportada para la vigencia fiscal de 2001 cuando dicho ingresos ascendieron a \$102.856.20 millones de pesos. En relación con la venta de pasajes para el año 2002 se vendieron un total de 208.02 millones lo cual significa un incremento del 73.6% en relación con el periodo anterior en el cual la venta de pasajes se situó en 119.85 millones.

El acumulado de ingresos para los dos (2) años de funcionamiento del Sistema TransMilenio es de 327.88 millones de ventas que representan ingresos por valor de \$290.729.80 millones. El cuadro siguiente muestra el comportamiento mensual de los ingresos del sistema desde el inicio de las operaciones en el año de 2001.

CUADRO N° 48
INGRESOS AL SISTEMA TRANSMILENIO 2001-2002

Millones

MESES	AÑO 2001		AÑO 2002		DIFERENCIA		%	
	Ventas	Valor Ventas	Ventas	Valor Ventas	Ventas	Valor Ventas	Ventas	Valores
Enero	3,06	2.445,67	12,43	11.157	9,37	8.711	306,6%	356,2%
Febrero	5,22	4.172,74	14,36	12.888	9,14	8.715	175,3%	208,9%
Marzo	6,88	5.749,83	14,92	13.318	8,05	7.568	117,1%	131,6%
Abril	7,66	6.481,11	17,15	15.298	9,49	8.816	124,0%	136,0%
Mayo	8,81	7.457,26	17,44	15.538	8,62	8.080	97,9%	108,4%
Junio	8,55	7.239,04	16,43	14.649	7,88	7.410	92,2%	102,4%
Julio	9,60	8.128,00	18,65	16.621	9,05	8.493	94,3%	104,5%
Agosto	13,77	11.671,06	19,48	17.363	5,71	5.692	41,4%	48,8%
Septiembre	14,09	11.943,71	19,70	17.553	5,60	5.610	39,8%	47,0%
Octubre	14,64	12.812,87	20,29	18.078	5,64	5.265	38,5%	41,1%
Noviembre	13,89	12.461,23	19,04	17.428	5,16	4.966	37,1%	39,9%
Diciembre	13,70	12.293,69	18,14	17.984	4,44	5.690	32,4%	46,3%
TOTALES	119,85	102.856,20	208,02	187.873,60	88	85.017	73,6%	82,7%

FUENTE: ANGELCOM S.A.

No obstante, la información anterior no es del todo confiable en razón a que los reportes presentados por TRANSMILENIO S.A. en la cuenta anual de gestión de la vigencia 2002, contiene datos diferentes para los mismos conceptos (ver cuadro

⁴⁵ TRANSMILENIO S.A. Cuenta Anual 2002. Informe del Balance Social



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Nº 47) de tal forma que se presentan las diferencias que se mencionan a continuación⁴⁶:

En cuanto al número de ventas de medios de pago para el año 2001 ANGELCOM S.A. reporta 119.85 millones con un ingreso de \$102.856.2 millones. Mientras tanto la información suministrada por TRANSMILENIO S.A, a la Contraloría da cuenta de 117.4 millones de medios de pago vendidos que representan unos ingresos de \$100.414.27 millones, con lo cual se obtiene una diferencia de 2.45 en los medios de pago y \$2.441.93 millones en ventas.

Para el año 2002 la situación se mantiene y ANGELCOM S.A. reporta una venta de medios de pago de 208.02 millones con un ingreso de \$187.873.5 millones, mientras que TRANSMILENIO S.A. informa una ventas de medios de pago por 210.72 millones e ingresos de \$190.315.25 millones. Para este año se obtienen diferencias de 2.7 millones en los medios de pago vendidos y \$2.441.75 millones en las ventas.

La distribución realizada de los ingresos del Sistema corresponde con las condiciones pactadas en cada uno de los contrato de concesión suscritos, de tal forma que a la Empresa como gestor del Sistema le han ingresaron durante la vigencia de 2002 \$6.885.90 millones, cifra superior en \$3.855.49 (124.78%) a los ingresos registrados en la vigencia de 2001, de acuerdo con los datos suministrados en la Cuenta Anual de Gestión. En el cuadro siguiente se muestra la distribución realizada de los ingresos del sistema.

CUADRO Nº 49
DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DEL SISTEMA⁴⁷

Millones de pesos

DISTRIBUCION		MULTAS Y PAGO FINAL	
AGENTE	LIQUIDACION AGENTES	MULTAS Y PAGO FINAL	TOTAL DESPUES DE MULTAS
PAGO A AGENTES	190.269,01		189.742,38
OPERADORES DE TRONCAL	140.470,01	-526,63	139.943,38

⁴⁶ Las diferencias reportadas fueron explicadas por TRANSMILENIO S.A. a la Contraloría y obedece a las distintas fechas de corte utilizadas; sin embargo, se incluyen en el informe en razón a que afectan la confiabilidad de la información reportada.

⁴⁷ Las cifras reportadas consideran los pagos efectivos desde el 3 de enero de 2002 hasta el 2 de enero de 2003, es decir, la distribución de lo recaudado entre el 24 de diciembre de 2001 al 29 de diciembre de 2002. Adicionalmente, lo correspondiente a las participaciones del 30 y 31 de diciembre de 2002, que se percibieron en el pago del 9 de enero de 2003. No incluye el valor cancelado a los Agentes correspondientes al periodo diciembre/2000 a enero 2 de 2001, que fue aportado por el Fondo de Contingencias.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

DISTRIBUCION		MULTAS Y PAGO FINAL	
AGENTE	LIQUIDACION AGENTES	MULTAS Y PAGO FINAL	TOTAL DESPUES DE MULTAS
OPERADORES DE ALIMENTACION	27.237,48	-474,04	26.763,44
RECAUDADOR	16.110,47	-34,21	16.076,27
TRANSMILENIO S.A.	6.377,65	508,24	6.885,89
FIDUCIA	73,40		73,40
FONDO DE MULTAS Y BONIFICACIONES		526,63	526,63
FONDO DE CONTINGENCIAS	46,24		46,24
Ingresos por diferencia en tarifas	2.790,09		
Egresos por diferencia en tarifas	-2.743,85		
TOTAL	190.315,25		190.315,25

FUENTE: TRANSMILENIO S.A. – Cuenta Anual vigencia 2002- Informe de Gestión.

Los ingresos de TRANSMILENIO S.A. durante el tiempo que lleva de operación del Sistema ascienden a \$9.949.31 millones de los cuales \$6.885.9 millones representativos del 62.21% fueron recaudados en la vigencia fiscal de 2002.

Vale la pena resaltar que para la vigencia fiscal en estudio, TRANSMILENIO S.A. recibió por concepto de rentas contractuales la suma de \$5.992.43 millones, cifra equivalente al 49.73% del total de los recursos propios generados por la Sociedad durante el año 2002. Así mismo se resalta que la participación del ente gestor (TRANSMILENIO S.A.) en los ingresos del Sistema se aumentó, como se menciona de 3% a 4% en relación con los ingresos del Sistema.

CUADRO N° 50
INGRESOS DERIVADOS DE OPERACIÓN 31/12/2002

Millones de pesos

CONCEPTO	INGRESOS
PARTICIPACIÓN	6.377.65
MULTAS	508.24
INGRESOS BRUTOS	6.885.89
RETENCION	241
3X1000	20.6
TOTAL	6.624.29

FUENTE: TRANSMILENIO S.A. Cuenta anual de gestión 2002

4.7.2.2. Existencia de sobrantes en la operación de recaudo

Del análisis efectuado a los ingresos del sistema se pudo establecer que éste continúa presentando un nivel alto de sobrantes en la operación de recaudo, sin que hasta la fecha se hayan tomado decisiones en relación con la destinación que



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

se le debe dar a estos valores. En el informe de auditoría correspondiente a la evaluación de la cuenta de la vigencia 2001, la Contraloría había advertido esta situación y los sobrantes ascendían a \$119.76 millones; para la vigencia de 2002 éstos se incrementaron significativamente en 181.46% como se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 51
SOBRANTES EN OPERACIÓN DE RECAUDO DEL SISTEMA TRANSMILENIO
Pesos corrientes

MESES	SOBRANTES (\$) AÑO 2002	SOBRANTES AÑO 2001	VARIACION	%
ENE	31.871.871			
FEB	78.050.880			
MAR	71.711.850			
ABR	33.600.050			
MAY	33.295.100			
JUN	19.753.210			
JUL	18.429.380			
AGO	13.661.140			
SEP	10.118.050			
OCT	7.549.070			
NOV	11.844.350			
DIC	7.219.990			
TOTAL	337.104.941	119.769.417	217.335.524	181.46%

FUENTE: ANGELCOM S.A. - CONTRALORIA DE BOGOTA D.C. – Informe de Evaluación a la Gestión Fiscal vigencia 2001

4.7.2.3. Ventas con Tarjetas Precargadas asumiendo riesgo de pérdida

Las Tarjetas Inteligentes sin Contacto (TISC) constituyen el único medio de pago que operó durante la vigencia fiscal analizada; en el fondo, estas tarjetas constituyen dinero efectivo que un usuario puede utilizar en cualquier momento siempre y cuando la TISC se encuentre debidamente habilitada para ser adquirida y posteriormente utilizada por el cliente.

En visita que se realizó al Concesionario del Recaudo ANGELCOM S.A. se estableció que durante el año 2002, se utilizó como mecanismo de venta las denominadas “Tarjetas Precargadas”, éstas constituyen un mecanismo alterno al que normalmente funciona en el sistema y se utiliza para realizar las ventas a través de los operadores de alimentación y de los denominados “canguros”.

El cuadro siguiente muestra como del total de las ventas de TISC efectuadas durante el año 2002, el 32.25% representativo de 67.082.511 unidades fueron



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

realizadas a través de éste mecanismo alternativo de venta asumiendo grandes riesgos por la manipulación y traslado de estas especies hasta los lugares de venta. Llama la atención el día 29 de julio cuando la totalidad de las tarjetas vendidas fueron precargadas.

CUADRO N° 52
OPERACIÓN DE RECAUDO DEL SISTEMA TRANSMILENIO
VENTAS PRECARGADAS DURANTE EL AÑO 2002

Unidades

MESES	N° VENTAS RECARGADAS	N° VTAS TOTALES	% RECARGA
Enero	1.595.772	12.427.780	12,84%
Febrero	5.067.276	14.357.806	35,29%
Marzo	5.486.861	14.924.559	36,76%
Abril	6.602.135	17.154.646	38,49%
Mayo	6.741.472	17.435.067	38,67%
Junio	6.101.863	16.431.735	37,13%
Julio	7.325.060	18.645.437	39,29%
Agosto	7.117.231	19.477.382	36,54%
Septiembre	6.969.555	19.696.152	35,39%
Octubre	7.101.194	20.288.377	35,00%
Noviembre	4.726.609	19.042.513	24,82%
Diciembre	2.247.483	18.138.070	12,39%
	67.082.511	208.019.524	32,25%

FUENTE: ANGELCOM S.A.

4.7.3. Fondo de Contingencias

El Fondo de Contingencias fue creado con el objeto de asumir la cobertura de contingencias específicas, establecidas en los contratos de concesión, que puedan poner en riesgo la estabilidad y viabilidad del Sistema. El monto inicial del Fondo fue de \$20.000 millones de pesos aportados por el Distrito.

Además de los ingresos iniciales aportados por el Distrito, el Fondo se nutre de los ingresos por rendimientos de operaciones financieras de los dineros allí depositados y por la diferencia positiva entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario ($T_u - T_t > 0$). Por el contrario, los egresos de dicho fondo están dados básicamente por la diferencia negativa entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario ($T_u - T_t < 0$), así mismo son egresos la comisión pagada a la Fiduciaria por el manejo del Fondo y el valor calculado como costo de pruebas⁴⁸.

⁴⁸ El costo de las pruebas se refiere al valor destinado al inicio del Sistema TransMilenio para



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Durante la vigencia de 2002, el Fondo de Contingencias se utilizó en 21 oportunidades, lo que le representó egresos para cubrir diferencias entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario por valor de \$2.743.85 millones. Los ingresos totales de dicho fondo se ubicaron en \$6.104,21 millones, como se muestra en el cuadro N° 52. Al finalizar la vigencia analizada el Fondo presentó un saldo de \$27.020.51 millones, mostrando un incremento de \$3.013.97 millones equivalente al 12.55% con respecto al año anterior.

CUADRO N° 53
RESUMEN ANUAL DEL ESTADO DEL FONDO DE CONTINGENCIAS

Millones de pesos

CONCEPTOS	AÑO 2000	AÑO 2001	AÑO 2002
SALDO INICIAL	20.000.00	20.298.87	24.006.54
INGRESOS	465.76	4.458.19	6.104.21
Ingresos por Diferencia en Tarifas	0.00	1.821.00	2.790.09
Rendimientos Financieros	455.76	2.597.11	3.106.08
Traslado Rendimientos al Fondo Principal		40.06	206.05
EGRESOS	156.89	4.458.19	3.090.21
(Comisión + IVA): 3% de Rendimientos	13.63	78.87	166.10
Costo Pruebas (a-dic-00 al 5 enero – 01)	142.86	352.55	
Contingencias (Semana santa / 2001)	0.00	143.08	
Egresos pro Diferencia en Tarifas (Tu – Tt siendo Tu < Tt)	0.00	143.52	2.743.85
Retención por Rendimientos del año anterior	0.00	30.95	179.76
Contribución Bancaria (3 x 1000)	0.40	1.58	0.54
INGRESOS NETOS	298.87	3.707.67	3.013.97
SALDO FINAL	20.298.87	24.006.54	27.020.51

FUENTE: TRANSMILENIO S.A. – Dirección Financiera – Información suministrada al auditor

Gracias a la utilización del Fondo de Contingencias, el comportamiento de la tarifa al usuario fue estable durante la vigencia en análisis de tal manera que sólo se presentó un incremento en el mes de diciembre de 2002, cuando se autorizó un aumento \$100 ubicando dicha tarifa en \$1.000. El comportamiento tarifario se muestra en el anexo N° 3 de este informe.

4.7.3.1. Rendimientos financieros del Fondo de Contingencias y pago de comisión

De acuerdo con la información suministrada por la Empresa (Dirección Financiera) a la Contraloría, durante el año 2002, el Fondo de Contingencias presentó unos

efectuar las pruebas del mismo. Este valor operó para los años 2000 y 2001 y se ubicó en \$495.41 millones. Para el año 2002, no presenta valor alguno.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

rendimientos financieros de \$2.909.55 millones. Por comisión más IVA, la Fiduciaria descontó directamente la suma de \$143.40 millones, lo que significa un **porcentaje neto de comisión del 4.9286%**.

La información anterior no es consistente con la reportada por la Fiduciaria Lloys Trust,⁴⁹ la cual a solicitud de la Contraloría a través de la Dirección Financiera de la Empresa informó que el Fondo de Contingencias obtuvo durante dicha vigencia unos rendimientos netos de \$2.965.44 millones, mientras que la Fiduciaria cobró por concepto de comisión más IVA la suma de \$154.89 millones, equivalente al 4.96% sobre los rendimientos brutos generados. (ver cuadro)

CUADRO N° 54
FONDO DE CONTINGENCIAS
INGRESOS, PERDIDAS Y PAGO DE COMISIONES
EN PORTAFOLIO DE INVERSIONES

Millones de pesos

MESES	RENDIMIENTOS BRUTOS	COMISIONES	IVA	COMISION MÁS IVA	% COMISION	RENDIMIENTOS NETOS	PERDIDAS VALORACION
ENERO	264,87	6,89	1,10	7,99	3,02%	256,88	
FEBRERO	230,71	6,00	0,96	6,96	3,02%	223,75	
MARZO	243,32	6,33	1,01	7,34	3,02%	235,98	
ABRIL	546,10	14,36	2,30	16,65	3,05%	529,45	-6,09
MAYO	354,01	9,68	1,55	11,23	3,17%	342,78	-18,30
JUNIO	318,82	8,85	1,42	10,26	3,22%	308,56	-21,44
JULIO	252,30	7,85	1,26	9,11	3,61%	243,19	-49,63
AGOSTO	-592,29	10,40	1,66	12,06		-604,35	-992,17
SEPTIEMBRE	277,72	15,03	2,40	17,43	6,28%	260,28	-246,63
OCTUBRE	402,49	18,03	2,88	20,92	5,20%	381,58	-290,98
NOVIEMBRE	520,39	14,31	2,29	16,60	3,19%	503,79	-29,93
DICIEMBRE	301,89	15,82	2,53	18,35	6,08%	283,55	-306,39
TOTALES	3.120,33	133,52	21,36	154,89	4,96%	2.965,44	-1.961,55

FUENTE: Información suministrada por la Fiduciaria LLOYs Trust a través de la Dirección Financiera de la Empresa por solicitud de la Contraloría

Es de resaltar que la Cláusula 16.2 del contrato de Fiducia Mercantil suscrito entre la Fiduciaria LLOYSDS TRUST y los agentes del Sistema TransMilenio (ANGELCOM S.A., SOCIEDAD INTERNACIONAL DE TRANSPORTE MASIVOS, SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE –SI 99 S.A., METROBUS S.A. Y EXPRES DEL FUTURO S.A.) estableció que “(...) Por eficiencia en la inversión. **LA**

⁴⁹ De acuerdo con la respuesta dada por TRANSMILENIO S.A., las diferencias obedecen a que el informe presentado por la Fiduciaria incluye los rendimientos obtenidos por el Fondo de Contingencias (3162), el Fondo Principal (3264) y el Encargo de Diferencias Tarifaria (3255).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

FIDUCIARIA recibirá una suma equivalente al 3.0000% de los rendimientos brutos generados por el portafolio de inversiones, la cual podrá ser descontada de forma directa de manera que se abonen en el patrimonio autónomo solo los rendimientos netos sin comisión.

No obstante y como quiera que no especificó en el contrato la forma y la periodicidad con que la entidad Fiduciaria liquidaría y descontaría dicha comisión, ésta viene calculando la comisión con base en la valoración diaria a precios de mercado del portafolio, razón por la cual el porcentaje de comisión más IVA descontado es superior al pactado en el contrato. Mientras tanto, la Fiduciaria presenta los rendimientos del Fondo de Contingencias en forma mensual.

Se resaltan las comisiones pagadas durante los meses de septiembre, octubre y diciembre cuando se ubicaron en 6.28%, 5.20 % y 6.08% respectivamente, a pesar de que los rendimientos de estos meses no fueron los más elevados del año. Así mismo, **llama la atención las pérdidas ocurridas durante el año por valoración a precios de mercado, las cuales ascendieron a \$1.961.55 millones para el mes de Agosto se muestran unos rendimientos negativos por \$535.41 millones** ocasionado por unas perdidas de \$992.17 millones con un cobro de comisión de \$10.91 millones. Las perdidas registradas afectaron de manera directa los ingresos por concepto de rendimientos financieros del Fondo de Contingencias.

Esta situación fue ocasionada por la falta de claridad en el contrato de Fiducia Mercantil⁵⁰ que no incluyó, como se mencionó antes, el procedimiento para el cálculo de la comisión de la fiduciaria y la periodicidad de la misma, de tal manera que dicha entidad financiera viene calculando su comisión con base en las utilidades por valoración a precios de mercado del portafolio y no sobre la base de los rendimientos efectivamente recibidos en el portafolio.

Por otra parte, al efectuar el análisis del Portafolio de Inversiones del Fondo de Contingencias para el mes de Agosto de 2002, se pudo determinar que la pérdida en valoración a precios de mercado ocurrida en ese mes, se presentó en los siguientes Títulos de Tesorería TES del Banco de la República:

⁵⁰ Nótese que para el manejo de los \$20.000 millones TRANSMILENIO S.A. no constituyó un encargo fiduciario en los términos de la Ley 80 de 1993, sino que dichos recursos son manejador a través de una Fiducia Mercantil en donde TRANSMILENIO S.A. actúa como simple beneficiario.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO N° 55
FONDO DE CONTINGENCIAS
TÍTULOS CON PERDIDA EN EL PORTAFOLIO EN EL MES DE AGOSTO 2002

Millones de pesos

Nº TÍTULO	CODIGO TÍTULO	FECHA EMISIÓN	FECHA VENCIMIENTO	TASA FACIAL	MODALIDAD PAGO	VR. NOMINAL
DCV43615	TESO1080AVBREP	16/04/2001	16/04/2004	15	AV	1.000.00
**DCV43818	TESO1080AVBREP	25/06/2001	25/06/2004	15	AV	2.000.00
*DCV43818	TESO1080AVBREP	25/06/2001	25/06/2004	15	AV	1.000.00
::DCV43818	TESO1080AVBREP	25/06/2001	25/06/2004	15	AV	1.000.00
/*DCV43818	TESO1080AVBREP	25/06/2001	25/06/2004	15	AV	2.000.00
/DCV43818	TESO1080AVBREP	25/06/2001	25/06/2004	15	AV	1.500.00
DCV 43818	TESO1080AVBREP	25/06/2001	25/06/2004	15	AV	1.500.00
DCV44888%%	TESO1080AVBREP	11/03/2002	11/03/2005	13	AV	1.000.00
DCV42980	TESO1800AVBREP	08/11/2000	08/11/2005	15	AV	1.000.00

FUENTE: TRANSMILENIO S.A. Portafolio de inversiones financieras Fondo de Contingencias

A pesar de que desde el mes de Abril se evidenció la ocurrencia de pérdidas en la valoración de las inversiones y que esta presentó un comportamiento ascendente, la Fiduciaria continuó valorando los títulos a precios de mercado en forma diaria, aún sin que se presentara la necesidad de hacerlo, pues dicha entidad financiera, al parecer, no estaba interesada en vender a corto plazo los títulos en el mercado secundario, es decir que dichos títulos no figuraban en el portafolio con intención clara de obtener liquidez en el corto plazo.

La valoración a precios de mercado de los títulos del portafolio tiene un objetivo claro cual es el cálculo, el registro contable y la revelación al mercado del valor o precio justo de intercambio al cual determinado valor o título, podría ser negociado en una fecha determinada, de acuerdo con sus características particulares y dentro de las condiciones prevalecientes en el mercado en dicha fecha⁵¹. La Contraloría no efectuó la revisión pormenorizada de la valoración a precios de mercado de los títulos que presentaron pérdidas, dicha valoración es responsabilidad de la Fiduciaria Lloyds Trust y deberá ser verificada por TRANSMILENIO S.A. con el fin de determinar su consistencia.

Por las consideraciones precedentes, este órgano de control considera que el manejo que la Fiduciaria le ha dado al portafolio de inversiones financieras del Fondo de Contingencias durante la vigencia de 2002 presentó deficiencias en algunos de los títulos en que se invirtió el dinero, como quiera que le ha generado perjuicios financieros a dicho Fondo en cuantía de \$1.961.55 millones.

⁵¹ Superintendencia Bancaria, Circular Externa N° 033 de Agosto de 2002



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4.8. EVALUACIÓN DE LA FASE PRECONTRACTUAL LICITACIONES PÚBLICAS 07 Y 08 DE 2002

4.8.1. Licitación Pública N° 07 de 2002

Mediante Resolución No 151 de Septiembre 6 de 2002, TRANSMILENIO S.A. dio apertura a la Licitación Pública No 007/02, con el objeto de “*Seleccionar a los concesionarios que celebraran el contrato estatal otorgando en concesión no exclusiva y conjunta con otros concesionarios, la explotación del servicio público de transporte terrestre automotor del Sistema TransMilenio al concesionario, en los términos, bajo las condiciones y limitaciones previstas en el contrato. Dicha concesión otorgaría el permiso de operación al concesionario para la prestación del servicio de transporte público, terrestre urbano, masivo de pasajeros en la ciudad de Bogotá, D.C. y su área de influencia sobre troncales del Sistema TransMilenio, y respecto de los grupos de servicios que se originen en las estaciones que conformen o llegaren a conformar el Sistema TransMilenio*”.

4.8.1.1. Modificaciones de fondo a los pliegos de condiciones que afectan la estructura financiera que la Licitación previó para la Empresa.

En los Pliegos de Condiciones iniciales en el numeral 4.5.2.1. se estableció que la participación que ofrecía el Concesionario a TRANSMILENIO S.A. en los ingresos que le correspondan por la explotación económica de transporte público masivo del Sistema TransMilenio en ningún caso podía ser inferior al 5.1% y en el Adendo No. 2, dicha participación es modificada estableciéndose que en ningún caso podía ser inferior al 2%.

Así mismo, fue modificada la fórmula de valoración, establecida en el numeral 4.5.2.3. de los Pliegos de Condiciones, así:

Formula de los Pliegos de condiciones, numeral 4.5.2.3.:

$$P = \text{MIN}((2.5 \times e^{(Y1\% - 4)} - 0.2), 50)$$

Esta fórmula fue modificada por el Adendo N°. 2 de la siguiente forma:

$$P = \text{MIN}((4 \times e^{(Y1\% - 0.9)} - 5), 50)$$



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

El cambio realizado ocasionó que los oferentes incluyeran en sus propuestas un porcentaje ubicado entre el 3.52% y el 2.53% para obtener el máximo puntaje otorgado al ítem (50 puntos) y no 6.66% que hubiera sido lo que deberían haber ofertado para obtener dicho puntaje. Como consecuencia TRANMILENIO S.A. puede ver afectados sus ingresos en \$1.622.8 millones durante los próximos cinco años.

4.8.1.2. Modificaciones de fondo a los pliegos de condiciones que afectan el valor previsto para los operadores de troncal en beneficio de los mismos.

Se modificó el rango dentro del cual se debía encontrar el valor unitario por kilómetro, establecido en el numeral 4.4.1. (propuesta económica) del Pliego de Condiciones que establecido que el valor unitario por kilómetro debía encontrarse dentro del rango comprendido entre TRES MIL SEISCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$3.672.00) y TRES MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$3.886.00), a pesos de 1 de Septiembre del año dos mil dos (2002), y que según el Adendo No. 2 del 5 de nov./02 se incrementó el rango quedando éste así: "...el valor unitario por kilómetro deberá encontrarse dentro del rango comprendido entre TRES MIL SETECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$3.774.00) y TRES MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$3.987.00), a pesos de 1 de Septiembre del año dos mil dos (2002). Este hecho le permite a los nuevos operadores de troncal recibir \$102 más por kilometro recorrido, los cuales pueden disminuir los ingresos de los demás agentes del sistema.

4.8.1.3. Información incompleta en los avisos de publicación

Las reglas de adjudicación del contrato, son el único elemento que expresamente la Ley ordena como contenido del aviso, los demás elementos, tales como: objeto, cronograma, sitio de venta de los pliegos y su valor, se han establecido por vía de interpretación.

En los Avisos de publicación de apertura de licitación 007/02 realizada por TRANMILENIO S.A. los días 9, 12 y 15 de septiembre /02, en el periódico El Tiempo, no se señalaron las reglas de adjudicación del contrato, no se indicó el puntaje de calificación que tendría cada uno de los criterios con los cuales se seleccionaría al contratista como era: Experiencia en operación: 450 puntos; Composición de estructura societaria del proponente: 200 puntos; Propuesta económica 350 puntos; Oferta de la ciudad: 100 puntos; Oferta de Flota: 50 puntos y Oferta de desempeño ambiental: 200 puntos, para un total de 1.350 puntos. Se incumplió el numeral 6, del artículo 24 de la Ley 80 /93.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Al no idicar las reglas de adjudicación (puntajes que se le asignarían a cada elemento o criterio de selección del contratista etc.) TRANSMILENIO S.A., incumplió lo establecido en la Ley 80, artículo 24 numeral 6, que dice: “...En los avisos de publicación de apertura de la Licitación o concurso y en los pliegos de condiciones, o términos de referencia, se señalarán las reglas de adjudicación del contrato”; por lo anterior, el aviso quedó mal publicado, y por tanto, TRANSMILENIO S.A., debió someterse a lo establecido en el artículo 49 de la Ley 80 /93, para subsanar el error publicando otro aviso que contuviera los criterios de selección, esto siempre y cuando no se hubieran presentado ofertas.

4.8.1.4. Chatarrización y reposición

Se resalta el hecho de haber incrementado la equivalencia de vehículos a chatarrizar por cada bus articulado que ingrese al Sistema Transmilenio en el desarrollo de la segunda fase del mismo con relación a la primera. Este aspecto se plasmó en los Pliegos de Condiciones (Adendo No. 4 de la Licitación 007/02), dentro de los cuales se estableció que el participante de la Licitación ofrecería desintegrar físicamente una cantidad de vehículos equivalentes de transporte público colectivo matriculados en Bogotá o Soacha y/o con radio de acción urbano en la ciudad de Bogotá; o incluidos en el Convenio Interadministrativo suscrito entre el Ministerio de Transporte, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Alcaldía Municipal de Soacha y la Gobernación de Cundinamarca, para la regulación del transporte público del Corredor Bogotá-Soacha.

Comparando las equivalencias para la desintegración de vehículos tanto de la Fase Uno (Licitación 001/99) como de la Fase Dos (Adendo 2 Lic.007/02) se tiene lo siguiente:

CUADRO N° 56
COMPARATIVO DE VEHICULOS A CHATARRIZAR FASE I - FASE II

TIPO DE VEHÍCULO	FASE I LICITACIÓN 001/99		FASE II
	Nº Unidades por Bus Articulado	Nº Unidades por Bus Articulado (1)	LICITACIÓN 007/02 Nº Unidades por Bus Articulado
Bus	2.97	2.7	6.0
Bus Ejecutivo	3.96	3.6	
Buseta	5.83	5.3	4.5
Colectivo	11.77	10.7	7.2
Promedio por articulado	6.13	5.57	5.9

Fuente: TRANSMILENIO S.A. Pliegos de Condiciones y Adendos Licitaciones 01/99 y 007 /02

(1) **En rutas específicas de las troncales**

Como se observa, la equivalencia para la desintegración de vehículos de servicio público colectivo, en la Licitación 007/02, fue aumentada de 2.97 y 2.7 a 6.0 buses

por cada articulado que ingresara al Sistema Transmilenio, mientras que para buseta y colectivo, la equivalencia fue disminuida.

Hay que tener en cuenta que el mayor número de vehículos de transporte público urbano que está circulando en la ciudad pertenece a buses corrientes, por lo que la Administración Distrital, está implementando y acelerando la medida de reducir la sobreoferta de transporte público aún existente en la ciudad, contribuyendo al plan de chatarrización y reposición de vehículos tendiente a la actualización del parque automotor de transporte público, como parte de la política pública de transporte sostenible y mejorado que ha emprendido.

Por lo anterior, es preciso que la administración distrital adopte las medidas de control pertinentes a fin de garantizar que el proceso de chatarrización que se inicia para la Fase II del Sistema, se cumpla en debida forma, tal como está planteado en los contratos de Operación Troncal correspondientes.

4.8.2. Licitación Pública N° 08 de 2002

El objeto de la Licitación es el de otorgar en concesión la explotación económica de las actividades de recaudo del servicio de transporte público terrestre automotor masivo urbano de pasajeros en las estaciones que se especifican en el contrato (Fase II), bajo la vigilancia y control de TRANSMILENIO S.A., y, a opción de TRANSMILENIO S.A. las estaciones que se lleguen a construir y/o a asignar dentro del término de la vigencia del contrato de concesión.

La Contraloría evaluó aspectos relacionados con el desarrollo y trámite del proceso licitatorio y formuló algunas observaciones relacionadas especialmente con el Precio Licitado Unitario – PLU – que inicialmente se ubicaba en un rango de entre \$126 y \$131 por pasaje vendido y tenía como valoración 50 puntos de un total de 1000.

Este Ente de Control consideró que el puntaje otorgado a este ítem se encontraba demasiado bajo en relación con los demás criterios de selección y que posiblemente el PLU es muy alto con relación a lo que en la actualidad se viene aplicando para el operador de la Fase I. Sobre estos temas, la administración efectuó las modificaciones que consideró pertinentes y ubicó el PLU en un máximo de \$131 por pasajero permitiendo libertad a los oferentes para ofrecer valores hasta en máximo señalado, también se modificó el puntaje otorgado ubicándolo en 150 puntos.

Así mismo se determinó que en forma adicional al contrato N° 061 de 2001 cuyo objeto fue el de realizar la estructuración de la Licitación Pública 08, de 2000 entre otras actividades, TRANSMILENIO S.A. debió suscribir los contratos 171 de 2002



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

y 022 de 2003 con el objeto de que se preste “*asesoría externa que evalúe el mapping presentado por ANGELCOM S.A. y realice las solicitudes de aclaración y ampliación del mismo. Adicionalmente la asesoría debe revisar el proceso de administración de las llaves de seguridad y proponer mejoras que hagan posible la coexistencia de un posible segundo recaudador con el recaudador actual.*”, y de *Contratar a un asesor reconocido y con amplia experiencia y en el diseño de plataformas tecnológicas basadas en Tarjera Inteligente que acompañe a TRANSMILENIO S.A. en los diálogos con ANGELCOM S.A. tendientes a establecer las condiciones tecnológicas para facilitar la integración tecnológica o interconexión de un segundo recaudador al Sistema TransMilenio.*”.

4.9. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO 2002

Del seguimiento realizado al Plan de Mejoramiento suscrito por TRANSMILENIO S.A. como consecuencia de los hallazgos de carácter administrativo que se comunicaron a la administración con el Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral de la vigencia de 2001, se pudo establecer que algunas acciones no se han cumplido de la forma en que se planteó por parte de la Empresa. En el anexo N° 5 de este informe se encuentra el resultado total de la evaluación efectuada.

Vale la pena resaltar el comportamiento de la observación N° 4.7.6. del informe de 2001 relativa al contrato de N° 042 de 2000, celebrado con la firma Unión Temporal TEXINS S.A. – SEUX LTDA. por valor de \$169.280.000 y cuyo objeto es el de “*Adquisición, implantación y puesta en marcha de un sistema de información administrativo y financiero integrado, el cual debe constar de los módulos de: Contabilidad, presupuesto, tesorería cuentas por pagar y cobrar, compras, almacén, inventarios e inversiones*”, y que hasta la fecha de la presente auditoría (mayo de 2003) no se ha podido cumplir.

Efectivamente de los análisis realizados por la Contraloría se estableció que en la actualidad la administración aún no cuenta con el sistema administrativo y financiero contratado y por consiguiente dicho sistema aún continúa presentando inconsistencia por lo que no se encuentra en producción, a pesar de las gestiones realizadas por TRANSMILENIO S.A. con el contratista, que incluyen la realización de la conciliación prejudicial en la Procuraduría Novena Judicial.

Por lo anterior, de no lograr la Empresa una solución satisfactoria para el incumplimiento de este contrato, se puede llegar a presentar una lesión para el patrimonio del distrito por la imposibilidad de utilizar un bien adquirido que no cumple con los requerimientos contratados.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

ANEXOS



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

ANEXO N° 1
CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	NUMERACION DE HALLAZGOS
ADMINISTRATIVOS	52		4.1.2., 4.1.3., 4.2.1.1., 4.2.1.2., 4.2.1.3., 4.2.2.1., 4.2.2.2., 4.2.2.3., 4.2.2.4., 4.2.2.5., 4.2.2.6., 4.2.2.7., 4.2.2.8., 4.2.2.9., 4.2.2.10., 4.2.2.11., 4.2.2.12., 4.2.2.13., 4.2.2.14., 4.2.2.15., 4.2.2.16., 4.2.2.17., 4.2.2.18., 4.2.2.19., 4.2.2.20., 4.2.2.21., 4.2.2.22., 4.2.2.23., 4.2.2.24., 4.2.2.25., 4.2.2.26., 4.2.2.27., 4.2.2.28., 4.3.1., 4.3.4., 4.5.1.1., 4.5.1.2., 4.5.1.3., 4.5.1.4., 4.5.2.1., 4.5.2.2., 4.5.2.3., 4.6.1., 4.6.2., 4.7.1.3., 4.7.2.1., 4.7.2.2., 4.7.2.3., 4.7.3.1., 4.8.1.1., 4.8.1.2., 4.8.3.1.,
FISCALES	1	\$19.731.600.00	4.4.1.2.
DISCIPLINARIOS	3		4.3.3.1., 4.4.1.1., 4.8.1.3.
PENALES			



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

ANEXO N° 2

**ESTADOS CONTABLES Y SUS NOTAS
EMPRESA DE TRANSPORTES DEL TERCER MILENIO –TRANSMILENIO S.A.-**



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

ANEXO Nº 3
EMPRESA DE TRANSPORTES DEL TERCER MILENIO –TRANSMILENIO S.A. –
TARIFAS DEL SISTEMA A DICIEMBRE 31 DE 2002

FACTORES/MESES	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiemb.	Octubre	Noviem.	Diciem
Tarifa al Usuario	900,00	900,00	900,00	900,00	900,00	900,00	900,00	900,00	900,00	900,00	900,00	1.000,00
Tarifa Técnica	865,98	892,71	875,37	904,90	871,21	889,71	924,95	897,12	944,40	942,16	952,64	957,32
Tarifa Recaudo (PLU)	85,75	86,43	87,52	88,13	88,94	89,47	89,86	89,88	89,96	90,29	90,79	91,50
Tarifa Promedio Alimentación	230,02	238,54	250,72	253,53	257,23	261,59	261,04	258,82	299,58	319,20	319,09	320,37
Tarifa Promedio Troncal (\$/Km)	3319,50	3339,08	3367,54	3387,35	3423,99	3436,97	3446,59	3456,23	3473,67	3495,47	3517,94	3547,79
Tarifa Promedio Fiducia (% / Pagos)	0,0387%	0,0387%	0,0387%	0,0387%	0,0387%	0,0387%	0,0387%	0,0387%	0,0387%	0,0387%	0,0387%	0,0387%

FUENTE: Empresa de Transportes del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. – Dirección Financiera – Información suministrada al auditor.

Notas: La **tarifa promedio de alimentación** se calculo como lo pagado a los operadores de alimentación durante el mes sobre el total de pasajeros transportados en alimentación. por lo tanto su valor se ve no solo influenciado por los ajustes a las tarifas de las diferentes cuencas, si no también por el cronograma de entrada en operación de las cuencas y la variación relativa de pasajeros transportados por cuenca

La **tarifa promedio troncal** se calculo como un promedio ponderado por numero de vehículos de cada operador troncal