



**CONTRALORÍA**

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON  
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD ESPECIAL**

**EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO  
TRANSMILENIO S.A.  
PERIODO AUDITADO 2006**

**PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2007  
FASE II**

**SECTOR INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE**

**OCTUBRE DE 2007**



**CONTRALORÍA**

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

**AUDITORIA INTEGRAL A LA EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER  
MILENIO  
“TRANSMILENIO S.A.”**

<b>Contralor de Bogotá, D.C.</b>	<b>Óscar González Arana</b>
<b>Contralor Auxiliar</b>	<b>Patricia Rivera Rodríguez</b>
<b>Director Sectorial</b>	<b>Alberto Camilo Suárez de La Cruz</b>
<b>Subdirector de Fiscalización:</b>	<b>Dagoberto Correa Pil</b>
<b>Subdirector Análisis Sectorial:</b>	<b>Alberto Martínez Morales</b>
<b>Asesor Jurídico</b>	<b>Faustino Chávez Cruz</b>
<b>Equipo de Auditoria:</b>	<b>José Jaime Ávila Castro – Líder Omar Romero Gutiérrez</b>



**CONTRALORÍA**

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

## **CONTENIDO**

	Página
<b>1. CONCEPTO DE GESTIÓN DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL-AREA DE RECAUDO</b>	<b>1</b>
<b>2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b>	<b>5</b>
2.1 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO	5
2.2 EVALUACION CONTROL INTERNO – AREA RECAUDO	7
2.3 EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN	11
2.4. SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES ADOPTADAS FRENTE A LOS CONTROLES DE ADVERTENCIA	24
2.5. EVALUACION SISTEMAS DE INFORMACION	27
<b>3. ANEXOS</b>	



**CONTRALORÍA**

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

**1. CONCEPTO DE GESTION DE LA AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON  
ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL AREA RECAUDO**



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

Doctora

**ANGÉLICA CASTRO RODRÍGUEZ.**

Gerente General.

Empresa de Transporte 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 Especial a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRASMILENIO 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, por el periodo comprendido entre el 1 y el 31 de diciembre de 2006 y entre el 1 de enero y el 4 de octubre de 2007; 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 auditoría de la vigencia 2006 y la evaluación al Sistema de Control Interno en área de recaudo.

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 en la contratación y al seguimiento al Plan de Mejoramiento de la vigencia 2006.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, fueron corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente, en adopción de los correctivos pertinentes, y por ende en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios 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 con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo, de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno en la contratación realizada por la entidad.

La auditoría se centró en la evaluación de la gestión fiscal de la Empresa de Transportes del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. específicamente en lo relacionado con el contrato de concesión de recaudo suscrito con ANGELCOM S.A.

De otra parte, se realizó seguimiento al Plan de Mejoramiento suscrito por la Empresa, con la Contraloría de Bogotá, según Oficio No. 2007-EE-4176 del 26 de junio de 2007, aprobado por la Dirección de Infraestructura y Transporte de esta Contraloría, con el Oficio 31000-17053 del 18 de Julio de 2007.

### **Concepto sobre la Gestión y los Resultados**

Las conclusiones y hallazgos presentados, no inciden de manera significativa en los resultados de la administración, lo que permite conceptuar que en la gestión adelantada por la administración de la Empresa Transmilenio S.A, en lo relativo al sistema de recaudo acatan las disposiciones que regulan sus hechos y operaciones, salvo lo expresado en los capítulos de Evaluación del Sistema de Control Interno y Contratación, porque a pesar de contar con un efectivo Sistema de Control Interno y que en el control y uso de los recursos del sistema Transmilenio conserva acertados criterios de economía, eficiencia y equidad, presenta debilidades lo cual ha incidido en el manejo y control de los usuarios y personal que utilizan el sistema.

Por lo expuesto anteriormente, el concepto a la gestión se da favorable con observaciones.

### **Consolidación de hallazgos**

En desarrollo de la presente auditoría, tal como se detalla en el Anexo No. 1 se establecieron nueve (9) hallazgos administrativos.

A fin de lograr que la labor de auditoría que conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las diferencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, dentro de los quince (15) días al recibo del presente informe.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

El Plan de Mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementaran los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución.

Cordialmente,

**ALBERTO CAMILO SUAREZ DE LA CRUZ**  
Director Técnico de Infraestructura y Transporte

Bogotá, D.C. octubre de 2007



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

En desarrollo de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial en cumplimiento del PAD 2007 Fase II, realizada en la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A. por parte de la Dirección de Infraestructura y Transporte de la Contraloría de Bogotá, en cumplimiento de la Resolución Reglamentaria 018 del 14 de agosto de 2006, se le practicó el seguimiento al plan de mejoramiento de la entidad, el cual había sido aprobado mediante oficio No 31000-2007739407 del 18 de julio de 2007.

Durante el desarrollo del proceso auditor para el seguimiento del plan de mejoramiento, se observó que en la mayoría de las acciones de mejoramiento tienen plazo hasta finales de la vigencia 2007.

Para el plan de mejoramiento del 2006, se evidenció que seis (6) actividades están cumplidas totalmente, que veinte (20) actividades se encuentran parcialmente cumplidas; es por ello que la calificación cuantitativa se calculó en un 1.2 calificándose como cumplimiento parcial y con un nivel de eficiencia de 60%.

Se sigue responsabilizando en los planes de mejoramiento a la Oficina de Control Interno de la entidad, cuando en realidad los responsables del cumplimiento son todas las dependencias que tienen que mejorar sus controles internos para evitar acciones de mejoramiento en cumplimiento del sistema de gestión de calidad de la entidad.

Una vez efectuado el seguimiento al hallazgo No. 3.4.3.8.14, se pudo establecer que la entidad no ha logrado recuperar el valor de los TIDIS<sup>1</sup>, a través de la Compañía aseguradora, aunque viene realizando gestiones adelantadas con el propósito de recuperar los recursos. Por lo que se ha cumplido parcialmente.

Ver anexo No. 2 con cada una de las acciones de mejoramiento.

---

<sup>1</sup> **Títulos de Devolución de Impuestos (TIDIS)**

Los títulos de devolución de impuestos TIDIS son emitidos por resoluciones de la DIAN, desmaterializados y administrados en DECEVAL. Son negociables a través de las Bolsas de Valores a un precio inferior a su valor nominal para ser utilizados en el 100% para el pago de impuestos nacionales tales como: Retención en la renta, retención I.V.A., retención timbre e I.V.A.

Los pagos de impuestos con TIDIS se realizan únicamente en las oficinas del Banco de Colombia autorizadas. El día del pago AFIN lo asistirá en los trámites necesarios para el pago del impuesto correspondiente.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

2.1.1. Dentro del seguimiento efectuado al Plan de Mejoramiento de la vigencia 2006, en la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial PAD-2007 Fase II; se pudo establecer que la entidad aún no ha logrado recuperar el valor de los TIDIS por \$57.8 millones.

En la cuenta No 1950 Responsabilidades se registró en el mes de diciembre de 2006, la provisión correspondiente a los TIDIS por valor de \$57.8 millones, los que Transmilenio dejó vencer por no haberse hecho efectivos dentro del año calendario siguiente de la fecha de expedición. Este valor corresponde a una devolución reconocida por la DIAN mediante Resolución No 608-0896 del 07 de julio de 2005.

En el año 2006, se solicitó el fraccionamiento del título y se utilizó \$410.0 millones, quedando un saldo de \$57.8 millones. En agosto de 2006, se presentó ante el Banco de Colombia el formulario de devolución de impuestos para hacer efectivo el TIDIS, representado en constancia de depósito No. 012685 del 13 de julio de 2006, expedido por DECEVAL por \$57.8 millones, el cual le fue devuelto a Transmilenio S.A. por vencimiento del título. A pesar del fraccionamiento del título la constancia de depósito mantenía como fecha de vencimiento: 21 de julio de 2006. Por lo que Transmilenio S.A. dejó vencer el título, por no haberlo hecho efectivo dentro del año calendario siguiente a la fecha de expedición.

Se presentó la reclamación formal, mediante oficio No 2006EE9883, del 26 de diciembre de 2006, ante la compañía de Seguros La Previsora según la póliza de Manejo Global Sector Oficial No 1003422, con vigencia desde 25/01/2006 hasta 25/01/2007; petición que le fue negada mediante los oficios No 018437 del 22 junio 2007 y No. 002968 del 30 de junio de 2007.

Por lo anteriormente descrito, se evidencia la falta de gestión por parte de la administración sobre los recursos de la entidad, por lo que Transmilenio S.A., no aprovechó unos impuestos a favor para pagar a la DIAN.

Incumpliendo los artículos 2. 6, y 209 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con: el artículo 3 y 4 de la Ley 80 de 1993, referente a los fines del Estado, para lo cual los funcionarios públicos deben velar por los intereses del Estado y numeral 21, artículo 34 Ley 734 del 2002; dice *“Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que han sido encomendados y cuidar que sea utilizados debida y racionalmente de conformidad con los fines a que han sido destinados”. Artículo 2º, literal a) Ley 87 de 1993, que dice “Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten”* y el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Se constató que la administración viene adelantando gestión en procura de la recuperación de estos recursos; sin embargo, en razón al riesgo y al deficiente



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

control interno en este procedimiento se configura un hallazgo de tipo administrativo que debe formar parte del Plan de Mejoramiento.

## 2.2. EVALUACIÓN AL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.

Efectuado el análisis a las diferentes fases y componentes del Sistema de Control Interno en el área recaudo, se observa una política institucional de mejoramiento continuo, sin embargo se presentan falencias en el control del concesionario de recaudo, como se pudo evidenciar en el presente informe, con el fin de elevar los niveles de eficiencia y eficacia para así garantizar la efectividad y confiabilidad necesaria de las actividades y tareas en pro del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

Los cuestionarios y procedimientos de auditoria al sistema de control interno fueron aplicados al Profesional Especializado Distribución y Recaudo y los Profesionales Universitarios del área de Recaudo.

### 2.2.1. Fase 1. Ambiente de Control

Representa la forma de ser y operar de una organización, caracterizada por la actitud y compromiso de la alta dirección en el S.C.I., así como por las pautas de comportamiento de los servidores públicos en la institución que obran como regulación para que sus actuaciones sean consecuentes con los valores adoptados en la concertación estratégica para el logro del cometido estatal.

La entidad cuenta con el Código de Ética, el cual fue adoptado mediante Resolución 143 de 01 de julio de 2005. Se observa que la entidad capacita a sus funcionarios sobre el tema del autocontrol y valores institucionales, así mismo, existe una buena comunicación entre los directivos y sus funcionarios.

En el área de recaudo, no se observó que la Oficina de Control Interno, tenga mecanismos de información como: Cartelera, Flash informativos entre otros para socializar el control interno, entre los funcionarios, en esta fase se obtuvo una calificación de 3.8

### 2.2.2. Fase 2. Administración del Riesgo

Es un proceso interactivo que se hace sobre la marcha y es componente crítico de un S.C.I. efectivo. El nivel directivo se debe centrar cuidadosamente en los riesgos de todos los niveles de la entidad y realizar las acciones necesarias para administrarlos. La entidad puede encontrarse en riesgo por causa de factores



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

internos y/o externos, que a su turno pueden afectar tanto los objetivos establecidos como los implícitos.

El nivel directivo tiene la responsabilidad de definir el plan de riesgos y de proyectar acciones tendientes a contrarrestar las causas internas y externas de mayor vulnerabilidad que puedan afectar el adecuado desarrollo de los diversos procesos de la organización.

En el área de recaudo se presentan debilidades en esta fase, por deficiencias en el control del concesionario de recaudo en el manejo de las entradas y salidas del sistema, como se pudo evidenciar en la investigación forense adelantada por la Contraloría de Bogotá D.C., además se presentan debilidades en el control de las tarjetas que utilizan los empleados de los concesionarios de recaudo, por no contar con un inventario y control efectivo sobre las mismas.

El equipo auditor pudo constatar que el área de recaudo no cuenta con el mapa de riesgos inherentes a las actividades de su competencia, como son los riesgos externos que se pueden presentar por las diferencias establecidas en las entradas y salidas del sistema en el cual se identifiquen las estrategias para minimizar los riesgos internos y externos, y el responsable de implementarlas. Se obtuvo una calificación de 3.0

### 2.2.3. Fase 3. Operacionalización de los Elementos.

Transmilenio S.A., cuenta con una estructura organizacional con líneas de autoridad definidas y encaminadas al cumplimiento de las funciones.

Se cuenta con la certificación CO05/901 de Gestión de Calidad, en cumplimiento de los requisitos de la norma ISO 9001: 2000, con vigencia desde 4 de marzo de 2005 hasta el 3 de marzo de 2008. La entidad ha implementado instrumentos de planeación, tales como, plan de acción e indicadores de gestión que sirven como mecanismos efectivos para el seguimiento de las acciones programadas.

Se cuenta con los Manuales de Procedimientos por cada uno de los procesos y el manual de funciones adoptado mediante la Resolución No. 070 del 26 de abril de 2005, incluyendo el área de Recaudo.

La entidad en el área de recaudo cuenta con dos sistemas de información: El sistema de programación y control de las rutas troncales y alimentadoras y el sistema de recaudo, pero estos sistemas no se encuentran integrados, por lo tanto la entidad tiene que realizar algunos procesos manuales como es el caso de la preparación de la información técnica requerida para la liquidación de pagos de los agentes del



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

sistema, generando así un alto riesgo en la información.

Se cuenta con una plataforma informática a través de la cual procesa la información en línea, el Sistema Administrativo y Financiero SIAF. La calificación para esta fase es de 3.8

#### 2.2.4. Fase de Documentación

El área de recaudo cuenta con un adecuado control de los documentos que tiene bajo su responsabilidad, con una antigüedad de un año y los demás documentos son enviados al archivo general de la entidad, mediante una tabla de retención documental con código de la oficina: 806.05.

Transmilenio dispone de un buen manejo de las normas internas y externas, las cuales se entregan de manera oportuna al funcionario competente, cuenta con los códigos normativos de carácter general y particular. Se obtuvo una calificación 4.0

#### 2.2.5. Fase de Retroalimentación.

Tiene que ver con la efectividad de la comunicación de la entidad y es la fase final y dinamizadora del S.C.I. que busca precisamente generar al interior una Cultura de Autocontrol que permita mejorar la gestión y resultados de la organización.

El Comité de Coordinación de Control Interno, está constituido y legalizado mediante la Resolución de Gerencia N° 007 de 2000.

El área de recaudo no cuenta con indicadores que permiten realizar una medición técnica cuantitativa a su plan institucional y al desarrollo de los objetivos y acciones adelantadas con el concesionario de recaudo, especialmente en el control de las entradas y salidas de los usuarios del sistema.

Así mismo, se evidenció la inexistencia de planes de mejoramiento concertados que le permitan a la entidad comprometer a todos sus funcionarios en procesos de mejoramiento en esta área.

La entidad ha venido cumpliendo los compromisos adquiridos dentro del Plan de Mejoramiento de la vigencia 2006: quedando pendiente la suscripción del Plan de Mejoramiento de la investigación realizada en área recaudo y requerida mediante el oficio No. 10100-217738, del 21/09/07. En esta fase se obtuvo una calificación de 3.0

#### 2.2.6. Síntesis de la evaluación

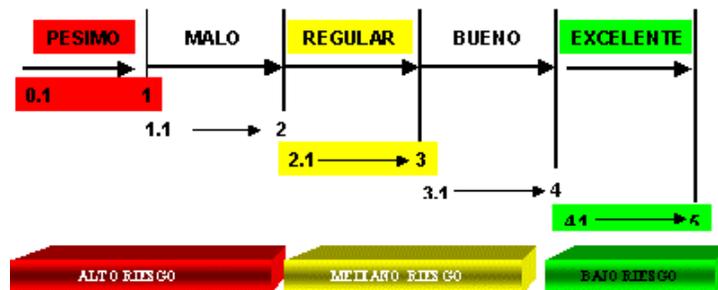


## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

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 en el área de recaudo se concluyó que obtuvo un puntaje promedio de 3.5 con un nivel de RIESGO MEDIO y una escala de valoración de BUENO, tal como se muestra en el siguiente cuadro.



**CUADRO 1**  
**EVALUACIÓN CUANTITATIVA DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO AREA DE RECAUDO**

1	AMBIENTE DE CONTROL	3.8
2	ADMINISTRACION DEL RIESGO	3.0
3	OPERACIONALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS	3.8
4	DOCUMENTACIÓN	4.0
5	RETROALIMENTACIÓN	3.0
	<b>TOTAL</b>	<b>3.5</b>



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

### 2.3. EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN EN EL AREA DE RECAUDO

De acuerdo a la información reportada por Transmilenio S.A. y a lo revisado por la Auditoría de control a los contratos de concesión de recaudo, se observa que para el año 2006 se consignaron \$427.688,9 millones que corresponden a la Fase I \$330.204,6 millones y a la Fase II \$97.484,3 millones, así mismo, para el año 2007 hasta agosto 31 se han consignado un total de \$318.141,4 millones que corresponden a la Fase I \$229.458,3 millones y a la Fase II \$88.683,0 millones.

Cifras que comparadas entre los mismos meses del año 2007 con respecto a los del 2006, muestran un incremento entre el 10,4% y el 28,5%, reflejando un comportamiento creciente de los ingresos del sistema, como se puede ver en el cuadro 2 y grafica 1. Se constató que estas cifras han sido auditadas por Transmilenio S.A. a través de la firma contratada para cumplir con esta obligación contractual.

**CUADRO 2  
VALOR CONSIGNADO SEGÚN ATLAS**

en millones \$

AÑOS	MES DE RECAUDO	FASE I	FASE II	TOTAL	VARIACION CON REPECTO AL 2006
2006	Ene	22.803,2	3.528,5	26.331,6	
	Feb	27.239,2	4.239,4	31.478,7	
	Mar	29.857,6	4.807,6	34.665,3	
	Abr	25.985,9	5.028,8	31.014,8	
	May	28.378,1	9.782,0	38.160,1	
	Jun	25.599,1	8.970,4	34.569,5	
	Jul	25.599,5	8.955,6	34.555,1	
	Ago	29.160,7	9.965,8	39.126,5	
	Sep	29.740,6	10.461,8	40.202,4	
	Oct	29.811,9	10.823,2	40.635,2	
	Nov	28.921,5	10.627,6	39.549,1	
	Dic	27.107,2	10.293,5	37.400,7	
<b>TOTAL 2006</b>		<b>330.204,6</b>	<b>97.484,3</b>	<b>427.688,9</b>	
2007	Ene	24.804,3	9.024,0	33.828,3	28,5%
	Feb	28.136,9	10.262,1	38.399,0	22,0%
	Mar	30.750,5	11.637,7	42.388,2	22,3%
	Abr	27.280,5	10.702,9	37.983,4	22,5%
	May	30.449,2	11.936,5	42.385,7	11,1%
	Jun	27.321,0	10.830,3	38.151,3	10,4%
	Jul	28.218,5	11.329,2	39.547,7	14,4%
	Ago	32.497,5	12.960,3	45.457,9	18,3%
<b>Total 2007</b>		<b>229.458,3</b>	<b>88.683,0</b>	<b>318.141,4</b>	



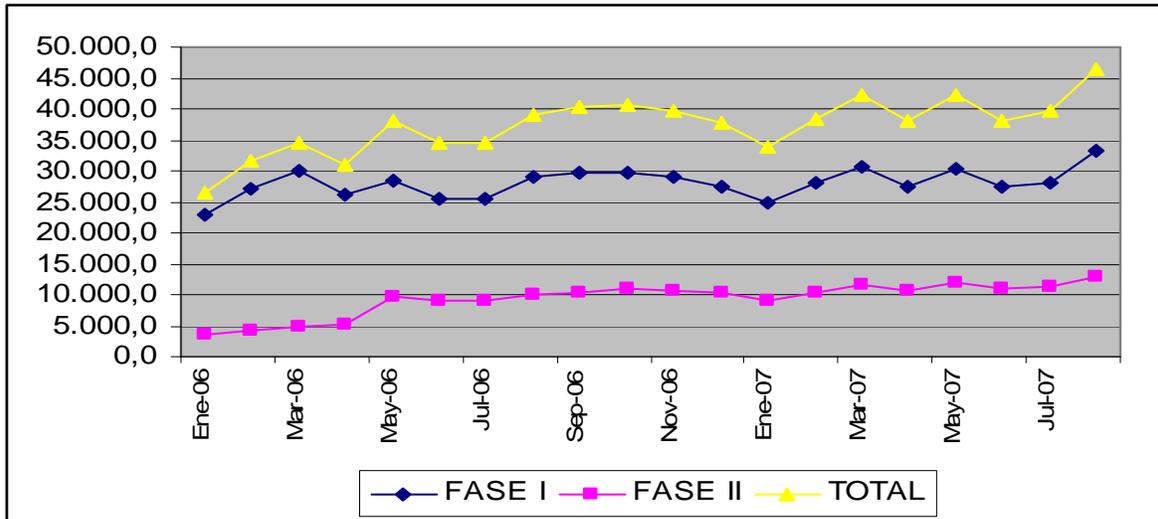
## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

FUENTE: Informes de Auditoría Horwath Colombia, Información Dirección de Operaciones Transmilenio S.A.

**GRAFICA 1  
COMPORTAMIENTO DE LOS INGRESOS SEGUN VALOR CONSIGNADO**



FUENTE: Informes de Auditoría Horwath Colombia, Información Dirección de Operaciones Transmilenio S.A.

Verificados los ingresos por concepto de ventas de pasajes tanto de la Fase I y la Fase II, se pudo constatar que en los registros de ingresos que se reflejan en los fondos principal y de contingencias, muestran sobrantes particularmente en la Fase II del sistema en el periodo revisado entre el 1 de enero de 2006 y el 31 de agosto de 2007, por valor de \$18.3 millones, en comparación con los valores consignados en la fiduciaria y certificados por la firma de transportadora de valores, además, se puede concluir que se presenta un comportamiento creciente en los pasajes vendidos en el sistema, en el mismo sentido de los ingresos, como se muestra en el cuadro 3 y la Grafica 2.

Este grupo de auditoría, constató que en el proceso de conciliación de ventas y consignaciones, se observan faltantes y sobrantes en las taquillas de la fase II, los cuales son compensados a través de un Fondo de Compensaciones por parte del concesionario de recaudo, como se contempla en el contrato respectivo. Igualmente, se verificó que estas cifras han sido auditadas por Transmilenio S.A. a través de la firma contratada para cumplir con esta obligación contractual.



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

**CUADRO 3  
INGRESOS POR VENTAS PASAJES VS CONSIGNACIÓN**

en millones \$

Años	MES	PASAJES FASE 1	PASAJES FASE 2	PASAJES TOTALES	PAS INTERMUNICIPALES DESCUENTO	INGRESOS TOTALES	Valor Consignado según Atlas			DIFERENCIA EN CONSIGNACIONES - SOBRANTES
							FASE I	FASE II	TOTAL	
2006	Ene	19,2	2,9	22,2	1,3	26.331,2	22.803,2	3.528,5	26.331,6	-0,43
	Feb	22,9	3,5	26,5	1,5	31.478,0	27.239,2	4.239,4	31.478,7	-0,63
	Mar	25,2	4,0	29,2	1,6	34.664,9	29.857,6	4.807,6	34.665,3	-0,34
	Abr	21,9	4,2	26,1	1,4	31.013,2	25.985,9	5.028,8	31.014,8	-1,56
	May	23,9	8,1	32,0	1,5	38.157,1	28.378,1	9.782,0	38.160,1	-3,00
	Jun	21,6	7,5	29,0	1,4	34.568,1	25.599,1	8.970,4	34.569,5	-1,46
	Jul	21,6	7,5	29,0	1,4	34.553,8	25.599,5	8.955,6	34.555,1	-1,31
	Ago	23,0	7,8	30,7	1,6	39.125,5	29.160,7	9.965,8	39.126,5	-1,01
	Sep	23,1	8,0	31,2	1,6	40.201,6	29.740,6	10.461,8	40.202,4	-0,83
	Oct	23,2	8,3	31,5	1,6	40.634,3	29.811,9	10.823,2	40.635,2	-0,87
	Nov	22,5	8,2	30,7	1,5	39.548,3	28.921,5	10.627,6	39.549,1	-0,77
	Dic	21,1	7,9	29,0	1,4	37.399,8	27.107,2	10.293,5	37.400,7	-0,94
<b>Total 2006</b>	<b>2006</b>	<b>269,1</b>	<b>78,0</b>	<b>347,1</b>	<b>18,0</b>	<b>427.675,8</b>	<b>330.204,6</b>	<b>97.484,3</b>	<b>427.688,9</b>	<b>-13,16</b>
2007	Ene	19,3	6,9	26,2	1,3	33.827,7	24.804,3	9.024,0	33.828,3	-0,56
	Feb	21,9	7,9	29,8	1,5	38.398,3	28.136,9	10.262,1	38.399,0	-0,69
	Mar	23,9	9,0	32,9	1,7	42.387,3	30.750,5	11.637,7	42.388,2	-0,87
	Abr	21,2	8,2	29,4	1,5	37.982,5	27.280,5	10.702,9	37.983,4	-0,88
	May	23,7	9,2	32,9	1,6	42.384,9	30.449,2	11.936,5	42.385,7	-0,79
	Jun	21,2	8,3	29,6	1,5	38.150,9	27.321,0	10.830,3	38.151,3	-0,37
	Jul	21,4	8,5	29,8	1,5	39.546,9	28.218,5	11.329,2	39.547,7	-0,77
	Ago	23,5	9,3	32,7	1,7	45.457,1	32.497,5	12.960,3	45.457,9	-0,74
<b>Total 2007</b>	<b>2007</b>	<b>176,0</b>	<b>67,3</b>	<b>243,3</b>	<b>12,2</b>	<b>318.135,7</b>	<b>229.458,3</b>	<b>88.683,0</b>	<b>318.141,4</b>	<b>-5,67</b>
<b>TOTAL SOBRANTES</b>										<b>-18,83</b>

FUENTE: Informes de Auditoría Horwath Colombia, Información Dirección de Operaciones y Dirección Financiera Transmilenio S.A.



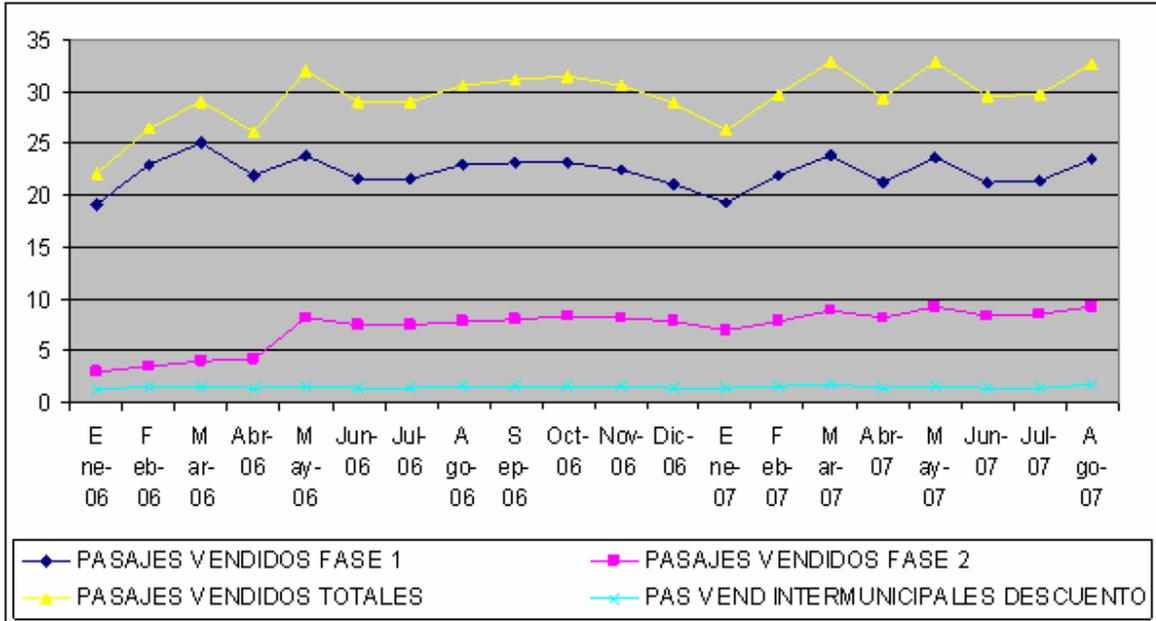
## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

**GRAFICA 2  
COMPORTAMIENTO DE VENTA PASAJES**

en millones de \$



FUENTE: Informes de Auditoría Horwath Colombia, Información Dirección de Operaciones y Dirección Financiera Transmilenio S.A.

### Comportamiento a la Supervisión de los Inventarios de Medios de Pago.

Este grupo de auditoría verificó que la firma contratada de auditoría viene realizando la supervisión del inventario de medios de pago, los cuales se constataron en los informes de diciembre de 2006, julio de 2007 y agosto de 2007, donde se informa sobre el estado del inventario, la variación y la toma física, además, en los anexos se relacionan las adquisiciones de medios de pago, que se han adelantado por los concesionarios de recaudo.

Para lo cual se revisó el mes de Agosto de 2007, donde se determinó que el inventario de medios de pago, de acuerdo a los informes de la firma Horwath Colombia, es el siguiente:



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

**CUADRO 4  
INVENTARIOS DE MEDIOS DE PAGO**

ESTADO	FASE I			FASE II			TOTAL	
	Cantidad	%	%	Cantidad	%	%	Cantidad	%
Operación	2.019.193	59%	74%	712.397	64%	26%	2.731.590	60%
Bóveda	98.106	3%	47%	112.220	10%	53%	210.326	5%
Pintura	5.147	0%	51%	5.000	0%	49%	10.147	0%
Baja	1.303.497	38%	82%	287.153	26%	18%	1.590.650	35%
Pruebas	390	0%	40%	575	0%	60%	965	0%
<b>Total</b>	<b>3.426.333</b>	<b>100%</b>	<b>75%</b>	<b>1.117.345</b>	<b>100%</b>	<b>25%</b>	<b>4.543.678</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Informes de Auditoría Horwath Colombia, agosto 2007.

Existe un total de 4.543.678 de tarjetas de las cuales el 60% están operación, el 5% en bóveda y el 35% han sido dadas de baja. La Fase I contribuye con el 75% del total de tarjetas, de las cuales con el 74% de las tarjetas en operación y el 82% de las que están en baja.

De acuerdo a la división de las tarjetas el inventario a 31 de agosto arroja que del total del inventario de todo el sistema Transmilenio el 33,4% son Tarjetas Univiaje, el 5,4% Duoviaje, 60,1% son Capital, 0,8% Propias y el 0,4% Especiales, como se ve en el siguiente cuadro:

**CUADRO 5  
INVENTARIOS DE MEDIOS DE PAGO POR CLASE DE TARJETAS TISC**

CLASES DE TARJETAS	OPERACIÓN	BOVEDA	BAJA	PINTURA	PRUEBAS	TOTAL	%
Tarjetas Univiaje	869.421	14.925	612.357			627.282	18,3%
Tarjetas Duoviaje	154.595	326	89.922			244.843	7,1%
Tarjetas Capital	961.237	73.938	597.881	0		671.819	19,6%
Tarjetas Propias	30.607	1.517	3.337			4.854	0,1%
Tarjetas Especiales	3.333	7.400		5.147	390	12.547	0,4%
<b>Total FASE I</b>	<b>2.019.193</b>	<b>98.106</b>	<b>1.303.497</b>	<b>5.147</b>	<b>390</b>	<b>3.426.333</b>	<b>100,0%</b>
Tarjetas Univiaje	11.815	5.987	2.198			627.282	56,1%
Tarjetas Duoviaje	0	0	0			90.248	8,1%
Tarjetas Capital	700.382	106.680	284.955	5.000	128	671.819	60,1%
Tarjetas Propias	200	0	0			4.854	0,4%
Tarjetas Especiales	0	0	0			12.547	1,1%
<b>Total FASE II</b>	<b>712.397</b>	<b>112.667</b>	<b>287.153</b>	<b>5.000</b>	<b>128</b>	<b>1.117.345</b>	<b>100,0%</b>
Tarjetas Univiaje	881.236	20.912	614.555	0	0	1.516.703	33,4%
Tarjetas Duoviaje	154.595	326	89.922	0	0	244.843	5,4%
Tarjetas Capital	1.661.619	180.618	882.836	5.000	128	2.730.201	60,1%



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ. D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

CLASES DE TARJETAS	OPERACIÓN	BOVEDA	BAJA	PINTURA	PRUEBAS	TOTAL	%
Tarjetas Propias	30.807	1.517	3.337	0	0	35.661	0,8%
Tarjetas Especiales	3.333	7.400	0	5.147	390	16.270	0,4%
<b>TOTAL SISTEMA</b>	<b>2.731.590</b>	<b>210.773</b>	<b>1.590.650</b>	<b>10.147</b>	<b>518</b>	<b>4.543.678</b>	<b>100,0%</b>

FUENTE: Informes de Auditoría Horwath Colombia, agosto 2007.

Del anterior cuadro, se contempla que en operación existen 2.731.590 TISC, de las cuales un 1.661.619 son tarjetas Capital que representan el 36.6% del total del inventario, de otra parte, al mirar la utilización de las tarjetas en el sistema por parte de los usuarios en el mes de julio, se concluyó que las tarjetas Capital son las de mayor uso, como se muestra en el siguiente cuadro, donde para ese mes se obtuvo que el 98.4% de las entradas registradas se realizaron con TISC Capital.

Por lo tanto, se infiere que el sistema Transmilenio opera con el 37% de medios de pago disponibles, que corresponden especialmente al 1.661.619 de tarjetas Capital en operación.

**CUADRO 6  
REGISTRO DE SALIDAS EN EL MES DE JULIO DE 2007 POR CLASE DE TARJETAS - TISC**

FECHA	UNIVIAJE	DUOVIAJE	CAPITAL	ENTRADAS SISTEMA
01-Jul-07	9.627	1	361.311	<b>370.939</b>
02-Jul-07	8.036	3	318.708	<b>326.747</b>
03-Jul-07	18.819	6	1.171.699	<b>1.190.524</b>
04-Jul-07	17.122	3	1.187.468	<b>1.204.593</b>
05-Jul-07	18.494	5	1.161.839	<b>1.180.338</b>
06-Jul-07	16.829	3	1.181.971	<b>1.198.803</b>
07-Jul-07	15.313	4	803.995	<b>819.312</b>
08-Jul-07	9.209	2	361.705	<b>370.916</b>
09-Jul-07	19.058	1	1.140.580	<b>1.159.639</b>
10-Jul-07	16.068	2	1.171.979	<b>1.188.049</b>
11-Jul-07	15.737	8	1.176.663	<b>1.192.408</b>
12-Jul-07	16.303	10	1.160.898	<b>1.177.211</b>
13-Jul-07	16.403	6	1.174.362	<b>1.190.771</b>
14-Jul-07	14.899	7	834.818	<b>849.724</b>
15-Jul-07	9.407	3	378.272	<b>387.682</b>
16-Jul-07	17.372	14	1.194.407	<b>1.211.793</b>
17-Jul-07	17.301	8	1.215.900	<b>1.233.209</b>
18-Jul-07	16.705	12	1.221.399	<b>1.238.116</b>
19-Jul-07	15.715	17	1.232.528	<b>1.248.260</b>
20-Jul-07	8.117	3	384.197	<b>392.317</b>
21-Jul-07	14.141	1	681.255	<b>695.397</b>
22-Jul-07	8.905	1	333.769	<b>342.675</b>



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

FECHA	UNIVIAJE	DUOVIAJE	CAPITAL	ENTRADAS SISTEMA
23-Jul-07	17.473	8	1.173.408	<b>1.190.889</b>
24-Jul-07	18.079	4	1.206.438	<b>1.224.521</b>
25-Jul-07	18.718	2	1.195.420	<b>1.214.140</b>
26-Jul-07	16.878	2	1.200.714	<b>1.217.594</b>
27-Jul-07	8.086	6	518.416	<b>526.508</b>
27-Jul-07	15.568	0	861.765	<b>877.333</b>
29-Jul-07	8.962	4	375.193	<b>384.159</b>
30-Jul-07	17.920	7	1.246.957	<b>1.264.884</b>
31-Jul-07	18.050	2	1.250.871	<b>1.268.923</b>
<b>TOTAL</b>	<b>459.314</b>	<b>155</b>	<b>28.878.905</b>	<b>29.338.374</b>
<b>PARTICIPACION</b>	<b>1,6%</b>	<b>0,0%</b>	<b>98,4%</b>	<b>100,0%</b>

FUENTE: Dirección Financiera Transmilenio S.A.

En conclusión se evidenció que la firma contratada de auditoría viene realizando la supervisión del inventario de medios de pago, así como el seguimiento a las adquisiciones de estos, que se han adelantado por parte de los concesionarios de recaudo.

Sin embargo, a pesar de que los concesionarios recaudo disponen de un 65% de los medios de pago en inventario, los usuarios utilizan solo el 37% de dicho inventario, que corresponden a las tarjetas Capital en operación. Lo que genera un riesgo en la disponibilidad de medios de pago para la venta de pasajes a los usuarios. No obstante, la obligación contractual de resultado está en cabeza de los recaudadores, para lo cual deben contar con la cantidad de tarjetas que requiera el Sistema para atender su demanda.

Asimismo, se evidencia que el número de tarjetas fuera de Operación es del 35%, cifra significativa, con un comportamiento de crecimiento constante, situación ha tener en cuenta respecto a la vida útil de las TISC, frente a lo indicado en el contrato de concesión de recaudo en cuanto a las características técnicas y funcionales de las tarjetas inteligentes, que debe ser de 4 años en condiciones normales diarias de uso, recarga y validación en el Sistema TransMilenio, aunque se contempla lo explicado por la entidad en su respuesta al informe preliminar de que *“ésta no la define un tiempo determinado, sino el nivel de uso que tenga, así es que la vida útil de una tarjeta, en condiciones normales de uso, debe ser superior a 100.000 validaciones de escritura...”*

Lo anterior se explica en la variación de los inventarios en el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2005 al 31 de agosto de 2007, donde se adquirieron 689.784 TISC para un incremento del 25%, de las cuales, 10.500 fueron TISC Univiaje y 652.887 TISC Capital, mientras se dieron de baja 238.138 con un



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

incremento del 22%, de las cuales 28.712 fueron Univiaje y 208.005 Capital. Por consiguiente, la variación de los inventarios se presenta particularmente en las tarjetas Capital, lo cual, se correlaciona, con la alta utilización que presenta en el momento.

2.3.1. Se encontró que en la Troncal Calle 80, en la Estación Intermedia Av. Ciudad de Cali una infraestructura en completo abandono, dentro de la cual se encuentran barreras de control de acceso (BCA), sin prestar ningún servicio para la comunidad, como se observa en el siguiente registro fotográfico, figura 1, como se evidenció estos equipos no están incorporados en la Concesión de Recaudo de la Fase I, por cuanto esta obligación correspondía al Operador de Alimentación, de la Fase I; los cuales se encuentran en un proceso de tipo jurídico con el anterior operador la empresa Sidauto S.A., sin haberse definido su situación legal y operativa.

El anterior hecho, se constituye en Hallazgo Administrativo, que debe ser incluido dentro del plan de mejoramiento, para su respectivo seguimiento.

**FIGURA 1  
ESTACIÓN INTERMEDIA AV. CIUDAD DE CALI**



FUENTE: Fotografía tomada grupo auditor

2.3.2. Se evidenció que en la estación intermedia de la Carrera 77 de la troncal Calle 80, el área de servicio de los buses alimentadores carece de medidas de seguridad y control a los diferentes usuarios que ingresan sin pasar por las BCA ubicadas en esta zona, cruzando por debajo o por encima de las barandas que dividen la estación o por la vía pública mixta de estacionamiento de los buses verdes, beneficiándose del servicio alimentador sin la utilización del sistema troncal.



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

Además, el control que se tiene establecido en el área paga es la expedición de un tiquete para utilizar el servicio alimentador, el equipo de expedición del tiquete en algunas ocasiones está dañado o carece de papel para el tiquete. Por lo que a los usuarios no se les exige en la entrada a los buses alimentadores; ocasionando así desorden en el ingreso de usuarios, permitiendo que personas que no utilizan el sistema troncal puedan utilizar el servicio de alimentación sin pagar el respectivo pasaje, sin ningún beneficio para el sistema. Esta misma situación se presenta en la estación de la Calle 40 sur de la troncal Caracas.

El anterior hecho, se constituye en Hallazgo Administrativo, que debe ser incluido dentro del plan de mejoramiento, para su respectivo seguimiento.

2.3.3. Se evidencia que Transmilenio S.A., no ejerce control y seguimiento, como tampoco supervisa y evalúa la aplicabilidad y efectividad del sistema de control de las operaciones de recaudo, como es el caso de no contar con un inventario ni conocer el uso de las tarjetas electrónicas sin contacto TISC que utilizan los funcionarios que laboran en el sistema, en particular de los concesionarios de recaudo ANGELCOM S.A. y la Unión Temporal Fase II, por lo cual, a falta de dicho control, se desconoce por parte del ente gestor el debido uso de estas tarjetas, aspecto que no ha sido considerado en las actividades y en los informes de la auditoría adelantada de seguimiento al recaudo.

El anterior hecho, se constituye en Hallazgo Administrativo, que debe ser incluido dentro del plan de mejoramiento, para su respectivo seguimiento.

2.3.4. Se evidencia que Transmilenio S.A. no supervisó lo suficiente la efectividad del sistema de control de las operaciones de recaudo, en el caso del uso de las tarjetas electrónicas sin contacto TISC que utilizan los funcionarios y contratistas de la entidad, aunque la empresa viene ejerciendo control sobre el uso de dicha tarjeta, solo consiste en requerir a cada uno de los funcionarios que presentan entradas seguidas al sistema en menos de un minuto; no obstante en algunos casos, se presenta un número alto de entradas registradas por estas tarjetas, sin que se evidencie seguimiento y supervisión en algunos movimientos que requieren explicación, como se puede ver en el siguiente cuadro, donde, se observa el movimiento de cinco funcionarios que son los que presentan el mayor número de registros en el mes de junio de 2007, quienes cumplen funciones de Auxiliares Operativos de Inspección de la Operación y donde cuatro de ellos estaban asignados al Portal del Sur, además uno de estos funcionarios presenta movimientos todos los días del mes, así: en un 86% en el Portal del Sur, 8% en la estación Alquería y el 6% en otras, lo cual indica que no tuvo descanso en este periodo.



# CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

*“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los cerros y en los humedales de Bogotá”*

**CUADRO 7  
REGISTRO DE PASADAS DE TARJETAS DE FUNCIONARIO DE TRANSMILENIO S.A**

FECHA	FREDY CARDONA	MUÑOZ QUEZADA EFRAIN	LADY BIANEY BONILLA GALVIS	CRUZ PULIDO MARIA TERESA	MONTOYA BOTERO EUDOVER F.
CARGO	AUX. O. DE INSPECCION DE LA OPERACIÓN				
UBICACION	Portal del Sur	Portal del Sur	Portal del Sur	Portal del Sur	Portal Tunal
1/6/07	9	9	10	15	6
2/6/07	16		2	6	13
3/6/07	21	3	9		9
4/6/07	2	10	14	17	5
5/6/07	12	17	6		7
6/6/07	17	11	6	11	10
7/6/07	6	25	4	11	7
8/6/07	9	18	6	8	19
9/6/07	2	9	9	16	14
10/6/07	15	8			
11/6/07	2		13	13	7
12/6/07	10	7	12	6	5
13/6/07	17	19	13	9	10
14/6/07	18	13	2	6	9
15/6/07	2	17	11	4	6
16/6/07	23	14	10		6
17/6/07	6	4	11		9
18/6/07	18	8			
19/6/07	7	10	14	4	11
20/6/07	4	11	8	6	
21/6/07	2	19	3	15	8
22/6/07	4	10	3	13	10
23/6/07	14	2	6	10	6
24/6/07	15	17	8		10
25/6/07	14	4	6	12	7
26/6/07	19	9	6	11	5
27/6/07	22	8	12	7	6
28/6/07	24	11		5	7
29/6/07	21	17	5	7	2
30/6/07	21		18	8	3
	<b>372</b>	<b>310</b>	<b>227</b>	<b>220</b>	<b>217</b>

FUENTE: Información Dirección de Operaciones Transmilenio S.A.

Por lo ausencia del control requerido, se desconoce por parte del ente gestor el debido uso de estas tarjetas, aspecto que no ha sido tampoco considerado en las



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

actividades y en los informes adelantados de seguimiento al área de recaudo por parte de la Oficina Asesora de Control Interno.

El anterior hecho, se constituye en Hallazgo Administrativo, que debe ser incluido dentro del plan de mejoramiento, para su respectivo seguimiento.

### 2.3.5. Diferencias entre los registros de entrada y salidas

Como se mencionó en el informe de Investigación Forense 101000-006-07 presentado a la administración, se evidencian diferencias en los registros de entradas y salidas del sistema, en un promedio mensual no explicadas de acuerdo con el análisis de la Contraloría de Bogotá de 412.470 marcaciones de acuerdo con el cuadro siguiente:

**CUADRO 8  
DIFERENCIA ENTRE EL ANÁLISIS DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ Y EL CONTEO DE  
ANGELCOM, PARA EL 21 DE MARZO DE 2007**

Grupo	Total Transacciones de Salida Diarias		
	Resultado Tabla 4 (Conteo ANGELCOM, análisis Contraloría)	Análisis Contraloría	Diferencia
Operadores Troncales y alimentadores	8.599	5.857	2.742
Aseo Fase II	1.400	1.384	16
Vigilancia Fase II	1.080	856	224
Mantenimiento Fase II	1.294	1.104	190
Proyecto Misión Bogotá	945	1.216	-271
Profesionales Uniformados	13.887	8.316	771
Auxiliares Bachilleres		4.800	
Recaudadores	4.795	0	4.795
Transmilenio	414	0	414
Usuarios evasores	1.076	0	1.076
<b>TOTALES</b>	<b>33.490</b>	<b>23.533</b>	<b>9.957</b>
Diferencia Diaria entre los análisis de la Contraloría y el resultado del conteo de ANGELCOM	9.957		
Diferencia Diaria para un día hábil en promedio durante el año 2007, entre entradas y salidas contabilizada en el sistema de información de recaudo	37.282		
Diferencia Diaria no explicada de acuerdo con el análisis de la Contraloría de Bogotá	37.282 – 23.533 = 13.749		
Diferencia Mensual no explicada de acuerdo con el análisis de la Contraloría de Bogotá	412.470		

Fuente: Informe GUIFO



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

*“Respecto a la justificación de la diferencia y los registros de entrada y de salida, la gerente de Transmilenio S.A., entidad responsable de la administración, gestión y organización del sistema informó lo siguiente:...”.*

*“(...) En marzo del presente año se hizo un conteo físico en cada una de las estaciones del sistema de aquellas personas que entran por la zona de transición, es decir la zona de vagones en cada estación. Se concluyó que del 100% de las diferencias que existen entre las entradas y las salidas, el 93% están representados en funcionarios o personas con permiso para ingresar al sistema sin pago y el 7% son usuarios que evaden la tarifa. Los funcionarios y las personas habilitadas por Transmilenio S.A. para ingresar al sistema sin pagar son los siguientes: conductores, encuestadores, auditores, contratistas de aseo, mantenimiento, interventores de de estos contratistas, contratistas del IDU, auxiliares de vehículos e infraestructura, taquilleros, misión Bogotá y Policía.”*

Entre las personas que deben ingresar al sistema para desarrollar labores propias del mismo, se pueden encuadrar entre las que cuentan con *“tarjeta funcionario”* y los que no tienen ésta.

De las *“tarjetas de funcionario”* existen dos tipos, las que usa la firma ANGELCOM para sus funcionarios, las cuales no tiene ningún tope de entradas; y las que ha suministrado a Transmilenio S.A. con un número determinado de viajes, para los servidores públicos y contratistas de ésta.

Los ingresos de las personas al sistema utilizando *“tarjetas funcionario”*, no se contabilizan como la de los usuarios, por ende no suman diferencias en el sistema de información de recaudo entre los registros de entradas y salidas.

Dentro de las categorías de personas sin TISC, que si contribuyen a la diferencia en las entradas y salidas, tenemos la Policía Metropolitana de Bogotá, tanto del Cuerpo Transmilenio, como el resto de agentes no vinculados al sistema, frente a este grupo la empresa Transmilenio S.A. esta pendiente de informarle a la Contraloría el procedimiento mediante el cual se garantice en estrecha vinculación con la Policía, el debido control del buen uso que deben darle en especial los no vinculados, como lo hace el resto de usuarios del sistema.

También, es indiscutible la ausencia o debilidad del protocolo de acceso de la policía al servicio del sistema incidiendo en la diferencia de las cuantías presentadas.

Igualmente, es manifiestamente evidente la no existencia de un control efectivo de parte del ente gestor para garantizar el ingreso de un número real de personas vinculadas con la prestación del servicio que están exentas de pago. La carencia de un procedimiento estructurado entre los concesionarios del recaudo Angelcom S.A y la Unión Temporal - U.T. conjuntamente con Transmilenio S.A., es la causa de tal situación.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

El grupo auditor verificó la evasión que hacen los estudiantes de colegios cerca de las estaciones y portales del sistema, ingresando por áreas, que no tienen control, como son las puertas de ingreso de los buses y de las estaciones, como también saltando las barandas entre las zonas pagas, colocándose en peligro sus vidas.

Sería deseable que la empresa Transmilenio S.A. en comunicación con la Secretaria de Educación de Bogotá estructurara medidas persuasivas y de cultura ciudadana para un mejor uso del servicio por parte de la comunidad educativa, que minimicen los riesgos de esta práctica.

2.3.6. De otra parte, el grupo auditor pudo constatar la inexistencia de la puesta en práctica o aplicación de una política o plan antievasión por parte de Transmilenio S.A., mediante la cual impida el uso indebido que hacen del sistema, especialmente los usuarios de los alimentadores. La Contraloría verificó lo perturbador que resulta para la calidad del servicio, la utilización que un alto porcentaje de usuarios hacen de los buses verdes como medio de transporte sin pagar el pasaje, en forma externa al sistema troncal en las zonas de alimentación.

Es alto el porcentaje de las personas que dificultan a los ciudadanos, que realmente necesitan del servicio troncal para llegar a sus destinos. Retrazando o teniendo que utilizar otros medios de transporte (colectivo, individual público o privado) para acceder a los portales, incrementando el tiempo y costo de movilización.

El anterior hecho, se constituye en Hallazgo Administrativo, que debe ser incluido dentro del plan de mejoramiento, para su respectivo seguimiento.

2.3.7. Asimismo, el grupo auditor constató la congestión tortuosa para los usuarios, derivada de la insuficiente infraestructura en las estaciones Campin, Calle 100 y Estación Calle 85 entre otras, por causa de la estrechez de las estaciones y de los puentes de acceso a las mismas, se observó que en algunos casos la atención a los usuarios en taquilla supera los tiempos establecidos, como también, afecta el acceso de los usuarios a zonas paga.

El anterior hecho, se constituye en Hallazgo Administrativo, que debe ser incluido dentro del plan de mejoramiento, para su respectivo seguimiento.

2.3.8. Adicionalmente, en el seguimiento realizado a los informes de la auditoría al recaudo, por la firma Horwath Colombia, se evidencian observaciones de auditoría presentadas en los informes mensuales con respecto al uso de BCAs y TISCs de discapacitados, donde se destaca para los meses junio y julio, que para la Fase I se detectó la utilización de cuatro (4) tarjetas y de una (1) tarjeta de discapacitados en más de una estación, respectivamente, cuando cada estación debe tener su propia



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

**“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”**

TISC para permitir la salida de discapacitados de manera oportuna. Igualmente, para la Fase II, en el mes de Julio de 2007 se detectó la utilización de tres (3) tarjetas de discapacitados en más de una estación.

También, se evidenció que para la Fase II, se presentó una diferencia de 13.470 pasadas por las BCAs de discapacitados entre el número de salidas (19.665) y el número de entradas (6.195) para el mes de junio de 2007 y para el mes de julio una diferencia de 14.501 entre el número de salidas (21.116) y el número de entradas (6.615).

El anterior hecho, se constituye en Hallazgo Administrativo, que debe ser incluido dentro del plan de mejoramiento, para su respectivo seguimiento.

Valoración de las respuestas de la entidad: Una vez realizado el análisis de las respuestas dadas por la entidad, a los hallazgos administrativos se considero que estos deben ser incluidos dentro del plan de mejoramiento para su seguimiento.

### 2.4. SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS ACCIONES ADOPTADAS FRENTE A LOS CONTROLES DE ADVERTENCIA.

2.4.1. Ejecución del contrato de prestación de servicios No. 336 de 2005, suscrito entre la Empresa de Transporte del Tercer Milenio y la UT-TETRAMILENIO.

Mediante oficio No.10100-018739 del 23 de agosto de 2006, se le comunicó al señor Alcalde Mayor de Bogotá D.C., el control de advertencia sobre la ejecución del contrato de prestación de servicios número 336 de 2005, suscrito entre la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO y la UT- TETRAMILENIO. En el **que dice:** *“Las licencias de uso de las frecuencias deben ser solicitadas a nombre de Transmilenio S.A. por el Contratista.”, la cual fue negada por el Min.-Comunicaciones y de paso quedó agotada la vía gubernativa; al no tener la respectiva Licencia de uso de las frecuencias, la empresa contratista no podría prestar el servicio en los términos del contrato. Así mismo se señala, que el contrato fue suspendido y por lo tanto, genera retraso en las actividades programadas e imposibilidad de atender todas las necesidades de contratación, situación que supone riesgos para la gestión fiscal realizada por la empresa Transmilenio S.A.; advierte la Contraloría que se corre el riesgo de procesos litigiosos por parte del contratista y en síntesis, luego de 8 meses de la suscripción del contrato, no cuenta con el sistema de comunicación contratado, generando con ello traumatismos en la operación, sobre costos y riesgos de procesos litigiosos, circunstancia que debió advertirse desde los estudios previos y que podría generar un incumplimiento del contrato o resolver de manera unilateral el contrato, dada la imposibilidad de su plena e íntegra ejecución, opción que expone a la empresa ante eventuales demandas.”.*

Revisada la información que reposa en Transmilenio S.A., se pudo establecer que el Ministerio de Comunicaciones expidió la Resolución No. 02443, del 29 de septiembre de 2006, y le otorgó a Transmilenio S.A. el permiso para el uso del espectro radioeléctrico y se autoriza una red.

Adicionalmente, se pudo evidenciar lo siguiente:



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

Concepto de la Secretaria de Hacienda Distrital:

Transmilenio S.A. solicitó concepto a la Secretaria de Hacienda mediante oficio No 2007EE4979, del 2 de agosto de 2007: el cual fue respondido mediante oficio No 2007EE200063, del 5 de septiembre de 2007, donde se concluye por parte de la Secretaria de Hacienda, así”...*De acuerdo con las normas expuestas y teniendo en cuenta que el Consejo de Gobierno Distrital en reunión celebrada el 24 de septiembre de 2004 **declaró de importancia estratégica para el Distrito Capital todos los proyectos de inversión asociado al sistema Transmilenio**, se concluye que no existe impedimento para que la respectiva autorización superara el periodo de Gobierno. En tal sentido se presento y fue aprobada por el CONFIS en su reunión No. 9 del 14 de agosto de 2006 la reprogramación de la vigencia futura en mención... “ Además se concluyo así:”...*Por lo expuesto, consideramos que la solución dada al imposibilidad para el desarrollo del objeto del contrato 336 de 2005 es acorde con la normatividad legal vigente.”**

Instalación de equipos en buses de la flota del sistema transmilenio.

Actualmente se cumplió con al instalación de mil setenta y cuatro (1074) equipos de radio comunicaciones a bordo de los autobuses troncales, cumpliendo con el 100% de la flota troncal vinculada.

Este control de advertencia se encuentra en proceso de investigación forense, en el Grupo de Investigaciones Forenses – GUIFO.

2.4.2. Los controles de advertencia relacionados con: Gastos del Centro de Control del Sistema Transmilenio, Gastos de Vigilancia Aseo, se les realizó el seguimiento en la auditoria Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular PAD 2007- Fase II, el cual quedo plasmado en el informe correspondiente y radicado en la entidad.

Adicionalmente, este grupo de auditoria pudo establecer lo siguiente:

Con relación a la reclasificación sobre los Gastos de Vigilancia Aseo y Mantenimiento de Estaciones del sistema, se solicitó el concepto por parte de Transmilenio S.A., a la Secretaria de Hacienda Distrital mediante oficio No 2007-EE3200 radicado con el numero 2007ER43023 del 16 de mayo.

Se dio respuesta por parte de la Secretaria de Hacienda Distrital mediante oficio No 2007EE112103 del 5 de junio de 2007, que dice” ...*Transmilenio S.A., no es la producción ni comercialización de bienes, a la empresa no le son aplicables las definiciones anteriores y por ello para la afectación del gasto debe acogerse al principio de programación integral contemplado en el artículo 5 del Decreto 195 de 2007, el cual estipula:*

*Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su*



## CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

**“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”**

*ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución”.*

Este control de advertencia se encuentra abierto, para seguimiento en la próxima auditoría.

### 2.4.3. Estaciones del Sistema de Transmilenio S.A.

Gracias al control de advertencia realizado el año inmediatamente anterior sobre el estado de las estaciones del Sistema Transmilenio Fase I, el Distrito (IDU – TRANSMILENIO S.A.), ahorraron la suma de \$5.018.5 millones que corresponde a los recursos que invirtieron los contratistas.

Este beneficio de control fiscal quedó aprobado en la mesa de trabajo No 05 del 13 de septiembre de 2007.

### 2.4.4. Recaudo de pasajes del sistema Transmilenio – diferencias que se presentan en los registros de entrada y salida de los usuarios de del sistema

Mediante oficio No. 10000-19922 de 29/08/2007, se comunicó el control de advertencia al Alcalde de Bogotá D.C., el cual, fue respondido por Transmilenio S.A., mediante oficio No.2007EE6291 del 7 de septiembre de 2007 y por el señor Alcalde Mayor con el oficio No 2214200-2635 del 13 de septiembre de 2007.

Evaluada la respuesta dada por Transmilenio S.A., se pudo evidenciar que no se puntualiza claramente qué correctivos se van tomar por parte de la administración en corregir las observaciones expuestas en el informe, lo que sugiere que se le debe exigir a Transmilenio suscribir un plan de mejoramiento al respecto.

*El señor Alcalde dice” Es precisamente en este marco que se ha dado instrucciones a la Gerente de la Empresa de Transporte Transmilenio S.A., para que analice los hallazgos y alertas por ustedes presentadas, e informe las medidas que se adelantaran para solucionar los problemas mencionados. Es importante señalar que se ha instruido para que las medidas que se tomen se implementen a la mayor brevedad posible y en todo caso antes de la próxima visita administrativa por parte de la Contraloría de Bogotá.*

*En la medida en que usted hace referencia a que varias de las situaciones problemáticas que se presentan obedecen a la falta de control por parte de la entidad contratada respecto de los concesionarios, se ha igualmente instruido para que se revisen puntualmente las cláusulas del respectivo contrato para que las mismas sean cumplidas integralmente para garantizar la eficiencia y transparencia en el recaudo, todo ello para minimizar los riesgos que sobre el sistema de Transporte Masivo...”*

La Contraloría de Bogotá D.C., ofició nuevamente a Transmilenio S.A., mediante oficio No. 10100-217738, del 21/09/07, reiterando el Control de Advertencia y



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

solicitando suscribir un Plan de Mejoramiento del mismo, para lo cual la entidad cuenta con quince (15) días hábiles para suscribir el Plan de Mejoramiento, con el fin de que se garantice corregir las deficiencias detectadas por este organismo de control.

## 2.5. EVALUACION SISTEMAS DE INFORMACION

En la página Web, [www.transmilenio.gov.co](http://www.transmilenio.gov.co), los ciudadanos pueden colocar las quejas, reclamos, sugerencias y solicitar información.

En el vínculo Portal Usuarios encuentran información sobre como funciona el sistema, mapas, rutas y servicios; información de Bogota, galerías de fotos, atención al ciudadano. Portal empresarial; nosotros, centro de documentación, estudios, eventos, transmilenio en cifras, servicios. Amigos de transmilenio, preguntas frecuentes y encuestas. Así mismo, obtener toda información sobre la contratación de la entidad.

Transmilenio instalo puntos de atención para los usuarios desde 9 de marzo de 2006, en los portales de Norte, Calle 80, Tunal, Usme y la Estación del Ricaurte; Adicionalmente se tiene un punto de atención del Usuario en el Súper Cade de la Movilidad, ubicado en la calle 13 con carrera 37, donde se entiende al ciudadano utilizando la herramienta SQS (Sistema Distrital de Quejas y Soluciones) y se le suministra la información que requiere el ciudadano con relación a la información que se encuentra en la pagina Web de Transmilenio.

**FIGURA 2  
PUNTO DE ATENCION DEL USUARIO**





CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los cerros y en los humedales de Bogotá”***

Fuente: Foto facilitada por Transmilenio S.A.

Se identifican dos sistemas de información misional: el sistema de programación y control de las rutas troncales y alimentadoras y el sistema de recaudo, los cuales son utilizados como herramientas para realizar la operación y controlar los elementos que intervienen en el sistema Transmilenio.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros de Bogotá”***

### **3. ANEXOS**

***“Ni un bloque de ladrillo, ni un gramo de cemento más  
en los Cerros de Bogotá”***

**ANEXO No 1  
CUADRO RESUMEN DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS**

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR \$	NUMERACIÓN DE HALLAZGOS
Administrativos	9		2.1.1, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.3.4, 2.3.5., 2.3.6., 2.3.7 y 2.3.8
Fiscales	0		
Disciplinarios	0		
Penales	0		
TOTAL	9		