

Contraloría de Bogotá D.C. Folios: 15 Anexos: No  
Radicación # 2-2015-11025 Fecha 2015-06-03 12:49 PRO 658610  
Tercero: (ATM007379) ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ  
Dependencia: DESPACHO DEL CONTRALOR  
Tip Doc: Oficio (SALIDA) Numero: 10000-13223  
CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

80000-

Doctor  
**GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**  
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.  
Carrera 8ª No. 10 - 65  
Código postal 111711  
Bogotá, D.C.



**ASUNTO:** *Pronunciamiento relacionado con el ostensible rezago del 63,63%, que presenta el cumplimiento de la obligación relacionada con la unificación del medio de pago, para acceder al Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, adoptado mediante el Decreto Distrital 309 de 2009, no obstante que dentro de sus componentes contempla el Sistema Integrado de Recaudo, Control, Información y Servicio al Usuario – SIRCI. Lo ocurrido, es atribuible, entre otras causas, a la ineficiente gestión de TRANSMILENIO S.A., dado que como Ente Gestor no atendió su misión de obtener el cumplimiento idóneo y oportuno de los Contratos de Concesión, suscritos con ANGELCOM S.A. y UT Fase II, a través del ejercicio de los poderes de control y dirección de que está dotado; al límite que la no integración del medio de pago le viene causando serios perjuicios a los usuarios del sistema, dado que no pueden hacer efectivos los beneficios e incentivos normativamente previstos. El caso es que han transcurrido más de tres años desde que RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., presentó la primera propuesta de integración, sin que ésta tenga lugar en la totalidad de las 121 estaciones de las Fases I y II; situación que informa que los operadores de recaudo de las Fases I y II, son los únicos beneficiados con la no integración del señalado medio de pago, por efecto de su participación en las recargas de las tarjetas y la validación de los pagos efectuados con las mismas.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D. C., en ejercicio de la función pública de Control Fiscal, prevista en la Constitución y la Ley<sup>1</sup>, considera necesario pronunciarse conforme lo autorizan de manera expresa el Artículo 45, numeral 15 del Acuerdo 519 de 2012 y el Artículo 127 del Estatuto Anticorrupción, adoptado mediante la Ley 1474 de 2011, entre otras normativas, con el propósito de dar a conocer a su Despacho el criterio

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Decreto Ley 1421 de 1993 y Acuerdo Distrital 519 de 2012, entre otras normativas

que nos asiste con respecto al tema del incomprensible atraso que aún presenta la integración de la operación de recaudo, no obstante que ésta constituye uno de los objetivos del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP.

Situación que como es de conocimiento público afecta a los usuarios, toda vez que después de tres años de inicio de la operación del SIRCI, al no existir un único medio de pago para acceder al sistema, aquellos están siendo excluidos de los beneficios e incentivos normativamente reconocidos.

## 1. ANTECEDENTES

El Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, fue adoptado mediante el Decreto 319 del 15 de agosto de 2006, el que en su Artículo 3º, definió el Sistema Integrado de Transporte Público, así:

*"SITP: El sistema integrado de transporte público comprende las acciones para la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público, las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público, así como la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo del sistema."*

Dentro de las estrategias adoptadas por el Plan Maestro de Movilidad, el Artículo 15 prevé:

*"El sistema integrado de transporte público se constituirá a partir de un proceso de integración operacional, tarifario e institucional de acuerdo con los principios constitucionales de coordinación y complementariedad, logrando una unidad física para los usuarios del transporte, que les garantice el acceso al servicio en condiciones de óptima calidad, economía y eficiencia. La base de integración será la siguiente: (...)*

*\*La empresa TRANSMILENIO S. A., como ente gestor del transporte masivo, tiene la responsabilidad de la integración, evaluación y seguimiento de la operación del SITPC. En consecuencia le corresponde adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración con el actual sistema de transporte colectivo."* (Se subraya).

Fue así como el 23 de julio de 2009, se expidió el Decreto 309, "Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público, para Bogotá D.C., y se dictan otras disposiciones", el que en su Artículo 5º ordena:



*"Objetivos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO. Para el logro de los fines del Plan Maestro de Movilidad, además de los establecidos expresamente en dicho Plan, se establecen los siguientes objetivos específicos del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO, destinados a mejorar la calidad del servicio al usuario:*

- 1. Realizar la integración operacional y tarifaria del sistema de transporte público, tanto en forma física como virtual, garantizando su sostenibilidad financiera.**  
(...)
- 7. Integrar la operación de recaudo, control de la operación de transporte e información y servicio al usuario, que permita: La conectividad; la consolidación de la información; la gestión de recaudo, de los centros de control y de la información y servicio al usuario del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO.** (Se subraya).

## **2. RAZONES QUE AMERITAN EL PRONUNCIAMIENTO.**

Esta Contraloría, a través de la Dirección Sector Movilidad, en cumplimiento del PAD 2014, practicó Auditoría Especial ante TRANSMILENIO S.A., en la que fue evaluado el Sistema Integrado de Recaudo, Información y Servicio al Usuario, en adelante SIRCI; tema que igualmente es objeto de seguimiento, en la Auditoría de Regularidad que se adelanta ante la citada empresa, con ocasión de lo cual se encuentra necesario hacer el presente pronunciamiento, en atención a las siguientes situaciones evidenciadas:

- 2.1 Pasados más de tres años desde el inicio de la operación del Contrato de Concesión 01 de 2011, suscrito entre TRANSMILENIO S.A. y la sociedad RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., no se ha cumplido con las obligaciones de la etapa preoperativa, relacionadas con el suministro de todos los equipos de la Plataforma Tecnológica de los Subsistemas del SIRCI, para el Componente Troncal y Zonal, como tampoco con la integración del medio de pago con los recaudadores existentes ANGELCOM S.A. y UT Fase II, lo que informa que el referido contrato todavía se encuentra en la precitada etapa.**

Ciertamente, con fecha 1º de agosto de 2011, TRANSMILENIO S.A. suscribió el Contrato de Concesión 01 de 2011, con el consorcio RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., el que tiene por objeto:

*"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"*

*"Otorgar en concesión el diseño, suministro, implementación operación y mantenimiento del sistema de recaudo, del subsistema de información y servicio al usuario y del subsistema de integración y consolidación de la información; el diseño, suministro, implementación, gestión y mantenimiento del subsistema de control de la flota; el suministro de la conectividad; la integración entre el subsistema de recaudo, el subsistema de control de flota, el subsistema de información del servicio al usuario y el subsistema de integración y consolidación de la información, que conforman el SIRCI, para el sistema integrado de transporte público de Bogotá D.C."*

Cabe señalar que el precitado contrato consta de tres etapas: preoperativa, operativa y de reversión. Para la etapa preoperativa se previó un término de 18 meses que podía ser menor o mayor, dependiendo de la implementación del SITP, a la cual se dio inicio el 27 de septiembre de 2011; la etapa operativa es de 15 años, contados a partir de la orden de inicio de la operación dada por el Ente Gestor y la de reversión comenzará 90 días hábiles antes de finalizar la etapa de operación.

Según lo informó TRANSMILENIO S.A., mediante Oficio Radicado No. 2013EE11949 del 13 de septiembre de 2013, *"la etapa preoperativa termina a los 24 meses contados a partir del acta de inicio, es decir el 27 de septiembre de 2013"*, y que por tanto *"la orden de inicio de la etapa operativa del contrato de concesión No. 01 de 2011, es a partir del 28 de septiembre de 2013"*.

Evaluado el cumplimiento de las obligaciones a cargo del operador RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., esta Contraloría evidencia que no obstante que estaba previsto dar inicio a la etapa operativa desde el 28 de septiembre de 2013, se tiene que a la fecha, no se ha dado cumplimiento, entre otras, a las siguientes obligaciones previstas en la Cláusula 11 del mencionado instrumento de gestión, relacionadas con la instalación de equipos a bordo de los buses zonales y validadores de pago, al igual que las relativas a la integración del medio de pago.

Conforme la precitada cláusula, el operador del SIRCI, tiene a su cargo el cumplimiento de las siguientes obligaciones, respecto a la instalación de equipos:

*"11.7 El suministro de todos los equipos de la plataforma tecnológica de los Subsistemas del SIRCI para el componente troncal y para el componente zonal.*

*11.8 Las instalaciones, pruebas y puestas en funcionamiento de los equipos de la plataforma tecnológica de los subsistemas del SIRCI para el componente troncal y para el componente zonal.*

*"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"*

11.9 Respecto de los equipos a bordo de los vehículos y los validadores de pago para la integración tarifaria del componente zonal, su instalación y puesta en funcionamiento se efectuará de acuerdo al cronograma que acuerden las partes, tomando como referencia el existente para la operación de transporte del SITP. Sin embargo, el contratista deberá prever que los equipos deben estar listos para operar con las primeras rutas del SITP."

Es preciso señalar que, de acuerdo con los términos contractuales (Nota 3 de la CLÁUSULA PRIMERA), la implementación del SIRCI, está ligada a los cronogramas que apruebe TRANSMILENIO S.A. a los concesionarios de operación zonal del SITP; por lo tanto, cualquier retraso en la ejecución de los Contratos de Concesión para la operación zonal del SITP, afecta de manera directa la implementación del Contrato de Concesión del SIRCI.

Conforme lo ilustra el siguiente cuadro, estos son los avances que presenta el SITP, veamos:

CUADRO No. 1  
PORCENTAJES DE AVANCE COMPENENTES SITP

|   | Previsto | Implementado | % de ejecución |
|---|----------|--------------|----------------|
| Total rutas urbanas zonales.                      | 585      | 321          | 54,87%         |
| Flota zonal de vehículos.                         | 9.912    | 6.468        | 65,25%         |
| Chatarrización                                    | 10.185   | 3.790        | 37%            |
| Instalación de equipos a bordo buses y validación | 9.854    | 6.484        | 65%            |

Fuente: Información suministrada por TRANSMILENIO S.A.

En criterio de esta Contraloría, la no implementación de rutas, así como el atraso en la vinculación de la totalidad de la flota troncal y zonal prevista, como los bajos índices en la chatarrización, impiden la efectiva articulación del SIRCI al SITP.

En lo relacionado con la no implementación de las rutas, da cuenta el Oficio 2015EE3368 de 25 de febrero de 2015, remitido por el Gerente General de TRANSMILENIO S.A., en el que informa que en el proyecto de implementación del SITP se contempló un total de 585 rutas urbanas en las 13 zonas de operación, de las cuales a la fecha se han implementado 321, correspondientes al 54,87 % de las previstas.



*"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"*

Con respecto a la flota requerida para operar estas rutas, el Ente Gestor informó que se habían vinculado 6.468 buses para la operación zonal, lo que corresponde al 65% del total de vehículos previstos; igualmente, el proceso de chatarrización sólo alcanzó la desintegración de 3.790 vehículos, correspondiente al 37%, de los 10.185 previstos<sup>2</sup>.

Los mayores retrasos en la implementación del SITP tienen lugar con relación a la entrada en operación de la flota zonal; lo que se convierte en un obstáculo para que el operador del SIRCI, esto es, RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., proceda a la instalación de los equipos a bordo de los buses y de validación de pago; lo cierto es que con corte a 24 de marzo de 2015, sólo habían sido instalados 6.484 equipos, de los 9.854 previstos, los que según el cronograma de implementación su instalación debió haber tenido lugar desde octubre de 2013.

Ahora bien, conforme al mencionado Contrato de Concesión 01 de 2011, las siguientes son las obligaciones a cargo de RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., con relación al tema de la integración del medio de pago, que deben cumplirse en la etapa preoperativa del mismo:

*"(...) 11.4 Adelantar reuniones con los Concesionarios del Sistema de Recaudo existente y concertar el Plan Integración de las Fases I y II y el SIRCI. (...)"*

*"(...) 11.15 Adelantar todas las actividades propias de la integración del medio de pago con los recaudadores existentes, de acuerdo a lo establecido en el Anexo 2 del pliego de condiciones "Sistemas Existentes"."*

Según el referido instrumento de gestión, la integración del medio de pago *"Es la utilización de un único medio de pago que permite al usuario del SITP el pago del pasaje para su acceso y utilización de los servicios del Sistema. (...)"*

Por su parte, el medio de pago, es definido como *"(...) el mecanismo o instrumento que se adopte para que los usuarios del SITP puedan acceder a él, mediante el pago de una suma de dinero equivalente a unidades de transporte. El medio de pago a utilizar en el Sistema Integrado de Recaudo será la tarjeta inteligente sin contacto -TISC ó cualquier otro que en el futuro defina TRANSMILENIO S.A. con las finalidades necesarias para permitir la integración operativa y tarifaria del SITP."*

Desde que fue adoptado el SITP, se concibió que debe existir un único medio de

<sup>2</sup> Oficio 2015EE5865 de 1 de abril de 2015.

*"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"*

pago, universal para todos los servicios y las distintas fases del sistema Transmilenio, y de esta manera, no tener dos esquemas de recaudo para acceder al mismo, como a fecha viene ocurriendo en la ciudad; lo que se traduce en una seria problemática, que es materia de reproche, como quiera que va en contravía del principio de accesibilidad a que alude la Ley de Transporte 105 de 1993.

La no integración del medio de pago, a su turno impide que tenga lugar la integración tarifaria, lo que genera perjuicio a los usuarios, habida cuenta que como en el siguiente acápite lo vamos a ver, éstos no pueden acceder a los beneficios e incentivos normativamente previstos.

Lo ocurrido, es atribuible al hecho que los operadores de recaudo de las Fases I y II, no han implementado los desarrollos tecnológicos previstos en los Contratos de Concesión, a efectos de lograr la integración del medio de pago; razón por la cual la tarjeta "Tu Llave", implementada por el operador del SIRCI, aún no puede ser usada en la mayor parte de las estaciones de las Fases I y II del sistema.

Es así, como los usuarios que ingresan al sistema, a través de las estaciones de las Fases I y II con la tarjetas "Monedero Capital" y "Viajero Frecuente", no pueden acceder a beneficios e incentivos, como los relativos a la tarifa diferencial por transbordo y adulto mayor, así como al incentivo para la población con menor capacidad de pago.

Sobre el particular, es materia de cuestionamiento que a la fecha el Ente Gestor, no haya garantizado que los operadores de recaudo desarrollaran los componentes tecnológicos requeridos para que los usuarios puedan acceder al sistema, a través de cualquier estación troncal o bus zonal, indistintamente de la tarjeta que porten, y sin importar el número de Contratos de Concesión para la operación de recaudo suscritos por TRANSMILENIO S.A.

Como consecuencia de los retrasos en la implementación de todos los componentes del SITP, en materia de la chatarrización e ingreso de nuevos buses al sistema zonal, y en especial la ineficiente gestión por parte de TRANSMILENIO S.A. para lograr la unificación del medio de pago, a través de un plan de integración de las Fases I y II con el SIRCI, se tiene que en criterio de esta Contraloría, el citado Contrato de Concesión 01 de 2011, aún se encuentra en la etapa preoperativa.

**2.2 Transcurridos más de tres años desde la aprobación del Plan Maestro de Implementación del SIRCI, se tiene que TRANSMILENIO S.A., como Ente**



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"*

**Gestor del SITP, no ha logrado la integración del medio de pago entre los tres operadores de recaudo actualmente existentes, toda vez que a la fecha los operadores de las Fases I y II, es decir, ANGELCOM S.A. y UT FASE II, no han suministrado la información requerida y TRANSMILENIO S.A., se ha limitado a la expedición de Resoluciones<sup>33</sup>, las que si bien es cierto refieren a la adopción de Planes de Implementación, en la práctica las mismas no determinan las acciones concretas que deben adelantar tales operadores de recaudo.**

De conformidad con lo previsto en el Artículo 8º del Decreto Distrital 309 de 2009, TRANSMILENIO S.A., como Ente Gestor del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, tiene a su cargo realizar la planeación, gestión y control contractual del mismo; al igual que el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación, así como los procesos de selección necesarios para poner en marcha la migración del transporte público colectivo al transporte público masivo.

Es oportuno precisar que el mencionado Decreto señala que el Ente Gestor, tiene a su cargo tanto el Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario – SIRCI, como también efectuar los controles respectivos al mismo.

Como es de conocimiento del señor Alcalde, dentro de los objetivos del SITP, está el de integrar la operación de recaudo, control de la operación de transporte e información y servicio al usuario, para lo cual fue creado el SIRCI, definido como el conjunto de software, hardware y demás componentes que permiten la gestión y operación de recaudo de los centros de control troncal y zonal, de información y servicio al usuario, la consolidación de la información y la conectividad de la totalidad del SITP.

Es así, como TRANSMILENIO S.A., suscribió con la sociedad RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., el Contrato de Concesión 01 de 2011, para la operación del SIRCI, el que en la CLÁUSULA QUINTA establece que éste se desarrollará bajo el principio de colaboración y coordinación centralizada de los operadores de recaudo, para lo cual deberá integrarse al Comité de Recaudadores existente.

Con ocasión del seguimiento efectuado al tema de la integración del medio de pago, esta Contraloría evidenció que no se ha logrado que la generalidad de los usuarios puedan acceder al sistema con una sola tarjeta inteligente sin contacto, como es lo

<sup>33</sup> Resoluciones Nos. 125 de 2013; 468 y 758 de 2014, entre otras.

esperado con el SIRCI.

Situación que es atribuible, entre otras causas, a la ineficiente gestión por parte del Ente Gestor, como quiera que no ha logrado que los operadores "ANGELCOM S.A." y la Unión Temporal "UT FASE II", adelanten las acciones señaladas en las propuestas de integración del medio de pago presentadas por RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., así como las aprobadas en el Comité de Gestión del Sistema de Recaudo del Sistema Transmilenio, adoptadas mediante las Resoluciones 125 del 29 de abril de 2013 y 468 del 12 de agosto de 2014, respectivamente.

En efecto, según los precitados actos administrativos, se debían ejecutar todas las actividades necesarias tendientes a la preparación y sustitución de la plataforma tecnológica de recaudo de las Fases I y II por dispositivos de recaudo del SIRCI, lo que debió tener lugar desde el 13 de agosto de 2013; fecha que fue modificada para el 29 de noviembre del mismo año, por disposición de las Resoluciones 327 y 328.

Lo cierto, es que la propuesta de integración presentada por RECAUDO BOGOTÁ S.A.S., no pudo ser ejecutada, por los persistentes obstáculos que pusieron ANGELCOM S.A. y UT Fase II, en la entrega de la información a que están obligados, la cual es requerida para la efectiva integración del medio de pago; hechos que corroboran que TRANSMILENIO S.A., como Ente Gestor, en el presente caso, no atendió su misión de obtener el cumplimiento idóneo y oportuno de los correspondientes instrumentos de gestión, mediante el ejercicio de los poderes de control y dirección de que está dotado.

Como se conoce, la Superintendencia de Puertos y Transporte, con fecha 8 de Abril de 2013 expidió la Resolución 3790, a través de la cual sancionó a TRANSMILENIO S.A. con multas sucesivas hasta de 180 smlmv por cada mes de mora, en la expedición de los actos administrativos que conlleven a la integración de las tarjetas de recaudo del Sistema; sanción por la cual TRANSMILENIO S.A. canceló \$1.215 millones, según lo informado mediante Oficio 2015EE5865 de 1º de abril de 2015.

Ahora bien, con ocasión de las decisiones adoptadas en el Comité de Recaudadores del 10 de abril de 2014, TRANSMILENIO S.A., expidió la Resolución 468 del mismo año, mediante la cual ordenó incorporar en los Contratos de Concesión suscritos con los tres operadores de recaudo, una Fase de Transición para la *"preparación y sustitución de la plataforma tecnológica de recaudo de las*

*Fases I y II, por dispositivos de recaudo del SIRCI".*

La precitada decisión fue confirmada a través de la Resolución 758 del 3 de diciembre de 2014, dados los recursos interpuestos por todos los operadores de recaudo existentes.

La situación fáctica descrita informa que la integración tarifaria prevista desde la misma adopción del Plan Maestro de Movilidad (Decreto 319 de 2006), no ha tenido lugar transcurridos más de tres años, si se tiene en cuenta que con fecha 1º de agosto de 2011, fue suscrito el Contrato de Concesión de operación del SIRCI No. 01.

Así las cosas, la Etapa de Transición para la preparación y sustitución de la plataforma tecnológica de recaudo de las Fases I y II, por dispositivos de recaudo del SIRCI, solamente va tener lugar el 21 de diciembre de 2015; fecha para la cual está prevista la terminación de los Contratos de Concesión de Recaudo de las Fases I y II de 2000 y 2003, respectivamente.

Como se sabe, a la fecha, los usuarios de las tarjetas "Monedero Capital" (azul) y "Viajero Frecuente" (roja), tienen acceso a la totalidad de las estaciones de la red troncal de TRANSMILENIO, al igual que a los buses zonales del SITP; no obstante, el usuario que hace ingreso al sistema con éstas tarjetas, como seguidamente vamos a hacer alusión, se ve privado de los beneficios y descuentos normativamente previstos.

De otro lado, si bien es cierto que los usuarios de las tarjetas "Tu Llave" (verde) cuentan con dichos beneficios, ocurre que los mismos no pueden acceder al sistema, a través de las troncales correspondientes a las Fases I y II, sólo con excepción de 44 de las 150 existentes, incluidos los 8 portales.

Ahora bien, según lo informado por TRANSMILENIO S.A., los operadores de recaudo de las Fases I y II, tienen a su vez un operador tecnológico que es la sociedad Sistemas, Asesorías y Redes S.A.S., contra la cual la Superintendencia de Industria y Comercio impuso multa, "por concepto de incumplimiento en la entrega de información para la integración del medio de pago (...)"<sup>4</sup>; situación que preocupa a esta Contraloría por cuanto si la plataforma tecnológica no pertenece a los recaudadores de las Fases I y II, no estaría garantizada, en su momento, la

<sup>4</sup> Oficio 2015EE5865 O del 1º de abril de 2015.

reversión de los bienes al Distrito Capital.

Lo ocurrido, informa que, en teoría, la solución a la integración del medio de pago para acceder al sistema sólo va a tener lugar en diciembre de la presente anualidad, esto es, a la terminación de los Contratos de Concesión de la operación de recaudo, suscritos con ANGELCOM S.A. y la UT Fase II.

Situación que informa que la pretendida integración del medio de pago ordenada a través de la precitada Resolución, fue una clara burla a los usuarios, todo por cuanto el Ente Gestor del SITP, no tuvo la capacidad de acatar su obligación de obtener el cumplimiento idóneo y oportuno de los señalados instrumentos de gestión, mediante el ejercicio de los poderes de control y dirección de que está dotado, y con la adopción de medidas efectivas tendientes a hacer cumplir las actividades contractualmente previstas a cargo de los operadores de las Fases I y II, tendientes a materializar dicha unificación.

Prueba de lo afirmado, es que en ejecución de los aludidos instrumentos de gestión, no existe una sola sanción impuesta a los mismos, por los referidos hechos.

**2.3 A la fecha, la integración del medio de pago sólo tiene lugar en 44 de las 121 estaciones de las Fases I y II, lo que corresponde al 36,36%; como consecuencia de la no unificación del mismo, se tiene que para acceder al SITP, los usuarios que hacen su ingreso por las estaciones de TRANSMILENIO, Fases I y II, con las tarjetas "Monedero Capital" o "Viajero Frecuente", están siendo privados del beneficio de la tarifa diferencial por transbordo cuando hacen intercambio modal a la flota de buses zonales. Adicionalmente, ocurre que los usuarios de dichas tarjetas también están siendo excluidos del beneficio de la tarifa diferencial para adulto mayor y del incentivo para población con menor capacidad de pago, normativamente previstos; todo por cuanto los operadores de recaudo de las precitadas Fases, no han desarrollado los medios tecnológicos requeridos para que sea una realidad la integración del medio de pago y el acceso a tales beneficios.**

Según el Contrato de Concesión suscrito entre TRANSMILENIO S.A. y ANGELCOM S.A., con fecha 1º de agosto de 2011, para la operación del recaudo de la Fase I, es obligación del concesionario adecuar su sistema para que las tarjetas permitan el uso por transbordo y la aplicación de todas las políticas tarifarias diferenciales, conforme lo prevén las CLAUSULAS 19, 25, 82 y 200.

Es así, como las CLAUSULAS 82 y la 200 establecen:

"82. 1 **Estructura tarifaria:** Las tarjetas inteligentes soportarán las políticas tarifarias multiviaje. Pases por periodo y el monedero de transporte y tendrán la capacidad para almacenar. Modificar. Actualizar y crear automáticamente su estructura tarifaria interna en dinero. Viajes o en tiempo. Según sea necesario. Adicionalmente, la tarjeta deberá poder acomodarse a descuentos en hora no pico u otras políticas tarifarias. (...)"

"82.13.3. **Capacidad de la memoria:** Como mínimo la capacidad de almacenamiento de la memoria será suficiente para permitir todas las políticas tarifarias. La aplicación de transporte TRANSMILENIO S.A. no podrá exceder 4 sectores o 64 bytes de espacio en la tarjeta." (Se subraya).

**"CLAUSULA 200. ALTERNATIVAS COMERCIALES A LA TARIFA AL USUARIO:**

Con el objeto de maximizar los ingresos del Sistema, TRANSMILENIO S.A. en conjunto con los concesionarios podrán decidir realizar ajustes de la tarifa al usuario para incorporar el efecto de modalidades o alternativas comerciales para el uso del Sistema, tales como cobros marginales por transbordos o descuentos, que incidan en la posibilidad de mejorar el nivel de servicio y los ingresos totales del Sistema." (Se subraya).

Igualmente, el concesionario de recaudo UT Fase II, tiene obligaciones en materia de modificación o actualización de su plataforma tecnológica para la implementación de las tarifas diferenciales, conforme lo establece la CLAUSULA 30, relativa a las Alternativas Comerciales a la Tarifa al Usuario, del Contrato de Concesión de operación de recaudo No. 183 de 2003, así:

"(...) Con el objeto de maximizar los ingresos del Sistema, TRANSMILENIO S.A. en conjunto con los concesionarios podrán decidir realizar ajustes de la tarifa al usuario para incorporar el efecto de modalidades o alternativas comerciales para el uso del Sistema, tales como cobros marginales por transbordos o descuentos, que incidan en la posibilidad de mejorar el nivel de servicio y los ingresos totales del Sistema.

En el caso en que las condiciones comerciales lo requieran, TRANSMILENIO S.A. podrá establecer una tarifa integrada para aquellos pasajeros que deseen viajar a través de más de uno de los sistemas de transporte incorporados al servicio en la ciudad de Bogotá D.C.; no obstante, en este caso el Sistema TransMilenio recibirá un valor por pasajero transportado equivalente al valor de la tarifa al usuario por pasajero



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"*

*menos los descuentos que hayan sido aprobados para el caso particular, previa aprobación del comité de operadores." (Se subraya).*

No hay duda que, según las precitadas cláusulas de los referidos instrumentos de gestión, los concesionarios ANGELCOM S.A. y la UT Fase II, están contractualmente obligados al desarrollo tecnológico que permita la integración de las Fases I y II del Sistema Transmilenio al Sistema Integrado de Recaudo, Control, Información y servicio al usuario.

Lo anterior significa que cuando se desarrolle la esperada solución tecnológica, los usuarios de las tarjetas inteligentes "Tu Llave", van a ingresar al sistema, a través de las Fases I y II, sin los obstáculos que hoy existen, y podrán hacer efectivos los beneficios e incentivos, reconocidos mediante los Decretos Distritales 356 de 2012, modificado por el Decreto 400 del mismo año; 603 de 2013 y 442 de 2014, entre otros.

En efecto, mediante el Artículo 4º del Decreto 356 de 2012, modificado por el Artículo 1º del Decreto 400 de la misma anualidad, se creó la tarifa máxima por transbordo de \$300.00, con validez de 75 minutos, contados a partir del primer ingreso al sistema, a través del componente troncal y zonal.

Por su parte con el Decreto 603 de 2013, con las modificaciones introducidas mediante el Decreto 442 de 2014, se estableció el incentivo de descuento del 50% sobre la tarifa al usuario, dirigido a la población con menor capacidad de pago para ingresar al SITP; igualmente, a través del precitado Decreto, se estableció una tarifa diferencial en favor de las personas mayores de 62 años.

No obstante, a fecha están siendo excluidos de los señalados beneficios los usuarios de las tarjetas "Monedero Capital" y "Viajero Frecuente", en atención a que los operadores de recaudo de las Fases I y II, aún no han cumplido con el desarrollo tecnológico contractualmente previsto, que permita la personalización de las tarjetas.

El caso, es que la obligada unificación del medio de pago, solamente ha tenido lugar en el 36,36% de las 121 estaciones de las Fases I y II del sistema, conforme lo corroboró el mismo Ente Gestor, en Visita Administrativa de carácter Fiscal practicada el pasado 8 de mayo.

Lo anterior, con perjuicio de los usuarios, dado que quien ingresa al sistema por una

*"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"*

Estación de Transmilenio de la Autopista Norte con la tarjeta "Monedero Capital" o "Viajero Frecuente" y luego requiere hacer un transbordo a un bus de la flota zonal, está privado del beneficio de la tarifa diferencial de \$300, por lo que nuevamente es obligado a pagar la totalidad del importe del pasaje.

Entre tanto, quien hace su primer ingreso al sistema, a través de una de las Estaciones de la Fase III o del componente zonal, y luego requiere hacer transbordo dentro de los mismos, se beneficia con el pago de la tarifa diferencial de \$300.

Según lo informó TRANSMILENIO S.A., en Visita Administrativa de carácter Fiscal practicada el pasado 7 de mayo, diariamente ingresan al sistema en promedio 3.580.354<sup>5</sup> usuarios, de los cuales aproximadamente 1.694.759, lo hacen a través de las Estaciones de las Fases I y II.

Así las cosas, como consecuencia de la no unificación del medio de pago en la totalidad del sistema, está claramente identificado que los perjudicados con la privación de tales beneficios son los usuarios.

Es necesario aclarar, que la unificación del medio de pago, no significa la existencia de una sola tarjeta, dado que como se conoce, a la fecha, existen tres diferentes operadores de recaudo y por ende, tres distintas tarjetas, sino que en la práctica lo que se espera ocurra es que con cualquiera de esas tarjetas los usuarios puedan ingresar al sistema, sin importar la Fase a la que pertenezca determinada estación, como también que los mismos comiencen a hacer uso de los beneficios e incentivos reconocidos.

Por lo que se requiere la adopción de medidas tendientes a hacer que los operadores del recaudo posibiliten la efectividad de tales beneficios por parte de los usuarios destinatarios de los mismos.

En criterio de Contraloría, con el grave incumplimiento en materia del desarrollo tecnológico presentado, el cual se reitera es indispensable para lograr la unificación del medio pago, y por ende, la efectividad de los señalados incentivos por parte de los usuarios, los beneficiados son los operadores de recaudo de las Fases I y II, por efectos de su participación en las recargas de las tarjetas y la validación de los pagos efectuados con las mismas.

<sup>5</sup> Fases I, II, III y Componente Zonal.

*"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"*

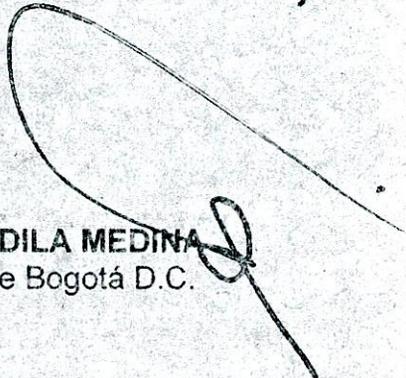
De ahí, los obstáculos puestos por ANGELCOM S.A., en la implementación de las propuestas de integración formuladas por RECAUDO BOGOTÁ S.A.S.; hechos que son corroborados por el mismo Ente Gestor, en la contestación de la Acción de Tutela presentada por el primero de los precitados operadores de recaudo, dada la expedición de la Resolución 468 de 2014; tutela que fue resuelta de manera favorable a los intereses de TRANSMILENIO S.A.

Así las cosas, respetando la plena autonomía que tiene la Administración, y no sin antes reiterar que la comunicación por esta vía, de los resultados evidenciados en ejercicio de las señaladas acciones de vigilancia fiscal, no implica una intervención en la Administración en la toma de decisiones, menos aún cuando el presente documento no tiene un carácter vinculante, se procede a poner en conocimiento los referidos hechos para los fines que el señor Alcalde considere pertinentes, con el exclusivo propósito de coadyuvar al mejoramiento de la gestión administrativa, lo cual redundará en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, fin último del ejercicio de la competencia asignada a este Organismo de Control Fiscal.

Actuación que se surte sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de la función pública Constitucional de Control Fiscal delegada por el Estado, con respecto a aquellas situaciones que se encontraren consolidadas.

Finalmente, atendiendo lo afirmado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-103 del 11 de marzo de 2015, al igual que lo normado en los Artículos 209, 268, num. 6º y 269 Superiores, entre otras disposiciones, remítase copia de este documento a la Oficina de Control Interno de TRANSMILENIO S.A., para los asuntos a su cargo.

Cordial saludo,



**DIEGO ARDILA MEDINA**  
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Luis Alejandro Herreño Pérez - Subdirector Sector Movilidad  
Aprobó: Fabio Andrés Polanía Zenner - Director Sector Movilidad  
Revisó y Ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora.