



PERSONERIA DELEGADA PARA LA MOVILIDAD Y LA PLANEACIÓN URBANA

SEGUIMIENTO AL SISTEMA DE RECAUDO IMPLEMENTADO PARA LA
OPERATIVIDAD DEL SITP.

SISTEMA DE RECAUDO



ALVARO JOSÉ GIRALDO CADAVID

Personero Delegado para la Movilidad y la Planeación Urbana

LUZ ALBA ARDILA ORTIZ
FABIO ANDRES SÁNCHEZ TORRES

Septiembre de 2017



TABLA DE CONTENIDO

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. LISTA DE ACRÓNIMOS**
- 3. ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO**
 - 3.1. ANTECEDENTES**
 - 3.2. DIAGNÓSTICO**
- 4. OBJETIVOS**
 - 4.1. GENERAL**
 - 4.2. ESPECÍFICOS**
- 5. DEFINICIÓN Y COMPOSICIÓN DEL SIRCI**
 - 5.1. SUBSISTEMAS QUE INTEGRAN TECNOLÓGICAMENTE EL SIRCI**
 - 5.2. ESQUEMA ORGANIZACIONAL DEL SIRCI**
- 6. SUBSISTEMA DE RECAUDO**
 - 6.1. DEFINICIÓN Y GESTIÓN DEL SUBSISTEMA**
 - 6.2. OPERADORES DE RECAUDO**
 - 6.3. OPERACIÓN DEL SUBSISTEMA**
 - 6.3.1. ELEMENTOS QUE CONFORMAN EL SUBSISTEMA DE RECAUDO**
 - 6.3.2. MEDIOS DE PAGO**
- 7. CONCESIONARIO DE RECAUDO**
- 8. TARJETAS**
- 9. INGRESO DE PASAJEROS QUE NO VALIDAN EL PASAJE**
 - 9.1. DINEROS DEJADOS DE PERCIBIR A CAUSA DE LA EVASIÓN**
- 10. RESULTADOS**
- 11. CONCLUSIONES**



12. RECOMENDACIONES

1. INTRODUCCIÓN

La Personería de Bogotá en cumplimiento de su función de revisión de la gestión pública ejerce funciones de veeduría conforme a lo dispuesto en el Artículo 5° del Acuerdo 34 de 1993, modificado por los Acuerdos Distritales 182 y 183 de 2005 y en el Artículo 178 de la Ley 136 de 1994, con las cuales se *busca “advertir oportunamente a los grupos de interés sobre riesgos y posibles irregularidades en la gestión pública distrital, que puedan afectar la protección de intereses de la sociedad y la materialización de los derechos”*.

Mediante el Acuerdo 34 de 1993, *“por el cual se organiza la Personería de Santafé de Bogotá, se establece su estructura básica, se señalan las funciones de sus dependencias, la planta de personal y se dictan otras disposiciones”*, se creó la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa III (Secretaría de Tránsito y Transportes, Inspecciones de Tránsito, Secretaría de Educación y Diligencias Preliminares, Vigilancia Judicial), llamada hoy, Personería Delegada para la Movilidad y la Planeación Urbana, en razón a la modificación en su denominación dispuesta a través del Art. 40 del Acuerdo 514 de 2012.

A esta Delegada corresponde, en cumplimiento de su función veedora, velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los acuerdos y las sentencias judiciales; recibir quejas y reclamos sobre el funcionamiento de la administración; procurar la efectividad de los derechos e intereses de los asociados; vigilar la conducta oficial de los empleados y trabajadores del Distrito y verificar que desempeñen cumplidamente sus deberes, todo de conformidad con las disposiciones vigentes (Art. 3° Acuerdo 34 de 1993), particularmente respecto de las entidades del sector de movilidad y planeación urbana, entre ellas, la Empresa Transmilenio S. A., entidad encargada, conforme al Acuerdo 9 de 1999, de *“la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público urbano masivo de pasajeros en el Distrito capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor”*.

En el marco regulativo señalado en precedencia, la Personería Delegada para la Movilidad y la Planeación Urbana consideró de vital importancia, dadas las reiteradas denuncias conocidas a través de los diferentes medios de comunicación y quejas de los usuarios relacionadas con el sistema de recaudo, en especial con la clonación de tarjetas y con el ingreso de personas que no pagan, iniciar una revisión de la operación del sistema y de la gestión de la autoridad encargada del mismo.

En desarrollo de esa acción veedora, se practicó una visita administrativa a la Empresa y se solicitó la información correspondiente a la estructuración y operación del sistema de recaudo adoptado para el funcionamiento del servicio de transporte público masivo de pasajeros en la ciudad de Bogotá.

La importancia de esta veeduría radica en que el sistema de recaudo constituye la columna vertebral del proyecto denominado SITP, en cuanto a su sostenibilidad, ya que implica la posibilidad de pagar los costos de operación con los ingresos que se recauden por la tarifa pagada por los usuarios; de manera que si se presenta alguna falla en su manejo, se generan inconvenientes en todo el sistema como en efecto se están



presentando y que afectan directamente a los usuarios; de ahí la importancia de contar con mecanismos que garanticen el equilibrio del mismo.

2. LISTA DE ACRÓNIMOS

SIRCI: El Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al usuario - SIRCI- es 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, el cual estará a cargo del ente gestor del SITP, quien efectuará además los controles respectivos.

3. ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO

3.1. ANTECEDENTES

Previo a iniciar el análisis del tema propuesto, se hace necesario revisar el marco normativo, el cual comprende los decretos distritales que le dan vida al sistema de transporte público masivo en la ciudad de Bogotá y al plan maestro de movilidad:

Así pues, el artículo 2° de la Ley 310 de 1996, modificatoria de la Ley 86 de 1989, “*Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento*”, dispuso:

Artículo 2°.- *La Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:*

- 1. Que se constituya en una sociedad por acciones que será la titular de este tipo de sistema de transporte, en caso de hacerse un aporte de capital.*
- 2. Que el proyecto respectivo tenga concepto previo del Conpes mediante un estudio de factibilidad y rentabilidad, técnico-económico, socio-ambiental y físico-espacial, que defina claramente tanto la estrategia como el Sistema Integral de Transporte Masivo propuesto, así como el cronograma y los organismos de ejecución.*
- 3. Que el Plan Integral de Transporte Masivo propuesto, sea coherente con el respectivo Plan Integral de Desarrollo Urbano, según lo dispuesto en la Ley 9 de 1989, o normas que lo modifiquen o sustituyan.*
- 4. Que el proyecto propuesto esté debidamente registrado en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional y cumpla los requisitos establecidos por el Decreto 841 de 1990 y demás disposiciones vigentes sobre la materia.*
- 5. Que este formalmente constituida una autoridad Única de Transporte para la administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros propuesto.*



6. [Derogado por el art. 267, Ley 1753 de 2015.](#) Que el proyecto del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros este incluido en el Plan Nacional de Desarrollo.”

En virtud del anterior mandato, mediante el Acuerdo 4 de 1999, se creó la Empresa de Transporte del Tercer Milenio -Transmilenio S.A., como ente gestor del sistema y por ende el responsable de la integración, evaluación y seguimiento de su operación, asignándole entre sus funciones las de “*Gestionar, organizar y planear el servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia*” y la de “*Celebrar los contratos necesarios para la prestación del servicio de transporte masivo, ponderando entre otros factores la experiencia local en la prestación del servicio de transporte público colectivo.*”

Mediante el Decreto Distrital 319 de 2006, se adopta el Plan Maestro de Movilidad para la ciudad de Bogotá, el cual dispuso en sus artículos 12 a 15 lo siguiente:

“Artículo 12. Estructuración del sistema de movilidad.

El Sistema de Movilidad se estructurará teniendo como eje el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá. D.C., con base en las estipulaciones del presente Decreto, y bajo las condiciones previstas en la Ley 310 de 1996, sus normas reglamentarias y modificatorias, y las demás disposiciones que prevean la integración del transporte público colectivo y el masivo.

Artículo 13. Definición del sistema integrado de transporte público.

El Sistema Integrado de Transporte Público tiene por objeto garantizar los derechos de los ciudadanos al ambiente sano, al trabajo, a la dignidad humana y a la circulación libre por el territorio, mediante la generación de un sistema de transporte público de pasajeros organizado, eficiente y sostenible para perímetro urbano de la ciudad de Bogotá.

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.

Artículo 14. Componentes del Sistema Integrado de Transporte Público SITP-.

Hacen parte de sistema integrado de transporte público de Bogotá los siguientes componentes:

- a. Transporte masivo.*
- b. Transporte público colectivo.*
- c. Transporte público individual.*



Además lo complementan:

- a. Red de intercambiadores modales.*
- b. Red de estacionamientos.*
- c. Red de peajes.*

Artículo 15. Integración del Transporte Público.

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 Secretaría de Tránsito y Transporte es la autoridad de transporte público en Bogotá D. C., en los términos de la Ley, cuya responsabilidad es la definición de la política pública sectorial, regulación, vigilancia y control de las actividades del transporte y la coordinación de las instancias de ejecución de dicha política pública sectorial.*

**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.”*

Por su parte, a través del Decreto Distrital 486 de 2006 se le asignaron a la Empresa Transmilenio S.A., las siguientes funciones:

- “a. Integrar, evaluar y hacer el seguimiento de la operación del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP.*
- b. Adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración del transporte público masivo con el actual sistema de transporte colectivo, en los términos del artículo 17 del Decreto 319 de 2006.”.*

Finalmente, el Decreto 309 de 2009, *“Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C.....”* o SITP, señaló que este es el eje estructurante de la movilidad en Bogotá y de esta manera, priorizó su desarrollo, expansión e implantación. Igualmente, indicó que *“el acceso al servicio público que se prestará a través del SITP requerirá, en todos los casos, de la celebración de contratos de concesión, adjudicados en licitación pública, bajo las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública vigente.”.*

Al mismo tiempo estableció como objetivos específicos en aras de mejorar la calidad del servicio al usuario, los siguientes:

“Artículo 5°.- 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. Mejorar la cobertura del servicio de transporte público a los distintos sectores de la ciudad, la accesibilidad a ellos y su conectividad.

2. Realizar la integración operacional y tarifaria del sistema de transporte público, tanto en forma física como virtual, garantizando su sostenibilidad financiera.

3. Racionalizar la oferta de servicios de transporte público.

4. Estructurar, diseñar e implementar una red jerarquizada de rutas de transporte público según función y área servida.

5. Modernizar la flota vehicular de transporte público.

6. Establecer un modelo de organización empresarial de prestación del servicio por parte de los operadores privados, que facilite el cumplimiento de la programación de servicios y la adecuación de la oferta a la demanda de pasajeros.

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.

8. Promover el fortalecimiento y la coordinación institucional de los agentes públicos del sistema.

9. Contribuir a la sostenibilidad ambiental urbana.” (negrilla fuera de texto).

En los artículos 7° y 8°, dispuso esta normativa, cuál sería la competencia de la Secretaría de Movilidad y de la Empresa Transmilenio, dentro del SITP, en los siguientes términos:

“Artículo 7°.- Competencia de la Secretaría Distrital de Movilidad. De acuerdo con sus competencias legales y reglamentarias y en su calidad de cabeza del sector Movilidad y autoridad de tránsito y transporte, la Secretaría Distrital de Movilidad actuará como la autoridad del Sistema Integrado de Transporte Público en Bogotá D.C. y sus funciones estarán dirigidas especialmente a la formulación de la política pública sectorial, regulación, vigilancia y control de las actividades de tránsito y transporte, coordinación de las instancias de ejecución de dicha política pública sectorial, funciones que ejercerá con el acompañamiento permanente del Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Movilidad.

Artículo 8°.- Competencia de TransMilenio S.A. como Ente Gestor del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO. De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Distrital 4 de 1999 y los Decretos Distritales 319 y 486 de 2006, la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TransMilenio S.A. como ente gestor del SITP realizará: La planeación, gestión y control contractual del Sistema; el



proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo al transporte público masivo.”.

Igualmente, dispuso esta normativa, que el SITP, se desarrollaría en etapas o fases, definiendo para ello 3 fases así: ¹

Fase I: Preparación para la Implementación del SITP e iniciación de los procesos de selección de los operadores zonales y el SIRCI.

Fase II: Implantación gradual de la operación, incluyendo la adjudicación de las licitaciones de operaciones zonales y del SIRCI e integración de las zonas al Sistema Transmilenio, con cualquiera de las siguientes modalidades: integración operativa (programación y control de la operación); integración física (infraestructura común); integración virtual (utilización de medios tecnológicos para permitir a los usuarios el acceso en condiciones equivalentes a la de la integración física); integración del medio de pago (utilización de un único medio de pago) e integración tarifaria (*adopción de un esquema tarifario que permita a los usuarios la utilización de uno o más servicios de transporte bajo un esquema de cobro diferenciado por tipo de servicios, con pagos adicionales por transbordo inferiores al primer cobro*), que implica la existencia de un medio tecnológico de pago común a los servicios integrados. ²

Y sobre el régimen tarifario para el sistema, señaló que se adoptaban los siguientes principios:

“Artículo 21°.- Principios para la determinación de la Tarifa del SITP. Se adoptan como principios básicos para la definición de la tarifa del SITP los siguientes:

21.1. Costeabilidad: El modelo tarifario del SITP considerará la capacidad de pago promedio de los usuarios.

21.2. Equilibrio: La tarifa técnica del SITP reflejará permanentemente el monto necesario para remunerar los costos de operación que se le imputen en el diseño financiero y garantizará la eficiencia del Sistema.

21.3. Sostenibilidad: El diseño tarifario garantizará la sostenibilidad financiera del Sistema en el tiempo, obedeciendo los principios de costeabilidad y equilibrio antes enunciados. En todo caso, el modelo financiero del SITP deberá remunerar la totalidad de los costos operacionales en condiciones de eficiencia y equilibrio.”.

3.2. DIAGNÓSTICO

¹ Artículo 19 del Decreto Distrital 309 de 2009

² Artículo 19 del Decreto Distrital 309 de 2009



El Sistema de Transporte Integrado de la ciudad de Bogotá, desde sus inicios ha presentado graves inconvenientes en su funcionamiento, uno de los cuales se ha atribuido al sistema de recaudo que fue adoptado para el manejo de los dineros que pagan los usuarios por la utilización de los buses del sistema.

Los inconvenientes relacionados con el sistema de recaudo se pueden resumir en los siguientes aspectos:

1. La no integración del medio de pago y vulnerabilidad de las tarjetas azules.
2. El ingreso de pasajeros que no validan el pasaje
3. Puntos de recarga

En la actualidad, el primer punto de los mencionados, esto es, la no integración del medio de pago, ya fue solucionado con la unificación de la plataforma, al haberse terminado los contratos con los concesionarios ANGELCOM y UNIÓN TEMPORAL FASE II en el año 2015. Sin embargo, aún hoy se encuentran circulando, un millón quinientos treinta y siete mil ochocientos noventa y tres tarjetas azules (ANGELCOM –UT-FASE II), subsistiendo las condiciones de vulnerabilidad respecto a ellas y la afectación a los usuarios que pierden los beneficios que se tienen con las tarjetas verdes para los trasbordos.

Frente al ingreso de pasajeros que no validan el pasaje, a pesar de las medidas adoptadas por la administración distrital para controlar esta situación, se sigue presentando en gran cantidad, lo cual permite concluir que la administración distrital no ha logrado contrarrestar el problema con medidas verdaderamente efectivas, causando un perjuicio económico a las arcas del Sistema y del Distrito, ya que como es sabido, el recaudo no es suficiente para remunerar a los operadores y el Distrito debe completar el faltante con recursos del Fondo para la Estabilización Tarifaria.

Sobre los puntos de recarga, aún se reciben quejas de parte de los usuarios, acerca de la dificultad para hacer las recargas de tarjetas por estar ubicados los expendios lejos de las estaciones y por desconocimiento acerca de la ubicación de los puntos de recarga.

Dados los anteriores aspectos que interfieren en la prestación del buen servicio del sistema, se abordará el análisis correspondiente, a fin de concluir si existe de parte de la administración alguna acción u omisión que deba ser puesta en conocimiento del eje disciplinario de esta entidad.

4. OBJETIVOS

4.1. OBJETIVO GENERAL

Realizar un diagnóstico frente a la eficacia en cuanto a calidad, disponibilidad y confiabilidad del sistema de recaudo del SITP en la ciudad de Bogotá.

4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir el funcionamiento del Sistema de Recaudo implementado para el usuario en el Sistema de Transporte Masivo en la ciudad de Bogotá.



- Identificar las principales falencias en el proceso del Sistema de Recaudo implementado para la operación del SITP en la ciudad de Bogotá.
- Medir la eficacia en cuanto a calidad, disponibilidad y confiabilidad del Sistema de Recaudo implementado para la operación del SITP en la ciudad de Bogotá.

5. DEFINICIÓN Y COMPOSICIÓN DEL SIRCI

El Decreto 309 de 2009, a través del cual, como ya se indicó, se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, previó como una herramienta fundamental en la implementación del mismo, el “Sistema Integrado de Recaudo, Control, Información y Servicio al Usuario, SIRCI” y así lo dispuso en los artículos 17 y 18:

“Artículo 17°.- Definición. *El Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al usuario -SIRCI- es 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, el cual estará a cargo del ente gestor del SITP, quien efectuará además los controles respectivos.*

Artículo 18°.- Operador del SIRCI. *El ente gestor del SITP seleccionará el concesionario del SIRCI del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO, mediante una licitación pública, de acuerdo con lo estipulado en el Estatuto General de Contratación y en los pliegos de condiciones de la licitación.*

Parágrafo Transitorio. *Las empresas de transporte público colectivo habilitadas para prestar el servicio, continuarán como responsables de recaudar la tarifa en las rutas que les han sido autorizadas, hasta cuando entre en operación el Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario, todo en el marco de la gradualidad del SITP establecida en el siguiente Capítulo.”*

Así pues, el SIRCI es una plataforma tecnológica que se encarga no solamente del recudo de la tarifa que paga el usuario y la venta de tarjetas inteligentes que permiten el acceso a los buses del sistema, a través de un dispositivo instalado en el interior de estas que descuenta el valor del pasaje, sino también de mantener una comunicación directa con los usuarios, con lo cual les es posible conocer los tiempos de salida y llegada de los buses y la existencia de problemas en la operación del servicio.

La Resolución 709 de 2015, por medio de la cual se actualizó el Manual de Procedimientos de la Empresa Transmilenio S. A., señaló que el SIRCI “tiene como objeto dotar al sistema con las herramientas tecnológicas que le permitan controlar el Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá de tal manera que se cuente con un sistema tarifario integrado (tarifas integradas, transbordos virtuales, tarifas diferenciales). Igualmente, estableció que al SIRCI “lo conforman de manera integral el subsistema de control de flota, el subsistema de información y servicio al usuario, los componentes de integración y consolidación de la información y la conectividad y el subsistema de recaudo”, el cual constituye el objeto de la presente veeduría.



5.1 SUBSISTEMAS QUE INTEGRAN TECNOLÓGICAMENTE EL SIRCI

- 5.1.1. Subsistema de control de flota: Comprende el conjunto de equipos, infraestructura y procesos que permiten realizar las actividades de programación, regulación y control de la flota del SITP.
- 5.1.2. Subsistema de recaudo: Conformado por todos los recursos, equipos, aplicativos, licencias, sistema gestor de base de datos, infraestructura, estructura organizacional, procesos y procedimientos relacionados con la gestión de la actividad de recaudo de los dineros provenientes del pago de los pasajes del SITP.
- 5.1.3. Subsistema de información y servicio al usuario: Es la red de atención especializada encargada del sistema de atención de peticiones, quejas y reclamos y de información general del usuario.
- 5.1.4. Subsistema de integración y consolidación de la información del SIRCI: Es el conjunto de los recursos, equipos, aplicativos, sistema gestor de base de datos, infraestructura, estructura organizacional, procesos y procedimientos relacionados con la información proveniente del SIRCI, que incluye también la información sobre control de ingresos, salidas y transbordos en el SITP y la información proveniente del sistema recaudo de Transmilenio FASE I Y II.
- 5.1.5. Subsistema Transmilenio: Conformado por los concesionarios actuales de la operación troncal, recaudo y concesionarios de alimentación cuya remuneración sea considerada en el cálculo de la tarifa técnica del SISTEMA TRANSMILENIO.

5.2. ESQUEMA ORGANIZACIONAL DEL SIRCI

- Transmilenio S. A.
- El concesionario del SIRCI, que es quien suministra la infraestructura, realiza el mantenimiento y opera el subsistema de recaudo.
- Operadores de los centros de control zonal (operadores zonales)
- El administrador financiero

6. SUBSISTEMA DE RECAUDO

6.1. DEFINICIÓN Y GESTIÓN DEL SUBSISTEMA

El Subsistema de recaudo, según quedó definido en el contrato de concesión, *“son todos los recursos, equipos, aplicativos, licencias, sistema gestor de base de datos, infraestructura organizacional, procesos y procedimientos relacionados con la operación de la actividad de recaudo de los dineros provenientes del pago de los pasajes del SITP”*.

El Subsistema de recaudo comprende la administración del medio de pago, la administración de la seguridad lógica y la gestión de la información para la operación del recaudo.



- La administración del medio de pago, se encuentra a cargo del concesionario del SIRCI y se realiza mediante los procesos de: Compra de tarjeta inteligente, inicialización, distribución, personalización de la tarjeta inteligente sin contacto, cargas fijas o móviles en estaciones o a través de la red externa y la comercialización.
- La administración de la seguridad lógica, incluye la administración de los módulos de seguridad SAM (security acces module), la administración de las llaves de seguridad y la administración de las bases de datos.
- La gestión de la información para la operación del subsistema de recaudo soporta las actividades de recaudo en las estaciones, buses, patios y en los puntos de carga fijos o móviles, tales como, la administración del medio de pago, de la seguridad lógica, la fiducia, la gestión de los datos de recaudo, la información al usuario sobre las transacciones de recaudo y el control del subsistema de recaudo.

Adicional a los anteriores operadores, se encuentra el administrador financiero que es el encargado de manejar los recursos provenientes de la tarifa pagada por los usuarios y el encargado de distribuir dichos recursos semanalmente entre los agentes del sistema (Concesionarios troncales, alimentadores y zonales, concesionario del recaudo y Transmilenio), en virtud del contrato de fiducia mercantil suscrito con los concesionarios del SIRCI y del SITP y por medio del cual se constituye el patrimonio autónomo para la administración centralizada de los recursos del SITP. Dentro de este esquema fiduciario, los fideicomitantes son los concesionarios de cada fase que conforman el Sistema (troncales, zonales, alimentador y de recaudo) y los costos, corresponden a lo que cuesta la prestación del servicio de transporte.

6.2. OPERADORES DE RECAUDO

Según el Manual de Procedimientos de la Empresa Transmilenio S.A., actualizado por la Resolución 709 de 2015, *“Para la venta de los medios de pago del servicio de transporte, existen concesionarios de Recaudo que tienen puntos de venta en cada una de las estaciones y portales de las rutas troncales a través de taquillas o terminales de carga automática. También contará con puntos de venta externos, que pueden ser puntos de venta atendidos, dispositivos de carga automática (CATI) y/o dispositivos móviles (PDAs) y/u otros dispositivos electrónicos, de acuerdo con la demanda.*

El Sistema de Recaudo se basa en la utilización de la tarjeta inteligente sin contacto como medio de pago y validación de acceso y/o registro. Para utilizar los servicios, el usuario debe adquirir previamente el medio de pago. Es responsabilidad del recaudador recolectar el dinero proveniente del cobro de la tarifa, proveer los equipos para la operación del recaudo, consolidar la información proveniente de las transacciones, garantizar la disponibilidad de los medios de pago y controlar el acceso al sistema y por ende la evasión del pago en las áreas bajo su control.”



6.3. OPERACIÓN DEL SUBSISTEMA

6.3.1. ELEMENTOS QUE CONFORMAN EL SISTEMA DE RECAUDO

- Taquillas en las estaciones del Sistema: puntos de venta ubicados en los accesos de las estaciones del sistema, donde el usuario puede recargar las tarjetas habilitadas del Sistema (capital, Cliente frecuente, discapacitados, universitaria)
- Puntos de venta externos: ubicados en establecimientos comerciales y grandes superficies, cuentan con atención personalizada para la recarga de todas las tarjetas habilitadas del Sistema.
- Terminales de Carga Automática de Tarjeta Inteligente (CATI): son dispositivos que permiten al usuario cargar de manera automática sus tarjetas cliente frecuente o universitaria, sólo admite billetes.
- Terminales de carga móviles: son dispositivos portátiles atendidos por un taquillero donde el usuario puede cargar las tarjetas habilitadas del Sistema.
- Torniquetes o máquinas registradoras (barreras de control de acceso), ubicadas en los accesos de las estaciones para validar las tarjetas.
- Sistemas y equipos para procesamiento y transmisión de datos de recaudo.
- Encargo fiduciario: su función consiste en recibir los recaudos y distribuirlos a los agentes del sistema de acuerdo con reglas contractuales previamente fijadas.

6.3.2. MEDIOS DE PAGO

Para que los usuarios del SITP puedan acceder al medio de transporte, se adoptó un medio de pago que es la tarjeta inteligente sin contacto – TISC, que permite la integración operativa y tarifaria del SITP, con dos modalidades de pago:

- Tarjeta personalizada con facilidad de crédito de viaje
- Tarjeta no personalizada sin facilidad de crédito de viaje

Según lo informado por la Empresa Transmilenio S.A. en oficio radicado con el nro. 2017EE9254, existen 4351 puntos de recarga distribuidos en toda la ciudad, ubicados generalmente en inmediaciones de los paraderos del sistema, ya que el objetivo de cobertura de la red de recarga, responde a la ubicación de los paraderos y no a barrios o zonas particulares. Señaló que de la misma manera, en la actualidad, el concesionario se encuentra desarrollando estrategias y medios adicionales para que los usuarios puedan recargar las tarjetas, como las alianzas con los bancos Davivienda, Bancolombia y Av Villas y recargas web y a través de cajeros automáticos, con los cuales se pretende minimizar las fallas de cobertura que se presentan. Sin embargo, a la fecha no se han implementado estos últimos medios alternativos de pago, por lo cual se verificó, que se siguen presentando inconvenientes para el usuario por la insuficiencia de puntos de recarga, presentándose aún largas filas en las estaciones.

De otra parte, se informó que existen actualmente 124 dispositivos de recarga automática en las troncales y que a través del sistema Movil Red, se establece una franquicia con tenderos (persona natural o jurídica) para el modelo de recarga post pago, a través del



cual se les paga una comisión del 1% y se les brinda capacitación para el manejo del sistema.

En el desarrollo de la presente veeduría, se tuvo conocimiento que los tenderos que han contratado con el concesionario el servicio de recarga, se quejan de fallas frecuentes en el sistema Móvil red, que afecta la prestación del servicio y por ende genera inconformidad en el usuario, ya que deben esperar a que se restablezca el sistema para poder realizar la recarga.

Sobre el presente aspecto, se llama la atención nuevamente en el sentido que desde el año 2011, fecha en la que se suscribió el contrato de concesión con el actual concesionario, no se ha podido lograr la prestación de un servicio eficaz y eficiente que permita un cubrimiento total en la ciudad para la recarga de tarjetas, ya que la instalación de estos puntos en las estaciones, es a todas luces insuficiente, y 6 años después, no se han implementado medidas que sean verdaderamente una alternativa para el usuario que pretenda recargar su tarjeta en cualquier lugar de la ciudad y a cualquier hora. Si bien es cierto, Transmilenio señala que es el usuario el que debe adquirir la cultura de recargar la tarjeta oportunamente, también lo es, que la empresa debe no solamente proporcionar los medios efectivos para ello, en cumplimiento de las obligaciones contractuales, sino también desarrollar procesos a través de los cuales la ciudadanía se informe efectivamente de los puntos de recarga, los mecanismos alternativos para realizarla, los horarios, la funcionalidad de cada medio utilizado y los beneficios de contar con una tarjeta personalizada.

Es importante señalar que la Empresa Transmilenio informó que para la puesta en marcha del reemplazo de la operación del SITP provisional, se tiene previsto adelantar un esquema de comunicaciones que permita a los usuarios conocer los beneficios y subsidios al contar con la tarjeta personalizada, que contempla la divulgación en medios de comunicación masivo y acompañamientos de funcionarios de la empresa. Esta estrategia aún no se ha puesto en marcha y se desconoce cuándo se iniciará.

7. CONCESIONARIO DE RECAUDO

Mediante el contrato de concesión No. 001 de 2011, la Empresa Transmilenio S.A., entregó en concesión el SIRCI (Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario del SITP) a la empresa **RECAUDO BOGOTÁ S.A.S.**, con una duración de 16 años, previéndose que el desarrollo del mismo se hará en las siguientes etapas dentro de las cuales se establecen obligaciones específicas:

- Etapa preoperativa: Comienza a partir del acta de inicio, hasta 18 meses y en todo caso no podrá superar el término de 24 meses. Básicamente, dentro de esta etapa, el concesionario debía presentar el plan maestro de implementación y el cierre financiero.
- Etapa operativa: Se inició con la orden de inicio de operación, dada por Transmilenio S.A. y su duración será de 15 años.
- Etapa de reversión: 90 días hábiles antes del término del contrato, se deberá haber devuelto por parte del Concesionario, los bienes que le hayan sido



entregados para su operación y la reversión de los bienes adquiridos o incorporados a la concesión.

En el Artículo 18 del Decreto 309 quedó establecido que TRANSMILENIO S.A. como ente gestor del sistema, sería el que seleccionaría

8. TARJETAS

Según información recibida por Transmilenio, a la fecha se encuentran circulando 3.403.973 tarjetas TU Llave y 1.537.893 de ANGELCOM, es decir, del anterior operador, las cuales fueron catalogadas como inseguras por ser de fácil clonación. Igualmente existen las llamadas tarjetas híbridas Bancolombia, Davivienda y Av Villas que suman un total de 200.266.

Cabe señalar que pese a la inseguridad que registran las tarjetas del anterior operador, Transmilenio señala que aún se encuentran circulando ya que se concedió un plazo para que los usuarios las cambien por el costo que tienen y todavía no ha vencido.

9. INGRESO DE PASAJEROS QUE NO VALIDAN EL PASAJE

Este aspecto, como se mencionó anteriormente, constituye una de las grandes fallas del sistema de recaudo y por el cual se incrementa el desequilibrio del sistema. De acuerdo a la información recaudada, Transmilenio ha implementado 3 tipos de estrategias para reducir el número de ingresos no adecuados:

- Infraestructura física y tecnológica: Realce de barandas en la zona de transición en las estaciones del sistema troncal; instalación de barandas para el bloqueo de acceso en los estribos en las estaciones del sistema identificadas como críticas; cerramientos tubulares en el Portal Américas, estación banderas, portal Usme, portal Tunal, portal Suba y Portal Sur; realce en vidrio en las plataformas de los portales 80y Usme; instalación piloto de puertas más robustas en las estaciones Calle 57, calle 45, Calle 63, calle 40 Sur y SENA y cerramiento tubular en 13 estaciones.
- Acciones en seguridad articuladas con la Policía Metropolitana de Bogotá y Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada, que incluye el plan “No colaos” (se imponen medidas pedagógicas y correctivas), verificación de tarjetas de ingreso con ayuda tecnológica y el levantamiento de información georreferenciada para identificar los sitios de mayor evasión para dar un claro direccionamiento a las acciones para su mitigación.
- Servicio al usuario y cultura ciudadana: Junto con la Policía Nacional del Comando Especial de Transporte Masivo, se realizan actividades encaminadas a generar impacto y cambios culturales en los usuarios del sistema, generando comparendos y registro de evasores en las bases de datos; con el IDIPRON y la Secretaría de Movilidad se hacen controles de evasión en torniquetes y puertas, control del ingreso de habitante de calle; campaña anti evasión en el componente troncal lanzada en el mes de abril del presente año.

Así mismo, señala que se hará una consultoría con la que se pueda establecer claramente la medición de la línea base de evasión, para esbozar estrategias y llegar a

los diferentes tipos de evasores y comunicar el mensaje en contra de la evasión de pago en el sistema, el cual se encuentra pendiente.

9.1. DINEROS DEJADOS DE PERCIBIR A CAUSA DE LA EVASIÓN

De acuerdo a la información obtenida, el cálculo de los dineros que deja de percibir el sistema por la evasión, presenta inconvenientes para su estimación, ya que se parte del principio de que este es la diferencia entre el registro de entradas y el de salidas por los torniquetes, restándole las validaciones realizadas por funcionarios y personal operativo autorizado; sin embargo, ocurren momentos y situaciones en los cuales se registra el ingreso y no la salida de los usuarios:

- En horas pico, y para agilizar el flujo de pasajeros en las estaciones y portales, los funcionarios de recaudo permiten la salida de los pasajeros a través del torniquete exclusivo para personas en condición de discapacidad.
- Cuando un pasajero aborda un bus dual en una estación o portal de la operación troncal valida al ingreso, si su salida es sobre un corredor zonal no queda registrada, ya que no existe un torniquete en las puertas de salida de estos buses.
- Si una persona ingresa y sale en forma irregular en la operación troncal y en la operación zonal a través de la puerta trasera que no tiene torniquete; y,
- El personal operativo autorizado, en algunas ocasiones, ingresa al sistema sin validar.

Teniendo en cuenta las precisiones anteriores, señaló Transmilenio que las interventorías han realizado desde el 2015 una estimación con criterios de muestreo reportando los siguientes indicadores de evasión:

Tabla 1. Indicadores estimados de evasión por fase del componente troncal

	TOTAL PROMEDIO AÑO 2015	TOTAL PROMEDIO AÑO 2016	TOTAL PROMEDIO AÑO 2017*
FASE I	3,57%	2,35%	1,50%
FASE II	2,95%	1,79%	1,07%
FASE III	1,38%	1,91%	2,56%

*Fuente: Interventorias JAHV Mc GREGOR S.A., CONSORCIO RECAUDO C&J, C&M
Consultores S.A.*

Para el mes de abril de 2017 se calcularon los siguientes porcentajes de evasión por troncal:



Tabla 2. Porcentaje de evasión estimado por troncal en abril de 2017

ID	TRONCALES	ABRIL
A	CARACAS	1,97%
B	AUTO - NORTE	0,84%
C	SUBA	0,26%
D	OCHENTA	0,62%
E	NQS CENTRAL	1,12%
F	AMERICAS	2,29%
G	NQS SUR	1,35%
H	CARACAS SUR	2,26%
J	UJE AMBIENTAL	0,86%
K	CALLE 26	0,70%
L	CARRERA 10	2,19%

Fuente: Interventorias JAHV Mc GREGOR S.A., CONSORCIO RECAUDO C&J, C&M Consultores S.A.

10. RESULTADOS

La información obtenida permitió advertir algunas condiciones del sistema actual de recaudo que significan un desequilibrio en su operación, las cuales se exponen a continuación:

Dificultad para recarga de tarjetas: Los puntos de recarga establecidos en el contrato de concesión y que funcionan actualmente, son inferiores al número de paraderos del sistema, lo cual resulta insuficiente, teniendo en cuenta que la organización de los mismos partió de la distribución geográfica de la red de paraderos del sistema. Adicionalmente, el evidente incremento en la demanda, exige que en la misma proporción, se brinde opciones al usuario para la recarga de tarjetas; sin embargo, es evidente que el concesionario y la empresa Transmilenio, como ente gestor, no han implementado aún un sistema que garantice la eficiencia o por el contrario un mecanismo que pueda equilibrarlo o rediseñarlo, dando lugar a interminables filas en las estaciones para que las personas puedan acceder a la recarga, contribuyendo así al desorden e inseguridad que se presenta diariamente en las estaciones.

Es importante destacar, que entre las obligaciones contractuales del concesionario están la 20.3, que es proporcionar una tarjeta inteligente sin contacto especial, con nombre y foto, para las personas que tengan tarifas diferenciales y elaborar los mecanismos necesarios para garantizar que éstas sean entregadas y utilizadas exclusivamente por la población beneficiaria. Dichos mecanismos deberán ser presentados al Ente Gestor para su aprobación, sin que ello implique una responsabilidad compartida con el concesionario frente al cumplimiento de esta obligación. La 20.6, por la cual se deben establecer los mecanismos adecuados y poner a consideración de TRANSMILENIO S.A. los puntos de venta y recarga que, de acuerdo con el Anexo 2 del contrato “Especificaciones Técnico Operativas y de Puesta en Funcionamiento del SIRCI”, se requieran para la debida comercialización del medio de pago. La 20.8, que es definir las estrategias de ubicación de los puntos de venta y recarga de medios de pago. No obstante, existe un presunto



incumplimiento de dichas obligaciones, evidenciado en la insuficiencia, dificultades y debilidades que presenta el sistema de recarga.

No se ha encontrado por parte del operador una forma eficiente para efectuar la recarga de las tarjetas, pues si bien es cierto, se han previsto medidas alternativas, no han sido implementadas aún, por lo que persisten las dificultades sin lograr resultados positivos.

1. La evasión:

Sin desconocer la problemática en general del sistema Transmilenio, puede decirse que la evasión en el pago de los pasajes, constituye una de las causas más importantes del desequilibrio del sistema.

Según el contrato de concesión, la responsabilidad de controlar el ingreso irregular de personas es del concesionario de Recaudo Bogotá; igualmente, es de su responsabilidad, la evasión de pago en la zona de los torniquetes, ya que es obligación del concesionario contar con personas ubicadas en las barreras de control de acceso BCA que impidan el ingreso de personas sin validar su pasaje. Sin embargo, como pudo comprobar la Contraloría Distrital, en el 40.54% de las taquillas visitadas no se cuenta con auxiliar de estación, permitiendo que los usuarios ingresen al sistema sin validar el pasaje (PAD 2016). Aunado a lo anterior, se evidenció en esta veeduría que el apoyo que se requiere de parte de la Policía Nacional tampoco es permanente ni suficiente, ni se cuenta con personal de IDIPRON, que contribuya con la organización y control de los ingresos al sistema como había sido previsto.

El problema que se presenta en las zonas no concesionadas del sistema troncal, como son las puertas y transiciones y que es causante de la evasión, es de responsabilidad directa de la Empresa Transmilenio, frente al cual tampoco se advierte mejora o una acción efectiva. Lo anterior, fue verificado por esta Delegada al realizar una veeduría en la que se advirtió sobre el estado y funcionamiento de las puertas lo siguiente:

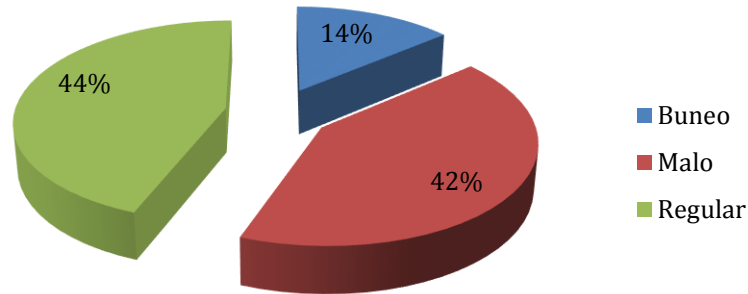
✓ “Puertas

El estado de las puertas es uno de los factores que mayor atención requiere por parte del ente gestor, ya que como se demuestra en la gráfica 3, el 42% de las puertas no tienen funcionalidad alguna. Los componentes de apertura y cierre de las mismas no cumplen con su función, los rieles donde se transportan las puertas están descarrilados y con elementos fuera de su lugar y la nivelación de puertas no es la adecuada.

El otro 44% de las puertas revisadas se encuentran en regular estado, no cuentan con una sincronización de apertura y cierre a la llegada de los buses, los botones de apertura funcionan en 1 o 2 puertas y no en el conjunto. Es importante mencionar que tan solo el 14% de las puertas objeto de la revisión se encuentran en correcto funcionamiento.

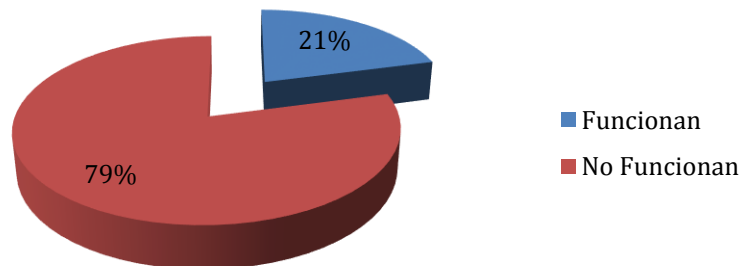


Estado de Puertas



Grafica 3: Estado de pisos en estaciones y portales.

Botones de Apertura y Cierre de Puertas



Grafica 4: Botones de Apertura y Cierre de puertas.

Como se observa en la gráfica 4, el 79% de los botones de apertura y cierre de las puertas no prestan ninguna función, generando traumatismos al ingreso y salida de los usuarios en los articulados y poniendo en riesgo la integridad de los ciudadanos que hacen uso del sistema.



Grafica 5: Estado de Vidrios y películas de seguridad.

Las películas de seguridad y los vidrios que hacen parte de las puertas también presentan problemas graves. De la revisión efectuada se pudo determinar que la mayor parte de las películas de seguridad se encuentran deterioradas, el uso de propaganda o comercialización de productos y el mal retiro de la misma crea un mal aspecto visual, las películas de seguridad que se encuentran desprendidas representan un riesgo para los usuarios que podrían verse expuestos a lesiones (cortaduras, raspones)."

Significa lo anterior, que ni el concesionario del recaudo ni el gestor del sistema – Transmilenio S.A., han ejercido acciones o formulado medidas preventivas y correctivas eficaces para contrarrestar el gran aumento de evasión de pagos que se presenta en el sistema, ocasionando un grave perjuicio a las finanzas públicas, como quiera que cuando los recursos que ingresan por el pago de la tarifa por los usuarios no son suficientes, se genera un déficit, el cual es cubierto con los recursos del Fondo de Estabilización Tarifaria – FET que se nutre con las transferencias que hace el Distrito.

Según lo informado por Transmilenio, *"actualmente los ingresos son menores a los costos y por esta razón se genera un déficit. El Déficit ha sido cubierto con recursos del Distrito capital a través de la Secretaría Distrital de Hacienda."*

11. CONCLUSIONES

11.1 Los puntos de recarga establecidos en el contrato de concesión y que funcionan actualmente, son inferiores al número de paraderos del sistema, lo cual resulta insuficiente, teniendo en cuenta que la organización de estos partió de la distribución geográfica de la red de paraderos del sistema. Adicionalmente, el evidente incremento en la demanda, exige que en la misma proporción, se brinde opciones al usuario para la recarga de tarjetas; sin embargo, es evidente que el concesionario y la empresa Transmilenio, como ente gestor, no han implementado un sistema que garantice la eficiencia o un mecanismo que pueda equilibrarlo o rediseñarlo, dando lugar a interminables filas en las estaciones para que las personas puedan acceder a la recarga, contribuyendo así al desorden e inseguridad que se presenta diariamente en las estaciones.



11.2 Omisión en la adopción de medidas eficaces para contrarrestar los inconvenientes que se presentan en el abordaje y operatividad del sistema de recaudo.

11.3 No se ha encontrado por parte del operador una forma eficiente para efectuar la recarga de las tarjetas, pues si bien es cierto, se han previsto medidas alternativas, no han sido implementadas aún, por lo que persisten las dificultades sin lograr resultados positivos.

12. RECOMENDACIONES

12.1 Comunicar a Transmilenio para que desde allí se tomen las medidas pertinentes y evitar que la situación se siga presentando.

12.2. Se sugiere, salvo criterio diferente de la Personería Delegada para Coordinación de Veedurías, remitir el asunto al Eje Disciplinario, a fin de que se evalúe la posible responsabilidad de los funcionarios de Transmilenio S.A. como ente gestor del sistema y del interventor del contrato de concesión 001 de 2011, por no exigir el cumplimiento de la obligación contractual del concesionario Recaudo Bogotá contenida en las cláusulas 20.3, 20.6 y 20.8 al no implementar medidas efectivas contra la evasión en el pago, en lo que tiene que ver con su responsabilidad, a fin de evitar el desequilibrio del sistema de recaudo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que conforme a lo dispuesto por el artículo 34, numerales 2° y 15 de la Ley 734 de 2002, es deber de los servidores públicos:

“ Art. 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

...

*“2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado, y en su numeral 15 establece “ Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos”.
(subrayas fuera de texto)*

...

15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”.