



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

INFORME: OCI-2023-061

PROCESO/SUBPROCESO/ACTIVIDAD: Proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema - GEAS.

EQUIPO AUDITOR: José Luis Soto Dueñas, Contratista – Líder de Auditoría
Richart Ruano Marroquin, Profesional universitario grado 4
Oscar Pulgarin Lara, Profesional universitario grado 4
Natalia Lopez Salas, Contratista
Nohra Lucia Forero, Contratista
Luz Nelly Castaneda, Contratista
John Edward Burgos, Contratista

LÍDERES DEL PROCESO: Subgerente Económico.

INFORME DISTRIBUIDO A: Gerente General e integrantes del Comité Institucional de Coordinación del Sistema de Control Interno de TRANSMILENIO S. A.

FECHA REUNIÓN DE APERTURA: 11 de septiembre de 2023.

FECHA REUNIÓN DE CIERRE: 12 de diciembre de 2023.

OBJETIVOS

1. Evaluar la administración de los riesgos de gestión y corrupción que aplican al proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema.
2. Evaluar la efectividad operativa de los controles internos del proceso auditado.
3. Evaluar el cumplimiento de la normativa externa e interna, considerando las políticas y procedimientos aplicables al proceso.
4. Identificar posibles riesgos que puedan llegar afectar la consecución de los objetivos estratégicos de la entidad y las actividades relevantes del proceso.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

5. Identificar oportunidades de mejora que permitan agregar valor a la gestión de los procesos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG.

ALCANCE

La auditoría se llevó a cabo para el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2022 y el 31 de agosto de 2023, centrándose en las actividades significativas del proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema –GEAS-, así como en las funciones desempeñadas por la Subgerencia Económica, los profesionales involucrados y las obligaciones de los contratistas que respaldan la ejecución de actividades del proceso. Cabe destacar que, en algunos casos, se extrapolaron datos más allá del periodo auditado, debido a la necesidad de obtener conclusiones fundamentadas en datos y no limitadas por circunstancias temporales.

LIMITACIONES AL ALCANCE

No se identificaron limitaciones en el alcance para llevar a cabo este trabajo.

DECLARACIÓN

Esta auditoría fue llevada a cabo mediante el análisis de muestras aleatorias seleccionadas y la adopción de diferentes criterios establecidos por los auditores responsables de realizar el trabajo. Es importante señalar que existe un riesgo de muestreo, lo que significa que la conclusión obtenida basada en la muestra analizada podría no coincidir con la conclusión que se habría obtenido si se hubieran examinado todos los elementos de la población.

CRITERIOS

En esta auditoría se utilizaron los siguientes criterios:



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

1. Acuerdo 007 del 2017 «Por el cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de unas dependencias de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S. A.».
2. Acuerdo 05 de 2022 «Por el cual se modifica parcialmente el acuerdo 07 de 2017 en lo relacionado a la estructura organizacional y las funciones de unas dependencias de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S. A.»
3. Plan de Acción de TRANSMILENIO S. A.
4. Plan Anual de Adquisiciones de TRANSMILENIO S. A.
5. Plan de Desarrollo Vigente.
6. Contratos de concesión.
7. Caracterización del proceso, manuales, procedimientos, protocolos, indicadores, mapas de riesgos y demás documentos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG de TRANSMILENIO S. A. vigente.
8. La demás normativa interna y o externa asociada al proyecto de inversión auditado.

ABREVIATURAS

BRT: Bus Rapid Transit

DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública.

EIC: Evaluación Integral de la Calidad

EMIC: Evaluación Mensual Integral de la Calidad

ETIC: Evaluación Trimestral Integral de la Calidad

FET: Fondo de Estabilización Tarifaria

IPI: Informe de posible incumplimiento

GEAS: Gestión Económica de los Agentes del Sistema



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

MIPG: Modelo Integrado de Planeación y Gestión

OCI: Oficina de Control Interno

PAA: Plan Anual de Adquisiciones

RB: Recaudo Bogotá

SE: Subgerencia Económica

SIRCI: Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario

SITP: Sistema Integrado de Transporte Público

TISC: Tarjetas inteligentes sin contacto

TMSA: Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S. A.

TRANSMILENIO S.A.: Empresa de Transporte del Tercer Milenio

RIESGOS CUBIERTOS

Durante esta auditoría, se identificaron los siguientes riesgos formulados por el proceso y la entidad:

Riesgos de gestión:

- Cálculo erróneo de la liquidación previa a los agentes del sistema.

Riesgos de corrupción:

- Liquidación indebida de la remuneración a los agentes del sistema favoreciendo al tercero con recursos que no le corresponden

Ahora bien, durante la ejecución de las diferentes pruebas de validación de actividades del proceso, la Oficina de Control Interno identificó los siguientes riesgos:

1. Posibilidad de pérdida de la memoria institucional por la carencia de documentación de las actividades que se deben realizar en el marco de la financiación de nuevos proyectos de infraestructura.
2. Posibilidad de materialización de riesgos documentales y operacionales debido a la carencia de actualización y publicación definitiva de los procedimientos P-SE-013 «Análisis financiero y económico de concesiones» y P-SE-022 «Alertas tempranas». Esta situación podría conllevar a la ambigüedad y falta de alineación en la gestión de análisis financieros y alertas tempranas, generando posibles inconvenientes en la ejecución efectiva de estas actividades críticas.
3. Posible materialización de un uso indebido de Tarjetas TISC incautadas debido a la carencia de documentación y lineamientos en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) sobre el manejo de las (TISC) incautadas.
4. Posible afectación a la sostenibilidad del SITP, debido a la falta de implementación de un modelo de proyección financiera, conforme con lo establecido en la caracterización del proceso y el procedimiento P-SE-022 de alertas tempranas, lo que impediría anticipar de manera efectiva los desafíos potenciales en la situación financiera de los concesionarios y, por ende, del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). Esta situación también podría impactar el logro de los objetivos estratégicos establecidos en el plan de desarrollo distrital en cuanto a la sostenibilidad del SITP, conforme al Acuerdo N° 07 de 2019 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.
5. Posible afectación en el proceso de conciliaciones bancarias de la cuenta que recauda los ingresos por venta de las Tarjetas Inteligentes Sin Contacto –TISC-, debido a la carencia de un análisis minucioso y detallado de las discrepancias en las conciliaciones bancarias mensuales.

6. Posible impacto financiero a largo plazo, debido a la persistente diferencia entre el costo unitario de las Tarjetas Inteligentes Sin Contacto (TISC) y el ingreso generado por su venta. Aunque se ha ejecutado la acción de verificar la cuenta de recaudo y reintegro y se ha definido la metodología para actualizar la tarifa de las tarjetas TISC, los resultados muestran un aumento continuo en las pérdidas, evidenciando que los rendimientos financieros y las medidas tomadas hasta ahora no son suficientes para equilibrar la situación. La falta de ajuste por factores como la indexación y el poder adquisitivo podría generar un riesgo financiero significativo.
7. Posible afectación económica al Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) derivado del fenómeno de salto de saldo en tarjetas inteligentes sin contacto (TISC).

FORTALEZAS

- La gestión del traslado de recursos al Fondo de Estabilización Tarifaria (FET), derivados de las unidades de transporte de tarjetas inteligentes sin contacto (TISC) básicas del SITP, constituye una fortaleza según los resultados de las pruebas de auditoría realizadas. La evaluación se centró en validar la integridad de los saldos de unidades de transporte y la efectiva remisión de recursos al FET, en conformidad con plazos y regulaciones establecidos por el protocolo T-SE-003 «Para la gestión de TISC no personalizadas con unidades de transporte sin posible uso» para las vigencias 2020, 2021 y 2022. La planificación y ejecución de actividades, la revisión de informes y validaciones realizadas por diferentes instancias, reflejan un cumplimiento acorde con el protocolo establecido, demostrando así una buena gestión y oportunidad en el proceso.

ESTADO PLAN DE MEJORAMIENTO

Al 30 de septiembre de 2023, el proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema ha registrado dos hallazgos de los cuales, uno cuenta con tres acciones y otro con una acción en el plan de mejoramiento interno. Una de estas acciones se encuentra en estado



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

de ejecución, otra quedó cerrada y las otras dos se encuentran en revisión de efectividad. El detalle de los hallazgos se encuentra consignados en el informe de auditoría OCI-2022-027.

Durante la auditoría, se procedió a evaluar el progreso del plan de mejoramiento, centrándonos especialmente en las acciones propuestas por la Subgerencia Económica para validar la cuenta de recaudo y reintegro del valor de las Tarjetas Inteligentes Sin Contacto (TISC). Como resultado de esta revisión, se identifica la Observación 1 y Observación 2.

RESUMEN EJECUTIVO DE LA AUDITORÍA

A continuación, presentamos un resumen ejecutivo de los hallazgos encontrados durante la auditoría realizada, junto con una estimación de la probabilidad, el impacto y el nivel de severidad según lo establecido en el Manual para la Gestión de Riesgos de TRANSMILENIO S. A.:

RELACIÓN DE HALLAZGOS

Tabla 1 Relación de Hallazgos

Hallazgo	Nivel de Severidad	Probabilidad	Impacto
1 Ausencia de documentación respecto a las actividades necesarias para gestionar la financiación de nuevos proyectos de infraestructura en la ampliación del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP.	Alto	Baja	Mayor
2 Debilidad en la gestión documental y en la promoción de la Innovación y Conocimiento en TRANSMILENIO S.A. en el Marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG.	Baja	Baja	Baja
3 Incumplimiento en la caracterización del proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema GEAS y procedimientos de análisis financiero y alertas tempranas de concesionarios del SITP.	Alto	Baja	Mayor



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Fuente: Construcción por la Oficina de Control Interno

De igual forma, se identificaron observaciones en el proceso auditor que, aunque no infringen un criterio en su totalidad, si presentan posibles desviaciones y oportunidades de mejora a través del fortalecimiento de los controles definidos y adoptados por el proceso. Estas observaciones se resumen a continuación:

RELACIÓN DE OBSERVACIONES

1. Debilidad en la realización de conciliaciones bancarias de la cuenta que recauda los ingresos por venta de las Tarjetas Inteligentes Sin Contacto – TISC, en cuanto a la falta de detalle en las observaciones cuando existe una partida o cifra que no se pueda conciliar.
2. Seguimiento a la acción de recuperación y reintegro de saldos en cuentas de Tarjetas Inteligentes Sin Contacto – TISC. Ausencia de saldos positivos por ventas.
3. Ausencia de un instructivo enmarcado en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG-, para detallar el manejo de herramientas de procesamiento de información y validación en la remuneración de los agentes del SITP.
4. Pertinencia de adoptar los Decretos 1378 de 2021 y 1611 de 2022 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la gestión financiera de concesionarios del SITP, en cuanto a seguimiento de situación financiera mediante indicadores y análisis de riesgos en los estados financieros.
5. Debilidad en la estructuración y aplicación del procedimiento P-SE-018 «Tasación de posibles incumplimientos en contratos de concesión de la operación» y ausencia de base de datos de los informes de tasación de posibles incumplimientos.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

6. Debilidad en las acciones adelantadas para tramitar informe de posible incumplimiento contractual derivado del fenómeno de salto de saldo de tarjetas inteligentes sin contacto -TISC-.

DESARROLLO DE AUDITORÍA

Durante la auditoría al proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema -GEAS-, se desarrollaron los siguientes pasos:

- **Entendimiento del proceso:** Se llevaron a cabo consultas a la documentación actual del proceso, incluyendo manuales, guías, procedimientos, instructivos y mapas de riesgos. También se realizó un análisis en busca de controles formales o no oficializados que el área pueda estar utilizando para la gestión de riesgos.
- **Revisión de la normativa vigente aplicable:** Se verificó el cumplimiento de la normativa vigente aplicable.
- **Identificación de riesgos y controles:** Durante la auditoría, se identificaron los riesgos clave que podrían afectar el proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema, y se evaluaron los controles existentes para mitigar su materialización. Se validaron tanto las actividades, como los controles operativos ejecutados en el proceso, los cuales están registrados en diferentes documentos del MIPG (Modelo Integrado de Planeación y Gestión).
- **Elaboración y ejecución del plan de trabajo:** Se basó en el entendimiento adquirido del proceso, lo que permitió determinar la existencia, funcionalidad y aplicación de controles.
- **Identificación de hallazgos, observaciones y recomendaciones:** Como resultado de la comparación entre el criterio (la norma o procedimiento aplicable) y la condición



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

actual, se encontraron diferencias que sirvieron de insumo para la elaboración del informe.

BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS PRUEBAS DE AUDITORÍA REALIZADAS

La Oficina de Control Interno durante la ejecución del trabajo de auditoría adelantó las siguientes pruebas:

1. Validación de la información base para análisis de estados financieros.

Esta prueba de auditoría tuvo como objetivo principal validar la integridad de la información utilizada en el análisis de los estados financieros, asegurando que los datos de los concesionarios se consoliden de manera adecuada en las bases de TRANSMILENIO S.A.

Además, buscó verificar la correcta integración de la información financiera relevante en los tableros de control (Dashboard) y evaluar la consolidación de los informes de estados financieros de concesionarios presentados al Subgerente Económico y a diversos comités de alta gerencia de la entidad.

Para alcanzar este objetivo, se llevaron a cabo diversas actividades. En primer lugar, se definió la población para auditar, considerando todos los concesionarios sometidos a análisis financiero por parte de TRANSMILENIO S.A. Y, posteriormente, se seleccionó una muestra por tipo de concesionario y fase del sistema del SITP de la población definida.

Consecutivamente, se solicitó a la Subgerencia Económica la información financiera de los concesionarios seleccionados en la muestra para las vigencias 2021 y 2022, incluyendo el diligenciamiento de los formatos correspondientes y la revisión de archivos históricos en OneDrive.

Se llevaron a cabo entrevistas con el personal encargado de consolidar la información de los estados financieros. La validación de la congruencia de la información financiera



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

proporcionada por los concesionarios con la información consolidada en archivos históricos y se evidenció la importancia del Dashboard como parte crucial de la prueba.

Asimismo, se examinaron los indicadores presentados en el Dashboard, verificando su coherencia con las líneas de referencia establecidas en el documento P-SE-013 «Análisis financiero y económico de concesiones».

Adicionalmente, se examinó la consolidación de los informes derivados de los análisis financieros de concesiones y su presentación al Subgerente Económico y a los comités de alta gerencia. La prueba reveló algunas debilidades identificadas en este proceso, las cuales fueron consolidadas y detalladas en el Hallazgo 3.

2. Evaluación de la pertinencia de los procedimientos de alertas tempranas y análisis financiero de concesionarios.

La presente prueba de auditoría se centró en evaluar la pertinencia de los procedimientos de alertas tempranas y análisis financiero de concesionarios, con el propósito de identificar posibles duplicaciones o similitudes significativas entre los documentos P-SE-013 «Análisis financiero y económico de concesiones» y P-SE-022 «Alertas tempranas» que pudieran afectar la eficiencia y optimización de los análisis financieros de los concesionarios. El objetivo fue asegurar que estas similitudes no afectaran la capacidad de alertar a la entidad en situaciones donde los resultados indiquen riesgos para la salud financiera de los concesionarios, con potencial impacto en la operatividad y sostenibilidad del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP.

Para llevar a cabo esta evaluación, se establecieron criterios específicos para determinar la similitud entre los documentos, considerando aspectos como coincidencia de actividades, estructura, formato, objeto, datos a analizar, insumos, salidas o productos, entre otros.

Concluida la evaluación, la prueba reveló algunas debilidades identificadas en este proceso, las cuales fueron consolidadas y detalladas en el Hallazgo 2.



3. Seguimiento a las observaciones de la Subgerencia Económica en cuanto a la composición accionaria de los concesionarios según memorando 2023-80300-CI-01212.

Esta prueba de auditoría se centró en dar seguimiento a las observaciones de la Subgerencia Económica respecto a la composición accionaria de los concesionarios, según lo establecido en el memorando 2023-80300-CI-01212. El objetivo principal fue evaluar la gestión del área y el progreso en las iniciativas de mejora continua derivadas de las acciones emprendidas como respuesta a dichas observaciones.

Para lograr este objetivo, se comenzó por definir la población sujeta a la auditoría, enfocándose en las conclusiones y desviaciones señaladas por la Subgerencia Económica durante el periodo fiscal 2022, como se detalla en el memorando 2023-80300-CI-01212 del 22 de diciembre de 2022. A continuación, se solicitó información detallada acerca de las medidas adoptadas para abordar las desviaciones u observaciones registradas por la Subgerencia Económica, en el contexto de las actividades desarrolladas para el seguimiento de los estados financieros de los concesionarios del SITP.

Luego de obtener la información necesaria, se pudo evidenciar las acciones que la Subgerencia Económica ha realizado, de las cuales se resaltan de manera resumida lo siguiente:

- **Composición accionaria de CONEXIÓN MOVIL y ESTE ES MI BUS SAS para el año 2023:** La información requerida por la Subgerencia Económica para la vigencia 2023 ha sido suministrada por CONEXIÓN MOVIL y ESTE ES MI BUS SAS, detallando los porcentajes de participación de sus socios en las certificaciones de composición accionaria correspondientes.
- **Acciones propias de COMPAÑÍA MULTINACIONAL DE TRANSPORTE MASIVO S.A.S.:** Se identificó que las acciones propias readquiridas por la compañía (1.705.173



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

acciones) no se incluyen en el cálculo de participación debido a la suspensión de derechos políticos. El revisor fiscal certificó esta situación en el corte de junio de 2023.

- **Requerimientos y certificaciones de composición accionaria para la Fase III:** Se realizaron requerimientos a ORGANIZACION SUMA S.A.S. - en reorganización, mientras que otros concesionarios de la Fase III, como ESTE ES MI BUS SAS, ETIB SAS, MASIVO CAPITAL SAS, CONNEXIÓN MOVIL, GMOVIL SAS, CONSORCIO EXPRESS SAS, no recibieron requerimientos al remitir información de acuerdo con los contratos suscritos.
- **Registro de acciones embargadas:** No se realizaron requerimientos sobre el registro de acciones embargadas para los concesionarios ORGANIZACION SUMA SAS, MASIVO CAPITAL SAS y ESTE ES MI BUS SAS, basándose en que TRANSMILENIO S.A. no está obligada contractualmente a realizar dicho seguimiento, y no se generó informe correspondiente.
- **Aclaraciones y correcciones en certificaciones de composición accionaria:** No se realizaron requerimientos sobre aclaraciones y/o correcciones en las certificaciones de composición accionaria para ETIB SAS y Capital Bus SAS. Respecto a otros concesionarios como GMOVIL SAS, MASIVO BOGOTA SAS, CONSORCIO EXPRESS SAS, MASIVO CAPITAL SAS, ORGANIZACION SUMA SAS, solo se realizaron requerimientos si la información no se remitió conforme a las obligaciones contractuales.

Con lo anterior, se pudo evidenciar que la información solicitada ha sido proporcionada por los concesionarios en su mayoría, y los requerimientos de la Subgerencia Económica han sido atendidos en aquellos casos en los que se realizaron.

Para complementar el análisis de las acciones derivadas de las observaciones mencionadas en el memorando, se llevó a cabo una consulta con la Subgerencia Jurídica para conocer las medidas tomadas en su ámbito de competencia. En el marco de la indagación preliminar,



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

se confirmó que los concesionarios han cumplido con la obligación de proporcionar la información correspondiente a las composiciones accionarias, facilitando su seguimiento por parte del supervisor del contrato. Este cumplimiento ha conducido a la ausencia de la iniciación de un proceso sancionatorio, ya que la imposición de multas tiene un carácter conminatorio, orientado a garantizar el cumplimiento adecuado de las obligaciones contractuales.

La decisión de no hacer efectiva la cláusula penal también se sustenta en que esta medida está reservada para situaciones de afectación grave a la prestación del servicio concesionado, condición que no fue demostrada en los casos analizados. En consecuencia, esta conclusión refleja la naturaleza preventiva y coercitiva de los instrumentos legales utilizados, alineándose con la intención original de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los concesionarios.

La prueba de auditoría realizada para dar seguimiento a las observaciones de la Subgerencia Económica sobre la composición accionaria de los concesionarios, dejadas en el memorando 2023-80300-CI-01212, evidenció la efectiva gestión de la Subgerencia Económica y Jurídica. Los concesionarios cumplieron con la obligación de proporcionar información detallada, evitando así la apertura de procesos sancionatorios. La decisión de no imponer la cláusula penal se respaldó en la ausencia de afectaciones graves al servicio concesionado. En resumen, la prueba no identificó desviaciones que pudieran configurar un hallazgo de auditoría.

4. Gestión de tasación de incumplimientos de concesionarios del SITP.

La prueba de auditoría se enfocó en la gestión de tasación de incumplimientos de los concesionarios del SITP, con el objetivo principal de evaluar la eficacia de las actividades delineadas en el procedimiento P-SE-018 «Tasación de posibles incumplimientos en contratos de concesión de la operación». Para alcanzar este propósito, se definió la



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

población a auditar, incluyendo los Informes de Posibles Incumplimientos (IPI) generados desde la vigencia 2017, época en la que se formuló la primera versión de dicho procedimiento.

Durante el desarrollo de la auditoría, se llevó a cabo una verificación del flujo de la estimación de la tasación de incumplimientos, particularmente en situaciones donde los concesionarios no operaran los servicios programados o incumplieran los intervalos programados en las rutas asignadas. Además, se evaluó la influencia de la metodología de la Evaluación Integral de la Calidad (EIC) en la determinación de no formular tasaciones por posibles incumplimientos operativos. Esto involucró una investigación para determinar si las áreas de Buses, BRT, Subgerencia Económica y Subgerencia Jurídica configuraron alguna actividad relacionada con la tasación de incumplimientos.

La auditoría también abordó la verificación de posibles tasaciones por incumplimientos de aspectos diferentes a la operación de los servicios o intervalos programados en las rutas asignadas a los concesionarios. Se examinaron detalladamente los flujos de gestión entre la Subgerencia Económica y la Subgerencia Jurídica, evaluando el respaldo proporcionado por esta última a la gestión de los IPI.

Como resultado, la prueba reveló algunas potenciales debilidades identificadas en este proceso, las cuales fueron consolidadas y detalladas en la Observación 5.

5. Verificación de documentación en el Modelo Integrado de Gestión y Planeación (MIPG) para actividades de financiación de proyectos de infraestructura.

En la presente prueba, se llevó a cabo la verificación de la existencia de documentación en el Modelo Integrado de Gestión y Planeación (MIPG) para las actividades de financiación de proyectos de infraestructura, en el contexto del proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema (GESAS). El objetivo principal de esta evaluación fue analizar la



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

existencia y documentación de las actividades clave relacionadas con la financiación de proyectos de infraestructura del SITP, tales como los proyectos de las troncales alimentadoras de la primera línea del metro de la Avenida 68 y la Avenida Ciudad de Cali, así como de la troncal de la Calle 13.

Para alcanzar este propósito, se definió la población a auditar, la cual abarcó documentos del MIPG, como caracterización, funciones del área de la Subgerencia Económica, funciones del proceso GESAS, procedimientos, entre otros elementos más específicos como los mismos convenios de cofinanciación de estos proyectos. El proceso de auditoría incluyó un examen de la documentación con el objetivo de identificar y verificar actividades relacionadas con la gestión financiera de proyectos de infraestructura.

Concluida la evaluación, la prueba reveló algunas debilidades identificadas en este proceso, las cuales fueron consolidadas y detalladas en el Hallazgo 1.

6. Verificación del proceso de traslado de recursos al Fondo de Estabilización Tarifaria – FET, derivados de las unidades de transporte de tarjetas no personalizadas del SITP sin uso.

En el marco de la presente prueba de auditoría, se planteó evaluar la gestión y oportunidad de las actividades relacionadas con el traslado de recursos al Fondo de Estabilización Tarifaria (FET) derivados de las unidades de transporte de tarjetas inteligentes sin contacto (TISC) básicas, específicamente aquellas no personalizadas, expedidas hace más de 5 años y sin uso durante 2 años. El propósito fundamental consistió en validar la integridad de los saldos de unidades de transporte y la efectiva remisión de los recursos al FET, de acuerdo con los plazos y regulaciones establecidos.

Para llevar a cabo esta verificación, se procedió a definir la población y muestra a auditar, abarcando los informes del Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario (SIRCI) de las TISC básicas que cumplen con los criterios mencionados.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Posteriormente, se solicitó y recibió la documentación correspondiente de la Subgerencia Económica.

Se llevó a cabo la validación de los informes del SIRCI por parte de la interventoría, verificando la oportunidad de esta validación dentro del plazo establecido por procedimientos. Se revisaron las consultas de las bases de datos realizadas por la interventoría y se corroboró su confrontación con los informes del SIRCI de los saldos de las TISC básicas identificadas.

Adicionalmente, se solicitó la validación de la información que realiza la Subgerencia Económica, de manera aleatoria en febrero de cada vigencia, sobre la TISC básicas sin posible uso. Se solicitó el oficio de solicitud de traslado de saldos antes de finalizar marzo de cada vigencia a la Fiducia.

Considerando el contexto mencionado, la Oficina de Control Interno emitió una solicitud vía correo electrónico para obtener los respaldos de las diversas acciones descritas anteriormente, correspondientes a los años 2020, 2021 y 2022, los cuales fueron debidamente proporcionados. Tras llevar a cabo la revisión pertinente, aplicando los criterios definidos en el protocolo T-SE-003 «Para la gestión de TISC no personalizadas con unidades de transporte sin posible uso», se concluyó que la actividad se ha ejecutado de acuerdo con lo establecido en dicho protocolo. Por consiguiente, la prueba no identificó desviaciones que pudieran configurar un hallazgo de auditoría, al contrario, se destaca este cumplimiento como una fortaleza en la gestión realizada.

7. Verificación de los controles de las actividades de conciliación de validaciones, ventas y consignaciones en el SITP.

En la presente prueba de auditoría se verificó los controles relacionados con las actividades de conciliación de validaciones, ventas y consignaciones realizadas a través de las Tarjetas Inteligentes Sin Contacto (TISC) en el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). El



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

objetivo principal fue evaluar la eficiencia, efectividad y oportunidad de estos controles, que son fundamentales para asegurar la integridad de los ingresos del Sistema TransMilenio.

En la primera fase, se delimitó la población de auditoría, incluyendo todos los tableros de control del Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario (SIRCI), correspondientes a las semanas calendario entre marzo de 2022 y agosto de 2023. Posteriormente, se procedió a la selección de una muestra de dichos tableros para llevar a cabo la verificación de controles específicos. La muestra seleccionada para validar los controles comprendió todas las validaciones, ventas y consignaciones realizadas en el período del 31 de julio al 6 de agosto de 2023.

La verificación de la muestra incluyó la aplicación de controles para validar información crucial, como la conciliación de ventas de tarjetas, recargas por diferentes medios y validaciones tanto troncales como zonales. Además, se evaluó la aprobación de la información conciliada por el líder de la actividad en el área de recaudo de TRANSMILENIO S.A. Se solicitó y validó el respaldo documental mediante el cual el área de recaudo avala y comparte la información conciliada con el área de remuneración.

Un paso importante fue asegurar que los valores conciliados por concepto de validaciones, ventas y recargas coincidieran con los valores consolidados en los formatos planos utilizados por la aplicación de Oracle para la remuneración de los agentes del Sistema. Finalmente, la prueba no identificó desviaciones que pudieran configurar un hallazgo de auditoría.

8. Verificación de los controles de las actividades de liquidación previa de los agentes del sistema SITP.

Durante el desarrollo de la presente prueba, se llevó a cabo la verificación de la integridad y consistencia de los valores estimados y los insumos utilizados en la liquidación previa de la remuneración de los agentes del sistema del SITP. Se buscó confirmar que dichos valores se alinearan con los registros almacenados en las herramientas de Excel y Oracle, utilizadas



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

para la liquidación de los agentes del sistema, y que fueran coherentes con los datos consignados en las actas de retribución y la información suministrada a la fiduciaria para la efectiva remuneración.

En la primera fase, se definió la población de auditoría, abarcando todas las semanas calendario de remuneración a los agentes del sistema del SITP desde marzo de 2022 hasta agosto de 2023. Posteriormente, se seleccionó una muestra representativa de la remuneración con el propósito de verificar controles específicos, procurando utilizar la misma muestra que en la prueba relacionada con la conciliación de validaciones, ventas y consignaciones en el SITP, para validar todos los controles en el flujo de las actividades de recaudo y remuneración para el mismo período temporal. En este contexto, la muestra seleccionada correspondió a la semana del 31 de julio al 6 de agosto de 2023.

La obtención de datos de entrada para la remuneración se realizó mediante la solicitud de información a las áreas responsables de los datos reportados. Posteriormente, se solicitaron los archivos resultantes de la liquidación previa de la remuneración, llevada a cabo a través de las herramientas de Excel y Oracle y se validó la inclusión de datos proporcionados por las áreas responsables.

Adicionalmente, se requirieron respaldos de la ejecución del control de validación de los valores obtenidos en la liquidación previa, y se solicitaron las actas de retribución e información compartida con la fiduciaria para garantizar la coherencia entre los datos validados y los consignados en estos documentos.

Finalmente, la prueba no identificó desviaciones que pudieran configurar un hallazgo de auditoría, ya que los valores reportados, tanto los obtenidos por las herramientas de cálculo de la remuneración, los consignados en las actas de remuneración, los compartidos a la fiduciaria y los datos de entrada de la remuneración, fueron coherentes e íntegros. Sin



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

embargo, se identificó una oportunidad de mejora para fortalecer este proceso la cual fue consignada y detallada en la Observación 3.

9. Seguimiento a los movimientos de las cuentas bancarias destinadas para los ingresos por recaudo de venta de tarjetas inteligentes sin contacto (CTISC).

La presente prueba se enfocó en realizar un seguimiento a los movimientos de las cuentas bancarias destinadas a los ingresos por recaudo de venta y reintegro asociado a las tarjetas inteligentes sin contacto (TISC). El objetivo principal fue evaluar la efectividad y precisión de los procesos de seguimiento y gestión de estas cuentas, garantizando la integridad y exactitud de las transacciones financieras asociadas.

En la ejecución de esta evaluación, se llevaron a cabo diversas actividades que abarcaron desde la solicitud de información clave hasta la validación de los controles implementados en dichas operaciones. En un primer paso, se solicitó el monto de venta de las tarjetas inteligentes sin contacto (TISC) correspondientes a un periodo específico, abarcando desde marzo de 2022 hasta agosto de 2023. Posteriormente, se requirió de manera detallada la información relacionada con la cuenta bancaria destinada para el recaudo, incluyendo los extractos bancarios correspondientes a ese mismo periodo.

Adicionalmente, se recopilaron respaldos documentales que evidenciaran el seguimiento de los ingresos generados por la venta de las tarjetas inteligentes sin contacto (TISC) durante el periodo analizado. La revisión de los ingresos y desembolsos registrados en la cuenta, respaldados por documentos justificativos, permitió verificar el correcto uso de la cuenta de acuerdo con los procedimientos establecidos, evitando posibles retiros o depósitos no autorizados. La prueba también abarcó el análisis de informes de interventoría sobre los montos obtenidos por la venta de las TISC y la solicitud de evidencia de la ejecución del control de venta.



Para evaluar la consistencia de los saldos, se aplicaron fórmulas definidas en el procedimiento P-SE-023 «Metodología para la actualización del precio de las tarjetas inteligentes sin contacto- TISC a los usuarios» y se compararon con los cálculos realizados por la Subgerencia Económica.

Como resultado, la prueba reveló algunas potenciales debilidades identificadas en este proceso, las cuales fueron consolidadas y detalladas en la Observación 1 y Observación 2.

10. Validación de la tipología documental en el MIPG del Manual del Usuario del Aplicativo para la remuneración de los agentes.

Con el propósito de asegurar la coherencia y pertinencia de la tipología documental en el Marco Integral de Planeación y Gestión (MIPG), se llevó a cabo la presente prueba de auditoría. El objetivo principal de esta prueba fue verificar la adecuación de la tipología documental asignada al «Manual del usuario del aplicativo para la remuneración de los agentes» (código M-SE-002, versión enero de 2020) en relación con las metodologías de procesos del MIPG.

En primer lugar, se exploraron las metodologías de procesos del MIPG para determinar la tipología documental idónea que debía asignarse a este documento, el cual detalla el manejo de la herramienta informática de Oracle empleada para la remuneración previa de los agentes del sistema del SITP. Durante esta fase, se evaluó la necesidad de mantener la tipología documental actual o establecer si se requería una actualización.

Durante la revisión, se constató que el manual detalla de manera precisa los pasos necesarios para llevar a cabo la remuneración de los agentes del sistema a través del aplicativo. No obstante, según lo establecido en el numeral 1 del anexo 1 del procedimiento P-OP-001 «Control de los documentos oficiales del sistema de gestión de TRANSMILENIO S.A», se determinó que este documento debería ser clasificado como un instructivo. Esto se debe a que proporciona indicaciones sobre cómo utilizar el aplicativo. Se observó que el



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

documento está en proceso de actualización, siendo complementado con directrices sobre el tratamiento de datos insumo para la remuneración, la gestión de la seguridad de la información, la definición de usuarios y roles, entre otros aspectos.

En la actualidad, existe una acción de plan de mejoramiento abierta dentro del proceso, que tiene como objetivo la actualización y complementación del manual M-SE-002. Por ende, la prueba de auditoría no identificó desviaciones que pudieran configurar un hallazgo de auditoría ni observaciones, ya que se evidenció que las acciones de mejora están siendo implementadas para fortalecer y actualizar adecuadamente el contenido del manual en cuestión.

11. Comprobación de la integridad de la información de validaciones y transferencia de información a las bases de datos de recaudo mediante pruebas de campo utilizando tarjetas inteligentes sin contacto - TISC.

Esta prueba se centró en la comprobación de la integridad de la información relacionada con las validaciones y la transferencia de datos a las bases de recaudo del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), utilizando tarjetas inteligentes sin contacto - TISC. El objetivo principal era asegurar la coherencia de la información capturada en el campo con la registrada en las bases de datos, garantizando la integridad de las transacciones realizadas mediante estas tarjetas.

En primer lugar, se definió tanto la población como la muestra de auditoría, que incluía todas las tarjetas Tullave en posesión de los colaboradores de la Oficina de Control Interno. Para abordar las dificultades de conectividad en las «zonas grises» identificadas por las áreas técnicas, se solicitó información específica sobre estas zonas a las áreas técnicas de Buses y BRT.

A continuación, se instruyó a los colaboradores de la Oficina de Control Interno para llevar a cabo validaciones en el sistema troncal y zonal durante una semana, registrando detalles



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

esenciales como lugar, fecha y hora de la validación. Luego, se consolidó toda esta información identificando el código de cada tarjeta utilizada.

Se procedió a descargar un informe sobre la utilización de las tarjetas mediante la tecnología NFC a través de las aplicaciones TransMiapp, basándose en la información consolidada. Además, se llevó a cabo una búsqueda en la base de datos FCS Center de Recaudo Bogotá de las transacciones efectuadas con las tarjetas utilizadas en las pruebas, solicitando dicha información a la Subgerencia Económica.

La etapa crucial de la prueba implicó la comparación y análisis de la información recopilada en campo, la descargada a través de las aplicaciones y los informes de las bases de datos del FCS Center de Recaudo Bogotá. El objetivo era validar la presencia de cualquier inconsistencia y asegurarse de que toda la información obtenida en campo, incluyendo la de las zonas grises, estuviera correctamente reflejada en las bases de datos, garantizando así la integridad de la información de recargas y validaciones del SITP. En última instancia, la prueba no identificó desviaciones que pudieran configurar un hallazgo de auditoría.

12. Verificación de los controles sobre Tarjetas TISC Incautadas por elusión en el SITP.

En esta prueba, se llevaron a cabo verificaciones de los controles sobre las Tarjetas Inteligentes sin Contacto (TISC) incautadas por elusión en el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). El objetivo principal consistió en garantizar la adecuada implementación de los controles y procedimientos relacionados con dichas tarjetas, las cuales fueron incautadas por la autoridad policial debido a casos de elusión en el SITP.

Para lograr este propósito, se inició definiendo la población y la muestra de auditoría, que abarcó todas las TISC incautadas por la autoridad policial y actualmente bajo la custodia de la Subgerencia Económica. Posteriormente, se verificó el proceso de bloqueo llevado a cabo



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

por el área, asegurándose de que se haya ejecutado de acuerdo con los procedimientos establecidos.

La prueba incluyó la validación de la existencia de directrices claras para las actividades relacionadas con las TISC incautadas, con un enfoque especial por elusión en el SITP. Se revisaron los protocolos para el bloqueo, almacenamiento, custodia, disposición o desintegración física total de las tarjetas TISC.

Además, se seleccionó una muestra representativa de las tarjetas bajo custodia de la Subgerencia Económica, que se reportaron como bloqueadas. Se realizaron validaciones en el sistema en la estación o paradero más cercano a la sede administrativa de TRANSMILENIO S.A., con el objetivo de verificar la efectividad del bloqueo de estas tarjetas incautadas. Concluida la evaluación, la prueba reveló algunas debilidades identificadas en este proceso, las cuales fueron consolidadas y detalladas en el Hallazgo 2.

13. Seguimiento al fenómeno de salto de saldo en tarjetas inteligentes sin contacto - TISC.

La prueba se enfocó en documentar y describir el fenómeno de salto de saldo en tarjetas inteligentes sin contacto TISC, validando la gestión de la Subgerencia Económica en relación con los requerimientos al concesionario del SIRCI para analizar el fenómeno.

La prueba incluyó definir la metodología para identificar transacciones con salto de saldo en las tarjetas TISC, cuantificar la afectación económica al SITP, la participación de la interventoría como ente supervisor del contrato del SIRCI, especialmente en lo que respecta a este fenómeno, examinar las medidas adoptadas por el concesionario del SIRCI para minimizar o erradicar el fenómeno, y considerar el aporte de otras áreas especializadas en tecnología y análisis jurídicos de TRANSMILENIO S. A.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Como resultado, la prueba reveló algunas posibles debilidades en este proceso, las cuales fueron consolidadas y detalladas en la Observación 6.

DESCRIPCIÓN DE LOS HALLAZGOS EVIDENCIADOS

A raíz de las pruebas efectuadas y del análisis de los datos proporcionados por el área responsable del proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema, los cuales respaldan la implementación de controles y la administración de las actividades inherentes al proceso, se han identificado los siguientes hallazgos:

Hallazgo 1

Ausencia de documentación de las actividades necesarias para gestionar la financiación de nuevos proyectos de infraestructura en la ampliación del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP.

Descripción del hallazgo o situación encontrada:

Durante la auditoría del proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema GEAS, se identificó la ausencia de documentación en el Sistema Integrado de Planeación y Gestión – MIPG-. Esta ausencia se refiere a la falta de registros detallados que describan el proceso, los tiempos, los responsables y los resultados de las actividades vinculadas a los convenios de financiación de proyectos de infraestructura en el Sistema Integrado de Transporte Público -SITP- de Bogotá.

Es importante destacar que esta actividad es nueva para el proceso. Sin embargo, debido a su crucial importancia estratégica para la entidad, es imperativo documentarla de manera oportuna para prevenir la materialización de posibles riesgos.

Lo descrito señala un incumplimiento, ya que no se encuentran documentos de tipo manual, procedimiento, instructivo o protocolo que delinee las actividades establecidas en los convenios de financiación de proyectos de infraestructura. Esto va en contra de las



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

disposiciones establecidas en el Decreto 2609 de 2012 y los principios de la 5ª Dimensión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

La carencia de esta documentación podría desencadenar una serie de consecuencias significativas para la entidad. En primer lugar, existe el riesgo de pérdida de memoria institucional, ya que la mayoría de las personas involucradas en estas actividades son contratistas susceptibles de rotación. Esto podría resultar en reprocesos innecesarios para la entidad. Además, áreas que dependen de esta información documentada podrían verse afectadas, generando posibles interrupciones en sus funciones normales.

La falta de respaldo legal ante posibles procesos judiciales, requerimientos o solicitudes realizadas por autoridades, funcionarios o particulares es otro posible riesgo de esta carencia documental. Además, la falta de una reglamentación clara para la realización de estas actividades a nivel operativo deja espacio para la interpretación individual, lo que podría llevar a inconsistencias en la ejecución de tareas críticas.

En un nivel más amplio, la falta de documentación disminuye la capacidad de asegurar la continuidad operativa y dificulta la transferencia efectiva de conocimiento, especialmente considerando la marcada participación de personal contratista y asesor en las actividades de financiación.

Lo anterior, evidencia incumplimiento por parte de la entidad a los siguientes criterios:

1. Artículos 1, 2 y 3 del Decreto 2609 de 2012: «Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de 2000, parcialmente los artículos 58 y 59 de la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de Gestión Documental para todas las Entidades del Estado».
 - Artículo 1º: **Ámbito de aplicación.** El presente decreto comprende a la Administración Pública en sus diferentes niveles, nacional, departamental, distrital, municipal; de las entidades territoriales indígenas y demás entidades territoriales que se creen por ley;

de las divisiones administrativas; las entidades privadas que cumplen funciones públicas, a las entidades del Estado en las distintas ramas del poder; y demás organismos regulados por la Ley 594 de 2000 (Ley General de Archivos).

- Artículo 2°. Tipos de información. Las normas del presente decreto se aplicarán a cualquier tipo de información producida y/o recibida por las entidades públicas, sus dependencias y servidores públicos, y en general por cualquier persona que desarrolle actividades inherentes a la función de dicha entidad o que hayan sido delegados por esta, independientemente del soporte y medio de registro (análogo o digital) en que se produzcan, y que se conservan en: (...)
- Artículo 3°. Responsabilidad de la gestión de documentos. La gestión de documentos está asociada a la actividad administrativa del Estado, al cumplimiento de las funciones y al desarrollo de los procesos de todas las entidades del Estado; por lo tanto, es responsabilidad de los servidores y empleados públicos, así como los contratistas que presten servicios a las entidades públicas, aplicar las normas que en esta materia establezca el Archivo General de la Nación Jorge Palacios Preciado, y las respectivas entidades públicas.

2. Adicionalmente, de lo establecido en la 5ª Dimensión: «Información y Comunicación» del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), la cual establece que:

«La dimensión tiene como propósito garantizar un adecuado flujo de información interna, es decir aquella que permite la operación interna de una entidad, así como de la información externa, esto es, aquella que le permite una interacción con los ciudadanos; para tales fines se requiere contar con canales de comunicación acordes con las capacidades organizacionales y con lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

En este sentido, es importante que tanto la información como los documentos que la soportan (escrito, electrónico, audiovisual, entre otros) sean

gestionados para facilitar la operación de la entidad, el desarrollo de sus funciones, la seguridad y protección de datos y garantizar la trazabilidad de la gestión.

Por su parte, la comunicación hace posible difundir y transmitir la información de calidad que se genera en toda la entidad, tanto entre dependencias como frente a los grupos de valor. Contar con servidores públicos bien informados, sobre cómo opera la entidad, y con ciudadanos bien informados sobre cómo hacer efectivos sus derechos, fomenta la eficiencia, la eficacia, la calidad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas por parte de la administración y el control social ciudadano» (negrilla fuera del texto original).

Descripción del riesgo:

Posibilidad de pérdida de la memoria institucional por la carencia de documentación de las actividades que se deben realizar en el marco de la financiación de nuevos proyectos de infraestructura.

Recomendaciones:

1. Diseñar e implementar los procedimientos, manuales e instructivos que sean necesarios para garantizar y establecer las políticas que conduzcan al adecuado flujo de información y así asegurar la continuidad operativa y facilitar la transferencia efectiva de conocimiento.

Hallazgo 2

Debilidad en la gestión documental y en la promoción de la Innovación y Conocimiento en TRANSMILENIO S.A. en el Marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG.

Descripción del hallazgo o situación encontrada:



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Durante la auditoría, se llevaron a cabo actividades de revisión centradas en la gestión y cumplimiento documental del Modelo Integral de Planeación y Gestión, enfocándose en las actividades fundamentales del Proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema (GEAS). Estas actividades incluyeron aspectos como el recaudo, la remuneración, la financiación de proyectos de infraestructura y la supervisión de concesiones del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). Como resultado de estas revisiones, se obtuvo las siguientes conclusiones:

1. Revisión de las actividades en los procedimientos de análisis financiero y alertas tempranas.

Se realizó una prueba de auditoría para comparar las actividades establecidas en los procedimientos P-SE-013 «Análisis financiero y económico de concesiones» y P-SE-022 «Alertas tempranas». Se concluye que un porcentaje significativo de las actividades evaluadas muestra similitudes de información. Esta situación es conocida por el área, ya que, en la reunión del 26 de septiembre de 2023, los responsables del análisis de concesiones indicaron que están trabajando en la actualización de los procedimientos P-SE-013 y P-SE-022. Igualmente informan que se ha avanzado en un documento borrador, pero aún no se ha completado el ajuste y la consiguiente publicación.

El equipo auditor de la OCI solicitó el borrador del documento para verificar el progreso y los cambios propuestos en la consolidación del nuevo procedimiento. La Subgerencia Económica remitió el proyecto del documento el 10 de noviembre de 2023, evidenciando que la gestión del área ha generado un documento en la consolidación de los ajustes a las actividades que se desarrollarán en los análisis financieros y alertas tempranas de los concesionarios del SITP, aunque no es el documento definitivo.

Es importante señalar que el procedimiento actual P-SE-022 «Alertas tempranas» se centra en realizar el cálculo de indicadores que apoyen el análisis, seguimiento y control de riesgos



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

económicos, financieros y del equilibrio económico de los contratos de concesión de la fase III del SITP, excluyendo las demás fases del sistema. Esta limitación fue informada a la Subgerencia Económica en el informe OCI-2022-027 «Auditoría al Proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema de 2022».

Por lo tanto, el grupo auditor reitera la importancia de incluir en el documento borrador de ajuste a los procedimientos el detalle de las actividades para el análisis financiero y económico de todos los contratos de concesión del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, así como la generación de alertas tempranas para un diagnóstico oportuno de la situación financiera de las concesiones del SITP. Esto servirá como base para la toma de decisiones por parte de la alta dirección de la Entidad.

La falta de actualización y publicación definitiva de los procedimientos P-SE-013 y P-SE-022, puede materializar un riesgo documental y operacional. Este riesgo se origina en la posible ambigüedad y falta de claridad en la gestión de los análisis financieros y de alertas tempranas, lo que podría llevar a interpretaciones erróneas o falta de alineación en las prácticas de análisis de concesiones del SITP.

Además, la exclusión de las demás fases del sistema en el procedimiento P-SE-022 «Alertas tempranas» representa un riesgo operacional, ya que limita la aplicación de la metodología a la Fase III, excluyendo nuevos concesionarios y otros aspectos relevantes. Esto podría resultar en una falta de cobertura completa en la evaluación de riesgos y afectar la capacidad de la entidad para anticipar y abordar problemas financieros en todas las fases del SITP.

2. Lineamientos para el manejo de TISC incautadas por elusión y disposición final de tarjetas.

Se llevó a cabo una prueba con el propósito de verificar la implementación de controles y procedimientos relacionados con las tarjetas inteligentes sin contacto (TISC) incautadas por



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

la autoridad policial debido a la elusión en el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). Específicamente, se examinó el flujo de información de las tarjetas incautadas, reportadas por operativos de la Policía Nacional para el control de la elusión del sistema. Se validaron los procesos de bloqueo de tarjetas, la custodia física de estas, y los lineamientos para la disposición final de las tarjetas físicas. En relación con estas actividades, se verificó, a través de una muestra, el bloqueo efectivo de las tarjetas, contrastando la información con las bases de datos del FCS Center y realizando visitas de campo para comprobar los bloqueos de las tarjetas en los validadores instalados en buses del componente zonal del SITP.

A pesar de la efectividad en el bloqueo de las tarjetas incautadas gestionado por la Subgerencia Económica, se identificó una falta de documentación en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en cuanto a las actividades de bloqueo, custodia, almacenamiento y disposición física final de estas tarjetas. Es esencial definir y documentar claramente estos lineamientos para evitar interpretaciones erróneas o la ejecución de actividades inoportunas en el tratamiento de las tarjetas incautadas por elusión. Es importante destacar que esta actividad es relativamente nueva y surgió a raíz de la pandemia del COVID-19, evidenciando un aumento significativo en novedades por elusión del sistema y manejo irregular de las tarjetas de usuario del SITP.

El escenario descrito podría materializar el riesgo de un aumento en el posible uso indebido de las tarjetas. Aunque se ha constatado que la Subgerencia Económica administra de manera efectiva el bloqueo de las tarjetas incautadas, la carencia de documentación y procedimientos detallados podría elevar el riesgo de un manejo inadecuado o malintencionado de estas tarjetas. Esto podría desembocar en la reutilización no autorizada de tarjetas previamente bloqueadas.

Lo anterior, evidencia incumplimiento por parte de la entidad a los siguientes criterios:



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

1. Anexo 1, en el numeral 1 «Tipos Documentales» describen qué es un manual y un instructivo de la siguiente manera:
 - «Manuales: son documentos que sirven como medios de comunicación y coordinación; permiten registrar y transmitir, de manera ordenada, información sobre antecedentes, objetivos, políticas y otros aspectos de la Entidad. Un Manual puede contener varios procedimientos sobre un tema específico.»
 - «Instructivos: documentos que contienen indicaciones muy precisas sobre cómo realizar una actividad determinada (por ejemplo, Instructivo para manejar el aplicativo GTSAE).»
2. Modelo Integrado de Planeación y Gestión, dimensión de la «Gestión del Conocimiento y la Innovación», en los atributos de calidad:
 - Gestión documental y recopilación de información de los productos generados por todo tipo de fuente.
 - Memoria institucional recopilada y disponible para consulta y análisis.

Descripción del riesgo:

1. Riesgo documental y operacional en análisis financiero y alertas tempranas: La falta de actualización y publicación definitiva de los procedimientos P-SE-013 y P-SE-022 podría generar ambigüedad y falta de alineación en la gestión de análisis financieros y alertas tempranas, representando un riesgo documental y operacional.
2. Riesgo de Uso Indevido de Tarjetas TISC Incautadas: La carencia de documentación en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) sobre el manejo de Tarjetas Inteligentes sin Contacto (TISC) incautadas podría aumentar el riesgo de uso indebido y manejo inadecuado de estas tarjetas.

Recomendaciones:

1. Finalizar y publicar el documento actualizado que consolide los procedimientos P-SE-013 y P-SE-022, incorporando detalladamente las actividades y segregación de funciones para las diferentes personas que participan en los pasos clave, relacionadas con el análisis financiero y económico de todas las fases de los contratos de concesión del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP.
2. Documentar en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) los procedimientos y directrices vinculados a las actividades de bloqueo, custodia, almacenamiento, disposición física final y demás acciones pertinentes para la gestión de las Tarjetas Inteligentes sin Contacto (TISC) incautadas, específicamente en casos relacionados con la elusión y otras prácticas irregulares de uso indebido de tarjetas.
3. Realizar, una vez efectuados los ajustes formales en los documentos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, sesiones de socialización en la Subgerencia Económica y demás miembros del personal involucrados. Esto garantizará la correcta difusión de los cambios realizados.

Hallazgo 3

Incumplimiento en la caracterización del proceso de GEAS y procedimientos de análisis financiero y alertas tempranas de concesionarios del SITP.

Descripción del hallazgo o situación encontrada:

Durante la auditoría al proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema (GEAS), se realizó una prueba para validar la integridad de la información utilizada en el análisis de los estados financieros. El objetivo fue verificar la consolidación adecuada de los datos financieros de los concesionarios en las bases de datos de TRANSMILENIO S.A. Además, se evaluó la correcta integración de la información financiera relevante en los tableros de



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

control (Dashboard), herramientas de sistemas de inteligencia de negocios (BI) adoptada. Se examinaron los informes consolidados derivados de los análisis financieros y las decisiones tomadas con base en esta información, considerando las actividades y productos definidos en los documentos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), como la caracterización del proceso y los procedimientos P-SE-013 «Análisis financiero y económico de concesiones» y P-SE-022 «Alertas tempranas». A continuación, se detallan los resultados obtenidos y las situaciones evidenciadas:

1. Modelo de proyección financiera definido como salida en la caracterización del proceso.

Durante la auditoría del proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema (GEAS), se observó que una de las actividades definidas en el «Hacer» de la caracterización versión 2 del proceso es: «Estudiar y analizar los estados financieros de los concesionarios y la información entregada por la fiduciaria». Una de las salidas esperadas es un «Modelo de proyección de la situación financiera de los concesionarios». No obstante, en la revisión de la información suministrada por la dependencia no reveló la existencia de dicho modelo. En una reunión por TEAMS el 9 de noviembre de 2023, las profesionales a cargo del Dashboard del área confirmaron que esta herramienta no genera proyecciones financieras.

Además, el 23 de noviembre de 2023, el Profesional Especializado grado 5 – Supervisión Concesiones afirmó que el modelo «no ha sido implementado por falta de recursos». Si bien la Subgerencia Económica expresó en la reunión citada anteriormente que, se realizan proyecciones a un concesionario cuando surge la necesidad y en casos muy puntuales, también mencionan que no existe un modelo de proyecciones financieras para todos los concesionarios como se establece en la salida de la caracterización.

Este hallazgo señala un incumplimiento de lo establecido en la caracterización del proceso y en la actividad 80 del procedimiento P-SE-022 «Alertas Tempranas», que especifica:



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

«Verificar y analizar los resultados obtenidos en la consolidación de indicadores financieros, operativos, de remuneración y ***sus proyecciones***», dichas proyecciones no se evidenciaron dentro de la información remitida por el área. Así mismo, dentro del procedimiento P-SE-022 se menciona que la periodicidad es trimestral y no específica si se deben hacer ciertas actividades cuando se requiera o surja la necesidad, como lo menciona la Subgerencia Económica.

Es crucial destacar la importancia del modelo financiero, según lo establecido en el procedimiento P-SE-013 y P-SE-022, donde, en su numeral 5 «Definiciones», indica que el análisis financiero y económico es una «técnica o herramienta que, mediante el empleo de métodos de estudio, permite entender y comprender el comportamiento del pasado financiero de una compañía y conocer su capacidad de financiamiento e inversión propia, así como ***proyectar el comportamiento futuro de la misma como insumo para la toma de decisiones***».

2. Herramienta de visualización de datos de alertas tempranas - (Dashboard).

Como se detalló anteriormente, en las pruebas realizadas por el equipo auditor se verificaron las actividades consignadas en los procedimientos P-SE-013 «Análisis financiero y económico de concesiones» y P-SE-022 «Alertas tempranas». Se solicitó a la Subgerencia Económica la herramienta que contempla las alertas tempranas, en este caso, el visualizador de datos (Dashboard) incorporado por el área. Al comparar las cifras con los indicadores de las presentaciones ejecutivas presentadas al Subgerente Económico, se evidenciaron varias diferencias e inconsistencias.

Al consultar con el área, vía TEAMS el 9 de noviembre de 2023, los profesionales encargados mencionaron que, «dicho aplicativo no es un insumo para la consignación de los informes de análisis financiero, toda vez que, por el volumen de la información y al ser diseñado en



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Excel, el archivo superó su capacidad y genera errores en el cálculo, por lo anterior, se definió al interior del área mantener el documento como «histórico».

Así mismo, por medio de correo electrónico del 25 de octubre de 2023, el Profesional Especializado grado 5 – Supervisión Concesiones indicó lo siguiente: «Es de precisar que la información de remuneración y operativa no se encuentra incorporada en el Dashboard con corte a diciembre de 2022; lo anterior en consideración a que al interior de la Subgerencia Económica se está trabajando en la consolidación de los procedimientos «P-SE-022 Alertas tempranas» y «P-SE-013 Análisis financiero y económico de concesiones».

Lo anterior refleja un cumplimiento parcial en la actividad 60 del procedimiento P-SE-022 «Alertas tempranas», que menciona: «Consolidar y cargar la información financiera, de remuneración y operativa al modelo de alertas tempranas (Dashboard)», en cuanto el Dashboard no está siendo consumido por los diferentes usuarios participantes en esta actividad.

3. Herramientas para el análisis financiero realizado para cada una de las concesiones.

Dentro de las evidencias suministradas por la Subgerencia Económica y evaluadas por el equipo auditor de la OCI, se revisaron ocho presentaciones ejecutivas al 31 de diciembre de 2022, presentadas al Subgerente Económico y en el Comité de Seguimiento del SITP.

Al comparar los elementos registrados en las presentaciones con las herramientas de análisis financiero de concesiones descritas en el numeral 6 «Condiciones Generales» del procedimiento P-SE-013, que indica:

«A través de los siguientes elementos se realiza el análisis financiero y económico a los estados financieros de los concesionarios:

- Comparación de datos:
 - Con respecto al tiempo (exige datos homogéneos y uniformes). Se refiere a la información financiera de diferentes periodos de acuerdo con el análisis requerido.
 - **Con respecto a otras empresas de la misma fase o del sistema.**
 - **Con respecto a otras empresas del mismo sector económico.**
- Métodos para el análisis financiero y económico:
 - **Vertical: Porcentajes integrales o Razones simples**
 - **Horizontal: Aumentos y disminuciones**
 - Análisis histórico
 - Indicadores financieros»

Por lo anterior, se concluyó que no todas las herramientas incluidas en el mencionado documento se tienen en cuenta en la revisión de información de los concesionarios, toda vez que, en los documentos remitidos por el área no se evidenció el análisis vertical, horizontal, comparativo con empresas de la misma fase y con respecto a empresas del mismo sector.

Con base en los tres numerales anteriores y considerando que el objetivo de los análisis es realizar un seguimiento a la situación financiera de cada uno de los concesionarios para prever riesgos que puedan afectar la sostenibilidad financiera, la falta de proyecciones, no contemplar la totalidad de las herramientas descritas en los procedimientos y no disponer del tablero de visualización de datos, así como informes sin detalle de los cálculos y supuestos utilizados para consolidar los análisis financieros, pueden materializar el riesgo



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

de no identificar de manera oportuna si, en el futuro, los contratos de concesión podrán continuar con el cumplimiento esperado. Esto podría afectar el plan estratégico de TRANSMILENIO S.A. establecido en el acuerdo N° 07 de 2019 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que tiene como objetivo gestionar estrategias para garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP.

Descripción del riesgo:

La falta de implementación de un modelo de proyección financiera, conforme a lo establecido en la caracterización del proceso y el procedimiento P-SE-022 de Alertas Tempranas, podría materializar el riesgo de no anticipar de manera efectiva los desafíos potenciales en la situación financiera de los concesionarios y, por ende, del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). Esta situación también podría impactar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión del Sistema, comprometiendo el logro de los objetivos estratégicos establecidos en el plan de desarrollo distrital, conforme al acuerdo N° 07 de 2019 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Recomendaciones:

1. Evaluar y adoptar una herramienta que facilite la creación de un modelo de proyección de la situación financiera de los concesionarios, como se establece en la caracterización del proceso y la actividad 60 del procedimiento P-SE-013.
2. Revisar y mejorar la herramienta de visualización de datos (Dashboard) utilizada para las alertas tempranas, considerando la eficiencia operativa y la capacidad de manejar grandes volúmenes de datos. Además, de asegurar que el Dashboard sea una herramienta activa de consulta y no solo histórica.
3. Evaluar la conveniencia de enriquecer los informes de análisis financiero para profundizar en las particularidades y supuestos utilizados en los cálculos de indicadores de cada



concesión. Esta medida busca fortalecer la documentación de los análisis financieros haciéndola más integral y robusta.

DESCRIPCIÓN DE LAS OBSERVACIONES

A continuación, se presenta el detalle de las observaciones obtenidas en la ejecución del proceso auditor, las cuales no infringen un criterio en su totalidad, pero que presentan posibles desviaciones u oportunidades de mejora a través del fortalecimiento de los controles definidos y adoptados.

Observación 1

Debilidad en la realización de conciliaciones bancarias de la cuenta que recauda los ingresos por venta de las Tarjetas Inteligentes Sin Contacto – TISC, en cuanto a la falta de detalle en las observaciones cuando existe una partida o cifra que no se puede conciliar.

Descripción de la observación o situación encontrada:

En el marco de la auditoría al proceso de gestión económica de los agentes del sistema GEAS y en cumplimiento de lo dispuesto en el procedimiento P-SE-023 «Metodología para la actualización del precio de las tarjetas inteligentes sin contacto - TISC a los usuarios», se llevó a cabo una revisión detallada del comportamiento de la cuenta bancaria finalizada en 3928, perteneciente a «PATRIMONIOS AUTONOMOS FIDUCIARIA POPULAR S A». Asimismo, se examinaron los controles de ingresos y egresos realizados por la Subgerencia Económica en relación con dicha cuenta.

De esta revisión, se observó que el proceso efectúa conciliaciones bancarias mensuales, las cuales quedan registradas en una hoja de cálculo denominada «Conciliación TISC-TM». Estas conciliaciones se llevan a cabo considerando la información consignada en el cuadro de control y los datos del extracto bancario. Se registran notas cuando se detectan discrepancias; sin embargo, no se evidenció que las divergencias en algunos valores se

cotejaran con la información de otros meses o se efectuara un análisis de las razones de las diferencias.

Por esta razón, se considera que esta actividad puede fortalecerse para brindar información veraz y oportuna sobre los saldos bancarios con un seguimiento y control más efectivo de los ingresos y pagos asociados a esta cuenta. Sería beneficioso implementar un proceso que permita la reconciliación de las diferencias a lo largo de varios meses, asegurando así una gestión más precisa y detallada de los movimientos financieros de la cuenta en cuestión.

Descripción del riesgo:

Posible afectación en el proceso de conciliaciones bancarias de la cuenta que recauda los ingresos por venta de las Tarjetas Inteligentes Sin Contacto – TISC debido a la carencia de un análisis minucioso y detallado de las discrepancias en las conciliaciones bancarias mensuales.

Recomendaciones:

1. Fortalecer el seguimiento de la cuenta bancaria destinada al recaudo por la venta de las TISC, con especial énfasis en la identificación de valores faltantes a lo largo de distintos meses. Este fortalecimiento garantizará una gestión más integral y precisa de los ingresos asociados a dicha cuenta, mejorando así la capacidad del proceso para detectar y abordar posibles discrepancias a lo largo del tiempo.

Observación 2

Seguimiento a la acción de recuperación y reintegro de saldos en cuentas de Tarjetas Inteligentes Sin Contacto – TISC. Ausencia de saldos positivos por ventas.

Descripción de la observación o situación encontrada:

Durante la auditoría del proceso de Gestión Económica de los Agentes de Sistema (GEAS), se evaluó el avance del plan de mejoramiento actual, con un enfoque específico en las



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

acciones propuestas por la Subgerencia Económica para validar la cuenta de recaudo y reintegro del valor de Tarjetas Inteligentes Sin Contacto (TISC).

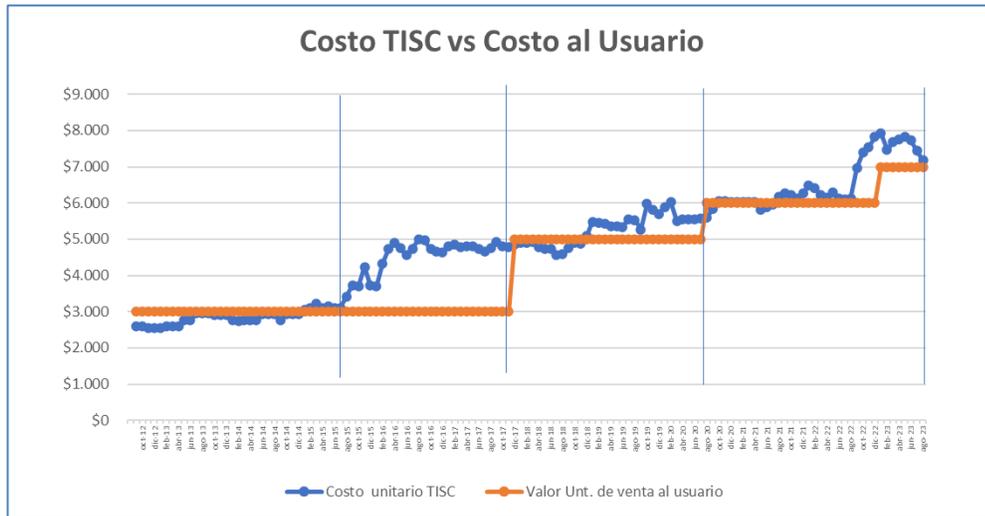
El objetivo de estas acciones era identificar posibles diferencias acumuladas de periodos anteriores, en caso de encontrarlas, se procedería al reintegro de los recursos a las cuentas correspondientes, según lo identificado por la Subgerencia Económica durante la verificación de la cuenta de recaudo por venta de TISC.

En la evaluación realizada, se priorizó la acción dos, del primer hallazgo, que sugiere «Realizar una verificación de la cuenta destinada al recaudo por la venta de tarjetas y reintegro asociado a las Tarjetas Inteligentes Sin Contacto (TISC) utilizadas por los usuarios del Sistema, con el fin de verificar la existencia de diferenciales acumulados de periodos anteriores».

Así mismo, la acción tres del mismo hallazgo, la cual establece «Si como resultado de la verificación de la cuenta dispuesta para el recaudo por venta de las TISC existe un diferencial acumulado de periodos anteriores, realizar el reintegro a las cuentas correspondientes de los recursos de diferente naturaleza que ingresaron a la cuenta utilizada para el recaudo por venta de tarjetas y reintegro de las mismas, en caso de ser requerido e identificado por la Subgerencia Económica durante la verificación de la cuenta».

- **Acción dos del hallazgo uno de la auditoría de vigencia 2022 – Seguimiento a cuentas TISC**

Para esta acción, se observó que se están llevando a cabo verificaciones en la cuenta destinada al recaudo por la venta de tarjetas y reintegro asociado a las Tarjetas Inteligentes Sin Contacto mediante un archivo de Excel denominado «Verificación ctas TISC año 2022». En este documento, se relacionan los valores de compra y venta de TISC, y el comportamiento temporal se presentan en el gráfico siguiente:



Fuente: Información Subgerencia Económica

En el gráfico anterior, se evidencia una diferencia entre el costo unitario de las Tarjetas Inteligentes Sin Contacto (TISC) (línea azul) y el costo unitario de venta al usuario (línea naranja). En el 64% de los meses reportados el costo unitario de TISC supera el valor de venta al usuario y solo en 47 meses se observan saldos positivos por la venta de TISC.

De acuerdo con lo anterior, se resalta que el aumento acumulativo de los costos para el sistema en comparación con lo recuperado por la venta ha disminuido desde la formulación de la metodología de actualización de precios de las tarjetas a los usuarios. Ejemplo de esto es que, entre agosto de 2020 y agosto de 2023 la diferencia es, en algunos casos, de 1000 pesos, es decir una reducción de casi el 50% en relación con las registradas entre agosto de 2015 y diciembre de 2017, donde la diferencia era hasta de 2000 pesos.

A partir de lo expuesto, se identifica que la acción de «Realizar una verificación de la cuenta destinada al recaudo por la venta de tarjetas y reintegro asociado a las Tarjetas Inteligentes Sin Contacto (TISC) utilizadas por los usuarios del Sistema, con el fin de verificar la existencia de diferenciales acumulados de periodos anteriores» ha sido ejecutada por la Subgerencia Económica.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Es importante registrar que este informe se transferirá al auditor designado para el seguimiento del plan de mejoramiento en enero de 2024, con la intención de integrarlo en la evaluación de la efectividad de la acción y su gestión para su respectivo cierre.

- **Acción tres del hallazgo uno de la auditoría de vigencia 2022 – Recuperación y reintegro de saldo a cuentas TISC.**

En relación con la acción tres, se evidencia que, al 28 de febrero de 2022 (fecha de corte de la auditoría que se realizó en el año 2022), la diferencia entre el costo de las tarjetas y los ingresos generados por su venta fue de -\$10.720.812.110, en comparación con -\$11.996.388.754 al 31 de diciembre de 2022, lo que representa un aumento en las pérdidas.

Se destaca que, en diciembre de 2022, se reintegró al FET la suma de \$5.000.000.000, correspondiente al rendimiento financiero acumulado en la cuenta por los valores mantenidos mensualmente, sin utilizarse desde la apertura de la cuenta; en el año 2022, se obtuvo un recaudo de intereses por \$769.317.583 y hasta agosto de 2023, los ingresos por rendimientos de la cuenta ascendieron a \$450.692.928. Con corte a agosto de 2023, la deuda actualizada se sitúa en -\$8.408.111.283.

Así las cosas, es importante resaltar que, este valor continúa aumentando mensualmente ya que el costo de compra de las tarjetas sigue siendo superior al de venta. En este sentido, solo los rendimientos financieros no lograrán alcanzar el punto de equilibrio necesario. Además, es crucial destacar que estos valores no están indexados y no se considera el factor de poder adquisitivo.

En conclusión, se considera pertinente llevar a cabo una revisión y monitoreo permanente de la acción y tomar medidas que aborden la causa raíz del hallazgo.

Descripción del riesgo:



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Posible impacto financiero a largo plazo debido a la persistente diferencia entre el costo unitario de las Tarjetas Inteligentes Sin Contacto (TISC) y el ingreso generado por su venta. Aunque se ha ejecutado la acción de verificar la cuenta de recaudo y reintegro y se ha definido la metodología para actualizar la tarifa de las tarjetas TISC, los resultados muestran un aumento continuo en las pérdidas, evidenciando que los rendimientos financieros y las medidas tomadas hasta ahora no son suficientes para equilibrar la situación. La falta de ajuste por factores como la indexación y el poder adquisitivo podría generar un riesgo financiero significativo.

Recomendaciones:

1. Revisar detalladamente las acciones vigentes en el plan de mejoramiento relacionadas con la recuperación y reintegro de saldos en cuentas TISC, con el objetivo de identificar oportunidades de mejora que aborden la persistente disparidad entre el costo de compra y el precio de venta al usuario. Asimismo, considerar la posibilidad de indexar los valores y evaluar el impacto del poder adquisitivo en la formulación de precios y en la recuperación de los saldos. Estas mejoras deben ir direccionadas a eliminar la causa raíz de los hallazgos reportados y optimizar el proceso de Gestión Económica de los Agentes de Sistema (GEAS).

Observación 3

Ausencia de un instructivo enmarcado en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, para detallar el manejo de herramientas de procesamiento de información y validación en la remuneración de los agentes del SITP.

Descripción de la observación o situación encontrada:

Durante la auditoría del proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema GEAS, se observó la carencia de documentación formal en el Sistema Integrado de Planeación y Gestión – MIPG. La falta de información específica se relaciona con la ausencia de detalles



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

sobre el manejo de las herramientas empleadas en el procesamiento y validación de datos para la remuneración de los agentes del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP de Bogotá.

Al validar el proceso de remuneración, el grupo auditor identificó y confirmó varios controles implementados por la Subgerencia Económica para calcular la remuneración de los agentes del sistema. Se constató la existencia de dos herramientas de cálculo:

1. La primera semiautomatizada a través de un desarrollo en Oracle, que está documentada en el Manual del Usuario (M-SE-002) del aplicativo para la remuneración, versión 1.
2. La segunda utiliza una formulación compleja en archivos de formato Excel, respaldada por un documento interno que brinda instrucciones generales sobre el uso del archivo.

Al cotejar la información de las actas de remuneración con los resultados generados por Oracle y Excel, no se encontraron diferencias, lo que permitió confirmar que la información registrada en dichas actas es coherente con la calculada por ambas metodologías para el periodo comprendido entre el 31 de julio al 3 de agosto de 2023, el cual fue tomado como muestra.

Sin embargo, se identificó la alta complejidad en el manejo de la herramienta de cálculo de Excel. Esta oficina sugiere fortalecer el documento interno de usuario y considera conveniente formalizarlo como un instructivo del MIPG.

Esta medida buscaría minimizar el riesgo de posibles errores en la remuneración derivados de un manejo inadecuado de las herramientas de cálculo. Además, facilitaría la inducción de nuevos colaboradores en el proceso de remuneración, especialmente en casos de ausencias por motivos administrativos, de salud u otros.

Descripción del riesgo:

Posible riesgo de errores en el proceso de remuneración de los agentes del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) debido a la falta de formalización y detallado en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) sobre el manejo de las herramientas de procesamiento y validación de información. La complejidad en la utilización de la herramienta de cálculo en Excel presenta un riesgo potencial de errores en la remuneración, especialmente en situaciones de ausencia de personal clave.

Recomendaciones:

- 1 Evaluar la conveniencia de desarrollar un instructivo que simplifique la tarea de interpretar y trabajar con la información procesada en la matriz (Excel pagos SITP). Este instructivo sería especialmente útil para calcular la remuneración de los agentes del sistema y la posterior comparación con la información de remuneración obtenida con la herramienta de cálculo desarrollada en ORACLE, contribuyendo así a mejorar el proceso de remuneración y asegurar su eficiencia, independientemente del usuario que realice estas tareas.

Observación 4

Pertinencia de adoptar los Decretos 1378 de 2021 y 1611 de 2022 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la gestión financiera de concesionarios del SITP, en cuanto a seguimiento de situación financiera mediante indicadores y análisis de riesgos en los estados financieros.

Descripción de la observación o situación encontrada:

Durante la auditoría al proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema (GEAS), se llevó a cabo una prueba para validar la integridad de la información utilizada en el análisis de los estados financieros. En esta prueba, se consultó la normativa interna y externa

aplicable en los seguimientos de la salud financiera de los concesionarios del SITP. Como resultado, se identificaron dos posibles casos normativos que podrían ser considerados por el proceso para la incorporación de las actividades de análisis financiero realizadas por la Subgerencia Económica. A continuación, se exponen estos dos casos.

1. Alertas y criterios sobre deterioros patrimoniales y riesgos de insolvencia.

Artículo 2.2.1.18.2 del El Decreto 1378 del 28 de octubre de 2021, sobre alertas y criterios sobre deterioros patrimoniales y riesgos de insolvencia, que establece: «los administradores sociales deben realizar monitoreos de los estados financieros, la información financiera y las proyecciones de la sociedad comercial. Su objetivo es determinar la existencia o posibilidad de deterioros patrimoniales y riesgos de insolvencia. En caso de que existan, deben informar de inmediato los resultados y proporcionar los respaldos de dichos análisis al máximo órgano social para que este pueda tomar las decisiones correspondientes». Los indicadores detallados en el documento son los siguientes:

INDICADOR	DIMENSIÓN	FÓRMULA
Posición patrimonial negativa	Deterioro Patrimonial	Patrimonio total < \$0
Dos periodos consecutivos de cierre con utilidad negativa en el resultado del ejercicio	Deterioro Patrimonial	(Resultado del ejercicio anterior < \$0) y (Resultado del último ejercicio < \$0)
Dos periodos consecutivos de cierre con razón corriente inferior a 1,0	Riesgo de Insolvencia	(Activo Corriente / Pasivo Corriente < 1,0, del ejercicio anterior) y (Activo Corriente / Pasivo Corriente < 1,0, del último ejercicio)

Fuente: Decreto 1378, emitido el 28 de octubre de 2021, en su artículo 2.2.1.18.2

Al examinar las notas a los estados financieros de los concesionarios de la muestra, se observó que se reportaba un ítem denominado «Negocio en marcha», vinculado al decreto mencionado anteriormente. Sin embargo, la Subgerencia Económica no se pronunció sobre estos indicadores en las presentaciones ejecutivas.

2. Naturaleza y alcance de los riesgos que surgen de los instrumentos financieros.

El Decreto 1611 del 5 de agosto de 2022, en el anexo técnico 2022 de las normas de información financiera, Grupo 1, aborda en el ítem de Instrumentos financieros, información a revelar. Específicamente, se refiere a la sección titulada «Naturaleza y alcance de los riesgos que surgen de los instrumentos financieros», donde se detallan diversos tipos de riesgos que pueden incidir en la salud financiera, como el riesgo de crédito, riesgo de liquidez y riesgo de mercado.

Recomendaciones:

- 1 Evaluar la pertinencia de incorporar, en sus actividades de análisis financiero de los concesionarios del SITP, las directrices establecidas por los Decretos 1378 de 2021 y 1611 de 2022 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Específicamente, se sugiere considerar la implementación de monitoreos adicionales en los estados financieros, la información financiera y las proyecciones de la sociedad comercial, en línea con lo establecido en el Decreto 1378. Asimismo, se sugiere analizar y tener en cuenta las revelaciones relacionadas con la naturaleza y alcance de los riesgos de instrumentos financieros, según lo especificado en el Anexo Técnico 2022 del Decreto 1611.

Observación 5

Debilidad en la estructuración y aplicación del procedimiento P-SE-018 «Tasación de posibles incumplimientos en contratos de concesión de la operación» y ausencia de base de datos de los informes de tasación de posibles incumplimientos.

Descripción de la observación o situación encontrada:



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Durante la auditoría al proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema (GEAS), se realizó una prueba para evaluar la eficacia y la frecuencia de aplicación del procedimiento P-SE-018 de 2022, denominado «Tasación de posibles incumplimientos en contratos de concesión de la operación». Como resultado, se identificaron dos posibles debilidades que podrían considerarse en el proceso para fortalecer las actividades de tasación respaldadas por la subgerencia económica. A continuación, se detallan estos dos casos.

1. Tasación por el incumplimiento de intervalos programados en las rutas asignadas vs Evaluación Integral de la Calidad (EIC)

El proceso de tasación por el incumplimiento de intervalos programados en las rutas asignadas, según el procedimiento establecido, comienza con la recepción de informes sobre posibles incumplimientos de frecuencias por parte de la firma interventora o personal operativo. Posteriormente, el informe se remite a la Subgerencia Jurídica, que, tras análisis y descargos, determina la viabilidad del incumplimiento y, en caso afirmativo, lo envía a la Subgerencia Económica para la tasación. Este proceso implica la solicitud y análisis de datos operativos, como kilómetros no ejecutados e índices de pasajeros-kilómetro, seguido de un cálculo de ingresos no recibidos mediante tarifas y demandas no atendidas. El informe económico resultante se somete a revisión y aprobación antes de ser remitido nuevamente a la Subgerencia Jurídica para continuar con la investigación.

Para validar estas actividades, se solicitó la relación de investigaciones de posibles incumplimientos (IPIS) información que fue remitida por la Subgerencia Jurídica y Económica al equipo auditor. Se observó que desde 2019, solo se han tasado dos posibles incumplimientos. En uno de ellos, se identificó que el procedimiento utilizado no coincidió con el P-SE-018, sino con las cláusulas contractuales. En cuanto a la segunda tasación, no fue posible determinar la fórmula aplicada debido a la falta de información completa proporcionada por la Subgerencia Jurídica y la ausencia de remisión por parte de la Subgerencia Económica.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

En este contexto, se verificó si la metodología de Evaluación Integral de la Calidad (EIC) aplicada a los concesionarios incluye indicadores operacionales que midan la efectividad o regularidad de los intervalos de las rutas asignadas. La revisión reveló que, para el componente zonal, existe el procedimiento P-DB-023, que mide el índice de gestión de regularidad del servicio de la Evaluación Integral de Calidad (EIC). Este procedimiento describe las actividades para calcular el Índice de Regularidad del Intervalo (IRI), componente fundamental de la Evaluación Trimestral de la Calidad ETIC, la cual resulta en un factor de descuento a la remuneración, conforme al Manual de Niveles de Servicio del Componente Zonal con código M-DB-005 de 2022. Esta situación podría explicar la ausencia de activación del procedimiento de tasación P-SE-018 de 2022 desde 2019 en las actividades de Tasación por incumplimiento de intervalos programados en las rutas asignadas.

Además, se observó que la Evaluación Integral de la Calidad (EIC) aborda otros indicadores relevantes, como la Gestión de la Seguridad Vial, Gestión de Cumplimiento de Servicios, Gestión de Mantenimiento, Gestión de Conducta Operacional y el Indicador del componente ITS, que, en conjunto con el Índice de Regularidad del Intervalo (IRI), generan la Evaluación Trimestral de la Calidad (ETIC) y definen un factor de descuento (F(QETIC)). Este último, podría tener relación con la inactividad del procedimiento de tasación P-SE-018 de 2022 desde 2019.

La falta de congruencia entre el procedimiento P-SE-018 y las actividades de tasación por incumplimiento de intervalos programados, junto con la presencia de indicadores operativos en la Evaluación Integral de la Calidad (EIC), podría generar discrepancias en la efectividad del proceso de tasación y la correcta aplicación de descuentos, lo que potencialmente afectaría la gestión económica de los agentes del sistema.

Con base en lo anterior, se recomienda al proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema (GEAS), responsable de la actualización, modificación y mantenimiento del procedimiento P-SE-018 de 2022, que, en colaboración con las diferentes áreas



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

involucradas, evalúe la pertinencia de este documento e identifique la necesidad de ajustarlo para que se adecue a la realidad operacional, considerando las actividades asumidas por la metodología de la Evaluación Integral de la Calidad (EIC) aplicada a los concesionarios del SITP.

2. Ausencia de repositorio o bases de datos que brinden información rápida y oportuna de investigaciones de posibles incumplimientos.

Se observa la carencia de un repositorio o base de datos que brinde información accesible y actualizada sobre investigaciones de posibles incumplimientos. Al solicitar informes desde 2017 hasta octubre de 2022 a la Subgerencia Jurídica y Económica, solo se recibió información a partir de 2019. La falta de conservación de registros anteriores, atribuida al cambio en las herramientas de gestión documental, plantea un riesgo potencial. En casos de solicitudes de entes de control externo o procesos judiciales, la entidad podría no responder de manera ágil y oportuna.

Recomendaciones:

- 1 Evaluar la pertinencia del documento P-SE-018 de 2022 «Tasación de posibles incumplimientos en contratos de concesión de la operación» y, en colaboración con las diferentes áreas involucradas, identificar la necesidad de ajustarlo para que se adecue a la realidad operacional, considerando las actividades asumidas por la metodología de la Evaluación Integral de la Calidad (EIC) aplicada a los concesionarios del SITP. Se sugiere que este proceso sea llevado a cabo por el GEAS, responsable de la actualización, modificación y mantenimiento del procedimiento.
- 2 Evaluar la viabilidad de crear un repositorio o bitácora en la Subgerencia Económica para lograr un control más efectivo de informes de posibles incumplimientos y tasaciones gestionadas en el área.

Observación 6

Debilidad en las acciones adelantadas para tramitar informe de posible incumplimiento contractual derivado del fenómeno de salto de saldo de tarjetas inteligentes sin contacto - TISC.

Descripción de la observación o situación encontrada:

Durante la auditoría al proceso de Gestión Económica de los Agentes del Sistema (GEAS) se realizó una prueba de auditoría para evaluar el seguimiento al fenómeno de salto de saldo en Tarjetas Inteligentes Sin Contacto – TISC utilizadas por los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá por parte de la Subgerencia Económica. A continuación, se presenta una descripción del fenómeno:

Tabla 1. Salto en el Saldo de la Tarjeta de - \$1.200 a \$8.800

Fecha de Transacción	Tipo de Transacción	Dispositivo	Saldo de Tarjeta Anterior	Valor de Carga	Pagado Valor	Saldo de Tarjeta	Negativo
24-06-2021 13:29:39	Carga de Tarjeta	610001594	0	6.000	0	6.000	300
25-06-2021 06:14:22	Deducción de Tarjeta	220003190	5.700	0	2.300	3.400	0
25-06-2021 13:42:19	Deducción de Tarjeta	220004292	3.400	0	2.300	1.100	0
26-06-2021 07:25:31	Deducción de Tarjeta	220005250	1.100	0	1.100	0	1.200
02-07-2021 16:55:01	Deducción de Tarjeta	220001184	8.800	0	2.300	6.500	0

Fuente: Memorando 2022-ER-60682 de diciembre de 2022

En la imagen anterior, se presenta la secuencia de eventos relacionados con el uso de una tarjeta. El 24 de junio de 2021, a las 13:29, se recargó la tarjeta con \$6.000. Considerando un saldo previo negativo de \$300, el nuevo saldo resultante fue de \$5.700.

Al día siguiente, el 25 de junio de 2021, a las 6:14 a. m., se realizó una transacción de \$2.300 para un viaje en el componente zonal del SITP. Esto dejó un saldo de \$3.400. Más tarde, ese mismo día, a las 13:42, se efectuó otra transacción de \$2.300 por un nuevo viaje zonal, dejando el saldo en \$1.100.

El 26 de junio de 2021, se utilizó la tarjeta nuevamente para un viaje zonal por \$2.300. Sin embargo, como el saldo disponible era solo de \$1.100, resultó en un saldo negativo de \$1.200. En este punto, el usuario debería haber recargado la tarjeta para continuar utilizando el sistema. Sin embargo, no hay datos que indiquen una recarga, y en lugar de eso, el 2 de julio de 2021, se registró otra transacción de \$2.300 para un viaje zonal. Curiosamente, el saldo reportado no concuerda, mostrando un valor inesperado de \$8.800 y un nuevo saldo de \$6.500. Este fenómeno se ha identificado en este ejercicio de auditoría como un salto de saldo en tarjetas TISC.

Luego de las investigaciones realizadas por la Subgerencia Económica y las solicitudes al concesionario del SIRCI, se identificó que los «saltos de saldos» en las tarjetas pueden atribuirse a transacciones conocidas como «Excepción de recarga». Este fenómeno señala una manipulación indebida en el proceso de recargas de tarjetas TISC.

En la siguiente imagen se presenta una transacción de tipo «Excepción de recarga», que ayuda a explicar y complementar la secuencia de transacciones y los saldos que no concordaban en el ejemplo previamente mostrado.

Tabla 1. Salto en el Saldo de la Tarjeta de - \$1.200 a \$8.800

Fecha de Transacción	Tipo de Transacción	Dispositivo	Saldo de Tarjeta Anterior	Valor de Carga	Pagado Valor	Saldo de Tarjeta	Negativo
24-06-2021 13:29:39	Carga de Tarjeta	610001594	0	6.000	0	6.000	300
25-06-2021 06:14:22	Deducción de Tarjeta	220003190	5.700	0	2.300	3.400	0
25-06-2021 13:42:19	Deducción de Tarjeta	220004292	3.400	0	2.300	1.100	0
26-06-2021 07:25:31	Deducción de Tarjeta	220005250	1.100	0	1.100	0	1.200
26-06-2021 18:18:27	Excepción de Recarga	610000554	0	10.000	0	10.000	1.200
02-07-2021 16:55:01	Deducción de Tarjeta	220001184	8.800	0	2.300	6.500	0

Fuente: Memorando 2022-ER-60682 de diciembre de 2022

En la imagen previa, destacado en azul, se nota que el usuario realmente recargó la tarjeta con \$10.000, el 26 de junio de 2021 a las 18:18. Considerando que la tarjeta tenía un saldo



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

negativo de \$1.200, la recarga explica el nuevo saldo de \$8.800. Sin embargo, es importante señalar que esta recarga fue categorizada como una «Excepción de recarga».

Después de comprender el fenómeno de los saltos de saldo en las tarjetas TISC, la prueba de auditoría se enfocó en verificar la labor de la Subgerencia Económica en el análisis de este fenómeno y en la definición de la metodología para estimar el impacto económico en el SITP. Durante este proceso, se encontraron varios comunicados emitidos por TRANSMILENIO S.A. que buscaban entender completamente el fenómeno y cuantificar las afectaciones económicas que el concesionario del SIRCI debería asumir. A continuación, se resaltan los puntos más importantes de las comunicaciones analizadas:

- **Memorando 2022-EE-00514 de enero de 2022:** TMSA informa al concesionario del SIRCI sobre 40 TISC con inconsistencias en registros de transacciones y solicita investigación y acciones para evitar estas situaciones.
- **Memorando 2022-EE-12583 de mayo de 2022:** TMSA reporta al concesionario del SIRCI 102 TISC adicionales con inconsistencias en registros de transacciones y reitera las inconsistencias anteriores de las 40 TISC.
- **Memorando 2022-ER-26925 de junio de 2022:** El concesionario del SIRCI solicita plazo para responder a los requerimientos de inconsistencias en registros de transacciones de TICS.
- **Memorando 2022-ER-60682 de diciembre de 2022:** El concesionario del SIRCI acepta transacciones inconsistentes en TICS, implementa medidas, y adjunta un informe de LG CNS que estima una afectación de \$2,993,235,468 desde octubre de 2017 a julio de 2021.
- **Memorando 2023-EE-15116 de marzo de 2023:** El concesionario del SIRCI responde a TMSA explicando posibles inconsistencias en el informe de LG CNS y revisa



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

detalladamente casos identificados por TMSA no presentes en la base de datos de LG CNS.

- **Memorando 2023-EE-11114 de mayo de 2023:** TMSA solicita al concesionario del SIRCI resultados de casos identificados con presunto incremento de saldo no reflejados en el informe de LG CNS. La solicitud aún no ha sido respondida de manera sustantiva.
- **Memorando 2023-ER-21858 de mayo de 2023:** El concesionario del SIRCI remite documentos de la reclamación a la aseguradora Chubb, aceptando una indemnización por \$538,726,768 por eventos descubiertos el 31 de octubre de 2019.
- **Memorando 2023-ER-25145 de mayo de 2023:** El concesionario del SIRCI solicita ampliación de plazo hasta el 1 de junio de 2023 para contestar los requerimientos de inconsistencias en registros de transacciones de TICS fuera del reporte de LG CNS.
- **Memorando 2023-EE-11858 de mayo de 2023:** TMSA solicita al consorcio supervisor del SIRCI realizar un análisis de la garantía suministrada y no ha sido respondida de manera sustantiva.
- **Memorando 2023-ER-27562 de junio de 2023:** El concesionario del SIRCI responde a TMSA mencionando que las transacciones de TICS no presentes en el informe de LG CNS están encoladas como excepciones en los dispositivos y ya fueron enviadas al sistema para conciliación.
- **Memorando 2023-EE-19558 de agosto de 2023:** TMSA solicita al concesionario del SIRCI la base de datos completa del informe de LG CNS con todos los casos de incremento de saldo injustificado en TISC para un análisis integral del fenómeno.
- **Memorando 2023-EE-20813 de agosto de 2023:** TMSA autoriza la consignación del monto reconocido por Chubb sin aceptar total o parcialmente la cuantificación del impacto económico de los incrementos de saldo sin justificación en tarjetas TISC.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

- **Memorando 2023-ER-40180 de agosto de 2023:** El concesionario del SIRCI responde a TMSA que inició el ajuste para que TMSA sea beneficiario del monto reconocido por Chubb. No se ha respondido sustantivamente a las solicitudes de los memorandos 2023-EE-04830 y 2023-EE-11114.
- **Memorando 2023-ER-42015 de septiembre de 2023:** El concesionario del SIRCI adelanta gestiones para subsanar documentos de reclamaciones ante Chubb y propone una prueba piloto para definir la metodología de identificación de saltos de saldo en tarjetas TICS, comenzando en octubre de 2023.

De lo anterior, la Oficina de Control Interno llega a las siguientes conclusiones:

- 1 El fenómeno de salto de saldo en tarjetas TISC se evidencia desde octubre de 2017. El concesionario del SIRCI investigó el fenómeno y cuantificó una afectación de \$2.993'235.468 hasta septiembre de 2021, siendo esta la base técnica para iniciar el reconocimiento a la aseguradora antes de la comunicación de TMSA en enero de 2022.
- 2 El fenómeno de salto de saldo en tarjetas TISC persiste desde julio de 2021, como se evidencia en la validación realizada por TMSA (memorando 2022-EE-00514) para un caso en particular sucedido el 6 de octubre de 2021.
- 3 Desde enero de 2022 hasta noviembre de 2023 no se logró que el concesionario del SIRCI estimará la afectación económica total del fenómeno de saltos de saldo de tarjetas TISC.
- 4 No se identificó en las comunicaciones la consideración de indexar las afectaciones económicas desde octubre de 2017 hasta noviembre de 2023.

Por otra parte, desde el ámbito legal y contractual, se advierte que a la luz de las cláusulas del Contrato No.001 de 2011, Recaudo Bogotá se obliga a lo siguiente en la ejecución contractual:



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

- **16.11** «Cumplir cabalmente con las condiciones y modalidad previstas contractualmente para la ejecución y desarrollo de la concesión».
- **16.14** «Responder de manera completa y veraz y en los tiempos estipulados por el Ente Gestor, los requerimientos de aclaración o de información que le formule TRANSMILENIO S.A. o quien éste designe».

Luego de revisar las cláusulas transcritas a la luz de los hechos que se mencionaron anteriormente, resulta evidente que, a pesar de las numerosas comunicaciones emitidas desde la Subgerencia Económica de TRANSMILENIO S.A., desde enero de 2022, instando a Recaudo Bogotá a llevar a cabo una identificación completa de los casos en los que se observa un aumento en el saldo de las tarjetas sin una recarga justificada, no se ha recibido una respuesta sustancial hasta la fecha, a pesar de haber transcurrido aproximadamente 22 meses.

Además, es relevante destacar que la Subgerencia Económica también ha solicitado en reiteradas ocasiones proporcionar detalles sobre la metodología de recuperación empleada desde agosto de 2021 para cuantificar los montos que han dejado de ingresar al sistema, sin obtener, hasta el momento, una respuesta concreta a dicha solicitud, logrando sólo el planteamiento de una prueba piloto.

Lo anterior desconoce la obligación que le asiste a Recaudo Bogotá de dar respuesta de manera completa y veraz y en los tiempos estipulados por TRANSMILENIO S.A.

Asimismo, es importante señalar que, en algunas de las comunicaciones enviadas por la Subgerencia Económica a Recaudo Bogotá se destacó que la omisión en la remisión de la información afecta la supervisión efectiva de la ejecución del contrato por parte de TRANSMILENIO S.A.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Durante una reunión reciente con la Subgerencia Económica, se abordaron las razones que explican por qué, hasta la fecha y después de varios meses sin recibir respuestas fundamentales por parte de Recaudo Bogotá, aún no se ha iniciado el trámite correspondiente ante la Subgerencia Jurídica de TRANSMILENIO para elaborar un Informe de Posible Incumplimiento -IPI-. En respuesta a esta inquietud, la Subgerencia Económica menciona que, el contrato de concesión sigue su curso y no se ha llegado a la fase de liquidación y tampoco se presenta un periodo de cierre. Por lo tanto, en lugar de presionar constantemente, explicamos y gestionamos de la mejor manera posible. En este momento, no hay más acciones que podamos emprender, ya que el siguiente paso sería elaborar un informe de posibles incumplimientos. Sin embargo, desde Recaudo Bogotá, lo más probable es que nos respondan con argumentos como “les estoy incumpliendo, vean todas las comunicaciones donde solicito más tiempo y explico la complejidad de la situación”. La Subgerencia Económica reconoce que no es una tarea sencilla y la complejidad del proceso.

Teniendo en cuenta lo anterior, ante la falta de cumplimiento contractual por parte de Recaudo Bogotá en lo referente al envío de información a tiempo, la Subgerencia Económica estaba obligada a iniciar el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la cual establece normas dirigidas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, así como mejorar la efectividad del control de la gestión pública. Este proceso debió llevarse a cabo con el fin de que la Subgerencia Jurídica evaluara la posibilidad de declarar el incumplimiento del contrato, cuantificar los perjuicios derivados del mismo e imponer las multas y sanciones acordadas en el contrato, ante el persistente incumplimiento de Recaudo Bogotá en el cumplimiento de las cláusulas referidas anteriormente.

Descripción del riesgo:

Posible afectación económica al Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) derivado del fenómeno de salto de saldo en tarjetas inteligentes sin contacto (TISC).



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

Recomendaciones:

1. Se sugiere establecer plazos definidos para la respuesta a comunicaciones específicas, indicándole al concesionario del SIRCI las consecuencias de los incumplimientos.
2. Dada la persistencia en la falta de respuestas fundamentales por parte de Recaudo Bogotá, se recomienda evaluar iniciar, de manera oportuna, el procedimiento contemplado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Este proceso permitirá evaluar el incumplimiento del contrato, cuantificar los perjuicios derivados y aplicar las multas y sanciones correspondientes.
- 2 Fomentar la participación de la Subgerencia Jurídica y la interventoría, buscando que aporten su experiencia y conocimientos en el análisis de un posible incumplimiento contractual, al igual que otras áreas de TRANSMILENIO S.A., permitiendo que analicen y aporten de manera técnica en el fenómeno de salto de saldo en tarjetas TISC.
- 3 Acompañar la definición de la metodología para identificar los saltos de saldo en tarjetas TISC y la posterior cuantificación total de la afectación económica, abarcando el período desde octubre de 2017 hasta la fecha actual (noviembre de 2023). Se sugiere la participación de la interventoría, la cual supervisa las actividades del contrato del SIRCI.
- 4 Solicitar al concesionario del SIRCI a presentar un plan de acción detallado que delimite las actividades a realizar, las responsabilidades asignadas, los plazos de ejecución, entre otros aspectos relevantes. Dicha planificación debe contar con la aprobación y consideración de la Subgerencia Económica y la Interventoría al SIRCI, con el propósito de asegurar un seguimiento efectivo y evitar la repetición de periodos prolongados sin avances sustanciales, como el registrado en los últimos 22 meses, donde la corrección del fenómeno de salto de tarjetas TISC se limitó a una prueba piloto.

- 5 Una vez que la metodología haya sido definida y las causas del salto de saldo de tarjeta TISC hayan sido identificadas, requerir al concesionario del SIRCI la presentación de acciones concretas destinadas a la eliminación efectiva de este fenómeno.

RECOMENDACIONES GENERALES

1. Gestión de información:

- Finalizar y publicar un documento actualizado consolidando los procedimientos P-SE-013 «Análisis financiero y económico de concesiones» y P-SE-022 «Alertas tempranas», detallando actividades y segregación de funciones.
- Documentar en el MIPG los procedimientos y directrices sobre bloqueo, custodia, almacenamiento y disposición final de Tarjetas Inteligentes sin Contacto (TISC) incautadas.

2. Comunicación y formación:

- Realizar sesiones de socialización en la Subgerencia Económica y otros miembros del personal tras ajustes formales en documentos del MIPG.

3. Proyección financiera y análisis de riesgos:

- Evaluar y adoptar una herramienta para crear un modelo de proyección financiera de concesionarios.
- Mejorar el Dashboard de alertas tempranas para eficiencia operativa y capacidad de manejar grandes volúmenes de datos.
- Analizar la pertinencia de incorporar elementos generales y específicos en informes financieros para una documentación más integral.

4. Gestión de recursos TISC:

- Fortalecer el seguimiento de la cuenta bancaria de recaudo por venta de TISC para una gestión más integral y precisa de ingresos asociados y de las diferencias presentadas mes a mes.
- Revisar acciones del plan de mejoramiento relacionadas con la recuperación de saldos en cuentas TISC, considerando la posibilidad de indexar valores.

5. Seguimiento y evaluación:

- Evaluar la conveniencia de ajustar el documento P-SE-018 «Tasación de posibles incumplimientos en contratos de concesión de la operación» de 2022 y considerar la creación de un repositorio para informes de posibles incumplimientos.
- Establecer plazos definidos para respuestas a comunicaciones y evaluar iniciar procedimientos de informes de posibles incumplimientos según la Ley 1474 de 2011, para el concesionario del SIRCI derivados por los requerimientos del fenómeno de saltos de saldo en tarjetas TISC.
- Involucrar a la Subgerencia Jurídica y la interventoría en el análisis de incumplimientos contractuales y saltos de saldo en tarjetas TISC.

6. Metodología y planificación:

- Acompañar la definición de metodología para identificar saltos de saldo en tarjetas TISC y cuantificación de la afectación económica al SITP
- Solicitar al concesionario del SIRCI un plan de acción detallado, para cuantificar la afectación total del fenómeno de salto de saldo de tarjetas TISC, con participación de la Subgerencia Económica y la Interventoría.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

- Requerir acciones concretas del concesionario del SIRCI para eliminar el fenómeno de salto de saldo en tarjetas TISC.

SOLICITUD PLAN DE MEJORAMIENTO

De acuerdo con lo establecido en el procedimiento formulación y seguimiento a planes de mejoramiento internos, con código P-CI-010, versión 3 de septiembre de 2019, el área responsable del proceso deberá suscribir, dentro de los ocho días hábiles siguientes a la recepción del informe, el respectivo plan de mejoramiento consolidado con acciones correctivas, preventivas y de corrección que eliminen las causas de los hallazgos.

Para lo anterior, si la Subgerencia Económica responsable del proceso lo considera, la Oficina de Control Interno, dentro del rol de asesoría, puede acompañar en la formulación metodológica del plan de mejoramiento.

Los hallazgos y observaciones relacionados en el presente informe corresponden a la evaluación de una muestra realizada conforme a la planeación del trabajo de auditoría dentro del alcance establecido. Como se comentó inicialmente, es responsabilidad del área auditada efectuar una revisión de carácter general sobre los aspectos evaluados.



INFORME DE AUDITORÍA



ALCALDÍA MAYOR DE
BOGOTÁ

El presente informe fue socializado el 12 de diciembre de 2023 al Subgerente Económico líder del proceso y sus respectivos equipos de trabajo.

SANDRA JEANNETTE CAMARGO ACOSTA

Jefe Oficina de Control Interno

Elaboró: José Luis Soto Dueñas, Contratista – Líder de Auditoría
Richart Ruano Marroquin, Profesional universitario grado 4
Oscar Pulgarin Lara, Profesional universitario grado 4
Natalia Lopez Salas, Contratista
Nohra Lucia Forero, Contratista
Luz Nelly Castaneda, Contratista
John Edward Burgos, Contratista

Revisó: Luz Nelly Castaneda, Contratista