



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

80000

Señor Doctor

**FERNANDO PAEZ**

Gerente

**TRANSMILENIO S.A.**

Av El Dorado No 66 -63

Bogota D.C.

*Ref: Función de Advertencia por errores en la estructuración técnica y financiera del SITP, que ocasionarían la presentación y adjudicación de propuestas, también con errores que podría generar un daño patrimonial aproximado de **\$467.759.000.000** a las arcas del Distrito Capital.*

Respetado doctor Paez:

La Contraloría de Bogotá tiene como objetivo ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital, y nos corresponde, por mandato constitucional, efectuar un control de gestión y resultados fundamentado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público.

En virtud de lo anterior, el Órgano de Control Fiscal de acuerdo con situaciones relevantes observadas en la auditoría de gestión que se viene adelantando en Transmilenio S.A. en cumplimiento del PAD 2010 Ciclo I, al proyecto del pliego de condiciones y pliego definitivo de la licitación pública TMSA -LP-004-2009<sup>1</sup>, para seleccionar la propuesta más favorable que permita la adjudicación de 13 contratos de concesión cuyo objeto será la explotación preferencial y no exclusiva, de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema del *Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)*, considera necesario hacer uso de la función de advertencia<sup>2</sup> con el propósito de alertar sobre posibles errores en la estructuración técnica y financiera del SITP, que ocasionarían no solo la presentación y adjudicación de propuestas también con errores, sino el pago no debido de **\$467.759.000.000**, con recursos distritales.

<sup>1</sup> Página WEB [www.contrataz.gov.co](http://www.contrataz.gov.co).

<sup>2</sup> Numeral 8. Art 5. Acuerdo 361 de 2010.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

En primer lugar, es claro para este Órgano de Control que, al tener en cuenta que el SITP iniciara operaciones en marzo de 2011 y solo se cuenta con la disponibilidad real de patios para las cuatro (4) zonas donde operaran articulados y biarticulados, los demás; padrones, buses, busetas y microbuses de las nueve (9) zonas restantes, seguirían haciendo uso de los 302 parqueaderos tradicionales y de los talleres de mantenimiento y reparación de vehículos que se encuentran dispersos a lo largo y ancho de la ciudad, hecho que indica que al menos, por los primeros cinco (5) años (prorrogables), el SITP no podrá contar con los patios taller, los cuales son indispensables para el control de frecuencias y despacho de rutas, así como la circunstancia que las actividades de mantenimiento no podrán realizarse de manera centralizada como se efectúa en el Sistema Transmilenio. Estos hechos hacen inferir que los beneficios económicos y de calidad en la prestación del servicio, sólo serán posibles de lograr, en el mejor de los escenarios, a partir del 2016.

En segundo lugar, al margen de lo que ha significado para la política pública de movilidad; i) haberse suspendido en noviembre de 2009 la chatarrización de sobreoferta con recursos del Factor de Calidad, que ha dejando ociosos cerca de \$66 mil millones (*\$43 mil millones en las fiduciarias, y \$23 mil millones en cartera*), ii) del incumplimiento en la chatarrización estructurada para la entrada de articulados, ocasionada por la modificación de los contratos de concesión de las Fases I y II del Sistema Transmilenio, que en contravía de la política pública fueron cambiados por otras actividades, y iii) del atraso en la estructuración del Sistema Integrado de Recaudo Control e Información (SIRCI), que junto con los patios constituyen el corazón del SITP, aún no se la ha informado a los usuarios del transporte público que con la entrada en operación del SITP, desaparecerá la restricción que tienen los buses y busetas del actual servicio público de transportar pasajeros de pie, pues con el SITP, en cada metro libre al interior del bus o buseta, se transportarán siete (7) personas por mts<sup>2</sup>, igual a lo establecido para el actual Sistema Transmilenio<sup>3</sup>.

Amén de lo señalado anteriormente, la Contraloría de Bogotá estima pertinente y oportuno advierte sobre los siguientes aspectos detectados con relación al proyecto del pliego de condiciones y pliego definitivo de la licitación pública TMSA -LP-004-2009, así:

**I. ERRORES EN LA ESTRUCTURACION TECNICA QUE AFECTAN LA ESTRUCTURACION FINANCIERA.**

- 1.1. Presunto error del estructurador en la asignación de los 15.788 vehículos de flota antigua que deben ser incorporados al SITP, que podría generar una oferta de compra errónea en diferentes zonas y con ello estimaciones de pagos equivocados.**

<sup>3</sup> Por la restricción manifestada por Transmilenio S.A en la reserva del modelo del SITP, con fundamento en lo establecido en el numeral 4 del decreto 2474 de 2008.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

La Contraloría de Bogotá pudo establecer que se podría estar adjudicando en julio de 2010 la operación de las trece (13) zonas del SITP, con la oferta de comprar **6.418 microbuses** cuando en realidad, la cantidad máxima que se puede ofertar es de **4.867**. Es decir, se estaría ofertando la compra de **1.551 micros que no existen** en el inventario de vehículos del transporte colectivo que entran al SITP. Igualmente, se estaría previendo la necesidad de comprar **4.867 buses**, cuando la cifra real que se debería adquirir es de **6.418**.

Estos errores, no solo dejaría por fuera del SITP a muchos pequeños propietarios, sino que afectará de manera importante la estructuración financiera de los oferentes seleccionados, pues; nueve (9) de ellos, no habrán incluido el pago de renta a los propietarios de vehículos en cerca de **\$468 mil millones<sup>4</sup>** y los cuatro (4) restantes habrán incluido de más \$200 mil millones.

En la estructuración del pliego de condiciones del SITP, en el Anexo 6 denominado "*Lista de vehículos y propietarios registrados*", se relacionan **15.788 vehículos**, así: 6.418 buses, 4.503 busetas, 4.867 microbuses, con la placa y las cédulas de sus propietarios, que se encontraban operando el 31 de julio de 2007 y que son los mismos que aparecen, en:

- El numeral 2.6 del *anexo técnico del pliego de condiciones*, relacionados con el modelo, la edad y el tipo de vehículo, que "*deben ser adquiridos o incorporados por cada operador zonal, es decir abarca aquellos vehículos aptos para la operación, como aquellos que deben ser desintegrados*", identificados con una tipología diferente al anexo 6, así: 4.867 buses, 4.503 busetas, 6.418 microbuses.
- La proforma 8 que contiene el valor mínimo a ofertar por modelo y tipo de vehículo, que dice: "*El suscrito.... Identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en mi calidad de..., en representación de..., tal como consta en el certificado de existencia y representación legal, en cumplimiento de lo previsto en el pliego de condiciones de la licitación pública No. 004 de 2009, me permito manifestar que, con la presentación de la propuesta, presento la "ESTRATEGIA DE PARTICIPACION, SOSTENIBILIDAD Y PERMANENCIA DE PROPIETARIOS" que a continuación se detalla y asumo el compromiso de cumplir las condiciones propuestas durante la vigencia de la concesión*", corresponde a la misma lista de vehículos identificados con una tipología igual a la del numeral 2.6 del anexo técnico (4.867 buses, 4.503 busetas, 6.418 microbuses), **pero diferente a la del anexo 6**, en la que la tipología de vehículos es de: 6.418 buses, 4.503 busetas, 4.867 microbuses.

<sup>4</sup> pesos constantes del 2009



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Cuadro No. 1  
POR ERROR EN LA ASIGNACION DE LA FLOTA ANTIGUA  
LOS CONCESIONARIOS SE ESTARIAN OBLIGANDO A ADQUIRIR FLOTA DIFERENTE A LA REAL

TIPO VEHICULO	PLIEGOS DEFINITIVOS			LO VERIFICADO POR LA CONTRALORIA DE BOGOTÁ EN EL REGISTRO DISTRITAL AUTOMOTOR
	ANEXO 6 – LISTA DE VEHÍCULOS Y PROPIETARIOS REGISTRADOS PARTES 1 Y 2 DEFINITIVO (RDA)	PROFORMA DE ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN SOSTENIBILIDAD Y PERMANENCIA DE PROPIETARIOS - NUMERO 8 DEFINITIVA	NUMERAL 2.6. DEL ANEXO TÉCNICO VEHÍCULOS TPC ACTUAL QUE DEBE ADQUIRIR O INCORPORAR CADA OPERADOR ZONAL	
B U S	6.418	4.867	4.867	6.418
BUSETA	4.503	4.503	4.503	4.503
MICROBUS	4.867	6.418	6.418	4.867
Total	15.788	15.788	15.788	15.788

Fuente: Pliego de condiciones de la licitación pública TMSA-LP-004-2009, colgado en la pagina WEB [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)

Elaboro: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

La Contraloría de Bogotá, al verificar en los tres (3) listados que la sumatoria total de vehículos era igual a 15.788, detectó una diferencia sustancial de la información específica sobre el tipo y número de vehículos contenida en el anexo 6 frente a la registrada en la proforma y el numeral 2.6 del anexo técnico. Para el caso, es preciso señalar que la tipología real es la que corresponde al anexo 6 denominado “*Lista de vehículos y propietarios registrados*”, es decir, la que identifica si el vehículo es; bus, buseta o microbús, razón por la cual, tanto en el numeral 2.6 del anexo técnico, como en la proforma 8, al presentar diferencias en cuanto al número total de buses y de microbuses, se está propiciando que los posibles participantes presenten propuestas con errores, inducidos por la propia administración y, como tal, se podría adjudicar erróneamente las zonas a los trece (13) concesionarios seleccionados, **que habrán ofrecido de manera global la compra, de:**

- **6.418 microbuses** cuando la cantidad máxima que se puede ofertar es de **4.867**. Es decir, se estaría ofertando la compra de 1.551 micros que no existen en el inventario de vehículos del transporte colectivo que entran al SITP
- Tan sólo **4.867 buses**, dejando de adquirir **1.551** del total que se encontraban operando el 31 de julio de 2007 y que como tal, deberían ser incorporados al SITP
- En lo que corresponde a las busetas no existe diferencia



Cuadro No. 2

LOS OPERADORES ESTARIAN OFERTANDO LA COMPRA 6.418 MICROBUSES CUANDO EN REALIDAD LA CANTIDAD MÁXIMA QUE SE PUEDE OFERTAR ES DE 4.867, IGUALMENTE SE HABRÁN COMPROMETIDO A COMPRAR 4.867 BUSES, CUANDO REALMENTE DEBERÍAN COMPRAR 6.418

13 ZONAS DEL SITP	COMPARACION ENTRE PROFORMA 8 Y ANEXO 6								MAYOR O MENOR CANTIDAD DE VEHICULOS QUE SE OFERTA COMPRAR POR ERROR EN LA ESTRUCTURACION			
	CANTIDAD A COMPRAR CON ERROR EN ESTRUCTURACION				CANTIDAD REAL A COMPRAR							
	(Proforma 8)				Anexo 6- Igual Contraloria							
	Micro	Buseta	Bus	Total	Micro	Buseta	Bus	Total	Micro	Buseta	Bus	Total
Bosa	1.137	524	507	2.168	507	524	1.137	2.168	630	0	-630	0
Suba Oriental	767	548	160	1.475	160	548	767	1.475	607	0	-807	0
Kennedy	1.041	356	504	1.901	504	356	1.041	1.901	537	0	-537	0
Perdomo	415	98	177	690	177	98	415	690	238	0	-238	0
Tintal - Zona F	284	0	91	375	91	0	284	375	193	0	-193	0
Calle 80	316	424	136	876	136	424	316	876	180	0	-180	0
Fontibón	533	151	373	1.057	373	151	533	1.057	160	0	-160	0
Ciudad Bolívar	449	297	340	1.086	340	297	449	1.086	109	0	-109	0
Engativá	406	378	379	1.163	379	378	406	1.163	27	0	-27	0
Suba Pueblo	40	265	816	1.121	816	265	40	1.121	-776	0	776	0
Usaquén	525	813	712	2.050	712	813	525	2.050	-187	0	187	0
San Cristóbal	191	112	327	630	327	112	191	630	-136	0	136	0
Usme	314	537	345	1.196	345	537	314	1.196	-31	0	31	0
<b>TOTAL</b>	<b>6.418</b>	<b>4.503</b>	<b>4.867</b>	<b>15.788</b>	<b>4.867</b>	<b>4.503</b>	<b>6.418</b>	<b>15.788</b>	<b>1.551</b>	<b>0</b>	<b>-1.551</b>	<b>0</b>

Fuente: Pliego de condiciones de la licitación pública TMSA-LP-004-2009, colgado en la página WEB [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)

Elaboro: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

Estos errores detectados generaran unos efectos económicos, contrarios, al interior de cada propuesta presentada, dado que habiéndose incluido en el numeral 4.5.1 "Estrategia de Democratización", en la nota 1 el anuncio de "(...) que los concesionarios de la operación del SITP deberán adquirir o incorporar el 100% de la flota actual de transporte público colectivo (...)" y que la renta fija mensual para los propietarios que decidan entrar después de adjudicada la licitación será inferior en un 10% a la de quienes participaron desde el comienzo del proceso, se puede asegurar que los oferentes estructuran sus propuestas con una tarifa que incluirá dentro de sus costos la totalidad de la flota relacionada en la proforma 8, con base en el valor mínimo que tiene que ofrecer el licitante al propietario, de acuerdo al modelo y tipo de vehículo

Siendo así, veamos lo que sucedería en cada zona, por ofrecer la compra de 1.551 busetas que no existen, y por dejarse de comprar 1.551 buses de flota antigua que forman parte del total de la flota que el modelo del SITP se obligó a incorporar, ya sea para operar en él, o para ser chatarrizados por tener en el 2011 una edad superior a los doce (12) años de vida útil, y bajo el supuesto de que los propietarios de los vehículos participen en el negocio del SITP por el pago de la denominada "Renta Fija" renegociada en el paro del 1 al 4 de marzo de 2010.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Cuadro No. 3  
VALOR DE LA FLOTA ANTIGUA VALORADA CON ERROR  
POR LOS LICITANTES

ZONA	CANTIDAD	VALOR DE LOS 15.788 VEHICULOS DE FLOTA ANTIGUA			
		CON ERROR EN PROFORMA 8 DEL PLIEGO	SIN ERROR EN PROFORMA 8 DEL PLIEGO	DIFERENCIA (Millones de \$)	%
Bosa	2.168	196.256	221.763	-25.507	11,5%
Suba Oriental	1.475	125.106	149.677	-24.571	16,4%
Kennedy	1.901	174.838	196.496	-21.659	11,0%
Perdomo	690	63.428	73.049	-9.621	13,2%
Tintal - Zona F.	375	34.512	42.357	-7.846	18,5%
Calle 80	876	75.491	82.751	-7.260	8,8%
Fontibón	1.057	101.260	107.696	-6.437	6,0%
Ciudad Bolívar	1.086	101.582	105.947	-4.365	4,1%
Engativá	1.163	109.099	110.113	-1.014	0,9%
Suba Pueblo	1.121	123.855	92.285	31.570	-34,2%
Usaquén	2.050	193.449	185.783	7.666	-4,1%
San Cristóbal	630	64.344	58.795	5.550	-9,4%
Usme	1.196	109.386	107.902	1.484	-1,4%
<b>TOTAL</b>	<b>15.788</b>	<b>1.472.605</b>	<b>1.534.613</b>	<b>-62.008</b>	<b>4,0%</b>

Fuente: Pliego de condiciones de la licitación pública TMSA-LP-004-2009, colgado en la página WEB [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)  
Elaboro: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

1. **En BOSA:** donde se requieren 507 micros, se comprarían 1.137, es decir, 630 más que los requeridos, dejando con ello de adquirir 630 buses. Por este error del estructurador, el licitante habrá liquidado como costo de la flota antigua a incorporar, la suma de \$196.256 millones, es decir **\$25.507 millones (11.5%) menos** que los \$221.763 millones, el costo real mínimo de la flota asignada para esta zona. Situación ésta por la cual, la denominada "renta mínima que el operador se compromete a pagar, después de lo negociado en el paro a los propietarios de los vehículos de flota antigua, no será de \$847.825 millones, sino de \$958.014 millones. En consecuencia, la diferencia de **\$110.189 millones<sup>5</sup> (13.0%)**, se tendría que pagar durante los próximos 24 años, con recursos del presupuesto distrital, o con un reajuste en la tarifa ya adjudicada el 2 de julio de 2010.
2. **En SUBA ORIENTAL:** donde se requieren 160 micros, se comprarían 767, es decir, 607 más que los requeridos, dejando por fuera 607 buses que si se requieren. Por este error del estructurador, el licitante habrá liquidado como costo de la flota antigua a incorporar, la suma de \$125.106 millones, es decir **\$24.571 millones (16.4%) menos** que los \$149.677 millones, el costo real mínimo de la flota asignada para esta zona. Situación ésta por la cual la denominada "renta mínima que el operador se compromete a pagar después de

<sup>5</sup> pesos constantes del 2009.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

lo negociado en el paro a los propietarios de los vehículos de flota antigua, no será de \$540.458 millones, sino de \$646.604 millones. En consecuencia, la diferencia de **\$106.146 millones<sup>6</sup> (19.6%)**, se tendría que pagar durante los próximos 24 años, con recursos del presupuesto distrital, o con un reajuste en la tarifa ya adjudicada el 2 de julio de 2010.

3. **En KENNEDY:** donde se requieren 504 micros, se comprarían 1.041, es decir 537 más que los requeridos, dejando de adquirir 537 buses. Por este error del estructurador, el licitante habrá liquidado como costo de la flota antigua a incorporar, la suma de \$174.838 millones, es decir **\$21.659 millones (11.0%) menos** que los \$196.496 millones, el costo real mínimo de la flota asignada para esta zona. Situación ésta por la cual la denominada "renta mínima que el operador se compromete a pagar después de lo negociado en el paro a los propietarios de los vehículos de flota antigua", no será de \$755.298 millones, sino de \$848.863 millones. En consecuencia, la diferencia de **\$93.564 millones<sup>7</sup> (12.4%)**, se tendría que pagar durante los próximos 24 años, con recursos del presupuesto distrital, o con un reajuste en la tarifa ya adjudicada el 2 de julio de 2010.
4. **En PERDOMO:** donde se requieren 177 micros, se comprarían 415, es decir 238 más que los requeridos, dejando de adquirir 238 buses. Por este error del estructurador, el licitante habrá liquidado como costo de la flota antigua a incorporar, la suma de \$63.428 millones, es decir **\$9.621 millones (13.2%) menos** que los \$73.049 millones, el costo real mínimo de la flota asignada para esta zona. Situación esta por la cual la denominada "renta mínima que el operador se compromete a pagar después de lo negociado en el paro a los propietarios de los vehículos de flota antigua", no será de \$274.010 millones, sino de \$315.571 millones. En consecuencia, la diferencia de **\$41.560 millones<sup>8</sup> (15.2%)**, se tendría que pagar durante los próximos 24 años, con recursos del presupuesto distrital, o con un reajuste en la tarifa ya adjudicada el 2 de julio de 2010.
5. **En TINTAL - ZONA F:** donde se requieren 91 micros, se estarían comprando 284, es decir 193 más que los requeridos, dejando de adquirir 193 buses. Por este error del estructurador, el licitante habrá liquidado como costo de la flota antigua a incorporar, la suma de \$34.512 millones, es decir **\$7.846 millones (18.5%) menos** que los \$42.357 millones, el costo real mínimo de la flota asignada para esta zona. Situación esta por la cual la denominada "renta mínima que el operador se compromete a pagar después de lo negociado en el paro a los propietarios de los vehículos de flota antigua", no será de \$149.091 millones, sino de \$182.984 millones. En consecuencia, la diferencia de **\$33.893**

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

millones<sup>9</sup> (22.7%), se tendría que pagar durante los próximos 24 años, con recursos del presupuesto distrital, o con un reajuste en la tarifa ya adjudicada el 2 de julio de 2010.

6. **En CALLE 80:** donde se requieren 136 micros, se estarían comprando 316, es decir 180 más que los requeridos, dejando de adquirir 180 buses. Por este error del estructurador, el licitante habrá liquidado como costo de la flota antigua a incorporar, la suma de \$75.491 millones, es decir **\$7.260 millones (8.8%) menos** que los \$82.751 millones, el costo real mínimo de la flota asignada para esta zona. Situación esta por la cual la denominada "renta mínima que el operador de esta zona se compromete a pagar después de lo negociado en el paro a los propietarios de los vehículos de flota antigua", no será de \$326.122 millones, sino de \$357.485 millones. En consecuencia, la diferencia de **\$31.363 millones<sup>10</sup> (9.6%)**, se tendría que pagar durante los próximos 24 años, con recursos del presupuesto distrital, o con un reajuste en la tarifa ya adjudicada el 2 de julio de 2010.
7. **En FONTIBÓN:** donde se requieren 373 micros, se estarían comprando 533, es decir 160 más que los requeridos, y se estarían dejando de comprar 160 buses. Por este error del estructurador, el licitante habrá liquidado como costo de la flota antigua a incorporar, la suma de \$101.260 millones, es decir **\$6.437 millones (6.0%) menos** que los \$107.696 millones, el costo real mínimo de la flota asignada para esta zona. Situación esta por la cual la denominada "renta mínima que el operador de esta zona se compromete a pagar después de lo negociado en el paro a los propietarios de los vehículos de flota antigua", no será de \$437.441 millones, sino de \$465.247 millones. En consecuencia, la diferencia de **\$27.806 millones<sup>11</sup> (6.4%)**, se tendría que pagar durante los próximos 24 años, con recursos del presupuesto distrital, o con un reajuste en la tarifa ya adjudicada el 2 de julio de 2010.
8. **En CIUDAD BOLÍVAR:** donde se requieren 340 micros, se estarían comprando 449, es decir 109 más que los requeridos, y dejando de adquirir 109 buses. Por este error del estructurador, el licitante habrá liquidado como costo de la flota antigua a incorporar, la suma de \$101.582 millones, es decir \$4.365 millones (4.1%) menos que los \$105.947 millones, el costo real mínimo de la flota asignada para esta zona. Situación esta por la cual la denominada "renta mínima que el operador de esta zona se compromete a pagar después de lo negociado en el paro a los propietarios de los vehículos de flota antigua", no será de \$438.834 millones, sino de \$457.690 millones. En consecuencia, la diferencia de **\$18.856 millones<sup>12</sup> (4.3%)**, se tendría que pagar durante los

<sup>9</sup> Ibid.  
<sup>10</sup> Ibid.  
<sup>11</sup> Ibid.  
<sup>12</sup> Ibid.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

próximos 24 años, con recursos del presupuesto distrital, o con un reajuste en la tarifa ya adjudicada el 2 de julio de 2010.

9. **En ENGATIVÁ:** donde se requieren 379 micros, se estarían comprando 406, es decir 27 más que los requeridos, y dejando de adquirir 27 buses. Por este error del estructurador, el licitante habrá liquidado como costo de la flota antigua a incorporar, la suma de \$109.099 millones, es decir **\$1.014 millones (0.9%) menos** que los \$110.113 millones, el costo real mínimo de la flota asignada para esta zona. Situación esta por la cual la denominada "renta mínima que el operador de esta zona se compromete a pagar después de lo negociado en el paro a los propietarios de los vehículos de flota antigua", no será de \$471.308 millones, sino de \$475.690 millones. En consecuencia, la diferencia de **\$4.382 millones<sup>13</sup> (0.9%)**, se tendría que pagar durante los próximos 24 años, con recursos del presupuesto distrital, o con un reajuste en la tarifa ya adjudicada el 2 de julio de 2010.

Caso contrario sucede, en:

1. **En SUBA PUEBLO:** donde se requieren 816 micros, sólo se estarían comprando 40, es decir, 776 menos que los requeridos, y adquiriendo 776 buses de más. Por este error del estructurador, el licitante habrá liquidado como costo de la flota antigua a incorporar, la suma de \$123.855 millones, es decir **\$31.570 millones (34.2%) más** que los \$92.285 millones, el costo real mínimo de la flota asignada para esta zona. Situación esta por la cual la denominada "renta mínima que el operador se compromete a pagar después de lo negociado en el paro a los propietarios de los vehículos de flota antigua", no será de \$535.053 millones, sino de \$398.669 millones. En consecuencia, la diferencia de **\$136.384 millones<sup>14</sup> (25.5%)**, por no corresponder a un costo real que tenga que suceder, se habrá convertido para el concesionario en una UTILIDAD ADICIONAL a la estructurada para esta zona.
2. **En USAQUÉN:** donde se requieren 712 micros, sólo se estarían comprando 525, es decir, 187 menos que los requeridos, y adquiriendo 187 buses de más. Por este error del estructurador, el licitante habrá liquidado como costo de la flota antigua a incorporar, la suma de \$193.449 millones, es decir **\$7.666 millones (4.1%) más** que los \$185.783 millones, el costo real mínimo de la flota asignada para esta zona. Situación esta por la cual la denominada "renta mínima que el operador se compromete a pagar a los propietarios de los vehículos de flota antigua", no será de \$835.698 millones, sino de \$802.582 millones. En consecuencia, la diferencia de **\$33.116 millones<sup>15</sup> (4.0%)**, por no corresponder a un costo real que tenga que suceder, se habrá convertido para

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

el concesionario en una UTILIDAD ADICIONAL a la estructurada para esta zona.

3. **En SAN CRISTÓBAL:** donde se requieren 327 micros, sólo se estarían comprando 191, es decir 136 menos que los requeridos, y se adquirirían 136 buses de más. Por este error del estructurador, el licitante habrá liquidado como costo de la flota antigua a incorporar, la suma de \$64.344 millones, es decir **\$5.550 millones (9.4%) más** que los \$58.795 millones, el costo real mínimo de la flota asignada para esta zona. Situación esta por la cual la denominada "renta mínima que el operador se compromete a pagar a los propietarios de los vehículos de flota antigua", no será de \$277.967 millones, sino de \$253.993 millones. En consecuencia, la diferencia de **\$23.974 millones<sup>16</sup> (8.6%)**, por no corresponder a un costo real que tenga que suceder, se habrá convertido para el concesionario en una UTILIDAD ADICIONAL a la estructurada para esta zona.
4. **En USME:** donde se requieren 345 micros, sólo se estarían comprando 314, es decir, 31 menos que los requeridos, y se adquirirían 31 buses de más. Por este error del estructurador, el licitante habrá liquidado como costo de la flota antigua a incorporar, la suma de \$109.386 millones, es decir **\$1.484 millones (1.4%) más** que los \$107.902 millones, el costo real mínimo de la flota asignada para esta zona. Situación esta por la cual la denominada "renta mínima que el operador de esta zona se compromete a pagar a los propietarios de los vehículos de flota antigua", no será de \$ 472.549 millones, sino de \$466.137 millones. En consecuencia, la diferencia de **\$6.412 millones<sup>17</sup>(1.4%)**, por no corresponder a un costo real que tenga que suceder, se habrá convertido para el concesionario en una UTILIDAD ADICIONAL a la estructurada para esta zona.

1.2. Por efectos del error en la distribución de la flota antigua, la renta fija a pagar durante 24 años, a los propietarios de la flota antigua, que antes del paro era de \$3,3 billones, y que por lo negociado para su terminación, se dijo quedaría en \$6,4 billones, aumentó en \$276 mil millones, quedando entonces en \$6,63 billones de pesos constantes del 2009.

---

<sup>16</sup> Ibid.  
<sup>17</sup> Ibid.



Cuadro No. 4

POR ERROR EN LA ESTRUCTURACION FINANCIERA 9 DE LOS OFERENTES SELECCIONADOS, NO HABRÁN INCLUIDO EL PAGO DE RENTA A LOS PROPIETARIOS DE VEHICULOS DE FLOTA ANTIGUA CERCA DE \$468 MIL MILLONES Y LOS 4 RESTANTES HABRÁN INCLUIDO DE MAS \$200 MIL MILLONES

(Precios constantes del 2009)

ZONA	TOTAL Vehículos	PAGO ANTES DEL PARO, DESPUES DEL PARO Y EL VALOR REAL: MINIMO A PAGAR A LOS PROPIETARIOS DE LA FLOTA ANTIGUA					DIFERENCIA PARA LOS 24 AÑOS DESPUES DEL PARO	
		A LICITAR POR 24 AÑOS CON ERROR PLIEGOS		A LICITAR SIN ERROR PLIEGOS			Millones de \$ constantes de 2009	%
		ANTES DEL PARO	DESPUES DEL PARO	MENSUAL	ANUAL	24 AÑOS		
Bosa	2.168	437.454	847.825	3.326	39.917	958.014	110.189	13,0%
Suba Oriental	1.475	279.501	540.458	2.245	26.942	646.604	106.146	19,6%
Kennedy	1.901	389.365	755.298	2.947	35.369	848.863	93.564	12,4%
Perdomo	690	141.146	274.010	1.096	13.149	315.571	41.560	15,2%
Tintal Zona F.	375	76.595	149.091	635	7.624	182.984	33.893	22,7%
Calle 80	876	169.021	326.122	1.241	14.895	357.485	31.363	9,6%
Fontibón	1.057	225.361	437.441	1.615	19.385	465.247	27.806	6,4%
Ciudad Bolívar	1.086	226.580	438.834	1.589	19.070	457.690	18.856	4,3%
Engativá	1.163	243.572	471.308	1.652	19.820	475.690	4.382	0,9%
Suba Pueblo	1.121	276.231	535.053	1.384	16.611	398.669	-136.384	-25,5%
Usaquén	2.050	432.427	835.698	2.787	33.441	802.582	-33.116	-4,0%
San Cristóbal	630	143.351	277.967	882	10.583	253.993	-23.974	-8,6%
Usme	1.196	244.755	472.549	1.619	19.422	466.137	-6.412	-1,4%
<b>TOTAL</b>	<b>15.788</b>	<b>3.285.359</b>	<b>6.361.654</b>	<b>23.019</b>	<b>276.230</b>	<b>6.629.529</b>	<b>267.874</b>	<b>4,2%</b>

Fuente: Pliego de condiciones de la licitación pública TMSA-LP-004-2009, colgado en la pagina WEB [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)  
Elaboro: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

2. No habiéndose modificado en el modelo financiero, después del paro, las tarifas máximas de remuneración a los operadores del SITP, queda evidenciado que las variables de rentabilidad y/o retorno de la inversión del modelo eran tan altas, que al ser ajustadas a la baja, le permitieron absorber \$3,34 billones de pesos constantes del 2009 que costó la negociación del levantamiento del paro.

En efecto, habiéndose definido antes del paro en el pliego de condiciones el valor máximo de las tarifas que el SITP estaría dispuesto a pagar a los operadores troncales y zonales, las cuales no fueron modificadas después del paro, queda evidenciado que la rentabilidad inmersa dentro del costo de la tarifa de operación troncal y zonal, supone un valor alto, pues, no de otra forma se puede explicar que el Sistema, sin que se modifique la tarifa técnica de los operadores troncales y zonales, asuma una erogación anual ADICIONAL<sup>18</sup>, que tal como se observa en el cuadro siguiente, sobrepasa, a precios constantes de hoy, la suma **\$139 mil millones mensuales**, que durante los 24 años le significaran a los usuarios del SITP pagar cerca de **\$3.3 billones**, que en términos comparativos servirían para financiar el 79% de los \$4.2 billones que se ha estimado costara la Primea Línea del Metro.

<sup>18</sup> negociada para el levantamiento del paro



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Cuadro No. 5  
LA RENTA MENSUAL A PAGAR A LOS PROPIETARIOS DE LA FLOTA ANTIGUA SE DUPLICÓ CON EL PARO  
(Millones de \$ constantes del 2009)

	MENSUAL	ANUAL	EN 24 AÑOS	
	\$	\$	\$	%
Valor pago mensual precios constantes antes de la negociación	11.407,5	136.890,0	3.285.358,5	100,0%
Valor pago mensual REAL precios constantes después de la negociación	23.019,2	276.230,4	6.629.528,5	201,8%
DIFERENCIA	11.611,7	139.340,4	3.344.170,0	101,8%

Fuente: Pliego de condiciones de la licitación pública TMSA-LP-004-2009, colgado en la página WEB [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)  
Elaboro: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

Es por lo anterior, que se deduce que en la estructuración del modelo de referencia, la Tasa Interna de Retorno (TIR), con la que se remunera el capital invertido por los Operadores servicio troncal (RT) y los Operadores servicio Zonal (RZ), incluido como costo en las tarifas de "remuneración a la operación zonal y troncal", es tal alta que permitió duplicar y aumentar la renta mensual de los propietarios de la flota actual, sin afectar y por consiguiente, sin modificar el costo máximo de la Tarifa Técnica de operación troncal y zonal, definidas en los estudios previos, con las cuales los licitantes diseñaran su estrategia tarifaria para la construcción de la oferta, las cuales se habrán seleccionado y adjudicado el 2 de julio de 2010, de acuerdo al cronograma de la Licitación Pública (TMSA-LP-004-2009) hasta ahora previsto.

De allí que sea preciso insistir sobre la necesidad de que la estructuración financiera y el cierre financiero del distrito sea elaborado por una banca de inversión, que genere responsabilidad solidaria y que de la tranquilidad pública que se ha diseñado la estructura financiera con total responsabilidad. Por tal razón, comedidamente le solicito me allegue copia del contrato suscrito con la banca de inversión que tuvo como objeto elaborar el modelo financiero, determinar las fuentes de financiación, el esquema de garantías y consolidar la estructura de riesgos, así como el valor del capital, concluyendo con el cierre financiero, entre otros aspectos fundamentales.

**II. ES NECESARIO, A FIN DE GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA Y OBJETIVIDAD DEL PROCESO, QUE SE DE EXPLICACIÓN DE LAS RAZONES QUE MOTIVAN Y SUSTENTAN LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS AL PLIEGO, RELACIONADOS CON INCREMENTOS EN EL PATRIMONIO Y CAPITAL DE TRABAJO Y DISMINUCIONES EN LA ACREDITACION DE CONSECUION DE CREDITOS.**

En efecto, observa la Contraloría de Bogotá que definida la estructuración operacional y técnica del SITP, uno de los aspectos mas importantes para estimular la participación justa y equitativa de pequeños propietarios e inversionistas en el negocio, lo constituye la construcción rigurosa de un modelo financiero, que además de minimizar los riesgos de operación, garantice la sostenibilidad del Sistema a lo largo de los 24 años de la concesión.



Para ello, se requiere, además de ser asertivos en la determinación de los flujos de ingresos por atención de la demanda y sus correspondientes egresos operacionales, el determinar los flujos de capital propio, incorporados como capital de trabajo y patrimonio y las necesidades de apalancamiento que garanticen de manera armónica, en montos y fechas, i) la renovación de flota antigua y nueva que cumpla los 12 años de vida útil establecidos, ii) la atención del flujo de pagos de renta mensual de los propietarios de la flota actual y iii) las inversiones en los patios taller, que si bien es cierto en el largo plazo son pagadas TODAS por los usuarios del sistema, deberán ser atendidas en el momento que se requiera con flujos provenientes, de manera armónica, del patrimonio y del apalancamiento financiero, cumpliendo entonces el capital de trabajo la función de atender la operación del día a día.

Cuadro No. 8  
LA RENTA MENSUAL DE LOS PROPIETARIOS DE LA FLOTA SE DUPLICÓ CON EL PARO  
(Millones de \$ constantes del 2009)

	PREPLIEGOS (OCT. 28 DE 2009)			PLIEGOS (ENERO 30 DE 2010)			AUMENTOS					
	Patrimonio	C. Trabajo	Créditos	Patrimonio	C. Trabajo	Créditos	Patrimonio		C. Trabajo		Créditos	
	(\$)	(\$)	(\$)	(\$)	(\$)	(\$)	(\$)	%	(\$)	%	(\$)	%
Bosa	50.000	10.000	134.000	52.604	7.250	131.264	2.604	5%	-2.750	-28%	-2.736	-2.04%
Suba Oriental	22.000	5.000	67.000	30.846	4.962	33.886	8.846	40%	-38	-1%	-33.114	49.42%
Kennedy	39.000	9.000	124.000	59.422	7.759	108.571	20.422	52%	-1.241	-14%	-15.429	12.44%
Perdomo	13.000	3.000	38.000	19.814	4.414	27.290	6.814	52%	1.414	47%	-10.710	28.18%
Tintal Zona F.	9.000	2.000	29.000	14.011	2.974	22.453	5.011	56%	974	49%	-6.547	22.58%
Calle 80	19.000	5.000	61.000	28.630	5.543	48.753	9.630	51%	543	11%	-12.247	20.08%
Fontibón	49.000	6.000	177.000	51.828	10.519	134.136	2.828	6%	4.519	75%	-42.864	24.22%
Ciudad Bolívar	28.000	6.000	90.000	23.056	3.523	75.431	-4.944	18%	-2.477	-41%	-14.569	16.19%
Engativá	46.000	7.000	164.000	43.801	19.598	116.509	-2.199	-5%	12.598	180%	-47.491	28.96%
Suba Pueblo	58.000	15.000	181.000	67.742	13.564	151.891	9.742	17%	-1.436	-10%	-29.309	16.19%
Usaquén	54.000	11.000	182.000	76.741	17.642	189.349	22.741	42%	6.642	60%	7.349	4.04%
San Cristóbal	50.000	6.000	181.000	59.684	22.059	151.575	9.684	19%	16.059	268%	-29.425	16.26%
Usme	30.000	7.000	92.000	34.329	5.444	71.414	4.329	14%	-1.556	-22%	-20.586	22.38%
<b>TOTAL</b>	<b>467.000</b>	<b>92.000</b>	<b>1.520.000</b>	<b>562.508</b>	<b>125.251</b>	<b>1.262.322</b>	<b>95.508</b>	<b>20%</b>	<b>33.251</b>	<b>36%</b>	<b>257.678</b>	<b>16.95%</b>

Fuente: Pliego de condiciones de la licitación pública TMSA-LP-004-2009, colgado en la página WEB [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)

En razón de lo anterior, el Órgano de Control Fiscal, considera indispensable que la administración distrital informe con claridad sobre las razones que sustentaron los cambios producidos, entre la etapa de prepliegos y pliego definitivo, que modificaron al alza la capacidad financiera de los proponentes definidos por la robustez de capital de



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

trabajo<sup>19</sup>, patrimonio<sup>20</sup> y la disminución en la consecución de financiación<sup>21</sup>, indicadores financieros<sup>22</sup> que mas allá de constituirse en requisitos habilitantes para calificar como elegibles la propuesta, son indispensables para asegurar en su dimensión real la viabilidad financiera de cada una de las 13 propuestas seleccionadas.

**III. QUIEN ASUMIRÁ EL VALOR DE \$35.000 MILLONES QUE LOS USUARIOS LE DEBEN AL SISTEMA TRANSMILENIO, LOS CUALES HAN SIDO PRESTADOS POR LA ADMINISTRACION DISTRITAL, PARA CUBRIR SUS COSTOS POR CUANTO LA TARIFA NO HA SIDO SUFICIENTE?**

La Contraloría de Bogotá ha podido establecer que Transmilenio S.A. al permitir durante los últimos 17 meses, entre septiembre de 2008 y febrero de 2010, que la tarifa técnica (TT) del Sistema Transmilenio supere la tarifa usuario (TU), ha demandado recursos del presupuesto distrital en la cuantía de \$35 mil millones para completar los pagos que contractualmente se encuentran contratados con los agentes del sistema, constituyendo con ello, un pasivo que deben asumir los usuarios del sistema a través del Fondo de Contingencias, el cual en la medida que transcurran los meses se ira aumentando, si Transmilenio S.A persiste en operar el Sistema Transmilenio en contravía con el principio de "autosostenibilidad y equilibrio económico de la tarifa técnica (TT) del Sistema Transmilenio", tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 9  
POR NO HABERSE AUMENTADO LA TARIFA DEL USUARIO  
DURANTE EL PERIODO SEP 2008- FEBE 2010, DEL PRESUPUESTO DISTRITAL SE HAN UTILIZADO RECURSOS  
POR \$35 MIL MILLONES, PARA COMPLETAR LOS COSTOS DEL SISTEMA TRANSMILENIO

Periodo		Cantidad Pasajes Pagos	LAS TARIFAS VIGENTES				Diferencia Bruta	Descuentos del sistema	Tarifa cubierta con recursos del Presupuesto Distrital
			Técnica	Usuario	Diferencia				
Mes	Año	(A)	(B)	(C)	(D= (B-C))	D/B	E=(A*D)	F	G=(E-F)
Sep.	2008	37.305.316	1.514,63	1.500	-14,63	-0,97%	-545.776.773	0	-545.776.773
Oct	2008	37.315.906	1.521,90	1.500	-21,90	-1,44%	-817.218.341	0	-817.218.341
Nov	2008	34.496.260	1.535,17	1.500	-35,17	-2,29%	-1.213.233.464	0	-1.213.233.464
Dic	2008	34.406.699	1.539,96	1.500	-39,96	-2,59%	-1.374.891.692	0	-1.374.891.692
Ene	2009	29.618.356	1.590,84	1.500	-90,84	-5,71%	-2.690.531.459	-705.898.474	-1.984.632.985
Feb	2009	36.021.203	1.573,79	1.500	-73,79	-4,69%	-2.658.004.569	284.862.567	-2.942.867.137
Mar	2009	38.880.158	1.581,84	1.500	-81,84	-5,17%	-3.181.952.131	-379.631.759	-2.802.320.372
Abr	2009	35.187.693	1.586,75	1.500	-86,75	-5,47%	-3.052.532.368	339.660.272	-3.392.192.640
May	2009	36.601.175	1.583,66	1.500	-83,66	-5,28%	-3.062.054.301	-96.495.794	-2.965.558.506
Jun	2009	33.783.462	1.575,76	1.500	-75,76	-4,81%	-2.559.435.081	73.602.468	-2.633.037.549

<sup>19</sup> 3.2.6.1.2 Capital de Trabajo: El proponente debe acreditar que cuenta con un capital de trabajo de acuerdo a la zona y se refiere a la diferencia entre el activo corriente y el pasivo corriente. Este valor será tomado de los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2009, el cual debe ser:

<sup>20</sup> 3.2.6.1.1 Patrimonio: Será el registrado a 31 de diciembre de 2009 y se exigirá de acuerdo con la zona

<sup>21</sup> 3.2.7 Experiencia en consecución de Financiación (Proforma 4B) Será tenida en cuenta la experiencia en la consecución efectiva de financiación o la realización de aportes a capital para proyectos de transporte, y/o construcción de obras civiles por el sistema de concesión, y/o sistemas de financiación privada de proyectos de infraestructura, para lo cual el proponente debe acreditar que después del 1 de enero de 1998 ha obtenido financiación por un valor mínimo de acuerdo a la zona en la cual presente propuesta así:

<sup>22</sup> Los indicadores financieros, junto con el de existencia, experiencia y representación legal, se constituyen en los requisitos habilitantes, para calificar como elegibles las propuestas





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Jul	2009	35.015.341	1.567,61	1.500	-67,61	-4,31%	-2.367.387.216	381.405.759	-2.748.792.975
Ago	2009	38.181.425	1.561,92	1.500	-61,92	-3,96%	-2.364.193.836	-151.820.975	-2.212.372.861
Sep	2009	39.760.329	1.552,64	1.500	-52,64	-3,39%	-2.092.983.719	67.515.948	-2.160.499.667
Oct	2009	39.639.672	1.553,91	1.500	-53,91	-3,47%	-2.136.974.718	204.081.555	-2.341.056.272
Nov	2009	37.698.489	1.556,10	1.500	-56,10	-3,61%	-2.114.885.233	-181.012.027	-1.933.873.206
Dic	2009	36.448.552	1.572,47	1.500	-72,47	-4,61%	-2.641.426.563	218.295.377	-2.859.721.941
Ene	2010	30.269.624	1.588,66	1.600	11,34	0,71%	343.257.536	398.975.320	-55.717.784
Feb	2010	37.626.246	1.616,88	1.600	-16,88	-1,04%	-635.131.032	-760.530.142	125.399.109
TOTAL PERIODO							-35.165.354.960	-306.989.903	-34.858.365.057

Fuente: Pliego de condiciones de la licitación pública TMSA-LP-004-2009, colgado en la página WEB [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)  
Elaboro: Dirección de Movilidad, Contraloría de Bogotá

En este sentido, preocupa a la Contraloría de Bogotá que por lo consignado en el numeral 52.6 del Fondo de Estabilización Tarifaria de la minuta del contrato que suscribirá Transmilenio S.A con los concesionarios de operación troncal y zonal del SITP, que dice; "... 52.6. El fondo se alimenta de los rendimientos financieros de CR, FCU, y los recursos que sean trasladados desde el Fondo de Contingencias del Sistema Transmilenio" sea el SITP, sin entrar en operación, quien asuma un costo heredado del Sistema Transmilenio que hasta febrero de 2010 asciende a cerca de \$35.000 millones, valor que se irá aumentando con el paso del tiempo, pudiendo llegar en diciembre de 2010 a la cifra de \$50.000 millones.

Debe tenerse de presente, como referente, el hecho de que el aumento de \$100 en la tarifa del Transmilenio, decretado en diciembre de 2009, solo cubrió el déficit durante el mes de enero de 2010, pues a partir del mes de febrero la Tarifa Técnica (TT) supera en dieciséis pesos con ocho centavos (\$16,88) la tarifa de \$1.600, pagada por los usuarios (TU), requiriendo nuevamente el uso de recursos provenientes del presupuesto distrital. Por ello, es necesario que se explique al Órgano de Control, ¿quién y cómo asumirá el pago de este déficit?

En razón de lo anteriormente evidenciado, comedidamente le solicito informar a este Órgano de Control Fiscal, dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes al recibo de la presente, las acciones pertinentes que la Administración, a su digno cargo adoptará para corregir las deficiencias anotadas.

Cordialmente,

  
MIGUEL ANGELO MORALES RUSSI RUSSI  
Contraloría de Bogotá D.C.

Proyectó y Elaboró: Alberto Martínez Morales, Director Sector Movilidad, Contraloría de Bogotá  
Estructuro: Gabriel Riveros, Asesor Despacho Contraloría

"Al rescate de la moral y la ética pública"

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra 16 N° 79 - 34  
PBX: 219 39 00