



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

10000 -

Doctor

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Carrera 8 N° 10-65

Bogotá D.C.

REF: Pronunciamento respecto del Sistema Tarifario de Transmilenio y Sistema Tarifario del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP.

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función Constitucional de vigilancia y control a la gestión de la administración, establecida en los artículos 267 y 272 superiores, se permite proferir el presente pronunciamento, el cual tiene por objeto llamar la atención del señor Alcalde Mayor, sobre la estructuración y definición de la tarifa del SITP.

Este pronunciamento se considera conveniente y oportuno teniendo en cuenta el estudio realizado por este órgano de control sobre los hechos y circunstancias que en la actualidad sirven de base para la tarifa de Transmilenio, para que al momento de definir la tarifa del SITP se tengan de presente para evitar un detrimento al patrimonio público, tarifa que no ha sido definida a la fecha y que debe consultar en su definición con los principios de la gestión fiscal y de la autosostenibilidad del sistema.

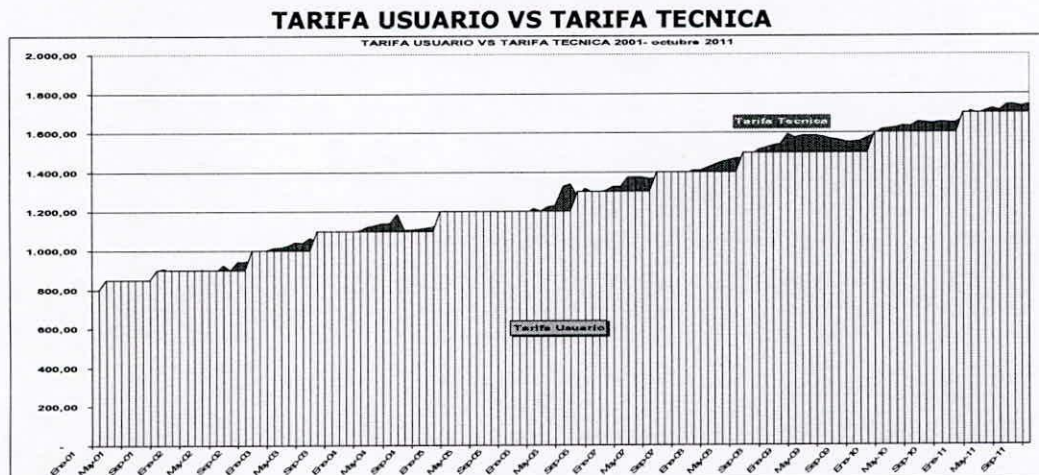
Con el fin de brindar todos los elementos de análisis utilizados por la Contraloría para este pronunciamento se realizará una presentación de la política tarifaria actual y sus consecuencias, y por último concluir con unos pronunciamientos de este órgano de control basados en un estudio técnico realizado por la Dirección de Estudios Económicos y Financieros.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

POLÍTICA TARIFARIA ACTUAL.-

La política de la administración distrital que ha gobernado la ciudad desde que comenzó el Sistema de Transporte Masivo – Transmilenio, ha sido mantener la Tarifa Usuario - TU¹ menor a la Tarifa Técnica - TT², generando un diferencial tarifario negativo en un ciclo de tiempo largo y permanente desde el año 2006, conforme la siguiente gráfica:



Fuente: Transmilenio S.A. información suministrada grupo auditor ante Transmilenio

Esta decisión le ha costado a la fecha al Distrito la suma de \$65.000 millones aproximadamente, con los cuales ha tenido que financiar la operación, dando traslado de estos recursos como aportes al Fondo de Contingencias del Sistema Transmilenio.

La TT se calcula a partir del equilibrio financiero de cada uno de los agentes del Sistema (equilibrios parciales del Sistema), por tanto, su determinación lleva implícita la sostenibilidad financiera de los agentes del Sistema.

Este déficit entre la TU y la TT se aumenta en el SITP, debido a los ajustes incluidos en las fórmulas de pago a los concesionarios, ante la activación de la contingencia por flota nueva que ha sido vinculada y que no puede ser operada debido a retrasos en la implementación SITP. En otras palabras como el diseño operacional contemplaba el

¹ Tarifa Usuario, se refiere al valor de la tarifa que se le cobra a las personas que utilizan el Servicio Público de Transporte, fijada por el Alcalde Mayor.

² Tarifa Técnica, es la sumatoria de los costos de los agentes del sistema dividido por el número de pasajes vendidos, es el costo medio del sistema.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

inicio de la operación para el año 2011, y por la deficiente planeación y gestión de la Administración para implementar el Sistema en esa fecha se han generado mayores costos que deben reflejarse en la TT.

Ante estas proyecciones negativas del Fondo de Estabilización Tarifaria - FET para las vigencias del 2012 al 2015, según Transmilenio S.A., se deberán cubrir con aportes del Distrito con el objeto de dar viabilidad al funcionamiento del sistema sin requerimientos adicionales.

La administración incorporó en el Plan Financiero Plurianual 2012 - 2023 de Transmilenio, los siguientes recursos por vigencia: Para el año 2012 la suma de \$115.000 millones (Incluidos en el presupuesto distrital 2012), para el año 2013 la suma de \$200.000 millones, para el año 2014 la suma de \$25.000 millones y para el año 2015 la suma de \$15.000 millones. Esto indica que la ciudad debe destinar \$355.000 millones para subsidiar la tarifa al usuario solo en los cinco años en cita, que sumados a los \$65.000 millones ya trasladados al Fondo de Contingencias de Transmilenio suman \$420.000 millones para financiar el déficit tarifario del actual sistema y del que hasta ahora se proyecta para el SITP.

De otro lado, los operadores de las troncales del Subsistema Transmilenio se benefician con los excedentes generados por la demanda sobre el punto de equilibrio (La demanda ha sido mayor a la proyectada), en razón a la estructuración financiera del modelo, tal como lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 1
PAGO OPERADORES TRONCALES 2001 - 2011

En millones de \$

MES	TOTAL PAGO OPERADORES TRONCALES-DISPONIBLE ³	TOTAL COSTO TRONCAL ⁴	EXCEDENTE	RENTABILIDAD ADICIONAL
2001	79.288,0	67.711,1	11.576,9	17,1%
2002	138.044,4	121.992,8	16.051,6	13,2%
2003	166.083,5	146.760,2	19.323,3	13,2%
2004	215.444,4	195.376,1	20.068,3	10,3%

³ REMUNERACION TRONCAL: pago por km recorrido de cada operador proporcional del saldo de los ingresos del fondo principal después de pagar a los otros agentes. Por cuanto a los operadores troncales se remuneran después de descontar el pago a los demás agentes del sistema. Esta suma se descuenta del total a distribuir, denominándose esta diferencia "Disponible a Distribuir", se distribuye entre los operadores en razón al "pago teórico" de cada uno, con lo cual estos operadores son los únicos que capturan las eficiencias del sistema.

⁴ COSTO TRONCAL: pago por km recorrido



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

MES	TOTAL PAGO OPERADORES TRONCALES-DISPONIBLE ³	TOTAL COSTO TRONCAL ⁴	EXCEDENTE	RENTABILIDAD ADICIONAL
2005	248.913,9	231.435,8	17.478,1	7,6%
2006	316.984,3	308.344,5	8.639,8	2,8%
2007	369.477,1	376.364,7	-6.887,6	-1,8%
2008	431.716,3	445.883,1	-14.166,8	-3,2%
2009	498.331,6	492.501,6	5.830,0	1,2%
2010	530.947,6	498.946,9	32.000,7	6,4%
2011	599.815,1	562.682,2	37.133,0	6,6%
Total general	3.595.046,2	3.447.999,1	147.047,2	4,3%

Fuente: Transmilenio S.A. información suministrada grupo auditor ante Transmilenio

El resultado es un excedente de \$147.047,2 millones que representan un 4.3% de rentabilidad adicional para los operadores troncales, que sumada al 15% incluido como retorno a la inversión en el Costo Troncal, obtienen una alta rentabilidad del 19.3% en promedio, comparada con el calculado para el SITP en los estudios de estructuración financiera, el cual estimo la tasa de descuento entre 13.73% y 14.96%.

Igualmente, se observa en la tarifa que todas las remuneraciones de los agentes están pactadas de forma contractual, pero el modelo financiero del sistema Transmilenio en las fases I y II no contempló la financiación con fuentes externas, ni la posibilidad de buscar alternativas de reducción de costos imputables a los usuarios del servicio, tales como: la reducción de costos mediante la revisión y ajustes a la eficiencia de los niveles de servicio, la disminución de la tasa de rentabilidad sobre el capital de riesgo; ni ajustes de la tarifa por aplicación del 100% de la depreciación, más cuando a octubre de 2011 el 32% de la flota, que equivale a 408 de 1293 buses, ya cumplieron diez años de edad, por lo que los usuarios están pagando por costos ya cubiertos.

En este punto se hace necesario volver al tema del déficit del FET, ya que conforme a lo consignado en el acta No. 11 de 2010 del CONFIS y en el oficio No. 2011EE290670 del cinco (5) de octubre de 2011 suscrito por la Secretaría de Hacienda Distrital (donde se definen recursos de transferencia para transmilenio S.A.), dentro de las fuentes de financiación que utilizará el Distrito para generar los recursos que cubran el déficit del FET, y subsidiar así la tarifa, se encuentran los recursos generados por multas y sanciones por infracciones de tránsito.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

El artículo 160 de la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Transito) establece que los ingresos percibidos por multas y sanciones por infracciones de transito deben destinarse para planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial⁵. Este mandato legal le impone a la administración la obligación de utilizar los recursos única y exclusivamente en las actividades definidas por la ley, sin que la administración *motuo proprio* puede cambiar la destinación.

Esto nos indica que el CONFIS y la Secretaria de Hacienda Distrital no pueden definir como fuente de financiación del FET las multas y sanciones de infracciones de transito, ya que desconocen el mandato contenido en el artículo 160 de la Ley 796 de 2002.

Debe la Administración Distrital, en este punto de la utilización de recursos con destinación específica, tener en cuenta que el artículo primero de la Constitución Política de Colombia establece como principio fundamental que Colombia es un Estado Social de Derecho, y como tal, las autoridades que conforman el poder público, están sometidas al imperio de la ley, y por lo tanto sus actuaciones deben seguir de manera estricta los mandatos contenidos en el marco normativo.

De otro lado, en la política tarifaria actual los principios de equilibrio económico y la autosostenibilidad de los agentes del sistema, han representado para el Distrito un desequilibrio operacional, el cual persiste, desde la estructuración inicial del sistema Transmilenio, corregido en parte ante la observación realizada por esta Contraloría en su momento, que advirtió la no sostenibilidad de las finanzas de la Empresa gestora.

En el marco del SITP, se observa, que la estructura tarifaria define un porcentaje de remuneración para el gestor, el cual a la luz de los contratos no ha sido definido y no es clara la forma como se va a definir, por lo tanto este órgano de control se pronuncia al respecto

⁵Ley 769 de 2002, ARTÍCULO 160. DESTINACIÓN. De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, **se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial**, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas." (subrayado y resalte fuera de texto)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

para que la administración en el modelo tarifario del SITP garantice la autosostenibilidad de la empresa gestora del SITP.

CONCLUSIONES DEL PRONUNCIAMIENTO.-

Con base en el estudio realizado por esta Contraloría se concluye que:

1. Para el SITP el equilibrio financiero de la operación en los cálculos de la Administración, la TU no alcanzaría a financiar la TT debido entre otros factores a los mayores valores por la contingencia del retraso de la implementación del SITP.
2. Para no trasladarle los mayores costos por la falta de gestión y administración en que ha incurrido la Administración Distrital de la ciudad durante la planeación del SITP, se proyectó la necesidad de continuar financiando con recursos externos el déficit entre la TT y la TU, los cuales son a la fecha inciertos dado que se están utilizando fuentes de destinación específica diferente.
3. No existe precisión sobre la forma como se distribuirán los excedentes y las pérdidas entre los distintos operadores. Ni se ha definido la capacidad real del sistema y la calidad del servicio.
4. No se conoce el estudio que soporte el porque la administración, considera que la tarifa no es costeable por lo usuarios, y por lo tanto la autosostenibilidad de la demanda requiere de recursos externos.
5. Se presentan factores que vienen distorsionando la tarifa actual del sistema Transmilenio, como el excedente de la demanda y la depreciación de la flota.

En razón a las situaciones anteriormente mencionadas, le solicito informar a este Órgano de Control Fiscal respecto de:

1. Cuál es la remuneración a Transmilenio S.A., y como se garantiza su autosostenibilidad financiera?
2. Qué estudios sustentan la autosostenibilidad y costeabilidad de la tarifa SITP?
3. Qué medidas se prevén o se han implementado para mitigar los eventuales impactos que se puedan generar por el atraso del inicio de la operación del SITP sobre los costos del sistema, sin que de esta manera se tenga que utilizar recursos del patrimonio público para financiar dichos costo?





CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4. Ha analizado la Administración Distrital que el otorgamiento de subsidios esta limitado conforme al artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, y que los que se autorizan deben contar con fuentes ciertas de financiación?
5. Cuáles fuentes de financiación se utilizarán para cubrir el déficit del Fondo de Estabilización Tarifaria?

Dadas las anteriores consideraciones y conclusiones, y con base en los argumentos expuestos en el presente pronunciamiento, este despacho le solicita que de manera inmediata se revise la adecuada utilización de los recursos de las multas y sanciones por infracciones de tránsito conforme lo establecido en el Código nacional de Tránsito (Art. 160), se tomen las medidas necesarias y conducentes para garantizar la autosostenibilidad del SITP y evitar así la utilización de recursos externos de financiación, y en un término no mayor de diez (10) días del recibo de la presente, se de respuesta a las inquietudes planteadas en la parte final.

Cordialmente,

DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá, D.C.

Proyecto: Carmen de Jesús Aldana Gaviria - Subdirectora de Estudios Fiscales, Económicos y Sociales de Bogotá. 
Omar Eduardo Romero Gutiérrez - Director, Dirección de Economía y Finanzas Distritales. 

Reviso: David Ballén Hernández - Jefe Oficina Jurídica. 