



**ANÁLISIS SOBRE LA CRISIS FINANCIERA EN RECAUDO  
BOGOTÁ SAS  
(junio 2019)**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Ley 1421 de 1993 y en concordancia con el literal a del artículo 8 del Acuerdo 24 de 1993

**Bogotá, D.C., junio de 2019**



Análisis sobre la crisis financiera en  
Recaudo Bogotá SAS  
(junio 2019)

**Veedor Distrital**  
Jaime Torres-Melo

**Viceveedor Distrital**  
Daniel García Cañón

**Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos**  
Juan Carlos Rodríguez Arana

**Veedora Delegada para la Contratación**  
Tatiana Mendoza Lara

**Veedor Delegado para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal**  
Jasson Cruz Villamil

**Veedor Delegado para la Participación y los Programas Especiales**  
Diego Fernando Maldonado Castellanos

**Jefe Oficina Asesora de Planeación**  
Jairo Tirado Martínez

**Jefe Oficina Asesora Jurídica**  
María José del Río Arias

**Equipo de Trabajo**

Claudia Alexandra Poveda Vargas  
Santiago Rodríguez



## Tabla de contenido

Introducción .....	4
1. Contexto .....	5
2. Aspectos financieros .....	8
2.1 Descripción del subsistema de recaudo .....	8
2.2 Matriz de riesgos vs argumentos de Recaudo Bogotá SAS sobre la crisis financiera.....	9
2.3 Laudo Arbitral .....	10
3. Aspectos operativos.....	12
4. Conclusiones .....	16
4.1 Conclusiones.....	16
Referencias .....	18

## Lista de tablas

<i>Tabla 1.</i> Remuneración bruta Recaudo Bogotá SAS .....	9
<i>Tabla 2.</i> Implementación de rutas zonales y vinculación de flota .....	14



## Introducción

La Veeduría Distrital como entidad de control preventivo de Bogotá D.C., fomenta el control social, la transparencia y la lucha contra la corrupción, para el mejoramiento de la gestión pública distrital. En este sentido, a la Entidad le corresponde, según el artículo 8 del Acuerdo 24 de 1993, “promover la ejecución pronta y oportuna de las políticas, planes, programas y proyectos trazados por la Administración en cumplimiento del Plan de Desarrollo y de los compromisos adquiridos con la comunidad”.

De acuerdo con lo anterior, el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” (2016-2020) contempla en el programa “Mejor movilidad para Todos”, que cerca del 50% de los viajes al interior de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016) se realizan mediante transporte público masivo, colectivo e individual, siendo esta una de las formas más importantes de movilización de la ciudadanía quienes manifiestan en la encuesta de percepción ciudadana realizada en el año 2015, por Bogotá como vamos, no estar satisfechos con la calidad del servicio, tan solo el 19% está satisfecho con el transporte troncal, el 32% con el transporte zonal y 43% con el colectivo tradicional (Bogotá como vamos, 2015). Igualmente se menciona que las personas han optado por otro tipo de transporte como la bicicleta, el vehículo particular y las motocicletas, disminuyendo el uso del servicio público de transporte.

Entre los problemas que se identifican en la movilidad de la ciudad, está el de la implementación total del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP -, cobertura, frecuencia, informalidad, accesibilidad, infraestructura, comunicación al usuario, congestión, cultura de los actores y seguridad.

Por lo anterior, la Veeduría Distrital realiza un análisis sobre los aspectos que originan la crisis financiera en la Empresa Recaudo Bogotá S.A.S. –RBSA-, encargada de la Administración del Sistema Integrado de Recaudo, Control de Flota y Sistema de información al usuario que hace parte del SITP-SIRCI-, teniendo en cuenta que esta situación puede afectar la prestación del servicio de transporte de la ciudad y adicionalmente poner en riesgo el sistema de recaudo que se realiza actualmente, mediante el sistema de tarjeta inteligente sin contacto.

Para la elaboración de este documento, además de la revisión de documentos directamente relacionados con el objeto de estudio, se acudió a entrevistas con servidores públicos de Transmilenio S.A. –TMSA-, con personal de la firma Interventora del Contrato de Concesión con RBSAS y también con personal de RBSA.

El presente documento se encuentra estructurado de la siguiente manera: en la primera sección se revisarán aquellos aspectos relacionados con el contexto y los antecedentes de la licitación para la concesión encargada del SIRCI. En la segunda sección se revisará la descripción del subsistema de recaudo, la matriz de riesgos del contrato de concesión vs los argumentos de RBSAS y el Laudo arbitral que se dio entre TMSA y la RBSAS. En la tercera sección se presentarán aspectos



operativos del funcionamiento del SITP. Finalmente, en la cuarta sección se ponen a consideración las conclusiones del documento.

## 1. Contexto

En el año 1999, se constituye la sociedad Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A. – TMSA- con el fin de gestionar, organizar y planear el servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, en la modalidad de transporte terrestre automotor. Posteriormente en el 2006, se expidió el Decreto 319 por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá y se le asigna a TMSA en su calidad de ente gestor de transporte masivo, la responsabilidad de la integración, evaluación y seguimiento de la operación del SITP y en consecuencia le correspondió adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración con el sistema de transporte colectivo.

En el mismo 2006 mediante el Decreto 486, se le asigna a TMSA además de las funciones de integrar, evaluar y hacer el seguimiento de la operación del SITP (ya asignadas en el Plan Maestro de Movilidad), las funciones de adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración del transporte público masivo con el sistema de transporte público colectivo tradicional.

En el 2009, mediante el Decreto 309, se adopta el SITP para Bogotá D.C. (Sistema al que se hace referencia inicialmente en el Plan Maestro de Movilidad) y establece que TMSA como ente gestor del SITP, adelantará:

la planeación, gestión y control contractual del sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios para poner en marcha la migración del transporte público colectivo que operaba en el momento al transporte público masivo (Decreto 309, 2009, art.8).

Este mismo Decreto contempla el Sistema Integrado de Recaudo y Servicio al usuario – SIRCI – y lo define como:

el conjunto de software, hardware y demás componentes que permiten la gestión y operación de recaudo de los centros de control troncal y zonal, de información y servicio al usuario, la consolidación de la información y la conectividad de la totalidad del SITP, el cual estará a cargo del Ente Gestor del SITP, quien efectuará además los controles respectivos (Decreto 309, 2009, art. 17).

Así mismo el Decreto menciona que el “ente gestor del SITP seleccionará al concesionario del SIRCI del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO, mediante licitación pública” (Decreto 309, 2009, art.18).



Es preciso mencionar que el SIRCI contempla los siguientes agentes:

- El ente gestor (TMSA.).
- El operador del SIRCI (Concesionario).
- Los operadores de los centros de control zonal (operadores zonales).
- El Administrador Financiero.

El SIRCI se orientó a diseñar, suministrar, implementar, operar y mantener la tecnología necesaria para la adecuada operación del SITP, en lo relacionado con el recaudo por la venta de pasajes y el control de acceso al servicio de transporte público de Bogotá, bajo la premisa de una integración tarifaria. Igualmente tiene en cuenta el control de la operación de la flota para la prestación de los diferentes servicios de transporte público y la información necesaria para facilitar a los usuarios el acceso y uso del servicio. Por último, tiene en cuenta la conectividad de los diferentes sistemas y la integración de la información derivada de cada uno de estos procesos. En el presente documento solo nos ocuparemos del tema del recaudo.

La estructuración del SIRCI contemplo varias alternativas, la cuales después de analizadas por los consultores contratados para este fin, recomendaron que los subsistemas de: recaudo, control de flota, información y servicio al usuario, integración y consolidación de la información, sistema de transmisión de imágenes para la vigilancia en estaciones y las herramientas de conectividad, fueran atendidos por un solo operador, que contará con un único medio de pago transparente al usuario, basado en la Tarjeta Inteligente Sin Contacto – TISC, con una tarifa integrada y aplicaciones diferenciales que permitieran usar el mismo medio de pago en los diferentes modos de transporte.

De acuerdo con lo anterior, el subsistema de recaudo se define como el conjunto de equipos y aplicaciones informáticas que constituyen la plataforma tecnológica para la administración de medio de pago, la administración de la seguridad lógica y la gestión de la información para la operación del recaudo.

La administración del medio de pago se realiza mediante las siguientes actividades: compra de tarjeta inteligente sin contacto – TISC-, inicialización, distribución, personalización de la Tarjeta Inteligente sin contacto – TISC -, carga o recarga de unidades de transporte mediante puntos fijos y móviles y la comercialización mediante canales de distribución.

La gestión de la información para la operación del recaudo, soporta las actividades de recaudo, en las estaciones, en los buses y en los puntos de carga fijos o móviles.

En relación con las funciones de recaudo, le corresponde a TMSA, entre otras vigilar los niveles de servicios del administrador financiero y del concesionario del SIRCI. Entre tanto al SIRCI, le corresponde operar el subsistema de recaudo. Por último, al Administrador Financiero le corresponde realizar el control de recursos en cuenta y pagos a los agentes del SITP, de conformidad con la distribución de recursos originada en el proceso de clearing y autorizada por el Ente Gestor, mediante las funciones específicas de mantener y controlar los recursos provenientes



de la operación del SITP y realizar la distribución previa instrucción de TMSA de los recursos que correspondan entre los diferentes agentes del sistema.

Para este proyecto se establecieron los siguientes objetivos: 1) poner en funcionamiento la tecnología necesaria para que el SITP contara con un sistema de recaudo que tuviera como principio la integración tarifaria con el Sistema Transmilenio y posteriormente con el Metro y el Tren de Cercanías; 2) poner en funcionamiento la tecnología necesaria para el control de la operación del servicio de transporte público de pasajeros de Bogotá; 3) implantar un sistema de información que facilitará a los ciudadanos el acceso y uso del Sistema de Transporte Público, y 4) por último la optimización de la organización y gestión del transporte público de la ciudad.

Para el cumplimiento de los objetivos mencionados anteriormente, se propuso adelantar un proceso licitatorio que permitiera seleccionar una firma que mediante la figura de concesión diseñara, implementara, operara y mantuviera el sistema de recaudo, control de flota e información y servicio al usuario, que incluyera la conectividad de los sistemas y la integración de la información.

El primero de agosto de 2011, se suscribió el contrato No. 001 de 2011 de Concesión SIRCI del SITP, entre la TMSA y RBSAS. Este contrato se suscribió por 16 años, sin embargo, durante la ejecución de este contrato se han presentado diferencias entre las partes, razón por la cual han acudido al Tribunal de Arbitramento, como lo indica el contrato de concesión. Producto de esto surge un Laudo Arbitral el 7 de diciembre de 2016, el cual se tratará más adelante.

El 22 de febrero de 2018, RBSAS presentó ante la Superintendencia de Sociedades, la solicitud de apertura al trámite de ley de insolvencia, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1116 de 2006; lo anterior con el fin de que fuera admitida para adelantar un proceso de reorganización con sus acreedores. La Asamblea Extraordinaria de Accionistas, autorizó al representante legal para solicitar el procedimiento de reorganización, argumentando que la sociedad se encontraba en cesación de pagos, para lo cual relacionó las obligaciones que sustentaban esta situación, las cuales ascendían a \$80.905 millones. Entre las causas de la crisis manifestaron que, para la ejecución del contrato, la sociedad adquirió créditos con la banca internacional, siendo esta la mayor deuda que tenía la sociedad, el flujo de caja se estructuró asumiendo que la Concesión del SIRCI, implementaría totalmente la totalidad de las máquinas de pago propiedad del concesionario para septiembre de 2013, pero esta fue inferior al 70%. El Concesionario había adquirido la totalidad de los equipos necesarios para el cobro de tarifas en el 100% de los vehículos, al no darse la implementación de la totalidad de la flota del SITP, se incurrió en todos los costos del proyecto, pero el comportamiento de los ingresos no fue el mismo. Este atraso, en la implementación impidió el desembolso por parte de los bancos de los recursos restantes, situación que no permitió la compra de las coberturas de tasa de cambio requeridas, por lo tanto, el pago de las deudas se hace a casi el doble de la tasa cambiaria.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La tasa promedio de cambio establecida era de \$1.800 por dólar, la cual se aseguraba con contratos de cobertura.



La solicitud de apertura al trámite de ley de insolvencia de RBSAS fue admitida por la Superintendencia de Sociedades, mediante Auto 400 del 16 de abril de 2018.<sup>2</sup> En el auto de admisión, se hace un análisis de los aspectos jurídicos y financieros de la solicitud de reorganización e indica una a una las acciones que se deben emprender en el proceso de RBSAS. Entre estas acciones, se destaca la de designar un promotor y poner disposición del mismo la totalidad de los documentos que integran la solicitud de admisión al proceso de reorganización y ordenar a la deudora abstenerse de realizar sin autorización de la Superintendencia de Sociedades adelantar operaciones societarias o contractuales que supongan erogaciones reales o potenciales a cargo de la sociedad.

## 2. Aspectos financieros

### 2.1 Descripción del subsistema de recaudo

Al adjudicarse a RBSAS la concesión del SIRCI, este asumió la obligación de diseñar, suministrar, implementar, integrar y mantener el conjunto de software y hardware requeridos para los tres subsistemas (de recaudo, de control de flota y de información y atención al usuario), así como adelantar, por su cuenta y riesgo, su operación. Como pago, RBSAS recibe una participación en la explotación económica del SITP, en cuyo cálculo interviene una parte fija, otra semi-variable y otra variable. La semi-variable se vuelve fija, una vez estén instalados los equipos en estaciones y en buses. La variable la determina la demanda por el sistema que se traduce en el número de validaciones tanto en buses como en estaciones.

La remuneración de RBSAS, se divide en cuatro factores: 1) Remuneración fija semanal y corresponde (70%), 2) Remuneración variable por cargas del sistema (17%), 3) Remuneración por equipos de validación instalados y control de vehículos (11%) y 4) Remuneración por inversiones adicionales (2%). Es preciso aclarar que estas distribuciones de porcentajes se obtienen de la remuneración efectuada en el año 2018 y se comportan de manera diferente a lo contemplado inicialmente, dadas las circunstancias de implementación del SITP. Tanto la remuneración por cargas del sistema, como la remuneración de validación por equipos instalados y control de vehículos ha sido menor, a lo esperado, por eso el peso porcentual inicial varía y es por esta razón, que la remuneración fija semanal tiene un mayor peso porcentual al proyectado inicialmente.

De acuerdo con lo anterior, la remuneración de RBSAS se origina en la demora que ha existido en la implementación del SITP<sup>3</sup>, teniendo en cuenta que hay 1.5 millones de pasajeros que no pasan por el SITP, adicionalmente que por exigencia de TMSA adquirieron el 100% de los equipos que

<sup>2</sup> De conformidad con la ley 1116 de 2006, los principales supuestos de admisibilidad al proceso de reorganización es la cesación de pagos y la incapacidad de pago inminente del deudor.

<sup>3</sup> De acuerdo con el Plan Maestro de Movilidad, la implementación total del SITP zonal debería estar finalizada en el 2013.

aún no han sido instalados y por ende no reciben remuneración sobre los mismos, pero si tienen la deuda que adquirieron en su momento con el socio tecnológico y proveedor de los mismos, deuda que de acuerdo con RBSAS está pactada en dólares la cual con el diferencial cambiario, prácticamente se duplico. Igualmente, RBSAS invirtió en la puesta en marcha del sistema de recaudo para que operara en el 100% del SITP, pero hasta ahora la implementación máxima ha sido del 60% y esta cifra viene disminuyendo, teniendo en cuenta que han salido buses del sistema, sin embargo, los costos del sistema no disminuyen.

Por lo anterior, RBSAS manifiesta que tienen los recursos para la operación, pero no para pagar la inversión que hicieron inicialmente, para poner en marcha el sistema. RBSAS hizo una inversión cercana a los US\$200 millones para pagar los activos que conforman el sistema de recaudo y control de flota. Esa financiación se tenía que pagar durante la concesión, pero el déficit ha impedido cumplir el esquema de pagos<sup>4</sup>.

*Tabla 1. Remuneración bruta Recaudo Bogotá SAS*

(Cifras en millones de pesos corrientes)

<i>Componentes</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Fija semanal	214	69.122	92.370	95.665	126.869	127.969	139.042
Por equipos	130	3.715	13.318	19.402	21.979	22.020	21.659
Por equipos adicionales	0	0	0	0	0	789	1.986
Variable	139	1.705	5.719	9.371	30.877	32.917	33.502
<b>Total general</b>	<b>483</b>	<b>74.542</b>	<b>111.407</b>	<b>124.438</b>	<b>179.725</b>	<b>183.695</b>	<b>196.189</b>

Fuente: Subgerencia Económica TMSA, área de remuneración. (Recaudo Bogotá SAS, 2019b).

## 2.2 Matriz de riesgos vs argumentos de Recaudo Bogotá SAS sobre la crisis financiera

Es preciso mencionar que en el anexo de la matriz de riesgos del contrato de concesión del SIRCI, se contempló el riesgo comercial de tener menores ingresos de los previstos, esto asociado a las variaciones que pudiera tener la demanda del servicio, la mitigación del mismo se fundamentó en que el concesionario se apoyara en la estructuración de profesionales especializados, quienes debían efectuar sus propias estimaciones sobre la demanda y las condiciones del negocio y adoptar las medidas para enfrentar el riesgo. Igualmente, la matriz contempla que el esquema de remuneración mitiga este riesgo porque parte de la remuneración se paga independientemente del nivel de demanda. Este riesgo fue asignado al Concesionario SIRCI, con una probabilidad de ocurrencia media y un impacto medio, sin embargo, lo que se observa es que este ha sido el argumento de Recaudo Bogotá, como uno de los causantes de la crisis financiera, sustentando en la baja demanda de usuarios por la implementación de la totalidad del SITP, en el tiempo que estaba estipulado.

Otro de los riesgos es de tipo cambiario, de acuerdo con la clasificación del documento CONPES 3133 de 2001, la causa se origina en la compra de equipos y en el costo de financiación de los

<sup>4</sup> El índice de endeudamiento de RBSAS, de acuerdo con la información de TMSA, a marzo de la presente vigencia, era del 98%.



mismos. Consiste en el efecto económico originado en alzas no proyectadas producto de las modificaciones en la tasa de cambio, en los precios de los equipos y en el costo de financiación de los mismos. La mitigación de conformidad con la matriz de riesgos, se le asigna al Concesionario quien debía efectuar los estudios y análisis respectivos, para conocer las condiciones del negocio, establecer los planes de acción internos para reajustar sus proyecciones y definir y ejecutar las medidas frente a este tipo de contingencias, es decir, realizar la contratación de instrumentos de cobertura en el mercado nacional e internacional. Este riesgo se clasificó en la matriz con una probabilidad media y un impacto alto. Sin embargo, el argumento de RBSAS, como ya se mencionó en el Contexto del presente documento, fue que la sociedad adquirió créditos con la banca internacional, considerando que la Concesión del SIRCI, implementaría la totalidad de las máquinas de pago propiedad del concesionario para septiembre de 2013, aspecto que no se concretó al no darse la integración completa del SITP en la fecha pactada. La situación planteada impidió el desembolso por parte de los bancos de los recursos restantes, situación que no permitió la compra de las coberturas de tasa de cambio requeridas y el pago de las deudas se hace a casi el doble de la tasa cambiaria. Lo que no se explica es porque la cobertura de riesgo no se hizo en el primer momento de los desembolsos, teniendo en cuenta el impacto que tenía este riesgo.

De acuerdo con RBSAS, si bien es cierto en la matriz se contemplaron estos riesgos, la situación que se presentó no era previsible, nadie esperaba que siete años después de firmado el contrato de concesión, aún no este implementado el SITP, razón por la cual hay un desequilibrio económico del contrato, al presentarse situaciones ajenas a la voluntad del concesionario.

### **2.3 Laudo Arbitral**

El 7 de diciembre de 2016, el Tribunal de Arbitramento profirió el Laudo que puso fin al proceso entre RBSAS y la TMSA, esta convocatoria la realizó Recaudo Bogotá en septiembre de 2013, lo anterior teniendo en cuenta que entre las partes se presentaron diferencias y que el contrato de concesión del sistema integrado de recaudo, control e información y servicio al usuario 001 de 2011, contemplo en las cláusulas 129 y 130 del mismo, los mecanismos de solución de conflictos y el tribunal de arbitramento en derecho.

Las pretensiones de la demanda por parte de RBSAS, de acuerdo con lo expuesto en el Laudo se pueden resumir así:

- En la etapa preoperativa por la no entrega de manera íntegra y oportuna de la flota de buses para el equipamiento por parte de RBSAS de acuerdo con el cronograma de implementación del SIRCI establecido en el Contrato de Concesión No.01 de 2011.
- Por la no validación de la totalidad de buses en los que RBSAS instaló los equipos del SIRCI en la categoría de “buses operando”, impidiendo la remuneración de RBSAS, por causas atribuibles a TMSA.
- Por no adelantar las actividades y gestiones para la integración, evaluación y seguimiento del SITP y SIRCI, particularmente lo relativo a sus deberes y obligaciones sobre la integración de los medios de pago y los sistemas de recaudo.



- Por no haber adelantado las actividades y gestiones para la salida de operación de las calles del 100% de la flota de buses que funciona como parte del sistema de transporte público colectivo de Bogotá, de acuerdo al cronograma de implementación del SITP.
- Por la no adopción oportuna de las medidas y acciones para el restablecimiento del equilibrio económico.
- Por la no adopción de las medidas necesarias para mantener el equilibrio por buses operando con ocasión de la extensión de los contratos de los operadores.

Como consecuencia de lo anterior, en el Laudo se hacen entre otras las siguientes declaraciones y condena a TMSA.

- Declaración de que TMSA autorizó a RBSAS el pedido y la adquisición de equipos sin que la infraestructura y los buses estuvieran disponibles para la instalación de aquellos, razón por la cual debió asumir la totalidad del riesgo de los perjuicios sufridos por RBSAS por las demoras en la implementación del SITP.
- Declarar que TMSA incumplió la obligación de entregar entre la fecha en que inició la ETAPA PREOPERATIVA, es decir el 27 de septiembre de 2011 y el día 27 de septiembre de 2013, las estaciones que no construyó.
- Declarar que de conformidad con lo pactado en el Contrato y en los precisos términos previstos en el mismo, por la autorización otorgada a RBSAS para la adquisición de equipos, TMSA asumió la totalidad del riesgo de los perjuicios sufridos por RBSAS por las demoras en la implementación del SITP.
- Declarar que TMSA no adelantó las acciones y gestiones ante la Secretaría Distrital de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., ni ante el Alcalde Mayor para que éste actualizara la tarifa al usuario mediante decreto con base en la evaluación de dicha Secretaría y de acuerdo con la normatividad tarifaria, conforme lo dispone el Contrato, rompiendo el equilibrio económico del Contrato.
- Condenar a TMSA a re liquidar a RBSAS el valor de la participación en el ingreso del SITP con base en la CLÁUSULA 59 del Contrato de Concesión, aplicando el valor de la tarifa al usuario, actualizada, de acuerdo con la normatividad tarifaria, conforme lo dispone el Contrato, suma que asciende a COP\$6.511.400.000,00 a marzo de 2015.
- Declarar que RBSAS incumplió su obligación de ejecutar de buena fe el contrato 001 de 2011 del SIRCI del SITP, al violar la teoría de los actos propios con la invocación de causas de imposibilidad diferentes a la conducta de TMSA.

De acuerdo con la información del Concesionario, el valor ordenado pagar a RBSAS por parte de TMSA por la suma \$.6511 millones a marzo de 2015, no fue actualizado como correspondía, según los cálculos efectuados, este valor asciende a aproximadamente \$18 mil millones. Esta suma se



origina en la no actualización del valor de la tarifa, así como en las decisiones de la Administración de implementar descuentos en las horas valle, situación que no estaba contemplada en el contrato de concesión y que afectó los ingresos de RBSAS.

### 3. Aspectos operativos

En el 2011, el sistema de transporte público de la ciudad era prestado por el sistema masivo TMSA, el cual no cubría la totalidad de la ciudad, y a pesar de tener rutas alimentadoras, estas no llegaban a la periferia de la ciudad; y por el transporte público tradicional que tenía amplia cobertura pero presentaba muchas deficiencias relacionadas con el nivel de prestación del servicio, el esquema empresarial, sobre oferta vehicular, presencia de operadores ilegales, contaminación ambiental asociada a la edad y estado de los vehículos, y el sistema de pago que se denominó la “guerra del centavo”, donde el pago dependía del número de pasajeros transportados lo que tenía efecto en la calidad del servicio.

La proyección para este mismo año (2011) con la implementación del SITP, es que se realizaran alrededor de 6.172.215 viajes diarios, donde se estimó que el 40% sería atendido por el componente troncal y el restante 60% por el componente zonal.

Así mismo, el Plan Maestro de Movilidad había señalado expresamente entre otros aspectos del funcionamiento del transporte público de Bogotá, lo siguiente:

- El transporte público, individual y colectivo, es ineficiente pues opera bajo condiciones de sobreoferta, lo que contribuye a una mayor congestión, desgaste del pavimento, accidentalidad y contaminación, así como deterioro y desvalorización de corredores de alta concentración de rutas de transporte colectivo.
- La sobreoferta impide que el negocio para los propietarios de vehículos de transporte público colectivo sea sostenible financieramente en condiciones del “deber ser”. En consecuencia el sistema no es sostenible desde el punto de vista de la calidad, seguridad, confiabilidad y medio ambiente.
- Por las condiciones de sobreoferta en el servicio del transporte, algunas rutas presentan baja ocupación en las horas de máxima demanda y niveles de movilización diarios por debajo de los estándares internacionales.
- Los recorridos de las rutas son largos, lo cual asociado al bajo nivel de ocupación produce un IPK bajo y por ende la dificultad para la sostenibilidad financiera de la actividad.
- A pesar de la sobreoferta del transporte público y del traslape entre rutas, existen zonas periféricas de bajos ingresos con deficiencias en el cubrimiento del servicio.



- Existe oferta ilegal del transporte bajo las siguientes modalidades: Vehículos particulares que prestan el servicio del transporte público, vehículos de transporte público que no están vinculados a ninguna empresa, vehículos de transporte público que prestan un servicio diferente al autorizado o vehículos de otras ciudades que vienen a Bogotá a prestar servicios no autorizados.
- La ciudad dispone de una buena proporción de vehículos obsoletos en términos de edad y de diseño vehicular. Esto se refleja en la prestación de un servicio de transporte con calidad deficiente. Los vehículos viejos, más contaminantes, gozan de una normatividad permisiva en términos de contaminación.
- El esquema empresarial actual no propende por la eficiencia del sistema. La mayoría de las empresas no son propietarias de los vehículos y generan la mayor parte de sus recursos por el sistema de afiliación de los mismos.
- La falta de jerarquización del sistema ocasiona que autobuses y microbuses compitan entre sí, afectando la rentabilidad de las rutas.
- Existen sectores deteriorados de la malla vial, los cuales contribuyen a la reducción de la velocidad y por tanto a mayores costos de operación del transporte.
- Los factores de eficiencia y calidad del servicio que hacen parte de la fórmula tarifaria, no se ven reflejados en el mejoramiento del sistema.
- El sistema de recaudo es ineficiente.
- El sistema de remuneración actual propicia la denominada “Guerra del Centavo”, aspecto que contribuye a la inseguridad vial y al desorden y congestión en la operación.
- No se cuenta con paraderos que reúnan las condiciones técnicas para la espera y el abordaje de pasajeros a los vehículos de transporte. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, p.74).

Entre los objetivos a nivel de movilidad que se pretendieron alcanzar con el desarrollo e implementación del SITP, era procurar la sostenibilidad financiera y de recursos del Plan Maestro de Movilidad y a nivel social, que la tarifa del transporte fuera equitativa y acorde con la calidad del servicio.

Igualmente, el SITP partió de la premisa de generar una integración tarifaria y operacional de los diferentes modos de transporte público de la ciudad, iniciando con la integración de los servicios



del sistema colectivo y del masivo, y permitiendo a futuro la incorporación de los modos férreos o cualquier otro modo que ingrese al Sistema.

En su momento dicha integración no existía y operaban de manera independiente el sistema colectivo y el masivo. Con la implementación del SIRCI los usuarios pudieron hacer uso de más de un servicio realizando pagos de tarifa con cobros diferenciales durante una ventana de tiempo parametrizable definida por el ente gestor, con lo cual se obtuvo beneficio en la reducción del costo del viaje de aquellos usuarios que toman más de un servicio o ruta en los sistemas actuales. Esta integración denominada "integración virtual" fue posible gracias a la tecnología del medio de pago y tiene la virtud de no exigir sino en caso necesario la presencia de infraestructura o construcción de zonas pagas para realizar dichas integraciones.

El inicio de operaciones del SITP, autorizada por TMSA se realizó entre octubre de 2012 y mayo de 2013 y la fecha definida para implementar completamente el SITP, fue de 24 meses, es decir, para el año 2014, sin embargo, hasta la fecha cinco años después, aún no se implementa en su totalidad. De los nueve servicios concesionados (Este es mi bus, Etib, Gmovil, Coobus, Masivo Capital, Consorcio Express, Suma, Tranzit, Egobus), dos han sido liquidados (Coobus S.A.S. y Egobus S.A.S).

*Tabla 2. Implementación de rutas zonales y vinculación de flota.*  
(Diciembre de 2018)

#	Concesionario	Zona	Rutas definidas	Rutas implementadas	% cumpl.	Flota requerida	Flota vinculada	% cump.
1	Este es mi bus	Calle 80	29	24	83%	473	379	80%
2	Este es mi bus	Zona Franca	17	13	76%	220	178	81%
3	Etib	Bosa	66	60	91%	1.260	1.226	
4	Gmovil	Engativá	49	35	71%	823	692	
5	Coobus	Fontibón	58	0	0%	911	0	
6	Masivo Capital	Suba Oriental	20	16	80%	291	331	114%
7	Masivo Capital	Kennedy	62	50	81%	1.075	713	66%
8	Consorcio Express	San Cristóbal	51	31	61%	777	394	51%
9	Consorcio Express	Usaquén	101	47	47%	1.480	1.085	73%
10	Suma	Ciudad Bolívar	46	32	70%	708	436	62%
11	Tranzit	Usme	44	43	98%	726	348	48%
12	Egobus	Suba Centro	82	0	0%	1.424	0	0%
13	Egobus	Pérdomo	23	0	0%	345	0	0%
	Total		648	367	58.3%	10.515	5.782	54.99

Fuente: Elaborado por la Veeduría Distrital con base en Contraloría de Bogotá, 2019, p.4

“Esta implementación de rutas en el componente zonal presenta un avance del 58.3% conformado por 96 rutas alimentadoras y 271 urbanas para un total de 367. De esta manera, el servicio público de transporte está siendo atendido con una flota de 5.782 vehículos vinculados que representa el



54.99% de cumplimiento, de un total de 10.515 vehículos requeridos para la prestación del servicio público de transporte” (Contraloría de Bogotá, 2019, p. 4).

Esta situación de baja implementación de las rutas zonales, aunado a la evasión en el pago del pasaje, aspecto sobre el cual RBSAS no puede ejercer poder sancionatorio, por no ser ente policial, dificulta el control de los evasores y por lo tanto afecta la operación del sistema. El concesionario ha tenido que adoptar medidas que no estuvieron contempladas en el contrato de concesión porque no se podían prever en su momento, esto en aras de mitigar el mal comportamiento de los usuarios que es caótico, irreverente y transgresor en muchos casos.

El gran componente de la evasión esta dado en las puertas que dan acceso al sistema y cuyo control se sale del manejo del área concesionada, en contraposición con otro tipo de eventos como el paso de niños por debajo de la barrera de control de acceso o el pasar por el acceso a personas en condición de discapacidad. Con personal presente en los puntos de acceso, el Concesionario trata de controlar y advertir a los usuarios que no pagan el pasaje, sin embargo, en algunas ocasiones estos individuos han sido agredidos de manera irracional llegando en algunos casos a presentarse hechos lamentables como la muerte de los mismos, razón por la cual no es una medida segura ni efectiva. Por su parte, TMSA, ha intentado realizar esta labor con gestores y facilitadores. Entre tanto, RBSAS, propuso implementar controles mediante una aplicación celular que la puede operar la policía, en donde puedan verificar con la tarjeta si se utilizó el pasaje o hubo evasión.

Igualmente han evolucionado tecnológicamente en el control de las barreras de acceso y taquillas y están trabajando para optimizar los costos de operación; por ejemplo, están haciendo inversiones en las ATMS que son dispositivos de recarga automática de la tarjeta, son como cajeros automáticos que se ubican en las estaciones, lo anterior teniendo en cuenta que uno de los mayores costos es el del personal y es por esto que están sustituyéndolos por los dispositivos mencionados. Los anteriores son sistemas que se han probado en otras partes del mundo con excelentes resultados y que adicionalmente contribuyen a agilizar el sistema. Está previsto instalar en total 350 de estos dispositivos, sin embargo, estas inversiones no estuvieron contemplados inicialmente en el contrato. Otro mecanismo de virtualización en el cual se está invirtiendo y probando es la utilización de tarjetas bancarias de Bancolombia y Davivienda, como medio de pago para acceder al servicio. Por último, están probando los minitacs de Av Villas que son pulseras que van a facilitar y agilizar aún más el pago y el acceso al sistema de transporte.

De otra parte y de acuerdo con la interventoría, hay una obligación en el Contrato de Concesión que no se está cumpliendo y se refiere al informe mensual que debe presentar el Concesionario al Ente gestor TMSA, ante una situación financiera que ponga en riesgo la liquidez y solvencia económica del Concesionario. En el informe deben presentar un plan de recuperación económica al ente gestor. El Concesionario, argumenta no presentar el informe, teniendo en cuenta que efectúan reuniones mensuales con la Gerencia de TMSA en donde tratan las diferentes situaciones que se vienen presentando, los avances y las estrategias. Sin embargo, el contrato exige este documento, razón por la cual el Concesionario será requerido por la firma Interventora.



Igualmente informan que TMSA ha contemplado escenarios alternativos, en el evento que se presente una crisis en RBSAS, lo anterior teniendo en cuenta que los equipos son revertibles, es decir, la infraestructura que en este momento opera el concesionario es de Transmilenio. Sin embargo, afirman que no se prevé esta situación en el corto plazo y que teniendo en cuenta la distribución de la tarifa y su componente fijo, tienen como operar el sistema, más no como pagar las obligaciones de la inversión inicial con los bancos. RBSAS aclara que, si bien los equipos instalados en los buses son revertibles, estos aún no han sido pagados por TMSA, pues aproximadamente el 40% de los mismos no se ha podido instalar por la no implementación de la totalidad de buses del SITP.

Es necesario precisar que la firma interventora no hace recomendaciones, solo se remite a verificar el cumplimiento de las obligaciones del contrato de concesión.

## 4. Conclusiones

### 4.1 Conclusiones

- El componente fijo que representa para el 2018, el 70% de la remuneración a RBSAS, asegura la operación del Sistema Integrado de Transporte – SITP -, independientemente del número de usuarios del sistema. La dificultad se presenta en el endeudamiento actual de RBSAS, en razón a la no compra en oportunidad de las coberturas de la tasa cambiaria, lo que provocó un incremento en el valor de la deuda que adquirieron para iniciar la operación.
- La no implementación de la totalidad del SITP, impidió el desembolso de la totalidad de recursos requeridos para pagar al proveedor de los equipos de control de acceso a los buses, deuda que está pactada en dólares y la cual se incrementó con el diferencial cambiario.
- Los riesgos de la baja demanda de usuarios y de modificación de la tasa cambiaria, se contemplaron en la matriz de riesgos de la licitación y fueron asignados al Concesionario, sin embargo, estos eran riesgos no previsibles que provocaron un desequilibrio económico del contrato, sustentado en situaciones ajenas al Concesionario.
- Se evidencia dificultad en la ejecución de los contratos de concesión que para la operación del SITP, que ha suscrito TMSA, es así como a Egobus S.A.S. y Coobus S.A.S., les declaro el incumplimiento. Por su parte Tranzit S.A.S., Masivo Capital S.A.S. y SUMA S.A.S. solicitaron a la Superintendencia de Sociedades ser admitidos en procesos de reorganización. Igualmente, RBSAS, encargado de la administración del SIRCI, también solicitó a la Superintendencia de Sociedades ser admitido en proceso de reorganización. De lo anterior se concluye que existe una falla estructural en las concesiones adjudicadas, específicamente en asuntos de carácter económico y que pueden estar relacionadas en las condiciones en que se negociaron los contratos.
- La implementación de las rutas zonales del SITP a diciembre 31 de 2018, es del 58%, es



decir, que, de 648 rutas definidas, están operando 367 y de 10.515 buses requeridos estaban vinculados 5.782, es decir, el 55%. Lo anterior 5 años después de haberse programado la implementación total del sistema.

- La evasión de pago del pasaje en el Sistema Integrado de Transporte SITP, no está controlado, siendo las puertas de acceso al sistema en donde se presenta el mayor número de personas que cometen esta falta, área que esta fuera del control del Concesionario.
- El incumplimiento de TMSA en la implementación del SITP y las dificultades con los contratos de operación zonal del SITP, generan pérdida de credibilidad en el ente gestor, razón por la cual esto puede influir en que, en los próximos procesos licitatorios, los que tienen la experticia en estos temas específicos, no se arriesguen a participar.
- RBSAS debe replantear su estrategia financiera, y asumir las consecuencias de no haber efectuado la compra de coberturas de tasa de los recursos del crédito de acuerdo, con lo estipulado en la memoria explicativa de las causas de insolvencia contenidas el auto de admisión del proceso de reorganización.
- RBSAS tiene la opción de explorar otras opciones de ingresos contemplados en el contrato 01 de 2011, como es la explotación de los espacios concesionados, con el fin de obtener recursos que puedan mitigar el nivel de endeudamiento que presenta actualmente.
- TMSA debe entablar contacto con los bancos acreedores de RBSAS, con el fin de generarles confianza en el pago de las deudas, teniendo en cuenta que fue el ente gestor el que incumplió los compromisos con el Concesionario y en parte ha generado la situación de insolvencia del mismo.
- La Administración Distrital, en cabeza del Ente Gestor debe concretar un plan de contingencia, considerando la eventualidad de que RBSAS llegue a declararse insolvente, momento en el cual TMSA. debe asumir el recaudo del servicio del SITP.
- Es necesario que la Administración Distrital, realice de forma inmediata un plan de contingencia para lograr la implementación total del SITP en un corto período de tiempo y cubrir las zonas que por la liquidación de los contratos de Egobus SAS y Coobus SAS, no se les está prestando el servicio, es decir, adelantar en el menor tiempo posible la adjudicación de los respectivos contratos de concesión. Lo anterior teniendo en cuenta que estas liquidaciones se concretaron en el 2016.
- Se espera que RBSAS, con la intervención de la Superintendencia de Sociedades pueda llegar al punto de equilibrio y mitigar el riesgo de que el recaudo del Sistema Integrado de Transporte colapse, teniendo en cuenta que en el momento esta manejado única y exclusivamente por esta firma, que se encuentra en proceso de reorganización.



## Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). *Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C. Transporte Público V8*. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0ByNoeWkPXuHpbE9aSDIYZFF5bU0/view>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (30 de noviembre de 2006). *Por el cual se le asignan unas funciones a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A.* [Decreto 486 de 2006]. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22402>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (23 de julio de 2009). *Por el cual se adopta el sistema integrado de transporte público para Bogotá*. [Decreto 309 de 2009]. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36852>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016). *Plan Distrital de Desarrollo 2016 - 2020 Bogotá Mejor para Todos. Tomo 1*. Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/tomo1-digital.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (15 de agosto de 2006). *Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C.* [Decreto 319 de 2006]. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21066>
- Bogotá como vamos. (2015). *Encuesta de percepción ciudadana*. Recuperado de <https://assets.documentcloud.org/documents/2435461/presentacion-encuesta-de-percepcion-ciudadana-2015.pdf>
- Cámara de Comercio de Bogotá. (7 de diciembre de 2016). *Tribunal de Arbitraje de Recaudo Bogotá S.A.S VS Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A.*
- Concejo de Bogotá D.C. (2 de diciembre de 1993). *Por el cual se determina la estructura orgánica de la Veeduría Distrital, se definen sus funciones generales por dependencia; se establece su planta de personal...* [Acuerdo 024 de 1993]. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2053>
- Concejo de Bogotá D.C. (09 de junio de 2016). *Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor para Todos"*. [Acuerdo 645 de 2016]. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=66271>
- Congreso de la República. (27 de diciembre de 2006). *Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia* [Ley 1116 de 2006]. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22657>
- Contraloría de Bogotá D.C. (19 febrero 2019). *"Pronunciamento relacionado con las fallas y los riesgos que enfrenta la operación del Sistema Integrado de Transporte -SITP- y sus impactos en la calidad de vida de los bogotanos"*. Alcaldía Mayor de Bogotá: Radicado No.2-2019-03278.
- Departamento Nacional de Planeación Nacional. (2001). *Modificaciones a la política de riesgo contractual del Estado, para procesos de participación privada en infraestructura*. [Documento CONPES 3133]. Recuperado de [https://www.ani.gov.co/sites/default/files/conpes\\_3133.pdf](https://www.ani.gov.co/sites/default/files/conpes_3133.pdf)



- Recaudo Bogotá SAS. (9 de enero de 2019a). *Respuesta a solicitud de información enviada vía correo electrónico.*
- Recaudo Bogotá SAS. (20 de marzo de 2019b). *Respuesta a solicitud de información enviada vía correo electrónico.*
- Superintendencia de Sociedades. (16 de abril de 2018). *Auto de admisión de Recaudo Bogotá SAS al proceso de reorganización* [Auto 400-005056 de 2016]. Recuperado de [https://www.supersociedades.gov.co/delegatura\\_insolvencia/consulta\\_jurisprudencia/Jurisprudencia/2018-01-156385.PDF](https://www.supersociedades.gov.co/delegatura_insolvencia/consulta_jurisprudencia/Jurisprudencia/2018-01-156385.PDF)
- Transmilenio S.A. (21 de enero de 2019a). *Respuesta a solicitud de información enviada vía correo electrónico.*
- Transmilenio S.A. (04 de enero de 2019b). *Respuesta a solicitud de información enviada vía correo electrónico.*
- Transmilenio S.A. (2 de abril de 2019c). *Respuesta a solicitud de información enviada vía correo electrónico.*