

CONTRALORIA DE BOGOTA D.C. Folios: 17 Anexos: No  
Radicación # 200802083 Fecha 2008-01-16 11:02:15  
Tercero : (ATM000463) SAMUEL MORENO ROJAS  
Dependencia : DESPACHO DEL CONTRALOR  
Tip Doc : Oficio Número : 10000-00490



CONTRALORÍA

Rad. SDM : 2689 DE BOGOTÁ, D.C.

Fecha : 2008-01-17 15:26:00

Destino : DESPACHO

Asunto : 20 - COPIAS DE OFICIOS DIRIGIDO

Nro Folios : 17

Origen : CONTRALORÍA DISTRITAL

-31000-

Doctor  
**SAMUEL MORENO ROJAS**  
Alcalde Mayor de Bogotá, D. C.  
E. S. D.



Secretaría General  
ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Fecha: 16/01/2008 11:43:50 Reg.# 1-2008-2014

Trámite: INFORME ORGANISMOS DE CONTROL Medio: POR VENTANILLA

Folios: 17 Anexos: 0

Destino: DESPACHO DEL SECRETARIO GENERAL

REF: **PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL FACTOR DE CALIDAD Y EL "FONDO DE CHATARRIZACIÓN". CASO EXITOSO DEL CONTROL FISCAL. OPCIONES INMEDIATAS DE DESCONGESTIÓN EN LA MOVILIDAD Y EN EL TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO EN BOGOTÁ.**

Respetado señor alcalde:

En ejercicio de las funciones de control fiscal consagradas en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 42 de 1993, es necesario poner en su conocimiento los avances alcanzados en un caso exitoso de control fiscal y las opciones inmediatas de descongestión en la movilidad y en el transporte público colectivo en Bogotá.

Como resultado de los esfuerzos de control liderados por la Contraloría de Bogotá y el acompañamiento de la administración distrital, la fiscalía, la opinión ciudadana y los medios de comunicación, hoy podemos pronunciarnos sobre los beneficios del control en relación con la recuperación de los más de \$ 137.000 millones que los pasajeros bogotanos han pagado en los últimos años y que indebidamente habían sido apropiados por algunas empresas de transporte, al igual que sobre la posibilidad de chatarrizar y sacar de circulación más de 1.300 vehículos en las próximas semanas.

Efectivamente, bajo la premisa de que "el dueño del recurso público es el ciudadano", esta Contraloría le ha reiterado de manera recurrente a la administración distrital la urgencia de profundizar las estrategias que contribuyan



al mejoramiento de la calidad de vida de los bogotanos, en asuntos tan sensibles como la movilidad y la conservación del medio ambiente capitalino, entre otros.

## TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO DE PASAJEROS

No escapa a nuestro sentir, en lo que se refiere a la explotación del transporte público colectivo de pasajeros por parte de los particulares en la ciudad de Bogotá, que de un lado, hoy prestan un servicio desordenado, contaminante, y de muy baja calidad, y de otro, durante muchos años éstos han gozado de múltiples prerrogativas, entre las cuales se encuentran las siguientes: (1) Pagar una cifra reducida por habilitar una empresa de transporte; (2) No pagar a la administración distrital ninguna suma por concepto de asignación de rutas; (3) No implementar un sistema de control de los recaudos en efectivo por tarifas; (4) No pagar a la administración ningún valor por concepto de la explotación económica de la malla vial, a pesar del inmenso costo que tiene su mantenimiento y reparación.

Es por todos conocido, que la ciudad ha implementado desde hace varios años diferentes estrategias con el fin de aumentar la calidad del servicio de transporte público colectivo de pasajeros, encaminadas a mejorar los índices de movilidad. Es así como, de tiempo atrás, el Distrito determinó el número de vehículos que las empresas transportadoras podían afiliar y poner en circulación en sus rutas, con el fin de hacer más eficiente la prestación del servicio público de transporte, siendo evidente que era necesario reducir el parque automotor.

El mejoramiento de estos índices de movilidad, como una de las principales estrategias, exigió la introducción de un sistema de movilización masiva como Transmilenio, permitiendo incrementar la eficiencia del servicio en aquellas áreas que se han favorecido con su implementación. Es evidente que, por su naturaleza, poco se lograría si simultáneamente al establecimiento de soluciones de transporte masivo, no se suprimieran las rutas de transporte colectivo que transitan por las mismas vías.

La ciudad, a pesar de la determinación de limitar la capacidad transportadora, mantiene insoportables niveles de sobreoferta de vehículos, aumentando el tiempo de desplazamiento de la gente y contaminando el medio ambiente, al utilizarse combustible fósil de mala calidad.

La sobreoferta de vehículos se evidencia en el cuadro No. 01, en el que aparecen 1.062.698 vehículos matriculados en Bogotá, a los cuales sería necesario sumarle



los cerca de 250.000 vehículos que se encuentran matriculados en otras ciudades circunvecinas, los que igual y permanentemente utilizan la malla vial de la ciudad:

**•Cuadro No. 01  
VEHÍCULOS MATRICULADOS EN BOGOTÁ A DICIEMBRE DE 2007**

Tipo de Servicio	Particular	Público	Oficial	Total
AUTOMOVIL	597.134	52.245	1.444	650.823
B U S	2.24	9.545	172	11.957
BUS ARTICULADO				
BUSETA	574	5.848	155	6.577
CAMIÓN	10.282	8.378	926	19.586
CAMIONETA	109.524	11.483	2.285	123.292
CAMPERO	112.396	282	1.831	114.509
CICLOMOTO	42			42
CUATRICICLO	2			2
DOBLE TROQUE	19	20		39
MAQ. AGRICOLA	78		1	79
MAQ. INDUSTRIAL	585	10	18	613
MICROBUS	3.287	9.302	81	12.67
MINIBUS	31	2	1	34
MINI TRACTOR	11			11
MINIVAN	6			6
MOTOCARRO	340		4	344
MOTOCICLETA	111.626		4.571	116.197
MOTONETA	194			194
MOTOTRICICLO	7			7
SIN INFORMACION EN C.	2.311			2.311
TRACCION ANIMAL	1.243			1.243
TRACTOCAMIÓN	188	594	18	800
TROLEBUS	15	6	272	293
TOTAL	952.135	98.784	11.779	1.062.698

FUENTE: SERVICIOS ESPECIALIZADOS DE TRÁNSITO Y TRANSPORT -SETT-

Dentro del total de vehículos de transporte público, es importante aclarar que solamente 17.083 corresponden a buses, busetas y colectivos (microbuses) con tarjeta de operación vigente, dentro de los cuales se establece la sobreoferta en el transporte público colectivo de pasajeros, y hacia donde van dirigidos los esfuerzos para la compra y chatarrización de vehículos con los recursos del Factor de Calidad.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Vale la pena tener en cuenta que de los 52.245 automóviles de servicio público, 51.370 corresponden a taxis con tarjeta de operación urbana (amarillos) y 875 a taxis con radio de operación nacional, vehículos estos sobre los cuales la política pública de movilidad, está en mora de cuantificar la cantidad de taxis en sobreoferta, tema que será objeto de otro pronunciamiento de la Contraloría de Bogotá.

La reducción de la sobreoferta de vehículos que se genera, requiere que los vehículos vinculados a las empresas que prestan sus servicios en estas rutas salgan del servicio, ya sea por reposición o por chatarrización.

En relación con esta última, al considerar el impacto social de la medida dirigida a reducir la sobreoferta de vehículos, el Distrito Capital desde hace cuatro años, con respaldo en normas de carácter nacional, implementó el denominado **Factor de Calidad**, incorporado en la tarifa que los usuarios cancelan cada vez que utilizan el servicio de transporte, dinero que es destinado a la desintegración definitiva de vehículos de transporte público colectivo (Fondo de Chatarrización).

Este Factor de Calidad, que se paga desde el 18 de agosto de 2003 con la entrada en vigencia del Decreto Distrital 259 de 2003, es cancelado en el valor de cada pasaje por los usuarios del transporte público colectivo y está concebido para financiar la estrategia de reducción de la sobreoferta del parque automotor de servicio público.

Los dineros del **Factor de Calidad**, que a diciembre 16 de 2007 habían sido pagados por los pasajeros y recaudados directamente por 66 empresas transportadoras, ascienden a un monto de más de \$ 137.000 millones. Solamente una de las empresas entregó al "Fondo para el Mejoramiento de la Calidad del Servicio" (Fondo de Chatarrización), los dineros recibidos de los pasajeros. Las restantes 65 empresas transportadoras incumplieron sistemáticamente con su deber y se apropiaron indebidamente de gran parte de esos dineros, entorpeciendo el proceso de chatarrización. A esta irregularidad se sumó la incompetencia de las autoridades distritales, en especial la de la antigua Secretaría de Tránsito y Transporte, entidades que no actuaron con diligencia y no aplicaron oportunamente las sanciones legales para evitar estos incumplimientos.

El proceso de chatarrización se caracteriza por bajos niveles de eficiencia y altos niveles de corrupción. El sentido teleológico de la norma jurídica, busca sacar de circulación a vehículos que se encuentren en servicio. En la práctica los pocos vehículos chatarrizados llegaban desvalijados, alimentando el mercado informal de



autopartes, tal y como la Contraloría de Bogotá lo ha comprobado reiteradamente, sin que la administración distrital haya podido garantizar transparencia en estos procesos.

Estas situaciones llevaron a que la Contraloría de Bogotá haya expedido tres controles de advertencia, el primero por irregularidades en el proceso de chatarrización, el segundo por el incumplimiento de los índices de capacidad transportadora, y el tercero por las irregularidades observadas en el recaudo del Factor de Calidad<sup>1</sup>. Como consecuencia de esto, la Contraloría de Bogotá se encuentra adelantando un proceso administrativo sancionatorio en contra de los funcionarios responsables de la Secretaría de Tránsito y Transporte por el incumplimiento de los compromisos adquiridos en el proceso de chatarrización<sup>2</sup>.

Es pertinente, además, que la ciudadanía conozca que este ente de control fiscal, ha realizado un seguimiento constante a dicho proceso de chatarrización, y que a pesar de las recomendaciones impartidas, las irregularidades persistieron.<sup>3</sup>

En relación con los recursos dinerarios, destinados a mejorar la calidad del servicio de transporte público, que habiendo sido pagados por los pasajeros y recaudados por los transportadores, no se destinaron oportunamente al "Fondo para el mejoramiento de la calidad del servicio", siendo indebidamente apropiados por algunas empresas transportadoras, la Contraloría de Bogotá inició procesos

<sup>1</sup> Control de advertencia por problemática en la Capacidad Transportadora, Oficio 10100-2983 del 11 de agosto de 2005.

Control de advertencia por irregularidades en el proceso de Chatarrización. Oficio No. 10000019178 del 8 de octubre de 2004.

Control de advertencia por irregularidades en el recaudo del Factor de calidad. Oficio No. 31000-029871 del 22 de diciembre de 2005.

<sup>2</sup> No 31000002 del 30 de marzo 2006 por haber incumplido el compromiso de: " Ubicar en la Planta desintegradora funcionarios de la Oficina de Control Interno, para acompañar de manera constante el proceso de desintegración".

<sup>3</sup> Visita practicada el 26 de abril de 2006 por parte de la Contraloría de Bogotá. En visitas de seguimiento, se encontró que las irregularidades en los procesos de chatarrización por parte de la firma DIACO, persisten, y no han sido subsanadas, a pesar de hacerse seguimiento por parte de la firma Price Waterhouse. Es así como, la verificación técnico-mecánica que realiza la firma Price Waterhouse Coopers como auditora de la empresa desintegradora DIACO, S.A., carece de toda credibilidad, teniendo en cuenta que el vehículo ha sido previamente desvalijado y por lo tanto la lista de chequeo realizada no corresponde a la realidad, situación que se pudo verificar en las visitas realizadas por este ente de control. Este hecho promueve entre los propietarios el cambio de motor y otras partes del vehículo, fomenta el mercado ilegal de autopartes e incrementa los riesgos de accidentalidad.



de responsabilidad fiscal que condujeron al embargo de bienes y cuentas de las empresas transportadoras que han incumplido con sus obligaciones.

### ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA

Reiteramos que uno de los problemas de movilidad que aún subsiste en Bogotá, lo constituye la sobreoferta de 8001 vehículos<sup>4</sup> de transporte público colectivo de pasajeros, establecida desde agosto de 2003, y que debería empezar a disminuir a comienzos del 2004, al ritmo del recaudo de los recursos del denominado Factor de Calidad, que consiste en un componente técnico de la tarifa que cada pasajero entrega al conductor del vehículo y que hoy es de aproximadamente \$ 17.

Sin embargo, la sobreoferta de vehículos de transporte público, no sólo no ha disminuido sino que aumentó de manera ilegal en 1.657 vehículos, durante el período 2004-2006, (a pesar de haberse congelado en 1993), pasando de 8.001 vehículos a 9.658 de transporte público colectivo en sobreoferta.

Para la Contraloría de Bogotá es claro que la estrategia de movilidad encaminada a reducir la sobreoferta del parque automotor de servicio público colectivo, es acertada en cuanto a que es una estrategia financiera adicional a la chatarrización de vehículos de transporte público colectivo (buses, busetas, micros) por la entrada en operación del "Sistema Transmilenio".

En efecto, la autoridad distrital del transporte, para alcanzar la disminución de la sobreoferta, y equilibrar la oferta y la demanda del servicio, garantizando a su vez la sostenibilidad financiera del "Sistema TransMilenio", dispuso a través del Decreto Distrital 115 de abril 16 de 2003, la creación del "Fondo para el Mejoramiento de la Calidad del Servicio", en el que las 66 empresas de transporte público colectivo, deberían depositar semanalmente los recursos recibidos de los usuarios del transporte y necesarios para la compra de los vehículos que, por encontrarse en sobreoferta, deberán ser retirados y chatarrizados, recursos que provendrán de la creación del "Factor de Calidad del Servicio", que se incorporó como componente adicional a la tarifa del usuario mediante el Decreto 259 de 2003<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Índice de sobreoferta: Este índice liquidado en Agosto 19 de 2003 sobre un total de 19,210 vehículos de transporte público colectivo de pasajeros (buses, busetas, micros) que en esa fecha se encontraban circulando, es comunicado por la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá en Agosto 19 de 2003 a las empresas transportadoras.

<sup>5</sup> En el artículo 25 del decreto Distrital 115 de 2003, el Alcalde Mayor con fundamento en el artículo 4º de la resolución 4350 del Ministerio de Transportes: "ARTICULO CUARTO - Las autoridades competentes en la determinación de los costos de las tarifas, podrán utilizar adicionalmente OTROS FACTORES de cálculo que contemplen la calidad del servicio en materia de seguridad, comodidad y operación, siempre y cuando estos factores formen parte del sistema de transporte y estén debidamente justificados técnica y económicamente" (el subrayado y la mayúscula es nuestra).", determina y define el FACTOR DE CALIDAD DEL SERVICIO, como el instrumento financiero necesario para la compra de los 8.001 vehículos



**ACTUACIONES DE LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, PARA RECUPERAR  
LOS RECURSOS DEL FACTOR DE CALIDAD.**

Desde un comienzo, la Contraloría de Bogotá se pronunció sobre el hecho, de que todos los dineros que aportan los usuarios del transporte público de pasajeros a través de la figura del Factor de Calidad incorporado en la Tarifa del Pasaje, por no corresponder ni a costos, ni a retorno de la inversión, ni a remuneración al capital invertido, ni a utilidad del transportador, y al ser entregados por los usuarios de transporte público colectivo de pasajeros, con destino al "fondo de mejoramiento de la calidad del servicio" con el objetivo específico de disminuir la sobreoferta, son dineros públicos, razón ésta por la cual el diferencial no consignado por los transportadores, mas los rendimientos financieros no percibidos por manejar los dineros en cuentas diferentes a los de la fiducia, se constituyen en un daño al patrimonio público aportado por los usuarios del transporte para la compra de la sobreoferta que mejore la calidad del servicio.

Así las cosas, en el primer semestre de 2005, una vez culmina la auditoría a la "*Rendición de cuenta presentada por la Secretaría de Tránsito y Transporte-Fondatt para la vigencia del 2004*", la Contraloría de Bogotá, determinó que, para ese entonces, de \$66.775 millones pagados por los usuarios del transporte público colectivo, por concepto del Factor de Calidad durante el periodo agosto 18 de 2003-febrero 23 de 2005, con destino específico a la compra de 8.001 vehículos que se encontraban en sobreoferta en agosto de 2003 (Cuadro No. 02), los transportadores sólo habían consignado en la fiduciaria encargada de la compra y posterior chatarrización de los vehículos, el 5.5% (\$3.657 millones), inmovilizándose de esta manera, por parte de las 66 empresas transportadoras, la estrategia de movilidad encaminada a disminuir la sobreoferta en el transporte público colectivo y el mejoramiento en la calidad del servicio.

El 20 de enero de 2006 la Contraloría de Bogotá, ordena la apertura del Juicio de Responsabilidad Fiscal (auto 50100-002/2006) por el presunto daño fiscal al "Fondo para el Mejoramiento de la Calidad del Servicio", ocasionado por la continua retención irregular de dineros públicos en cuentas particulares de las Empresas de Transporte Público, recursos provenientes del "Factor de Calidad para el Mejoramiento del Servicio", incorporado a la tarifa, en cuantía de \$62.818 millones, decretándose las medidas cautelares respectivas que a la fecha reportan embargos representados en títulos efectivos por valor de \$33.527 millones. De

---

que por sobreoferta deben salir del servicio mediante la desintegración total de cada una de sus partes y ordena su inclusión en la TARIFA DEL TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO DE PASAJEROS.



igual forma se corrió traslado de estos hechos a la Fiscalía General de la Nación para las actuaciones penales a que hubiere lugar.

Posteriormente, en marzo de 2007, la Contraloría de Bogotá, advierte al alcalde Luis Eduardo Garzón, sobre el hecho de que la sobreoferta de 8001 vehículos del transporte público colectivo, determinada en agosto de 2003, y que debería empezar a disminuir a comienzos del 2004, al ritmo del recaudo de los recursos del Factor de Calidad, no sólo no ha disminuido sino que aumentó de manera ilegal en 1.657 vehículos, durante el periodo 2004-2006 (a pesar de haberse congelado en 1993), pasando de 8.001 vehículos a 9.658 de transporte público colectivo en sobreoferta (Cuadro No. 02).

En el mismo control, se advierte sobre el hecho de que los resultados sobre la disminución de la sobreoferta han sido nulos, teniendo en cuenta que desde diciembre de 2000, cuando mediante la Resolución 1192 se inició de manera organizada el proceso de chatarrización, los vehículos chatarrizados en 6 años y medio (diciembre 2000-mayo de 2007), el 45% ha regresado al servicio público de pasajeros a través de la figura de reposición (de bus viejo por bus nuevo); el 54 % ha sido comprado por los operadores del Sistema Transmilenio para permitir la vinculación de articulados y alimentadores, y solamente 23 vehículos fueron comprados con recursos del Factor de Calidad, siendo éstos últimos los únicos que disminuyen la sobreoferta (Cuadro no.2).

Cuadro No 2  
AUMENTO Y DISMINUCIÓN DE LA SOBROEFERTA, VEHÍCULOS  
TRANSPORTE PUBLICO COLECTIVO

Sobreoferta En Ago-19 de 2003	Disminución de la sobreoferta					Aumento de la sobreoferta				Sobreoferta en Enero de 2008
	Vehículos Comprados Por Factor de Calidad					Vehículos ingresados por Acción de Tutela Que entran por Incremento				
	2004	2005	2006	2007	Total	2003	2004	2005	TOTAL	
BUSES 2.237				222	222	194	345	45	584	2.599
BUSETAS 3.566		1	2	1	4					3.562
MICROBUSES 2.198	3	8	9	78	98	205	536	332	1,073	3.173
<b>8,001</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>301</b>	<b>324</b>	<b>399</b>	<b>881</b>	<b>377</b>	<b>1,657</b>	<b>9,334</b>

Fuente: Secretaria de la Movilidad.

Elaboró: Subdirección Análisis Sectorial, Dirección Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá.



Durante los años de 2004, 2005 y 2006 con recursos del Factor de Calidad sólo se chatarrizaron 23 vehículos. En el 2007 se reactiva el "Fondo para el Mejoramiento de la Calidad del Servicio", postulándose 4.072 vehículos para la compra y posterior chatarrización. Finalmente, en el 2007 se chatarrizaron 301 vehículos de transporte público colectivo. En síntesis, en los últimos cuatro (4) años, a pesar de que los pasajeros pagaron más de \$ 137.000 millones destinados a la chatarrización, por este concepto solamente fueron chatarrizados 324 vehículos, lo que representa en cuatro años solamente una disminución del 3.5% del total de la sobreoferta.

### EL RESPALDO DE LA JUSTICIA

Sobre el tema, las empresas de transporte público colectivo venían sosteniendo una controversia jurídica en relación con la legalidad de la norma que creó el sistema del Factor de Calidad. El 26 de abril de 2007, el Consejo de Estado profiere un fallo declarando la plena legalidad del Factor de Calidad. En las audiencias previas adelantadas en el Consejo de Estado para debatir el tema de la legalidad del decreto 115 de 2003, la Contraloría de Bogotá entregó un extenso documento que contenía los argumentos técnicos y jurídicos que sustentaban la legalidad de las determinaciones de la administración distrital, razón por la cual se debía mantener en la tarifa del transporte público colectivo, como componente adicional a los costos de operación, retorno de la inversión (pago de la depreciación) y utilidad de los transportadores, el denominado "Factor destinado a mejorar la calidad del servicio", específicamente en relación con la disminución de la sobreoferta.

Algunas empresas todavía se resisten a admitir las actuaciones de las autoridades competentes. Es así como el 16 de noviembre de 2007 la empresa **Transportes Panamericanos, S.A.**, interpone Acción de Tutela contra el Auto de Apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal 50100-002/2006, expedido por la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá, señalando el accionante una presunta violación al debido proceso, en cuanto que este ente de control carece de competencia para actuar, como quiera que según esta empresa, los recursos provenientes del Factor de Calidad, al tenor del Artículo 25 del Decreto 115 de 2003, expedido por el alcalde mayor de la ciudad, no son públicos.

En la contestación a la acción de tutela, la Contraloría de Bogotá, manifiesta que ésta es improcedente, al no tratarse de un medio alternativo, ni mucho menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Conforme con las previsiones del Artículo 59 de la Ley 610 de 2000, "en materia del proceso de



responsabilidad fiscal, solamente será demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo el acto administrativo con el cual termina el proceso, una vez se encuentre en firme", no así, el auto de apertura, que es de trámite.

El juez de conocimiento, en fallo proferido el 12 de diciembre de 2007, "negó" la acción de tutela, señalando que "la intervención deprecada por el accionante no ha sido soslayada por la accionada", de manera que mal se puede referir vulneración de los derechos fundamentales, cuando el legislador previó ante la apertura del proceso de responsabilidad fiscal que adelante la Contraloría, las mejores garantías para el vinculado".

Agrega el despacho que "no es mediante la acción de tutela que podrá la actora pretender el archivo del trámite por responsabilidad fiscal que adelanta la Contraloría, pues se hace ostensible que existen otros mecanismos más expeditos dentro del mismo procedimiento ante la Contraloría y ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo si fuere el caso, para la salvaguarda de los derechos que le asisten a la citada por la investigación fiscal".

## ACTUACIONES PENALES

Una vez conocidos los hechos irregulares, la Contraloría de Bogotá dio traslado de ellos a la Fiscalía General de la Nación. Luego de la práctica y recaudo de innumerables pruebas, por Auto de fecha 14 de agosto de 2006, la Fiscalía 187 ordena la apertura formal de instrucción del caso y dispone la vinculación procesal a través de indagatoria de los 66 gerentes generales de las empresas transportadoras, diligencias que habrían de surtir a partir de la primera semana del mes de septiembre de 2006, en razón de uno por cada día laboral.

Como consecuencia de las investigaciones fiscales adelantadas por la Contraloría de Bogotá sobre el caso, la Oficina Asesora Jurídica procedió a verificar el cumplimiento de requisitos para hacerse Parte Civil dentro de la investigación penal<sup>6</sup>, presentando poder para el efecto el día 2 de noviembre de 2005. Sin

<sup>6</sup> ARTICULO 65. CONSTITUCION EN PARTE CIVIL. Los contralores, por si mismos o por intermedio de sus apoderados, podrán constituirse en parte civil dentro de los procesos penales que se adelanten por delitos que atenten contra intereses patrimoniales del Estado, tales como enriquecimiento ilícito de servidores públicos, peculado, interés ilícito en la celebración de contratos, contrato celebrado sin requisitos legales, delitos contra el patrimonio que recaigan sobre bienes del Estado, siempre y cuando la entidad directamente afectada no cumpliera con esta obligación, según lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley 190 de 1995.

Las entidades que se constituyan en parte civil deberán informar a las contralorías respectivas de su gestión y resultados. PARAGRAFO. La parte civil al solicitar el embargo de bienes como medida preventiva no prestará caución.



embargo, para la fecha mencionada la Secretaría de Tránsito de la ciudad (hoy denominada Secretaría de Movilidad) ya había presentado demanda de parte civil.

Hasta la fecha han sido indagatorios por parte del Fiscal 187 Seccional, 63 gerentes de las empresas vinculadas en la investigación por el Factor de Calidad. El citado fiscal ha calificado el sumario como Abuso de Confianza Calificado y profirió Resolución de Acusación el 10 de Diciembre de 2007 contra diez (10) de los sindicatos. La Resolución de Acusación se dictó en contra de: 1) Rafael Mejía Ruiz, representante de Buses Rojos y Compañía Metropolitana de Transportes; 2) Jesús de la Cruz Romero Hernández, representante de Cootransniza; 3) Buenaventura Conde, representante de Transfontibón; 4) Alejandro Pulecio, representante de Ucotrans; 5) Marco Tulio Villamil de Cootrassocorro; 6) José Angel Lagos Rodríguez de Radiotaxi; 7) Martha Yolanda Ramirez de Robayo de Sootransmi; 8) Mery Isabel Tirado Ruiz de Tampa DC; 9) Carlos Alberto Lozada Vargas de Cootransflorida.

#### **PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL No. 50100-002/06**

La Contraloría de Bogotá, como se dijo, inició un Juicio de Responsabilidad Fiscal bajo el número 50100-002/06, en contra de 65 empresas de transporte público colectivo por el presunto detrimento patrimonial causado al retenerse indebidamente los dineros pagados por los pasajeros y hacerlos llegar oportunamente al Fondo de Chatarrización. En el marco de este juicio se ordenó la práctica de medidas cautelares consistentes en embargos a las cuentas de todas las empresas enjuiciadas, mediante autos de fechas enero 26 de 2006; junio 16 de 2006; agosto 10 de 2006, y septiembre 19 de 2007.

Los embargos ordenados lograron practicarse sobre cuentas de 36 empresas, por un valor total de \$ 33.533.766.726,95. Estos títulos se encuentran en la Tesorería a disposición de la Contraloría Distrital. En su mayoría estas empresas con los dineros embargados no alcanzan a cubrir el monto de la deuda y por lo tanto el proceso debe continuar en su contra.

#### **LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO NEGOCIÓ EN CONDICIONES DESVENTAJOSAS LAS COMISIONES FIDUCIARIAS PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL FACTOR DE CALIDAD.**

Para la Contraloría de Bogotá, es claro que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá se equivocó en agosto 6 de 2003, cuando en condiciones,



ampliamente desventajosas para el distrito pactó la denominada "cuota fija complementaria"<sup>7</sup>.

Esta "Cuota Fija Complementaria" era recibida por la Fiduciaria Lider, de manera adicional y diferente al 3% del valor del vehículo comprado, que a manera de remuneración recibe la fiduciaria. Adicional al valor de \$329.000 (a precios de 2008) que recibe la fiduciaria por cada vehículo desintegrado (se actualiza anualmente con el IPC). También reciben de cada empresa de transporte público colectivo que haya celebrado contrato de fiducia o se adhiera a uno ya celebrado, una suma equivalente a dos (2) SMMLV por cada mes que se encuentre vigente el contrato, hasta un monto máximo que no podrá sobrepasar los veinte (20) salarios mínimos legales vigentes. Adicionalmente, las fiduciarias perciben el 0.75% del total de rendimientos que se generen en colocación de dineros ociosos del patrimonio autónomo en Fondos Especiales (ej: Fondos de Pensiones), diferentes a los Fondos Comunes Ordinarios. Por concepto de esta cláusula, con dineros aportados por los usuarios del transporte público colectivo, a través del Factor de Calidad, se habrían pagado durante el estimado de cinco (5) años del recaudo cerca de \$25.000 millones (\$21.000 X 19.805 vehículos de capacidad transportadora X 12 meses X 5 años). Gracias a lo advertido por la Contraloría de Bogotá y los transportadores, la administración logró el reintegro de \$1.546 millones<sup>8</sup> que con cargo al patrimonio autónomo se habían pagado entre agosto 18 de 2003 y marzo 9 de 2005 a la Fiduciaria Lloyds Trust, S.A., (cambia de nombre a Banitsmo, S.A., y hoy HSBC)), y se evitó el pago posterior de \$23.454 millones. Pago que sin lugar a dudas se hubiera constituido en un gasto altamente oneroso para los intereses del Fondo y en general para los de la política pública focalizada en disminuir la sobreoferta.

## DISMINUCIÓN IRREGULAR DEL FACTOR DE CALIDAD

A pesar de que el Factor de Calidad del Servicio fue incorporado mediante Decreto Distrital firmado por el alcalde mayor, como componente incorporado en la tarifa del transporte público de pasajeros, para obtener los recursos necesarios y para la compra de los 8.001 vehículos que en agosto de 2003 se encontraban en

<sup>7</sup> En el apartado II de la PRO FORMA 5 que se incorporó al "Reglamento de Acreditación y Autorización Fiduciaria" emitido por la Secretaría de Tránsito en agosto 6 de 2003.

<sup>8</sup> \$ 1.546.365.445, correspondientes a la "Cuota fija complementaria", discriminados así:

- \$ 1.238.391.362,40, que corresponden a devolución valor de las comisiones.
- \$ 198.142.618, que corresponden a devolución de IVA.
- \$ 18.575.870, que corresponden a valor de impuesto de timbre.
- \$ 5.820.439, que corresponden a devolución por concepto de GFM.
- \$ 85.435.155, por los rendimientos causados por los dineros pagados.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

sobreoferta, no se entiende cómo el secretario de Tránsito y Transporte de Bogotá en mayo 5 de 2005, mediante una Circular (Circular 007) reduce en el 53.43% el monto a pagar del Factor de Calidad, que había sido fijado por primera vez en la Tarifa al Usuario a partir del 15 agosto de 2003, mediante el Decreto de Tarifas para el transporte público colectivo No. 259, firmado por el alcalde mayor, que se había mantenido a través de los decretos 169 de junio de 2004 y 368 de noviembre 16 de 2004.

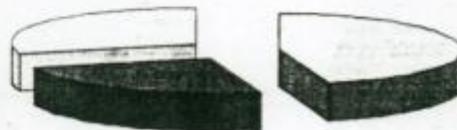
Para este ente de control fiscal, es claro que la decisión administrativa de reducir el componente tarifario del Factor de Calidad sólo se puede formalizar por un acto de la misma jerarquía que aquel que lo creo, o sea mediante decreto del alcalde mayor y no por la vía de una mera circular firmada por el secretario de Tránsito y Transporte.

### BENEFICIOS DINERARIOS DEL CONTROL FISCAL RELACIONADOS CON LOS RECURSOS DEL FACTOR DE CALIDAD

De los \$137,784 millones pagados por los pasajeros a diciembre 16 de 2007 por concepto de factor de calidad, se ha recaudado y/o recuperado, el 70%.

#### Cuadro No. 03 ¿DONDE ESTÁN LOS \$ 137,784 MILLONES PARA CHATARRIZAR LA SOBREFERTA RECAUDADOS HASTA DICIEMBRE DE 2007?

30.0% No entregado al "Fondo por Transportadores"



45.7% Consignado directamente en el "Fondo" por Transportadores

24.3%  
Embargados por la Contraloría

- \$ 62,945 MILLONES: CONSIGNADOS EN EL FONDO POR LOS TRANSPORTADORES
- \$ 33,527 MILLONES: EMBRAGADOS POR LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ
- \$41,311 MILLONES: PENDIENTES DE PAGO POR LOS TRANSPORTADORES

Fuente: Secretaría de la Movilidad.

Elaboró: Subdirección Análisis Sectorial, Dirección Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Recuérdese que al finalizar el 2005, la Contraloría de Bogotá, encontró que, para ese entonces, de los \$66,775 millones liquidados por concepto del Factor de Calidad, sólo el 5.5% (\$ 3.357 millones) había sido depositado por los transportadores en el "Fondo para el Mejoramiento de la Calidad del Servicio".

Hoy, como resultado de las actuaciones rigurosas y continuas de la Contraloría de Bogotá, la situación es bien diferente, pues el "Fondo para el Mejoramiento de la Calidad del Servicio", puede disponer de cerca de \$96.472 millones (que incluyen \$33.527 embargados por la Contraloría de Bogotá), quedando pendiente de entregar por parte de los transportadores \$41.312 millones, que equivalen al 30% del total de \$137.784 millones pagados por los usuarios del transporte a las 66 empresas de transporte público colectivo, durante el periodo comprendido entre agosto 18 de 2003 y diciembre 16 de 2007 (Cuadro No. 03).

El propósito que se ha planteado la Contraloría de Bogotá es el de recuperar la totalidad de los dineros pagados por los pasajeros destinados al *Fondo de Chatarrización* y evitar que se vuelva a repetir esta situación a futuro.

En lo inmediato, para la Contraloría de Bogotá es necesario establecer como meta que en el primer semestre del 2008, cuando salgan a licitación las rutas del transporte público colectivo, todas las 66 empresas de transporte, se encuentren a paz y salvo por concepto de los recursos recaudados del Factor de Calidad. A juicio de la Contraloría Distrital, el nuevo sistema integrado de transporte público deberá vincular solamente los vehículos que se encuentren a paz y salvo con la entrega regular de los dineros recaudados por el Factor de Calidad. En otros términos, la deuda debe perseguir no solamente a la empresa respectiva sino, adicionalmente a cada uno de los vehículos deudores.

### **EL GREMIO TRANSPORTADOR SE MANIFIESTA DISPUESTO A REINTEGRAR TODOS LOS DINEROS RECAUDADOS**

Como resultado de las actuaciones descritas, 19 empresas se pusieron al día, cancelando la totalidad de dineros adeudados, incluyendo los recursos embargados. Por esta razón, la Contraloría Distrital dictó Cesación de la Acción Fiscal por auto de octubre 24 de 2007, (artículo 16 Ley 610 de 2000) para las siguientes empresas: Promotora de Transporte Universo, Republicana de Transporte, Buses Blancos, Cootranskennedy, Expreso del País, Transmodelo, Ucolbús, Cootransnorte, Cootranscenorte, Conalmicros, Transfontibón, Transcar, Cooperativa Continental de Transportadores Limitada, Cootransbosa.



De igual manera, un número importante de propietarios de vehículos y de empresas de transporte público colectivo, al igual que sus organizaciones, han manifestado a la Contraloría de Bogotá su plena disposición de reintegrar la totalidad de dineros recibidos de los pasajeros por concepto del Factor de Calidad.

**CONALTUR**, el gremio nacional del sector, ha propuesto que las empresas que tienen deudas originadas en el recaudo del Factor de Calidad, suscribirían acuerdos de pago con los propietarios de los vehículos deudores, con un plazo de dieciocho (18) meses y amortizaciones quincenales. Coincide con el propósito de que cada vehículo debe estar a paz y salvo para participar en cualquier proceso relacionado con el Sistema Integrado de Transporte Público. Estar a paz y salvo significa el haber suscrito el acuerdo de pago respectivo y estar al día con las amortizaciones acordadas. Para la desintegración física (chatarización) del vehículo, se deberá certificar que se ha cancelado la deuda de dicho vehículo en relación con el recaudo del Factor de Calidad.

El gremio transportador propone que simultáneamente las empresas de transporte público colectivo, suscriban acuerdos de pago con la Secretaría Distrital de Movilidad en las mismas condiciones ya señaladas. Una vez suscritos los acuerdos de pago, CONALTUR, solicita la cesación de todo procedimiento sancionatorio por parte de la Secretaría de Movilidad y de la Contraloría Distrital, relacionado con el recaudo del Factor de Calidad.

La Contraloría de Bogotá recibe de buen grado esta propuesta de pago y sugiere la necesidad de que la Secretaría de Movilidad de inmediato disponga de todo lo necesario para implementarla. En este propósito, se impone el pleno respaldo de la Procuraduría General de la Nación, quien ya manifestó su total disposición para el efecto. Los acuerdos deberán disponer las garantías necesarias para su cumplimiento, considerando inclusive la posibilidad de cancelar la deuda con dación en pago de vehículos, teniendo en cuenta que tales dineros solamente pueden ser destinados a la compra de vehículos para su desintegración total y definitiva.

### **EN EL CORTO PLAZO SE PODRÁ CHATARRIZAR CON LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS MÁS DE 1.386 VEHÍCULOS**

Teniendo en cuenta que el comportamiento de los ingresos por rendimientos y venta de chatarra son similares a los egresos por gastos en que ha venido incurriendo el "Fondo para el Mejoramiento de la Calidad del Servicio", en el corto plazo, el Fondo de Chatarrización para la compra y desintegración de vehículos



podrá disponer de \$ 83.136 millones, sumando las siguientes cifras: \$ 62.945 consignados en la fiduciaria; \$ 33.527 millones embargados por la Contraloría de Bogotá y que serían trasladados al fondo; \$ 5.000 recibidos del Fondatt con recursos de adición aprobados por el Acuerdo 94 de 2003.

Con esos recursos, en el corto plazo se podrían chatarrizar aproximadamente 1.386 vehículos, lo que se constituiría en un importante aporte a la descongestión de la difícil movilidad que se vive en la ciudad.

#### CUADRO No. 04

#### DISPONIBILIDAD DE RECURSOS EN DICIEMBRE 16 DE 2007, PARA LA CHATARRIZACIÓN DE VEHÍCULOS.

	DISPONIBILIDAD DE (\$) EN DIC. 16 DE 2007	VEHÍCULOS A COMPRAR
CONSIGNADOS EN EL FONDO POR LOS TRANSPORTADORES	\$ 62.944.879.475 0	
Mas EMBARGADOS POR LA CONTRALORIA DE BOGOTA	\$ 33.527.306.072 0	
<b>DISPONIBILIDAD NETA</b>	<b>\$ 96.472.185.547.0</b>	
Menos 324 VEHICULOS COMPRADOS (2004-2007)	\$ 18.336.185.547 0	
<b>SALDO NETO DISPONIBLE DE FACTOR CALIDAD</b>	<b>\$ 78.136.000.000.0</b>	<b>1.302</b>
Mas \$5.000 MILLONES RECIBIDOS DEL FONDATT EN EL 2003	\$ 5.000.000.000 0	83
<b>SALDO DISPONIBLE PARA COMPRA DE VEHÍCULOS</b>	<b>\$ 83.136.000.000.0</b>	<b>1.386</b>

Calculos: Subdirección Análisis sectorial: Dirección Infraestructura y Transporte, Contraloría de Bogotá

Ahora bien, con una gerencia pública eficiente y una vez se hayan formalizado los acuerdos de pago, la administración distrital bien podría acudir a través de la fiduciaria a los recursos del crédito para anticipar la compra de aquellos vehículos que conforman la sobreoferta (9.658 vehículos), congestionando las calles de la ciudad y generando altos niveles de contaminación ambiental.

Señor alcalde: este caso exitoso de control fiscal ha generado las condiciones necesarias para rescatar la estrategia de reducción de la sobreoferta de vehículos de transporte público colectivo, mediante el recaudo de la totalidad del dinero originado en el denominado Factor de Calidad. Actuando con diligencia, autoridad y oportunidad, la administración distrital podrá garantizarle a los bogotanos la chatarrización definitiva de un importante número de vehículos con el fin de mejorar la calidad de vida de la gente.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Vamos a convocar, para el próximo miércoles 23 de enero, a las 9:00 a.m, una reunión con las partes interesadas, para adoptar las definiciones a que haya lugar en procura de tales objetivos. De tal manera que esperamos de la administración distrital la plena disposición para hacer posible este buen uso de los recursos públicos, en beneficio de la movilidad de nuestra ciudad capital.

Del señor alcalde, atentamente,

**ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA**  
Contralor de Bogotá, D. C.

*Elaboró: Oscar González Arana*  
*Alberto Martín Morales*  
*Revisó: Oscar González Arana*