

Señor Doctor
FRANCISCO FERNANDO ALVAREZ MORALES
Secretario Distrital de Movilidad
Calle 13 No.37-35
Bogotá, D.C

Ref: Pronunciamiento frente a la actual estructuración del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP

Respetado Señor Secretario:

La Contraloría de Bogotá, tiene como objetivo primordial ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital y le compete, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, la Ley 87 de 1993, la Ley 42 de 1993, el Decreto 1421 de 1993 y el Acuerdo 361 de 2009, adelantar el control de gestión y resultados, fundamentado en los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y la valoración de costos ambientales.

Con base en ello, este Órgano de Control Fiscal estableció una línea especial de vigilancia sobre todos los temas relacionados con la movilidad de la ciudad, tales como; el proyecto Metro, fase III de Transmilenio, Carrera 7ª, Distritos de Conservación de malla vial, y el Sistema Integrado de Transporte Público -SITP, en razón de los cuantiosos recursos públicos comprometidos en su planeación y desarrollo y en los impactos que cada uno de ellos puede generar sobre las finanzas distritales, la movilidad de la ciudad y la calidad de vida de los bogotanos.

En razón de lo anterior, de acuerdo con los análisis efectuados sobre el proceso y los pliegos de la licitación del SITP, la Contraloría de Bogotá estima importante y necesario darle a conocer algunas consideraciones con el fin de que la entidad, a su digno cargo, las analice, evalúe y si encuentra que ellas son pertinentes, adopte las medidas correctivas, oportunas y conducentes, para mejorar el proceso en curso.

1. El SITP: la necesidad de un sistema de transporte moderno y equitativo

La integración del transporte público colectivo en Bogotá ha sido un anhelo de la ciudad por décadas, pues el actual sistema está caracterizado por ineficiencias económicas y fallas de equidad (los costos de la congestión del tráfico y el hecho de que los pasajeros más pobres tienen que pagar más viajes y más caros, entre las principales), así como

"Al rescate de la moral y la ética pública"

implicaciones ambientales indeseables (entre otras razones, como resultado de una flota de buses envejecida).

En este contexto, después de un dilatado proceso de estudios de estructuración conceptual, técnica, económica y financiera, el Distrito Capital finalmente arrancó la licitación de la operación zonal del **Sistema Integrado de Transporte Público-SITP** (Decreto 309 de 2009), que comprende acciones para la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público, las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público, así como la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo del sistema.

Es de esperar que la integración del transporte permita una mejor planificación de rutas y tiempos de espera y de viaje, favorezca mejoras microeconómicas de operación del sistema por la aparición de economías de red y cualifique la gobernabilidad del sistema, en aras de aumentar el bienestar de los bogotanos.

2. El SITP y el gobierno urbano.

El SITP tendrá además, como cualquier gran proyecto de transporte urbano, un impacto clave sobre las localizaciones, las intensidades, las composiciones y los valores de usos de suelo y actividades urbanas en Bogotá. De hecho, el transporte es reconocido, entre las formas de infraestructura, como el más sólido formador de ciudades¹. Si bien es cierto que el SITP no plantea en principio la construcción de grandes obras de infraestructura, sí implica decisiones fuertes en materia de intervención en el mercado de tierras y del gobierno urbano en general.

En este contexto, la utilización del presupuesto público bajo diferentes modalidades de asignación, que incluyen por ejemplo, la inversión en predios e infraestructura de transporte y subsidios públicos en las fases de construcción de los Sistemas Integrados de Transporte Público, es una práctica de uso común en todo el mundo, plenamente justificada cuando las mejoras de movilidad de los ciudadanos tiene externalidades positivas tanto a nivel de mejoras en la productividad macroeconómica como en el bienestar de la comunidad.

No obstante tal posibilidad deberá verse reflejada en el modelo financiero bajo el cual se estructura el SITP, en razón a que dichas variables no solo afectan la sensibilidad del mismo, sino que permiten dimensionar los esfuerzos públicos y privados requeridos para avanzar con certeza en el proyecto, así como sobre su impacto en la tarifa, haciendo que ésta sea más compatible con los ingresos de sus usuarios, en una ciudad donde el gasto en transporte representa el 19% del gasto total de los hogares de estrato 1, el 15.5% de los del estrato 3 y el 12.6% en el caso de los estratos 5 y 6².

¹ Cervero, Robert (2001), Integración del transporte y la planificación urbana, En: Freire, M., y R. Stren, Los retos del gobierno urbano, Banco Mundial y Alfaomega, Bogotá.

² Secretaría Distrital de Planeación Distrital-SDP, Centro de Investigaciones para el Desarrollo-CID Universidad Nacional de Colombia (2004), Encuesta de Capacidad de Pago.

3. La estructuración del SITP: consideraciones de análisis forzoso.

En la implementación del SITP el Distrito ha articulado varios instrumentos de política pública con el propósito de lograr un sistema de transporte sostenible y a escala humana. Sin embargo, se observa que frente a componentes tan sensibles del modelo como lo son: i) el tema de los predios donde se ubicarán los patios; ii) la construcción y estandarización del valor de los patios-taller, de cada zona concesionada; iii) el tema de chatarrización y, iv) la banca de inversión.

3.1. Patios

En efecto, el gerente del SITP, doctor Javier Hernández, en reunión de mesa de trabajo adelantada el pasado 9 de marzo, manifestó al Órgano de Control Fiscal que ya existía un inventario de predios por zona para la construcción de los mencionados patios-taller. En consecuencia no es entendible que pese a ello, la administración distrital, de manera coordinada, aún no haya tomado medidas efectivas tendientes a evitar la especulación de sus precios, por ejemplo, mediante la declaratoria de interés público para congelar su valor.

Los *Estudios Previos Definitivos de la Licitación Pública TMSA-LP-004 de 2009* establecen que la construcción de patios podrá ser asumida directamente por el concesionario, quien tendrá tres (3) meses desde el otorgamiento de la concesión zonal para notificar su intención en este sentido. De lo contrario la construcción será asumida por el Distrito, que además hará efectivo el ajuste a la remuneración del concesionario prevista en el contrato.

En el caso en que los concesionarios de zonas asuman la construcción, recaerá sobre ellos la responsabilidad de las adecuaciones físicas de los predios donde se localicen los terminales y los equipamientos correspondientes, para lo cual requerirá de la aprobación de Transmilenio S.A. en cuanto a la ubicación del terminal y las especificaciones técnicas.

En estos casos, si el concesionario lo solicita, el Distrito realizará la gestión de las herramientas previstas en la normatividad urbana que faciliten la compra del suelo con cargo a los recursos del concesionario. Tanto en el caso de construcción y compra directa por parte del concesionario como en el de construcción por parte del Distrito, los Terminales Zonales, junto con todas las mejoras, adecuaciones y equipos serán revertidos al Distrito, una vez finalizada la Concesión.

En cuanto a la adquisición de predios, la escasez relativa del suelo urbano en Bogotá hace que la participación del Distrito en este proceso parezca inevitable ante las eventuales dinámicas especulativas. Los retrasos en la adquisición de predios involucrados en la III fase de Transmilenio ilustran la necesidad de iniciar cuanto antes los trámites de adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública de los patios zonales

del SITP. La experiencia del Distrito y la claridad del marco legal serían algunas de las fortalezas de este proceso.

En consecuencia, el Distrito podría valorar la pertinencia y conveniencia de iniciar el procedimiento previsto en la Ley 388 de 1997 con respecto a la declaración de utilidad pública de los inmuebles y evaluar las condiciones que permitan una eventual declaración de urgencia para la ejecución de estas obras.

Por estas razones, es importante que la administración distrital evalúe la necesidad de hacer uso de las herramientas normativas que le permita; de una parte, mantener unos costos razonables para el modelo del SITP y de otra, garantizar el inicio de su operación en las fechas previstas.

3.2. Área de Servicios.

Frente al tema de área de servicios los pliegos deberían especificar, con toda claridad, una serie de requisitos técnicos mínimos que permitan generar un estándar técnico y financiero para todas las zonas y operadores frente a la construcción de los patios, en cuanto a diseños y composición de los mismos que unifiquen, por ejemplo, la existencia y dimensiones de las áreas de parqueo, de maniobra, lavado, talleres de mantenimiento y latonería, de abastecimiento de combustible, de planta de tratamiento de aguas y trampa de grasas, de áreas administrativas y de conductores, de capacitación y control de tráfico.

Esta definición, en su conjunto, debería permitir en el marco de un cumplimiento estricto de las normas y protocolos de seguridad industrial, mitigar el riesgo financiero del SITP ante la eventualidad de dejar en libertad a cada concesionario para que haga las inversiones requeridas de acuerdo con su criterio; verbigracia, alguno puede considerar que la inversión requerida es de \$50.000 millones cuando el Distrito estima que no debe superar los \$15.000, esa diferencia presiona el cierre financiero del modelo. Por tanto, los estándares de construcción deberían estar claramente determinados para modelar financieramente el valor real de esta inversión.

3.3. Chatarrización

Otro aspecto en el cual la administración distrital podría estudiar la pertinencia de impulsar una más sólida y rápida implantación del SITP está relacionado con lograr mayor eficiencia en los procesos de adquisición de vehículos con recursos del Fondo del Factor de Calidad y su subsiguiente chatarrización.

En el escenario del SITP se requiere un parque automotor de transporte colectivo de 11.748 vehículos. Así, hay que reducir el parque en 3.846 unidades (Cuadro 1). Sin embargo, desde 2004 hasta el 31 de marzo de 2010 sólo se ha desintegrado el 43,4%, siendo los dos últimos años cuando se logró chatarrizar la mayor parte (1.299 vehículos) gracias a la racionalización de los criterios para la adquisición y la reactivación del

proceso adelantada en 2007. Con todo, a ese ritmo se requerirían más de 3 años para superar el rezago existente en esta materia. De manera que es necesario aumentar la eficiencia de esta gestión y evitar situaciones como las de 2009 y 2010, años en los que las desintegraciones (397) correspondieron a postulaciones anteriores al 31 de diciembre de 2008 que apenas en 2009 completaron los documentos exigidos para la destrucción física.

Cuadro 1

Chatarrización de Vehículos del Transporte Colectivo
(marzo de 2010)

Vehículos con tarjeta de operación	Disminución del parque*	Chatarrizados	Por Chatarrizar	% Chatarrizado
15.594	3.846	1.669	2.177	43,4

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad

* En el escenario del SITP se requieren 11.748 vehículos

Así mismo, con el propósito de apoyar la compra de los vehículos de sobreoferta en función de las necesidades del SITP, bien podría agilizarse la ejecución de los recursos disponibles en el Fondo del Factor de Calidad que hoy ascienden a cerca de \$50 mil millones (Cuadro 2), así como emprender acciones para recuperar la cartera (\$21 mil millones), que en un 87% se concentra en 12 empresas deudoras (Cuadro 3), de manera que la caja disponible podría llegar a más de \$70 mil millones (Cuadro 2)³.

Cuadro 2

Ejecución y disponibilidad de recursos para chatarrización a marzo de 2010

millones de \$							
1	2	3	4	5=(4/1)	6=(4/2)	7= (2-4)	8=(7+3)
Liquidación	Recaudo	Faltante	Recursos utilizados	Recursos utilizados /Liquidación	Ejecución	Caja	Caja potencial
180.128	158.903	21.225	109.256	61%	69%	49.647	70.872

Fuente: Secretaría Distrital de Movilidad, cálculos CB-DEFD.

* Valor calculado por cada pasaje desde 2003 a 2010 por concepto de factor de calidad

³ Al respecto cabe señalar que en su momento la CB adoptó medidas cautelares decretadas en el proceso de responsabilidad fiscal 50100-002/06 que hicieron posible recaudar \$ 33.644.66 millones, más \$3.292.11 millones en 2009 y \$57.737.70, que fueron trasladados por las empresas a las fiducias autorizadas para el manejo de estos dineros, con lo cual quedaron a paz y salvo 32 empresas. Con la acción de la CB se logró que a partir del 30 de julio de 2008, las empresas deudoras depositaran en los Fideicomisos, los dineros provenientes del factor de calidad, en cuantía de \$41.096.227.400,7 (con corte al 31 de diciembre de 2009).

Cuadro 3
Empresas mayores deudoras de recursos del Fondo del Factor de Calidad

ítem	Empresas	Valor Adeudado	% de la Deuda
1	Buses Rojos	445.680.135,00	2,06%
2	Transportes Flota Blanca	481.011.657,40	2,23%
3	Transandino	563.686.908,70	2,61%
4	Cópenla	573.040.063,80	2,65%
5	Flota Usaquén	666.126.668,10	3,09%
6	Cootransflorida	705.227.605,20	3,27%
7	Cootraunidos	995.566.351,50	4,61%
8	Transconfort	1.393.294.475,40	6,45%
9	Cootranspensilvania	1.778.210.316,50	8,24%
10	Metropolitana de Transportes	2.417.390.551,30	11,20%
11	Sidauto	2.900.668.268,10	13,43%
12	Universal	5.772.445.335,30	26,74%
Total		18.692.348.336,30	86,57%

Fuente: Secretaría de Movilidad, cálculos CB-DEFD

3.3. Banca de inversión.

Igualmente expresa preocupación este Órgano de Control por el hecho que en la estructuración financiera sobre la cual se elaboró el modelo para dar la viabilidad al proyecto del SITP no haya intervenido una banca de inversión.

Es importante que la administración distrital, considere la conveniencia de que el modelo financiero elaborado para el proyecto SITP, tenga una validación por parte de una banca de inversión o por un banquero de inversión, tal como lo exige la Secretaría Distrital de Movilidad –SDM en los pliegos de condiciones a los posibles proponentes incluso, con mayor razón, si se tiene en cuenta que se ha establecido una solidaridad forzosa para el banquero de inversión.

En primer lugar, la conveniencia de tener la validación de una banca de inversión, se deriva de la responsabilidad que hay que observar frente a los recursos públicos habida cuenta que es necesario dentro de la estructura de la SDM y el equipo de gobierno distrital se conozcan los niveles de autoridad, competencia e idoneidad de quienes, con sus actuaciones, son los responsables directos de haber efectuado la modelación financiera sobre la cual se estructuró el SITP, bien para su reconocimiento o bien para la asunción de las consecuencias que se deriven de sus actuaciones. Para expresarlo de una manera más sencilla, quién o quienes asumirían las responsabilidades, entre ellas de tipo fiscal, que puedan derivarse de posibles omisiones en el modelo financiero, cuando alguno de los concesionarios pretenda, en 5, 10, 15 o 20 años, reclamar algún tipo de desequilibrio económico?. En el doctor Javier Hernández o el doctor Atuesta o el actual

Secretario de Movilidad?. Esta eventualidad no deja dudas que bajo el esquema actual se diluye la responsabilidad en la medida que se está actuando en nombre de la institución bajo el prestigio individual de cada uno; caso distinto sería si tal responsabilidad recae de manera directa y concreta sobre una institución sólida y reconocida, como una banca de inversión, tratándose de un proyecto que tiene un escenario de tiempo superior a los 20 años, lo cual de por sí exige mayores cuidados y suficientes garantías para apalancar y respaldar la viabilidad del modelo que finalmente se imponga.

En segundo término, para garantizar que el modelo construido, desde el punto de vista técnico financiero, consideró, valoró y aplicó todas las variables que dan cuenta de las condiciones económicas, sectoriales, monetarias, de financiación, garantías, etc, que permitan modelar objetivamente una realidad concreta, pues no sería coherente que bajo los mismos supuestos, unos estudios arrojen un resultado diametralmente opuesto a otros, proyectando comportamientos y rendimientos totalmente distintos, como parece ser el caso.

Finalmente en tercer lugar, para mitigar posibles contingencias que puedan derivarse, una vez puesto en operación el SITP, por eventuales reclamaciones de los concesionarios ante factores o variables no previstas o débilmente estructuradas dentro del modelo, que puedan causar desequilibrios económicos en la operación.

Dado lo anterior, la Contraloría de Bogotá deja a su consideración las anteriores reflexiones, en el entendido que puedan contribuir en el mejoramiento de la gestión desplegada por la entidad, a su digno cargo, en aras de optimizar la inversión de los recursos públicos y garantizar la eficacia en los propósitos, de manera tal que permitan el efectivo cumplimiento de los principios constitucionales y legales que orientan la función administrativa, la gestión fiscal y la contratación estatal, sobre las cuales agradeceré conocer los comentarios y posibles acciones que genere al interior de la entidad a su digno cargo.

Cordialmente,



MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI
Contralor de Bogotá, D. C.

Proyectó: Carlos Emilio Betancourt. Director Economía y Finanzas
Ajustó: Gabriel Eduardo Riveros Riveros. Asesor Despacho Contralor.