

Bogotá D.C., 4 de abril de 2025

Doctora
Luz Angélica Vizcaíno Solano
Secretaria General de Organismo de Control
Concejo de Bogotá
Calle 36 No. 28ª – 41
secretariageneral@concejobogota.gov.co
correspondencia@concejobogota.gov.co
2088210
Código Postal 111311
Ciudad

CONCEJO DE BOGOTÁ 04-04-2025 03:35:52

2025ER8917 O 1 Fol:8 Anex:0

ORIGEN: EMPRESA DE TRANSPORTE DE TERCER MILENIO - TRANSMILENIO S.A.

DESTINO: COMISION 1ª PERM. PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

ASUNTO: RTA. PROPOSICIÓN N.462 DE 2025

OBS: N° 2025EE10071

Asunto: Proposición 462 de 2025 / 2025-ER-17451 TMSA.

Respetada doctora Vizcaíno:

En atención a la proposición del asunto, **Tema: “Escenario Actual de la Operadora Distrital de Transporte S.A.S.- La Rolita”** TRANSMILENIO S.A., presenta respuesta en el marco de sus competencias en los siguientes términos:

1. ¿Cuál es el impacto de la nulidad del artículo 91 del Plan de Desarrollo Distrital del Acuerdo 761 de 2020 en los compromisos financieros y contractuales adquiridos por La Rolita con proveedores y contratistas? ¿Qué análisis jurídico ha realizado la administración distrital respecto a la retroactividad de dicha nulidad?

La nulidad del artículo 91 del Acuerdo 761 de 2020 no tiene ningún impacto sobre la existencia, validez, oponibilidad y ejecución de los actos y contratos suscritos por la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. desde su constitución. En ese sentido, sus compromisos financieros y contractuales son ejecutables y exigibles actualmente y seguirán siéndolo hasta tanto la sociedad sea liquidada y disuelta.

Por su parte, el análisis jurídico que ha realizado TRANSMILENIO S.A. en relación con el efecto retroactivo que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca le atribuyó a la sentencia de segunda instancia puede sintetizarse de la siguiente manera:

- La retroactividad de la nulidad de la autorización para constituir la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. conlleva a que el 1 de octubre de 2021, cuando TRANSMILENIO S.A. constituyó la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. mediante documento privado debidamente registrado en el registro mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá,

TRANSMILENIO S.A. no contaba con la autorización previa del Concejo que exige nuestro ordenamiento jurídico para crear una entidad descentralizada de segundo orden.

- Al no contar con dicha autorización, TRANSMILENIO S.A. no contaba con la capacidad jurídica que le permitiera obligarse válidamente frente a la nueva persona jurídica que se deriva del contrato de sociedad. Es decir, frente a la Operadora Distrital de Transporte S.A.S.
- La ausencia de capacidad conlleva, por tanto, a un vicio de nulidad relativa en el negocio jurídico con el cual se constituyó la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. Específicamente, dicho vicio de nulidad relativa afecta el vínculo jurídico que une a TRANSMILENIO S.A. con la Operadora Distrital de Transporte S.A.S., en calidad de accionista.
- La nulidad relativa de la que actualmente adolece el contrato de sociedad en el vínculo jurídico de TRANSMILENIO S.A. debe ser declarada judicialmente para producir efectos jurídicos. Hasta tanto dicha declaratoria judicial no se dé, el vínculo jurídico de TRANSMILENIO S.A. con la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. seguirá produciendo plenos efectos jurídicos.
- Para que un Juez declare la nulidad del contrato de sociedad, TRANSMILENIO S.A. debería ser quien presente dicha pretensión judicial. Lo anterior, en la medida en que el vicio generado es de nulidad relativa.
- En el evento de que un juez, a petición de TRANSMILENIO S.A., anule el contrato de sociedad, dicha declaratoria únicamente produciría efectos en relación con el vínculo jurídico del accionista sobre el cual recae el vicio. Es decir, en relación con el vínculo de TRANSMILENIO S.A. con la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. En consecuencia, incluso en este escenario, la nulidad del contrato de sociedad no conllevaría a la desaparición de la sociedad comercial. Lo anterior es así con base en lo dispuesto en el artículo 903 del Código de Comercio, que señala que *“En los negocios jurídicos plurilaterales, cuando las prestaciones de cada uno de los contratantes se encaminen a la obtención de un fin común, la nulidad que afecte el vínculo respecto de uno solo de ellos no acarreará la nulidad de todo el negocio (...)”*

2. ¿Qué medidas ha considerado implementar la administración para cubrir el vacío que deja la nulidad del artículo 91 en la prestación del servicio de transporte público en Bogotá, y cuáles son las estrategias jurídicas proyectadas para la defensa de La Rolita, así como el plan para mitigar el impacto económico y social derivado de la retroactividad de la nulidad en los compromisos contractuales y administrativos?

La nulidad del artículo 91 del Acuerdo 761 de 2020 no genera un vacío en la prestación del servicio público de transporte en Bogotá. Lo anterior es así toda vez que dicha decisión judicial afecta únicamente la autorización del Concejo de Bogotá, con base en la cual la Alcaldía Mayor autorizó a TRANSMILENIO S.A. para constituir a la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. Por lo tanto, no genera de forma automática ni consecuencial la anulación del negocio jurídico con base en el cual se creó la Operadora Distrital de Transporte S.A.S.

R-DA-005 septiembre de 2024

TRANSMILENIO S.A.

Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co



Derivado de lo anterior, no es necesario desplegar una “estrategia de defensa” ni “un plan para mitigar el impacto económico y social derivado de la retroactividad de la nulidad en los compromisos contractuales y administrativos”. Se insiste en que la decisión del Tribunal Administrativo únicamente genera la nulidad de un acto administrativo de autorización, no de los compromisos contractuales y administrativos de la sociedad, los cuales se dieron con base en que por virtud del documento privado suscrito el 1 de octubre de 2021 y registrado en el registro mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá en la misma fecha, y por expresa disposición del artículo 5 de la Ley 1258 de 2008, se conformó una persona jurídica diferente de TRANSMILENIO S.A.

Un asunto diferente es que, con arreglo al artículo 108 del Código, TRANSMILENIO S.A. sanee el vicio de nulidad relativa del cual adolece el contrato de sociedad a través de la ratificación de su capacidad. Para tal efecto, la administración distrital presentó el proyecto de acuerdo No. 286 de 2025, con el cual se pretende que el Concejo de Bogotá otorgue su autorización para que TRANSMILENIO S.A. pueda llevar a cabo tal ratificación. Lo anterior no corresponde a una estrategia de defensa propiamente, sino a una estrategia para subsanar el vicio de nulidad del cual adolece actualmente el contrato de sociedad.

3. ¿Qué acciones específicas implementará la administración para garantizar que los actos, convenios o contratos celebrados por La Rolita cumplan con los compromisos adquiridos, respetando los principios de equidad, transparencia y seguridad jurídica?. Por favor anexar todos los actos, convenios y contratos celebrados por La Rolita desde su creación hasta la fecha. Incluya en una tabla excel los siguientes datos:

- **Fecha, objeto, valor, duración y estado contractual actual de cada contrato suscrito.**
- **Número y tipo de contratos suscritos derivados del artículo 91 mencionado.**
- **Costo individual y total comprometido en dichos contratos.**
- **Contrapartes involucradas.**

Como se indicó en la respuesta a la pregunta No. 1, los actos, convenios y contratos celebrados por la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. son válidos y actualmente exigibles. En esa medida, TRANSMILENIO S.A., en el ámbito de sus competencias, no advierte la necesidad de adelantar ninguna acción específica al respecto.

Para disipar cualquier duda sobre la validez y exigibilidad de los actos, convenios y contratos celebrados por la Operadora Distrital de Transporte S.A.S., TRANSMILENIO S.A. ha puesto a disposición de los contratistas y proveedores de la Operadora Distrital de Transporte S.A.S. su equipo humano, a fin de explicar los motivos por los cuales se sostiene la posición ya informada en esta respuesta.

En relación con la información solicitada, TRANSMILENIO S.A. informa que no tiene acceso a tales actos, convenios y contratos, con la información especificada, por lo cual no es posible entregarla.

4. ¿Qué alternativas de financiamiento se están considerando para mantener o reestructurar La Rolita, en caso que no pueda seguir operando bajo su estructura actual? - Montos gestionados y aprobados. - Proyecciones a corto, mediano y largo plazo.

La Rolita no requiere financiamiento adicional teniendo en cuenta que, bajo su estructura actual, en el escenario de continuar la operación, el esquema de remuneración de los contratos actuales suscritos por la Rolita, reconocen la totalidad de los costos y gastos, por lo cual son autosuficientes. Por su parte, en un eventual escenario de liquidación o venta tampoco requeriría algún tipo de financiamiento.

8. ¿Cómo afecta la incertidumbre jurídica en la percepción de confianza de los usuarios y empleados de La Rolita, y qué medidas de comunicación se están tomando para mantener su estabilidad durante el proceso?

La posición de TRANSMILENIO S.A. es que, en el estado actual de cosas, no existe incertidumbre jurídica sobre la existencia de la Operadora Distrital de Transporte S.A.S., ni sobre la validez y exigibilidad de los actos, contratos y convenios que ha suscrito.

Sin perjuicio de lo anterior, la única forma bajo control de TRANSMILENIO S.A. para abordar la incertidumbre promovida por terceros, es a través del saneamiento del vicio de nulidad relativa del cual adolece actualmente el contrato de sociedad con que se constituyó la Operadora Distrital de Transporte S.A.S., para lo cual la Administración Distrital presentó el proyecto de acuerdo No. 286 de 2020. Asimismo, TRANSMILENIO S.A. ha hecho pública su posición en torno a los verdaderos efectos de la nulidad retroactiva de la autorización concedida a través del artículo 91 del Acuerdo 761 de 2020, a través de ruedas de prensa, boletines en medios e intervenciones públicas en diferentes escenarios.

Sobre cómo afecta dicha incertidumbre la percepción de confianza de los usuarios y empleados de la Operadora Distrital de Transporte S.A.S., se destaca que para TRANSMILENIO S.A. no es posible pronunciarse sobre las percepciones internas de terceros.

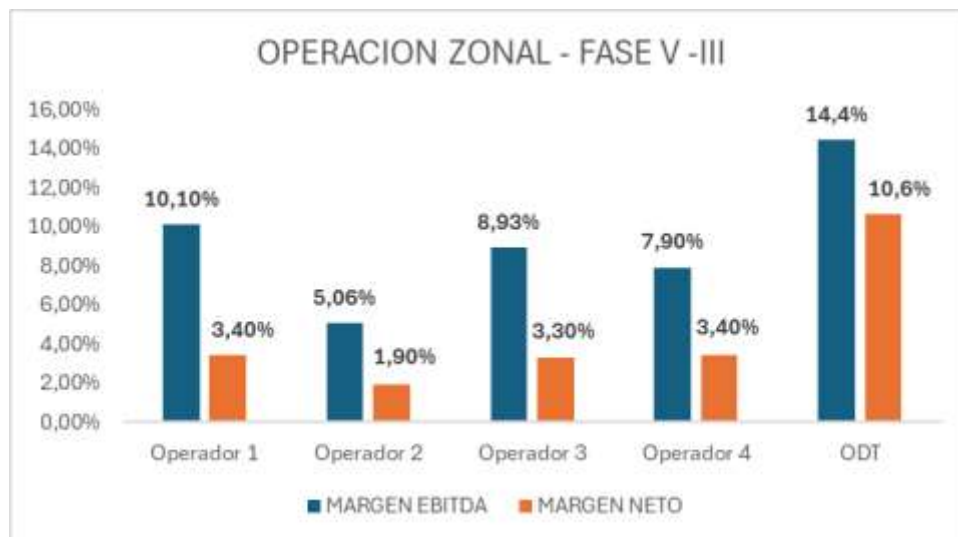
9. ¿Qué evaluación se ha realizado sobre el impacto de no contar con un operador público de transporte con la cobertura y calidad del servicio actual de transporte masivo en Bogotá y sus áreas de influencia? Indicar: - Cobertura de rutas. Frecuencia y calidad del servicio. - Afectación a usuarios vulnerables.

Al respecto, Transmilenio se permite informar que La Rolita actualmente opera 10 rutas que cubren 17 localidades de la ciudad, movilizandando un promedio de 53,000 pasajeros en un día hábil. En ese sentido, de no contar con la Operadora Distrital de Transporte –La Rolita- se verían afectadas las 10 rutas con su cobertura mencionada y el número de pasajeros también mencionado.

12. ¿Qué análisis de costos comparativos se ha realizado entre la operación pública de La Rolita y los operadores privados? ¿Cómo justifica la administración que un operador público pueda ser más eficiente o competitivo? Discriminar la información teniendo en cuenta:

- Costo por kilómetro recorrido.
- Costos de mantenimiento y personal.
- Rentabilidad operativa.

TRANSMILENIO S.A. ha realizado análisis comparativo del comportamiento de los costos operacionales de los concesionarios de operación de la Fase V – Etapa 3 de la cual la ODT hace parte con la Unidad Funcional 8 - Perdomo, este análisis se realiza a partir de los estados financieros y sus márgenes EBITDA y NETO. En la siguiente gráfica se observa el resultado comparativo de los márgenes de los cinco concesionarios de operación.



Como se observa en la gráfica anterior, la Rolita ha presentado resultados en términos de márgenes EBITDA y Neto en su operación zonal significativamente superiores a los demás operadores de la misma fase, con un margen EBITDA de 14,4% y un margen Neto de 10,6%, comparado con 8% Y 3% respectivamente, los cuales corresponden al promedio de los cuatro concesionarios de operación.

Por su parte, la justificación de la eficiencia de la Rolita, se sustenta en la optimización de costos y gastos, lo anterior se refleja en las cifras presentadas en los estados financieros, en los cuales, los gastos administrativos y operativos disminuyeron de \$11.097 millones en 2023 a \$9.341 millones en 2024, (cifras correspondientes únicamente a la operación zonal), lo cual equivale a una disminución en la participación del total de los ingresos, disminuyendo de un 20% a un 15,6%.

R-DA-005 septiembre de 2024

TRANSMILENIO S.A.

Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co



25
AÑOS
TRANSMILENIO S.A.



Así mismo, la Rolita puede competir adecuadamente con los demás operadores del SITP toda vez que, al ser una sociedad de economía mixta, el régimen de sus actos y contratos es el derecho privado, lo que le permite actuar en el mercado bajo los mismos parámetros normativos que sus competidores. Comparativamente, la Rolita también es más eficiente en su costo por Km, como se presenta en la siguiente tabla.

CONCESIONARIO	KMZ Buseton Eléctrico	KMZ Padrón Eléctrico	TOTAL KM	Costos Totales 2024	Costo por KM
ODT	10.584.701,09		10.584.701,09	41.638.437.279	3.934
Operador 1	7.426.061,64	3.794.239,87	11.220.301,51	47.726.586.866	4.254
Operador 2	5.400.565,83	4.908.338,66	10.308.904,48	48.609.867.467	4.715
Operador 3	7.914.655,23	3.867.602,37	11.782.257,60	52.164.070.696	4.427
Operador 4	6.932.626,81	6.936.654,73	13.869.281,55	61.606.122.283	4.442

13. ¿Qué proyecciones de ahorro o costos adicionales se identificaron al implementar un operador público como La Rolita, en términos de mantenimiento, salarios y contratos de operación, frente a la tercerización con operadores privados?

La estructuración financiera realizada para el operador público, tuvo como escenario base, la estructuración financiera realizada para la misma unidad funcional en los procesos de selección llevados a cabo durante 2019 y 2020, de las cuales resultó desierta la Unidad Funcional 8 – Perdomo, por lo anterior, las condiciones técnicas, operativas y financieras son similares para operadores privados y públicos. Por lo anterior, el esquema de remuneración que contempla la Rolita es el mismo esquema que tienen los concesionarios de operación de la misma fase y etapa. Por su parte, una de las ventajas de la operación pública, corresponde al acceso por parte de TRANSMILENIO S.A a la información de costos y gastos de operación, así como la información operacional.

Una vez entró en operación La Rolita y basados en la información financiera entregada a TRANSMILENIO S.A. por parte de los concesionarios, se evidencia que la Rolita es más eficiente que los demás operadores de la misma fase y etapa, dado que presenta mejores márgenes.

14. ¿Cuál es la situación actual de la empresa La Rolita? Si se encuentra funcionando: ¿bajo qué condiciones legales, presupuestales, operativas, de infraestructura y de cobertura de servicio está llevando a cabo sus funciones?

La Operadora Distrital de Transporte S.A.S. opera actualmente bajo las mismas condiciones legales, presupuestales, operativas, de infraestructura y cobertura de servicio que tenía antes de la fecha en que cobró fuerza ejecutoria la sentencia de segunda instancia con la cual se confirmó la nulidad del artículo 91 del Acuerdo 761 de 2020. Es decir: (i) existe en virtud de su constitución como sociedad por acciones simplificada, a través de documento privado suscrito el 1 de octubre de 2021 y registrado en el registro mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá, (ii) su presupuesto es aprobado anualmente por su Junta Directiva, con base en los aportes de capital de sus accionistas, el resultado de sus ejercicios fiscales previos y los ingresos que le reporta el desarrollo de su objeto social y (iii) opera el servicio público de transporte de pasajeros en el componente de cable a través del Contrato Interadministrativo de Operación No. 2671 de 2023 y en el componente zonal a través del Contrato Interadministrativo de Concesión No. 1224 de 2021.

18. ¿Qué proyecciones financieras existen en distintos escenarios (continuidad, reestructuración o liquidación) y cuál sería el impacto fiscal para el Distrito en cada escenario?

En caso de liquidación la compañía, ésta dejaría de operar y se repartirían utilidades para los accionistas después de cancelar en su totalidad los pasivos laborales, cuentas por pagar e indemnizaciones a que haya lugar por concepto de la liquidación. Por otro lado, en términos de operación, se requeriría realizar una nueva licitación para operar la unidad funcional 8 que hoy opera La Rolita y en ese caso las proyecciones dependerán de la eficiencia del operador que al que se adjudique dicha operación. Sin embargo, es importante mencionar que para dicha unidad funcional se realizaron 5 licitaciones las cuales fueron declaradas desiertas por parte de los operadores privados, razón por la cual La operadora Distrital fue clave para la prestación del servicio de transporte público integrado en esta zona.

También es importante resaltar que, en caso de liquidación de La Rolita, TRANSMILENIO S.A debe cumplir con el contrato que tiene a 15 años con el concesionario de provisión, propietario de la flota y proveedor del servicio de infraestructura de soporte que opera la Rolita.

19. ¿Cuáles son los riesgos financieros identificados asociados a la operación de La Rolita, y qué estrategias están en marcha para mitigarlos?

Actualmente la Rolita no presenta alerta de riesgos financieros ya que su operación actual es financieramente viable, genera utilidades y cuenta con márgenes significativos y superiores a los de los concesionarios de operación privados y no presenta endeudamiento financiero.

Los riesgos financieros son exactamente iguales para cualquier concesionario de operación, los cuales pueden derivarse de causas externas como aumento significativo en los costos que afecte los márgenes, entre otros.

21. ¿Cuál es el plan de contingencia diseñado por el Distrito para garantizar la cobertura continua de las rutas actualmente operadas por La Rolita, asegurando la calidad del servicio y evitando que zonas de la ciudad, como Ciudad Bolívar, queden desatendidas en materia de movilidad, en caso de que la empresa deba cesar operaciones?

Es importante mencionar que no ha sido necesario diseñar y activar un plan de contingencia en tanto la empresa puede seguir operando (tal y como lo ha hecho) dados los efectos de la sentencia. Por otra parte, de llegarse a un escenario de liquidación de la sociedad, es importante aclarar que la ley permite hacerlo de manera ordenada para garantizar la prestación del servicio. En ese sentido, de ser necesario, la entidad diseñará la liquidación de la sociedad de tal manera que se garantice la continuidad en la prestación del servicio.

En los anteriores términos, se presenta respuesta a la proposición del asunto.

Atentamente,



Firmado Electrónicamente
*04/04/2025 14:27:08

**Por: MARIA FERNANDA
ORTIZ CARRASCAL**

María Fernanda Ortiz Carrascal
Gerente General

Proyectó: Santiago Botero Giraldo - Subgerencia Jurídica
Luisa Fernanda Juya Gutierrez - Subgerencia Económica
Manuela Perez Arango - Subgerencia General
Daniel Sánchez M - Gerencia General.
Revisó: Santiago Botero Giraldo - Subgerencia Jurídica
Luisa Fernanda Juya Gutierrez - Subgerencia Económica
Manuela Perez Arango - Subgerencia General
Xiomara Romero - Gerencia General.
Alejandro Beltrán - Gerencia General.
Aprobó: Camilo Forero - Subgerente Jurídico.
Marcos Antonio Ataya Saray - Subgerente Económico .
Código: 801

R-DA-005 septiembre de 2024

TRANSMILENIO S.A.

Avenida Calle 26 # 69-76
Edificio Elemento - Torre 1 Piso 5
Código postal: 111071
Teléfono: (601) 2203000
Información: línea (601) 4824304
www.transmilenio.gov.co

