Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Secretaría Distrital de Movilidad

Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A.

Estudios Previos

Licitación Pública No. TMSA –LP–11–2026

Objeto:

Seleccionar la oferta más favorable para la adjudicación de un contrato, cuyo objeto será: *"el otorgamiento de una concesión de las que trata el numeral 4º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no exclusiva y conjunta con otros concesionarios, para la explotación de la prestación del servicio público de transporte terrestre, automotor, urbano, masivo de pasajeros del Componente Troncal del SITP en su componente de Operación de Flota, por cuenta y riesgo del Concesionario de Operación, bajo las condiciones y las limitaciones previstas en el presente Contrato de Concesión de Operación y en el Pliego de Condiciones del Proceso de Selección".*

Bogotá D.C., agosto de 2026

1. DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE LA ENTIDAD ESTATAL PRETENDE SATISFACER CON EL PROCESO DE CONTRATACIÓN 5
1.1 Antecedentes 5
(a) **Marco normativo general de la prestación del servicio público de transporte** 5
(b) **Transporte masivo de pasajeros** 5
(c) **Plan de Movilidad Sostenible y Segura** 7
(d) **Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.** 8
(e) **Contexto del componente troncal** 11
(f) **Precisiones sobre el Patio "El Vínculo"** 13
(g) **Precisiones sobre el Patio "Calle Sexta"** 15
(h) **Servicios o usos conexos y explotación publicitaria en buses** 17
1.2 Necesidad que se pretende satisfacer 19
2. MODALIDAD DE SELECCIÓN 20
2.1 Reglas del proceso de selección 20
2.2 Justificación de la modalidad de selección 20
2.3 Presentación de las propuestas 21
3. MODELO DE TRANSACCIÓN 21
3.1 Justificación del esquema transaccional 21
3.2 Comparación con otras alternativas 27
(a) **Prestación directa del servicio por parte de Transmilenio** 27
(b) **Contratación directa de la operación mediante un contrato interadministrativo** 27
3.3 Justificación de la fijación del factor de calidad 28
3.4 Justificación del desacoplamiento entre proveedor y operador de la flota 30
3.5 Consulta de los documentos relativos al proceso de selección del proveedor 32
4. EL OBJETO QUE SE PRETENDE CONTRATAR Y SUS ESPECIFICACIONES 32
4.1 Objeto del contrato 32
4.2 Alcance del objeto 33
4.3 Valor del contrato 33
4.4 Forma de pago 33
4.5 Respaldo presupuestal 33
4.6 Incorporación de recursos por parte de la Nación y/o recursos externos 33
4.7 Coexistencia con otras concesiones 33
4.8 Plazo estimado del contrato 33

4.9 Obligaciones del concesionario de operación 34
4.10 Obligaciones de Transmilenio 34
4.11 Especificaciones técnicas y condiciones contractuales 34
(a) **Patrimonio autónomo** 34
(b) **Cantidad de flota y distribución por tipología** 34
(c) **Cronograma de entrega de la flota y de la infraestructura de recarga** 35
(d) **Distribución de la flota** 35
(e) **Niveles de servicio** 35
(f) **Infraestructura de soporte** 36
(g) **Adecuaciones** 36
(h) **Retoma de la flota** 36
(i) **Autorizaciones, permisos y licencias** 36
(j) **Supervisión del Contrato** 39
5. HABILITACIÓN DE LAS PROPUESTAS 39
5.1 Generalidades 39
5.2 Participantes 40
5.3 Requisitos habilitantes 40
(a) **Capacidad jurídica** 40
(b) **Capacidad financiera** 40
(c) **Experiencia en Operación** 40
(d) **Garantía de seriedad de la oferta** 40
(e) **Pagos de seguridad social y parafiscales** 40
6. EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS 40
6.1 Consideraciones específicas respecto del puntaje por apoyo a la industria nacional y reciprocidad 41
6.2 Puntaje por apoyo a la industria nacional de servicios nacionales 42
7. ANÁLISIS DE RIESGO Y FORMA DE MITIGARLO 42
7.1 Análisis de riesgos 45
8. GARANTÍAS QUE LA ENTIDAD ESTATAL CONTEMPLA EXIGIR EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN 46
8.1 Garantías del proceso de selección 46
8.2 Garantías del contrato de concesión de operación 46

9. ACUERDOS COMERCIALES 46

9.1 Estructura de los anexos de contratación pública en los acuerdos comerciales 46

9.2 Resultado del análisis efectuado por Transmilenio 47

9.3 Comunidad Andina: obligación de trato nacional en materia de servicios conforme a la Decisión 439 y su articulación con el presente análisis 47

9.4 Matriz de acuerdos comerciales aplicables al Proceso de Selección **48**

1. DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE LA ENTIDAD ESTATAL PRETENDE SATISFACER CON EL PROCESO DE CONTRATACIÓN

1.1 Antecedentes

(a) Marco normativo general de la prestación del servicio público de transporte

De acuerdo con el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos *"estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares"*. Además, el mismo artículo precisa que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

El marco normativo colombiano sobre los sistemas de transporte masivo está conformado por las Leyes 86 de 1989, 105 de 1993, 310 de 1996, 336 de 1996, la Ley 2294 de 2023 y el Decreto Único Reglamentario 1079 de 2015, normas mediante las cuales se definen las condiciones y características de dichos sistemas.

El artículo 3º de la Ley 105 de 1993 señala que la operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. El mismo artículo en su numeral 2º dispone que el servicio público de transporte solo será prestado por la Nación, las entidades territoriales, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, cualquiera sea su orden, "*cuando este no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los ciudadanos*." En ese sentido, la prestación directa del servicio por parte del Estado tiene carácter excepcional y, aun en dicho caso, debe hacerse bajo las mismas condiciones y regulaciones aplicables a los particulares.

La Ley 336 de 1996 tiene como objeto unificar los principios y criterios que regulan el transporte público en todas sus modalidades. De esta forma, según su artículo 3°, corresponde a las autoridades competentes exigir y verificar las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad que garanticen la eficiente prestación del servicio público de transporte, de acuerdo con la regulación de cada modo, dando prioridad a la utilización de los medios de transporte masivo. El artículo 5° de la precitada norma, establece que el transporte público es un servicio público esencial, así:

> *"El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo."*

(b) Transporte masivo de pasajeros

El artículo 3º del Decreto 3109 de 1997 define el servicio público de transporte masivo de pasajeros como aquel servicio "*que se presta a través de una combinación organizada de infraestructura y equipos, en un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros y da respuesta a un porcentaje significativo de necesidades de movilización*."

Por su parte, mediante el Acuerdo Distrital 004 de 1999, el Concejo de Bogotá autorizó la constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. (en adelante **"Transmilenio"**), bajo la forma de sociedad por acciones del orden distrital, en la que participan exclusivamente entidades públicas del Distrito, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, y patrimonio propio.

De conformidad con el artículo 2° del Acuerdo Distrital 004 de 1999, según este fue modificado por el artículo 90 del Acuerdo Distrital 761 de 2020 y el artículo 135 del Acuerdo Distrital 927 de 2024, corresponde a Transmilenio:

> *"La gestión, organización y planeación del Servicio de Transporte Público Masivo Urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, bajo la multimodalidad de transporte, en las condiciones que señalen las normas vigentes, las autoridades competentes y sus propios estatutos.*
>
> *También formará parte del objeto social de la entidad liderar, estructurar, promover, desarrollar, ejecutar y participar en proyectos urbanísticos de iniciativa pública o privada; en la construcción y mejoramiento de espacio público en las áreas de influencia de los componentes Troncal, Zonal y Cable del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, así como en las áreas de influencia de la infraestructura soporte de su componente zonal."*

Según el artículo 3º del mismo Acuerdo Distrital modificado igualmente por el artículo 136 del Acuerdo Distrital 927 de 2024, Transmilenio podrá celebrar los contratos necesarios para la prestación del servicio de transporte masivo. Para ello, a Transmilenio corresponde ponderar, entre otros factores, la experiencia local en la prestación del servicio de transporte público colectivo. Asimismo, el numeral 6º del artículo 3° de este Acuerdo Distrital señala que Transmilenio "*podrá prestar el servicio público de transporte masivo directa o indirectamente a través de personas que se encuentren habilitadas por la autoridad competente*"; aunque limitó dicha eventualidad a los casos en que "*se declare desierto un proceso de selección o cuando se suspendan o terminen anticipadamente los contratos o se declare la caducidad de los contratos con los operadores privados por las causas previstas en la ley o los contratos*", dicho precepto responde a la excepcionalidad a la que refiere el precitado artículo 3° de la Ley 105 de 1993.

Finalmente, el Acuerdo Distrital 004 de 1999 fue reglamentado por el Decreto Distrital 831 de 1999, derogado y compilado en el Decreto 652 de 2025, el cual, en su artículo 348, dispuso que a Transmilenio le corresponde vincular a las empresas interesadas en explotar económicamente la prestación del servicio público de transporte de masivo de pasajeros en el marco del Sistema

TransMilenio, a través de contratos de concesión adjudicados mediante la modalidad de licitación pública.

(c) **Plan de Movilidad Sostenible y Segura**

El Decreto Distrital 497 de 2023, derogado y compilado en el Decreto 675 de 2025, adoptó el Plan de Movilidad Sostenible y Segura para la ciudad (en adelante el **"PMSS"**). En este se concretan las políticas, enfoques, objetivos, metas y estrategias relacionados con la movilidad del Distrito Capital, con el fin de que el sistema de movilidad posibilite (i) el acceso de toda la población a los servicios que ofrece la ciudad, el ejercicio de sus derechos y deberes y el disfrute del espacio público y (ii) contribuya a la reducción de las desigualdades sociales, la conformación de la ciudad de proximidad, la eficiencia y productividad de las actividades logísticas y la distribución de mercancías y la conectividad de Bogotá D.C. con la región.

El artículo 303 del Decreto 670 de 2025 estableció como uno de los objetivos sectoriales de movilidad sostenible y segura, lo siguiente:

> *"1. Consolidar un sistema de movilidad sostenible y descarbonizado, pasando de una ciudad dependiente de buses y automóviles a un sistema multimodal de transporte público desde lo Regional a lo Local, basado en una red de metro con 5 líneas, alimentado por 2 Regiotram, 22 Corredores Verdes de alta y media capacidad, 7 Cables Aéreos, 499 km de Cicloinfraestructura nuevos y a su vez en la escala Local con el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP (...)"*

Por su parte, el artículo 305 del mismo Decreto Distrital estableció varias estrategias del PMSS para el cumplimiento de este objetivo sectorial. Dentro de estas se destacan las siguientes:

> "*1. Articular el sistema de transporte público de pasajeros de Bogotá D.C. con las necesidades y los servicios de transporte público de pasajeros de la Región y del país.*
>
> *(...)*
>
> *4. Descarbonizar el Transporte Público de Pasajeros en Bogotá D.C. mediante la consolidación de la red férrea, corredores verdes de alta y media capacidad, cables aéreos, cicloinfraestructura de escala distrital y la incorporación de calles completas.*"

En virtud de la estrategia No. 1, el artículo 306 de este Decreto Distrital dispuso que:

> *"(...) la administración distrital deberá implementar acciones para integrar el SITP con el sistema de transporte regional y con los terminales de transporte de Bogotá D.C. Así mismo, la administración distrital deberá equipar a Bogotá D.C. de complejos de integración modal - CIM - y coordinar con la Agencia Regional de Movilidad, la mejora de la prestación del servicio de transporte público intermunicipal, en el ámbito de sus competencias. La implementación de esta estrategia requiere la articulación de la Secretaría Distrital de Movilidad con la Agencia Regional de Movilidad."*

Ahora bien, en virtud de la estrategia No. 4, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 314 del Decreto Distrital previamente referenciado, la Administración Distrital:

> *"Busca consolidar el SITP como eje estructurador del sistema de movilidad, mediante la operación de medios descarbonizados, seguros y eficientes. Con este fin, la administración distrital deberá desarrollar las acciones necesarias para fortalecer el SITP a través de la entrada en operación de nuevos corredores verdes de alta capacidad con líneas de metro y corredores con operación segregada, el aumento de la red de corredores de media capacidad, la expansión de la red de cables aéreos, la renovación de la totalidad de la flota del SITP bajo un estándar de cero y bajas emisiones, la implementación de patios y talleres, así como el fortalecimiento y expansión de los carriles preferenciales."*

(d) **Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá D.C.**

El artículo 1° del Decreto Distrital 309 de 2009, derogado y compilado por el Decreto 652 de 2025, adoptó el sistema integrado de transporte público (en adelante el **"SITP"** o el **"Sistema"**). Su artículo 2º, estableció que el SITP es el eje estructurante del sistema de movilidad en Bogotá. Por lo tanto, es prioritario para la ciudad su desarrollo, expansión e implantación.

De acuerdo con el mismo artículo, el SITP comprende las acciones para la articulación, la vinculación y la operación integrada de los diferentes modos de transporte público, las instituciones o entidades creadas para la planeación, organización, control del tráfico y transporte público, así como la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo del Sistema.

El artículo 365 del Decreto 652 de 2025establece que Transmilenio, como ente gestor del SITP, realizará: "*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 actual transporte público colectivo al transporte público masivo*."

De conformidad con lo previsto en el artículo 376 del mismo Decreto, la implementación del SITP se desarrollaría por etapas. Actualmente, el Sistema se encuentra en su tercera fase, denominada "*Operación integrada del SITP*":

> *"Una vez terminada la fase 2 se dará la integración tarifaria y operacional del 100% de las rutas y servicios del transporte público masivo terrestre automotor en la ciudad.*
>
> *En esta fase se realizarán mejoras a la infraestructura del sistema vial para generar eficiencias operacionales y se continuará el proceso permanente de ajuste de oferta a la demanda y de renovación de vehículos, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo."*

La siguiente etapa comprende las siguientes actividades:

> *"Esta fase corresponde a la integración al sistema de los otros modos previstos en el Plan Maestro de Movilidad como integrantes del SITP, en particular el Metro y se concretará una vez inicie la operación de dicho modo férreo.*

En esta fase el sistema de transporte público masivo terrestre automotor se integrará tarifaria y operacionalmente con el Metro, como componente del SITP y con otros modos y sistemas como el Tren de Cercanías y el Transporte de Pasajeros por Carretera, bajo las condiciones que las autoridades de transporte y los agentes privados prestadores del servicio acuerden. Todo lo anterior se desarrollará en un marco de sostenibilidad financiera, de tal forma que se conserve el equilibrio económico de los componentes integrados y se beneficie al usuario del servicio de transporte."

La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. ha venido desarrollando e implementando el SITP a través de la Secretaría Distrital de Movilidad y de Transmilenio como una estrategia para solucionar los problemas de movilidad de la capital. Esto, comoquiera que el transporte público colectivo no contaba con las características adecuadas de eficiencia, seguridad, mantenimiento y calidad, acordes con las necesidades del Distrito y con los estándares internacionales.

El SITP ha sido estructurado sobre la base de la reglamentación legal que rige la implementación y operación del sistema de transporte masivo de pasajeros. Por otro lado, el Sistema cuenta con una infraestructura especial –desarrollada, en su mayoría, por el Instituto de Desarrollo Urbano (en adelante el **"IDU"**) en virtud de convenios interadministrativos suscritos para tal efecto– destinada de manera específica a su funcionalidad, equipos de transporte con especificaciones particulares y un esquema de gestión que combina, de manera organizada, los dos anteriores elementos bajo un solo sistema. Así, el SITP permite movilizar un alto volumen de pasajeros y atender las necesidades de transporte de los ciudadanos de Bogotá D.C. y su área de influencia.

Adicionalmente, el SITP busca mejorar la productividad de la ciudad bajo los principios constitucionales de coordinación y complementariedad, con el objetivo de lograr una unidad física para los usuarios que garantice el acceso al servicio en condiciones óptimas de calidad, economía y eficiencia.

El Sistema está basado en una red de rutas jerarquizadas, conformada por rutas troncales, duales y zonales (divididas a su vez en rutas urbanas, complementarias, especiales y alimentadoras), lo que conlleva las siguientes implicaciones:

(i) Las rutas troncales tienen la característica de ser el eje estructurante del Sistema, en las que se operan corredores de alta demanda y viajes de distancias largas, que operan por corredores exclusivos, mientras que las rutas zonales lo hacen por carriles de tráfico mixto. Las rutas duales, por su parte, combinan en sus trayectos ambos tipos de vías.

(ii) Los corredores troncales tienen puntos de detención fijos, los cuales están distanciados aproximadamente por 500 metros entre sí. Estos puntos de detención constituyen las estaciones del Sistema; que pueden ser sencillas, de integración y estaciones de cabecera. Los accesos a las estaciones se ubican en los extremos de estas y se dotan de los controles que permiten la entrada y salida de los usuarios y una taquilla de venta del medio de pago (tarjeta inteligente sin contacto). Estos accesos en algunos casos están precedidos de puentes peatonales, túneles y plazoletas.

(iii) Adicionalmente, el componente troncal cuenta con patios de operación y mantenimiento ubicados en los extremos de los corredores troncales. En estos se encuentra un área de soporte técnico y un área de parqueo. Las estaciones del Sistema están acondicionadas para permitir la parada de buses articulados, buses biarticulados y buses duales. Con el objetivo de adoptar un sistema integrado de recaudo para el SITP, el artículo 17 del Decreto 309 de 2009, derogado y compilado en el artículo 375 del Decreto 652 de 2025, creó el Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario (en adelante el **"SIRCI"**). El SIRCI se 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.

En agosto de 2011, Transmilenio suscribió un contrato de concesión para la operación del SIRCI, con el objeto de realizar la gestión y operación del subsistema de recaudo del SITP y, adicionalmente, para operar el subsistema de información y servicio al usuario, el subsistema de integración y consolidación de la información, el diseño, suministro, implementación, gestión y mantenimiento del subsistema de control de flota, el suministro de la conectividad del SITP y la integración entre los mencionados subsistemas.

Como parte de la implementación del SIRCI, todos los recursos del SITP pasaron a ser administrados a través de un único patrimonio autónomo. En la actualidad, dicho patrimonio autónomo es administrado por la sociedad Fiduciaria Popular S.A., en virtud del contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración, inversión, pago y fuente de pago suscrito el 20 de enero de 2023.

El Sistema TransMilenio hace parte del SITP. En consecuencia, se somete a los principios que lo gobiernan y guían su implementación. Por este motivo, la prestación del servicio de transporte público masivo de pasajeros debe ser compatible con los aspectos aplicables al SITP, tales como la integración modal, tarifaria y de recaudo.

En 2018, Transmilenio adjudicó los contratos de concesión para la renovación de la flota troncal de las fases I y II, para lo cual separó la provisión de la flota de su operación.

Entre 2019 y 2021, Transmilenio adelantó los procesos contractuales para adjudicar los contratos de concesión del componente zonal, bajo el esquema de provisión – operación.

En la actualidad, además, el Distrito Capital avanza en la puesta en funcionamiento del Sistema Interoperable de Recaudo (en adelante el **"SIR"**). De acuerdo con el artículo 12 del PMSS, la estrategia denominada "*Mejorar la asequibilidad y sostenibilidad del sistema de transporte público de pasajeros*" persigue diferentes objetivos, entre los que se destaca el fortalecimiento del recaudo y la destinación eficiente de los recursos del SITP. Para tal efecto, la administración distrital debe implementar el SIR. De acuerdo con el artículo 463 del Decreto 652 de 2025, el SIR se define así:

"El Sistema Interoperable de Recaudo - SIR, es el que permite la integración de múltiples operadores de recaudo y agentes que participan en el recaudo de la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP y sus servicios conexos y/o complementarios en el Distrito Capital."

De conformidad con el artículo 62 del Decreto 497 de 2023, derogado y compilado en el Decreto 670 de 2025. la responsabilidad de coordinar la planeación, implementación y operación del SIR recae sobre la Secretaría Distrital de Movilidad. Este debe permitirle a la ciudadanía acceder "*a diferentes modos de transporte y servicios conexos a través del uso de diferentes medios y métodos de pago y recarga*." Se trata, pues, de una estrategia consistente con la puesta en funcionamiento de la cuarta fase de implementación del SITP. En esa medida, los interesados en participar del presente proceso de selección deben prever que durante el plazo de ejecución del contrato a celebrar se dé este proceso de implementación.

En consecuencia, las soluciones propuestas deberán ser compatibles con dicho proceso y ajustarse progresivamente a los lineamientos que emita la Secretaría Distrital de Movilidad para asegurar la interoperabilidad, integración funcional y eficiencia del Sistema TransMilenio.

(e) **Contexto del componente troncal**

Hasta el año 2000 la ciudad contaba con un sistema de transporte colectivo escasamente regulado, compuesto por alrededor de 20 mil buses de distintas tipologías que eran operados por pequeños transportadores agrupados en empresas afiliadoras. Ese año entró en funcionamiento el componente troncal del Sistema TransMilenio; el cual, después de tres fases de implementación, cuenta con hoy en día con 114,4 kilómetros de corredores segregados, en los que para el año 2025 se han movilizado, diariamente, más de 2 millones de pasajeros aproximadamente.

En relación con la operación, los principales elementos del componente troncal del Sistema TransMilenio son: (i) los contratos de concesión para la operación de transporte, (ii) la separación vertical del servicio de transporte y el proceso de recolección de tarifas, (iii) el esquema de remuneración para la operación de los buses basado en los kilómetros recorridos y no en pasajeros transportados y (iv) la operación en corredores con calzadas exclusivas.

Transmilenio controla permanentemente los recorridos comerciales de los vehículos vinculados al servicio a través de un centro de control que obtiene información permanente respecto de su posición, los kilómetros recorridos y las situaciones de excepción, emergencias y condiciones de operación.

En cuanto al esquema de compensación actual del componente troncal, los ingresos de los operadores se independizan del número de pasajeros transportados a partir de la separación vertical del servicio de transporte y el proceso de recolección de tarifas. En ese sentido, los usuarios pagan la tarifa en las taquillas a la entrada de las estaciones, no al momento de ingresar al bus. Este esquema no sólo soluciona las asimetrías en la información, sino que también facilita la recolección de dichas tarifas y mejora las condiciones de seguridad en los vehículos y los corredores. A partir de la información producida por el sistema de control, Transmilenio suministra

al administrador fiduciario de los recursos del SITP la información necesaria para liquidar e individualizar periódicamente los recursos a distribuir entre los diferentes agentes del SITP, incluyendo los agentes del Sistema TransMilenio, de acuerdo con lo establecido en los respectivos contratos de concesión.

Así, bajo el Sistema TransMilenio, los operadores potenciales compiten en una licitación pública por el derecho de prestar y explotar el servicio público de transporte masivo de pasajeros. A partir de cálculos detallados sobre el costo de la provisión del servicio y predicciones sobre la demanda, Transmilenio define un rango para las tarifas por kilómetro recorrido, que permite garantizar un retorno de la inversión de las empresas operadoras y, de esta manera, la tarifa por kilómetro se convirtió en las licitaciones de los contratos BRT, por sus siglas en inglés *"Bus Rapid Transit",* en uno de los parámetros más importantes para la selección de los concesionarios. Para evitar generar una guerra del kilómetro, Transmilenio determina los kilómetros que debe recorrer la flota y, en consecuencia, determina en buena medida el ingreso bruto de los concesionarios.

La compra de buses representa el costo más influyente en el Sistema TransMilenio, al cual se agrega su mantenimiento y operación. A lo anterior se suma el costo del sistema de recaudo, la fiducia de administración y la participación de Transmilenio, dado su rol de ente gestor; con lo que la entidad cubre su administración, la programación, el control, la vigilancia y el mantenimiento de buena parte de las estaciones y portales. La suma de todos estos costos es considerada para calcular la tarifa técnica del Sistema TransMilenio, para procurar un equilibrio entre ingresos y gastos.

La tarifa al público, por su parte, se fija a partir de la evolución de la demanda y de los costos del Sistema TransMilenio, que incluyen: el pago a los operadores de buses, a Transmilenio, al operador de recaudo, la administración fiduciaria y otros agentes de la prestación del servicio. De otro lado, el número de vehículos operativos se determina en función de la demanda.

Para efectos de los pagos, solo se distribuye entre los agentes del Sistema TransMilenio el valor correspondiente al ingreso generado por la tarifa técnica, multiplicada por los pasajeros registrados. Si los ingresos son mayores debido a que la tarifa al usuario fue mayor que la técnica, la diferencia se deposita en el Fondo de Estabilización Tarifaria, al ser un mayor pago de los usuarios frente al costo del servicio.

El Sistema TransMilenio, en el componente troncal, opera con vehículos articulados, biarticulados, padrones duales y, a partir del primer semestre de 2026, con articulados duales, con configuraciones adecuadas a las características de la infraestructura existente y al diseño operativo del SITP.

Los vehículos deben ser operados y mantenidos por los operadores durante el tiempo de las concesiones con las condiciones de calidad y seguridad establecidas contractualmente; cuyo cumplimiento es verificado sistemáticamente por Transmilenio. Así mismo, los operadores son responsables de la administración, vigilancia y control de las áreas de parqueo de los patios de operación y de la dotación, administración, mantenimiento y operación de las áreas de soporte

técnico que Transmilenio ponga a su disposición para el desarrollo de las actividades propias de la concesión.

(f) Precisiones sobre el Patio "El Vínculo"

El 10 de noviembre de 2017 el municipio de Soacha, la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Transporte, el Departamento de Cundinamarca y la Empresa Férrea Regional S.A.S. (en adelante la **"EFR"**) suscribieron el convenio de cofinanciación para la extensión de la troncal NQS del SITP hacia el municipio de Soacha, en sus fases II y III. En virtud de dicho convenio, el municipio asumió la obligación de entregar un aporte en especie que corresponde al predio "Urbanización Ciudadela Colsubsidio Maiporé E1 Etapa 6", identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 051-195244 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Soacha. Este inmueble se ubica en el barrio El Vínculo II y está ubicado en la dirección Autopista Sur Carrera 4 No. 5 – 85. Por medio del Acuerdo No. 23 del 29 de noviembre de 2018, el Concejo Municipal de Soacha autorizó al Alcalde Municipal para transferir a título de cesión dicho inmueble. Este Acuerdo señaló que la cesión implicaría la afectación del bien como bien de uso público.

Allí se construye el Patio Portal "El Vínculo", que corresponde al proyecto TransMilenio en sus fases II y III. Este inmueble tiene un área de ciento ocho mil ciento noventa y un metros cuadrados con sesenta y tres centímetros (108.191,63 m^2). Sus linderos se describen en la escritura pública No. 4435 del 31 de diciembre de 2016 de la Notaría Segunda de Soacha.

El 26 de junio de 2019, la EFR y Transmilenio suscribieron un convenio interadministrativo marco, cuyo objeto es *"definir las condiciones en que se dará la entrega y recibo de la infraestructura física del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Soacha fase II y III".*

Posteriormente, el 16 de diciembre de 2019, la EFR celebró el contrato No. 061-EFR-2019 con la sociedad Constructora Conconcreto S.A. (en adelante **"Conconcreto"**), cuyo objeto es la "*Ejecución por parte del Contratista de las labores necesarias para la construcción de la Extensión de la Troncal NQS del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bogotá en el municipio de Soacha Fases II y III Lote 2: Calle 15 Sur – Futura Intersección de la Av. Circunvalar del sur donde se ubica el patio portal del sistema*". Este contrato incluye la construcción del Patio Portal "El Vínculo".

Según el Contrato No. 061-EFR-2019, Conconcreto se obligó a reparar todos los defectos que puedan comprobarse con posterioridad al recibo definitivo de las obras por parte de la EFR o si la obra amenaza ruina, en todo o en parte, por causas derivadas de fabricaciones, replanteos, procesos constructivos, localizaciones y montajes efectuados por Conconcreto y del empleo de materiales, equipo de construcción y mano de obra deficientes utilizados en las actividades de construcción.

La anterior obligación está amparada en la garantía única de cumplimiento, constituida por Conconcreto, cuyo beneficiario/asegurado es la EFR. Esta garantía se otorgó en cumplimiento de la cláusula 43.3 del Contrato No. 061-EFR-2019, que señala lo siguiente:

"Estabilidad y calidad de las obras: El objeto de este amparo será cubrir a Empresa Férrea de los perjuicios que se le ocasionen como consecuencia de cualquier tipo de daño o deterioro de las intervenciones que resulte imputable al Contratista" y este amparo tienen una vigencia de cinco (5) años contados a partir de la suscripción del Acta de Finalización de la Etapa de Construcción."

En el Contrato No. 061-EFR-2019 también se pactó una etapa de garantía del nivel de servicio[1].

De acuerdo con el Apéndice D del Contrato No. 061-EFR-2019, los indicadores a aplicar en el patio serán el E3-Grietas (sin áreas de estacionamiento), E4-Desportillamiento de juntas (sin áreas de estacionamiento), E5-Deterioro de sellos de juntas (sin áreas de estacionamiento) y E6-Eficiencia en la transferencia prueba de carga en la junta transversal mediante FWD (sin áreas de estacionamiento).

El 10 de enero de 2020, la EFR y el Grupo Interdiseños S.A.S. suscribieron el Contrato No. 05-EFR-2020. Este tiene como objeto lo siguiente:

"Interventoría Integral del contrato de Obra cuyo objeto es la ejecución por parte del Contratista de las labores necesarias para la extensión de la troncal de la Avenida NQS fases II y III para el Sistema Transmilenio, desde la calle 22 hasta el sector conocido como El Altico (fase II) en una longitud aproximada de 1.3 km, la fase III que comprende el tramo entre la estación de integración 3M, hasta el patio-portal El Vínculo, con una extensión aproximada de 2.6 km, Lote 2 – (Calle 15 Sur – Intersección de la futura Av. Circunvalar del Sur, donde se ubica el Patio Portal del Sistema Transmilenio)."

En el Contrato No. 05- EFR-2020, las partes pactaron una etapa de garantía de nivel del servicio con una duración máxima de cinco (5) años o sesenta (60) meses, a partir del acta de finalización de la etapa de construcción hasta la terminación del contrato. Durante este periodo de tiempo el interventor deberá adelantar las siguientes actividades generales:

"1. Verificar que el Contratista garantice que las obras cumplirán con los Indicadores de Cumplimiento de la Garantía del Nivel de Servicio establecidos en el Apéndice Técnico D del presente Contrato. 2. Verificar que el contratista por su cuenta, cargo y riesgo desarrolle las Obras Necesarias para el Cumplimiento de los Indicadores de Cumplimiento de la Garantía del Nivel de Servicio cumpliendo con lo establecido en el Contrato de Obra y sus apéndices. 3. Ejecutar trimestralmente durante esta etapa una medición de los Indicadores de Cumplimiento de la Garantía del Nivel de Servicio. Esto se consignará en la respectiva Acta de Medición de los Indicadores de Cumplimiento de la Garantía del Nivel de Servicio."[2]

---

[1] Licitación Pública No. LP-EFR-006-2019 extensión de la troncal NQS del Sistema Integrado De Transporte Masivo (TRANSMILENIO) De Bogotá D.C, en el municipio de Soacha Fases II y III Apéndice D – especificaciones etapa de garantía de nivel de servicio indicadores lote 2.

[2] Términos de Referencia Concurso De Méritos No. CM-EFR-011-2019 Apéndice No. 2 – actividades y procedimientos a realizar por la interventoría numeral 3 capítulo x.

A través de comunicación fechada con 17 de diciembre de 2025, el Gerente de la EFR informó a Transmilenio que el lote correspondiente a este contrato estará disponible para su entrega a partir del 30 de junio de 2026.

El amparo de estabilidad de la obra se encuentra incluido en la garantía única de cumplimiento tomada por Constructora Conconcreto S.A. con Nacional de Seguros S.A. mediante la póliza No. 400031572.

El Patio El Vínculo cuenta con la siguiente de capacidad de diseño:

Tabla 5. Capacidad de diseño

Tipología	Capacidad actual diseñada (un)
Biarticulado	160
Articulado	136
Total	**296**

Fuente: Plano Señalización General en Planta – EFR

A través de comunicación fechada con 17 de diciembre de 2025, el Gerente de la EFR informó a Transmilenio que el lote correspondiente a este contrato estará disponible para su entrega a partir del 30 de junio de 2026.

El inicio de las adecuaciones de la infraestructura de recarga eléctrica a cargo del concesionario de provisión en el Patio El Vínculo dependerá de la disponibilidad de energía, la cual se proyecta para dieciocho (18) meses después de la firma del acta de inicio del contrato de provisión, de acuerdo con el contrato suscrito entre Transmilenio y Enel Colombia S.A. ESP para el circuito exclusivo de conexión eléctrica.

(g) Precisiones sobre el Patio “Calle Sexta”

El Patio Calle Sexta, ubicado en Bogotá D.C. en la AC 6 No. 13-33, tiene un área de 11,143.9 m² y fue construido en 2002. Su código de lote es 0041104015001 y se identifica con CHIP AAA0034NELW Se plantea su uso como estación de carga intermedia, zona de regulación y estacionamiento.

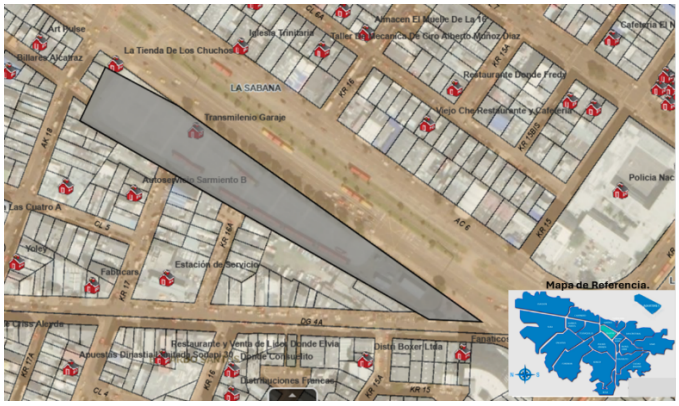


Imagen - Localización patio Calle 6

El patio será entregado en condiciones operativas, pero requerirá adecuaciones específicas para la recarga de buses eléctricos. La construcción de la infraestructura de recarga eléctrica será responsabilidad del concesionario de provisión y deberá ejecutarse durante la etapa preoperativa del contrato de concesión de provisión. En la etapa de operación y mantenimiento de dicho contrato, el concesionario de provisión será responsable de las actividades de mantenimiento de la infraestructura de recarga eléctrica, conforme con lo establecido en el anexo 6 del contrato de concesión de provisión.

El Patio Calle Sexta está reglamentado por el Decreto Distrital 555 de 2021, por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., que en su artículo 161 señala que:

> *"La infraestructura de soporte a la red de transporte público de pasajeros permite el funcionamiento básico del transporte público, así como la prestación efectiva del servicio de transporte público de pasajeros y el mantenimiento y operación de la flota de transporte. Se encuentra conformada por:*
>
> *1. Infraestructura de soporte a la operación.*
>
> *Permite el funcionamiento básico de los sistemas de transporte público, su control, regulación y toma de acciones correctivas para garantizar la adecuada prestación del servicio y comprende los siguientes elementos:*
>
> > *(a) Patios-talleres. Infraestructura compuesta por las áreas de estacionamiento, abastecimiento del energético, lavado, sistemas de tratamientos de aguas y residuos mantenimiento preventivo y correctivo, servicios para empleados y apoyo administrativo, gestión y control y servicio al material rodante para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros. Pueden articularse con las funciones urbanas o de movilidad mediante la incorporación de servicios conexos y usos del suelo en el marco de las disposiciones contenidas en las normas comunes aplicables a la estructura funcional y del cuidado del presente Plan."*

La capacidad operativa, actualmente, permite el estacionamiento de 38 buses articulados. El concesionario de provisión deberá evaluar esta capacidad en consideración a la implementación de la infraestructura de recarga eléctrica.

Se estima que el concesionario de provisión podrá adelantar las obras de adecuación de la infraestructura de recarga eléctrica en el Patio Calle Sexta en un plazo máximo de 10 meses contados a partir de la firma del acta de inicio del contrato de concesión de provisión.

(h) Servicios o usos conexos y explotación publicitaria en buses

(i) Servicios o usos conexos

La naturaleza jurídica de Transmilenio es la de una sociedad anónima constituida por entidades públicas distritales. En ese sentido, se trata de una sociedad pública sometida al régimen jurídico de una empresa industrial y comercial del Estado, según las reglas previstas en la Ley 489 de 1998.

De acuerdo con los estatutos del Transmilenio, el objeto de la sociedad incluye *"(...) participar en los proyectos urbanísticos de iniciativa pública o privada, en la construcción y mejoramiento de espacio público en las áreas de influencia de los componentes Troncal, Zonal y Cable del [SITP], así como en las áreas de influencia de la infraestructura soporte de su componente zonal"*. La ejecución de esta actividad complementaria al objeto social principal de Transmilenio –la organización, planeación y gestión del servicio de transporte– está dirigida a contribuir a la sostenibilidad financiera del Sistema. Es decir que los ingresos de negocios colaterales pueden aportar a aliviar el déficit tarifario del SITP.

El Decreto Distrital 831 del 3 de diciembre de 1999 dispuso que Transmilenio será el titular del Sistema TransMilenio conforme con lo establecido en la Ley 310 de 1996, y en su artículo 16, relacionado con la Administración de la Infraestructura del Sistema TransMilenio, prevé:

> *"Corresponde a TRANSMILENIO S.A., la administración de la infraestructura específica y exclusiva del Sistema, para lo cual determinará, en coordinación con las autoridades competentes y dentro del marco legal, las explotaciones colaterales que conforme a las condiciones físicas, tecnológicas y de utilización del Sistema, puedan llevarse a cabo para promover y beneficiar la prestación del servicio público de transporte masivo. A este efecto, se determinarán las condiciones sobre el uso los bienes, servicios o actividades del Sistema, de los cuales se puedan derivar beneficios económicos que contribuyan a la sostenibilidad del Sistema y a la conservación y mejoramiento del espacio público."*

Al respecto, es claro que se entiende por explotación colateral aquella actividad que realizan los operadores de transporte y entes gestores para activar posibles fuentes de financiación para la sostenibilidad de los sistemas de transporte público. Estas líneas de negocios consisten en la explotación comercial de los bienes inmuebles, material rodante y/o vehículos de transporte o de conocimientos que son administrados por los entes gestores de los sistemas de transporte. Como tal los negocios colaterales, aunque no se traten de una actividad esencial para la prestación del servicio, tienen una conexidad con éste, lo que facilita su integración e implementación.

Por su parte, la explotación comercial de la infraestructura de transporte consiste principalmente en la destinación de áreas al interior de dicha infraestructura para el desarrollo de actividades: comerciales, publicitarios y servicios adicionales que sean de valor agregado para los usuarios del sistema.

La Ley 2294 de 2023 permite a los entes gestores de sistemas de transporte público y su institucionalidad asociada que hayan sido cofinanciados, aplicar fuentes alternativas de ingresos que contribuyan a su sostenibilidad. Entre estas se encuentran actividades complementarias de comercio, servicios, ocio, telecomunicaciones, entre otros, así como de aprovechamiento o explotación económica.

El artículo 162 del Plan de Ordenamiento Territorial, contenido en el Decreto Distrital 555 de 2021, determina las *"Condiciones de implantación para la infraestructura de soporte a la operación del transporte."* Una de estas estrategias es el desarrollo de fachadas activas, las cuales deben propender por tener usos del suelo y servicios conexos contra el espacio público que generen dinámicas urbanas para un entorno activo y vital.

Por su parte, el artículo 165 del mismo Decreto establece lo siguiente en relación con la definición de servicios conexos y usos del suelo para desarrollar en las infraestructuras y en los proyectos estructurantes del sistema de movilidad:

> *"Los servicios conexos y usos del suelo para desarrollar en las infraestructuras y en los proyectos estructurantes del sistema de movilidad y los sistemas de servicios públicos se definen así:*
>
> *1.Servicios inherentes a la naturaleza de las infraestructuras: Incluye todos aquellos necesarios para la administración, operación, mantenimiento, explotación colateral e intervención de las infraestructuras y los equipos fijos o móviles de los sistemas de transporte en el área urbana.*
>
> *2.Servicios conexos para la multifuncionalidad de las infraestructuras: Incluye todos aquellos servicios que en el marco de proyectos públicos o bajo esquemas público-privados, permiten que los espacios y áreas construidas asociadas a la infraestructura desempeñen múltiples funciones y complementen la prestación de servicios de movilidad, servicios sociales y de cuidado y servicios públicos.*
>
> *3.Usos para la inserción urbana de las infraestructuras: Incluye todos los usos del suelo permitidos en las áreas de actividad donde se encuentre la infraestructura y demás áreas que sean delimitadas como parte de los proyectos estructurantes del sistema de movilidad, que pueden ser desarrollados en los predios y sus áreas construidas, en el marco de proyectos públicos o bajo esquemas público-privados. Estos usos pueden estar asociados al funcionamiento de la infraestructura o a las dinámicas de la ciudad."*

(ii) **Explotación publicitaria en buses**

El artículo 182 de la Ley 2294 de 2023 establece lo siguiente:

"Posibilidades de gestión de proyectos inmobiliarios y de explotación de actividades operacionales para los entes gestores de los sistemas de transporte público. Los entes gestores de los sistemas de transporte público cofinanciados por el Gobierno nacional en alguno de sus componentes o modos, podrán implementar para contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte público y su institucionalidad asociada, las siguientes fuentes de ingresos: (...)

Los entes gestores de los sistemas -SITM-, -SETP-, -SITP- y -SITR- cofinanciados por el Gobierno nacional, podrán habilitar publicidad visual al interior y el exterior de su infraestructura en construcción u operación incluyendo cerramientos de obra, así como en su material rodante y/o vehículos, siempre y cuando los recursos contribuyan a la financiación del respectivo sistema o su ente gestor. La explotación podrá ser realizada por los entes gestores directa o indirectamente, conforme a las normas de contratación que les sean aplicables según su régimen jurídico."

Con base en lo anterior, Transmilenio implementa, como negocio colateral, la instalación de publicidad al interior de la infraestructura de transporte, así como en los vehículos que hacen parte del Sistema.

El Sistema tienen múltiples oportunidades para generar ingresos adicionales a través de la explotación de otras fuentes de valor. Así, por ejemplo, Transmilenio puede explorar el propio conocimiento, la publicidad y, en general, las oportunidades no asociadas al transporte masivo de pasajeros. Todas estas alternativas deben ser capitalizadas.

1.2 Necesidad que se pretende satisfacer

El documento CONPES 3677 de 2010 describe la política del Gobierno Nacional para participar en el desarrollo integral de la movilidad de la región capital Bogotá-Cundinamarca a través de la cofinanciación de los proyectos de transporte. Con ello, el Gobierno Nacional pretende contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, la productividad y competitividad. Con el CONPES 3900 de 2017 se declara de importancia estratégica la Primera Línea de Metro (en adelante la **"PLMB"**) tramo 1, definiendo las condiciones de participación de la Nación en este proyecto.

El 9 de noviembre de 2017 la Nación, el Distrito Capital y la Empresa Metro de Bogotá S.A. (en adelante la **"EMB"**) firmaron el convenio de cofinanciación para el sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros de Bogotá. Este convenio establece los montos, los términos y las condiciones bajo los cuales concurren las partes a la cofinancian del proyecto.

Posteriormente, el CONPES 3945 de 2018 declaró de importancia estratégica a las troncales alimentadoras del proyecto PLMB-Tramo 1, correspondientes a la Av. 68 y la Av. Ciudad de Cali (Av. Ciudad de Cali desde Av. Américas hasta Av. Circunvalar del Sur) y la Av. 68 desde la Av. Cr. 7 hasta Autopista Sur.

En la actualidad, las troncales alimentadoras de la PLMB-Tramo 1 se encuentra en construcción mediante contratos suscritos por el Instituto de Desarrollo Urbano.

La expansión del SITP también contempla la incorporación de dos cables aéreos: uno en la localidad de San Cristóbal, cuya integración operacional se hará en el Portal 20 de Julio y que a la fecha se encuentra en construcción y otro en la localidad de Ciudad Bolívar, con conexión al Portal del Sur, y que se encuentra en etapa de diseños.

Por otra parte, a través del documento CONPES 3899 de 2017, se actualizó el documento CONPES 3882 de 2017. Como resultado, en el momento, este proyecto se desarrolla con la cofinanciación de la Nación con un aporte del 68% de los recursos, la Gobernación de Cundinamarca con el 19% y el municipio de Soacha con el 13% y su ejecución material está a cargo de la EFR.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la nueva infraestructura va a entrar en operación en varios momentos a lo largo de los próximos años, a partir de la información de cronogramas que han entregado las entidades encargadas de adelantar las obras (IDU, EFR y EMB), se establecieron escenarios temporales de análisis. Conforme a estos, la necesidad de la flota va a ir aumentando a medida que se incorporen los tramos de infraestructura troncal. Por tanto, se requiere la adquisición de flota nueva para la operación de los tramos que ingresan hasta el 2027.

La entrega de esta nueva infraestructura está distribuida temporalmente según los plazos y la ejecución propia de cada contrato de obra. Esto implica que gradualmente, según se pongan en operación los diferentes segmentos de los proyectos de infraestructura, Transmilenio deberá ajustar el diseño operacional de los servicios del componente troncal del Sistema mediante el diseño de nuevas rutas, ajuste de frecuencias y paradas, extensión, modificación o suspensión de rutas existentes y migración de tipologías de servicios.

Con el propósito de establecer la distribución de la demanda en los diferentes modos del sistema de trasporte público con que contará la ciudad en los años siguientes, se efectuó la modelación de la oferta disponible en cortes temporales hasta el horizonte 2028. A partir de los resultados obtenidos se definieron los diseños operacionales de la oferta requerida para el Sistema.

Así las cosas, se estima que será necesario aumentar la oferta en hora de máxima demanda de 318 mil plazas en 2024 a cerca de 350 mil plazas para el primer semestre de 2027 y aproximadamente a 380 mil plazas para el año 2028.

Para suplir la demanda de plazas para el año 2027, y poder atender la oferta proyectada, se estima que se requiere una flota referente de 112 buses biarticulados y 157 buses articulados, adicionales a la flota con la que se cuenta hoy en el componente troncal.

2. MODALIDAD DE SELECCIÓN

2.1 Reglas del proceso de selección

Transmilenio convoca el presente proceso de selección, en los términos de las Leyes 80 y 105 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y del Decreto 1082 de 2015, bajo la modalidad de selección de licitación pública.

2.2 Justificación de la modalidad de selección

El artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 determina lo siguiente:

> *"La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:*
>
> *1. Licitación Pública: La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3, y 4 del presente artículo."*

Dado que el objeto del contrato a adjudicar no se enmarca en ninguna de las excepciones a la regla general, es necesario acogerse a la regla general.

2.3 Presentación de las propuestas

En el presente proceso de selección, el proponente de operación tendrá que presentarse al proceso de selección obligándose a la operación y mantenimiento de la flota y la infraestructura de soporte, teniendo en cuenta las obligaciones y términos definidos en el pliego de condiciones del proceso de selección, así como sus respectivos anexos.

En virtud de la naturaleza del servicio público que se presta, es fundamental que la relación entre el concesionario de provisión y el encargado de la operación de la flota sea una relación regulada entre ellos, con el ánimo y el espíritu de colaborar de buena fe en la consecución de los objetivos de cada uno de los contratos de concesión. Únicamente de este modo será posible una adecuada prestación del servicio público de pasajeros para la ciudad de Bogotá D.C.

Con el propósito de consolidar la participación ciudadana y afianzar la visibilidad y transparencia en los procesos de contratación que adelanta Transmilenio, se requerirá la presentación de la carta de compromiso anticorrupción. Esta constituye una manifestación ética de los participantes de este proceso de selección y tiene por objeto minimizar la ocurrencia de hechos contrarios a la moralidad administrativa, propiciar un entorno de competencia justa y promover amplia visibilidad ante la opinión pública.

Debido a lo anterior, los representantes legales de los proponentes (y las demás personas que se mencionan en las instrucciones contenidas en el anexo 2 del pliego de condiciones), deberán suscribir la carta de compromiso anticorrupción y adjuntarla con la propuesta.

3. MODELO DE TRANSACCIÓN

3.1 Justificación del esquema transaccional

De acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.1.2.1.2.2 del Decreto 1079 de 2015, la prestación del servicio puede entregarse a un privado mediante dos tipos de contratos: (i) el contrato de concesión o (ii) el contrato de operación. Al respecto, dicho artículo establece lo siguiente:

> *"El servicio público de transporte masivo de pasajeros se prestará previa expedición de un permiso de operación otorgado mediante la celebración de un contrato de concesión u operación adjudicados en licitación pública o a través de contratos interadministrativos.*

Las condiciones en materia de organización, capacidad financiera, capacidad técnica y de seguridad a que se refiere el artículo 11 de la Ley 336 de 1996, se establecerán en el respectivo pliego de condiciones o términos de referencia."

De acuerdo con lo anterior, para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros son necesarias las siguientes condiciones: (i) que se haya otorgado permiso de operación, (ii) que dicho permiso de operación sea otorgado en el marco de la celebración de un contrato de concesión o de operación y (iii) que hayan sido adjudicados mediante un proceso de licitación pública o en el marco de la celebración de contratos interadministrativos.

En línea con lo expuesto anteriormente, se puede concluir que los contratos de concesión o de operación son los dos negocios que permiten la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros en Colombia por parte de particulares.

Por su parte, el Decreto 3109 de 1997 reglamenta la habilitación para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros. De acuerdo con los artículos 5º y 7º de este acto administrativo, la habilitación para prestar el servicio público de transporte masivo la expedirá la autoridad de transporte constituida para el efecto, por el ente territorial o administrativo correspondiente, de acuerdo con las condiciones señaladas en la ley, en dicho Decreto y en el acto que la conceda. Seguidamente, el artículo 8º dispone que el servicio público de transporte masivo de pasajeros se prestará previa expedición de un permiso de operación que podrá ser otorgado a través de varias formas, tales como la celebración de un contrato de concesión y que las condiciones en materia de organización, capacidad financiera, capacidad técnica y de seguridad deben ser definidas en el pliego de condiciones.

El artículo 13 de este Decreto señala que: "*El diseño, construcción, suministro de equipo, operación del sistema o la ejecución combinada de los anteriores, se adjudicará mediante licitación o concurso público*". De este precepto normativo se sigue que la normativa permite contratar los componentes del servicio público de manera separada. Así las cosas, la adquisición de la flota y las adecuaciones a la infraestructura están ligadas inherentemente a la prestación del servicio público de transporte pues, en cualquier caso, la disponibilidad de la flota y de la infraestructura son actividades indispensables para la efectiva prestación del servicio público. Tanto así que, de acuerdo con la norma citada, aquellas actividades son componentes de la prestación del servicio público de transporte.

Con base en lo anterior se tiene que: (i) los contratos de concesión pueden contemplar la ejecución de distintas actividades necesarias para la adecuada prestación de un servicio público; y (ii) dichas actividades pueden ser otorgadas en concesión bajo un mismo contrato o bajo contratos de concesión independientes, adjudicados a distintos concesionarios. En este último caso, aunque exista independencia entre cada contrato, todos están vinculados al cumplimiento de una misma finalidad: la satisfacción de las necesidades del servicio de transporte público masivo de pasajeros en el SITP. Este último es el caso del presente proyecto, pues la compra de la flota y la construcción

de la infraestructura de recarga eléctrica se integran a un contrato de concesión y su operación a otro.

Por su parte, con respecto a la naturaleza de los contratos de concesión de servicios de transporte masivo de pasajeros, el artículo 2º del Decreto 3109 de 1997 señala lo siguiente:

> *"De conformidad con el artículo 6 de la Ley 336 de 1996, la actividad transportadora es el conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes."*

Con base en lo expuesto hasta este punto se destaca que la prestación del servicio de transporte masivo de pasajeros se puede dar de manera conjunta o separada, siempre y cuando se garantice la respectiva organización, con la combinación entre infraestructura y equipos.

Dicho lo anterior, el artículo 8º del Decreto en mención dispone lo siguiente:

> *"El servicio público de transporte masivo de pasajeros se prestará previa expedición de un permiso de operación otorgado mediante concurso, la celebración de un contrato de concesión operación adjudicados en licitación pública o a través de contratos interadministrativos.*
>
> *Las condiciones en materia de organización, capacidad financiera, capacidad técnica y de seguridad a que se refiere el artículo 11 de la Ley 336 de 1996, se establecerán en el respectivo pliego de condiciones o términos de referencia (...)"*

En definitiva, la provisión de flota eléctrica y la infraestructura de recarga que esta requiere son elementos de la esencia del servicio público de transporte de pasajeros. Consecuentemente, quien provee la flota y la infraestructura de recarga eléctrica, presta el servicio público de transporte en dos de sus componentes: provisión de flota e infraestructura.

Bajo el esquema contractual que será implementado, se adjudicarán contratos de concesión independientes, relacionados con las actividades necesarias para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros en el componente troncal del SITP. Así, el adjudicatario de la licitación pública de provisión se encargará de poner a disposición del SITP los vehículos que se vincularán a la operación troncal y de hacer todas aquellas adecuaciones necesarias para la recarga de la flota eléctrica, mientras que el o los operadores –adjudicatarios de la licitación pública de operación– se encargarán de operar y mantener dichos vehículos, de administrar y mantener la infraestructura de soporte, y de operar la infraestructura de recarga eléctrica.

Así las cosas, y comoquiera que el contrato que se pretende suscribir como consecuencia del proceso de selección es un contrato de concesión, es necesario mencionar su definición legal. Al respecto, el numeral 4º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 establece lo siguiente:

> *"Son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación,*

organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden."

De la lectura anterior, resulta acertado concluir que el legislador contempló como modalidades de concesión: (i) la explotación de bienes públicos, (ii) la construcción y explotación de obras públicas y (iii) la gestión y prestación de servicios públicos[3], sin perjuicio de que puedan existir otras clases de contratos de concesión atípicos.

Asimismo, uno de los elementos que caracteriza el contrato de concesión es que el funcionamiento u operación del bien o servicio concesionado corren por cuenta y riesgo del concesionario. El riesgo, en este contexto, ha sido definido por el Consejo de Estado como:

"(...) la probabilidad de que, por variables fácticas diferentes a la conducta antijurídica de la entidad contratante, los resultados del contrato —los retornos de la inversión— sean diferentes a los esperados, situación que se presenta, principalmente, debido a las diferencias entre las estimaciones de costos e ingresos al momento de proponer o contratar (ex ante) y los que se causan durante su desarrollo (ex post)."[4]

Por su parte, el Consejo de Estado ha definido el contrato de concesión en los siguientes términos:

"La concesión es una de las modalidades contractuales a las cuales se ha acudido, en el derecho administrativo, para posibilitar y regular una concreta forma de colaboración de los particulares para con el Estado, en especial con el fin de que éstos puedan explotar económicamente un bien o una obra del Estado o un servicio a él asignado por el Constituyente o por el Legislador mediante la vinculación del patrimonio particular a la consecución de fines de interés general para cuyo propósito los recursos presupuestales del propio Estado resultan escasos o limitados (...)."[5]

De otro lado, la jurisprudencia ha identificado los elementos que definen el contrato de concesión en los siguientes términos:

---

[3] Sobre el particular la Corte Constitucional en Sentencia C-300 de 2012, MP Jorge Ignacio Pretelt, precisó que: *"Es posible deducir tres tipos de contratos de concesión: el de servicios, el de obra pública y el de explotación de bienes públicos."*

[4] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Radicación No.: 25000-23-26-000-2010-00779-01 (51219). Sentencia del 10 de septiembre de 2021. C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.

[5] Ver Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Rad. No.: 25000-23-26-000-1994-00071-01(14390). Sentencia del 18 de marzo de 2010. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

"a. La entidad estatal asume el carácter de cedente y otorga a un particular quien ostenta la calidad de concesionario, la operación, explotación, gestión, total o parcial de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra pública.

b. El particular asume la gestión de un servicio público que corresponde al Estado sustituyendo a este en el cumplimiento de dicha carga.

c. El particular asume la construcción y/o mantenimiento de una obra pública.

d. El particular obtiene autorización para explotar un bien destinado al servicio o uso público.

e. La entidad pública mantiene durante la ejecución del contrato la inspección vigilancia y control de la labor a ejecutar por parte del concesionario.

f. El particular a cambio de la operación, explotación, construcción o mantenimiento de la actividad concedida recibe una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien o en general en cualquier otra modalidad de contraprestación.

g. El concesionario asume la condición de colaborador de la administración en el cumplimiento de los fines estatales, para la continua y eficiente prestación de los servicios públicos o la debida ejecución de las obras públicas."[6]

Por definición legal, a los concesionarios les corresponde actuar por su cuenta y riesgo. Por tal motivo, entre otros asuntos, el adjudicatario deberá disponer de y/o conseguir los recursos financieros requeridos para poner la flota a disposición de Transmilenio, así como aquellos necesarios para el diseño, adecuación, suministro e instalación de la infraestructura de recarga eléctrica en la infraestructura de soporte que le sea entregada.

De resultar adjudicatario del presente proceso de selección, el concesionario de operación deberá suscribir un acuerdo entre privados con el concesionario de provisión que para el efecto designe Transmilenio.

Bajo el esquema que se implementará, quien funja como operador designado por Transmilenio, aunque reciba la flota entregada por el concesionario de provisión, no será su propietario, pero podrá ejercer control sobre ella para prestar el servicio público de transporte masivo de pasajeros en su componente de operación de flota. De conformidad con este esquema:

(A) Los proponentes estarán sujetos a los términos establecidos en el pliego de condiciones del proceso de selección.

(B) El operador designado por Transmilenio y el concesionario de provisión suscribirán el acuerdo entre privados, el cual regula las relaciones que

[6] Ver CONSEJO DE ESTADO, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Providencia de 9 de diciembre de 2004, expediente 27.921, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

surgen entre estos con ocasión de la ejecución de las obligaciones de sus respectivos contratos de concesión. El acuerdo entre privados comprende un esquema y los mecanismos de distribución y asignación del riesgo de interfaz de ejecución contractual, así como los mecanismos de solución de controversias suficientes, adecuados e idóneos para el cumplimiento de las obligaciones propias de cada concesionario.

(C) El operador designado por Transmilenio, aunque no sea propietario de la flota ni de la infraestructura de recarga eléctrica, tendrá su control total. Este se define como el derecho de tener el uso y la disposición de tales activos.

(D) El acuerdo entre privados contendrá cláusulas de obligatoria inclusión determinadas por Transmilenio. Sin embargo, el concesionario de provisión y el operador designado por Transmilenio podrán pactar las demás cláusulas que estimen convenientes, siempre y cuando no entren en contradicción con el contenido mínimo establecido por Transmilenio.

Respecto al control total de la flota se debe precisar que la separación entre los componentes de provisión y operación (i) no implica que no se cuente con el control total de la flota y (ii) no pone en riesgo la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros. En el mismo sentido, es importante mencionar que la división tampoco afecta la posibilidad de Transmilenio de ejercer la supervisión del contrato de concesión (directamente o a través de un interventor) y de adoptar las medidas a que haya lugar en caso de una prestación del servicio público deficiente.

El esquema de control total en cabeza del operador designado por Transmilenio encuentra sustento normativo en el artículo 13 del Decreto 309 de 2009. Esta norma establece que quien opere la flota puede ser el propietario de la Flota o contar con un esquema que garantice su control total, así:

> *"Las empresas operadoras del SITP serán las responsables de la prestación del servicio público de transporte, atendiendo la demanda de pasajeros según las directrices y parámetros de calidad operacional definidos en los pliegos de condiciones de las licitaciones y en el reglamento de operación que expida el ente gestor, a cambio de la remuneración definida contractualmente y bajo las condiciones señaladas por el ente gestor del SITP.*
>
> *Las zonas del SITP sólo podrán ser operadas por empresas con condiciones financieras y organizacionales suficientes para asumir la responsabilidad de toda la flota necesaria para la operación, según lo establecido en los pliegos de condiciones de las licitaciones y en los contratos de operación.*
>
> *Parágrafo. - Las empresas operadoras deberán ser propietarias de la flota a su cargo o contar con un esquema que garantice el control total de la misma en los términos que se definan en los pliegos de condiciones de la licitación."*

El esquema proveedor-operador no atenta contra las facultades constitucionales, legales reglamentarios y contractuales de Transmilenio para tomar medidas de vigilancia, dirección y control respecto de las condiciones en que se presta el servicio público de transporte masivo de pasajeros, en cualquiera de sus componentes, ni mucho menos para imponer las multas, sanciones o cualquier otra medida que se pacte en los contratos de concesión para hacer frente al incumplimiento de las obligaciones que asume cada concesionario. Transmilenio debe velar que el servicio público de transporte masivo de pasajeros, en cualquiera de sus componentes se preste en condiciones de calidad, seguridad y comodidad.

Así las cosas, el contrato de concesión contendrá un esquema de multas y sanciones. Dado el caso en que el concesionario de provisión incumpla su obligación de proveer o garantizar la disponibilidad de la flota y/o incumpla con el diseño, adecuación, suministro e instalación de la infraestructura de recarga eléctrica en la infraestructura de soporte en los términos exigidos en el contrato de concesión y, por tal motivo, el operador designado por Transmilenio no pueda operarla, Transmilenio podrá imponer las multas y sanciones a las que haya lugar.

3.2 Comparación con otras alternativas

Teniendo en cuenta lo expresado sobre el esquema propuesto de la transacción, se presenta un breve análisis comparativo entre la concesión, la prestación directa del servicio por parte de Transmilenio o la celebración de un contrato interadministrativo para la operación:

(a) Prestación directa del servicio por parte de Transmilenio

(i) Mayor riesgo financiero para Transmilenio

Al no distribuir los riesgos asociados a la operación, Transmilenio tendría que internalizar integralmente los costos financieros derivados de su materialización, así como de sus mecanismos de mitigación, lo cual podría reducir el dinero disponible para hacer frente a sus obligaciones como ente gestor del SITP. Por otro lado, se crearía un contingente judicial para la entidad en materia laboral, de responsabilidad por accidentes y por controversias con proveedores.

(ii) Riesgo operativo y de gestión

Teniendo en cuenta que a la fecha Transmilenio no presta el servicio público de transporte directamente, tendría que crear en su planta de personal los cargos necesarios para llevarla a cabo. Dicho personal, dada la naturaleza jurídica de la entidad, debería ser vinculado bajo el régimen de trabajadores oficiales, el cual no responde a las necesidades de flexibilidad y rotación propias de la operación de transporte público.

Adicionalmente, se confundiría el rol de Transmilenio como ente gestor del SITP y como operador, actuando como juez y parte en caso de que existan diferencias frente a la prestación del servicio que afecten al proveedor de la flota y la infraestructura de recarga.

(b) Contratación directa de la operación mediante un contrato interadministrativo

(i) **Menores beneficios por la falta de competencia**

La contratación directa de la prestación del servicio representa menos beneficios potenciales de los que puede presentar un proceso competitivo de selección. En efecto, en este último, a diferencia de la primera, Transmilenio puede maximizar la eficiencia del uso de los recursos de los que dispone para llevar a cabo la operación al aprovechar las ventajas que brinda la competencia entre oferentes. Estas ventajas incluyen la retroalimentación de los documentos de estructuración por parte de agentes expertos del mercado y el incentivo que tienen los participantes a reducir el valor de sus ofertas manteniendo el alcance obligacional dispuesto por la entidad.

(ii) **Idoneidad**

Las particularidades y complejidades de la operación en la ciudad de Bogotá D.C., hacen necesario que Transmilenio evalúe la idoneidad de los posibles operadores con base experiencia que no necesariamente concuerda con aquella que podrían aportar los operadores públicos de transporte de otros entes territoriales. En todo caso, aquellos operadores públicos respecto de los cuales sí pueda predicarse dicha concordancia estarán habilitados a participar del presente proceso de selección.

(iii) **Riesgo legal**

En el caso de la Operadora Distrital de Transporte S.A.S., operador público del Distrito Capital, existe un riesgo jurídico asociado a la implementación de alguna de las alternativas que ha definido la administración distrital para subsanar el vicio resultante de la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de anular el acto de autorización del Concejo Distrital para su constitución. En consecuencia, la adjudicación de la operación a dicha entidad podría, dependiendo de la alternativa a implementar, derivar en dificultades para la operación.

3.3 Justificación de la fijación del factor de calidad

El pliego de condiciones de una licitación pública, de acuerdo con el literal (b) del numeral 5º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, tiene por función definir las *"reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación"*. De allí que unas son las reglas que permiten participar y otras las que permiten elegir la mejor oferta. No obstante, ambas deben seguir las mismas premisas generales. Al respecto, el Consejo de Estado ha expresado lo siguiente:

> *"Los requisitos habilitantes, como los relativos a la comparación de las propuestas, deben relacionarse con el objeto del proceso y su eficacia y validez se soportan en las necesidades que pretende satisfacer la Administración. Por esta razón, los criterios de habilitación y selección de las propuestas deben ser determinantes y útiles, con el fin de permitir la participación de personas idóneas y para facilitar la comparación de las ofertas. Solo de esta forma se puede escoger la que resulte más favorable para los fines e intereses que se persiguen con la contratación.*

(...)

Estos criterios, se reitera, deben ser esenciales para garantizar la participación de personas idóneas e indispensables para medir o evaluar sustancialmente el mérito de una propuesta frente a las necesidades concretas de la administración."[7]

De este modo, las reglas para la habilitación y comparación de ofertas son el eje medular del principio de selección objetiva, previsto en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993. Este, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, concede a la administración una potestad discrecional; lo que se traduce en el reconocimiento de un margen de valoración que la habilita a tomar una definición dentro de un espacio de maniobra más o menos amplio. Específicamente, a este respecto, el Consejo de Estado indicó lo siguiente:

"En ese sentido, la confección del pliego a cargo de la Administración le autoriza a determinar las bases de participación y selección de la mejor oferta y del futuro contrato por reconocimiento expreso de esta potestad discrecional en los términos del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, disposición de la que no emana un precepto que obligue a la entidad pública a señalar en los documentos previos o en los pliegos de condiciones los análisis del proceso de formación y definición de tales requisitos. Lo que impone la ley es que se establezcan de forma clara y precisa para que las reglas de participación y selección sean objetivas y conduzcan a la selección de la mejor oferta, en función del interés general que gobierna la actividad."[8]

De este modo, si la fijación de las reglas de habilitación y comparación de ofertas representa una potestad discrecional, se sigue obligatoria la aplicación de lo dispuesto en el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante el **"CPACA"**) Este señala que "*En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa*".

En relación específica a la exigencia de requisitos habilitantes, el precitado artículo 44 del CPACA debe aplicarse de forma conjunta con el artículo 5° de la Ley 1150 de 2007, según el cual ésta "*debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor*". Lo anterior, según la precitada sentencia del Consejo de Estado, "*revela el despliegue de la potestad discrecional en sede precontractual con sujeción a los principios y reglas anotadas*". Por este motivo, dicha Corporación afirma que "*cada uno de los eslabones -jurídicos, técnicos, financieros y de experiencia- que se incorporen a los pliegos deben construir una cadena razonada de exigencias*".

---

[7] CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 16 de septiembre de 2022. Radicación No. 11001032600020110005200. C.P.: Guillermo Sánchez Luque.

[8] CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 20 de mayo de 2024. Radicación No.: 11001032600020190016200. C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.

El mandato del artículo 5° de la Ley 1150 fue reglamentado en el artículo 2.2.1.1.1.6.2 del Decreto 1082 de 2015 que, en relación con la determinación de los requisitos habilitantes, precisó que las entidades estatales deben tener en cuenta: (i) el riesgo del proceso de contratación; (ii) el valor del contrato objeto del proceso de contratación; (iii) el análisis del sector económico respectivo y (iv) el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde la perspectiva comercial.

Considerando lo anterior, es destacable un caso en que el Consejo de Estado se pronunció sobre la legalidad de un requisito habilitante consistente en acreditar la condición de distribuidor autorizado de equipos tecnológicos objeto de una licitación para la celebración de un acuerdo marco de precios. En dicho caso, el Máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo afirmó que la fijación de requisitos que cualifiquen los ofrecimientos técnicos de los proponentes no deriva en una vulneración de los principios de la contratación estatal sino, por el contrario, en su concreción. Específicamente señaló que conductas como esta no derivan en una vulneración del principio de igualdad o de libre concurrencia, así:

> *"(...) pues no se trata de que las entidades estatales simplemente generen un procedimiento de acceso a todo sujeto que se considere en condiciones de cumplir el objeto pretendido, sino que ofrece un escenario en el que se precisan las características y reglas mediante las cuales se proyecta el cumplimiento de la necesidad pública llamada a satisfacer."*[9]

En conclusión, las reglas del pliego de condiciones para la habilitación de proponentes (requisitos habilitantes) y la comparación de ofertas (requisitos puntuables) deben ser: (i) objetivas, justas, claras y completas, (ii) proporcionales y adecuadas en relación con el objeto del contrato a suscribir y (iii) útiles e idóneas para alcanzar los objetivos perseguidos por la entidad estatal. Adicionalmente, para el caso específico de los requisitos habilitantes, estas deben servirse de los lineamientos previstos en el Decreto 1082 de 2015.

En ese contexto, el ofrecimiento de un servicio de grúa con disponibilidades acordes con las necesidades de la operación troncal del SITP constituye una herramienta idónea y de costeo razonable para garantizar tiempos razonables de atención de vehículos varados, evitando perturbaciones duraderas en la prestación del servicio público esencial de transporte público de pasajeros. Lo anterior conlleva que la asignación de puntaje por su ofrecimiento sea una regla objetiva, proporcional y útil para satisfacer los fines establecidos en el numeral 1 del presente documento. En consecuencia, dicha regla comprende una ventaja de calidad respecto de la prestación del servicio concesionado, en los términos del numeral 2 del artículo 2.2.1.1.2.2.2. del Decreto 1082 de 2015.

3.4 Justificación del desacoplamiento entre proveedor y operador de la flota

[9] CONSEJO DE ESTADO. SECCIÓN TERCERA. Sentencia del 20 de mayo de 2024. Radicación No.: 11001032600020190016200 (65.008). C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.

El proceso de licitación pública TMSA-LP-09-2024 tiene por objeto seleccionar al concesionario de provisión de la flota y la infraestructura de recarga eléctrica que deberá operar el adjudicatario del presente proceso de selección. El desacoplamiento del contrato de provisión de buses del contrato de operación de estos se justifica con base a las siguientes consideraciones:

(a) Al separar los contratos de provisión y operación, se puede asegurar que los costos de cada una de estas actividades sean reflejados de manera más precisa, evitando así la generación de costos fijos que no correspondan a la realidad operativa. Esto permitirá una mejor asignación y control de los recursos financieros.

(b) Por otra parte, se evita la mezcla de flujos financieros entre la provisión y la operación de la flota, lo que facilita una gestión financiera más eficiente. Esto asegura que los recursos destinados a cada contrato se utilicen exclusivamente para los fines previstos en ellos.

(c) Así mismo, se permite lograr una gestión especializada y enfocada en cada uno de los componentes: la provisión de la flota y su operación. Esto fomenta la optimización y mejora continua en la ejecución de ambos contratos, aprovechando las ventajas competitivas y capacidades específicas de los proveedores y operadores.

(d) Adicionalmente, se permite la posibilidad de participación a un mayor número de proveedores de flota que, de otra manera, no podrían competir si se les exige un acoplamiento con operadores. Esto fomenta una mayor competencia y puede llevar a obtener mejores ofertas y condiciones en la provisión de flota, en beneficio del servicio público de transporte.

(e) Por último, es importante tener en cuenta que en las licitaciones públicas precedentes en que se admitió el acoplamiento, y en general en todos los procesos de selección que ha iniciado Transmilenio para la adjudicación de contratos de concesión en el marco del SITP, el precio ha sido la variable de adjudicación predominantemente empleada. Específicamente, las adjudicaciones se han decidido a partir del menor valor de la propuesta respectiva, calculado de acuerdo con la sumatoria del valor de las tarifas ofertadas. En un escenario de acoplamiento, esto implica que las propuestas elegidas han sido aquellas con un menor valor, determinado a partir de la sumatoria de la oferta económica del proveedor y del operador. No es, pues, la oferta más favorable de cada componente (operación y provisión) sino la oferta ponderada más favorable entre ambos componentes. El desacoplamiento permite maximizar las ventajas competitivas y comparativas de cada segmento y, de esta forma, adjudicar el contrato de concesión a la mejor oferta de cada componente, en oposición a la mejor oferta ponderada de ambos componentes.

En este aspecto, es igualmente importante tener en cuenta que en el evento en que la licitación de operación que eventualmente se lleve a cabo sea declarada desierta, Transmilenio podrá acudir a alguno de los mecanismos que permiten garantizar la prestación del servicio público de transporte

bajo escenarios contingentes: la operación directa por parte de Transmilenio, en los términos de la habilitación conferida por el numeral 6° del artículo 3º del Acuerdo No. 004 de 1999, según el cual Transmilenio "*será responsable de la prestación del servicio cuando se declare desierto un proceso de selección*".

3.5 Consulta de los documentos relativos al proceso de selección del proveedor

El proceso de licitación pública TMSA-LP-09-2024 tiene por objeto la selección del proveedor de la flota y de la infraestructura de recarga eléctrica que el adjudicatario del presente proceso de selección deberá operar. En el marco de la debida diligencia que debe caracterizar la participación de los proponentes de operación, estos deberán consultar en la plataforma SECOP II el micrositio de dicha licitación pública por las siguientes razones:

(a) Transmilenio exigió a los proponentes de provisión la formulación de una oferta de precio máximo de mantenimiento de la flota como un insumo de información para la estructuración de las ofertas de los proponentes de operación. En consecuencia, la comprensión de la composición, condiciones y exclusiones de dicha oferta resulta esencial para la adecuada estructuración de la propuesta económica del presente proceso de selección.

(b) Debido al desacople de los procesos de selección de los concesionarios de provisión y operación, existen múltiples interfaces obligacionales cuyo alcance y riesgos asociados deben comprender plenamente los proponentes para determinar con precisión su estructura de costos y mecanismos de mitigación.

(c) Las especificaciones técnicas de la flota y de la infraestructura de recarga eléctrica a cargo del concesionario de provisión resultan determinantes para estimación de los costos de cumplimiento obligacional del operador.

En definitiva, la interpretación de los documentos del presente proceso de selección debe realizarse armónica y sistemáticamente con la de aquellos correspondientes a la licitación pública TMSA-LP-09-2024. Consecuentemente, antes de realizar cualquier observación a Transmilenio que tenga relación con el alcance obligacional del proveedor, los interesados deberán remitirse a los documentos de dicha licitación pública, incluyendo, sin limitación, a las respuestas a observaciones.

4. EL OBJETO QUE SE PRETENDE CONTRATAR Y SUS ESPECIFICACIONES

4.1 Objeto del contrato

Otorgar una concesión de las que trata el numeral 4º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, no exclusiva y conjunta con otros concesionarios, para la explotación de la prestación del servicio público de transporte terrestre, automotor, urbano, masivo de pasajeros del Componente Troncal del SITP en su componente de Operación de Flota, por cuenta y riesgo del Concesionario de Operación, bajo las condiciones y las limitaciones previstas en el presente Contrato de Concesión de Operación y en el Pliego de Condiciones del Proceso de Selección.

4.2 Alcance del objeto

Se describe en la Sección 2.02 de la minuta del contrato de concesión de concesión de operación, que obra como anexo del pliego de condiciones.

4.3 Valor del contrato

El valor de referencia del contrato de concesión de provisión se estima en COP$[*] del Mes de Referencia (según este término se define en el contrato de concesión de operación).

Por la naturaleza del contrato de concesión, no hay lugar al pago de anticipos.

4.4 Forma de pago

Se describe en la cláusula IX de la minuta del contrato de concesión de operación, que obra como anexo del pliego de condiciones.

La remuneración que percibirá el concesionario de operación corresponde al pago, por parte de Transmilenio, de tarifas. Estas tarifas y su composición se describen en el pliego de condiciones.

4.5 Respaldo presupuestal

La fuente de pago del contrato de concesión de operación es el recaudo de las tarifas pagadas por los usuarios del SITP y eventualmente los recursos que apropien el Distrito Capital y Transmilenio con cargo al Fondo de Estabilización Tarifaria, según se establece en el Decreto 652 del 2025.

4.6 Incorporación de recursos por parte de la Nación y/o recursos externos

En el evento en que Transmilenio reciba recursos por parte de la Nación en el marco de lo establecido en los artículos 172 y 183 de la Ley 2294 de 2023 y/o reciba recursos externos para el pago de la remuneración, Transmilenio podrá sustituir las fuentes de respaldo presupuestal del contrato de concesión de operación.

4.7 Coexistencia con otras concesiones

Esta concesión coexistirá con otros contratos o concesiones, actuales o futuras, asociadas a la operación del Sistema y que tienen por objeto el desarrollo de otras actividades conexas o complementarias necesarias para la funcionalidad del SITP. La presentación de las propuestas presupone una presunción de pleno derecho consistente en que los proponentes del presente proceso de selección conocen y aceptan esta circunstancia, así como la condición que ostenta Transmilenio como ente gestor y titular del SITP. Por lo tanto, en caso de resultar adjudicatarios, aceptan y se someten a todas las decisiones que Transmilenio adopte en relación con la contratación de las concesiones que se requieran para la prestación del servicio de transporte de pasajeros a través del SITP.

4.8 Plazo estimado del contrato

Se describe en la Sección 2.10 de la minuta del contrato de concesión de operación, que obra como anexo del pliego de condiciones.

Las etapas de ejecución contractual en que se divide el plazo del contrato se describen en la Sección 2.11 de la minuta del contrato de concesión de operación, que obra como anexo del pliego de condiciones.

4.9 Obligaciones del concesionario de operación

Son las contempladas en la minuta del contrato.

4.10 Obligaciones de Transmilenio

Son las contempladas en la minuta del contrato.

4.11 Especificaciones técnicas y condiciones contractuales

(a) Patrimonio autónomo

El concesionario de operación, actuando como fideicomitente, deberá constituir un patrimonio autónomo a través del cual se canalicen todos los activos y pasivos y, en general, se administren todos los recursos necesarios para la ejecución de este. Sin perjuicio de lo anterior, a juicio del concesionario, podrán constituirse otros patrimonios autónomos, diferentes al patrimonio autónomo del proyecto, para facilitar los esquemas de financiamiento que adopte el concesionario.

Los términos y condiciones mínimos del Contrato de Fiducia Mercantil se incorporarán en el Contrato de Concesión.

(b) Cantidad de flota y distribución por tipología

Lote No. 1			
	Flota Operativa	**Flota de Reserva**	**Total**
Buses Articulados	28	2	30
Buses Biarticulados	0	0	0
Total	28	2	30
Lote No. 2			
	Flota Operativa	**Flota de Reserva**	**Total**
Buses Articulados	121	6	127
Buses Biarticulados	106	6	112
Total	227	12	239
Flota Total			
	Flota Operativa	**Flota de Reserva**	**Total**

Buses Articulados	149	8	157
Buses Biarticulados	106	6	112
Total	**255**	**14**	**269**

(c) **Cronograma de entrega de la flota y de la infraestructura de recarga**

(i) **Fecha máxima de entrega del lote 1 de la flota**

Deberá ser entregado a Transmilenio o al concesionario de operación a los trescientos sesenta (360) días a partir de la fecha de inicio del contrato de concesión de provisión.

(ii) **Fecha máxima de entrega del lote 2 de la flota**

Deberá ser entregado a Transmilenio o al concesionario de operación a los quinientos diez (510) días a partir de la fecha de inicio del contrato de concesión de provisión.

(iii) **Fecha máxima de entrega de la infraestructura de recarga eléctrica disponible para operación en los Patios El Vínculo y Calle Sexta**

- La infraestructura de recarga eléctrica en el Patio Calle Sexta deberá entregarse a los trescientos sesenta días (360), contados a partir de la fecha de inicio del contrato de concesión de provisión.
- La infraestructura de recarga eléctrica en el Patio El Vínculo deberá entregarse a los quinientos diez días (510) a partir de la fecha de inicio del contrato de concesión de provisión.

(d) **Distribución de la flota**

La operación troncal de la flota corresponderá a las rutas que Transmilenio determine que sean necesarias para atender la demanda de viajes de los usuarios de Bogotá D.C. y Soacha. Estas rutas de operación troncal se prestarán con vehículos de las tipologías articulados y biarticulados. La asignación de las tipologías a las rutas será potestad de Transmilenio como ente gestor del Sistema y se producirá en concordancia con la capacidad y disponibilidad de la infraestructura en su área de operación. Los cambios en las tipologías de las rutas, así como los ajustes en la programación operativa, se regirán por lo establecido en el Manual de Operaciones del Componente Troncal.

La cantidad de flota operativa deberá participar en la distribución del kilometraje que resulte del diseño operacional del componente BRT, por tipología, en función de las necesidades del servicio.

Esta condición se debe cumplir durante toda la etapa de operación y mantenimiento.

Para más información en relación con los términos de referencia para la infraestructura de recarga eléctrica, los interesados podrán consultar el anexo No. 16 del contrato de concesión de provisión.

(e) **Niveles de servicio**

El anexo 13 del contrato de concesión de operación establece los niveles de servicio aplicables a la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros. Correlativamente, describe las deducciones aplicables por estos conceptos, como parte fundamental del seguimiento que corresponde realizar a Transmilenio respecto de las condiciones de seguridad, calidad y comodidad que deben caracterizar la prestación de dicho servicio. Tales niveles de servicio, a su vez, constituyen los parámetros para calcular los ajustes a la remuneración que percibirá el concesionario de operación. En ese sentido, su medición no apareja un pacto de multas ni una sanción, sino simplemente un mecanismo de seguimiento y ajuste fijado en virtud de la autonomía de la voluntad de las partes.

De esta forma, se generan indicadores de nivel de servicios confiables, oportunos y precisos para que Transmilenio pueda medir el desempeño del concesionario de operación, así como, de manera específica, oportuna, pertinente y viable, las condiciones de disponibilidad, seguridad y calidad de la operación.

(f) **Infraestructura de soporte**

La infraestructura de soporte corresponde a las áreas definidas en el anexo 6 del contrato deberá custodiar, administrar, operar y mantener el concesionario de operación. En esta área se encuentran ubicadas las áreas administrativas, de mantenimiento, de recarga y de parqueo de los buses que conforman la flota al servicio del Sistema.

Para el Patio "El Vínculo", el operador deberá realizar el mantenimiento a partir del vencimiento de la etapa de garantía del nivel de servicio del Contrato No. 061-EFR-2019.

(g) **Adecuaciones a cargo del concesionario de operación**

Se regulan en el anexo 6 del contrato de concesión de operación.

(h) **Proceso de retoma de la flota**

Se regula en la Sección 5.16 de la minuta del contrato de concesión de operación, que obra como anexo 1 del pliego de condiciones. Procederá en aquellos eventos en los que se identifique la posible configuración de una situación que impida al Operador Designado por Transmilenio continuar con la ejecución del Contrato de Concesión de Operación. El contenido obligacional que deberá asumir el concesionario de operación en este escenario se precisa en el anexo 7 de la minuta del contrato de concesión de operación.

(i) **Autorizaciones, permisos y licencias**

A continuación, se resumen las principales autorizaciones relacionadas con la ejecución del contrato de concesión que se adjudicará en el marco del presente proceso de selección. Lo anterior sin perjuicio de las demás exigidas en el marco normativo vigente o derivadas contractualmente:

(i) **Habilitación para la prestación del servicio público de transporte en su componente de operación de flota**

Es la autorización para la prestación del servicio público de transporte en la modalidad solicitada, expedida en favor del concesionario de operación por la autoridad competente, conforme las disposiciones del Decreto 1079 de 2015 o aquel que lo sustituya.

(ii) **Tarjeta de Operación**

Los artículos 2.2.1.1.11.1 y siguientes del Decreto 1079 de 2015 establecen que la tarjeta de operación es el documento único que autoriza a un vehículo automotor para prestar el servicio público de trasporte de pasajeros bajo la responsabilidad de una empresa de transporte que ha sido previamente habilitada.

El concesionario de operación deberá obtener y mantener vigente este documento respecto de todos los vehículos de la flota durante todo el plazo de ejecución contractual, así como garantizar que los conductores de los vehículos porten en estos el original para su presentación a la autoridad competente que la solicite.

(iii) **Registro Único Nacional de Tránsito**

De conformidad con el artículo 10 de La Ley 1005 de 2006, el adjudicatario del presente proceso de selección deberá inscribirse en el Registro Único Nacional de Tránsito como empresa de transporte público y garantizar la inscripción de todos sus conductores, la cual corresponde al respectivo organismo de tránsito que expidió su licencia.

(iv) **Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT**

El Concesionario de Operación deberá adquirir y mantener vigente el seguro obligatorio de accidentes de tránsito –SOAT de toda la flota durante todo el plazo de ejecución contractual.

(v) **Registro Único Nacional de Tránsito**

Aunque la obtención de la tarjeta de operación es responsabilidad del operador designado por Transmilenio, el concesionario de provisión deberá suministrar oportunamente toda la información y documentos que aquel requiera para adelantar el trámite correspondiente y para asegurar que la tarjeta de operación se mantenga vigente durante toda la ejecución de la etapa de operación y mantenimiento del contrato de concesión de operación. Ambos concesionarios coordinarán que los plazos de realización de este trámite se lleven a cabo en cumplimiento de los plazos previstos en cada contrato de concesión.

(vi) **Registro de vehículos y certificado de vinculación al servicio**

El artículo 12 del Decreto Distrital 831 de 1999 señala que corresponde a Transmilenio administrar la base de datos de registro de los vehículos vinculados al servicio del Sistema TransMilenio. Esta situación se acredita con un certificado de vinculación al servicio, expedido por Transmilenio, una vez se cumplan los requisitos técnicos establecidos en el contrato de concesión de provisión para tal efecto.

(vii) **Inspección de vinculación de los buses**

De acuerdo con el Manual de Operaciones del Componente Troncal, Transmilenio realizará una inspección de vinculación que tiene los siguientes objetivos: (a) emitir el certificado de vinculación de los buses e (b) incluir un registro de la información legal, técnica y ambiental de cada bus, con el fin de llevar con una hoja de vida con los requisitos necesarios para que Transmilenio expida el certificado de vinculación al servicio. Lo anterior sin perjuicio del deber de coordinación que corresponde a los concesionarios de provisión y operación, pues este último se encargará del uso de la flota.

(viii) **Licencias y permisos aplicables a las adecuaciones a la infraestructura a cargo del concesionario de operación**

Son los permisos, concesiones, autorizaciones y/o licencias que deban ser otorgados por cualquier autoridad oficial necesarios para la ejecución del contrato por parte del concesionario de operación, cuyo trámite y costo estará a cargo del concesionario de operación, por su cuenta y riesgo.

Lo anterior, a su vez, debe interpretarse sistemáticamente con la información puesta a disposición de los interesados en el cuarto de datos del proceso de selección.

Por otro lado, se tiene que según el artículo 333 de la Constitución Política para el ejercicio de la actividad económica y de la iniciativa privada "*nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley*." En ese orden, el numeral 1º del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 182 del Decreto Nacional 019 de 2012 establece una exigencia general para obtener licencia para "*adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales* (…)".

A su turno, el artículo 192 del Decreto Ley 19 de 2012 estableció ciertas excepciones para la exigencia de licencias de construcción. Específicamente, eximió de dicho requisito las siguientes actividades:

> *"1. No se requerirá licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para: (...)*
>
> > *b. La construcción, de proyectos de infraestructura de la red vial y férrea nacional, regional, departamental y/o municipal; puertos marítimos y fluviales; infraestructura para la exploración, explotación y distribución de recursos naturales no renovables, como hidrocarburos y minerales e hidroeléctricas. (...)*
>
> *2. No se requerirá licencia de construcción en ninguna de sus modalidades para la ejecución de estructuras especiales, tales como: puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales.*
>
> *3. Solo requerirán licencia de construcción en cualquiera de sus modalidades, las edificaciones convencionales de carácter permanente que se desarrollen al interior del área del proyecto, obra o actividad de que tratan los literales b) y e) del numeral primero*

del presente artículo, con el fin de verificar únicamente el cumplimiento de las normas de sismo resistencia y de más reglamentos técnicos que resulten aplicables por razón de la materia."

Para la aplicación e interpretación de estas normas, es necesario tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 4° de la Ley 1682 de 2013, la infraestructura de transporte está integrada, entre otros, por:

"10. La infraestructura urbana que soporta sistemas de transporte público, sistemas integrados de transporte masivo, sistemas estratégicos de transporte público y sistemas integrados de transporte público; el espacio público que lo conforman andenes, separadores, zonas verdes, áreas de control ambiental, áreas de parqueo ocasional, así como ciclorrutas, paraderos, terminales, estaciones y plataformas tecnológicas."

Asimismo, en el marco de la revisión general del plan de ordenamiento territorial de Bogotá D.C. contenida en el Decreto 555 de 2021, la infraestructura de soporte a la red de transporte público de pasajeros incluye, dentro de la infraestructura de soporte a la operación, los siguientes componentes:

"a. Patios-talleres. Infraestructura compuesta por las áreas de estacionamiento, abastecimiento del energético, lavado, sistemas de tratamientos de aguas y residuos mantenimiento preventivo y correctivo, servicios para empleados y apoyo administrativo, gestión y control y servicio al material rodante para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros. Pueden articularse con las funciones urbanas o de movilidad mediante la incorporación de servicios conexos y usos del suelo en el marco de las disposiciones contenidas en las normas comunes aplicables a la estructura funcional y del cuidado del presente Plan. (...)"

Así las cosas, cuando menos en Bogotá D.C., las intervenciones que deberá llevar a cabo el concesionario de operación están predominantemente referidas a elementos que integran el concepto de "infraestructura de soporte" y, en esa medida, integran el concepto de "infraestructura de transporte". No obstante, la aplicabilidad de cualquier permiso, concesión, autorización y/o licencia a las adecuaciones a cargo del concesionario de operación deberá ser determinada de conformidad con la normatividad vigente al momento en que se hagan exigibles las obligaciones que contraerá de conformidad con el anexo 6 del contrato de concesión de operación.

(j) **Supervisión del Contrato**

Será ejercida por Transmilenio, ya sea directamente o a través de un interventor que contrate para el efecto.

5. HABILITACIÓN DE LAS PROPUESTAS

5.1 Generalidades

El cumplimiento de los requisitos habilitantes fijados en el pliego de condiciones determina las condiciones de entrada de los proponentes al proceso de selección. En los términos del parágrafo 1° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, en cualquier momento hasta el traslado del informe de evaluación a los proponentes, Transmilenio podrá solicitar que estos aclaren la información relacionada con los requisitos habilitantes y demás requisitos que no afectan la asignación de puntaje. Sin perjuicio de lo anterior, los proponentes no podrán acreditar circunstancias ocurridas con posterioridad a la fecha de cierre.

5.2 Participantes

El capítulo 7 del pliego de condiciones fija las calidades que deben reunir los interesados en participar en el proceso de selección.

5.3 Requisitos habilitantes

(a) Capacidad jurídica

Podrán participar en el proceso de selección (i) personas jurídicas colombianas o extranjeras con domicilio o sucursal en Colombia, (ii) personas naturales, (iii) personas jurídicas extranjeras sin sucursal en Colombia y (iv) estructuras plurales conformadas por las anteriores. Las condiciones exigidas para acreditar la capacidad jurídicas se describen en el numeral 8.1 del pliego de condiciones.

(b) Capacidad financiera

La capacidad financiera está determinada en función de la acreditación de recursos de patrimonio. Los montos y requisitos de acreditación se describen en el numeral 8.2 del pliego de condiciones.

(c) Experiencia en Operación

Consiste en la acreditación de Experiencia en Operación de Buses de Alta Capacidad. Los requisitos y condiciones de acreditación de la experiencia están descritos en el numeral 8.3 del pliego de condiciones.

(d) Garantía de seriedad de la oferta

La cuantía y características de la garantía de seriedad de la oferta están descritas en el numeral 8.4 del pliego de condiciones.

(e) Pagos de seguridad social y parafiscales

Las condiciones que deben cumplir los proponentes para acreditar que se encuentran en cumplimiento de sus obligaciones frente al sistema general de seguridad social y pago de parafiscales están descritas en el numeral 8.5 del pliego de condiciones.

6. EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS

El proceso de evaluación, los factores objeto de puntaje y la descripción de las actividades que llevará a cabo Transmilenio para elegir la mejor oferta se describen en el capítulo 9 del pliego de

condiciones. En general, los factores que se analizarán y su ponderación en la asignación de puntaje están dados por la siguiente tabla:

Factor de Evaluación	Puntaje
Oferta Económica	Hasta 87,5 puntos
Factor de Calidad	Hasta 1,25 puntos
Apoyo a la Industria Nacional y Reciprocidad	Hasta 10 puntos
Proponentes con trabajadores con discapacidad	1 punto
Emprendimiento y empresas de mujeres	0,25 puntos
PUNTAJE TOTAL MÁXIMO	**100 puntos**

6.1 Consideraciones específicas respecto del puntaje por apoyo a la industria nacional y reciprocidad

El artículo 1° de la Ley 816 de 2003 impone sobre Transmilenio el deber de adoptar criterios objetivos que permitan apoyar la industria nacional. El parágrafo de esta misma norma dispone que:

> *"Se otorgará tratamiento de bienes y servicios nacionales a aquellos bienes y servicios originarios de los países con los que Colombia ha negociado trato nacional en materia de compras estatales y de aquellos países en los cuales a las ofertas de bienes y servicios colombianos se les conceda el mismo tratamiento otorgado a sus bienes y servicios nacionales."*

Para este propósito, el artículo 2° de la mencionada Ley exige que se otorgue entre el diez (10%) y el veinte (20%) de los puntos a aquellos proponentes que oferten bienes o servicios nacionales. Asimismo, en caso de que el objeto de la licitación recaiga sobre bienes o servicios extranjeros, impone a las entidades el deber de otorgar un puntaje entre cinco (5%) al quince (15%) a los proponentes que oferten incorporar componente colombiano de bienes y servicios profesionales, técnicos y operativos. En este último caso, el Decreto 2.2.1.2.4.2.9 del Decreto 1082 de 2015 establece que el puntaje se otorgará cuando el proponente "(…) *vincule el porcentaje mínimo establecido por la Entidad Estatal de empleados o contratistas por prestación de servicios colombianos, que no podrá ser inferior al 40% del total de empleados y contratistas asociados al cumplimiento del contrato*."

Lo expuesto, es igualmente consistente con las reglas del artículo 21 de la Ley 80 de 1993. Este precepto dispone que "*siempre y cuando exista oferta de origen nacional*" deberá garantizarse la participación de los oferentes de bienes y servicios de origen nacional. Asimismo, el cuarto inciso

de esta norma prevé que "*En igualdad de condiciones para contratar, se preferirá la oferta de bienes y servicios de origen nacional*."

Para la aplicación de estas reglas, es importante tener en cuenta que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, son bienes nacionales aquellos definidos así en el Registro de Productores de Bienes Nacionales, de conformidad con el Decreto 2680 de 2009. En ese sentido, de acuerdo con la regla prevista en el artículo 1° de este último Decreto, son bienes nacionales aquellos "*bienes totalmente obtenidos, bienes elaborados con materiales nacionales o productos que sufran una transformación sustancial de conformidad con lo previsto en el presente decreto*." Por su parte, el precitado artículo del Decreto 1082 de 2015 define los servicios nacionales así:

> *"En los contratos que deban cumplirse en Colombia, un servicio es colombiano si además de ser prestado por una persona natural colombiana o por un residente en Colombia, por una persona jurídica constituida de conformidad con la legislación colombiana o por un proponente plural conformado por estos y un extranjero con trato nacional, usa los bienes nacionales relevantes definidos por la Entidad Estatal para la prestación del servicio que será objeto del Proceso de Contratación o vinculen el porcentaje mínimo de personal colombiano según corresponda."*

En consideración de lo anterior, el esquema de asignación de puntaje por apoyo a la industria nacional es el siguiente:

Puntaje por apoyo a la industria nacional de servicios nacionales
Hasta 10 puntos

6.2 Puntaje por apoyo a la industria nacional de servicios nacionales

(i) De conformidad con lo establecido en el Decreto 680 de 2021, se otorgarán diez (10) puntos a las Ofertas presentadas por:

(A) Proponentes que sean personas naturales colombianas, personas naturales residentes en Colombia o por personas jurídicas constituidas bajo las leyes de Colombia, cuya Oferta incluya el compromiso de vincular en el desarrollo del objeto contractual un porcentaje de empleados y/o contratistas colombianos de al menos el cuarenta por ciento (40%) del personal requerido para el cumplimiento del contrato de concesión de operación. La oferta de vinculación de personal colombiano se entenderá efectuada con la presentación del Formato 5 del Pliego de Condiciones.

(B) Proponentes extranjeros, que no sean integrantes de estructuras plurales, a los cuales les aplique el trato nacional, cuya oferta incluya el compromiso de vincular en el desarrollo del objeto contractual un porcentaje de empleados y/o contratistas

colombianos, de al menos el cuarenta por ciento (40%) del personal requerido para el cumplimiento del contrato de concesión de operación. la oferta de vinculación de personal colombiano se entenderá efectuada con la presentación del Formato 5 del pliego de condiciones.

(C) Proponentes extranjeros, que no sean Integrantes de Estructuras Plurales, a los cuales les aplique el trato nacional y que acrediten dicho trato nacional mediante una regla de origen de servicios expresamente prevista en un tratado, acuerdo comercial o normatividad comunitaria aplicable al proceso de selección, distinta de la señalada en Numeral 6.2(i)(B) del pliego de condiciones. Para estos efectos, el proponente deberá identificar de manera expresa la regla de origen de servicios invocada en el Formato 5 del pliego de condiciones y adjuntar los documentos que permitan verificar objetivamente su cumplimiento, de conformidad con el tratado, acuerdo o normatividad comunitaria aplicable. En ningún caso se reconocerá el puntaje cuando la regla de origen invocada no resulte aplicable al Proceso de Selección o no se acredite su cumplimiento de manera suficiente.

(D) Las Ofertas presentadas por estructuras plurales integradas por personas naturales o jurídicas colombianas y/o por personas naturales o jurídicas extranjeras a los que les aplique el trato nacional cuya oferta incluya el compromiso de vincular en el desarrollo del objeto contractual un porcentaje de empleados y/o contratistas colombiano, de al menos el cuarenta por ciento (40%) del personal requerido para el cumplimiento del contrato de concesión de operación o hubiese invocado una regla de origen de servicios prevista en el tratado, acuerdo comercial o normatividad comunitaria aplicable al proceso de selección, según lo establecido en de los Numerales 6.2(i)(A), 6.2(i)(B) y 6.2(i)(C) del pliego de condiciones. La oferta de vinculación de personal colombiano o la acreditación de la regla de origen de servicios se entenderá efectuada con la presentación del Formato 5 del pliego de condiciones, por parte del representante de la estructura plural.

(ii) Se otorgarán diez (10) puntos a las ofertas que contengan servicios extranjeros que, sin cumplir las condiciones para que les sea otorgado trato nacional según lo establecido en el Numeral 6.2(i) del pliego de condiciones, incorporen en su Oferta un componente nacional relevante consistente en el compromiso de vincular en el desarrollo del objeto contractual un porcentaje de empleados y/o contratistas colombianos de al menos el noventa por ciento (90%) del personal requerido para el cumplimiento del contrato de concesión de operación. La oferta de vinculación de personal colombiano se entenderá efectuada con la presentación del Formato 5 del pliego de condiciones. Para efectos de este Numeral, el componente nacional se entenderá incorporado cuando el compromiso de vinculación de personal colombiano se encuentre debidamente incluido en la oferta y se acredite mediante la presentación del Formato 5 del pliego de condiciones.

(iii) Se consideran extranjeros a los cuales les aplica el trato nacional aquellos que derivan tal condición de alguna de las siguientes fuentes:

(A) Un tratado o acuerdo comercial en el que se haya negociado dicho trato nacional y se encuentre vigente en Colombia y aplique para este proceso de selección. Para acreditar esta condición, el proponente o integrante de la estructura plural deberá indicar el tratado o acuerdo que lo cobija y la regla de origen de los servicios que invoca, en el evento en que exista alguna en el acuerdo o tratado. De no invocar ninguna regla de origen, se aplicará la señalada en el Numeral 6.2(i)(B) del pliego de condiciones.

(B) La normatividad de la Comunidad Andina de Naciones. Para acreditar esta condición, el proponente o integrante de la estructura plural deberá demostrar que es una persona natural nacional de alguno de los países de la Comunidad Andina de Naciones, o una persona jurídica constituida bajo las leyes de alguno de estos. Adicionalmente, deberá indicar si invoca la norma de origen de servicios contenida en la regulación comunitaria. De no invocar ninguna regla de origen, se aplicará la señalada en el Numeral 6.2(i)(B) del pliego de condiciones.

(C) Trato nacional por reciprocidad. De conformidad con lo previsto en la Ley 816 de 2003, también se reconocerá trato nacional las personas naturales o jurídicas extranjeras provenientes de países respecto de los cuales se verifique la existencia de reciprocidad en materia de contratación pública, en los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente. La existencia de reciprocidad se acreditará mediante la certificación expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual constituye el medio idóneo para efectos de su verificación en el proceso de selección.

(1) Transmilenio verificará en la página web de Colombia Compra Eficiente que la certificación que se establece en el literal (b) del artículo 2.2.1.2.4.1.3 del Decreto 1082 de 2015 se encuentre publicada, en el evento que un oferente extranjero pretenda recibir trato nacional de conformidad con este Numeral.

(2) En caso de que el documento de que trata el Numeral anterior no esté publicado en la página web de Colombia Compra Eficiente, el proponente deberá adjuntarlo en su oferta. No adjuntarlo conllevará que el factor de apoyo a la industria nacional sea calificado como extranjero sin derecho a trato nacional, pero en ningún caso implicará el rechazo de la oferta.

(3) A estos proponentes, en todo caso se les aplicará la regla de origen prevista en el Numeral 6.2(i)(B) del pliego de condiciones.

(D) Para determinar el alcance de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en los tratados internacionales que permiten conceder trato nacional, Transmilenio tendrá en consideración, además del texto explícito del tratado, las decisiones o pronunciamientos posteriores que se hubiesen producido en el marco de su cumplimiento.

(iv) Para los efectos de este proceso de selección se consideran servicios extranjeros:

(A) Las ofertas presentadas por personas naturales o jurídicas de origen extranjero a las que no les aplique trato nacional según lo establecido en el Numeral 6.2(iii) del pliego de condiciones.

(B) Las ofertas presentadas por estructuras plurales que incluyan integrantes extranjeros y alguno(s) de su(s) integrantes(s) no cumpla con lo señalado en los Numerales 6.2(i)(A), 6.2(i)(B) y 6.2(i)(C) del pliego de condiciones.

7. ANÁLISIS DE RIESGO Y FORMA DE MITIGARLO

7.1 Análisis de riesgos

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007 y lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, los pliegos de condiciones y estos estudios previos deberán incluir el análisis de los riesgos previsibles involucrados en la contratación estatal, salvo por aquellos insumos técnicos utilizados para la elaboración del modelo financiero por tratarse de un contrato de concesión.

Los riesgos derivados del contrato de concesión serán asignados de acuerdo con el principio según el cual cada riesgo debe ser asumido por la parte que mejor lo pueda controlar y administrar. De hecho, a través del CONPES 4117 de 2023, el Gobierno Nacional precisó esta regla al señalar que "*[l]a regla general es asignar el riesgo a la parte más capaz de gestionarlo teniendo en cuenta la capacidad de fijar un precio adecuado para la transferencia del riesgo*". Dicho CONPES precisa que los siguientes son indicios de una mejor capacidad para gestionar el riesgo:

> *"(i) habilidad para prevenir el riesgo o aminorar la probabilidad de ocurrencia; (ii) capacidad para gestionar mejor con las consecuencias o aminorar el impacto; (iii) capacidad para poner el precio adecuado al riesgo; y (iv) capacidad para negociar la transacción del riesgo con transferencia a su vez a un tercero a un precio adecuado."*

Así, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 6º del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, los riesgos previsibles propios del contrato a adjudicar se encuentran contemplados en la matriz de riesgos con su correspondiente asignación, entendida como el señalamiento que hace la entidad de la parte contractual que deberá soportar total o parcialmente la ocurrencia de la circunstancia tipificada, asumiendo el costo que representa su materialización y el de las medidas que a bien tenga para gestionarlo. Esto es, para prevenir o mitigar sus efectos, cuando se trata de un riesgo negativo, o maximizar sus beneficios, cuando se trata de uno positivo.

No obstante Transmilenio aclara que cualquier documento publicado por Transmilenio que tenga cualquier propósito, incluyendo el de resumir las disposiciones contractuales del contrato de concesión de operación, no tiene efecto alguno en la ejecución del proyecto y no modifica, ajusta,

adiciona o interpreta las disposiciones del contrato de concesión de operación, ni limita o extiende la asunción de riesgos allí establecida.

8. GARANTÍAS QUE LA ENTIDAD ESTATAL CONTEMPLA EXIGIR EN EL PROCESO DE CONTRATACIÓN

8.1 Garantías del proceso de selección

Las garantías asociadas al proceso de selección corresponden (i) a aquellas con que se acredita la capacidad financiera fijada como requisito habilitante para participar y (ii) la garantía de seriedad de la oferta. Sus condiciones están descritas en los numerales 8.2(a), 8.2(b) y 8.4 del pliego de condiciones.

8.2 Garantías del contrato de concesión de operación

Las garantías que debe constituir el concesionario de operación, sus condiciones de expedición y renovación, amparos, valores asegurados y demás reglas aplicables se describen en la Cláusula XIV de la minuta del contrato de concesión de operación, que obra como anexo 1 del pliego de condiciones.

9. ACUERDOS COMERCIALES

De conformidad con la Ley 816 de 2003 y el artículo 2.2.1.2.4.1.3 del Decreto 1082 de 2015, las entidades públicas en Colombia tienen el deber de conceder trato nacional a:

> *"(a) los oferentes, bienes y servicios provenientes de Estados con los cuales Colombia tenga Acuerdos Comerciales, en los términos establecidos en tales Acuerdos Comerciales; (b) a los bienes y servicios provenientes de Estados con los cuales no exista un Acuerdo Comercial pero respecto de los cuales el Gobierno Nacional haya certificado que los oferentes de Bienes y Servicios Nacionales gozan de trato nacional, con base en la revisión y comparación de la normativa en materia de compras y contratación pública de dicho Estado; y (c) a los servicios prestados por oferentes miembros de la Comunidad Andina de Naciones teniendo en cuenta la regulación andina aplicable a la materia."*

Tras un análisis exhaustivo de todos los acuerdos comerciales suscritos por Colombia y vigentes a la fecha, se advierte que Transmilenio solo tiene el deber de otorgar trato nacional a la adquisición de servicios frente a prestadores de servicios originarios de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, esto es, Bolivia, Ecuador y Perú.

Lo anterior tiene sustento en lo siguiente:

9.1 Estructura de los anexos de contratación pública en los acuerdos comerciales

Los capítulos de contratación pública de los acuerdos comerciales internacionales suscritos por Colombia, incluidos los tratados bilaterales y regionales, adoptan una estructura común conforme a la cual el ámbito de aplicación de las obligaciones se define a partir de tres elementos principales: (i) la lista de entidades cubiertas, (ii) los umbrales monetarios aplicables, y (iii) las exclusiones y reservas específicas previstas en cada acuerdo.

En particular, los anexos de contratación pública suelen clasificar las entidades cubiertas en distintas categorías, tales como entidades del nivel central, entidades subcentrales y otras entidades, siendo esta última categoría la que, en algunos acuerdos, incluye empresas estatales o entidades con autonomía administrativa y financiera. La inclusión de una entidad en dichas listas constituye un requisito para la activación de las obligaciones del capítulo de contratación pública, siempre que se cumplan también los demás elementos de cobertura.

9.2 Resultado del análisis efectuado por Transmilenio

Transmilenio efectuó una revisión detallada de los anexos de contratación pública de los acuerdos comerciales internacionales suscritos por Colombia con el fin de verificar si la entidad, en su calidad de entidad descentralizada del orden distrital, se encontraba expresamente incluida dentro de las listas de entidades cubiertas.

Como resultado de dicho análisis, se encontró que Transmilenio no se encuentra incluida de manera expresa en los anexos de cobertura de los capítulos de contratación pública de los acuerdos comerciales internacionales vigentes, incluyendo en la categoría de "otras entidades" o categorías equivalentes. En consecuencia, no se configura el supuesto institucional requerido para la aplicación de las obligaciones previstas en dichos capítulos.

Esta conclusión se formuló con base en la revisión de los textos de los acuerdos comerciales aplicables y se mantiene vigente.

9.3 Comunidad Andina: obligación de trato nacional en materia de servicios conforme a la Decisión 439 y su articulación con el presente análisis

La inaplicabilidad de los capítulos de contratación pública de los acuerdos comerciales internacionales a la contratación adelantada por Transmilenio no excluye la aplicación de otros compromisos internacionales asumidos por Colombia en regímenes distintos. En particular, resulta necesario examinar la obligación de trato nacional prevista en la Decisión 439 de la Comunidad Andina, la cual se inscribe en el marco del comercio de servicios y responde a una lógica normativa diferente a la de la contratación pública internacional.

(a) Alcance del artículo 4 de la Decisión 439 de la Comunidad Andina

El artículo 4 de la Decisión 439 establece, en primer lugar, que la normativa andina sobre liberalización del comercio de servicios no se aplica a los servicios prestados en ejercicio de autoridad gubernamental, entendidos como aquellos que no se prestan en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios prestadores de servicios. Estos servicios quedan, por tanto, excluidos del ámbito de aplicación de la Decisión.

No obstante, el mismo artículo dispone que, en ausencia de una decisión diferente adoptada por los países miembros, la adquisición de servicios por parte de organismos gubernamentales o de entidades públicas se encuentra sujeta al principio de trato nacional. En consecuencia, la Decisión 439 consagra el trato nacional como regla general aplicable a la adquisición de servicios, incluso cuando el adquirente es una entidad pública.

(b) Aplicación de la Decisión 439 a la contratación adelantada por TMSA

Conforme al análisis desarrollado en las secciones anteriores, la contratación adelantada por Transmilenio no corresponde a servicios prestados en ejercicio de autoridad gubernamental, sino que se inserta en una actividad de naturaleza económica orientada a la prestación de servicios al público. En consecuencia, dicha contratación no se encuentra excluida del ámbito de aplicación de la Decisión 439 por la vía del artículo 4.

En este contexto, y en ausencia de una decisión andina que disponga lo contrario, resulta aplicable la obligación de trato nacional prevista en la Decisión 439 respecto de la adquisición de servicios por parte de Transmilenio, con el alcance y las limitaciones propias del régimen andino de servicios.

(c) Alcance subjetivo y material de la obligación andina

La obligación de trato nacional derivada de la Decisión 439 se limita a los prestadores de servicios originarios de los Países Miembros de la Comunidad Andina, esto es, Bolivia, Ecuador y Perú, y no se extiende a prestadores de servicios originarios de terceros países. Así mismo, su aplicación se circunscribe a la prestación de servicios, sin incorporar las disciplinas procedimentales, institucionales o sustantivas propias de los capítulos de contratación pública de los acuerdos comerciales internacionales.

En consecuencia, la aplicación del trato nacional andino no implica la adopción de reglas de contratación pública internacional, sino únicamente la prohibición de otorgar un trato menos favorable a los prestadores de servicios andinos frente a los nacionales, en condiciones comparables.

(d) Coherencia del régimen andino con la inaplicabilidad de la contratación pública internacional

La aplicación de la Decisión 439 en los términos descritos no resulta contradictoria con la conclusión del presente análisis. Mientras que la inaplicabilidad de los capítulos de contratación pública se deriva de la no inclusión de Transmilenio como entidades sujetas al trato nacional previsto en los acuerdos comerciales suscritos por Colombia, la obligación andina se origina en un régimen distinto, orientado a garantizar el trato nacional en el comercio de servicios entre los países miembros.

Esta correcta delimitación de los ámbitos normativos permite aplicar de manera coherente los compromisos internacionales asumidos por Colombia, evitando tanto una extensión indebida del régimen de contratación pública como una exclusión injustificada de las obligaciones derivadas del régimen andino de servicios.

9.4 Matriz de acuerdos comerciales aplicables al Proceso de Selección

País		Entidad Estatal Incluida	Presupuesto del Proceso de Contratación superior al valor del Acuerdo Comercial	Excepción Aplicable al Proceso de Contratación	Proceso de Contratación cubierto por el Acuerdo Comercial
Alianza Pacífico	**Chile**	No	N/A	N/A	N/A
	México	No	N/A	N/A	N/A
	Perú	No	N/A	N/A	N/A
Canadá		No	N/A	N/A	N/A
Chile		No	N/A	N/A	N/A
Corea		No	N/A	N/A	N/A
Costa Rica		No	N/A	N/A	N/A
Estados AELC		No	N/A	N/A	N/A
Estados Unidos		No	N/A	N/A	N/A
México		No	N/A	N/A	N/A
Triángulo Norte	**El Salvador**	No	N/A	N/A	N/A
	Guatemala	No	N/A	N/A	N/A
	Honduras	No	N/A	N/A	N/A
Unión Europea		No	N/A	N/A	N/A
Comunidad Andina		Sí	N/A	N/A	Sí
Reino Unido e Irlanda del Norte		No	N/A	N/A	N/A
Israel		No	N/A	N/A	N/A