

INFORME DE SUPERVISIÓN — TRANSCARIBE ROL OPERADOR

Recomendación de modificación contractual (Cláusula 17) y suscripción del Otrosí No. 31 al Contrato de Prestación de Servicios de Operación No. TC-CD-003-2015

Mediante el presente informe, la Dirección de Operaciones de TRANSCARIBE S.A., en ejercicio de las funciones de supervisión del Contrato de Prestación de Servicios de Operación No. TC-CD-003-2015, expone los antecedentes normativos y contractuales que rigen la operación del Sistema en el rol de operador directo, describe la situación técnica y jurídica que hace necesario modificar la Cláusula 17 del contrato, y formula la recomendación de llevar a cabo dicha modificación y suscribir el Otrosí No. 31, en los términos que se desarrollan a continuación.

1. Antecedentes normativos y contractuales.

En relación con los contratos de concesión para la operación del Sistema, resulta importante tener en cuenta que la ausencia de participación en el proceso licitatorio 003 de 2013 generó la obligación para TRANSCARIBE S.A. y las demás autoridades locales y nacionales de buscar estrategias encaminadas a obtener la participación de entes públicos o privados, nacionales o internacionales, interesados en la prestación del servicio de transporte público en la ciudad de Cartagena.

Para el efecto, se decidió incorporar en la Licitación Pública TC-LPN-004-2013 dos alternativas de participación: (i) la posibilidad de presentar propuesta sin contar con la participación de los actores actuales de la operación del transporte público colectivo, y (ii) la posibilidad de presentar propuesta contando con dicha participación; en ambos casos con el cumplimiento de los requisitos técnicos y de experiencia descritos en el pliego de condiciones.

Sin embargo, en desarrollo de la Licitación Pública TC-LPN-004-2013 solo se presentó un oferente para la Concesión No. 1 (SOTRAMAC S.A.S.), declarándose desiertas las otras dos concesiones. En virtud de lo dispuesto en el literal d) del numeral 2º del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, se dio apertura al proceso de selección abreviada SA-MC-007-2014 para adjudicar las concesiones declaradas desiertas, en el cual únicamente se presentó oferta para la Concesión No. 3 (TRANSAMBIENTAL S.A.S.), quedando desierta la Concesión No. 2.

Ante la imposibilidad de adjudicar la Concesión No. 2 para la operación del Sistema, TRANSCARIBE S.A. exploró la alternativa de prestación directa del servicio, teniendo en cuenta que corresponde al Estado garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, manteniendo su regulación, control y vigilancia, y que, cuando los particulares no concurren a su prestación, el Estado debe intervenir para garantizarlos. Sobre la competencia del Estado en la prestación de servicios públicos, la Constitución Política dispone:

"ARTÍCULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. 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. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (...)"

En el mismo sentido, el artículo 3 de la Ley 105 de 1993 establece el carácter de servicio público del transporte y prevé que, excepcionalmente, la Nación, las entidades territoriales, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado de cualquier orden podrán prestar el servicio público de transporte cuando este no sea prestado por los particulares, en las mismas condiciones y regulaciones aplicables a estos.

Adicionalmente, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, con el propósito de implementar un Sistema de Transporte Masivo para la ciudad, autorizó mediante el Acuerdo 004 de 2003 la constitución de la sociedad TRANSCARIBE S.A., previendo expresamente que la empresa que regula el Sistema será responsable de la prestación del servicio cuando se declare desierto un proceso de selección, o cuando se suspendan o terminen anticipadamente los contratos con los operadores, o se declare su caducidad.

Con fundamento en lo anterior se constituyó TRANSCARIBE S.A. como sociedad industrial y comercial del Estado encargada de la implementación, operación y sostenimiento del Sistema de Transporte Masivo del Distrito de Cartagena, mediante Escritura Pública 0654 del 18 de julio de 2003, registrada en la Cámara de Comercio de Cartagena. Sus estatutos sociales le atribuyen, entre otras funciones, la ejecución directa o a través de terceros de las actividades para construir, operar y mantener el Sistema Integrado de Transporte Masivo, así como garantizar la prestación del servicio en el evento de declararse desierto un proceso de selección o de terminarse anticipadamente los contratos con los operadores privados.

De la lectura de los anteriores lineamientos se observa que el Ente Gestor, cuando se declara desierto un proceso de contratación estatal, tiene la capacidad de prestar el servicio, esto es, de ser operador del mismo, porque el acto de creación así lo determinó, de cara a garantizar la efectiva y eficiente prestación del servicio público de transporte.

En ese orden de ideas, TRANSCARIBE S.A. asumió la prestación del servicio de transporte de la Porción No. 2 del SITM Transcaribe, para lo cual suscribió contratos con diferentes empresas que, de acuerdo con su especialidad, ejecutan las actividades propias del rol de operador. Entre ellos, resulta relevante para el presente informe el Contrato No. TC-CD-003-2015, cuyo objeto es la prestación del servicio de operación de la Porción No. 2 del Sistema Transcaribe, con la finalidad de cumplir las obligaciones requeridas para la operación del servicio de transporte público urbano masivo de pasajeros en el Distrito de Cartagena de Indias, a cargo de TRANSCARIBE S.A. en su condición de operador directo del Sistema.

El Contrato No. TC-CD-003-2015 fue suscrito el 13 de enero de 2016 con la sociedad CARTAGENA COMPLEMENTARIA Y SOCIAL DE INDIAS S.A.S. (CCSI S.A.S.), identificada con NIT 900.912.827-2, y su Acta de Inicio se suscribió el 25 de enero de 2016. Dentro de la ejecución contractual se suscribió Contrato de Comodato el 20 de octubre de 2017, mediante el cual se entregaron 30 busetones, y Contrato de Comodato el 29 de marzo de 2019, mediante el cual se entregaron 69 padrones, para un total de noventa y nueve (99) vehículos entregados a título de comodato para la operación.

A la fecha, el contrato ha sido objeto de treinta (30) otrosíes modificatorios, mediante los cuales las partes han prorrogado el plazo, ajustado el valor y modificado diversas cláusulas. Para efectos del presente informe interesa destacar el **Otrosí No. 3**, suscrito el 31 de diciembre de 2021, mediante el cual se modificó la Cláusula 17 del contrato y se le adicionó un párrafo que fijó el número de vehículos a restituir; y el **Otrosí No. 30**, suscrito el 30 de marzo de 2026, mediante el cual se prorrogó el plazo de ejecución en cinco (5) meses. A la fecha el contrato se encuentra en ejecución.

2. Estado de ejecución del contrato y disponibilidad de flota.

TRANSCARIBE S.A., en su rol de operador de la Porción No. 2 del Sistema, cuenta actualmente con noventa y nueve (99) autobuses, correspondiéndole en el Plan de Servicios de Operación una responsabilidad del orden del 30% en la prestación del servicio, en rutas troncales, pretroncales, alimentadoras y complementarias que operan con tipología padrón y busetón.

En términos de demanda, desde su caída en la vigencia 2020 y hasta el corte del 31 de diciembre de 2025, la demanda ha presentado una recuperación superior al 85%, como resultado de las acciones dirigidas al fortalecimiento de la infraestructura del Sistema, la disponibilidad de flota y la gestión adecuada de las rutas. Durante los últimos meses la operación del Sistema ha mejorado ostensiblemente, alcanzando cifras históricas en el número de pasajeros movilizados, lo que refleja la gestión adelantada por la Gerencia y por esta Dirección de Operaciones. En este contexto, resulta prioritario mantener y ampliar la disponibilidad de flota operada por el contratista de la Porción No. 2.

Durante el año 2025, TRANSCARIBE S.A., en su rol de operador directo de la Porción No. 2, identificó la necesidad de ampliar y modernizar la flota destinada a la operación, en atención a los compromisos de cobertura, calidad del servicio y reducción de emisiones contaminantes derivados de la normativa nacional, en particular la Ley 1964 de 2019 y la política de incorporación progresiva de vehículos de cero y bajas emisiones. Para tal efecto, adelantó el proceso de selección TC-CP-001-2025, bajo la modalidad de Convocatoria Pública conforme al Manual de Contratación Rol Operador (Resolución No. 137 de 2015).

Como resultado de dicho proceso, el 22 de octubre de 2025 se celebró el Contrato de Compraventa de Buses TC-CP-001-2025 con la UNIÓN TEMPORAL U.T. MOVILIZAMOS CARTAGENA, con un plazo de ejecución de diez (10) meses contados desde el 28 de octubre de 2025, cuyo objeto es la compraventa de cincuenta y cinco (55) buses tipo articulado dual, padrón y busetón, con tecnología de cero y bajas emisiones, distribuidos así: cinco (5) buses articulados eléctricos, treinta (30) buses padrón (3 eléctricos y 27 GNV) y veinte (20) buses busetón (3 eléctricos y 17 GNV).

Conforme al Contrato TC-CP-001-2025, los vehículos adquiridos están destinados exclusivamente a la operación de la Porción No. 2 del Sistema de Transporte Masivo de Cartagena de Indias a cargo de TRANSCARIBE S.A., por lo que, una vez entregados, deberán ser puestos a disposición del CONTRATISTA bajo la figura de comodato o préstamo de uso —tal como ocurrió con los noventa y nueve (99) vehículos que opera en

la actualidad—, con el fin de garantizar la continuidad y la ampliación de la prestación del servicio público de transporte masivo.

3. Situación jurídica que motiva la modificación de la Cláusula 17.

El párrafo adicionado a la Cláusula 17 mediante el Otrosí No. 3 estableció de manera taxativa que el número de vehículos a restituir era el correspondiente al literal A de la Cláusula 7 (modificada por el Otrosí No. 2), circunscribiendo expresamente el universo del comodato a los noventa y nueve (99) vehículos entonces existentes. El texto del párrafo cuya eliminación se propone es el siguiente:

"PARÁGRAFO: El número de vehículos a restituir al vencimiento del contrato es el consignado en el literal A de la Cláusula Séptima, modificada por la Cláusula Quinta del Otrosí No. 2; en los términos que consigne la cláusula de este contrato y todos los documentos que hagan parte de él, según cláusula sesenta del contrato inicial."

Al fijar una cifra concreta e invariable, el referido párrafo impide la incorporación automática de los cincuenta y cinco (55) nuevos buses al régimen de comodato del contrato, generando un vacío contractual que debe subsanarse, con la finalidad de permitir que todo vehículo que adquiriera el Distrito y/o TRANSCARIBE S.A. pueda ser operado por el CONTRATISTA en virtud del contrato suscrito.

En consecuencia, la eliminación del párrafo de la Cláusula 17 resulta necesaria para que la disposición contractual recupere su redacción original y permita que todos los vehículos entregados por TRANSCARIBE S.A. al CONTRATISTA —tanto los 99 existentes como los 55 adquiridos mediante el Contrato TC-CP-001-2025, y los que en lo sucesivo se llegaren a adquirir— queden amparados bajo el régimen de comodato o préstamo de uso establecido en dicha cláusula, sin que ello implique modificación del objeto ni desnaturalización del contrato. De esta forma, la Cláusula 17 quedaría en los siguientes términos:

"CLÁUSULA 17. ENTREGA DE VEHÍCULOS A TÍTULO DE COMODATO: TRANSCARIBE S.A. entrega al CONTRATISTA a título de comodato o préstamo de uso los vehículos necesarios para la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros en la Porción No. 2 del Sistema Transcaribe, para que este los use y administre durante el plazo de duración del presente Contrato de Prestación de Servicios y, a su terminación, proceda a restituirlos."

4. Fundamento de la modificación.

La presente modificación se sustenta en la facultad establecida en el Título Cuarto, Capítulo Uno, del Manual Transcaribe Operador, relativo a las modificaciones contractuales, cuyo numeral 6 dispone que los contratos pueden ser objeto de modificaciones en el marco del principio de la autonomía de la voluntad de las partes, y que toda modificación —suspensión, aclaración, adición, prórroga o ampliación del plazo de ejecución, entre otras— deberá realizarse por mutuo acuerdo entre las partes, durante el plazo de ejecución del respectivo contrato, y contar con la justificación y recomendación escrita del supervisor o interventor del contrato.

El presente informe constituye, precisamente, la justificación técnica y jurídica y la recomendación escrita del supervisor exigidas por el citado numeral 6 como presupuesto para la procedencia de la modificación contractual.

5. Consideraciones de la supervisión.

En ejercicio de las funciones de supervisión, esta Dirección pone de presente las siguientes consideraciones que respaldan la viabilidad de la modificación propuesta:

- Los cincuenta y cinco (55) buses adquiridos mediante el Contrato TC-CP-001-2025 están destinados exclusivamente a la operación de la Porción No. 2 del Sistema; su entrega al CONTRATISTA bajo la figura de comodato es la condición necesaria para incorporarlos a la operación y, con ello, garantizar la continuidad, cobertura y ampliación del servicio, en línea con la recuperación de la demanda registrada.
- La eliminación del párrafo adicionado por el Otrosí No. 3 restablece la redacción original de la Cláusula 17 y subsana el vacío contractual que hoy impide amparar los nuevos vehículos bajo el régimen de comodato, sin que ello altere el objeto ni desnaturalice el contrato de operación.
- La modificación propuesta versa únicamente sobre la Cláusula 17 del contrato y no comporta adición en valor ni prórroga del plazo de ejecución, ni modifica la fórmula de pago del contrato, razón por la cual no requiere la expedición de un nuevo Certificado de Disponibilidad Presupuestal ni la apropiación de recursos adicionales.
- La modificación se propone durante el plazo de ejecución del contrato, vigente en virtud del Otrosí No. 30, y por mutuo acuerdo entre las partes, en cumplimiento de las exigencias del Manual Transcaribe Operador.

6. Recomendación.

Con fundamento en los antecedentes normativos y contractuales expuestos, en la disponibilidad y necesidad de ampliación de la flota destinada a la Porción No. 2 del Sistema, y en las consideraciones técnicas, jurídicas y presupuestales precedentes, esta Dirección de Operaciones, en su calidad de supervisora del Contrato de Prestación de Servicios de Operación No. TC-CD-003-2015, RECOMIENDA:

Primero. Llevar a cabo la modificación de la Cláusula 17 del Contrato No. TC-CD-003-2015, consistente en eliminar el párrafo adicionado a dicha cláusula mediante el Otrosí Modificadorio No. 3, con el fin de que la disposición recupere su redacción original y permita amparar bajo el régimen de comodato o préstamo de uso la totalidad de los vehículos entregados por TRANSCARIBE S.A. al CONTRATISTA, incluidos los cincuenta y cinco (55) buses adquiridos mediante el Contrato TC-CP-001-2025 y los que en lo sucesivo se lleguen a adquirir.

Segundo. Suscribir el Otrosí No. 31 al Contrato No. TC-CD-003-2015, por resultar técnica, jurídica y presupuestalmente viable, y necesario para garantizar la continuidad y la ampliación de la prestación del servicio público de transporte masivo en la Porción No. 2 del Sistema, previo agotamiento de las aprobaciones contractuales que correspondan.

En consideración con las justificaciones técnicas y jurídicas emitidas en el presente informe, se recomienda continuar con el trámite de la modificación contractual y la consecuente suscripción del Otrosí No. 31, en beneficio de la prestación del servicio público de transporte en el Distrito de Cartagena de Indias.

Se emite el presente informe a los 15 días del mes de julio de 2026.



ÁLVARO TAMAYO JIMENEZ.
Director de Operaciones.
TRANSCARIBE S.A.



Proyecto Jurídico: Yisael Guallebona
Asesor Jurídico Externo D.O.-TC