



Bogotá D.C.

PERSONERIA DE BOGOTA 12-06-2017 02:57:56

Al Contestar Cite Este Nr.:2017EE672446 O 1 Fol:1 Anex:14

ORIGEN: Origen: Sd:323 - PD PARA LA COORDINACION DE VEEDURIAS
DESTINO: Destino: TRANSMILENIO SA/ALEXANDRA ROJAS LOPERA
ASUNTO: Asunto: INFORME RGP SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE
OBS: Obs.: LILIANA MEDINA

Doctora

ALEXANDRA ROJAS LOPERA

Gerente

Transmilenio S.A.

Avenida El Dorado No. 66-63

La ciudad

TRANSMILENIO S.A.16697

JUN 14 '17 PM 1:07

Asunto: Remisión informe Revisión a la Gestión Pública del Sistema Integrado de Transporte – SITP “Provisional”.

Respetada doctora Alexandra:

Dando cumplimiento a las funciones atribuidas por el Decreto Ley 1421 de 1993, Acuerdo 34 de 1993 y 514 de 2012, me permito dar traslado del informe de Revisión a la Gestión Pública del Sistema Integrado de Transporte – SITP “Provisional”, que se detalla a continuación:

Dependencia que adelanta la veeduría: Personería Delegada para Movilidad y Planeación Urbana

Entidad vigilada: Secretaria de Movilidad y Transmilenio S.A.

Fecha de inicio y terminación de veeduría: Primer semestre 2017

Antecedentes que dieron origen a la veeduría: De oficio

Observaciones presentadas:

1.- No ingreso del recaudo del SITP Provisional a la bolsa del SITP.

El SITP total tiene previstas **450 rutas** con una flota de **10.550 vehículos**. A la fecha, el SITP “provisional” viene operando **135 rutas**, con **5.084 vehículos** (prácticamente la mitad de los previstos para el SITP) a través de 53 empresas del antiguo TPC habilitadas; de manera que, prácticamente la mitad de la flota requerida viene operando bajo el esquema del SITP provisional, con un estimado de abordajes diarios que superan un millón trescientos cincuenta mil (1.350.000), que representa el 44% del total de pasajeros entre SITP y SITP “provisional”, con una tarifa vigente de \$1.550 pesos, alcanzando un recaudo diario en efectivo aproximado de dos mil cien millones de pesos (\$2.100.000.000) millones/día,

Al servicio de la ciudad



dinero que no ingresa a la bolsa del SITP, sino que es recaudado por los conductores y las propias empresas en su totalidad.

El recaudo del SITP se hace a través de un operador recaudador (Recaudo Bogotá S.A.S) y Transmilenio S.A. como Empresa Industrial y Comercial del Estado, obtiene un porcentaje de participación del 4% en el mismo, el cual no está obteniendo por el recaudo del SITP "provisional", que consecuentemente afecta las finanzas del Distrito, con el agravante que estos recursos se requieren para el reconocimiento de la participación económica de los operadores del SITP. Sin embargo, como no se cuenta con ellos, debe la Secretaría de Hacienda girar recursos para completar el déficit que se presenta, el cual, para el año 2017 se estima superará los setecientos mil (\$700.000.000) millones de pesos; por lo tanto cada día que pasa sin la eliminación del SITP **en su esquema provisional**, se afecta económicamente tanto a la SHD quien debe completar el faltante para remunerar a los concesionarios operadores, como a Transmilenio S.A. quien deriva sus utilidades de los ingresos del sistema.

2.- Retraso en los cronogramas de chatarrización para la disminución del excesivo parque automotor.

Uno de los objetivos de la implementación del SITP fue el de lograr la disminución del parque automotor para el transporte público de pasajeros que en el antiguo esquema del TPC superaba lo requerido. De acuerdo con los contratos de concesión del SITP, los actuales operadores están en la obligación de adquirir todo el parque automotor del antiguo TPC, bien sea para chatarrizarlo de acuerdo con los cronogramas establecidos por la Secretaría de Movilidad, o pintarlos de azul y operarlos, siempre y cuando no superen los 12 años de antigüedad. De acuerdo con el Decreto 190 de 2015, el cronograma de chatarrización expedido para los 7 operadores concesionarios (excluyendo a COOBUS y EGOBUS) debía estar cumplido en enero de 2016, pero según lo informado en la visita administrativa del pasado 14 de marzo de 2017, los concesionarios señalaron que no cumplirían este cronograma porque consideraban que de acuerdo con sus contratos los tiempos para cumplir su obligación contractual eran otros; e "hicieron caso omiso a la expedición del Decreto"; este asunto según se informó, se encuentra en fase de discusión con los operadores.

Ante esa situación, Transmilenio S.A., acudió a la figura de "Cesión Económica de Derechos", a través de la cual ha venido chatarrizando algunos (900 en el año 2016), comprándolos a sus propietarios con recursos del Distrito, a través del Fondo Cuenta creado para tal fin, para luego recobrarlos a los operadores (quienes finalmente son los de la obligación de adquirirlos) lo que aún no se ha dado. Por esta razón, no solo se ha retrasado el proceso de chatarrización que tiene como objeto la disminución del parque automotor sobrante, sino que se ha perjudicado a los pequeños propietarios del antiguo TPC a quienes no se les ha adquirido sus vehículos, (en el año 2017 no se adquirido ninguno).



3.- Deficiente calidad del servicio.

La prolongación del esquema del SITP Provisional, ha impedido que a los usuarios del transporte, se les preste servicio con vehículos más nuevos y amigables con el medio ambiente, ya que el SITP provisional, se está soportando en la normatividad vigente nacional que permite la operación de vehículos para el transporte público colectivo de pasajeros hasta con 20 años de antigüedad, mientras que si se tuviera implementado el SITP total, los vehículos, de acuerdo con los contratos de concesión, solo podrán operar hasta máximo 12 años de antigüedad, por lo tanto, el mantener indefinidamente el esquema del SITP provisional ha impedido la renovación del parque automotor, para un servicio de calidad y en condiciones de seguridad.

Adicionalmente, el sistema presenta dificultades a nivel medio ambiental y de seguridad de la operación, uno por las emisiones de gases de los vehículos viejos y dos, porque el sistema provisional no es controlable en lo relacionado con el mantenimiento y reparación de la flota, contrario a lo que sucede con el SITP en donde los contratos de concesión, contemplan la autorregulación ambiental y el mantenimiento de la flota, supervisados por una firma interventora que garantiza su cumplimiento.

4. – Falta de control del Distrito sobre la operación del SITP provisional.

En el esquema provisional, no se contempla que el ente gestor intervenga en la operación y que imponga las sanciones, desincentivos, multas o cualquier otra medida que fuese necesaria.

5. – Competencia nociva entre el SITP y el SITP Provisional.

Con la prestación del servicio mediante los dos esquemas simultáneamente, se genera competencia entre uno y otro, lo cual afecta los ingresos del SITP, puesto que muchos usuarios buscan el SITP provisional por tener una tarifa menor - \$1.550 frente a \$2.000, situación que afecta la participación económica en el negocio, tanto de Transmilenio S.A., como de los operadores concesionarios del SITP.

6.- Mayor costo para los usuarios.

Los usuarios se han visto afectados con un mayor costo en sus desplazamientos, toda vez que actualmente el SITP permite realizar trasbordos dentro de una ventana de tiempo de 95 minutos sin cobro, mientras que si el trasbordo se realiza hacia o desde el SITP "provisional", no existe ventana de tiempo y además se debe pagar un nuevo pasaje completo, lo cual evidentemente afecta a los ciudadanos de la capital.

Al servicio de la ciudad



7. – Desorden en la movilidad de la ciudad.

Los vehículos del SITP “provisional” no recogen a las personas en los paraderos, a pesar de estar contemplado en el manual de operación.

Cordialmente,



JUAN PABLO CONTRERAS LIZARAZO
Personero Delegado para Coordinación de Veedurías

Proyectó: Liliana Medina – Abogada Coordinación de Veedurías

COPIA NO CONTROLADA

TRANSMILENIO



**PERSONERIA DELEGADA PARA LA MOVILIDAD Y LA
PLANEACIÓN URBANA**

**REVISION A LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA SECRETARÍA
DE MOVILIDAD Y TRANSMILENIO S.A. EN LO
RELACIONADO CON EL FUNCIONAMIENTO DEL SITP
“provisional”**



JUAN PABLO CONTRERAS LIZARAZO

Personero Delegado Para Coordinación de Veedurías

ALVARO JOSÉ GIRALDO CADAVID

Personero Delegado para Movilidad y la Planeación Urbana

Abril 2017



TABLA DE CONTENIDO

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. LISTA DE ACRÓNIMOS**
- III. ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO**
 - 1. ANTECEDENTES**
 - 2. MARCO NORMATIVO**
- IV. OBJETIVOS**
 - 1. GENERAL**
 - 2. ESPECÍFICOS**
- V. EL SITP PROVISIONAL**
 - 1 – Comparativo entre SITP y SITP “provisional”**
- VI. CONCLUSIONES**
- VII. RECOMENDACIONES**



I. INTRODUCCIÓN

La Personería de Bogotá en cumplimiento de su función de revisión de la gestión pública ejerce funciones de veeduría conforme a lo dispuesto en el Artículo 5° del Acuerdo 34 de 1993, modificado por los Acuerdos Distritales 182 y 183 de 2005 y en el Artículo 178 de la Ley 136 de 1994, con las cuales se busca *"advertir oportunamente a los grupos de interés sobre riesgos y posibles irregularidades en la gestión pública distrital, que puedan afectar la protección de intereses de la sociedad y la materialización de los derechos"*.

Mediante el Acuerdo 34 de 1993, *"por el cual se organiza la Personería de Santafé de Bogotá, se establece su estructura básica, se señalan las funciones de sus dependencias, la planta de personal y se dictan otras disposiciones"*, se creó la Personería Delegada para la Vigilancia Administrativa III (Secretaría de Tránsito y Transportes, Inspecciones de Tránsito, Secretaría de Educación y Diligencias Preliminares, Vigilancia Judicial), llamada hoy, Personería Delegada para la Movilidad y la Planeación Urbana, en razón a la modificación en su denominación dispuesta a través del Art. 40 del Acuerdo 514 de 2012.

A la Personería Delegada Para Movilidad y Planeación Urbana corresponde, en cumplimiento de su función veedora, velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los acuerdos y las sentencias judiciales; recibir quejas y reclamos sobre el funcionamiento de la administración; procurar la efectividad de los derechos e intereses de los asociados; vigilar la conducta oficial de los empleados y trabajadores del Distrito y verificar que desempeñen cumplidamente sus deberes, todo de conformidad con las disposiciones vigentes (Art. 3° Acuerdo 34 de 1993), particularmente respecto de las entidades del sector de movilidad y planeación urbana, entre ellas, la Secretaría de Movilidad a quien el Acuerdo Distrital 257 de 2006, que conformó el Sector de Movilidad, le asignó dos grandes funciones: como autoridad de tránsito y como autoridad de transporte. AUTORIDAD DE TRÁNSITO: Posee las funciones de control y vigilancia en materia de tránsito, que incluyen la facultad sancionatoria sobre toda persona o vehículo que circule por las vías. (Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito y Ley 1383 de 2010 Modifica el Código). AUTORIDAD DE TRANSPORTE: Es titular de las funciones de planificación, organización, control y vigilancia en materia de transporte.

La Empresa Transmilenio S.A., entidad encargada, conforme al Acuerdo 9 de 1999, de *"la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público urbano masivo de pasajeros en el Distrito capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor"* y mediante Decreto 309 de 2009 *"Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá"*, Transmilenio S.A. 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 TPC al transporte público masivo".

En el marco regulativo señalado en precedencia, la Personería Delegada para la Movilidad y la Planeación Urbana consideró de vital importancia, dadas, de una parte, las quejas recibidas en esta Entidad y pronunciamientos hechos por el H. Concejo de la ciudad, y de otra parte, las obligaciones contractuales tanto de operadores concesionarios del SITP como de Transmilenio S.A., realizar una revisión a la gestión pública de la Secretaría de Movilidad y de Transmilenio S.A., concretamente respecto a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros colectivo en la ciudad, bajo el esquema de SITP "Provisional", dadas las afectaciones que la prolongación en el tiempo de este esquema provisional viene generando en usuarios y a la misma administración Distrital. La importancia de esta veeduría radica en que el servicio de transporte público de pasajeros en la ciudad de Bogotá se ha convertido en un tema neurálgico y de alta sensibilidad e impacto para los ciudadanos y visitantes, quienes reclaman rápidas acciones de la administración para la prestación de un servicio de calidad, seguro y amigable ambientalmente, lo cual exige un accionar también de la Personería en procura de su mejora.





II. LISTA DE ACRÓNIMOS

- SITP : Sistema Integrado de Transporte Público
- TPC : Transporte público colectivo
- SDM : Secretaría Distrital de Movilidad





III. ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO

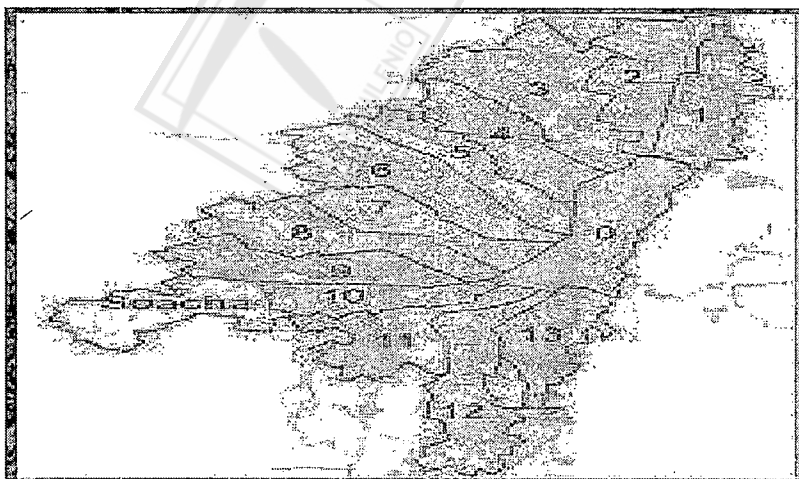
1. ANTECEDENTES y DIAGNÓSTICO

EL Sistema Integrado de Transporte Público SITP

El Sistema Integrado de Transporte Público – SITP es un sistema de transporte público de pasajeros que incluye un componente troncal (buses articulados rojos que se desplazan por carriles exclusivos denominados troncales), un componente zonal (rutas urbanas, buses azules, vino tinto y anaranjados, que se desplazan compartiendo la vía con el tráfico mixto), un componente férreo (futuro metro o tranvía) y el componente aéreo (cable aéreo que ya se construye en Ciudad Bolívar).

El Sistema Integrado de Transporte Público- SITP fue diseñado para una operación zonal, para lo cual se dividió la ciudad en 14 zonas (1) Usaquén, 2) Engativá, 3) Fontibón, 4) San Cristóbal, 5) Suba Oriental, 6) Suba Centro, 7) Calle 80, 8) Tintal – Zona franca, 9) Kennedy, 10) Bosa, 11) Perdomo, 12) Ciudad Bolívar, 13) Usme, más una neutra.

Mediante la Licitación de Transmilenio S.A. No. TMSA-04 de 2009, se seleccionaron 9 operadores para que a través de contratos de concesión, explotaran de manera preferencial y no exclusiva, la prestación del servicio público de transporte de pasajeros bajo el esquema del SITP, en 13 de las 14 zonas mencionadas. Dichos contratos se hicieron por un término de 24 años, iniciando la operación del componente zonal en septiembre de 2012, cuando rodó el primer bus azul.



Zonas de operación del SITP



Operadores del SITP:

CONCESIONARIO	No. CONTRATO	ZONA
ESTE ES MI BUS S.A.S	001 DE 2010	7) CALLE 80 SIN OPERACIÓN TRONCAL
ESTE ES MI BUS S.A.S	002 DE 2010	8) TINTAL ZONA FRANCA SIN OPERACIÓN TRONCAL
TRANSPORTE INTEGRADO DE BOGOTA S.A.S. ETIB S.A.S.	003 DE 2010	10) BOSA SIN OPERACIÓN TRONCAL
SOCIEDAD GMOVIL S.A.S.	004 DE 2010	2) ENGATIVÁ CON OPERACIÓN TRONCAL
SOCIEDAD OPERADOR SOLIDARIO DE PROPIETARIOS TRANSPORTADORES COOBUS S.A.S.	005 DE 2010	3) FONTIBÓN CON OPERACIÓN TRONCAL
SOCIEDAD MASIVO CAPITAL S.A.S.	006 DE 2010	5) SUBA ORIENTAL SIN OPERACIÓN TRONCAL
SOCIEDAD MASIVO CAPITAL S.A.S.	007 DE 2010	9) KENNEDY SIN OPERACIÓN TRONCAL
SOCIEDAD CONSORCIO EXPRESS S.A.S.	008 DE 2010	4) SAN CRISTOBAL CON OPERACIÓN TRONCAL
SOCIEDAD CONSORCIO EXPRESS S.A.S.	009 DE 2010	1) USAQUEN CON OPERACIÓN TRONCAL
SOCIEDAD ORGANIZACIÓN SUMA S.A.S.	010 DE 2010	12) CIUDAD BOLIVAR SIN OPERACIÓN TRONCAL
SOCIEDAD TRANSPORTE ZONAL INTEGRADO S.A.S. TRANZIT S.A.S.	011 DE 2010	13) USME SIN OPERACIÓN TRONCAL
SOCIEDAD EGOBUS S.A.S.	012 DE 2010	6) SUBA CENTRO SIN OPERACIÓN TRONCAL
SOCIEDAD EGOBUS S.A.S.	013 DE 2010	11) PERDOMO SIN OPERACIÓN TRONCAL

La implementación del sistema fue alterada porque 2 de los operadores, responsables de más del 35% de la operación total prevista (concesionarios de la zonas de Fontibón Suba y Perdomo) fueron intervenidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte en el año 2014, al encontrar irregularidades en la prestación del servicio EGOBUS Y COOBUS. La primera, fue sancionada por falta de gobernabilidad y presuntas irregularidades referentes al pago de rentas a los propietarios, obligaciones relacionadas con la operación, retraso en la vinculación de la flota, pago de conductores, omisión en la entrega de información financiera.



entre otros incumplimientos. La segunda, además de la ausencia de gobernabilidad, incurrió según la superintendencia, en falta de definición del plan de negocios que garantizara el cierre financiero, capital suscrito y pagado con inconsistencias, cuentas por cobrar a los accionistas en mora superior a 322 días e inobservancia al pacto de cumplimiento suscrito con Transmilenio S.A. Estas empresas funcionaron parcialmente hasta abril de 2016, cuando se les declaró la caducidad del contrato por parte de Transmilenio S.A.; en la actualidad estas dos empresas no son operadores del SITP, y se encuentran en proceso de liquidación por orden de la Superintendencia de Sociedades.

Como una medida para cubrir la ausencia de estos operadores, y con el fin de garantizar la prestación del servicio público de transporte en la ciudad, la administración Distrital decidió, continuar operando esas rutas, con las empresas antiguas del Transporte Público Colectivo – TPC-, que para ese momento ya habían debido desaparecer y la SDM habilitó, por lo tanto, a las 53 empresas que venían prestando ese antiguo sistema de transporte público colectivo, habilitación de carácter temporal, hasta tanto se tome una decisión sobre quién y mediante qué mecanismo operarán las zonas abandonadas por COOBUS y EGOBUS.

Es así como surge el SITP PROVISIONAL, con esas empresas que aún hoy, se encuentran habilitadas para operar, por la SDM.

Se pretende la presente acción de veeduría, en procura de salvaguardar el Derecho de los ciudadanos usuarios del transporte público colectivo de pasajeros, a un transporte de calidad, seguro y ambientalmente amigable, y debidamente integrado, como lo pretende el SITP, lo cual no está sucediendo, como se verá más adelante en el presente informe, además de advertir a la Secretaría de Movilidad y a Transmilenio S.A. sobre posibles repercusiones en las finanzas distritales que podría llegar a posible detrimento patrimonial y que a su vez puede también configurar conductas disciplinarias. Con esta veeduría se propenderá por salvaguardar el derecho que asiste a los usuarios y propender por la mejora en el servicio de transporte público en un tema tan sensible como el de la movilidad.

2 - MARCO NORMATIVO

Acuerdo 4 de 1999: Por el cual se autoriza la constitución de la empresa del Tercer Milenio Transmilenio. Art 2: *"corresponde a Transmilenio S.A. la gestión organización y planeación del servicio de transporte público urbano masivo de pasajeros en el Distrito capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, en las condiciones que señalen las normas vigentes, las autoridades competentes y sus propios estatutos"*.

Acuerdo Distrital 257 de 2006: Conformó el Sector de Movilidad, le asigna dos grandes funciones a la Secretaría Distrital de Movilidad: como autoridad de tránsito y como



autoridad de transporte.

AUTORIDAD DE TRÁNSITO: Posee las funciones de control y vigilancia en materia de tránsito, que incluyen la facultad sancionatoria sobre toda persona o vehículo que circule por las vías. (Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito y Ley 1383 de 2010 Modifica el Código).

AUTORIDAD DE TRANSPORTE: Es titular de las funciones de planificación, organización, control y vigilancia en materia de transporte.

Decreto 831 de 1999: "Art. 8.- *Condiciones Técnicas y Operativas del Sistema Transmilenio. Corresponde a TRANSMILENIO S.A., la determinación de las condiciones y estándares de funcionamiento del Sistema Transmilenio en todos los aspectos que se relacionen con su operatividad en condiciones de seguridad, continuidad y regularidad del servicio.*"

Escritura Pública 1528 de 2002 – Acto de constitución de la sociedad Transmilenio S.A., precisa: "Que la empresa TransMilenio S.A. tiene como misión mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Capital y la competitividad de la ciudad tanto en plano nacional como en el internacional, mediante la implantación del primer sistema de transporte público masivo urbano de pasajeros, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor en el distrito Capital y su área de influencia"

Decreto 319 de 2006. "Plan Maestro de Movilidad". Estableció la obligación de implementar un Sistema Integrado de Transporte Público - SITP- en la ciudad, el cual integraría el sistema de transporte público colectivo TPC y el sistema de transporte público masivo de la ciudad.

Decreto Distrital 486 de 2006 : Asignó a Transmilenio S.A. las funciones de "integración, evaluación, y seguimiento de la operación del SITP, así como adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración del transporte colectivo TPC, con el actual Sistema de transporte público masivo"

Acuerdo 4 de 2007: Transmilenio S.A. tiene la responsabilidad por la integración, evaluación y seguimiento de la operación del Sistema Integrado de Transporte Público y la puesta en marcha con todos sus componentes operacionales y contractuales.

Contratos de concesión. Con los operadores del componente zonal del SITP.

Decreto 309 de 2009 (crea el SITP). "Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá": El artículo 8 del decreto 309 de 2009 establece, que según el Acuerdo Distrital 4 de 1999 y Decretos Distritales 319 y 486 de 2006, Transmilenio S.A. 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 TPC al transporte público masivo".



En su eje estructurante precisa, que de conformidad con lo establecido en el Plan Maestro de Movilidad, el SITP es el eje estructurante del sistema de movilidad en Bogotá, para todos los efectos se considera prioritario para la ciudad su desarrollo, expansión e implementación.

Define los principales lineamientos para la implementación del SITP, relacionados con la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público; las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público; así como para la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo, control e información y servicio al usuario del sistema.

Acuerdo 489/12 "Plan de Desarrollo Bogotá Humana", estableció:

Eje II, Art 24 "Objetivos" numeral 2 *"Construir un sistema de movilidad con enfoque ambiental y humano. Se promoverá que las necesidades básicas de movilidad y acceso de las personas al transporte en la ciudad se cumpla de manera eficiente y segura....."*

Programa Movilidad Humana- Art 28: *dará prioridad al transporte masivo sobre el particular...*, *"mejorar las condiciones de la movilidad de los ciudadanos mediante un sistema de transporte público masivo con equidad, CALIDAD, más limpio y seguro..."*
Implementación del SITP: "para ofrecer un óptimo servicio de transporte público zonal, entrará en operación el SITP.... La Ciudad debe avanzar hacia la consolidación e integración efectiva el sistema".

Acuerdo 645 de 2016 (Plan de Desarrollo) *"Bogotá Mejor para Todos"* 2016-2020.

Art. 27. *"Mejor Movilidad Para Todos"*, establece mejorar la calidad de la movilidad y su accesibilidad. El eje estructurador de este programa es el SITP y el Metro.

IV – OBJETIVOS

1 – GENERAL

Verificar el estado de avance en la implementación del SITP y las implicaciones que el esquema del SITP "provisional" viene teniendo en la prestación del sistema de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito.

2- ESPECÍFICOS

- Conocer el estado de avance en la implementación del SITP y razones para que no se haya logrado su implementación total.



- Conocer el estado del esquema del SITP provisional y hasta cuándo se mantendrá.
- Definir las afectaciones que el esquema SITP "provisional" viene generando tanto a los usuarios como al Distrito.

V - EL SITP "Provisional"

Como se mencionó anteriormente, la administración para garantizar la continuidad en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, como consecuencia de la salida de operación de dos operadores del SITP, COOBUS y EGOBUS, decidió continuar prestando el servicio mediante un esquema que denominó SITP "Provisional". El acto administrativo mediante el cual se establece el esquema de rutas provisionales del SITP es el **Decreto 190 de 2015 "Por el cual se definen los lineamientos para la finalización de la etapa de transición del transporte público colectivo al SITP, establecida mediante Decreto 156 de 2011"**, el cual dispuso que a partir de junio 1/15 la SDM cancelaría todos los permisos de operación de rutas a las empresas del antiguo TPC y se les expedirían entonces permisos de operación especial y transitorio, para servir como rutas provisionales del SITP, con el fin de "garantizar la continuidad de la prestación del servicio de transporte público, en condiciones de calidad, seguridad, accesibilidad y complementariedad con el SITP".

El Decreto 190 de 2015 además estableció en su artículo cuarto que: "el servicio de transporte que se preste a través del permiso de operación especial y transitorio será planeado, gestionado y controlado por Transmilenio S.A., para lo cual expedirá un reglamento operativo que será de obligatorio cumplimiento por los prestadores del servicio".

Como consecuencia de lo anterior, Transmilenio S.A. expide la Resolución 347 de junio 16/15 "por la cual se adopta el reglamento de operación en el marco del Decreto 190/15", en el que se resalta el compromiso de las empresas operadoras por el mantenimiento correctivo y preventivo de la flota y el cumplimiento del mecanismo de integración tarifaria **cuando Transmilenio S.A. lo ordene** (estos vehículos no tienen lector de tarjetas sino el dinero lo continúan recibiendo los conductores). Igualmente, establece un cronograma para la desintegración de los vehículos del TPC existentes y que operaran el SITP "provisional".

Seguidamente, la Secretaría de Movilidad expidió la Res. 518/15 que le otorgó permiso de operación provisional por dos meses (2) a las empresas del antiguo TPC, permiso que ha venido ampliando sucesivamente mediante Resoluciones 945/15, 156 de marzo 8/16, 214 de junio 14/16 y 260 de septiembre 14/16 y la más reciente, Resolución 046 de marzo 14 de 2017, que las habilita hasta el 14



de junio del presente año 2017. De acuerdo a lo manifestado en acta de visita administrativa practicada por esta Delegada a Transmilenio S.A., en marzo 14 /17, las prórrogas continuarán hasta que la Administración Distrital defina cómo se van a operar las zonas que fueron concesionadas a las empresas que salieron de operación y hasta que se logre una integración total del sistema, estimándose por parte de la Empresa Transmilenio S.A., que se tendrá una solución para el SITP "provisional" a comienzos del años 2018, incluyendo el tema de integración tarifaria, toda vez que la tarifa para SITP es de \$2000 (a partir de abril 1/17) y se paga mediante tarjeta de acceso sistema y de \$1.550 para SITP Provisional que se paga en efectivo al conductor.

De otra parte, es importante también precisar que los contratos de concesión del SITP establecen en su clausula 23 "Derechos de *Transmilenio* ", entre otros, el derecho a recibir una remuneración por la concesión que otorga al concesionario dentro del SITP, con cargo a los recursos el sistema, es decir Transmilenio S.A., por su condición de empresa Industrial y Comercial del estado, también deriva una utilidad y participación económica correspondiéndole un porcentaje (4%) de los recaudos por venta de pasajes. De otra parte la clausula 66 precisa que: "Obtendrá a título de participación en los beneficios económicos derivados de la explotación del sistema durante la vigencia del contrato, un porcentaje del total de los recursos del fondo principal". Por lo tanto, es importante tener presente que Transmilenio S.A. también genera utilidades y deriva sus ingresos del porcentaje que le corresponde de la venta de pasajes; caso contrario, no la hace del recaudo del SITP provisional, porque estos dineros no ingresan a la bolsa general del SITP sino que son recaudados en efectivo directamente por los conductores y permanecen en manos de las empresas habilitadas provisionalmente para operar. Por esta razón, tal y como lo han registrado los medios de comunicación, la Contraloría Distrital abrió proceso de responsabilidad fiscal contra la gerente de Transmilenio S.A. por este presunto detrimento patrimonial, que calculaban al finalizar el año 2016 superaba los \$2.800 millones por mantener el esquema del SITP provisional y ordenó el embargo de sus cuentas, por lo tanto, esta cifra se incrementará en la medida que se prolongue el esquema del SITP provisional.

El SITP, de acuerdo con acta de visita administrativa realizada a Transmilenio S.A. en marzo 14/16, viene operando a esa fecha con 278 rutas y una flota de 6.600 vehículos (azules), que son propiedad de los operadores concesionarios, registrando unas validaciones diarias (abordajes de pasajeros) de aproximadamente 1.700.000/día, mientras que el esquema provisional del SITP se viene operando para 135 rutas, con 5.084 vehículos, mediante 53 empresas del antiguo sistema de transporte aún hoy habilitadas por la SDM, como se mencionó anteriormente, con un estimado de abordajes diarios de 1.358.000 pasajeros, que representa un recaudo en dinero efectivo diario de aproximadamente \$2.100.000.000, que son recogidos directamente por los conductores y las empresas operadoras. Por lo tanto el SITP "provisional" esta movilizandohoy el 44% de los pasajeros que abordan rutas urbanas en la ciudad.



V – 1 COMPARATIVO ENTRE SITP Y SITP “provisional”

CARACTERÍSTICA	SITP	SITP Provisional
COLOR DE LA FLOTA	Azul. Hay uniformidad para fácil identificación	Diversos colores. Cada vehículo tiene un color diferente dependiendo de la empresa a la que se encuentren afiliados (53 empresas), lo que genera confusión y desorden urbano.
MODELO VEHÍCULO	De acuerdo con los pliegos de la licitación y contratos de concesión, no pueden superar los 12 años de antigüedad, obligando una renovación más temprana en procura de mejorar la calidad de la operación. Es una exigencia contractual superior a la norma Nacional	Se rigen por la norma Nacional (Código Nacional de Tránsito). Operables hasta los 20 años de antigüedad.
OPERACIÓN EN RUTA	De acuerdo con el manual de operación del SITP, solo pueden recoger y dejar pasajeros en paraderos demarcados, so pena de imposición de desincentivos (multas) al operador y sanciones al conductor.	A pesar que el reglamento de operación les exige detenerse en paraderos demarcados, dejan y recogen en cualquier parte de la vía como lo hacía el antiguo esquema de transporte - TPC de donde provienen, sin control. No hay vínculo contractual que permita sanciones.
CONTROL DE FRECUENCIAS	Se tienen frecuencias establecidas y autorizadas por	A pesar de haber expedido un reglamento de operación (Res. 347



	<p>Transmilenio S.A. para cada ruta, debidamente controladas por los centros de control ubicados para tal fin y sistema de GPS, todos los vehículos de la flota cuentan con una Unidad Lógica Instalada. Su incumplimiento acarrea desincentivos (Multas) al operador.</p>	<p>de 2015), no se ejerce un control directo por parte de Transmilenio S.A., prácticamente se reduce a autocontrol directamente por la empresa operadora. No hay relación contractual con el ente gestor (Transmilenio S.A.) que permita sanciones por el incumplimiento en las frecuencias de paso. El reglamento precisa que Transmilenio S.A. se apoyará en la SDM y en la autoridad de tránsito, pero que "la responsabilidad de la calidad del servicio esta cargo de la empresa prestadora".</p>
CONTROL EMISIONES Y CONTAMINACIÓN	<p>Los contratos de concesión imponen límites de emisiones más exigentes que la normatividad nacional para el transporte urbano, además obligan el autocontrol y autoregulación, con reportes periódicos a Transmilenio S.A., además su supervisión se hace a través de la interventoría que se tiene contratada para tal fin. La cláusula 27 de los contratos exigen medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación de los impactos ambientales. Programas de mantenimiento</p>	<p>EL reglamento de operación no hace alusión a este aspecto. Por lo tanto, su control se reduce a los operativos que en vía puedan realizar las autoridades ambientales y de tránsito, de acuerdo a la norma nacional.</p>



		preventivo y correctivo.	
CONTROL CUMPLIMIENTO DE LA OPERACIÓN Y OBLIGACIONES CONTRACTUALES	AL	Transmilenio S.A. expidió manual de operación del SITP, que es parte del contrato de concesión. Ejerce control a través de un contratista interventor quien reporta los incumplimientos para hacer los requerimientos respectivos, imposición de multas y actuaciones administrativas a que haya lugar.	No existe control de parte de ente gestor Transmilenio S.A., por cuanto no hay una relación contractual con las empresas que operan estas rutas.
RELACION CONTRACTUAL		Los operadores tienen una vinculación contractual con Transmilenio S.A., contratos de concesión, que les impone obligaciones definidas y contempla sanciones correspondientes.	Las empresas que operan el SITP Provisional no tiene ninguna relación contractual con Transmilenio S.A., solo con la SDM quien les expide los permisos de operación provisionales.
RECAUDO		El recaudo por venta de pasajes se hace a través de un operador RECAUDO BOGOTA S.A.S., quien expide tarjetas, controla los accesos de pasajeros y consigna el recaudo en la bolsa del SITP (fiduciaria), de la cual se saca el dinero para remunerar a los operadores, al recaudador y Transmilenio S.A. obtiene también, como empresa industrial y comercial del estado que es, una participación en el negocio, tal y como se contempla en las	El recaudo se hace en dinero en efectivo directamente por el conductor del vehículo y queda en su totalidad en manos de la empresa que opera. No ingresa a formar parte de la bolsa del SITP ni de la base para el cálculo del porcentaje que corresponde a Transmilenio S.A., por lo tanto deja de percibir ingresos.



		clausulas 23 y 66 de los contratos de concesión.	
ACCESO PASAJEROS	DE	Se hace mediante tarjeta electrónica que descuenta el valor en el torniquete de acceso al vehículo. El conductor no maneja dinero.	El conductor recauda el efectivo, el cual no ingresa a la bolsa común del SITP, por lo tanto queda en su totalidad para la empresa que opera la ruta y Transmilenio S.A. no obtiene un porcentaje y una participación económica.
REMUNERACION OPERADORES	A	De acuerdo con los contratos de concesión, se tiene prevista la fórmula matemática para remunerarlos, donde su principal componente es el número de kilómetros recorridos. Si lo recaudado y que ingresa a la bolsa del sistema es insuficiente, la Secretaría de Hacienda gira al Fondo de estabilización tarifaria el faltante (el cual se estima en más de \$700.000 millones para el año 2017).	La empresa habilitada provisionalmente para operar, se remunera a si misma del dinero recaudado en efectivo directamente por el conductor sin rendir cuentas a nadie.
PARTICIPACION ECONOMICA DE TRANSMILENIO EN EL NEGOCIO	DE S.A.	De acuerdo con los contratos de concesión, a Transmilenio S.A., como ente gestor del SITP le corresponde un porcentaje del recaudo para generar sus utilidades por su calidad de empresa industrial y comercial del estado	El recaudo por la operación de sus rutas lo toma en su totalidad la empresa operadora y no participa a Transmilenio S.A.
TARIFA		La tarifa era de \$1.700 y a partir de abril 1/17 se incrementó a \$2.000	La tarifa es de \$1.550 y \$1.600 en la noche. Esta diferencia puede eventualmente generar



		competencia, especialmente en las rutas que se mueven por los mismos corredores viales.
TRANSBORDOS	Se puede realizar transbordo dentro del sistema (buses zonales azules a troncales rojos o entre zonales azules) dentro de una ventana de tiempo de 75 minutos con pago de \$300 y a partir de abril 1/17, la ventana se incrementó a 90 minutos y transbordo de \$0 (no se cobrará).	Como no esta integrado con el SITP, al transbordar hacia o desde un bus del SITP tradicional a uno del SITP Provisional, se debe pagar un nuevo pasaje completo. No existe el concepto de ventana de tiempo.
FONDO PARA EL FACTOR DE LA CALIDAD DEL SERVICIO (se creó para financiar desintegración de vehículos que deben salir de operación por antigüedad)	Los concesionarios operadores del SITP ya no aportan a este Fondo. Los operadores tiene la obligación contractual de adquirir el parque automotor que proviene del TPC, bien sea en modalidad de venta o de renta, para chatarrizarlo u operarlo (si tiene menos de 12 años).	A las empresas que operan el SITP provisional se les sigue liquidando, por parte de la SDM, quincenalmente, este factor, el cual deben consignar en la Fiduciaria correspondiente, para financiar la chatarrización.
MANTENIMIENTO DE LA FLOTA	Los contratos de concesión contemplan exigencias precisas en materia de mantenimiento, correctivo y preventivo reparación de vehículos, talleres, repuestos y su control se realiza a través de la interventoría de los contratos. Estando además sujetos a sanciones y multas por incumplimiento.	El Decreto 190/15 (creó SITP provisional), menciona la obligación del prestador por el mantenimiento preventivo y correctivo de la flota, pero el reglamento de operación solo hace mención a la obligación de una revisión tecnicomecánica de Ley.



Registro fotográfico de malas prácticas del SITP provisional:

No se detienen en paraderos habilitados, no se respeta la puerta para el ingreso de pasajeros.



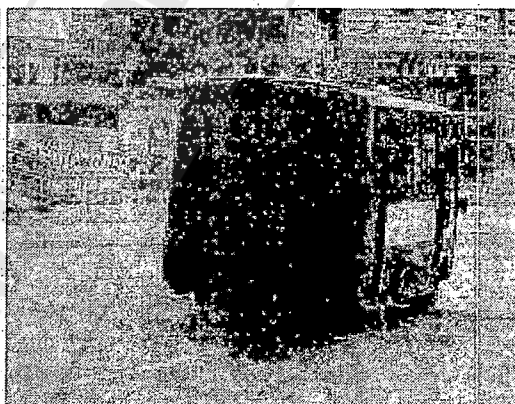
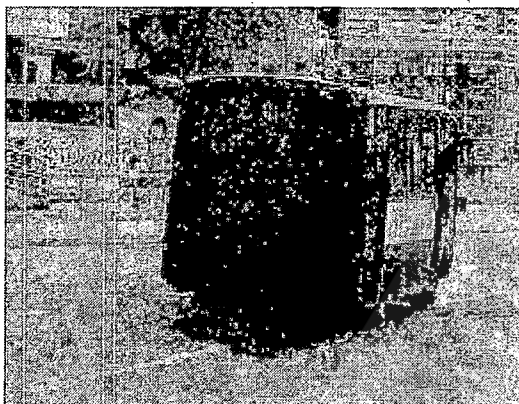
Competencia entre los dos esquemas:



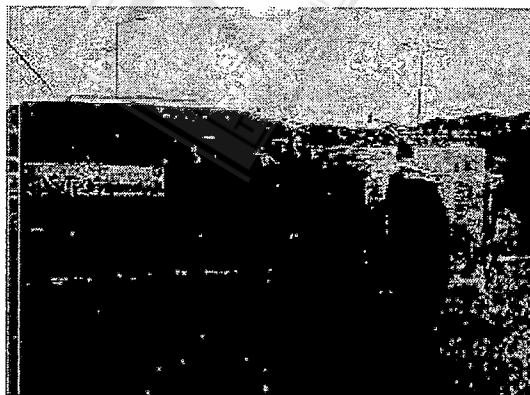


Contaminación:

Deficiente control de emisiones

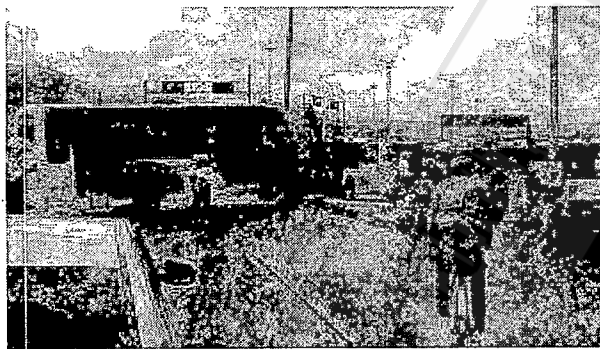


Accidentalidad





Buses viejos y sin control de mantenimiento por parte del ente gestor:



Buen humor ciudadano que refleja el sentir de los usuarios frente al esquema provisional del SITP





VI. CONCLUSIONES

De acuerdo a lo señalado, se considera que las sucesivas prórrogas del esquema del SITP "provisional", produce afectaciones no solo para la prestación del servicio público de transporte en sí mismo, sino para la estabilidad del sistema y las finanzas del Distrito, por lo siguiente:

1.- No ingreso del recaudo del SITP Provisional a la bolsa del SITP.

El SITP total tiene previstas **450 rutas** con una flota de **10.550 vehículos**. A la fecha, el SITP "provisional" viene operando **135 rutas**, con **5.084 vehículos** (prácticamente la mitad de los previstos para el SITP) a través de 53 empresas del antiguo TPC habilitadas; de manera que, prácticamente la mitad de la flota requerida viene operando bajo el esquema del SITP provisional, con un estimado de abordajes diarios que superan un millón trescientos cincuenta mil (1.350.000), que representa el 44% del total de pasajeros entre SITP y SITP "provisional", con una tarifa vigente de \$1.550 pesos, alcanzando un recaudo diario en efectivo aproximado de dos mil cien millones de pesos (\$2.100.000.000) millones/día, dinero que no ingresa a la bolsa del SITP, sino que es recaudado por los conductores y las propias empresas en su totalidad.

En este punto, es preciso señalar que, el recaudo del SITP se hace a través de un operador recaudador (Recaudo Bogotá S.A.S) y Transmilenio S.A., como Empresa Industrial y Comercial del Estado, acorde con los contratos de concesión del SITP, obtiene un porcentaje de participación del 4% en el mismo, el cual no está obteniendo por el recaudo del SITP "provisional", que consecuentemente afecta las finanzas del Distrito, con el agravante que estos recursos se requieren para el reconocimiento de la participación económica de los operadores del SITP. Sin embargo, como no se cuenta con ellos, debe la Secretaría de Hacienda girar recursos para completar el déficit que se presenta, el cual, para el año 2017 se estima superará los setecientos mil (\$700.000.000) millones de pesos; por lo tanto cada día que pasa sin la eliminación del SITP **en su esquema provisional**, se afecta económicamente tanto a la SHD quien debe completar el faltante para remunerar a los concesionarios operadores, como a Transmilenio S.A. quien deriva sus utilidades de los ingresos del sistema.



2.- Retraso en los cronogramas de chatarrización para la disminución del excesivo parque automotor.

Uno de los objetivos de la implementación del SITP fue el de lograr la disminución del parque automotor para el transporte público de pasajeros que en el antiguo esquema del TPC superaba lo requerido. De acuerdo con los contratos de concesión del SITP, los actuales operadores están en la obligación de adquirir todo el parque automotor del antiguo TPC, bien sea para chatarrizarlo de acuerdo con los cronogramas establecidos por la Secretaría de Movilidad, o pintarlos de azul y operarlos, siempre y cuando no superen los 12 años de antigüedad. De acuerdo con el Decreto 190 de 2015, el cronograma de chatarrización expedido para los 7 operadores concesionarios (excluyendo a COOBUS y EGOBUS) debía estar cumplido en enero de 2016, pero según lo informado en la visita administrativa del pasado 14 de marzo/17, los concesionarios señalaron que no cumplirían este cronograma porque consideraban que de acuerdo con sus contratos los tiempos para cumplir su obligación contractual eran otros, e “hicieron caso omiso a la expedición del Decreto”; este asunto según se informó, se encuentra en fase de discusión con los operadores.

Ante esa situación, Transmilenio S.A., acudió a la figura de “Cesión Económica de Derechos”, a través de la cual ha venido chatarrizando algunos (900 en el año 2016), comprándolos a sus propietarios, con recursos del Distrito, a través del Fondo cuenta creado para tal fin, para luego recobrarlos a los operadores (quienes finalmente son los de la obligación de adquirirlos) lo que aún no se ha dado. Por esta razón, no solo se ha retrasado el proceso de chatarrización que tiene como objeto la disminución del parque automotor sobrante, sino que se ha perjudicado a los pequeños propietarios del antiguo TPC a quienes no se les adquieren sus vehículos, por cuanto durante el año 2017 no se adquirió ningún vehículo.

3.- Deficiente calidad del servicio.

La prolongación del esquema del SITP Provisional, ha impedido que a los usuarios del transporte, se les preste servicio con vehículos más nuevos y amigables con el medio ambiente, ya que el SITP provisional, se está soportando en la normatividad vigente nacional que permite la operación de vehículos para el transporte público colectivo de pasajeros hasta con 20 años de antigüedad, mientras que si se tuviera implementado el SITP total, los vehículos, de acuerdo



con los contratos de concesión, solo podrán operar hasta máximo 12 años de antigüedad, por lo tanto, el mantener indefinidamente el esquema del SITP provisional ha impedido la renovación del parque automotor, para un servicio de calidad y en condiciones de seguridad.

Adicionalmente, también se tiene una incidencia medioambiental por el tema de emisiones y de seguridad de la operación, puesto que no solamente se está operando con vehículos viejos, sino que no es controlable bajo el esquema del SITP "provisional" por parte de Transmilenio S.A., lo relacionado con el mantenimiento y reparación de la flota, ni las emisiones, como si lo hace con el SITP en donde los contratos de concesión, contemplan la autorregulación ambiental y el mantenimiento de la flota, los cuales están supervisados por una firma interventora que garantiza su cumplimiento. De acuerdo con visita administrativa Transmilenio S.A menciona que para el "provisional" solamente se tiene expedido el reglamento de operación (Res. 347/15), y solo requiere a las empresas informes de cumplimiento, pero no cuenta con interventoría ni con elementos para sancionar su desacato, pues no tienen un vínculo contractual, como si lo contemplan los contratos de concesión del SITP.

4. – Falta de control del Distrito sobre la operación del SITP provisional.

Prácticamente, la operación del SITP "provisional", no es controlable por parte del ente gestor del SITP- Transmilenio S.A., como si lo es la operación del SITP, en virtud de lo contemplado en los contratos de concesión. En el provisional, se carece de la posibilidad de que el ente gestor intervenga en la operación y que imponga las sanciones, desincentivos multas o cualquier otra medida que fuese necesaria.

5. – Competencia nociva entre el SITP y el SITP Provisional.

Con la prestación del servicio mediante los dos esquemas simultáneamente, se genera competencia entre uno y otro, lo cual afecta los ingresos del SITP, puesto que muchos usuarios buscan el SITP provisional por tener una tarifa menor - \$1.550 frente a \$2.000, situación que afecta la participación económica en el negocio, tanto de Transmilenio S.A., como de los operadores concesionarios del SITP.

De otra parte, muchas de las rutas del SITP "provisional" comparten importantes corredores viales no solo con las rutas del SITP, sino con troncales del servicio de



articulados, como la carrera 10, la calle 26, la Kra 7° y la Avda. 68 entre otros.

6.- Mayor costo para los usuarios.

Los usuarios se han visto afectados con un mayor costo en sus desplazamientos, toda vez que actualmente el SITP permite realizar trasbordos dentro de una ventana de tiempo de 75 minutos, pagando \$300 hasta el próximo 1° de abril; a partir de esa fecha, la ventana de tiempo se incrementa a 95 minutos y se elimina el cobro por transbordo, mientras que si el trasbordo se realiza hacia o desde el SITP "provisional", no existe ventana de tiempo y además se debe pagar un nuevo pasaje completo, con impacto en la canasta familiar y por ende, encareciendo los desplazamientos.

7. – Desorden en la movilidad de la ciudad.

Los vehículos del SITP "provisional" a pesar de estar contemplado en el manual de operación, recoger pasajeros solo en paraderos demarcados, no lo hacen, como si lo deben hacer los del SITP, so pena de imposición de desincentivos y multas a los operadores, tal y como lo contemplan los contratos de concesión.

8.- Desconcierto e insatisfacción de la ciudadanía frente a la operación del transporte público colectivo de pasajeros.

Por la dualidad que existe y la diferencia entre la operatividad del SITP "provisional" y el SITP regular, en cuanto a sistema de recaudo, paradas, colores de vehículos, tarifas, competencia, estado de vehículos, no se genera confianza en el usuario, en cambio un gran desconcierto y confusión, así como la imagen de una mala administración del servicio de transporte público.

9 – Afectación para usuarios y Distrito

Teniendo en cuenta lo anterior, considera este Despacho que el SITP "provisional" que viene operando desde el año 2015, si bien es cierto, permitió la continuidad de la prestación del servicio de transporte público colectivo, dada la contingencia presentada por la no operación de dos de los concesionarios (COOBUS y EGOBUS), también lo es que ha causado afectación tanto para usuarios, como para la misma Administración Distrital, que exige una rápida y pronta acción del Ente Gestor y de la cabeza del sector de movilidad (SDM), para que la provisionalidad no se convierta en permanente y eliminar los inconvenientes y afectación relacionada anteriormente, subsanando la situación y regularizando el



servicio de una manera pronta.

A juicio de esta Personería Delegada, la administración Distrital, ha tenido tiempo suficiente para definir el esquema de operación y de integración total y eliminar el SITP provisional, garantizando la prestación de un servicio de calidad, seguridad, accesibilidad y complementariedad como es su deber en virtud de lo dispuesto en el mismo Decreto 190 de 2015 que dio vida al SIP Provisional; no obstante esta provisionalidad continuará extendiéndose, porque como se mencionó anteriormente, solo hasta el próximo año 2018 se prevé su total eliminación, pero aún no se ha definido el mecanismo para hacerlo.

Lo anterior, evidencia no solo una presunta falta de planeación sino de deficiente gestión por parte de las entidades responsables a saber SDM y Transmilenio S.A., situación que amerita examinar la conducta de los funcionarios responsables de la toma de decisiones, máxime cuando en el Plan Maestro de Movilidad, el SITP es el eje estructurante del sistema de movilidad en Bogotá y para todos los efectos, se considera prioritario para la ciudad su desarrollo, expansión e implementación.

VII. RECOMENDACIONES

Se sugiere remitir el presente asunto al Eje Disciplinario, para que estudie la posibilidad de investigar disciplinariamente las presuntas irregularidades en la implementación y mantenimiento de la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, bajo el esquema del denominado SITP "provisional", las cuales se encontraban a cargo de funcionarios vinculados a la Empresa Transmilenio S.A., como responsable de la planeación, operación y control del SITP y de la Secretaría Distrital de Movilidad, como cabeza del sector.