



PERSONERÍA DELEGADA PARA LA MOVILIDAD Y LA PLANEACIÓN URBANA

REVISIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA FRENTE AL CUMPLIMIENTO DE LAS FRECUENCIAS DE LOS ARTÍCULADOS EN EL SISTEMA TRONCAL DE TRANSMILENIO



JUAN PABLO CONTRERAS LIZARAZO
Personero Delegado para la Coordinación de Veedurías

ÁLVARO JOSÉ GIRALDO CADAVID
Personero Delegado para la Movilidad y la Planeación Urbana
Pilar Henao
Luz Alba Ardila

Agosto 2017

Al servicio de la ciudad



Contenido

1	ÍNDICE DE TABLAS	3
2	ÍNDICE DE GRÁFICAS	3
3	ÍNDICE DE IMÁGENES	3
4	LISTA DE ACRÓNIMOS	4
5	GLOSARIO	5
6	INTRODUCCIÓN	6
7	ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO	8
7.1	ANTECEDENTES	8
7.2	MARCO NORMATIVO	8
7.3	METODOLOGÍA	9
7.4	DIAGNÓSTICO	10
8	OBJETIVOS	12
8.1	OBJETIVO GENERAL	12
8.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
9	CONTRATOS DE CONCESIÓN	13
10	COMPOSICIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO – BUSES Y ESTACIONES	14
11	FRECUENCIAS DE PASO	17
11.1	DEMORAS EN LOS DESPACHOS	18
11.2	COMPARATIVO ENTRE FRECUENCIAS ESTÁNDAR Y ENCONTRADAS	21
12	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 149 DE 2016	25
13	SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE FRECUENCIAS	27
14	RESULTADOS	28
15	CONCLUSIONES	32
16	RECOMENDACIONES	34



1 ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Flota Troncal Vinculada.....	14
Tabla 2. Flota solicitada por TM vs. Flota entregada por Operadores	16
Tabla 3. Comparativo entre frecuencias estándar y encontradas	21
Tabla 4. Observaciones en las estaciones.....	23
Tabla 5. Viajes de Portal a Portal.....	24
Tabla 6. Multas troncales Fases I, II y III.....	27
Tabla 7. Desincentivos aplicados a los concesionarios de las Fases I y II por incumplimiento de frecuencias	29
Tabla 8. Desincentivos aplicados a los concesionarios de las Fases III por incumplimiento de frecuencias	29

2 ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Concesionarios prestadores del servicio de transporte masivo urbanos de pasajeros en el sistema Transmilenio	13
Gráfica 2. Comparativo Desincentivos 2016 vs primer semestre 2017	30
Gráfica 3. Comparativo Desincentivos 2016 vs primer semestre 2017	31

3 ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Mapa general sistema Transmilenio estaciones de la medición.	9
--	---



4 LISTA DE ACRÓNIMOS

Av.: Avenida

C.: Ciudad

Cl.: Calle

Frec.: Frecuencia

Inf.: Información

Min.: Minutos

NQS.: Norte Quito Sur

Pico: Hora pico

Prom.: Promedio

Sol.: Solicitud

TMSA.: Transmilenio S.A.

U.: Universidad

U/taria.: Universitaria



5 GLOSARIO

Frecuencia de paso o de servicio: “Es la tasa de paso de vehículos en una unidad de tiempo de un servicio determinado”. (Contrato de concesión del año 2000)

Viaje: “Es el trayecto que realiza un vehículo desde el origen al destino del servicio”; (Manual de Procedimiento de Regulación y Control)

Vuelta: “Es el trayecto que realiza un vehículo desde su origen, llega al destino del servicio y vuelve al punto de origen (dos viajes)” (Manual de Procedimiento de Regulación y Control)

Vuelta perdida: “Es el trayecto que pese a estar programado no es atendido por la empresa operadora encargada de cubrirlo”¹ (Manual de Procedimiento de Regulación y Control)

Intervalo de paso: Porción de tiempo que demora el paso de un vehículo determinado.

¹ Ibíd. PB2017ER416807.



6 INTRODUCCIÓN

La Personería de Bogotá en cumplimiento de su función veedora, 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, 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 las sociedad y la materialización de los derechos”.

A la Personería Delegada para la Movilidad y la Planeación Urbana, en cumplimiento de su función preventiva, le corresponde 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 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”.

La misión de la empresa Transmilenio es “Gestionar el desarrollo e integración de los sistemas de transporte público masivo intermodal de pasajeros de la ciudad de Bogotá D.C. y de la región, con estándares de calidad, dignidad y comodidad, sustentable financiera y ambientalmente y orientado al mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios”.²

El Plan Estratégico de Transmilenio adoptado por Transmilenio S.A a través del Acuerdo 004 de 2015 artículo tercero, tiene como objetivo mejorar la operación del sistema con estándares de calidad y comodidad.

Es ampliamente conocido que el SITP viene mostrando un deterioro acelerado en cuanto a la calidad del servicio, lo cual se ha constituido en queja permanente por parte de los ciudadanos a través de requerimientos presentados en la Personería de Bogotá y con sucesivas manifestaciones y bloqueos en la vía pública, que genera contantes interrupciones y parálisis del sistema.

Esta situación ha sido asociada a múltiples factores; uno de ellos es el que hace referencia al funcionamiento de las rutas y sus frecuencias de paso, que por no mantenerse con la regularidad requerida, afectan la operación del sistema y dificultan la movilidad.

² Estructura Orgánica y Talento Humano Misión y Visión Recuperado de : http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/la_entidad/transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_transmilenio/3_estructura_organica_y_talento_humano/mision_y_vision



Según Transmilenio, entre el 01 de enero de 2016 y el 31 de julio de 2017 se han presentado 508 bloqueos en las vías por protestas de usuarios debido a servicios con alta ocupación y/o baja demanda³, situación que a juicio de la Delegada merece ser sometida a estudio y análisis por este órgano de control, dadas las implicaciones que tiene no solo para los usuarios del sistema sino para la ciudad.

³ Ibíd., TMSA2017ER415768



7 ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO

7.1 ANTECEDENTES

El sistema de transporte público masivo de pasajeros por corredores expresos denominados troncales, viene siendo operado por concesionarios privados de acuerdo con procesos licitatorios adjudicados por Transmilenio que en su calidad de ente gestor del sistema es responsable de la operación, planeación, control y evaluación del mismo.

Los concesionarios operadores tienen la obligación contractual de suministrar la flota de vehículos articulados con que se opera, flota total que supera los 2006 vehículos, según información de la empresa, los cuales deben ser despachados dentro de los horarios y frecuencias de operación autorizados por Transmilenio, como lo indica el contrato de concesión suscrito con los concesionarios.

Al parecer los operadores no vienen cumpliendo con las frecuencias establecidas para garantizar una eficiente y eficaz prestación del servicio, lo cual, como ya se indicó, origina congestiones de tráfico y afecta la operación y el normal funcionamiento del sistema. Sin embargo, la Empresa Transmilenio afirma que los inconvenientes que se presentan actualmente con las frecuencias de los buses, se deben a una serie de factores que no dependen exclusivamente del manejo dado por los operadores, factores que serán materia de análisis en la presente veeduría.

7.2 MARCO NORMATIVO

- **Acuerdo 4 de 1999: “Por el cual se autoriza la constitución de la empresa del Tercer Milenio Transmilenio.”**

Artículo. 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, autoridades competentes y sus propios estatutos”.

- **Decreto 831 de 1999. “Por el cual se reglamenta el Acuerdo 4 de 1999, del Concejo de Santa Fe de Bogotá y se dictan otras disposiciones.”**

Artículo 9º. “Control de Operación. TRANSMILENIO S.A., como titular del Sistema Transmilenio, ejercerá el control de la operación, facultad que ejercerá en los términos y condiciones que determine a través de instructivos o reglamentos de carácter general, o conforme a las condiciones que se prevean en los contratos de concesión, según el caso”.

- **Acuerdo 645 de 2016- Plan de Desarrollo- “Bogotá Mejor para Todos” 2016-2020.**



Artículo 27. “Mejor Movilidad para todos” el cual establece mejorar la calidad de la movilidad y su accesibilidad.

- **Contratos de Concesión:**

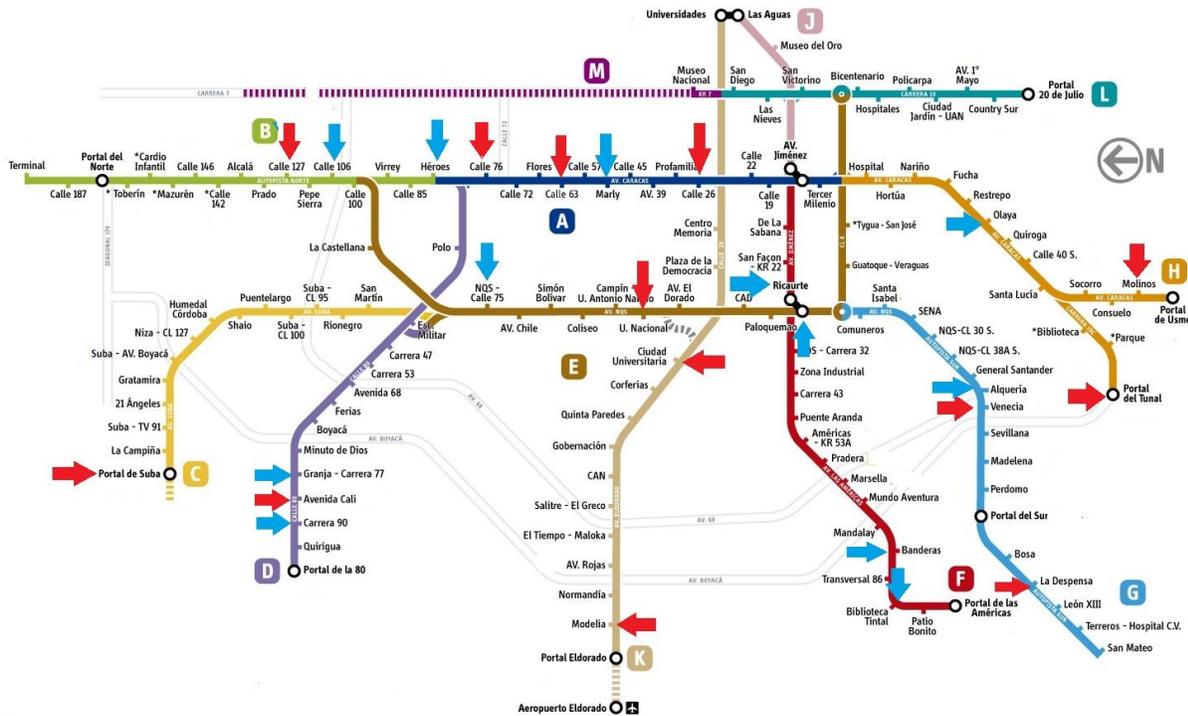
- Ciudad Móvil S.A.; Contrato de Concesión sin número de 2000.
- Express del Futuro S.A.; Contrato de Concesión sin número de 2000.
- SI99 S.A.; Contrato de Concesión No. 01 de 2000.
- Metrobús S.A.; Contrato de Concesión No. 41 de 2000.
- Transmasivo S.A.; Contrato de Concesión No. 16 de 2003.
- Somos K S.A.; Contrato de Concesión No. 17 de 2003.
- Connexión Móvil; Contrato de Concesión No. 18 de 2003.
- Sociedad GMóvil S.A.S.; Contrato de Concesión No. 04 del 2010.
- Sociedad Operador Solidario de Propietarios Transportadores – Coobus S.A.S.; Contrato de Concesión No. 05 del 2010.
- Consorcio Express S.A.S. San Cristóbal; Contrato de Concesión No. 08 del 2010.
- Consorcio Express S.A.S. Usaquén; Contrato de Concesión No. 09 del 2010.
- Manual de Operaciones del Sistema Integrado de Transporte Público emanado de Transmilenio S.A.

7.3 METODOLOGÍA

Con el objeto de establecer la dinámica de las frecuencias de paso en el sistema Transmilenio, se realizaron una serie de mediciones en tiempo real en 20 estaciones del sistema en horas pico y en días laborables, es decir, de lunes a viernes, considerando que son los tiempos en los cuales se presenta mayor congestión y de acuerdo a 4 criterios específicos:

- a) Estaciones en los corredores troncales, donde confluyen varias rutas provenientes de los diferentes portales:**
Calle 26, Héroes, Calle 106, Calle 127, NQS Calle 75, Ricaurte NQS, Venecia.
- b) Estaciones congestionadas:**
Calle 63, Marly, Calle 76, Olaya, Universidad Nacional, Av. Ciudad de Cali. Banderas, Ricaurte Calle 13, Alquería, Ciudad Universitaria.
- c) Estaciones cercanas a los portales:**
Granja, La Despensa, Carrera 90, Modelia, Molinos.
- d) Estaciones referidas en requerimientos ciudadanos:**
Biblioteca El Tintal, Portal del Tunal, Portal de Suba.

Imagen 1. Mapa general sistema Transmilenio estaciones de la medición.



Fuente: elaboración propia sobre información de Transmilenio

Dependiendo del tipo de estación se tomaba el muestreo, en un solo sentido o si lo permitía en ambos sentidos. Se diligenció en las planillas definidas para tal fin, el número del bus y la hora en la que pasó por la plataforma donde se encontraba el observador. Los datos recopilados, se registraron en una hoja de cálculo de Excel. Se realizó revisión documental.

7.4 DIAGNÓSTICO

El Sistema de Transporte Integrado de la ciudad de Bogotá, desde sus inicios ha presentado graves inconvenientes en su funcionamiento, siendo actualmente uno de los más relevantes la frecuencia de paso de los mismos, que genera gran congestión en las estaciones, desorden, inseguridad, un flujo permanente de usuarios que sobrepasan la capacidad de los buses y de las mismas estaciones y por ende inconvenientes menores que se presentan como consecuencia de estos.

La empresa Transmilenio atribuye dicha situación a lo que denominan “imprevistos”, como es el bloqueo de intersecciones por parte de otros vehículos, las obras en vía pública, manifestaciones, la falta de cultura ciudadana de los usuarios y la entrada de usuarios al sistema en las horas pico, en las cuales se concentra el ingreso en un periodo de tiempo considerable.

No obstante, en el trabajo de campo realizado para el presente informe, se pudo establecer que adicionalmente a los factores mencionados por la empresa, la demora en la frecuencia de



los buses también se presenta por articulados varados que obstaculizan el paso, por el represamiento de buses en las estaciones debido a la demora en el cargue y descargue de pasajeros, formándose así los “pegados”; por el mal estado de la malla vial inclusive frente a las plataformas; por la falta de organización en las filas para ingreso y salida de pasajeros y al parecer por fallas en la supervisión que se ejerce a través del centro de control de flota, factores todos ellos, a los cuales se hará mención adelante.



8 OBJETIVOS

8.1 OBJETIVO GENERAL

Revisar y verificar el cumplimiento de las frecuencias de paso de los articulados en el sistema troncal del Distrito Capital.

8.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Establecer las frecuencias con que arriban los buses articulados a las estaciones de las troncales de sistema.

Verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los Concesionarios Operadores en cuanto al suministro de la flota de los articulados con que se opera.

Verificar las sanciones que ha impuesto Transmilenio a los Operadores por este tema.

9 CONTRATOS DE CONCESIÓN

Transmilenio S.A. suscribió contratos de concesión para la prestación del servicio público de transporte terrestre masivo urbano de pasajeros con 11 concesionarios, quienes asumen la explotación del servicio en las condiciones establecidas en el contrato, a cambio de una remuneración consistente en la participación en las rentas del sistema, la participación en los ingresos del concesionario y el pago del derecho a la explotación de la concesión.

Los contratos y concesionarios encargados de la operación son los siguientes:

Gráfica 1. Concesionarios prestadores del servicio de transporte masivo urbanos de pasajeros en el sistema Transmilenio

Ciudad Móvil S.A	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Concesión sin número de 2000 • Fase I
Express del Futuro S.A.	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Concesión sin número de 2000 • Fase I
SI99 S.A.	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Concesión No. 01 de 2000 • Fase I
Metrobus S.A.	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Concesión No. 41 de 2000 • Fase I
Transmasivo S.A.	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Concesión No. 16 de 2003 • Fase II
Somos K S.A.	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Concesión No. 17 de 2003 • Fase II
Connexión Móvil	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Concesión No. 18 de 2003 • Fase II
Sociedad GMóvil S.A.S	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Concesión No. 04 del 2010 • Fase III
Coobus S.A.S	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Concesión No. 05 del 2010 • Fase III
Consorcio Express S.A.S. - San Cristóbal	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Concesión No. 08 del 2010 • Fase III
Consorcio Express S.A.S. - Usaquén	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de Concesión No. 09 del 2010 • Fase III

Fuente: Transmilenio S.A.

10 COMPOSICIÓN DEL SISTEMA TRANSMILENIO – BUSES Y ESTACIONES

El Sistema Transmilenio opera actualmente a través de 11 concesionarios vinculados a través de un contrato de concesión suscrito con la Empresa Transmilenio S.A. quienes desde el inicio de su relación contractual se comprometieron a vincular una flota conformada por vehículos articulados y biarticulados.

Según el informe 41 de Transmilenio correspondiente a las estadísticas de oferta y demanda de mayo de 2017, el sistema troncal que cubre 112.9 Km., está compuesto por 9 portales y 138 estaciones y presenta una **flota vinculada** de 2005 buses, (*la cual se define como el resultado de sumar la flota referente más la de reserva*) de los cuales 1.433 son articulados, 310 biarticulados y 262 padrones-duales, distribuidos así:

Tabla 1. Flota Troncal Vinculada

FLOTA TRONCAL VINCULADA				
FASE	EMPRESAS	ARTICULADO	BIARTICULADO	PADRÓN DUAL
FASE I	CIUDAD MÓVIL	177	10	0
	EXPRESS DEL FUTURO S.A.	191	0	0
	METROBUS	141	0	0
	SI 99	253	0	0
FASE II	CONNEXIÓN MÓVIL S.A.	161	0	0
	SOMOS K S.A.	171	0	0
	TRANSMASIVO S.A.	219	0	0
FASE III	CONSORCIO EXPRESS SAN CRISTOBAL	48	134	79
	CONSORCIO EXPRESS SAN USAQUÉN	34	83	129
	COOBUS S.A.S.	0	0	0
	GMÓVIL S.A.S.	38	83	54
TOTALES		1433	310	262

Fuente: Transmilenio

La **flota referente o flota de operación** del componente troncal (*es aquella con la cual se oferta el servicio de transporte bajo las condiciones modeladas por Transmilenio S.A., es decir, con la cual se diseña el sistema y con la que se presta el servicio en condiciones normales. Esta es la flota que solicita contractualmente TMSA para la operación regular*) está compuesta por 1.353 buses articulados y 300 biarticulados.

Cabe señalar, que el aporte de buses por parte de los operadores, deviene del contrato de concesión, por lo que siendo uno de los objetivos de la presente veeduría determinar el posible incumplimiento de las obligaciones contractuales del concesionario frente al suministro de flota, se hace necesario conocer las cláusulas que sobre ese particular fueron pactadas en dicho acuerdo:

“PROVISIÓN DE VEHÍCULOS

Será responsabilidad del CONCESIONARIO, proveer los vehículos que se requieran para la atención de los servicios programados por el Sistema, con las características de dotación y tipología que TRANSMILENIO S.A. establezca, según las condiciones en las que le



haya adjudicado la licitación No. 007 de 2002 convocada por TRANSMILENIO, y de acuerdo con las normas legales vigentes y aplicables.” (Negrillas fuera de texto)

“VINCULACIÓN DE LA FLOTA REQUERIDA PARA LA OPERACIÓN DEL SISTEMA

EL CONCESIONARIO se obliga a vincular una flota conformada por el número de vehículos conforme al cual le fue adjudicada la invitación pública que da origen al presente contrato, los cuales deberán cumplir con todos los requisitos para su vinculación a la operación. La vinculación de los vehículos se desarrollará con observancia del cronograma que TRANSMILENIO S.A. señale para el efecto, debidamente comunicado al CONCESIONARIO.”

“TAMAÑO DE LA FLOTA DE OPERACIÓN

*Será responsabilidad del operador mantener un tamaño de flota adecuado a las necesidades de la operación del sistema, conforme a los servicios que se programen, **según las condiciones de tiempo, frecuencia y lugar de los mismos que le permita cumplir adecuadamente los estándares de operación establecidos en el presente contrato.**” (Negrilla fuera de texto)*

“FLOTA DE RESERVA

EL CONCESIONARIO deberá mantener una flota adicional al tamaño la flota de operación, como reserva técnica, que le asegure al sistema de cobertura y disponibilidad permanente de la flota adjudicada y que permita cubrir las contingencias del Sistema Transmilenio en su operación y las necesidades de mantenimiento de la flota. El tamaño de la flota de reserva será determinado autónomamente por el concesionario.

“MODIFICACIONES EN EL TAMAÑO DE LA FLOTA DE OPERACIÓN POR RAZONES ASOCIADAS AL GRADO DE OCUPACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SISTEMA.

EL CONCESIONARIO deberá modificar el tamaño de la flota vinculada a la operación regular por razones asociadas al grado de ocupación de la flota asignada al servicio en evaluación, cuando la flota existente no alcance a cumplir o exceda los niveles límite de ocupación en hora pico.....”.

De otra parte, se pudo establecer que Transmilenio ha solicitado a los Concesionarios Operadores el suministro de flota para la operación regular en el sistema troncal, los cuales han cumplido a cabalidad con su obligación contractual a excepción de la sociedad Operador Solidario de Propietarios Transportadores COOBUS S.A.S., al que a través de la Resolución 233 de 2016, confirmado por la Resolución 523 del mismo año, le fue declarado el incumplimiento total del contrato de concesión 05 de 2010 y la caducidad del mismo contrato a través de la Resolución 234 de 2016, razón por la que se liquidó unilateralmente mediante Resolución 228 de 2017, quedando en firme con la Resolución 385 de 2017⁴.

⁴ Fuente: Transmilenio oficio radicado con PB2017ER427453

A continuación se presenta la cantidad de buses solicitados por el Ente Gestor al Operador, siendo en todos los casos, el 100% de cumplimiento.

Tabla 2. Flota solicitada por TM vs. Flota entregada por Operadores

CONCESIONARIO	ARTICULADO		Cumplimiento	BIARTICULADO		Cumplimiento	PADRON DUAL		Cumplimiento	Total general
	FLOTA SOLICITADA POR TM	FLOTA ENTREGADA POR OPERADOR		FLOTA SOLICITADA POR TM	FLOTA ENTREGADA POR OPERADOR		FLOTA SOLICITADA POR TM	FLOTA ENTREGADA POR OPERADOR		
FASE I	699	699		10	10					709
CIUDAD MÓVIL	140	140	100%	10	10	100%				150
EXPRESS DEL FUTURO S.A.	181	181	100%							181
METROBUS S.A.	136	136	100%							136
SI99 S.A.	242	242	100%							242
FASE II	536	536								536
CONNEXION MÓVIL S.A.S.	160	160	100%							160
SOMOS K S.A.	168	168	100%							168
TRANSMASIVO	208	208	100%							208
FASE III	118	118		290	290		260	260		668
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. -	47	47	100%	130	130	100%	79	79	100%	256
CONSORCIO EXPRESS S.A.S. -	34	34	100%	78	78	100%	128	128	100%	240
GMOVIL S.A.S. - ENGATIVÁ	37	37	100%	82	82	100%	53	53	100%	172
Total general	1353	1353		300	300	0	260	260		1913

Fuente: Transmilenio



11 FRECUENCIAS DE PASO

Retomando los términos del contrato de concesión, es preciso señalar que la operación del sistema y en particular la disposición y organización de las frecuencias y número de servicios, se encuentra en cabeza de Transmilenio S.A., así:

**“TÍTULO 4. MECANISMOS DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA TRANSMILENIO.
(...)”**

*4.3. TRANSMILENIO S.A. será la titular del Sistema Transmilenio, y en tal calidad desarrollará las actividades de planeación estructural, gestión y control del Sistema Transmilenio, impartirá las directrices requeridas para la operación del Sistema. De esta forma TRANSMILENIO S.A. determinará las necesidades y proyectos de expansión del Sistema, definirá la coordinación y complementación del Sistema con otros modos de transporte colectivo y/ o masivo; y coordinará la actividad de la operación troncal y alimentadora del Sistema desarrollada por empresas privadas, determinando las rutas, **frecuencias y demás factores de la operación**, que tengan incidencia sobre las variables que procuren su eficiencia como medio masivo para el transporte de pasajeros. (Negrilla fuera de texto)...”*

“TÍTULO 10 – OPERACIÓN DEL SISTEMA

10.1. TRANSMILENIO S.A., en su calidad de gestor del Sistema Transmilenio, ejercerá el control general del Sistema mediante los siguientes mecanismos, en desarrollo de sus facultades legales y contractuales: (i) ejercerá el control sobre la viabilidad del sistema, mediante la planeación estratégica de sus servicios, la definición de las troncales que se incorporan al servicio, y el diseño de los servicios, itinerarios y rutas que se ofrezca a los usuarios (ii) ejercerá el control de la operación del servicio de transporte dentro del Sistema, y tanto a nivel troncal como de alimentación, mediante instrumentos técnicos que le permitirán verificar en tiempo real el curso de la operación del Sistema, y (iii) ejercerá el control sobre la actividad de recaudo, con acceso a la información en línea que permita hacer seguimiento al proceso de venta, ingreso y salida de usuarios del Sistema.

*10.5 **Habrá una planeación diaria de la operación que será participativa, en la cual intervendrán los operadores de las troncales sugiriendo el plan de operación que se adecúe a las frecuencias y número de servicios requerido por franjas horarias establecido por TRANSMILENIO S.A., a partir de los estudios y del análisis de la información operativa pertinente.** (Negrilla fuera de texto)...”*

En cumplimiento de esta función, Transmilenio señala que, con el fin de ofrecer a sus usuarios servicios troncales de calidad para su movilización, permanentemente realiza la programación para establecer los puntos de máxima carga, paradas, horarios de operación y frecuencia de despachos que se hacen de cada servicio a lo largo del día, con el objeto de establecer y priorizar los intervalos de servicios programados y generar una distribución equitativa a los servicios que atiende el sistema, mediante el siguiente procedimiento:

- *“Procesar la información de demanda para todo el día de operación, hora por hora. Con esto se conoce la cantidad de pasajeros por hora que ingresan o salen del sistema. Para establecer la distribución de los pasajeros por cada servicio se toma la información de ocupación a lo largo de todo el día*



- *Una vez conocido el volumen de pasajeros a atender en cada periodo del día, es posible establecer la cantidad de despachos de los diferentes servicios y horarios que se deben realizar por cada uno de ellos. Para esto se establece un nivel de servicio, que representa el nivel de ocupación promedio esperado en los buses. Teniendo la cantidad de usuarios a atender, se define la cantidad de buses por hora o los despachos que deben realizarse por servicio desde cada troncal.*⁵

De otra parte, el ente gestor cuenta con un centro de control de flota con el cual se supervisa la operación de la totalidad de ella, lo cual permite evidenciar situaciones y tomar las medidas pertinentes para mantener la oferta programada y así atender la demanda habitual, ajustar la oferta a la demanda real cuando esta varía de manera inusual y minimizar los inconvenientes que pueden afectar a los usuarios⁶.

Pese a la anterior organización, según la empresa Transmilenio, por ser un sistema de superficie, opera en medio de imprevistos que ocurren permanentemente en la ciudad, tales como: congestión vehicular, accidentes, bloqueo de intersecciones, y emergencias que generan “*desfases entre los tiempos de viaje programados y los reales, lo que se ve reflejado en retrasos en el cumplimiento de horarios y, en ocasiones en intervalos irregulares (buses demorados o pegados).*”⁷.

Los horarios y frecuencias de operación están establecidos para cumplir con los estándares operacionales teniendo en cuenta los estudios de demanda adelantados por Transmilenio S.A.

El sistema moviliza más de 2.5 millones de viajes en el día y alcanza su límite de capacidad (oferta) en los periodos pico de la mañana y tarde, en donde el sistema registró en el mes de abril de 2017, 263.165 usuarios accediendo en hora pico de 6:15 a.m.⁸ y se programan 18.526 despachos diarios en promedio, en día hábil, y se cuenta con despachos de refuerzo programados durante la hora pico.

Según pudo establecerse en la presente veeduría, en condiciones normales de operación, la posibilidad de que las frecuencias o intervalos de paso, con los cuales los buses arriban a las estaciones del sistema troncal, tiendan a retrasarse, obedece a diversas causas, adicionales a las señaladas por Transmilenio:

11.1 DEMORAS EN LOS DESPACHOS

Los horarios y frecuencias de operación están establecidos para cumplir con los estándares operacionales teniendo en cuenta los estudios de demanda adelantados por Transmilenio

⁵ Ibíd. TMSA2017ER421030

⁶ Ibíd. TMSA2017ER414983.

⁷ Ibíd. TMSA2017ER414983.

⁸ Informe Transmilenio en Cifras. Mayo 2017. Transmilenio S.A. Recuperado de:

http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/estadisticas_de_oferta_y_demanda_del_sistema_integrado_de_transporte_publico_sitp_mayo_2017



S.A., son demoras en los despachos si se hacen en tiempos diferentes a los programados o por encontrarse congestionada de usuarios la plataforma.

Bloqueo en las vías:

Entre enero de 2016 y 31 de julio de 2017 se presentaron 714 acciones de bloqueos contra el sistema. De las cuales 508 obedecen a protestas de usuarios debido a servicios con alta ocupación y/o baja demanda⁹

Atasco en las intersecciones:

En los cruces o intersecciones de las avenidas o vías principales se producen trancones que pueden representar demoras en los servicios de Transmilenio. En el trabajo de campo se observó que existen controladores del ente gestor que controlan el paso vehicular en las vías no troncales y dan paso a los articulados lo que permite la disminución de retrasos o que no se vea afectada la operación normal; sin embargo, no siempre se logra un resultado positivo.

Articulados varados que obstaculizan el paso

En una de las oportunidades en que se practicó visita a la estación de la Av. Caracas con calle 76, se observó un bus varado en el carril izquierdo; por esta emergencia, se permitió la salida de algunos de los pasajeros que se subieron al bus que se encontraba contiguo y se esperó a la llegada del servicio mecánico del sistema, lo cual afectó y retrasó los intervalos de paso.

Represamiento de buses en las estaciones por demora en el cargue y descargue de pasajeros:

El represamiento de buses es la fila de articulados, de la misma o de diferentes rutas, que se forma en una plataforma o estación por el tiempo de espera a que los articulados se ubiquen correctamente a dejar y recoger pasajeros, formándose así los “pegados”. La demora en esta operación disminuye el tiempo del intervalo de paso entre uno o dos servicios de la misma u otras rutas.

Se evidenció que uno de los motivos de esta situación, es la demora en entrada o salida de pasajeros de los buses, lo que contribuye al consumo de segundos o hasta minutos existentes entre las diferencias de tiempo con los buses anteriormente despachados.

Daño en la malla vial:

El mal estado de la malla vial produce que se ralenticen las paradas y arranques de los buses, haciendo que los buses disminuyan la velocidad (y en consecuencia se aumente el intervalo de paso) para poder atravesar los huecos o pasar por las fracturas de las losas. Se evidenció el gasto en las losas en la Avenida Caracas, en toda su extensión, en especial presenta mal

⁹ Ibid. PB2017ER415768



estado en alrededores de las estaciones Santa Lucía, Calle 40 sur, Olaya, calle 1, Av. Jiménez, Calle 19, Calle 45, Marly, Flores.

De igual forma, se observó la formación de “ahuellamiento¹⁰” en la malla vial intervenida, justo frente a las puertas de las plataformas donde los buses paran para recoger a los pasajeros”, al parecer por el peso de los buses como ocurre en la estación

Falta de organización en las filas de ingreso:

La falta de organización en las filas aumenta la cantidad de tiempo en que un servicio se puede demorar en el cargue y descargue de usuarios. A esto se suma, la presencia de ventas ambulantes que contribuyen a obstaculizar el paso de los usuarios en las estaciones o a interferir en el ingreso o salida de pasajeros de los buses.

En este punto es importante señalar que Transmilenio S.A. suscribió un contrato con el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud- IDIPRON, cuyo objeto es la organización de los usuarios en estaciones y portales del sistema, el cual se tratará en un acápite aparte.

Se observó que las personas se ubican en las puertas para esperar el bus de su destino. Como en una misma puerta paran diferentes rutas y allí esperan los usuarios rutas de diferentes destinos, algunos se suben en su ruta destino y otros no. Estos últimos, quedan en la puerta obstaculizando el ingreso y salida de pasajeros, lo que contribuye a demoras en el abordaje y desembarque de los usuarios, por ende al represamiento de los buses y como consecuencia retraso en las frecuencias de paso

Se observó en las estaciones que los buses arriban totalmente llenos. Al hacer la parada para cargar o descargar pasajeros, se notó que es difícil subirse al bus por lo lleno. A lo sumo se suben uno o dos pasajeros y por lo cual se sigue congestionando la plataforma y la estación y por ende, los articulados se demoran esperando a que se suban o bajen los pasajeros.

Por otra parte, se visualizó que también arribaron buses desocupados para iniciar la ruta en una estación. Al cargar los pasajeros los buses, prácticamente, quedan llenos y desocupa la plataforma (o estación). Consecuentemente, el bus vacío influye positivamente en las frecuencias de paso y a la vez en la descongestión de las estaciones.

Frente al cumplimiento de las frecuencias de paso de los articulados en el sistema troncal del Distrito Capital se pudo establecer lo siguiente midiendo las frecuencias de paso de 1.972 buses correspondientes a 82 rutas:

¹⁰ El fenómeno del ahuellamiento en pavimentos flexibles (de concreto asfáltico), es una forma de que se presente el deterioro superficial de la capa de rodadura asociado con las condiciones de carga y climáticas a las que está sometido el pavimento en servicio. Recuperado de: <https://www.scribd.com/doc/188408153/AHUELLAMIENTO-EN-PAVIMENTOS-ASFALTICOS>

11.2 COMPARATIVO ENTRE FRECUENCIAS ESTÁNDAR Y ENCONTRADAS

Tabla 3. Comparativo entre frecuencias estándar y encontradas

Ruta	Pico TM	Promedio frecuencia	Diferencia
A52	↑ 3.09	↓ 2	● 1.09
A74	↑ 7.53	↓ 2	● 5.53
B10	↓ 2.31	↑ 3.25	● -0.94
B11	↓ 3.50	↑ 4	● -0.50
B12	↓ 2.22	↑ 2.6	● -0.38
B13	↓ 2.86	↑ 3.33	● -0.47
B14	↓ 1.71	↑ 2.67	● -0.96
B16	↓ 4.75	↑ 5	● -0.25
B18	↓ 2.07	↑ 3.33	● -1.26
B23	↑ 4.25	↓ 4	● 0.25
B27	↓ 3.89	↑ 4	● -0.11
B28	↓ 1.54	↑ 2.5	● -0.96
B52	↓ 5.25	↑ 5.5	● -0.25
B71	↓ 2.86	↑ 3.5	● -0.64
B72	↓ 3.50	↑ 3.67	● -0.17
B73	↓ 2.22	↑ 3.67	● -1.45
C15	↑ 5.25	↓ 4	● 1.25
C17	↓ 3.33	↑ 5	● -1.67
C19	↓ 2.14	↑ 2.6	● -0.46
C29	↓ 5.73	↑ 7.17	● -1.44
C30	↓ 1.94	↑ 2	● -0.06
C61	↑ 6.91	↓ 6	● 0.91
C73	↑ 4.50	↓ 4	● 0.50
D10	↓ 3.33	↑ 3.75	● -0.42
D20	↓ 2.50	↑ 2.75	● -0.25
D21	↓ 2.07	↑ 2.43	● -0.36
D22	↓ 3.33	↑ 3.5	● -0.17
D50	↓ 5.55	↑ 6	● -0.45
D51	↑ 7.13	↓ 4.5	● 2.63
D70	↑ 7.50	↓ 5	● 2.50
E32	↑ 5.48	↓ 4.5	● 0.98
E44	↓ 1.80	↑ 5	● -3.20
F14	↑ 2.50	↓ 2.4	● 0.10
F19	↑ 3.16	↓ 2.75	● 0.41

Elaboración propia

Continuación Tabla 3. Comparativo entre frecuencias estándar y encontradas



Ruta	Pico TM	Promedio frecuencia	Diferencia
F23	↑ 5.37	↓ 2	🟢 3.37
F29	↑ 6.39	↓ 4.7	🟢 1.69
F51	↑ 7.00	↓ 3	🟢 4.00
F62	↓ 5.21	↑ 6.5	🔴 -1.29
G11	↑ 3.53	↓ 1.75	🟢 1.78
G12	↑ 2.50	↑ 2.5	🟢 0.00
G22	↑ 3.53	↓ 3.25	🟢 0.28
G43	↑ 4.02	↓ 3.25	🟢 0.77
G44	↑ 5.25	↓ 4	🟢 1.25
G45	↑ 5.79	↓ 3	🟢 2.79
G46	↑ 5.10	↓ 4	🟢 1.10
G52	↓ 2.75	↑ 4	🔴 -1.25
H13	↑ 4.77	↓ 2	🟢 2.77
H15	↑ 4.50	↓ 4	🟢 0.50
H17	↑ 3.53	↓ 3	🟢 0.53
H20	↓ 3.00	↑ 3.67	🔴 -0.67
H21	↓ 1.82	↑ 2.83	🔴 -1.01

Elaboración propia

Ruta	Pico TM	Promedio frecuencia	Diferencia
H27	↑ 4.00	↓ 3.5	🟢 0.50
H51	↓ 5.67	↑ 6	🔴 -0.33
H54	↑ 5.33	↓ 5	🟢 0.33
H61	↓ 6.00	↑ 7	🔴 -1.00
H73	↓ 3.50	↑ 4.33	🔴 -0.83
H74	↑ 4.33	↓ 2.83	🟢 1.50
J23	↓ 1.94	↑ 2.33	🔴 -0.39
J24	↓ 3.16	↑ 6	🔴 -2.84
J70	↓ 3.16	↑ 4	🔴 -0.84
J72	↓ 5.04	↑ 6	🔴 -0.96
K10	↓ 3.52	↑ 5	🔴 -1.48
K23	↓ 3.25	↑ 4.5	🔴 -1.25
K43	↓ 2.05	↑ 3	🔴 -0.95
K54	↑ 4.52	↓ 3.5	🟢 1.02
L10	↑ 5.11	↓ 4.5	🟢 0.61
L18	↑ 5.25	↓ 5	🟢 0.25
M47	↑ 2.40	↓ 2	🟢 0.40
M51	↓ 2.86	↑ 4.67	🔴 -1.81

La columna “Pico TM” registra las frecuencias establecidas por Transmilenio y en la columna “Promedio Frecuencia” la medición establecida por el ente de control. Las flechas verdes significan que el tiempo está por encima del estándar, y las rojas, que están por debajo de ese promedio.

En la columna “Diferencia”, se indican los minutos que difiere del estándar. Los semáforos verdes indican que aumentó la frecuencia y los rojos que disminuyó.

Frente al estándar establecido por Transmilenio, se destacan las rutas D70, D51, A74, C15, F51, F23, H74 y K54 que disminuyeron el tiempo en que cada bus arribaba a la estación. Por el contrario las rutas E44, C17, B18, B73, F62, G52, K10, J24 y M51, lo aumentaron. De la totalidad de la medición el 55.07% de las frecuencias de las rutas presentaron demoras en el cumplimiento de los tiempos en las frecuencias de paso. En contraste, el 44.93% cumplió con la frecuencia estipulada. Inclusive se observaron tiempos inferiores a la misma.



Observación de frecuencias en las estaciones

Tabla 4. Observaciones en las estaciones

Estación	Represamiento o buses	Mas de una ruta/bahia	Colados	Personal Idipron	Personas organizando filas	Indicadores de servicio apagados	Indicadores de servicio sin actualizar	Sol. Inf. al observador
BANDERAS	SI	SI	SI	2	NO		S214	6
VENECIA	NO	SI	SI	2	NO	T015	M010, A122	2
RICAURTE CI 13	SI	SI	SI	NO	NO	M130	K126, U049	4
PORTAL SUBA	NO	SI	SI	2	NO			6
PORTAL TUNAL	SI	SI	SI	2	NO			2
EL TINTAL	SI	SI	SI	NO	NO		K123	2
MODELIA	NO	SI	SI	NO	NO		D163, M158	2
U. NACIONAL	SI	SI	SI	NO	NO			2
CALLE 76	SI	SI	SI	2	NO	U136		2
CALLE 75 NQS	SI	SI	SI	NO	NO		B113	6
CALLE 127	SI	SI	SI	NO	NO			8
CALLE 63	SI	SI	SI	NO	NO			12
RICAURTE NQS	SI	SI	SI	NO	NO			12
C. U/TARIA	SI	SI	SI	2	NO		E013	4
MARLY	SI	SI	SI	NO	NO		S131	8
MOLINOS	SI	SI	SI	2	NO			6
HEROES	SI	SI	SI	1	NO			8
GRANJA	SI	SI	SI	2	NO		M036	8
CRA 90	NO	SI	SI	NO	NO		A077, M121	1
CALLE 26	SI	SI	SI	NO	NO		T058	10
CALLE 106	SI	SI	SI	NO	NO			6
OLAYA	SI	SI	SI	NO	NO			4
LA DESPENSA	SI	SI	SI	NO	NO			2
AV. C. CALI	SI	SI	SI	NO	NO	A185		10

Elaboración propia

- En el 83.33% de las estaciones se observó que se formó cola de buses para ingresar a las plataformas por represamiento de los mismos debido a la demora en el cargue y descargue de pasajeros y por la espera de otro bus que inicia antes el descargue de pasajeros.
- Varios servicios de diferentes rutas paran a cargar y descargar usuarios en una misma plataforma, lo cual genera represamientos.
- Tanto en los portales como en las estaciones se evidenciaron colados que obstruyen el paso normal de personas y aumentan las aglomeraciones, lo que genera demoras en el ingreso y salida de pasajeros y por lo tanto de los buses.
- Solo en el 37.5% de las estaciones se encontró presencia de personal del IDIPRON, únicamente dando información a los usuarios sobre las rutas; tanto así, que en las 24 estaciones avistadas, 133 personas se acercaron al observador a informarse sobre las rutas. Esto significa la escasa presencia de dicho personal.
- No se observó a ninguna persona del IDIPRON o de Transmilenio organizando las filas de abordaje a los buses.

De otra parte, se realizaron viajes en los buses articulados de Portal a Portal con el fin de visualizar los recorridos desde el punto de inicio hasta el punto final y contrastarlos con los tiempos reportados por Transmilenio. Las mediciones son las siguientes:

Viajes de portal a portal

Se realizaron recorridos en los articulados de Portal a Portal con el objeto de visualizar los recorridos desde el punto de inicio hasta el punto final. Las mediciones fueron las siguientes:

Tabla 5. Viajes de Portal a Portal

VIAJES DE PORTAL A PORTAL

PORTAL DE SALIDA	RUTA	HORA DE SALIDA	PORTAL DE LLEGADA	HORA DE LLEGADA	TIEMPO DE RECORRIDO	TIEMPO REPORTADO POR TM	OBSERVACIÓN
PORTAL 80	H21	09:39 a.m.	PORTAL TUNAL	10:48 a.m.	1 hora y 9 minutos	1 hora y 7 minutos	Adelantado: 9 minutos
PORTAL TUNAL	C15	10:54 a.m.	PORTAL SUBA	12:08 a.m.	1 hora y 14 minutos	1 hora y 21 minutos	Adelantado: 7 minutos
PORTAL SUBA	F19	12:16 a.m.	ESTACIÓN BANDERAS	01:19 p.m.	1 hora y 3 minutos	1 hora y 7 minutos	Adelantado: 4 minutos
PORTAL AMÉRICA S	D50	08:30 a.m.	PORTAL 80	09:37 a.m.	1 hora y 7 minutos	1 hora y 18 minutos	Adelantado: 11 minutos
PORTA USME	H51	10:15 a.m.	PORTAL NORTE	11:39 a.m.	1 hora y 24 minutos	1 hora y 10 minutos	Demorado: 14 minutos

Elaboración propia

Estos tiempos fueron contrastados con los reportados por Transmilenio,¹¹ luego se encontró, que el Servicio H51 presenta una demora de 14 minutos frente lo estandarizado por el ente gestor.

¹¹Oficio remitido por Transmilenio con radicado de la Personería de Bogotá. PB2017ER371948.



12 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 149 DE 2016

Este convenio fue suscrito en mayo de 2016 entre la Empresa Transmilenio S.A. y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud- IDIPRON, cuyo objeto es “*Aunar esfuerzos interadministrativos para que la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO S.A. – TRANSMILENIO S.A. pueda continuar con el cumplimiento de lo ordenado por el Consejo de Estado –Sección Primera en sentencia proferida el 11 de agosto de 2011 en las Acciones Populares acumuladas 250002315000200020168501, 25000231500020030225101, 25000231500020030206201, 25000231500020020293101, 25000231500020040033701 con el apoyo del INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD –IDIPRON- en lo relacionado con la organización de los usuarios en estaciones y portales del Sistema TransMilenio, de conformidad con los lineamientos que establezca TRANSMILENIO S.A.*” Ha sufrido dos adiciones de tipo modificatorio (otrosíes).

La sentencia de acción popular a las que se refiere el objeto del convenio ordenó lo siguiente:

“AMPÁRANSE los derechos colectivos a la seguridad y al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, en especial de los niños, ancianos, mujeres embarazadas y discapacitados, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. En consecuencia, se ORDENA a la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO S.A - TRANSMILENIO S.A.-, que implemente en el término máximo de ocho (8) meses, censores de peso en cada uno de los buses del sistema, con el fin de que su capacidad máxima no sobrepase las 140 personas. Por esa razón, se CONMINA a la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO S.A – TRANSMILENIO S.A.- para que no sobrepase dicho límite. De la misma manera, y entre tanto se implementa el sistema de censores, se ORDENA a la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO S.A. – TRANSMILENIO S.A. - DISPONER de personal de MISIÓN BOGOTÁ o de funcionarios de Transmilenio, en coordinación con la POLICÍA NACIONAL, para que durante el periodo determinado como “hora pico”, se ubiquen en las puertas de acceso a los vehículos articulados, y de manera permanente ejerzan control sobre la entrada y la salida de los usuarios; restringiendo o permitiendo su ingreso de acuerdo con la capacidad del vehículo. Así mismo, se ORDENA a la SECRETARÍA DE MOVILIDAD, en su calidad de autoridad de Tránsito y Transporte, para que realice operativos diarios de control durante las horas en que se registra mayor flujo de pasajeros en el sistema de transporte masivo Transmilenio, con el fin de que se verifiquen las condiciones de seguridad en que se está prestando el servicio público de transporte”¹². (Negrillas fuera de texto).

Frente al cumplimiento de este convenio, es de trascendental importancia destacar, que en la presente veeduría se observó ausencia total de personal del IDIPRON, realizando las actividades constitutivas del objeto del mismo; en ninguna fecha, hora, portal o estación se encontraron personas organizando las filas para el ingreso de los usuarios del sistema troncal, a los buses articulados de Transmilenio.

¹² Sentencia N° 25000-23-15-000-2002-01685-01 Of Consejo De Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, Of August 11, 2011 Recuperado de <https://app.vlex.com/#vid/-330168887>



En algunas estaciones, si se encuentra la presencia de guías del IDIPRON, entregando volantes y dando información sobre las rutas en caso de que los usuarios lo requirieran, pero en ninguna, ubicadas en las puertas de acceso a los vehículos articulados y menos de manera permanente ejerciendo control sobre la entrada y la salida de los usuarios, restringiendo o permitiendo su ingreso de acuerdo con la capacidad del vehículo, como lo ordenó la sentencia popular en cita.

13 SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE FRECUENCIAS

Según el contrato de concesión, Transmilenio tiene la facultad de gestionar desincentivos operacionales por el incumplimiento de los diferentes aspectos o parámetros operativos a que están obligados los concesionarios de operación, entre ellos, específicamente el de las frecuencias de paso, de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo 9 del Manual de Operaciones del Sistema Integrado de Transporte Público.

Así pues, por los viajes que deja de realizar un Concesionario, Transmilenio aplica el correspondiente desincentivo, que consiste en descontar el valor del kilometraje que deja de realizar Operador. En cuanto a los buses varados, además del desincentivo por dicha novedad, se descuenta el valor del kilometraje que el bus varado deja de realizar hasta tanto otro bus retome el viaje. Transmilenio también impone desincentivo operativo cuando el concesionario saca tarde los buses de patio y no cumple la hora programada de salida¹³.

En el Manual se describen los tipos de infracciones que Transmilenio puede imponer a los Operadores del sistema troncal, los que se denominan “Desincentivos”. Una vez aceptada la sanción por parte del Concesionario, Transmilenio le otorga el porcentaje de descuento obtenido respecto a los incumplimientos allanados sobre el valor de sus acreencias con el sistema.

Sumado a los desincentivos por retraso de la operación, Transmilenio, como ente gestor del sistema, contractualmente acordó con las empresas operadoras en el 2012, la aplicación de desincentivos económicos por cada vuelta o viaje perdido, de acuerdo con el esquema que se describe a continuación:

Tabla 6. Multas troncales Fases I, II y III¹⁴

Código	Descripción	Fase I. Km.	Fase II. km.	Fase III. SMMLV
M1005-01	Retrasar la operación	60	60	1
M1005-02	Vueltas perdidas	60	60	1

Fuente: Transmilenio

¹³ Ibíd. PB2017ER421030.

¹⁴ Manual de Operaciones. Capítulo 9. Multas Operativas



14 RESULTADOS

Transmilenio como ente gestor del Sistema, es según el contrato de concesión, la empresa encargada del manejo de las frecuencias, por lo tanto, es a quien corresponde no solo la programación, sino también el control y la búsqueda de una solución efectiva de los problemas e inconvenientes que diariamente se presentan y que dan lugar a inconformidad e innumerables quejas de parte de los usuarios.

La presente veeduría permitió verificar que el 55.07% de las frecuencias de las rutas presentan demoras en el tiempo real, comparada con los tiempos establecidos por Transmilenio. Que en el 83.33% de las estaciones se forma cola de buses para ingresar a las plataformas, debido generalmente a la demora en el cargue y descargue de pasajeros y a la presencia de colados, que aumentan la congestión y desorganización. También a que diferentes rutas paran a cargar y a descargar usuarios en una misma plataforma, generando represamientos; si los buses pasan colmados de pasajeros y las estaciones o portales permanecen congestionadas de usuarios, se dificulta el acceso de más pasajeros.

Sin embargo, no puede desatenderse que la demora en las frecuencias de paso también ocurre por imprevistos que tienen que ver con trancones en las vías, el estado de la malla vial y hechos excepcionales como manifestaciones y bloqueos que retardan la operación de los buses.

Un hallazgo que reviste particular importancia es que en ninguna de las estaciones y portales se encontró personal del IDIPRON organizando las filas de abordaje a los buses, como lo impone la sentencia proferida dentro de las Acciones Populares acumuladas 250002315000200020168501, 25000231500020030225101, 25000231500020030206201, 25000231500020020293101, 25000231500020040033701, lo cual demuestra, no solo un claro incumplimiento de la decisión judicial, sino una actitud omisiva por parte de la empresa Transmilenio, frente a la aplicación de medidas preventivas y correctivas que puedan contribuir a una disminución de la problemática que se presenta con las frecuencias de paso, siendo esta la encargada de dirigir el accionar de las personas asignadas por el IDIPRON, en virtud del Convenio que aquí se menciona.

Cabe reiterar que solo en el 37.5% de las estaciones se encontró personal del IDIPRON pero realizando una labor diferente a la que debiera cumplir en virtud del convenio suscrito entre esta entidad y Transmilenio, hecho que conduce a cuestionar la supervisión del mismo en cabeza del ente gestor. Siendo del caso destacar que la sentencia ordenaba que se aplicara una medida práctica no solo para facilitar el ingreso a los buses, sino que permitiera un control de acuerdo a la capacidad del vehículo, medida que si se evitaría en gran parte los inconvenientes y hechos de todo tipo que se están presentando en los buses de Transmilenio como consecuencia del sobrecupo.

Ahora bien, Transmilenio en virtud del contrato de concesión y de lo dispuesto en el numeral 9 del anexo 2 del Manual de Operaciones refiere que “las multas operativas aplicables serán las actualmente pactadas contractualmente, para los vehículos troncales posteriores se aplicará

(...) tabla de valores” e impone a los operadores, sanciones por infringir las frecuencias establecidas para la operatividad del sistema.

Es así como, en el primer semestre de 2017 se ha duplicado el incumplimiento de frecuencias frente al 2016; es decir, en el primer semestre de 2017 ya se había llegado al número de incumplimientos registrados en el 2016.

A continuación se presenta una estadística de las sanciones impuestas a los concesionarios por incumplimiento de frecuencias:

Tabla 7. Desincentivos aplicados a los concesionarios de las Fases I y II por incumplimiento de frecuencias

FASE I Y FASE II							Valor Descontado por Desincentivos
CODIGO	M1005-01			M1005-02			
DESCRIPCION	Retrasar la operación			Vueltas perdidas			
Valor Impuesto	60 Km			60 Km			
Concesionario	Cantidad de veces	Cantidad KM Sancionados	Valor Aplicado por Multas y/o Desincentivos	Cantidad de veces	Cantidad KM Sancionados	Valor Aplicado por Multas y/o Desincentivos	
EXPRESS DEL FUTURO	77	4.620	\$ 35.051.761	308	18.480	140.407.196	\$ 175.458.957
SI 99	230	13.800	\$ 104.528.799	2167	130.020	983.092.358	\$ 1.087.621.157
SOMOS K	15	900	\$ 7.036.275	56	3.360	26.460.279	\$ 33.496.554
CIUDA D MOVIL	21	1.260	\$ 9.383.085	340	20.400	152.788.617	\$ 162.171.702
CONNEXION MOVIL	4	240	\$ 1.873.635	43	2.580	20.296.221	\$ 22.169.855
TRANSMASIVO	122	7.320	\$ 57.214.366	270	16.200	127.256.419	\$ 184.470.785
METROBUS	11	660	\$ 4.992.799	438	26.280	199.795.377	\$ 204.788.176
TOTALES	480	28.800	\$ 220.080.719	3.622	217.320	1.650.096.467	\$ 1.870.177.187

Fuente: Transmilenio

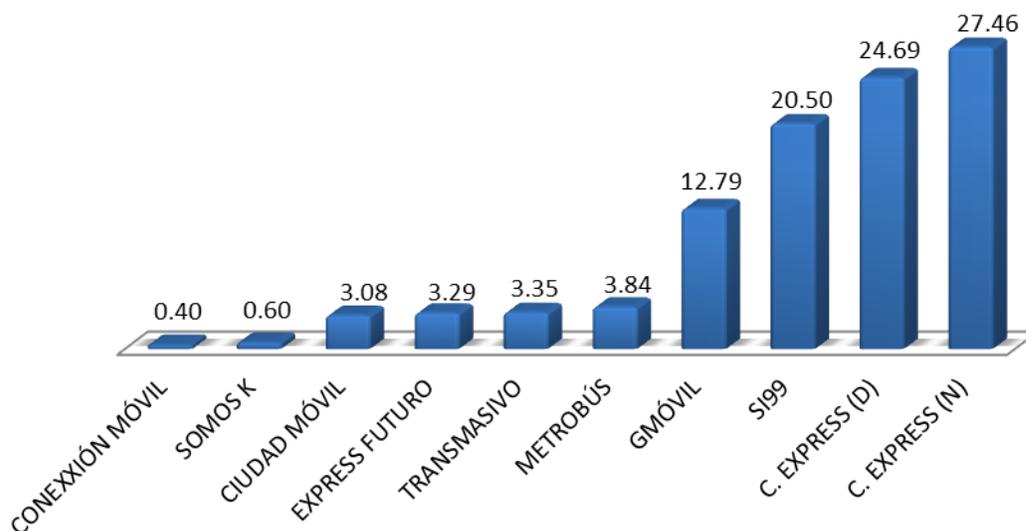
Tabla 8. Desincentivos aplicados a los concesionarios de las Fases III por incumplimiento de frecuencias

FASE III						
CODIGO	M1005-01			M1005-02		
DESCRIPCION	Retrasar la operación			Vueltas perdidas		
Valor SML a Descontar	1			1		
Concesionario	Valor	Cantidad SML Sancionados	Valor Aplicado por Multas y/o Desincentivos	Valor	Cantidad SML Sancionados	Valor Aplicado por Multas y/o Desincentivos
CONSORCIO EXPRESS (N)	\$ 737.717	215	\$ 158.609.155	\$ 737.717	2997	\$ 2.210.937.849
CONSORCIO EXPRESS (D)	\$ 737.717	293	\$ 216.151.081	\$ 737.717	2595	\$ 1.914.375.615
GMOVIL	\$ 737.717	81	\$ 59.755.077	\$ 737.717	1415	\$ 1.043.869.555
TOTALES		589	\$ 434.515.313		7.007	\$ 5.169.183.019

Fuente: Transmilenio

Gráfica 2. Comparativo Desincentivos 2016 vs primer semestre 2017

**INCUMPLIMIENTO DE FRECUENCIAS %
POR CONSORCIO OPERADOR
PRIMER SEMESTRE 2017**

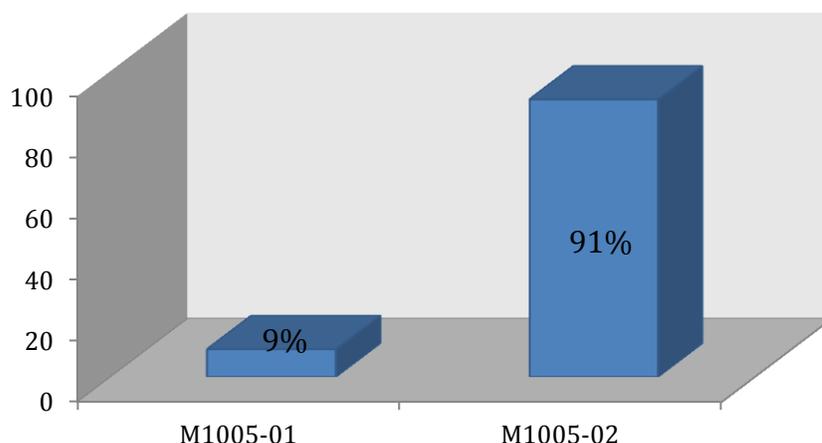


Fuente: elaboración propia con la información de Transmilenio S.A.

De lo anterior se infiere, que el Operador más sancionado en el primer semestre de 2017 fue el Consorcio Express (Ver gráfica 2); componente N, con el 27.46% y componente D, con el 24.69% frente al 3.08% de Ciudad Móvil; el primer Consorcio inició operación en el 2010 y el segundo inició en el 2000. Lo que descartaría los problemas atinentes a la edad de los buses. Cabe mencionar que los desincentivos en la Fase III son más onerosos.

Gráfica 3. Comparativo Desincentivos 2016 vs primer semestre 2017

Peso desincentivos



Fuente: elaboración propia con la información de Transmilenio S.A.

El peso de las sanciones impuestas en desincentivos se muestra en la Gráfica 3. El 91% de los mismos, obedece a vueltas pérdidas o incumplimientos de frecuencias frente al 9% en retrasos en la operación y por ende se ve afectada la calidad, dignidad y comodidad del servicio y la satisfacción de la ciudadanía.

Para el componente troncal, en el 2016, se impusieron 11.408 desincentivos operativos a los concesionarios por no cumplir con las frecuencias programadas. (Vueltas perdidas).

El Ente Gestor informa que a agosto de 2017, *“no se han impuesto multas administrativas por el tema específico de frecuencias (...) por tanto hasta que no se tengan las rutas de manera definitiva y las frecuencias que cada una de estas tendrá, luego de lo cual se verificará el cumplimiento o no de las frecuencias en las rutas para determinar si hay lugar a incumplimiento contractual”*¹⁵.

El aumento considerable de incumplimientos en las frecuencias por parte de los operadores (en el primer semestre de 2017 se duplicaron), podría llevar a concluir que los Consorcios operadores no se ven afectados por las sanciones que traen como consecuencias los incumplimientos y que Transmilenio no está realizando gestiones preventivas, para disminuir, mitigar o evitar estos incumplimientos, siendo imperativo que sea acatada la sentencia proferida por el Consejo de Estado y que a lo largo del informe se ha venido mencionando.

¹⁵ Ibíd. PB2017ER412767



15 CONCLUSIONES

- Las frecuencias con que arriban los buses articulados a las estaciones y portales registran en un 55.07% mayor tiempo que el establecido por Transmilenio S.A., quien coordina la actividad de la operación troncal y alimentadora y por ende determina las rutas, frecuencias y demás factores de la operación.
- El retraso que se advierte en los tiempos de frecuencias de paso, tiene origen no solo en los imprevistos señalados por Transmilenio como trancones y bloqueos en las vías, sino que obedecen también a demoras en los despachos de los buses, desorganización en el abordaje de pasajeros, buses varados y al mal estado de la malla vial, incluso frente a las plataformas de cargue y descargue.
- La demora en las frecuencias de paso, conlleva a la insatisfacción de los usuarios por lo que Transmilenio S.A. incumple con la calidad del servicio que se presta.
- Se está incumpliendo lo ordenado en la sentencia de las Acciones Populares acumuladas 250002315000200020168501, 25000231500020030225101, 25000231500020030206201, 25000231500020020293101, 25000231500020040033701, ya que impuso a Transmilenio utilizar personal del IDIPRON para organizar las filas de acceso a los buses del Sistema de acuerdo con su capacidad, como medida para mitigar la congestión, desorganización y sobrecupo en los buses, lo cual aportaría a que haya menores congestiones en las plataformas y a que las troncales sigan su marcha sin tantos contratiempos.
- La organización en las filas para el abordaje y descenso de los pasajeros permite ganar segundos o minutos inclusive, en los tiempos de las frecuencias de paso.
- Se hace necesario que el Ente Gestor reorganice las rutas y redistribuya las plataformas de acceso a los buses en las estaciones con el fin de procurar menos rutas por puerta y por ende más organización en el ingreso y salida de los buses.
- Las estaciones con mayor aglomeración de usuarios, se deben convertir en puntos de inicio de ruta de buses troncales, ya que con esto contribuyen al mejoramiento de las frecuencias de paso y a la descongestión de las estaciones.
- Ante las aglomeraciones de usuarios en horas pico en una estación, sería recomendable considerar la posibilidad de aumentar el despacho de buses desocupados hacia las estaciones. Para el efecto, se requiere mayor cantidad de flota en hora pico.
- Los concesionarios han cumplido con su obligación contractual en cuanto al suministro de la flota, toda vez que han mantenido la cantidad de buses a los que se comprometieron en la formulación de la oferta y además han aportado en su totalidad los requeridos por la empresa Transmilenio, por lo cual están operando con la flota de buses que les corresponde.
- En virtud de lo dispuesto en el contrato de concesión y en el Manual de Operaciones del sistema, Transmilenio ha impuesto 10.629 sanciones a los concesionarios por incumplimiento de frecuencias, las cuales ascienden a un valor de \$6.819.279.486.
- No obstante las sanciones o “desestímulos” impuestos por Transmilenio a los operadores, por incumplimiento en las frecuencias de paso, se han incrementado en un 102.54% en el último año, lo que indica que se requiere adoptar, por parte del ente gestor, otra clase de medidas preventivas y correctivas para romper los patrones de conductas que originan dichos desacatos.



- Los desincentivos impuestos por Transmilenio a los operadores demuestran ser insuficientes para evitar el incumplimiento en las frecuencias, ya que del 2016 al 2017, las conductas constitutivas de incumplimiento han aumentado en un 102.54% y no se conoce de ninguna otra medida que haya adoptado para conjurar esta situación.
- Al contrastar lo evidenciado en las estaciones y portales objeto de visita, no se encontró en ningún momento, personas organizando las filas de ingreso de usuarios o pasajeros a los buses, con lo estipulado en el objeto del Convenio Interadministrativo 149 de 2016 que indica que: Transmilenio debe *“disponer de personal de “Misión Bogotá” o de funcionarios de Transmilenio, en coordinación con la Policía Nacional, para que durante el periodo determinado como “hora pico”, se ubiquen en las puertas de acceso a los vehículos articulados, y de manera permanente ejerzan control sobre la entrada y la salida de los usuarios; restringiendo o permitiendo su ingreso de acuerdo con la capacidad del vehículo”*, se deduce el incumplimiento del objeto de dicho convenio.
- Lo que evidencia el incumplimiento del primer objetivo corporativo de Transmilenio, que consiste en “Mejorar la operación del Sistema con estándares de calidad y comodidad”, numeral 1.1. del artículo tercero del Acuerdo 004 de 2015.



16 RECOMENDACIONES

- Comunicar el presente informe a Transmilenio S.A., a efecto de que tome las medidas pertinentes para superar las situaciones evidenciadas que no solo afectan la movilidad de la ciudad sino la calidad de vida de las personas que usan el sistema.
- Se sugiere, salvo criterio diferente de la Personería Delegada para Coordinación de Veedurías, remitir el asunto a la Personería Delegada para la Coordinación de Asuntos Disciplinarios a fin de evaluar la conducta de los funcionarios responsables de Transmilenio S.A., por no adoptar las acciones necesarias y oportunas para garantizar una eficiente prestación del servicio público de transporte y por no estar dando cumplimiento a la Acciones Populares acumuladas 250002315000200020168501, 25000231500020030225101, 25000231500020030206201, 25000231500020020293101, 25000231500020040033701 y al Convenio Interadministrativo 149 de 2016.

Lo anterior, teniendo en cuenta que conforme a lo dispuesto por el artículo 34, numerales 2° y 15 de la Ley 734 de 2002, es deber de los servidores públicos:

“Art. 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

...“2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado, y en su numeral 15 establece “ Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos”. (Subrayas fuera de texto)

...15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”.