

**INFORME DEFENSORIAL
TRANSMILENIO SA Y SISTEMA INTEGRADO
DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ
DESDE LA PERSPECTIVA DE EMPRESAS Y
DERECHOS HUMANOS**



INFORME DEFENSORIAL

TRANSMILENIO S.A Y SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE BOGOTÁ DESDE LA PERSPECTIVA DE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS



1	Presentación	3
2	Marco teórico, analítico y metodología del informe	5
2.1	Marco teórico: el Enfoque de Derechos Humanos	5
2.2	Marco analítico: Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.....	7
2.3	Metodología del informe.....	9
3	Contexto: el Sistema de Transporte Público en Bogotá D.C. y la garantía de los derechos humanos.....	11
4	Transmilenio SA y el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP: Descripción y análisis de la situación actual desde una perspectiva de empresas y derechos humanos	14
4.1	La obligación del Estado de proteger los derechos humanos en las actividades de transporte público masivo y urbano de pasajeros.	14
4.1.1	Los Principios Rectores y la obligación del Estado de proteger los derechos humanos	15
4.1.2	El Transporte Público Urbano y Masivo en Colombia y la obligación estatal de proteger los derechos humanos en las operaciones empresariales en dicho sector	16
4.2	Sobre la obligación de respetar los derechos humanos por parte de las empresas: compromiso político y debida diligencia corporativa en derechos humanos.....	27
4.2.1	Empresa Transmilenio SA.....	27
4.2.2	Concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público.....	38
4.2.3	Debida diligencia empresarial de Transmilenio SA y los concesionarios de SITP y sujetos de especial protección constitucional	51
4.3	Acceso a mecanismos de reparación. Mecanismos judiciales y no judiciales para reparar vulneraciones o impactos negativos en los Derechos Humanos en el contexto de la operación de Transmilenio y los concesionarios del SITP.	61
4.3.1	Mecanismos judiciales de reparación Estatal en relación con vulneraciones de derechos humanos relacionados con el servicio del SITP	62
4.3.2	Mecanismos extrajudiciales de reparación Estatal en relación con vulneraciones de derechos humanos relacionados con el servicio del SITP	64
4.3.3	Mecanismos de reclamación No Estatal	67
5	Conclusiones y Recomendaciones	71
5.1	Conclusiones.....	71
5.2	Recomendaciones.....	73
5.2.1	Recomendaciones frente al deber del Estado de Proteger los derechos humanos.....	73
5.2.2	Recomendaciones frente al deber de las empresas de Respetar los derechos humanos... ..	73
5.2.3	Recomendaciones frente a los mecanismos de acceso a reparación	74

1 Presentación

En Bogotá, el servicio de transporte público masivo se encuentra gestionado, organizado y planeado, en un 90%, por la empresa Transmilenio S.A. y sus concesionarios.

El Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá (en adelante SITP) administra más de 9000 buses que cubren las 224 rutas troncales y 287 rutas articuladas, respectivamente, transportando alrededor de 220 mil y 250 mil usuarios, en una hora pico de un día hábil cualquiera. De acuerdo con el Informe No 40 de Estadística de Oferta y Demanda del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, se presentaron “111.515.484 validaciones en el sistema, incluyendo los abordajes del componente zonal”¹ en marzo de 2017, lo que significa que en promedio más de 3.700.000 validaciones diarias se realizan para el uso del transporte público en la ciudad.

Para una operación de tales magnitudes, el Sistema cuenta con más de 20 mil conductores que prestan sus servicios por turnos, con el fin de abastecer la demanda de transporte en 9 portales, 138 estaciones y 7157 paraderos ubicados en toda la ciudad.

El servicio del SITP, conformado por de Transmilenio SA como ente gestor del Sistema y por los concesionarios como operadores del mismo, ha sido objeto de innumerables quejas como consecuencia de la mala prestación del servicio, las fallas mecánicas reportadas por las flotas, las frecuentes infracciones en las que incurrir los conductores, la falta de mantenimiento de los vehículos, los escapes de combustible, la seguridad dentro del Sistema y lamentables accidentes de tránsito que afectan la vida, seguridad e integridad de los usuarios del Sistema y la población en general.

La Defensoría del Pueblo, en ejercicio de sus competencias de velar por la promoción, ejercicio y divulgación de los derechos humanos, ha sido informada por diversas fuentes de los riesgos e impactos sobre los derechos humanos que tiene la operación del sistema de transporte en la Capital de la República. El presente informe recoge, desde la perspectiva de los derechos humanos y con base en los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos como marco analítico, los resultados de la investigación encomendada por el Defensor del Pueblo a la Defensoría Delegada para los derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto del cumplimiento de los estándares tanto estatales como empresariales en materia de derechos humanos respecto de la operación empresarial de Transmilenio y el SITP.

El presente informe se encuentra estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se describe la metodología, marco teórico y analítico mediante el cual se llevó a cabo el estudio de la operación del SITP. En segundo lugar se describe en términos contextuales el problema de la operación del SITP respecto del respeto de los derechos humanos. Posteriormente, se exponen los hallazgos y análisis de respecto de la protección y respeto de los derechos humanos de los grupos de interés que se relacionan a diario con la operación del SITP, así como respecto de los mecanismos de reparación respecto de consecuencias negativas que se produzcan en relación con el servicio que presta el SITP. Finalmente, en ejercicio de la magistratura moral de la Defensoría del Pueblo, se

¹ Transmilenio S.A. “Informe No 40 de Estadística de Oferta y Demanda del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP. Composición de la Demanda del Sistema”. Abril 2017 Disponible en:

señalan las conclusiones y se formulan recomendaciones tanto a autoridades públicas como actores privados tendientes a la protección y respeto de los derechos humanos en el marco de la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros en Bogotá DC, así como respecto de los mecanismos de reparación en relación con las consecuencias negativas que se produzcan en relación con dicho servicio.

2 Marco teórico, analítico y metodología del informe

2.1 Marco teórico: el Enfoque de Derechos Humanos

La Defensoría del Pueblo, en su análisis de la política pública promueve la incorporación del enfoque de derechos humanos con el fin de generar avances en la realización progresiva de los derechos humanos a través de la implementación de dichas políticas. El enfoque basado en derechos tiene dos componentes: uno normativo y otro operacional². Aquel se refiere a contar con políticas públicas orientadas por el contenido normativo de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos. Este señala que el propósito de las políticas debe ser la protección y promoción de los derechos humanos.

Con base en lo anterior, el presente informe aplica el enfoque de derechos humanos, a efectos de analizar la operación de SITP desde el marco de los derechos humanos. De esta manera, en términos normativos la Defensoría del Pueblo encuentra que el sistema de transporte masivo de pasajeros de la Capital de la República resulta esencial para el goce de diversos derechos humanos.

Con base en el enfoque de derechos humanos se denota como el transporte público de pasajeros es medular para la realización del derecho a la circulación, del cual se deriva hoy elementos como la movilidad urbana. El derecho a la libre circulación o libertad de locomoción, se encuentra consagrado en el artículo 24 de la Constitución Política en los siguientes términos “todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”³. De la misma forma, este derecho ha sido reconocido en instrumentos internacionales de derechos humanos, por ejemplo, en el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) se establece que: “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales”⁴.

Por su parte, la Corte Constitucional, en interpretación de las disposiciones del artículo 24 ha establecido que el derecho a la libertad de locomoción se vulnera cuando “*se imponen barreras que impidan el tránsito de una persona en espacios o vías públicas*”⁵. Sin embargo, este derecho no solo comporta una obligación negativa de abstención, también implica la adopción de medidas positivas tendientes a “asegurar las condiciones dignas para transitar”⁶.

En un sentido amplio del derecho a la libertad de locomoción, la Corte Constitucional ha catalogado la garantía de movilidad como un componente esencial de este derecho fundamental, indicando que este radica “*en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las*

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - OACDH. “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”.2006. Disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

³ Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo 24.

⁴ Organización de Estados Americanos -OEA-. Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José 1969. Artículo 22.

⁵ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T- 747 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán.

⁶ Ibídem.

vías y los espacios públicos”⁷. En esta línea, la Corte ha señalado que el legítimo ejercicio de la libre circulación supone “*el reconocimiento a un derecho de movimiento que garantiza la independencia física del individuo*”⁸.

Es por ello, que se ha establecido que el servicio de transporte público urbano resulta necesario para el ejercicio de la libertad de locomoción de los individuos. Dando alcance a esta afirmación, la Corte Constitucional ha advertido que la prestación discontinua o irregular del servicio de transporte se traduce en una amenaza para el derecho a la libre locomoción⁹. Lo anterior, especialmente, para sectores marginados de la población urbana que no cuentan con otras alternativas de transporte¹⁰.

La movilidad, como derecho, comporta un concepto amplio que se relaciona directamente con elementos económicos, sociales y culturales de los usuarios de un servicio. En este sentido, Naciones Unidas ha establecido el derecho que tienen todas las personas de *acceder* a su vivienda, lugar de trabajo, locales comerciales o demás sitios de esparcimiento y otros lugares relacionados con la recreación o realización personal, de manera rápida y eficiente¹¹.

Tomando en cuenta esto, el concepto de movilidad no puede reducirse a la infraestructura y servicios de transporte disponibles, pues el concepto también implica o denota una planificación urbana integral que permita a las personas “superar los apremios sociales, económicos, políticos y físicos relacionados con la circulación”¹².

Desde esta perspectiva, ONU-HABITAT ha sido enfática en indicar que el goce efectivo del derecho a la movilidad se verifica cuando se cumple con el propósito de “facilitar el acceso a los destinos, actividades, servicios y bienes”¹³, de tal manera que la planeación urbana se debe enfocar en la persona humana, debe partir de ella pues es necesaria para garantizar la calidad de vida, está íntimamente relacionada con esta condición¹⁴. En consecuencia, la movilidad debería centrarse en las necesidades de sus beneficiarios.

Así, dentro de los factores que se deben tener en cuenta para dar alcance al concepto de movilidad se encuentra la distancia entre las viviendas y el lugar de trabajo, instituciones educativas, lugares para realizar compras de víveres, servicios médicos entre otros, de las personas que son beneficiarias de este sistema. Lo anterior, tal como lo ha manifestado ONU-HABITAT, en tanto “la escasez de transporte impide que muchos habitantes ni puedan ir a los centros urbanos o a las áreas que concentran el comercio y las instituciones, privándoles las ventajas que la urbanización ofrece”¹⁵.

En consecuencia, ONU HABITAT recomienda que la movilidad se sitúe o entienda, en el marco de una política pública integral, “dentro de un contexto sistémico que contemple

⁷ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-518 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁸ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-981 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ ONU Hábitat. Movilidad (SF). Disponible en: <https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/movilidad/>.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Dangond C, Jolly J, Monteoliva A & Rojas, F. Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva de desarrollo humano. 2011. Pag. 493.

¹⁵ ONU Hábitat. Op.Cit.

la planificación urbana en su totalidad, para superar los apremios sociales, económicos, políticos y físicos relacionados con la circulación de personas”¹⁶.

De esta manera, la garantía del derecho a la circulación y la movilidad incluye, desde la perspectiva de derechos, un elemento esencial para el goce o acceso a otros derechos en los centros urbanos, tales como la vivienda adecuada, la educación, la salud, la alimentación o el trabajo, en condiciones de igualdad y no discriminación.

2.2 Marco analítico: Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos

El presente informe analiza las problemática del SITP desde una perspectiva de derechos incorporando el enfoque de empresas y derechos humanos, con el fin de determinar las responsabilidades y obligaciones de las autoridades públicas y actores privados relacionados con el SITP.

En desarrollo de su deber misional de impulsar la efectividad de los derechos humanos (DDHH), dentro del Plan Estratégico Institucional 2017-2020, “Defender al pueblo es defender la paz”, la Defensoría del Pueblo tiene como objetivo específico el de “impulsar el estándar de la debida diligencia como práctica institucional de las entidades públicas y privadas para la prevención de violaciones de los derechos humanos”¹⁷.

En dicho objetivo se adelantó la presente investigación, para lo cual se tomó como perspectiva de análisis el de los Principios Rectores sobre Derechos Humanos y Empresas¹⁸ (en adelante Principios rectores). Teniendo en cuenta esta perspectiva, se llevó a cabo el análisis de las condiciones de realización de los derechos humanos por parte de la Empresa Transmilenio S.A. y los Concesionarios que prestan el servicio público de transporte en la ciudad de Bogotá.

El objetivo¹⁹ de los Principios Rectores se refiere a mejorar las normas y prácticas en relación con las empresas y los derechos humanos a fin de obtener resultados tangibles para las personas y las comunidades afectadas, y contribuir a una globalización socialmente sostenible.

Es pertinente recordar que el transporte público urbano es prestado por compañías, a las cuales les es exigible el respeto de los derechos humanos en sus operaciones. El artículo 333 de la Constitución Política dispone que “la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones” y que el artículo 6^{to} señala que “los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”. De esta manera, teniendo en cuenta que la Constitución protege los derechos

¹⁶ Ibídem.

¹⁷ Defensoría del Pueblo de Colombia. Resolución 194 de 2017. “Por la cual se adopta el Plan Estratégico de la Defensoría del Pueblo 2017-2020 “Defender al pueblo es defender la paz”

¹⁸ Adoptados por el Consejo de Derechos Humanos mediante Resolución 17/4 del 16 de junio de 2011.

¹⁹ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. “Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. 2011

humanos (tanto directamente como a través de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia), los particulares, incluidas las empresas, se encuentran obligadas a respetar dichos derechos.

Por su parte, el Estado se encuentra obligado constitucional e internacionalmente²⁰ a proteger los derechos humanos en las relaciones entre particulares. La obligación general del Estado Colombiano y sus instituciones de proteger los derechos humanos, es un elemento característico de nuestra Constitución Política, consagrado tanto en el Preámbulo y como en los artículos 1, 2, 12, 29, 93, 228 y 229.

Esta obligación ha sido desarrollada por órganos internacionales competentes, entre otros el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como por nuestras altas cortes, las cuales han concluido que su alcance comporta, entre otras, las siguientes acciones concretas por parte del Estado:

- Adoptar o expedir, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades, incluyendo prácticas conducentes²¹;
- Suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en tratados internacionales²²;
- Organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos²³;
- Procurar el restablecimiento el derecho vulnerado (de ser posible) y reparar los daños producidos por la violación de los derechos humanos;
- Prevenir la vulneración de los derechos fundamentales²⁴;
- Garantizar la reparación y la verdad²⁵, e;
- Investigar, juzgar y en su caso sancionar las violaciones a los Derechos Humanos²⁶.

Con base en la obligación de proteger los derechos humanos, el Estado debe regular las actividades privadas con el fin de que el desarrollo de estas no transgreda los derechos humanos, y, en el caso en que se presente una vulneración, contar con mecanismos que garanticen la reparación integral.

De esta manera, el Estado está obligado a proteger los derechos humanos en el marco de actividades empresariales y las empresas a respetar dichos derechos en sus operaciones. Los Principios Rectores sobre Derechos Humanos y Empresas son una herramienta que facilita la puesta en marcha de medidas para cumplir con dichas obligaciones. Tal como

²⁰ Entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (preámbulo y artículo 28); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -PIDCP- (artículos 2.1 y 3), y; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 1.1 y 2).

²¹ Organización de Estados Americanos -OEA-. Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José 1969. Artículo 22.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros Vs. Chile). Sentencia del 5 de febrero de 2001. Párr. 85.

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Sentencia del 29 de julio de 1988. Párr. 166. Así mismo, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Sentencia del 27 de junio de 2012. Párrafo. 166 y Caso Vélez Restrepo contra Colombia. Sentencia del 3 de septiembre de 2012. Párrafo. 126.

²⁴ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C 084 de 2016.M.P Luis Ernesto Vargas Silva

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem

lo ha señalado en el pasado la Defensoría del Pueblo, los Principios Rectores hacen énfasis en la obligación del Estado (Pilar I) frente a la protección de los derechos humanos en contextos de actividades, proyectos u operaciones empresariales; la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos (Pilar II) para lo cual deben expresar un compromiso político del más alto nivel corporativo con el respeto de los derechos humanos e implementar mecanismos de debida diligencia que eviten la vulneración de los derechos o que minimicen los impactos negativos en el contexto de la operación empresarial. Finalmente, los Principios Rectores llaman la atención sobre la necesidad de garantizar que las víctimas de vulneraciones de derechos humanos en contextos empresariales cuenten con recursos efectivos (Pilar III) que les permita acceder a mecanismos de reparación, tanto estatales como no-estatales²⁷.

De esta manera, el presente informe aplica como herramienta analítica los Principios Rectores respecto de la actividad empresarial que se lleva a cabo para la prestación del servicio de transporte público por parte del SITP. Tal como se denota adelante, hace uso de los tres pilares de los Principios Rectores para estudiar la situación, tanto respecto del Estado como de las compañías involucradas en dicha actividad empresarial.

2.3 Metodología del informe

El presente informe llevó a cabo una metodología de recolección y revisión de información obtenida tanto de fuentes secundarias como fuentes primarias, para el periodo comprendido entre 2011-2017.

Para adquirir información de primera mano, o de fuentes primarias, la Defensoría del Pueblo construyó, como herramienta de recolección de información, un cuestionario de 14 preguntas el cual fue remitido a Transmilenio SA²⁸, a un primer grupo de 8 concesionarios y finalmente a un segundo grupo de 9 concesionarios. De este ejercicio se pudo obtener información de 17 concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público SITP requeridos²⁹ y Transmilenio SA, referida al cumplimiento de sus deberes y obligaciones de "proteger, respetar y reparar" los derechos humanos, en el marco de lo dispuesto en los Principios Rectores.

Este instrumento fue fruto de un proceso de conceptualización y diseño en el que participaron los funcionarios(as) de la Defensoría del Pueblo (Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales-DESC), teniendo en cuenta el enfoque de derechos humanos y los lineamientos desarrollados en los tres pilares de los Principios Rectores. Así mismo se requirió información de las bases de datos de las autoridades que a continuación se señalan, de acuerdo con la competencia de cada una de estas entidades frente al servicio de transporte público masivo en la ciudad de Bogotá:

²⁷ Defensoría del Pueblo. Derechos humanos y empresas: marcos normativos, estándares de política y mecanismos de acceso a reparación. 2016. Pág. 8.

²⁸ Una vez se recibió la respuesta a este primer cuestionario, se envió otro solicitando ampliación de la información de ciertos puntos. En esa medida fueron dos cuestionarios elaborados para Transmilenio SA

²⁹ Operador Solidario de Propietarios Transportadores Coobus S.A.S, Organización SUMA S.A.S, Transporte Integrado Tranzit S.A.S, Masivo Capital S.A, Sociedad Egobus S.A.S, Gmovil S.A.S, Este es Mi Bus S.A.S, Empresa Transporte Integrado de Bogotá S.A.S ETIB S.A.S, Consorcio Express S.A.S, Metrobus S.A, Ciudad Móvil S.A, Si 99 S.A, Express del Futuro S.A, Connexión Móvil S.A.S, Transmasivo S.A, Unión Temporal Alcapital Fase 2, Somos K S.A Sistemas Operativos Móviles

- Policía Metropolitana de Bogotá
- Secretaría Distrital de Movilidad
- Ministerio de Transporte
- Ministerio de Trabajo
- Fiscalía General de la Nación
- Personería de Bogotá
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca(dieron traslado pero no respuesta de fondo)
- Consejo Superior de la Judicatura
- Medicina Legal

Las respuestas allegadas fueron sistematizadas de manera tal que pudieran distinguirse sujetos y posibles impactos negativos (potenciales o reales) o vulneraciones a sus derechos, además de poder obtener datos cuantificables que dieran muestra de las problemáticas más recurrentes dentro del sistema de transporte y, poder hacer un análisis ajustado a la realidad. La principal categoría de análisis fue la estructura misma de los Principios Rectores, por lo que la información recabada fue clasificada y sistematizada alrededor de los tres pilares que los componen (proteger, respetar y reparar).

Cabe señalar que la etapa de análisis de la investigación es el comprendido entre los años 2012 y 2016.

Con el presente informe la Defensoría pretende aportar una orientación al Estado-entidades públicas y la Empresa Transmilenio S.A y Concesionarios que prestan el servicio público de transporte por medio de recomendaciones respecto de medidas que se sugieren considerar, para que se cumpla con las obligaciones de proteger, respetar y reparar en consonancia con las normas internacionales de DDHH de las que Colombia es signataria.

El análisis, las conclusiones y recomendaciones deben asumirse por los diferentes actores como un ejercicio proactivo y constructivo, a efectos de avanzar en la protección y el respeto de los derechos humanos en el marco de las operaciones del SITP, a la luz de los Principios Rectores. De las recomendaciones la Defensoría del Pueblo hará seguimiento y evaluación del cumplimiento.

3 Contexto: el Sistema de Transporte Público en Bogotá D.C. y la garantía de los derechos humanos

Cómo se mencionó en el marco teórico, el transporte público urbano en un medio para la realización de diversos derechos humanos. De forma directa el derecho a la circulación y la movilidad esta no sólo vinculado al transporte público de pasajeros, sino que es su propósito. De manera indirecta derechos tales como la vivienda adecuada, la educación, la salud, la alimentación o el trabajo se hacen posibles en la ciudad a través del transporte público. Los habitantes de la capital dependen del transporte público para asistir al colegio o a la universidad, para ir al médico, hacer mercado y llegar a su lugar de trabajo.

Dicha característica del Sistema de transporte en Bogotá resalta la obligación de respetar los derechos humanos de sus trabajadores, los usuarios del sistema y de la población en general que potencialmente pueda impactarse con la prestación de este servicio. En efecto, a la empresa Transmilenio SA (como ente gestor), y a sus concesionarios (como prestadores del servicio), se les es exigible el estricto acatamiento de las disposiciones legales vigentes para prevenir y mitigar los eventuales riesgos que sus operaciones generen en los derechos humanos, así como también la adopción de estándares que les permitan incorporar e implementar acciones dirigidas al cumplimiento de su obligación de respetar estos derechos.



Fotografía en el muro de la entrada de la estación de Transmilenio del Museo Nacional, que denota el inconformismo respecto de las condiciones de dignidad del transporte en la Capital. Septiembre 2017. Defensoría del Pueblo.

La realidad actual del SITP contrasta con dicha responsabilidad en materia de derechos humanos. Para septiembre de 2017 se habían presentado al menos seis accidentes con buses articulados por fallas mecánicas, cuatro de los cuales sucedieron durante el mes de septiembre³⁰. Si bien las víctimas fatales en accidentes de buses del SITP tuvieron una tendencia decreciente en 2016 respecto de 2015, en estos dos años perdieron la vida al menos 54 personas en accidentes en los que estuvieron involucrados buses del componente troncal y/o zonal³¹.

Si bien, la Empresa Transmilenio anunció “que la licitación para la renovación de la flota del sistema se abrirá en enero de 2018 y se espera que los nuevos buses lleguen entre diciembre de 2018 y enero

de 2019”³², la crisis financiera³³ y operacional del Sistema llevó a que la Superintendencia de Puertos y Transporte tomara cartas en el asunto y ordenara a

³⁰ Diario el Tiempo. ‘Estos incidentes no se deben a vida útil de los buses’: TransMilenio”. 15 de septiembre de 2017 Disponible en: <http://www.eltiempo.com/bogota/accidentes-de-transmilenio-por-vida-util-de-buses-131182>

³¹ Alcaldía Mayor de Bogotá. Transmilenio SA. Informe de gestión 2016-Enero de 2017. Pág. 131.

³² Diario El Tiempo. Óp. Cit. 15 de septiembre de 2017

Transmilenio adoptar una serie de medidas obligatorias, so pena de tener que acabar el SITP provisional, si no las cumple en un plazo máximo de 6 meses³⁴.

Sumado a lo anterior, se encuentran los retrasos y fallas en las frecuencias de las rutas y en el servicio, lo cual ha generado que, en varias ocasiones, los usuarios bloqueen el sistema en varios puntos de la ciudad, con lo cual, a su vez, se generan mayores complicaciones en la operación del mismo.

Estas situaciones, junto con otras a las que se ven enfrentadas las personas de manera permanente (retrasos, congestión de personas, trancones, heridos por atracos o agresiones), hacen que el uso del sistema de transporte en la ciudad de Bogotá se perciba cada vez más agobiante, estresante y caótico, convirtiéndose en un tragedia diaria para los usuarios y personas allegadas a las zonas de influencia del servicio, cuyas quejas, reclamos y protestas ocasionan, a su vez, nuevos altercados entre choferes y pasajeros, generan perjuicios frente al sistema, y la creencia sobre el agotamiento de la máxima capacidad del Sistema.

Varios reportes de prensa sostienen, por ejemplo, que “en 1999, cuando se empezó a construir Transmilenio, Bogotá tenía 6 millones de habitantes, y se estableció que el servicio tendría en total nueve etapas, llamadas ‘fases’, al día de hoy, diecisiete años después, solo se han construido tres; no se volvió a invertir en su expansión, pero la ciudad siguió creciendo aceleradamente. Hoy tiene poco más de 8 millones”³⁵. A la par, la velocidad de los buses ha bajado con el tiempo, por diversas razones: algunas forzadas, como la congestión tras el aumento de vehículos en la ciudad, la falta proporcional de vías y el deterioro de las avenidas e infraestructura principales, como la Caracas, por donde circulan las rutas troncales³⁶.

Para ampliar el panorama desalentador por el que viene atravesando la empresa Transmilenio, en el marco de la investigación adelantada esta Defensoría encontró que antes del año 2000, cuando empezó a operar Transmilenio SA, cerca de doce mil buses circulaban por Bogotá. De acuerdo con el plan de desmonte de viejas rutas, y con la entrada en servicio del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), se tenía previsto que a finales del 2013 se hubieran retirado de las calles todos los buses.

No obstante, esto no sucedió y en el 2015 Transmilenio puso en marcha “otro tipo” de SITP, de carácter temporal, para que vehículos antiguos complementaran el servicio en las zonas que no habían sido cubiertas. A la fecha, 5.084 buses que iniciaron sus operaciones de manera provisional, siguen circulando por las rutas zonales del Sistema de forma permanente y transportan al día cerca 1,5 millones de viajeros³⁷. Es decir, no solo se dejaron de adquirir nuevas flotas, sino que la mayoría del SITP provisional que actualmente circulan, tienen diez o incluso 20 años de antigüedad, aumentándose el riesgo de accidentalidad.

³² En una de sus publicaciones, el diario El Tiempo informó lo siguiente: “las pérdidas acumuladas ya superan el medio billón de pesos, y mil doscientas familias, que aportaron sus buses al sistema, no reciben dividendos desde hace tres meses. Lo cual tiene implicaciones dado que solo en conductores, el sistema de transporte de Bogotá emplea más de 24.000 personas”. Diario el Tiempo. “TransMilenio, el drama que agobia a los bogotanos”. 28 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/bogota/los-principales-problemas-de-transmilenio-en-bogota-135362>

³⁴ Diario El espectador. “En seis meses debe acabar el SITP provisional: Supertransporte”. 20 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/en-seis-meses-debe-acabar-el-sitp-provisional-supertransporte-articulo-718973>

³⁵ Diario El Tiempo. Óp.Cit. 28 de septiembre de 2017

³⁶ Ibidem.

³⁷ Diario El Tiempo. Óp.Cit. 28 de septiembre de 2017

El anterior panorama denota la complejidad en materia de derechos humanos del SITP y los retos existentes tanto para las autoridades nacionales y distritales, como para las empresas vinculadas al sistema, para proteger y respetar los derechos humanos de usuarios y habitantes de la capital en general en el marco del SITP. El presente informe pretende contribuir con elementos para que el transporte público de pasajeros en Bogotá cuente con unos mínimos de dignidad y cumpla su propósito de garantizar la movilidad con el pleno respeto de los derechos humanos.

4 Transmilenio SA y el Sistema Integrado de Transporte Público-SITP: Descripción y análisis de la situación actual desde una perspectiva de empresas y derechos humanos

El presente capítulo analiza la situación de SITP desde la perspectiva de derechos humanos y de acuerdo con los Principios Rectores. Para ello, en primer lugar, estudia la obligación del Estado de proteger los derechos humanos en el marco de las actividades de transporte público urbano y masivo de pasajeros. Posteriormente, se analiza la obligación de las empresas vinculadas con el SITP de respetar los derechos humanos en sus actividades. Finalmente, se indaga sobre los mecanismos de reparación con los que cuentan los usuarios o afectados en sus derechos humanos en el marco del servicio que prestan las empresas del SITP.

4.1 La obligación del Estado de proteger los derechos humanos en las actividades de transporte público masivo y urbano de pasajeros.

La obligación de “Proteger” y hacer “Respetar” los derechos humanos recae en el Estado. Por eso en el caso particular de Colombia es importante partir del compromiso y la obligación que tiene el Estado colombiano de respetar y hacer cumplir los derechos consagrados en la Constitución Política y en los tratados internacionales de derechos humanos debidamente ratificados. De esta manera, Colombia se ha comprometido a adoptar medidas legislativas, administrativas o de cualquier otro tipo para que en las relaciones entre particulares (lo cual incluye a las personas jurídicas de carácter comercial) los derechos humanos se respeten. Para el cumplimiento de dicha obligación, el Pilar I de los Principios Rectores orienta el accionar estatal respecto de la protección de los derechos en relaciones entre particulares cuando uno de estos actores es una empresa³⁸.

De acuerdo con lo anterior, el presente capítulo analiza la responsabilidad estatal en relación con la operación empresarial de Transmilenio S.A. Es pertinente resaltar que el análisis se llevará en dos niveles, teniendo en cuenta el carácter público de la empresa Transmilenio (lo cual le impone la obligación tanto de respetar como de proteger) y la responsabilidad de la autoridades públicas que tienen a su cargo el diseño e implementación de la política pública de transporte masivo de pasajeros. El presente acápite se centrará en la responsabilidad de estas últimas, mientras que el siguiente capítulo abordará a profundidad la responsabilidad, entre otros, de la empresa Transmilenio SA como empresa de carácter público.

Teniendo en cuenta el alcance del presente capítulo, para analizar la responsabilidad de las entidades estatales respecto de la protección de los derechos humanos en la actividad empresarial de transporte urbano masivo de pasajeros, es necesario por un lado, referir el marco normativo internacional en el que se evidencia el compromiso

³⁸ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Adoptados mediante Resolución A/HRC/RES/17/4 Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf -

estatal por proteger y hacer respetar los derechos humanos en el ámbito empresarial, y; por otro lado, tener en cuenta el contexto normativo y de políticas públicas del orden nacional en materia de transporte público urbano y masivo. La conjugación de estos elementos permite estudiar el rol del Estado como protector de los derechos humanos, en el desarrollo de la acción empresarial gestada por la Empresa Transmilenio S.A., que opera en el Distrito Capital.

4.1.1 Los Principios Rectores y la obligación del Estado de proteger los derechos humanos

El primer Pilar de los Principios Rectores parte de la obligación estatal de brindar protección mediante medidas adecuadas, regulación y sometimiento a la justicia, frente a los abusos de derechos humanos cometidos por terceros (incluidas las empresas)³⁹.

Así mismo y obedeciendo a lo estipulado en el principio operativo del Pilar I referente a las funciones reglamentarias y normativas del Estado en el cumplimiento de su acción, los Estados deben:

- Hacer cumplir las leyes que tengan como objetivo hacer respetar los derechos humanos en contextos de actividades empresariales;
- Evaluar periódicamente si dichas leyes son adecuadas o si deberían ser sometidas a cambios, incluida la normatividad en materia mercantil o societaria⁴⁰;
- Brindar información y la asesoría necesaria a las empresas sobre como respetar los derechos humanos en sus actividades⁴¹, y;
- Exigir a las empresas que expliquen y hagan saber cómo manejan el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos⁴².

De esta manera, es Estado debe -a efectos de proteger los derechos humanos- regular la actividad empresarial de tal forma que esta respete los derechos humanos en sus actividades y hacer cumplir dichos estándares legales. Esta regulación se desarrolla tanto por medio de la ley y decretos, como a través del establecimiento de políticas públicas acordes con los derechos humanos. Esta obligación estatal ha sido recientemente desarrollada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante su Observación General No 24⁴³.

En este documento de interpretación autorizada de las obligaciones del PIDESC, el Comité precisa -entre otros asuntos - las obligaciones que debe ejecutar el Estado para evitar la afectación a los derechos humanos por parte de actores económicos. En

³⁹ El principio fundacional del Pilar I señala que “Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia”. Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

Adoptados mediante Resolución A/HRC/RES/17/4 del 6 de julio de 2011 Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf -

⁴⁰ Ibidem. Principio 18. Pág. 22.

⁴¹ Ibidem. Principio 3. Pág. 5.

⁴² Es importante que los Estados alienten y si es preciso exijan este tipo de comunicación, a fin de promover el respeto de los derechos humanos por las empresas. Ibidem. Principio 3. Pág. 7

⁴³ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 24. “Obligaciones del Estado bajo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en contextos de actividades empresariales”. Resolución E/C.12/GC/24 de 2017.

particular señala las obligación de no discriminación; la obligación de respetar, la obligación de proteger y, la obligación de cumplir⁴⁴.

Adicionalmente, la Constitución Política señala como uno de los fines esenciales del Estado el de “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (Artículo 2). De esta forma no existe duda que el Estado colombiano se encuentra obligado jurídicamente a proteger los derechos humanos en contextos de operaciones empresariales. Tanto la Constitución política, como los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia (incluyendo la interpretación autorizada de los órganos internacionales), así como instrumentos operativos especializados como los Principios Rectores, enmarcan el alcance de dicha obligación. Por tanto, el Estado se encuentra obligado a tomar medidas regulatorias, administrativas, de política pública, o de cualquier otra índole, para que las actividades empresariales respeten los derechos humanos. De lo contrario, el Estado puede estar sujeto a eventual responsabilidad internacional ante los órganos internacionales competentes.

De esta manera, teniendo en cuenta los distintos sectores económicos que conforman la actividad empresarial y que el presente informe analiza la operación del SITP, a continuación se analiza el estado de cumplimiento de la obligación de proteger los derechos humanos respecto de las normas y políticas que regulan el transporte público urbano y masivo de pasajeros, tanto a nivel nacional como distrital.

4.1.2 El Transporte Público Urbano y Masivo en Colombia y la obligación estatal de proteger los derechos humanos en las operaciones empresariales en dicho sector

Para analizar si las medidas y políticas públicas adoptadas por las autoridades de gobierno respecto del transporte público urbano y masivo incorporan elementos orientados a proteger los derechos humanos en la operación de las empresas que prestan el mencionado servicio, se solicitó a entidades del orden nacional⁴⁵ y Distrital⁴⁶ información al respecto. Se centraron esfuerzos en aquellas entidades competentes en materia de movilidad y transporte público urbano y masivo, respecto de información relativa al componente de protección de los derechos humanos en las medidas y políticas que regulan y orientan la prestación del servicio público brindado por la empresa Transmilenio S.A. y los concesionarios que conforman el SITP en el Distrito Capital. Adicionalmente, se consultaron otras fuentes secundarias sobre la materia.

A continuación se presentan los resultados del análisis de las medidas y políticas públicas que hoy rigen u orientan el transporte público urbano y masivo, a la luz de la obligación estatal de proteger los derechos humanos.

⁴⁴ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (pár. 1 del art.2 del Pacto: 14/12/90). Observación General 3”. Pág. 3. Disponible en http://www.acnur.org/t3/uploads/RTEmagicP_1452.pdf?view=1

⁴⁵ Ministerio de Transporte y Ministerio de Trabajo de Colombia.

⁴⁶ Secretaría Distrital de Movilidad, Policía Metropolitana de Bogotá, Personería de Bogotá (Personería Delegada para la Movilidad y la Planeación Urbana).

4.1.2.1 El marco regulatorio y de política pública del transporte público urbano y masivo de pasajeros

En materia de transporte masivo urbano, las autoridades nacionales y locales, han adoptado medidas y políticas para afrontar la naturaleza estructural del problema de transporte en las grandes ciudades del país como Bogotá, Medellín, Cali o Barranquilla⁴⁷. Para el asunto bajo estudio, se resalta la decisión del Gobierno Nacional y Distrital de diseñar una estrategia de largo plazo que permitiera la solución integral del problema de transporte público urbano⁴⁸.

Tal estrategia se consolidó a nivel nacional en la Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo, con el fin de *“impulsar la implantación de sistemas integrados de transporte masivo -SITM- en las grandes ciudades del país y fortalecer la capacidad institucional para planear y gestionar el tráfico y transporte en las demás ciudades, con el propósito de incrementar su calidad de vida y productividad, e impulsar procesos integrales de desarrollo urbano, dentro de un marco de eficiencia fiscal que promueva nuevos espacios para la participación del sector privado en el desarrollo y operación del transporte urbano de pasajeros”*⁴⁹ (cursiva fuera de texto).

En el marco de la Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo se creó la Empresa de Transporte de Tercer Milenio -TRANSMILENIO S.A.-, entidad gestora del Sistema y encargada de coordinar los diferentes actores, planear, gestionar y controlar la prestación eficiente y permanente del servicio público de transporte masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital⁵⁰.

Con la puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Público -SITP-⁵¹ se esperaba que las causas estructurales del sistema de transporte tradicional (traducidas en la deficiente capacidad institucional y en la inapropiada regulación por parte de las autoridades competentes⁵²) se superaran de manera positiva en una mejor prestación del servicio de transporte público urbano y masivo y se reflejara en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y, en particular, de los usuarios del transporte público en la ciudad de Bogotá.

No obstante, a diecisiete años de implementado el SITP en la ciudad de Bogotá se siguen presentando deficiencias en la prestación del servicio, las cuales se evidencian a través de las diferentes quejas, reclamos y peticiones que de manera permanente los usuarios del Sistema ponen en conocimiento de las entidades competentes. Estas inconformidades regularmente están asociadas, entre otras, a la inseguridad; a los altos índices de accidentalidad, a los prolongados tiempos en los desplazamientos, entre otros, que afectan la calidad de vida de la población capitalina.

Por su carácter de servicio público, la operación del transporte público de pasajeros está bajo la regulación del Estado, quien ejerce el control y la vigilancia necesaria para la

⁴⁷ Departamento Nacional de Planeación -DNP-. Conpes 3260 del 15 de diciembre de 2003.

⁴⁸ Departamento Nacional de Planeación. DNP. Conpes 2999 del 287 de abril de 1998.

⁴⁹ Departamento Nacional de Planeación. DNP. Conpes 3260 del 15 de diciembre de 2003.

⁵⁰ Ibídem.

⁵¹ Es un sistema organizado e integrado de buses de servicio público -Urbano, Especial, Complementario, Troncal y Alimentador-que buscan el cubrimiento efectivo del transporte en Bogotá. El SITP fue adoptado mediante el Decreto 309 del 23 de julio del 2009.

⁵² Departamento Nacional de Planeación -DNP-. “Sistema público urbano de transporte masivo de pasajeros de Santa Fe de Bogotá. 2008. Disponible en:

https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0011083790000.pdf

adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad⁵³. Así mismo, es prioridad del Estado la seguridad de los usuarios, y la obligación de las autoridades competentes de establecer una regulación de transporte público que exija y verifique las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas, dando prelación a la utilización de medios de transporte masivo⁵⁴.

El Ministerio de Transporte como entidad del Estado es el encargado de formular y adoptar las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura, en los modos carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo del país⁵⁵. Entre sus funciones está la de formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte; coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura, entre otras;⁵⁶ otorgándosele⁵⁷ la competencia de elaborar el Plan Nacional de Seguridad Vial, con el fin de impulsar, facilitar, coordinar institucional e intersectorial las acciones en seguridad vial, como prevenir, reducir y/o mitigar el impacto de los accidentes asociados al tránsito⁵⁸. La autoridad máxima de seguridad vial y el órgano responsable del proceso de planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial es la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV)⁵⁹.

La seguridad vial se entiende no solo como la realización de actividades orientadas a prevenir los accidentes de tránsito o a disminuir sus efectos para la vida y la integridad personal, o al cumplimiento de unas normas y reglas que permitan el ordenamiento de la circulación de vehículos, y personas, sino, adicionalmente a la formación y el entendimiento de las actitudes y reacciones del ser humano y del funcionamiento de los medios físicos con los que se transita cotidianamente.

El accidente de tránsito es un hecho donde se ve involucrado el ser humano, el vehículo y la vía y, en consecuencia, la reglamentación y la normatividad deben abarcar estos tres tópicos. Al ciudadano, exigiéndole comportamiento dentro de la educación y la cultura vial, al vehículo la homologación de sus características y autorización oficial para transitar por las vías y, respecto de las vías, que incluye las especificaciones de diseño, construcción y de señalización apropiadas y seguras. Estos tres tópicos deben merecer la atención de las autoridades de forma directa, para reducir los índices de accidentalidad y las malas prácticas al conducir⁶⁰.

En cuanto al servicio transporte masivo de pasajeros (entendido como un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros y da respuesta a un porcentaje significativo de

⁵³ Congreso de la República de Colombia. Ley 105 de 1993 “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte”.

⁵⁴ Congreso de la República de Colombia. Ley 336 de 1996 “Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”. Señala que el transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, las que se incluirán en el plan nacional de desarrollo, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares. (subrayado fuera de texto).

⁵⁵ Ministerio de Transporte de Colombia. Decreto 087 de 2011. “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se determinan las funciones de sus dependencias”.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Congreso de la República de Colombia. Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito Terrestre. Artículo 4, Parágrafo 1.

⁵⁸ El contenido del Plan Nacional de Seguridad Vial 2011- 2021 fue adoptado mediante la Resolución 2273 de 2014 del Ministerio de Transporte de Colombia.

⁵⁹ Congreso de la República de Colombia. Ley 1702 de 2013. “Por la cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Vial”.

⁶⁰ Ibidem. Pág.121.

necesidades de movilización urbana), su prestación será por la autoridad única de transporte constituida para el efecto por el ente territorial o administrativo correspondiente, la cual ejerce las funciones de planificar, organizar, control y vigilancia,⁶¹ bajo la coordinación institucional del Ministerio de Transporte, es decir, las empresas interesadas y sus operaciones, deben apuntar a la eficiencia, la seguridad, la oportunidad y la economía, en cumplimiento de los principios rectores del transporte. De ahí que en el Nivel *Distrital* la máxima autoridad competente en materia de tránsito y transporte es el Alcalde Mayor,⁶² donde la Secretaría de Tránsito y Transporte se constituye como la Autoridad Única de Transporte para la administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros.⁶³

A nivel Distrital se creó la Secretaría Distrital de Movilidad⁶⁴, entidad administrativa encargada de la formulación y orientación de las políticas sobre la regulación y control del tránsito, el transporte público urbano en todas sus modalidades, la intermodalidad y el mejoramiento de las condiciones de movilidad y el desarrollo de infraestructura vial y de transporte.

En desarrollo de la orientación de las políticas sobre la regulación y control del tránsito, se formuló el Plan Maestro de Movilidad, “el cual tiene por objeto concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con la movilidad del Distrito Capital, establecer las normas generales que permitan alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, financiera y económicamente sostenible”⁶⁵. En el Plan Maestro de Movilidad se da la responsabilidad a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio -Transmilenio S.A., para la integración, evaluación y seguimiento de la operación del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, como ente gestor del transporte masivo⁶⁶.

Para el efecto se establecieron por parte de la Empresa Transmilenio S.A. unos objetivos corporativos de los cuales se desprende un conjunto de estrategias para su cumplimiento, entre ellos: i) Contribuir a la movilidad de los usuarios del transporte público en el Distrito Capital con la operación de un sistema eficiente; ii) Mejorar la calidad en la prestación del servicio del Sistema Integrado de Transporte Público; iii) Buscar mecanismos que contribuyan a la sostenibilidad del Sistema Integrado de Transporte Público y, iv) Optimizar la gestión empresarial de Transmilenio S.A.⁶⁷.

Los anteriores elementos comportan, en términos generales, las normas y principios que regulan el servicio público de pasajeros en Bogotá. A continuación se analiza este marco

⁶¹ Congreso de la República de Colombia. Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito Terrestre . Esta ley le otorga a los alcaldes municipales y distritales la calidad de autoridad de tránsito, la cual les faculta para intervenir dentro de la movilidad de personas y cosas dentro de su jurisdicción.

⁶² Ministerio de Transporte de Colombia. Decreto Nacional 170 de 2001 “Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros”. Artículo 10 °

⁶³ Ministerio de Transporte de Colombia. Resolución 266 de 1999 “Por la cual se aprueba la Autoridad Única de Transporte para la administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Santa Fe de Bogotá”

⁶⁴ Concejo de Bogotá. Acuerdo Distrital 257 de 2006. Crea la Secretaría Distrital de Movilidad y señala que su objeto es diseñar, establecer, ejecutar, regular y controlar, como autoridad de tránsito y de transporte, las políticas sobre el tránsito y el transporte en el Distrito Capital. Adicionalmente, mediante el Decreto 567 de 2006, la Alcaldía de Bogotá adoptó la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad.

⁶⁵ Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 319 de 2006. Por el cual se adoptó el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C.

⁶⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 319 de 2006. Artículo 15

⁶⁷ Transmilenio S.A . Junta Directiva. Acuerdo 04 de 2007 “Por medio del cual se adopta el Plan Estratégico de Transmilenio S.A.”

a la luz de la obligación del Estado de proteger los derechos humanos en el marco de la prestación de dicho servicio.

4.1.2.2 Análisis de la información desde el Principio Rector de Proteger respecto de la actividad empresarial del SITP

El deber del Estado de **proteger** a las personas frente a posibles vulneraciones contra los derechos humanos efectuados por las empresas demanda que el Estado adopte “las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia”⁶⁸.

En este sentido se indagó a las entidades encargadas de garantizar la prestación del servicio de transporte urbano y masivo a nivel nacional y Distrital sobre las medidas legislativas y administrativas adoptadas conducentes a la garantía de los derechos humanos en el marco de dichas actividades empresariales en perspectiva de empresas y derechos humanos.

Al respecto el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Transporte, señaló que “el Ministerio de Transporte ha venido trabajando de manera constante y permanente en la generación de Políticas que permitan, a través de la prestación del servicio de transporte público en condiciones óptimas y de calidad, la protección de los derechos humanos consagrados en las diferentes fuentes normativas...”⁶⁹.

Asimismo indicó que la Política Nacional de Transporte Urbano, formulada mediante los documentos Conpes 3167 de 2002; 3260 de 2003 y 3368 de 2005, tiene como objetivo la implementación de sistemas de transporte, promover la consolidación de ciudades más amables, accesibles e incluyentes, así como un transporte urbano con altos niveles de servicio, sistemas empresariales de operación de flota y recaudo, y minimización de impactos ambientales⁷⁰.

Que en el marco de la Ley 310 de 1996 el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte ha promovido la implementación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo -SITM- en ciudades de más de 600 mil habitantes y Sistemas Estratégicos de Transporte -SETP- en ciudades con población entre los 250 mil y 600 mil habitantes”⁷¹.

Igualmente señaló que los sistemas de transporte SITM y SETP se enmarcan dentro de conceptos de equidad, teniendo en cuenta que: i) Garantizan una cobertura amplia del territorio (accesibilidad e inclusión a todos los grupos de la población) principalmente en ciudades intermedias; ii) La infraestructura y los equipos están diseñados para atender las necesidades de personas con movilidad reducida; iii) Establecen jerárquicamente prioridad para el transporte público colectivo (prima el interés general) y para los modos no motorizados⁷².

⁶⁸ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Adoptados mediante Resolución A/HRC/RES/17/4 del 6 de julio de 2011. Principio Fundacional 1.

⁶⁹ Ministerio de Transporte de Colombia. Respuesta al derecho de petición remitido por la Defensoría del Pueblo. Radicado MT No. 20172100141031 del 20 de abril de 2017 y recibido en la Defensoría el 26 de abril de 2017 con Radicado No 201700101010-.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

El Ministerio de Transporte expresó también que la reducción de tiempos de viaje de los usuarios y de la emisión de partículas contaminantes, se asocian a una mejoría en la calidad de vida de los ciudadanos, protegiendo de esta manera los derechos fundamentales a la salud y al medio ambiente adecuado⁷³.

Del mismo modo, el Ministerio indicó que con el fin de proteger el derecho de los ciudadanos a la vida, la salud y la integridad física se creó la Agencia Nacional de Seguridad Vial, como ejecutora de la Política Nacional de Seguridad Vial la cual promueve la implementación de acciones que contribuyen con la reducción de la accidentalidad, mediante la intervención en los factores: 1) Educación en el cumplimiento de las normas de tránsito; 2) Mecanismos de control de vehículos, conductores y demás actores que participan en la operación; 3) Auditorias de seguridad vial en el diseño y operación de la infraestructura de transporte; 4) Acciones de acompañamiento, control y sanción por parte de las autoridades de tránsito. 5) Tarifas de seguros de accidentes de tránsito acordes con la participación en las cifras de accidentalidad del territorio nacional.

Se informó también que en el mes de septiembre de 2016 se emitió la Circular Conjunta de Sostenibilidad de los Sistemas de Transporte Masivo, Integrado y Estratégico⁷⁴, en la cual se solicita a las entidades territoriales y autoridades de transporte, adelantar mesas de trabajo en las que se diseñen acciones de mejora a la situación actual de los Sistemas⁷⁵. Que en el marco de la citada Circular se adelantan mesas de trabajo entre las entidades del Gobierno Nacional y la empresa Transmilenio S.A. en las cuales se ha requerido un diagnóstico de la problemática actual del Sistema que permita identificar las posibles soluciones así como los responsables de llevarlos a cabo en el marco de las competencias de cada una de las entidades⁷⁶.

Si bien este acervo normativo conduce a que se implemente un sistema de transporte adecuado para promover ciudades más amables, accesibles e incluyentes, así como para contar con un transporte con altos niveles de servicio, sistemas empresariales de operación de flota y recaudo apropiado y para minimizar los impactos ambientales, entre otros aspectos, no es menos cierto que estos documentos de política pública no incorporan expresamente un enfoque basado en los derechos humanos.

Si bien se hace referencia a algunos derechos en el contenido normativo en materia de transporte público, urbano y masivo de pasajeros, se evidencia la falta de incorporación de los principales valores y referentes normativos que establecen los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellas, la Carta Internacional de Derechos Humanos u otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Es fundamental que una política pública esté diseñada, implementada y evaluada desde un enfoque de derechos. Para ello se debe basar mínimamente en los principios de dignidad humana y de no discriminación que permitan, para el caso que ocupa este informe, garantizar no solo un servicio de transporte público y masivo brindado por la

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ministerio de Transporte, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, Superintendencia de Puertos y Transporte y la Procuraduría General de la Nación. Circular 20161010404321 del 30 de septiembre de 2016.

⁷⁵ Ministerio de Transporte de Colombia. Respuesta al derecho de petición enviado por la Defensoría del Pueblo. Radicado MT No. 20172100141031 del 20 de abril de 2017 y recibido en la Defensoría el 26 de abril de 2017. Radicado No 201700101010.

⁷⁶ Ibidem.

empresa Transmilenio S.A. con calidad y eficiente, sino acorde con la realización de los derechos de la población y unos mínimos de dignidad.

De otra parte, en el nivel Distrital, la Dirección de Seguridad Vial y Comportamiento del Tránsito DSVCT⁷⁷, ejecuta acciones y estrategias orientadas a la prevención de la siniestralidad de peatones, ciclistas, pasajeros, motociclistas y conductores en la ciudad de Bogotá, entre ellas acciones pedagógicas dirigidas a la sensibilización de la ciudadanía. Frente a la necesidad de adoptar hábitos, actitudes y comportamientos adecuados en vía, promoviendo con ello la seguridad vial, la cultura ciudadana, la sana convivencia y el buen aprovechamiento del espacio público en Bogotá. El desarrollo de la estrategia pedagógica se basa en los ejes transversales de educación en seguridad vial, a saber: La vida como valor supremo; el espacio público y la ciudadanía; la seguridad vial como un bien común y el sentido y apropiación de la norma⁷⁸. Señala la información suministrada por la entidad Distrital que en los escenarios empresariales se lleva a cabo la implementación de procesos de formación en seguridad vial en el marco de la Responsabilidad Social de las Organizaciones y de lo establecido en la normatividad colombiana⁷⁹, que para el periodo 2012-2016 se realizaron acciones de capacitación con conductores del SITP- Transmilenio conjuntamente con la Universidad de Cundinamarca en el marco del seminario "Yo muevo a Bogotá, entre otras"⁸⁰.

No obstante, las medidas legislativas y administrativas adoptadas tanto por el Gobierno nacional como Distrital, para garantizar una prestación del servicio de transporte urbano masivo segura para los pasajeros y la población en general en el Distrito Capital, las estadísticas suministradas por la Secretaría Distrital de Movilidad señalan que para el periodo 2012-2016 el número de siniestros viales aumentó de manera considerable de un periodo a otro tanto en la flota zonal como troncal⁸¹. El número de siniestros viales relacionados con buses del SITP fueron los siguientes.

Tipo de Flota	Siniestros por año				
	2012	2013	2014	2015	2016
Zonal	75	1472	3806	4296	5069
Troncal⁸²	682	818	979	1078	1187

Fuente: SIGAT 2 elaboración: DSVCT-SDM (datos 2016 preliminares)

⁷⁷ Adscrita a la Secretaría Distrital de Movilidad.

⁷⁸ Secretaría de Movilidad del Distrito de Bogotá. Respuesta al derecho de petición remitido por la Defensoría del Pueblo. Radicado No SDM-DSVCT 42493-2017. Recibido en la Defensoría del Pueblo el 07 de abril de 2017. Radicado No 201700086684.

⁷⁹ Congreso de la República. Ley 1503 de 2001; Resolución 1565 de 2014 y Planes Estratégicos de Seguridad Vial.

⁸⁰ Tomado de: Respuesta a Derecho de Petición de la Secretaría de Movilidad del Distrito de Bogotá. SDM-DSVCT 42493-2017. Recibido en la Defensoría del Pueblo el 07/04/2017. 201700086684.

⁸¹ Secretaría de Movilidad del Distrito de Bogotá. Respuesta al derecho de petición remitido por la Defensoría del Pueblo. Radicado SDM-DSVCT-42493-2017.

⁸² Incluye flota alimentadora y padrón dual.

Asimismo, se evidenció un aumento en el número de víctimas fatales para el mismo periodo (2012-2016) a causa de los siniestros viales de la flota zonal y troncal del Sistema Transmilenio S.A. Para el periodo 2016 los datos preliminares suministrados por la Secretaría Distrital de Movilidad evidenciaron una leve disminución tanto en la flota zonal como troncal frente a los años anteriores.

Tipo de Flota	Víctimas Fatales por Siniestros Año a Año				
	2012	2013	2014	2015	2016
Zonal	0	12	34	43	34
Troncal⁸³	18	23	30	38	11

Fuente: SIGAT 2 elaboración: DSVCT-SDM (datos 2016 preliminares)



Fotografía de accidente de bus del SITP, componente zonal, en el cual perdieron la vida cuatro personas en Usme, el 10 de julio de 2013. Fuente: El Tiempo. "TransMilenio y Sitp: 32 muertos en 2013 y 6 accidentes al día" 14 de mayo de 2014. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13986455>

Finalmente, las lesiones a causa de siniestros viales para el mismo periodo 2012-2016⁸⁴, reflejan un aumento significativo entre cada vigencia.

Tipo de Flota	Lesionados(a)s por Siniestros Año a Año				
	2012	2013	2014	2015	2016
Zonal	9	357	1215	1699	1748
Troncal⁸⁵	514	713	777	745	886

Fuente: SIGAT 2 elaboración: DSVCT-SDM (datos 2016 preliminares)

⁸³ Incluye flota alimentadora y padrón dual.

⁸⁴ Ibid. Flota zonal: 2012 (9); 2013 (357); 2014 (1215); 2015 (1699); 2016 (1748), Flota Troncal : 2012 (514); 2013 (713); 2014 (777); 2015 (745); 2016 (886)

⁸⁵ Incluye flota alimentadora y padrón dual.



Fotografía de volcamiento de bus articulado. Fuente: Cablenoticias. 9 de octubre de 2014.
<http://cablenoticias.tv/vernoticia.asp?WPLACA=27425>

De esta manera, aun cuando existen políticas para la implementación de sistemas de transporte público urbano y masivo de pasajeros con el propósito de garantizar la movilidad y la seguridad de los usuarios, la realidad denota que se está lejos de contar con un sistema de transporte digno y acorde con los derechos humanos en Bogotá. Por un lado, las políticas públicas tanto nacionales como distritales en la materia incorporan tímidamente el enfoque de derechos, sin que este sea expreso de la lectura de los documentos de política. Por otro lado, las cifras en cuanto la accidentalidad de los buses que hacen parte del SITP evidencian los impactos negativos que este produce sobre la integridad personal o la vida, por lo que la realidad sugiere la falta de efectividad de las políticas públicas para proteger los derechos humanos de usuarios y habitantes de Bogotá que se ven diariamente expuestos a riesgos en sus derechos humanos, asociados a la actividad del SITP.

4.1.2.3 Sostenibilidad financiera del Sistema de Transporte Masivo y su impacto sobre los derechos humanos

Como es de conocimiento público en los últimos meses, el servicio de Transporte masivo atraviesa por una crisis económica. Tal vez el dato más relevante fue el informe presentado por la Superintendencia de Sociedades, el pasado 25 de septiembre de 2017, advirtiendo la crisis generalizada del servicio de Transporte Masivo, particularmente aquella que atraviesa el Sistema Integrado de Transporte Público -SITP, pues los estados financieros de los nueve concesionarios del SITP acumulan pérdidas por \$559.000 millones entre 2014 y 2016. Así mismo advirtió que al cierre de este último año, los pasivos de estas empresas superaban los \$3.7 billones y que los pocos vehículos

encontrados para practicar diligencia de embargo, se encontraban en grave estado de deterioro⁸⁶.

Sumado a esto, se han presentado otros inconvenientes respecto a la prestación efectiva del servicio, por ejemplo, el pasado 11 de octubre de 2017, salieron de circulación cerca de 400 buses del SITP en la localidad de Ciudad Bolívar. Esta situación se presentó debido a que el concesionario SUMA no habría renovado sus pólizas de seguro afectando alrededor de ocho barrios y a más de 165.000 usuarios del sistema⁸⁷.

Frente a esta situación, el pasado miércoles 18 de octubre, Transmilenio S.A. informó sobre la creación de un fondo por \$200 mil millones para facilitar que los concesionarios den cumplimiento a sus obligaciones y así se logre garantizar la prestación del servicio. El Fondo se constituiría como fiducia para mejorar el estado actual del SITP y la operación de aquellos vehículos que se encontraban fuera de servicio. Los operadores tendrían un plazo de cinco (5) años para regresar al fondo los recursos a los que hayan accedido; el pago de esta suma se realizará a través de un descuento de su remuneración, según informó la Gerente de Transmilenio S.A, Alexandra Rojas.

De no cumplir con la obligación de pago, los concesionarios deberán entregar los vehículos más nuevos al Distrito. Según informó Transmilenio, la creación de esta estrategia es un trabajo conjunto con los concesionarios para sostener el funcionamiento del SITP⁸⁸.

Adicionalmente, es de público conocimiento el problema de los “colados” o de la cultura de no pago por parte de miles de usuarios que diariamente abordan los buses sin cancelar el pasaje, produciendo un déficit financiero para el SITP. Solo el 22 de enero de 2017, la Policía Metropolitana de Bogotá aseguró que se habían colado alrededor de 16 mil personas al Sistema. Lo anterior, según los analistas equivale a que, por cada bus lleno de Transmilenio, aproximadamente 15 o 20 personas viajan sin pagar⁸⁹.

⁸⁶ Diario El Espectador. “Advierten honda crisis en empresas del SITP en Bogotá Noticia” 25 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/advierten-honda-crisis-en-empresas-del-sitp-en-bogota-articulo-714923>

⁸⁷ Noticias Caracol. “Salen de circulación más de 400 buses del SITP en Ciudad Bolívar”. 11 de octubre de 2017. Disponible en: <https://noticias.caracoltv.com/bogota/salen-de-circulacion-mas-de-400-buses-del-sitp-en-ciudad-bolivar>

⁸⁸ Diario El Espectador. “Crean fondo de \$200 mil millones para rescatar a operadores del SITP”. 18 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/transmilenio-crea-fondo-de-200-mil-millones-para-recuperar-al-sitp-articulo-718675>

⁸⁹ Diario El Tiempo. “Los colados fomentan el mal servicio de Transmilenio’ Los evasores hacen que los buses vayan más llenos y el viaje sea más incómodo, dicen analistas”. 22 de enero de 2017. Disponible en <http://www.eltiempo.com/bogota/analisis-de-colados-en-transmilenio-36045>



Fotografía de personas accediendo a estación de Transmilenio sin pagar. Fuente: El Tiempo. “Con plata de colados en TM se podría comprar un articulado cada día” 17 de febrero de 2016.

En cifras, el actual Secretario de Gobierno de Bogotá sostuvo en el año 2015 que en “los últimos cuatro años se han registrado alrededor de 90 millones de viajes sin pagar en Transmilenio por parte de los usuarios. En enero de 2012 se calcularon alrededor de 1 millón 200 mil viajes mensuales sin pagar; y en agosto de 2015 la cifra aumentó a 2 millones 430 mil (...) Esto indica que la cultura de no pago se incrementó significativamente y le ha costado al Distrito **167 mil millones de pesos** en lo que va corrido de esta Administración”⁹⁰. Si bien, tales cifras deberán ser corroboradas por la autoridad competente, es claro que han afectado la sostenibilidad del Sistema junto con otros problemas adicionales.

A tal desalentador panorama, se adicionó el más reciente pronunciamiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte, según el cual, debido a la crisis financiera y operacional del sistema⁹¹, si Transmilenio no adopta una serie de medidas obligatorias en un plazo máximo de 6 meses el SITP provisional deberá acabarse⁹². La incorporación de estas rutas al SITP se encuentra en mora desde hace años y se espera que con esto los habitantes de la Capital cuenten finalmente con un único sistema que permita un mayor y mejor control respecto del servicio.

⁹⁰ Diario El Espectador. Noticia publicada el 27 de noviembre de 2015. *90 millones de viajes sin pagar en Transmilenio durante cuatro años*. <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/90-millones-de-viajes-sin-pagar-transmilenio-durante-cu-articulo-601910>

⁹¹ Diario El Tiempo. *Transmilenio, el drama que agobia a los bogotanos* manifestaciones de varios medios de comunicación. Artículo de prensa publicado el 27 de septiembre de 2017, en el que se informaba lo siguiente: “las pérdidas acumuladas ya superan el medio billón de pesos, y mil doscientas familias, que aportaron sus buses al sistema, no reciben dividendos desde hace tres meses. Lo cual tiene implicaciones sociales, dado que solo en conductores, el sistema de transporte de Bogotá emplea más de 24.000 personas Disponible en línea en el siguiente enlace de: <http://www.eltiempo.com/bogota/los-principales-problemas-de-transmilenio-en-bogota-135362>

⁹² Diario El Espectador. “En seis meses debe acabar el SITP provisional: Supertransporte”. 20 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/en-seis-meses-debe-acabar-el-sitp-provisional-supertransporte-articulo-718973>

Todos estos elementos reflejan la crisis financiera en la cual se encuentra el SITP y el reto enorme que tienen tanto las autoridades distritales como la empresa Transmilenio SA y los concesionarios de encontrar fórmulas que permitan garantizar la prestación del servicio, el cual es vital para la garantía del derecho a la circulación y la movilidad, así como para la realización de derechos sociales como la educación, el trabajo o la salud. Para la Defensoría del Pueblo es fundamental que se adopten soluciones de fondo a la crisis financiera del SITP, de lo contrario lo vivido por los habitantes de Ciudad Bolívar hace unas semanas se puede convertir en una situación general en la ciudad, comprometiendo no sólo la movilidad sino el goce y realización de los derechos humanos de los más de dos millones de personas que a diario utilizan el SITP.

4.2 Sobre la obligación de respetar los derechos humanos por parte de las empresas: compromiso político y debida diligencia corporativa en derechos humanos

Las empresas públicas y privadas, entre ellas las de transporte público, tienen la obligación de respetar los derechos humanos de terceros y, en caso de causar impactos negativos o vulneraciones, reparar de manera adecuada, eficiente y efectiva. Dicha obligación está enmarcada, entre otras, en la Constitución Política, la Carta Internacional de Derechos Humanos y los Convenios fundamentales en el trabajo establecidos por la OIT.

Las empresas, para cumplir con su obligación de respeto a los derechos humanos, deben evitar causar afectaciones a terceros en el marco de su actividad, o de la de otras empresas con las que mantenga relaciones comerciales⁹³.

Es importante precisar que la obligación de respeto es indistinta al tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura de las empresas.

En términos operativos, las empresas cumplen con su obligación de respetar los derechos humanos si cuentan con un compromiso político de alto nivel con los derechos humanos y si realizan una debida diligencia en materia de derechos humanos⁹⁴, tanto en sus operaciones como sobre su cadena de suministro. A continuación, se analiza la información suministrada por Transmilenio SA y las empresas concesionarias, respecto de su compromiso político y la debida diligencia corporativa en derechos humanos.

4.2.1 Empresa Transmilenio SA

La empresa de Transporte del Tercer Milenio, Transmilenio, además de ser el gestor de un servicio que transporta millones de personas al día en Bogotá, es una empresa de carácter público, lo cual le impone responsabilidades particulares en materia de derechos humanos. El Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos concluyó en un reciente informe sobre empresas estatales, que:

⁹³ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Adoptados mediante Resolución A/HRC/RES/17/4 del 6 de julio de 2011. Principio Rector N° 13

⁹⁴Ibidem. Principio Rector N 17.

“Los Estados, como principales responsables del cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, deberían predicar con el ejemplo. Para demostrar liderazgo en el ámbito de las empresas y los derechos humanos se requieren actuaciones y un compromiso decidido en muchos frentes. También es preciso que los Estados utilicen todos los medios de que disponen para velar por que las empresas que poseen o controlan respeten plenamente los derechos humanos en todas sus operaciones”⁹⁵.

Esta conclusión, que se puede resumir en la expresión “liderar con el ejemplo”, se sustenta sobre señalado en el Principio 4 de los Principios Rectores, el cual señala que “los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control (...)”. De esta forma, Transmilenio como empresa estatal se encuentra sujeta a una responsabilidad reforzada en materia de derechos humanos y el cumplimiento de sus obligaciones en la materia contribuyen no solo en su interior, si no respecto de sus socios comerciales (en especial los concesionarios) y otras empresas de transporte público urbano en el país.

A continuación se analiza, por un lado, el compromiso político de Transmilenio con el respeto de los derechos humanos, y, por otro lado, la debida diligencia corporativa en derechos humanos de la empresa.

4.2.1.1 Compromiso político con los Derechos Humanos desde el más alto nivel corporativo

De acuerdo con los estándares de derechos humanos aplicables a las empresas, se esperaría que la empresa Transmilenio expresara su compromiso político de respetar los derechos humanos y que este⁹⁶, a su vez, estuviera reflejado en procesos y procedimientos corporativos de debida diligencia para prevenir y mitigar los impactos negativos, así como para reparar a terceros cuando sean vulnerados sus derechos directa, o indirectamente, por la operación de Transmilenio S.A. De igual forma, Transmilenio S.A que tuviera procedimientos estandarizados y regulares de rendición de cuentas, sobre sus políticas corporativas de derechos humanos.

De acuerdo con los Principios Rectores⁹⁷, en términos operativos el compromiso político de una empresa para asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos, se materializa en una declaración política que:

- Sea aprobada al más alto nivel directivo de la empresa;
- Se base en un asesoramiento especializado interno y/o externo;
- Establezca lo que la empresa espera, en relación con los derechos humanos, de su personal, sus socios y otras partes directamente vinculados con sus operaciones, productos o servicios;
- Se haga pública y se difunda interna y externamente a todo personal, los socios y otras partes interesadas; Quede reflejada en las políticas y procedimientos operacionales para inculcar el compromiso asumido a nivel de toda la empresa⁹⁸

⁹⁵ Asamblea General de Naciones Unidas. “Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas” Distr. General. A/HRC/32/45. 2016. Párrafo 94.

⁹⁶ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Adoptados mediante Resolución A/HRC/RES/17/4 del 6 de julio de 2011 Principio Rector N° 16.

⁹⁷ Fueron elaborados para poner en práctica el marco para “proteger, respetar y remediar”, “(...) medidas para que los Estados promuevan el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas (...)”.

⁹⁸ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

En el marco de la investigación adelantada por la Defensoría, al ser indagada la empresa Transmilenio por este aspecto, respondió que su compromiso político de respetar los derechos humanos está expresado mediante la Resolución N° 873 de 2014 "por medio de la cual se adopta el Código de Ética y Buen Gobierno de TRANSAMILENIO S.A", y la Resolución 709 de 2015 "Sistema integrado de gestión".

El Código de Ética de Transmilenio dice estar orientado por el Pacto Mundial de Naciones Unidas⁹⁹, sin embargo, de la lectura del mismo no se deriva con claridad el desarrollo de los Principios del Pacto Global.

Así, por ejemplo, hace referencia en general al Principio de Dignidad Humana¹⁰⁰ como parte de la ética de la empresa, pero no se desarrolla esto en el sentido del principio 1 de Pacto Global¹⁰¹, dado que no se refiere a los derechos humanos reconocidos universalmente (lo cual ayudaría a concretar el actuar de la empresa y socios comerciales). De otro lado, incluye elementos anticorrupción en varios de sus apartes¹⁰², lo cual pareciera estar alienado con el Principio 10 del Pacto Global¹⁰³, e incorpora lineamientos en materia medio ambiental, los cuales se sugieren como desarrollo de los principios 7 y 9 de Pacto Global¹⁰⁴. Sin embargo, ninguno de estos contenidos del Código de Ética se relaciona explícitamente con los principios de Pacto Global, pese a que al final del Código se incorporan los 10 Principios. En consecuencia, del contenido del mismo no se evidencian elementos concretos que desarrollen expresamente el Principio 2 respecto de “asegurarse de no actuar como cómplices de violaciones de los derechos humanos” o los principios relacionados con estándares laborales en materia de libre asociación¹⁰⁵, eliminación de trabajo forzoso¹⁰⁶ y trabajo infantil¹⁰⁷ y la abolición de prácticas de discriminación laboral u ocupacional¹⁰⁸.

Adoptados mediante Resolución A/HRC/RES/17/4 del 6 de julio de 2011. Página 16

⁹⁹ El Pacto Global de Naciones Unidas es una iniciativa que promueve el compromiso del sector privado, sector público y sociedad civil a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anti-corrupción, así como contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo de Naciones Unidas (Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM's o nueva agenda Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS's-). Pacto Global se considera un marco de acción que facilita la legitimación social de los negocios y los mercados. Aquellas organizaciones que se adhieren al Pacto Global comparten la convicción de que las prácticas empresariales basadas en principios universales contribuyen a la generación de un mercado global más estable, equitativo e incluyente, y que fomenta sociedades más prósperas. Actualmente, Pacto Global tiene presencia en más de 130 países y cuenta con aproximadamente 12.900 organizaciones adheridas en el mundo, por esta razón, se constituye en la iniciativa de ciudadanía corporativa más grande del mundo. 5 octubre de 2017. Disponible en <http://www.pactoglobal-colombia.org/que-es-pacto-global-colombia.html>.

¹⁰⁰ Transmilenio S.A. Código de Ética. Ccapítulo II “Filosofía Empresarial”. Numeral 1.1 Eestablece la Dignidad Humana como “Principio” de la empresa.

¹⁰¹ Pacto Global, Principio 1 “Las Empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos reconocidos universalmente, dentro de su ámbito de influencia.”

¹⁰² Transmilenio S.A. Código de Ética. Ccapítulo II “Filosofía Empresarial”. Numeral 1.4. Eestablece la Honestidad como “Principio” de Transmilenio S.A. Así mismo, el numeral 2.4 del Código de Ética relacional la “Integridad Institucional” como “Valor” de la empresa.

¹⁰³ Pacto Global, Principio 10: “Las Empresas deben trabajar en contra de la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno.”

¹⁰⁴ Pacto Global. Principio 7: “Las empresas deberán apoyar un enfoque de precaución respecto a los desafíos del medio ambiente”

Pacto Global. Principio 9: “Las Empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente”.

¹⁰⁵ Pacto Global: Principio 3: “Las empresas deben respetar la libertad de Asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva”

¹⁰⁶ Pacto Global: Principio 4: “Las Empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción”

¹⁰⁷ Pacto Global: Principio 5: “Las Empresas deben apoyar la abolición efectiva del trabajo infantil”

¹⁰⁸ Pacto Global: Principio 6: “Las Empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y ocupación”

De otro lado, se incluyen disposiciones sobre Responsabilidad Social Empresarial como valor dentro de la organización¹⁰⁹, el cual se desarrolla por medio de tres acciones concretas: transparencia, respeto mutuo y sentido de pertenencia; y se define la RSE según el Código de Ética como “las relaciones, que tiene una empresa, o institución, con la sociedad y su entorno, lo que equivale en nuestro caso a las relaciones de responsabilidad que le debemos a los individuos o grupos de interés involucrados y afectados por las actividades y decisiones de la empresa”¹¹⁰. No obstante, el propio Código de Ética también advierte que la responsabilidad social se entiende como “un compromiso voluntario y explícito que las organizaciones asumen frente a las expectativas y acciones concertadas con las partes interesadas en materia de desarrollo humano integral”¹¹¹, indicando, además, que se lleva a cabo mediante “un comportamiento ético y transparente que”¹¹²: i. Contribuya al desarrollo sostenible; ii. Considere las expectativas de las partes interesadas, y; iii. Cumpla con la legislación nacional e internacional aplicable, lo cual debe ser integrado en toda la organización. Finalmente, el Código de Ética dispone, en desarrollo de la Responsabilidad Social, que Transmilenio SA “procurará por adelantar proyectos o programas conjuntamente con entidades público y/o privadas para el desarrollo de las comunidades donde se genera algún tipo de trabajo o influencia en diferentes partes de toda la ciudad”¹¹³.

Sobre este particular, a juicio de la Defensoría del Pueblo pareciese confundirse la responsabilidad social con las obligaciones de la compañía en materia de derechos humanos. Sin perjuicio de esto, el Código de Ética carece de referencia expresa alguna sobre la obligación de actuar con debida diligencia -tanto por parte de los colaboradores de la empresa como de los socios comerciales- respecto de los derechos humanos. Esto, adicionalmente, se evidencia al analizar la gestión operativa de la empresa en la cual no se acreditan políticas operativas sólidas en materia de derechos humanos.

Del análisis de dichos actos administrativos, la Defensoría del Pueblo advierte que las citadas Resoluciones resultan complejas para ser divulgadas de manera pública, como expresión plena de la convicción de Transmilenio S.A de prevenir los impactos negativos, respetar los derechos humanos y reparar las vulneraciones derivadas de la operación de la empresa. Si bien, la empresa cuenta con estos documentos de manera física en las oficinas de la empresa, una copia de los mismo debe ser pagada por el solicitante que desea conocerlos (lo cual impone una barrera de acceso); y aun cuando también pueden ser descargados en línea sin costo alguno, su redacción resulta confusa, en algunos casos, y difusa en otros, dificultando su comprensión. Adicionalmente, no es clara la estrategia de socialización, la cual pareciera limitarse a tenerlos disponibles en físico y en la página web.

Por último, es de resaltar que el Código de Ética fue adoptado mediante Resolución de la Gerencia General, lo cual se encuentra acorde, en general, con lo señalado en el Principio Rector No 16, respecto de ser aprobado al más alto nivel directivo de la empresa. No obstante, sería deseable que fuese aprobado también por la junta directiva de la compañía.

¹⁰⁹ Transmilenio S.A. Numeral 2.2 del Código de Ética y Buen Gobierno

¹¹⁰ Transmilenio S.A. Numeral 2.2 del Código de Ética y Buen Gobierno

¹¹¹ Transmilenio S.A. Numeral 3 del Código de Ética y Buen Gobierno

¹¹² Transmilenio S.A. Numeral 3 del Código de Ética y Buen Gobierno

¹¹³ Transmilenio S.A. Numeral 3 del Código de Ética y Buen Gobierno

En resumen, puede señalarse que el compromiso político de Transmilenio SA respecto de su responsabilidad de respetar los derechos humanos es insuficiente a la luz de los Principios Rectores. Lo anterior en especial por la falta de elementos claros y precisos que señalen lo que la empresa espera de su personal, socios y otras partes vinculadas respecto del respeto de los derechos humanos.

4.2.1.2 Sobre el proceso de debida diligencia adelantado por Transmilenio en materia de derechos humanos

El presente capítulo resalta el concepto de debida diligencia en materia de derechos humanos y las razones por las cuales es fundamental que las empresas incluyan dentro de sus operaciones y/o procesos de gestión un ejercicio de debida diligencia y los elementos esenciales que, en este sentido, se derivan de los Principios Rectores sobre Derechos Humanos y Empresas.

Naciones Unidas ha definido la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos como:

“La medida de prudencia, actividad o asiduidad que cabe razonablemente esperar, y con la que normalmente actúa, una [persona] prudente y razonable en unas circunstancias determinadas; no se mide por una norma absoluta, sino dependiendo de los hechos relativos del caso en cuestión

En el contexto de los Principios Rectores, la diligencia debida en materia de derechos humanos constituye un proceso continuo de gestión que una empresa prudente y razonable debe llevar a cabo, a la luz de sus circunstancias (como el sector en el que opera, el contexto en que realiza su actividad, su tamaño y otros factores) para hacer frente a su responsabilidad de respetar los derechos humanos¹¹⁴.

De lo anterior se tiene que la debida diligencia constituye un proceso de identificación, seguimiento, monitoreo, evaluación y verificación, permanente, de los impactos reales y potenciales que generan o pueden generar las actividades de la empresa sobre los derechos humanos. Al ser un proceso, la debida diligencia debe arrojar a las empresas diagnósticos y conclusiones sobre los riesgos en derechos humanos asociados a la operación, para mejorar la gestión y actuación sobre sus propios procedimientos. Así mismo, comporta el seguimiento de las respuestas dadas a los usuarios y demás afectados por el servicio o producto y la comunicación o publicación clara y transparente de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas.

Así las cosas, un ejercicio de debida diligencia en derechos humanos debe “incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas”¹¹⁵, y:

“i) abarcar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden

¹¹⁴ Naciones Unidas. La responsabilidad de las Empresas de Respetar los Derechos Humanos/ Guía para la interpretación. HR/PUB/12/2 . 2012

¹¹⁵ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Adoptados mediante Resolución A/HRC/RES/17/4. Principio 17

relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales;

ii) Variara de complejidad en función del tamaño de la empresa, el riesgo de graves consecuencias negativas sobre los derechos humanos y la naturaleza y el contexto de sus operaciones;

iii) Debe ser un proceso continuo, ya que los riesgos para los derechos humanos pueden cambiar con el tiempo, en función de la evolución de las operaciones y el contexto operacional de las empresas”¹¹⁶.

Las empresas deben estar en la capacidad de identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas que en derechos humanos, que se generen con sus operaciones industriales, comerciales, productos o servicios. Para ello es importante que cuenten con expertos en derechos humanos (estos pueden ser internos y/o independientes) y deben incluir consultas sustantivas con los grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas, en función del tamaño, la naturaleza y el contexto de la operación¹¹⁷. Este ejercicio se debe llevar a cabo en el interior de la empresa y con sus grupos de interés, así como respecto de su cadena de suministro¹¹⁸.

En el caso de la empresa Transmilenio S.A la instancia encargada de proteger los derechos de los ciudadanos usuarios, de conformidad con la Resolución N° 632 de 2015, es la Defensoría del Ciudadano. Sin embargo, se señala en la respuesta de Transmilenio que diversas dependencias dentro de la empresa lleva a cabo acciones para respetar los derechos humanos, entre ellos, la Subgerencia de comunicaciones y atención al usuario - Formación de recurso humano-, la Defensoría del Usuario, la Subgerencia Técnica y de servicios la Dirección Técnica de BRT, la Oficina Asesora de Planeación, la Dirección Administrativa, la Subgerencia Jurídica, y la Dirección Técnica de Seguridad.

Lo anterior, denota una aparente desarticulación y difusa en la gestión corporativa de derechos humanos en la empresa Transmilenio S.A., lo que puede dificultar el seguimiento y gestión en la materia.

La Defensoría del Pueblo identificó, en la información aportada por la empresa Transmilenio S.A que, a pesar de la adscripción que realiza a Pacto Global en su Código de Ética, su actuación en materia de debida diligencia tiene varios referentes, lo cual puede generar confusión y falta de contundencia en el diseño de estrategias para prevenir y mitigar los riesgos e impactos en materia de derechos humanos

En este sentido, mediante oficio N° 2017EE6426 del 3 de abril de 2017, Transmilenio SA aseguró que “(...) la Entidad viene trabajando en los temas en el Subsistema de Responsabilidad Social en el marco de la norma ISO 26000, numeral 6.3 Derechos Humanos” en los siguientes ejes:

- Debida Diligencia
- Situaciones de riesgo para los derechos humanos
- Evitar complicidad
- Resolución de reclamaciones

¹¹⁶ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Adoptados mediante Resolución A/HRC/RES/17/4. Principio 17

¹¹⁷ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Adoptados mediante Resolución A/HRC/RES/17/4. Principio 18

¹¹⁸ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Adoptados mediante Resolución A/HRC/RES/17/4. Principio 13 b.

- Discriminación y grupos vulnerables
- Derechos Civiles y Políticos
- Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Principios y derechos fundamentales en el trabajo

En particular, respecto de las situaciones de riesgo para los derechos humanos, Transmilenio SA señaló en su primera respuesta aquellos mencionados en general por la Norma ISO 26000, a saber:

- *Conflictos o extrema inestabilidad política.*
- *Pobreza, sequía, problemas de salud, desastres naturales.*
- *Participación en actividades extractivas de recursos naturales, proximidad de las operaciones a comunidades y pueblos indígenas.*
- *Actividades que puedan involucrar niños.*
- *Cultura de corrupción.*
- *Cadenas de valor complejas que impliquen un trabajo desempeñado sobre una base informal que no cuenta con protección legal.*
- *Medidas de gran alcance para garantizar la seguridad de las instalaciones u otros activos.*

En la respuesta citada, Transmilenio S.A. relaciona como acciones implementadas frente a los riesgos identificados anteriormente las siguientes:

- *Al interior de la entidad funciona el Comité Paritario de Salud y Seguridad en el Trabajo COPASST, la brigada para atender emergencias, el Comité de Convivencia y Conciliación Laboral.*
- *Campaña sobre los derechos de la mujer en buses, estaciones y portales: 8 de marzo y 25 de noviembre, Cómo poner una denuncia en el sistema.*
- *Campaña anti evasión para los usuarios.*
- *Campañas de la policía para la prohibición de venta informal de alimentos en el sistema.*
- *Elaboración e implementación de mapas de riesgo por procesos y el mapa de riesgos de corrupción institucional.*

Dado que as medidas corporativas de debida diligencia son un asunto de alta trascendencia, mediante oficio 40110-307 la empresa Transmilenio S.A fue requerida nuevamente con el fin de explicar en detalle el mencionado ejercicio de análisis de riesgos en derechos humanos, además de exponer las políticas y procedimientos operacionales para prevenir, mitigar y reparar los impactos negativos o vulneraciones a los derechos humanos en su ámbito de operación.

Mediante oficio N° 2017EE9435 del 9 de junio de 2017, Transmilenio informó a la Defensoría del Pueblo sobre los “impactos potenciales y reales” en materia de derechos humanos identificados y las medidas adoptadas para prevenir y mitigar. Esta información se sintetiza en la siguiente tabla.

METODOLOGÍA UTILIZADA	FECHA DE IDENTIFICACIÓN	RESULTADOS DE LA IDENTIFICACIÓN	MEDIDAS ADOPTADAS PARA PREVENIR O MITIGAR IMPACTOS	SEGUIMIENTO A LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS
Mapa de riesgos (Supervisión de operación)	Septiembre de 2016	<p>Por medio del mapa de riesgos del proceso de Supervisión y Control de la Operación del SITP se identificó el siguiente riesgo “<i>Gestión inadecuada de las acciones de seguridad para el sistema Transmilenio</i>”.</p> <p>Derechos que podrían verse impactados de manera potencial o real: seguridad e integridad personal y vida digna.</p>	<p>Reuniones periódicas de seguimiento interno del área.</p> <p>Comités de seguridad.</p> <p>Reuniones interinstitucionales.</p> <p>Comunicaciones internas y externas.</p> <p>Análisis de la información.</p> <p>Implementación de un plan integral de seguridad.</p>	Ejecución y control al plan integral de seguridad y al plan de acción institucional.
Sistema de PQRS	2015	<p>Con el sistema de PQR se identifican debilidades en la operación en cuanto a frecuencia, cobertura y seguridad.</p> <p>Derechos que podrían verse impactados de manera potencial o real: seguridad e integridad personal.</p>	<p>Informar a la Alta Dirección y a los operadores del Sistema para que se tomen las medidas necesarias que mitiguen el problema.</p>	Comité Gerencia de la Integración
Sistema de Alertas Tempranas - Gestión Social	Enero de 2012	<p>En los encuentros con la comunidad se identifican posibles debilidades en la operación en cuanto a frecuencia y cobertura.</p> <p>Se detectan las posibles contingencias que realice la comunidad para manifestar su inconformidad ante el Sistema y otros temas externos ajenos a la operación en busca de cambios que mejoren sus necesidades.</p> <p>Derechos que podría verse impactado de manera potencial o real: Participación.</p>	<p>Informar a la Alta Dirección para que se tomen las medidas necesarias que mitiguen el problema.</p> <p>Realización de mesas de trabajo con líderes de las comunidades afectadas o entidades necesarias para solucionar el problema.</p> <p>Diseño y puesta en marcha de campañas de comunicación y pedagogía para disminuir incertidumbre en la comunidad y mitigar impactos potenciales que puedan causar cambios en la operación.</p>	<p>Realización de Comités de Gestión Social</p> <p>Ejecución y control del plan de acción institucional.</p>

METODOLOGÍA UTILIZADA	FECHA DE IDENTIFICACIÓN	RESULTADOS DE LA IDENTIFICACIÓN	MEDIDAS ADOPTADAS PARA PREVENIR O MITIGAR IMPACTOS	SEGUIMIENTO A LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS
Defensoría del Ciudadano Usuario del SITP	Junio de 2016	<p>La Defensoría del Ciudadano Usuario del SITP es vocero, garante y facilitador de las controversias entre el ciudadano usuario del SITP y los actores del sistema.</p> <p>Derecho que podría verse impactado de manera potencial o real: Acceso a la justicia</p>	<p>1. Celebración del Convenio con la Cámara de Comercio de Bogotá para la formación de 50 funcionarios de Transmilenio S.A., Concesionarios, Recaudo Bogotá, y Policía Nacional en “Facilitadores de Convivencia y Resolución Pacífica de Conflictos”.</p> <p>2. Implementación del convenio con la Cámara de Comercio de Bogotá: Trabajo con las (4) sedes comunitarias de la Cámara de Comercio de Bogotá en: Kennedy, Soacha, Tunjuelito, Engativá para resolver las controversias entre los usuarios y los actores del sistema en conciliación en equidad.</p> <p>3. Atención en segunda instancia a los usuarios del SITP, como facilitador para resolver las controversias entre el usuario y los actores del sistema.</p> <p>4. La Defensoría del Ciudadano Usuario del SITP complementa los canales de comunicación con los que cuenta el usuario, adicionales a las PQRS propias de la entidad.</p>	<p>Comité de seguimiento TMSA - Cámara de Comercio de Bogotá.</p> <p>Ejecución y control del plan de acción institucional.</p>

Fuente: Oficio 2017EE9435 del 9 de junio de 2017 firmado por el Dr. Gustavo E. García Bate en calidad de Subgerente General de la empresa Transmilenio S.A.

Al realizar el contraste de la información suministrada en los oficios N° 2017EE6426 del 3 de abril de 2017 y N° 2017EE9435 del 9 de junio de 2017, se evidencia que la identificación de impactos reales y potenciales de la operación de Transmilenio no están sintonizados con la identificación de riesgos en el marco de la adopción de la norma técnica ISO 26000¹¹⁹, o con los principios del Pacto Global¹²⁰ (los cuales hacen parte del Código de Ética de Transmilenio SA). Además, las disposiciones y lineamientos corporativos para gestionar los riesgos se encuentran dispersos en diversos instrumentos lo cual refleja una falta de contundencia de las medidas diseñadas por la empresa para prevenir, mitigar o reparar los impactos negativos o vulneraciones a los derechos humanos. Adicionalmente, dentro de la identificación de riesgos sobre los derechos humanos que describe Transmilenio SA resalta por su ausencia el derecho a la circulación y movilidad y los derechos laborales de los trabajadores de la empresa, evidentes en el marco de la operación y servicio que presta la compañía.

Lo anterior denota un débil y poco articulado ejercicio de debida diligencia en derechos humanos por parte de Transmilenio SA, lo cual pone en riesgo no solo a la empresa sino especialmente a los usuarios y habitantes de Bogotá en sus derechos humanos.

Ahora bien, Transmilenio señaló que los instrumentos de política corporativa para adelantar la gestión de los riesgos en derechos humanos por parte de la empresa, son¹²¹:

- a) Protocolo de atención de denuncias en el Sistema Transmilenio
- b) Resolución 632 de 2015, mediante la cual “se unificaron las normas que regulan la figura del Defensor Ciudadano Usuario SITP”
- c) Plan estratégico de Calidad de Vida Laboral
- d) Resolución 837 de 2014, mediante la cual se adopta el Código de ética y Buen Gobierno
- e) Resolución 709 de 2015, Sistema Integrado de Gestión

La explicación de la política corporativa de derechos humanos ofrecida por Transmilenio S.A mediante oficio N° 2017EE6426 del 3 de abril de 2017, confunde el cumplimiento de la legislación nacional en materia laboral (Comité Paritario de Salud y Seguridad en el Trabajo COPASST, la brigada para atender emergencias, el Comité de Convivencia y Conciliación Laboral) con el diseño de medidas para prevenir o mitigar riesgos a través de la debida diligencia.

Al revisar la respuesta N° 2017EE9435 del 9 de junio de 2017 sobre la estrategia de debida diligencia de la empresa Transmilenio S.A, se denota que los procesos y procedimientos diseñados para gestionar los riesgos en derechos humanos se confunden con procesos y mecanismos que exige la ley en diversos asuntos de índole laboral o buen gobierno, y que se carece de una estrategia integral acorde con el carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos.

¹¹⁹ Riesgos en materia de conflictos o extrema inestabilidad política; pobreza, sequía, problemas de salud, desastres naturales; participación en actividades extractivas de recursos naturales, proximidad de las operaciones a comunidades y pueblos indígenas; actividades que puedan involucrar niños; cultura de corrupción; cadenas de valor complejas que impliquen un trabajo desempeñado sobre una base informal que no cuenta con protección legal; medidas de gran alcance para garantizar la seguridad de las instalaciones u otros activos.

¹²⁰ Derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente, anticorrupción

¹²¹ Transmilenio S.A. Oficio 2017EE9435 del 9 de junio de 2017 firmado por el Dr. Gustavo E. García Bate en calidad de Subgerente General de la empresa.

Adicionalmente, el compromiso político de asumir la responsabilidad de respetar los derechos humanos es solo una enunciación en el Código de Ética y Buen Gobierno de Transmilenio S.A, toda vez que no son claras las políticas y procedimientos operacionales en materia de derechos humanos y su correspondencia con una evaluación del impacto real y potencial de la operación de la empresa. La empresa Transmilenio cuenta con al menos dos referentes para el diseño de estrategias de debida diligencia en materia de derechos humanos, el Pacto Global y la norma técnica ISO 26000. Sin embargo, estas herramientas carecen de un despliegue contundente en la política corporativa de Transmilenio S.A, lo que genera una arquitectura institucional disonante con los estándares en materia de derechos humanos y empresas.

La situación descrita impide una óptima identificación de riesgos y la respuesta sistemática por medio del diseño de medidas eficientes y efectivas para la gestión corporativa en materia de derechos humanos. Al realizar un estudio del Informe de Gestión General 2016¹²² de Transmilenio S.A, no se percibe que la compañía realice seguimiento alguno a los riesgos identificados y a las acciones emprendidas para prevenirlos o mitigarlos.

Ahora bien, las medidas adoptadas por Transmilenio S.A para ejercer la debida diligencia para prevenir las consecuencias negativas de la operación de su cadena de suministro son limitadas en cuanto su efectividad. En primer lugar, los contratos entre la compañía y los concesionarios no generan obligaciones claras, expresas y exigibles en materia de derechos humanos.

Con el fin de considerar distintas herramientas de la gestión en derechos humanos de la cadena de suministro de Transmilenio SA, la Defensoría del Pueblo analizó el contrato de Fase III que se suscribió con el concesionario Sociedad Gmovil SAS. De este contrato se denotan varios elementos a resaltar respecto de la gestión de la cadena de suministro.

En primer lugar, el contrato reconoce que, de acuerdo con el Decreto 209 de 2009, Transmilenio SA será el gestor de SITP y tendrá la responsabilidad de su planeación y control¹²³, lo cual se reitera en diferentes cláusulas de la siguiente forma. La cláusula 3 (propósito del contrato) señala que es Transmilenio SA quien elaborará manuales, protocolos y reglamentos técnicos para guiar la operación del concesionario. Adicionalmente, la cláusula 17.1.10 señala expresamente que el concesionario se obliga a “cumplir con las instrucciones operativas que imparta TRANSMILENIO SA para garantizar la operatividad, seguridad, calidad y funcionalidad del Sistema y hacerlas cumplir a sus empleados, contratistas, subcontratistas, agentes o dependientes, así como las instrucciones impartidas por el centro de control del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, SITP.”

Finalmente, los concesionarios están obligados a “permitir a Transmilenio SA, directamente o a través de terceros el ejercicio de su facultad de supervisión, vigilancia y control para lo cual permitirá a los auditores, inspectores e interventores designados por este, el acceso a cualquier instalación, vehículos, equipos, documentos e información directa o indirectamente relacionados con la concesión. Así como efectuar

¹²² Transmilenio S.A. 2016. Informe de gestión general. Disponible en:

http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/informe_de_gestion_de_2016. Fecha de consulta: 20 de octubre de 2017.

¹²³ Transmilenio SA. Contrato 004 de 2010 de Concesión para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP para la zona 2) Engativá con operación troncal, suscrito entre la empresa de Transporte del Tercer Milenio SA y la sociedad Gmovil SAS. “Considerando”.

las auditorias para efectos de medir los niveles de servicios, inspección y examen de la flota, de los equipos a bordo, de los patios y talleres, el examen de la información financiera y contable o de cualquier otra que Transmilenio SA estime relevante (...)" (Clausula 17.7.26). De esta forma, el propio contrato con el concesionario reconoce el papel y alcance de Transmilenio SA como gestor respecto del concesionario y le impone a este la obligación de seguir las instrucciones que aquel imparta. Esto es positivo, toda vez que le permite a Transmilenio ejercer control y vigilancia sobre los concesionarios como parte de su cadena de valor.

Ahora bien, dentro de esta función de control que ejerce Transmilenio como gestor no se denota una exigencia contractual clara y expresa a los concesionarios respecto del respeto de los derechos humanos en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros. Si bien se hace referencia al cumplimiento de la normatividad laboral y ambiental¹²⁴, no se evidencia que se exija el cumplimiento de respetar los derechos humanos, de contar con una política corporativa sobre la materia o el ejercicio de una debida diligencia. Resalta al respecto la obligación general del numeral 17.7.14, la cual señala que "EL CONCESIONARIO debe cumplir control de calidad de los trabajos realizados de acuerdo con las leyes actualmente vigentes o con las que las sustituyan y obtener las certificaciones de cumplimiento de las normas ISO 9003, 14000 y 18000 o las normas ISO que las reemplacen o modifiquen para las actividades objeto de la concesión, expedida por una autoridad debidamente autorizada al efecto, al finalizar el 3 año de operaciones." Como se denota, en esta no se hace referencia a la norma ISO 26000, la cual fue reportada por Transmilenio como norma de calidad que se encuentra incorporando a la gestión corporativa, así como tampoco los Principios de Pacto Global de los cuales es parte Transmilenio SA.

De esta manera, en resumen, la identificación de las consecuencias reales o potenciales sobre los derechos humanos de la operación de Transmilenio S.A resulta precaria frente a la complejidad que implica la operacional del servicio público de transporte en la capital de la República, tanto en el interior de la empresa como en la cadena de suministro, en especial respecto de los operadores de SITP.

4.2.2 Concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público

Los concesionarios son aquellas empresas privadas que tienen a cargo la operación del Sistema Integrado de Transporte Público SITP, entendida esta como la actividad desarrollada por el concesionario dentro del sistema tronco alimentado, tendiente a la prestación del servicio de transporte de pasajeros entre estaciones de cabecera e intermedias y sencillas del SITP¹²⁵.

El contrato de concesión define a los concesionarios como la persona que se desempeña como contratista de la entidad concedente¹²⁶, quien en virtud de un contrato asume la

¹²⁴ Transmilenio S.A. Contrato 004 de 2010 de Concesión para la explotación preferencial y no exclusiva para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros dentro del esquema SITP para la zona 2) Engativá con operación troncal, suscrito entre la empresa de Transporte del Tercer Milenio SA - Transmilenio S.A y la sociedad Gmovil SAS. Clausulas 17.7.6, 17.7.7 y 17.7.8, y 19.5.4.

¹²⁵ Transmilenio S.A. Contratos de concesión entre la empresa Transmilenio S.A. y los concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público -SITP.

¹²⁶ Los contratos de concesión definen concedente como: la entidad pública contratante de una concesión, quien en virtud del contrato otorga a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial de un servicio público y/o la explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al

explotación del servicio de transporte público terrestre automotor masivo urbano de pasajeros del SITP, por su cuenta y riesgos y en las condiciones establecidas en el contrato de concesión y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración consistente en la participación de las rentas del SITP la participación en los ingresos del concesionario y el pago del derecho a la explotación de la concesión.

Esto implica que el servicio público de transporte masivo, según la información allegada por los concesionarios, constituye un negocio vigilado por Transmilenio SA, entidad que garantizar el cumplimiento contractual, la no vulneración de los derechos humanos de los trabajadores y usuarios, el respeto de todos los mecanismos legales aplicables que se puedan derivar de la prestación diaria del servicio público masivo de transporte de pasajeros y caracterizando los distintos puestos de trabajo y sus condiciones para determinar la responsabilidades aplicables¹²⁷.

En este sentido, la responsabilidad en materia de derechos humanos, al menos para Transmilenio, debería analizarse desde la cadena de suministro, esto es las relaciones comerciales que se tiene con los concesionarios del SITP, que medidas ha tomado el ente gestor para evitar que las actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y como hacer frente a las consecuencias negativas cuando están son producidas.

Al respecto se ha llevado un ejercicio en lo local que define la cadena de suministro de la siguiente manera: *“abarca los pasos que se necesitan para ofrecer al consumidor final un bien o servicio que satisfaga sus necesidades. Se refiere a la red o secuencia de procesos de intercambio o flujo de materiales o información al interior y exterior de la empresa para abastecer, diseñar, fabricar y distribuir o proporcionar bienes y servicios. Incluye desde la obtención, diseño, planeación y transformación de materiales, insumos y materias primas, documentos e información y personas, hasta la distribución de dichos productos intermedios, terminados y/o servicios a los clientes”*¹²⁸.

Sin embargo, como se señaló en el acápite sobre Transmilenio, en términos contractuales no se exige expresamente el compromiso y respeto de los derechos humanos a los concesionarios, lo cual debilita la gestión de la debida diligencia respecto de la cadena de suministro dentro del SITP.

Así las cosas, los concesionarios son empresas privadas, que prestan un servicio público y se encuentran en la obligación de respetar los derechos humanos de las personas que participan en la actividad empresarial como son los empleados, proveedores, usuarios y comunidad que se vea afectada por la actividad empresarial.

servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgos del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden, calidad que para este caso corresponde a la sociedad Transmilenio S.A.

¹²⁷ Gmóvil S.A.S. respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del pueblo, remitido a esta entidad el 27 de junio de 2017, enviado por el Gerente General de Gmóvil S.A.S, mediante correo electrónico el 12 de junio de 2017. (pregunta 4).

¹²⁸ Fundación Ideas para la Paz -FIP- y Guías Colombia. Guía para la Debida Diligencia en DDHH y DIH en la cadena de suministro - 2017. Disponible en <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/59dcf72c4106f.pdf>

4.2.2.1 Compromiso político de los concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público para asumir la responsabilidad de respetar los derechos humanos

De la información suministrada por los concesionarios del SITP, se realizará un análisis cuantitativo con el fin de evidenciar cuántos de estos cuentan con el compromiso formal de consecuencias negativas sobre los derechos humanos. Este es un primer paso, asumir la responsabilidad de respetar los derechos humanos mediante una Política Corporativa clara y expresa, aprobada por el más alto nivel directivo. Los concesionarios reportaron como “políticas corporativas en derechos humanos” las siguientes:

Empresa (concesionario)	Políticas señaladas por los concesionarios como “políticas de derechos humanos”
Organización SUMA S.A.S	Reglamento Interno de trabajo
Transporte Integrado Tranzit S.A.S	Política integral - Sistema Integrado de Gestión Principios fundamentales de los derechos humanos y la protección del medio ambiente
Masivo Capital S.A	Respeto de los trabajadores Respeto las normas constitucionales y leyes laborales
GMóvil S.A.S	Valores Corporativos, Respeto, Responsabilidad, Cumplimiento, compromiso, Confianza, Seguridad
Empresa transporte Integrado de Bogotá - ETIB S.A.S	Código de ética y buen gobierno
Consortio Express S.A.S	No responde, fundamenta su respuesta en las Disposiciones del Reglamento interno de Trabajo
Metrobus S.A	Manifiestan que carecen de política de derechos humanos
Si 99 S.A	Política de gestión integral, Política de seguridad vial, Reglamento Interno de trabajo
Express del Futuro S.A,	Reglamento Interno de trabajo, Política de convivencia - manual de convivencia
Connexión Móvil S.A.S	La empresa es cumplidora y respetuosa de los derechos de los trabajadores y usuarios del SITP y advierte que dentro del ordenamiento laboral no existe norma alguna que obligue a implementar la política corporativa en derechos humanos.

Empresa (concesionario)	Políticas señaladas por los concesionarios como “políticas de derechos humanos”
Transmasivo S.A.	Propósito Superior inclusión Valores corporativos, respeto proactividad, confiabilidad, trabajo en equipo, innovación, calidad y excelencia Plan Estratégico
Somos K S.A Sistemas Operativos Móviles	Reglamento Interno de trabajo Código de ética

Fuente: respuestas de los concesionarios a la Defensoría del Pueblo

De las respuestas aportadas por los concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público SITP se evidencia que sólo una de las empresas reporta una política corporativa exclusiva en derechos humanos. Por el contrario, en su mayoría los concesionarios mencionan como documentos internos sobre el respeto de los derechos humanos, entre ellos, el reglamento interno de trabajo, política integral, sistema integrado de gestión, principios fundamentales de los derechos humanos, la protección del medio ambiente, respeto de los trabajadores, respeto por las normas constitucionales, leyes laborales. También refieren a valores corporativos como “respeto, responsabilidad, cumplimiento, compromiso, confianza, seguridad” código de ética y buen gobierno, política de gestión integral, política de seguridad vial, política de convivencia, manual de convivencia, propósito superior, y nuevamente la inclusión valores corporativos como “respeto, proactividad, confiabilidad, trabajo en equipo, innovación, calidad y excelencia”, entre otros, enfatizando sus respuestas en el cumplimiento y respeto por las normas laborales de sus trabajadores y de los usuarios del sistema integrado de transporte público.

Aunado a lo anterior, pese a que de forma generalizada los concesionarios del SITP indican en sus respuestas que “(...) no cuenta con un documento denominado política de derechos humanos”, si cuentan documentos y directrices internas que atienden ese propósito como:

- El Reglamento Interno de Trabajo, el cual contiene un capítulo de derechos de los colaboradores
- Comité de Convivencia con sus respectivos procedimientos y valores Organizacionales¹²⁹
- Algunos otros como el concesionario Transito S.A.S, indicó contar con los “principios de solidaridad y responsabilidad corporativa, con los grupos de interés aplicamos una política integral publicada por nuestro sistema de gestión, la cual contempla los principios fundamentales de los derechos humanos y la protección al medio ambiente”. Esta política, en versión del concesionario se encuentra publicada en todos los lugares de trabajo y divulgada a proveedores, contratistas y colaboradores.¹³⁰

¹²⁹ SUMA S.A.S respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviada por el Gerente de la Organización SUMA S.A.S, mediante radicado N° 201700116734 el 11 de mayo de 2017. (Pregunta 1 y 2)

¹³⁰ Transito S.A.S en Reorganización. Respuesta derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviada por el Gerente General de Transito S.A.S en Reorganización, mediante correo electrónico el 1 de junio de 2017. (pregunta 1).

Aunado a lo anterior, es importante destacar que en las respuestas allegadas los concesionarios si reconocieron lo siguiente:

- El concesionario Masivo Capital S.A., “no cuenta con una política corporativa de derechos humanos. Pero señala la empresa que los derechos de los trabajadores y la comunidad a la que sirven son respetados y acata las normas constitucionales, normas de derecho laboral y derechos humanos respetando siempre la dignidad humana e integridad de los usuarios y trabajadores”¹³¹;
- El concesionario Gmóvil fundamenta su respuesta en su filosofía a través de la visión, misión y los valores corporativos, fue desarrollada por la junta directiva en las cuales desarrollan valores corporativos como respeto, responsabilidad, cumplimiento, compromiso, confianza y seguridad”¹³²;
- El concesionario Consortio Express S.A.S., por ejemplo, fundamentó su respuesta en el reglamento interno de trabajo y menciona que dentro de los procesos administrativos para la vinculación de sus trabajadores está prohibido solicitar a los aspirantes cualquier tipo de información relacionada con el estado civil, número de hijos, religión que se profesa, partido político al que pertenece, prueba de gravidez para las mujeres o examen de VIH. En el mismo sentido, hace mención a la existencia de mecanismos de prevención de acoso laboral y el procedimiento interno de solución en cabeza del gerente de gestión humana.
- El concesionario Metrobus S.A., tampoco cuenta con una política corporativa en derechos humanos, ni procedimientos operacionales para inculcar el respeto por los derechos humanos, la instancia responsable de prevenir las consecuencias negativas sobre derechos humanos es la Gerencia General.¹³³
- El concesionario SI99 S.A., sostuvo que está comprometido con el anhelo de dignificar la labor de los transportadores, contribuir a una movilidad sostenible para Bogotá y desarrollar sus actividades de manera segura y responsable, ha establecido la, Política de Gestión Integral, Política de Seguridad Vial¹³⁴. En el mismo sentido, indicó que en la respuesta indican que el Reglamento interno de trabajo contiene un capítulo sobre “Obligaciones especiales para la empresa y los trabajadores”, política de convivencia, manual de convivencia, Procedimiento interno confidencial, conciliatorio y efectivo para prevenir las conductas de acoso laboral¹³⁵, enfatizan la respuesta en el marco de las relaciones laborales a fin de garantizar el cumplimiento de lo establecido en la normatividad laboral.

Como se evidencia, las empresas expresan que cumplen con la obligación de respetar la normatividad laboral vigente y las disposiciones reglamentarias referentes al tema de movilidad y seguridad vial. No obstante, evidencian también que, en efecto, los

¹³¹ Masivo Capital S.A.S. Respuesta derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviado por Gerente General Masivo Capital S.A.S, mediante radicado N° 201700128605 del 23 de mayo de 2017 (Pregunta 1 y 2)

¹³² Gmóvil S.A.S. Respuesta derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviado por el Gerente General de Gmóvil S.A.S, mediante correo electrónico el 12 de junio de 2017. (Pregunta 1 y 2)

¹³³ Metrobus S.A. Respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviado por el Gerente General de Metrobus S.A. mediante correo electrónico el 14 de junio de 2017. (preguntas 1, 2 y 3)

¹³⁴ de SI99 S.A. Respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviada por el representante legal de SI99 S.A, mediante radicado 201700122658 del 18 de mayo de 2017 (preguntas 1 y 2)

¹³⁵ Express del Futuro S.A. Respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviada por el Gerente General de Express del Futuro S.A., mediante correo electrónico el 10 de mayo 2017 (Pregunta 1).

concesionarios no cuentan con una política corporativa específica en derechos humanos. Si bien estas normas apuntan al respeto y la necesidad de asegurar condiciones dignas en el trabajo, los concesionarios en general carecen de una política empresarial en materia de derechos humanos.

En contraste con dicha generalidad, el concesionario Empresa de Transporte Integrado de Bogotá S.A.S ETIB, fue el único que indicó expresamente que “(...) cuenta con una política corporativa en derechos humanos implementada dentro de su Código de Ética y Buen Gobierno, siendo una empresa que presta el servicio público de transporte de pasajeros bajo el esquema del SITP, encaminada en satisfacer las necesidades de los usuarios en un marco de respeto y trato digno sin importar su condición social, raza o religión, establece las pautas para las relaciones e interacciones en el desarrollo de sus actividades propias de la empresa, entre ellas: pautas de conducta; Respeto a la legalidad derechos humanos y valores éticos; respeto a las personas, desarrollo profesional; seguridad salud en el trabajo, lealtad y conflicto de intereses; relaciones con los usuarios y respeto al medio ambiente”¹³⁶.

En este sentido, una vez consultado el Código de Ética y Buen Gobierno de dicha empresa, se verificó que este documento contiene un capítulo relacionado con políticas de conducta, respeto a la legalidad, derechos humanos y los valores éticos, los cuales desarrolla conforme a la misión, visión, ventaja competitiva y política de gestión integral, siendo uno de sus objetivos la adopción de principios universales en los ámbitos de los derechos humanos, normas laborales, seguridad y salud en el trabajo y el medio ambiente. Adicionalmente, el concesionario Empresa de Transporte Integrado de Bogotá S.A.S ETIB aportó documento interno de adopción de dicho Código de Ética, en el cual se señala que fue aprobado por el gerente general de la compañía. De esta manera, la Empresa de Transporte Integrado de Bogotá S.A.S ETIB es el único concesionario del SITP que cuenta con una política corporativa que manifiesta su compromiso político expreso con el respeto de los derechos humanos en las operaciones de transporte público.

Analizando comparativamente la información recaudada, es posible concluir que varios de los documentos allegados reflejan o dan cuenta de esfuerzos corporativos por institucionalizar los mínimos legales que, en materia de derechos humanos, toda empresa debe respetar, presentándolos como valores, buenas prácticas y propósitos por conseguir, tanto en el desempeño de las funciones laborales como en sus relaciones internas y externas. Dichos propósitos incluyen el respeto, trabajo en equipo, calidad, proactividad, innovación y excelencia¹³⁷.

No obstante, esto no constituye una voluntad política o un compromiso inequívoco de la empresa por respetar los derechos humanos, la cual debe ser aprobada por el más alto nivel directivo, basarse en un asesoramiento especializado, establecer lo que la empresa espera, en relación con los derechos humanos y que sea pública y difundida. En esa medida, se recomienda rescatar los avances desarrollados hasta ahora y aquellos que se encuentran en sintonía con los derechos humanos, ubicados en los demás manuales y políticas corporativas (dignidad humana, el derecho a la vida, el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, el derecho a la familia, el derecho a la sindicalización, el derecho a un ambiente sano, el derecho a la

¹³⁶ ETIB S.A.S. Respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del pueblo, enviado por el Jefe de Asuntos Legales de ETIB S.A.S mediante radicado 201700116416 el 11 de mayo de 2017 (preguntas 1 y 2)

¹³⁷ Transmasivo S.A. Respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviada por el Jefe Jurídica de Transmasivo S.A., mediante radicado 201700116591 del 11 de mayo de 2017 (pregunta 1)

integridad personal, el derecho a la igualdad y no discriminación por origen racial, étnico, religioso, orientación sexual e identidad de género), con el fin formular lineamientos más estructurados y precisos en derechos humanos, involucrando a todas las partes interesadas/afectadas de la actividad respectiva actividad empresarial en su construcción, e incorporando herramientas de medición y monitoreo periódico¹³⁸.

En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo recuerda que el alcance de los derechos humanos comporta dimensiones que superan las garantías laborales o condiciones dignas de trabajo. En consecuencia, reducirlos a este ámbito implica desconocer los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

4.2.2.2 El proceso de debida diligencia adelantado por los concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público SITP en materia de derechos humanos.

De la información suministrada por parte de los concesionarios del SITP, se pudo concluir, frente a su debida diligencia, que los concesionarios prestan “(...) un servicio público esencial que esta 100% regulado por un ente gestor en cabeza del distrito, que es Transmilenio S.A.”¹³⁹.

Ahora bien, el alcance de las respectivas responsabilidades y roles de los concesionarios, a la luz del principio de debida diligencia, es confuso para algunos y difiere de concesionario en concesionario. A modo de ejemplo se describen dos situaciones:

- Para el concesionario ETIB S.A.S, tiene como “(...) finalidad la transformación del servicio público de la ciudad”¹⁴⁰. En esta medida, ETIB identifica como la principal actividad que realizan sus trabajadores la conducción, por ello, sus principales riesgos y alarmas se han elaborado alrededor de los riesgos que de ella se derivan.
Por tanto, ETIB SAS hace monitoreo de los factores que alteren la adecuada prestación del servicio de conducción trazando rutas, haciéndoles mantenimiento preventivo y correctivo, y realizando trabajos con la comunidad. Además, desde el departamento de Seguridad Vial y el área de operaciones trabaja para erradicar el riesgo de accidentalidad por medio de capacitaciones que generen conciencia sobre la labor social que prestan y disminuir siniestros¹⁴¹.
- Por su parte, el concesionario SI 99 S.A., sostuvo que “está desarrollando un proceso de autodiagnóstico teniendo en cuenta factores determinantes de la propia operación”, entre los que nombra el contexto de la operación y la

¹³⁸ “El enfoque de los derechos humanos se concibe como una nueva perspectiva sobre la manera de lograr la materialización de los derechos y evaluar la dignidad humana. Se puede entender como el paso siguiente a las luchas por el reconocimiento positivo- legal de los derechos humanos, si ya están en la constitución, si ya están en los tratados internacionales, es hora de concretarlos”. (El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas -William Guillermo Jiménez Benítez

¹³⁹ Gmóvil S.A.S. Respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviada por el Gerente General de Gmóvil S.A.S, mediante correo electrónico el 12 de junio de 2017. (pregunta 4).

¹⁴⁰ ETIB S.A.S. Respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviada por el Jefe de Asuntos Legales de ETIB S.A.S, mediante radicado 201700116416 el 11 de mayo de 2017 (pregunta 4)

¹⁴¹ ETIB S.A.S. Respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviada por el Jefe de Asuntos Legales de ETIB S.A.S, mediante radicado 201700116416 el 11 de mayo de 2017 (pregunta 4)

actividad que realiza, pero no identifica expresamente a qué operación se refiere (conducción, transporte masivo de pasajeros, entre otras). Lo anterior, según el propio concesionario, es analizado a la luz de las principales iniciativas mundiales de responsabilidad social y enuncia, entre otros, Pacto Global, GRI, ISO 26000, sin analizar en detalle cada una de sus operaciones a la luz de las directrices que estos lineamientos contienen y confundiendo principios voluntarios de responsabilidad social empresarial con la obligatoriedad de respetar los derechos humanos¹⁴².

De la información suministrada por los concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) la Defensoría pudo identificar lo siguiente:

- No se visualiza el ejercicio de debida diligencia en materia de derechos humanos;
- No se evidencia que hayan incorporado en sus procesos de gestión mecanismos para prevenir o mitigar los riesgos en derechos humanos;
- No se observa la realización periódica de ejercicios de identificación de riesgos potenciales y reales en derechos humanos, ocasionados por su operación empresarial;
- Comprenden la debida diligencia en relación o como una forma de demostrar su cumplimiento contractual;
- Comprenden la debida diligencia como un ejercicio cuyo objetivo es mejorar la prestación del servicio público mediante trazados de rutas, mantenimiento preventivo e implementación de correctivos de la flota vehicular;
- Asocian la debida diligencia con el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en materia de revisión técnico mecánica, y buen funcionamiento operativo. Por ello reportan, entre otras acciones, la realización de mantenimiento preventivo de los vehículos, la implementación del Plan de Seguridad Vial, el trazado de rutas y la realización de capacitaciones para que los operadores del sistema tomen conciencia de la labor que desarrollan y así poder evitar la accidentalidad que se presenta a diario en las vías y los usuarios del sistema.

Sin embargo, a efectos de mitigar los riesgos y mejorar la calidad del servicio, estas medidas parecen no haber sido suficientes, teniendo en cuenta que el número de accidentes en el sistema se ha incrementado. Si las actuaciones de los concesionarios y el ente gestor acataran el ordenamiento jurídico vigente, cumpliendo, a través de sus reglamentos y actos privados, con las disposiciones y medidas preventivas y correctivas exigidas, el aseguramiento de los derechos establecidos en la Constitución Política, de sus trabajadores, usuarios y otras partes interesadas o potencialmente afectadas con la operación del sistema, sería efectivo.

¹⁴² SI99 S.A. Respuesta al derecho de petición de la Defensoría del Pueblo, enviada por el representante legal de SI99 S.A, mediante radicado 201700122658 del 18 de mayo de 2017 (preguntas 4)

En contraposición, los datos reportados por la Dirección de Seguridad Vial y Comportamiento del Tránsito de Bogotá reportó **8105 infracciones de tránsito (comparendos)** impuestos a buses del Sistema Integrado entre 2012 y 2016 por las siguientes causas¹⁴³:

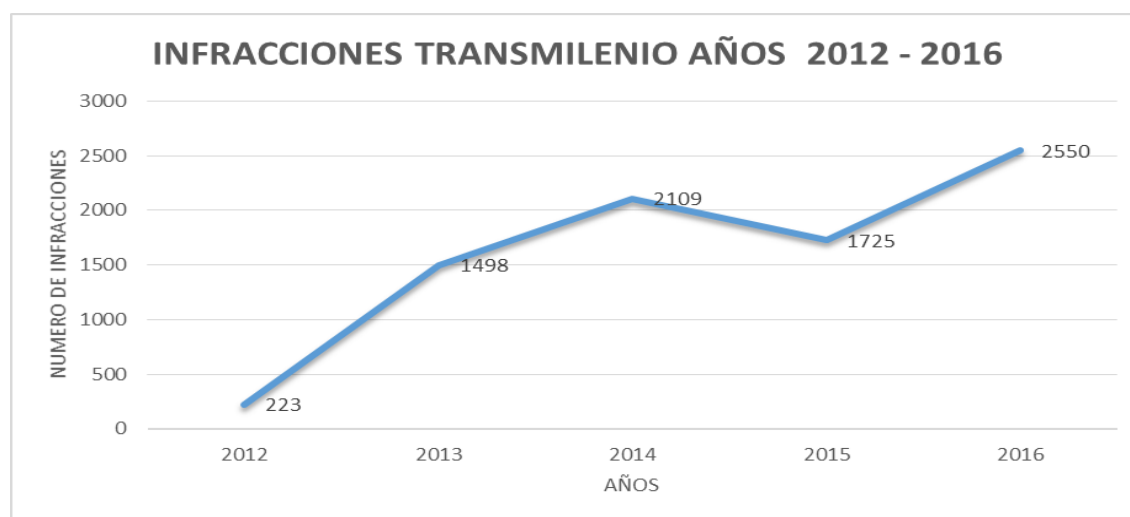
- 30% No revisión Tecno-Mecánica oportuna;
- 8,7% No acatar requerimiento agente tránsito, y;
- 7,5% No portar equipo de prevención y seguridad establecido.

De esta forma, entre los años 2012 y 2016 se puede observar que la primera causa de las infracciones impuestas es “no realizar la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisiones contaminantes (...)”¹⁴⁴.

Lo anterior resulta contradictorio a la información suministrada por el ente Gestor Transmilenio S.A., cuando señala en una de sus respuestas lo siguiente:

“todos los autobuses vinculados al Sistema Transmilenio cuentan con revisión técnico-mecánica vigente y al día. b. Certificado Semestral de Mantenimiento: El certificado semestral de mantenimiento expedido por el auditor técnico acreditado por TMSA constituye un documento contractual mediante el que se certifica la realización en condiciones de calidad de mantenimiento según recomendaciones de los fabricantes. La certificación de mantenimiento es el documento mediante el que los operadores cumplen con el requisito contractual del mantenimiento de la flota. En este sentido, los contratos de concesión exigen que semestralmente se presenta una certificación respecto al óptimo mantenimiento de la flota (...)”¹⁴⁵.

La siguiente gráfica muestra el comportamiento anual de estas infracciones, las cuales han ascendido año tras año.



Fuente: Elaboración propia, Defensoría del Pueblo. Información suministrada por la Secretaría Distrital de Movilidad¹⁴⁶

¹⁴³ Secretaría Distrital de Movilidad. Respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviada por la Directora de Seguridad Vial y Comportamiento de Tránsito de la Secretaría Distrital de Movilidad, mediante radicado 201700086684 el 7 de abril de 2017.

¹⁴⁴ Secretaría de Movilidad. Tipo de infracción C35.

¹⁴⁵ Transmilenio S.A. Respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo enviada por el Subgerente General Transmilenio S.A., mediante radicado 201700083187 el 5 de abril de 2017.

Además de las tres principales causas señaladas previamente, la Defensoría del Pueblo identificó, gracias a la información suministrada por la Secretaría Distrital de Movilidad, que las infracciones impuestas obedecieron también a las siguientes conductas¹⁴⁷.

TIPO DE INFRACCIÓN	CÓDIGOS	2012	2013	2014	2015	2016	TOTALES	%
No realizar la revisión técnico-mecánica en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisiones contaminantes, aun cuando porte los certificados correspondientes. Además el vehículo será inmovilizado.	C35	28	644	675	398	735	2480	30.7%
No acatar las señales o requerimientos impartidos por los agentes de tránsito.	C31	10	47	160	137	346	700	8.7%
No portar el equipo de prevención y seguridad establecido en este código o en la reglamentación correspondiente.	C11	5	287	118	83	115	608	7.5%
Bloquear una calzada o intersección con un vehículo, salvo cuando el bloqueo obedezca a la ocurrencia de un accidente de tránsito	D04	50	77	154	124	104	509	6.3%
Poner un vehículo en marcha sin las precauciones para evitar choques.	C33	2	25	86	130	254	497	6.1%
Bloquear una calzada o intersección con un vehículo, salvo cuando el bloqueo obedezca a la ocurrencia de un accidente de tránsito	C03	11	32	99	197	149	488	6.0%
Estacionar un vehículo en sitios prohibidos.	C02	2	16	73	164	114	369	4.6%

¹⁴⁶ Secretaría Distrital de Movilidad. Respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviada por la Directora de Seguridad Vial y Comportamiento de Tránsito de la Secretaría Distrital de Movilidad, mediante radicado 201700086684 el 7 de abril de 2017

¹⁴⁷ Secretaría Distrital de Movilidad. Respuesta al derecho de petición de la Defensoría del Pueblo, enviada por la Directora de Seguridad Vial y Comportamiento de Tránsito de la Secretaría Distrital de Movilidad, mediante radicado 201700086684 el 7 de abril de 2017

Durante el mismo periodo, la Personería de Bogotá reportó **1434 quejas recibidas** en contra de Transmilenio SA y/o el SITP. La segunda causa más frecuente de estas quejas son los accidentes dentro del Sistema¹⁴⁸.

En este sentido, la Dirección de Seguridad Vial y Comportamiento de Tránsito de Bogotá informó que, durante el mismo periodo, se reportaron **19.462 accidentes ocurridos** tanto de la flota zonal (SITP) como troncal (articulados). Sólo en el año 2016, La Secretaria de Movilidad también reportó 6256 Accidentes y fueron impuestas 2549 infracciones de tránsito a las flotas del Sistema¹⁴⁹.

Conforme a esta información, pareciera que las medidas tomadas por el ente gestor y por del Sistema Integrado de Transporte Público y por los concesionarios no han sido suficientes ni contundentes, toda vez, que el estado de los vehículos de servicio de transporte público no es siempre el adecuado para la prestación del servicio con calidad, genera altos riesgos en la vida, integridad y seguridad de los conductores, usuarios del sistema y la ciudadanía en general, y el número de infracciones de tránsito para el periodo evaluado en lugar de disminuir fue en aumento.

Al respecto se resalta que ninguna de estas medidas ha estado orientada a llevar a cabo una debida diligencia en materia de derechos humanos. En las respuestas de los concesionarios no se refleja la adopción de medidas específicas tendientes al respeto de los derechos humanos en su actividad empresarial, ni en su cadena de suministro. Si las medidas adoptadas por los concesionarios y el ente gestor fueran efectivas y rigurosas, no existiría un número tan alto de infracciones de tránsito por falta de revisión técnico mecánica, por no acatar las señales o requerimientos impartidos por los agentes de tránsito, por poner un vehículo en marcha sin las precauciones para evitar choques, entre otras. La accidentalidad del Sistema se reduciría y se evitaría poner en riesgo la vida, la integridad y seguridad de los operadores, usuarios del sistema y comunidad en general.

Con el fin de que los concesionarios puedan prevenir y mitigar efectivamente los impactos negativos que sus operaciones están generando en los derechos humanos, se recomienda que lleven a cabo la debida diligencia corporativa en derechos humanos, e identifiquen los riesgos de impactos sobre los derechos e integren las conclusiones de dichas evaluaciones de impacto a su gestión, en el marco de las funciones y de los procesos internos para la toma de medidas oportunas.

Como se anotó, las empresas del SITP no cuentan con una evaluación de impacto que les permitan identificar los riesgos en derechos humanos, generados por la explotación comercial del servicio público de transporte¹⁵⁰ terrestre masivo urbano de pasajeros bajo la modalidad de vehículos automotores sobre el componente zonal, componente troncal

¹⁴⁸ Personería de Bogotá. Respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo, enviada por el Personero Delegado para la Movilidad y Planeación Urbana de la Personería de Bogotá, mediante correo electrónico el 16 de marzo de 2017. Se aclara que el reporte realizado por el Personero Delegado para la Movilidad y Planeación Urbana de la Personería de Bogotá, reporta un total de 2771 requerimientos en el periodo 2012 - 2016. Para efectos de la presente investigación se realizó una depuración teniendo en cuenta sujetos y derechos vulnerados.

¹⁴⁹ Secretaria Distrital de Movilidad. Respuesta al derecho de petición de información de la Defensoría del Pueblo enviada por la Directora de Seguridad Vial y Comportamiento de Tránsito de la Secretaria Distrital de Movilidad, mediante radicado 201700077767 el 30 de marzo de 2017.

¹⁵⁰ El Decreto Único de Transporte 1079 de 2015 define en su artículo 2.1.2.1 “Transporte público: de conformidad con el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas, por medio de vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica.

y componente alimentación del sistema Transmilenio. Lo que ha generado que se presenten vulneraciones o impactos negativos de derechos humanos en el Sistema Integrado de Transporte Público SITP, como el derecho a la vida, derecho a la integridad personal, derecho a la seguridad personal, derecho a la libre circulación, derecho a no ser discriminado entre otros reconocidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos y los principios relativos a los convenios fundamentales de la OIT¹⁵¹.

Aunado a lo anterior, en el ejercicio riguroso de debida diligencia, las empresas deberían contar con un mecanismo de recepción y trámite de quejas en derechos humanos, así como también de un protocolo para abordar las consecuencias negativas que generan en los derechos humanos. Estos instrumentos permitirán realizar un seguimiento de las respuestas y darán insumos para elaborar nuevos lineamientos sobre cómo prevenir las consecuencias negativas en derechos humanos, ocasionada por la operación empresarial. Sobre este asunto, Los concesionarios reportaron información diversa, de la cual se desprende que han dispuesto de mecanismos de recepción, trámite de quejas, peticiones, sugerencias y/o felicitaciones, de manera conjunta con la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la empresa Transmilenio como ente gestor y los concesionarios del SITP, estos son:

- El Sistema Distrital de Quejas y Soluciones (SDQS);
- La Plataforma Monitor (CRM);
- La línea 195 y;
- Las peticiones, quejas, reclamos o felicitaciones (PQRF).

Estos últimos (los PQRF), se encuentran implementados por algunos concesionarios, para que los usuarios reporten los accidentes o incidentes ocurridos en el sistema. Las quejas más reiterativas, en este sentido, han sido las siguientes:

- El comportamiento indebido con los usuarios
- La frecuencia del servicio
- La afectación de terceros en la operación
- No detención en paraderos
- Aprisionamiento de puertas
- No apertura de puertas
- No finalización de la ruta, atracos
- Falta de mantenimiento del vehículo
- Exceso de velocidad
- Accidentes: caídas al ingreso y salida de los vehículos, accesibilidad a las estaciones y buses para las personas con discapacidad.

La siguiente tabla ilustra la información detallada reportada por los concesionarios respecto de los mecanismos de quejas con los cuentan y su alcance en materia derechos humanos.

¹⁵¹ Declaración Universal de Derechos Humanos y principales instrumentos en que se ha codificado, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos PIDCP, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC y los Principios relativos a los derechos fundamentales de los ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo OIT, conforme a la declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

EMPRESA	MECANISMO RECEPCIÓN DE QUEJAS EN DDHH	MECANISMO DE RECEPCIÓN DE QUEJAS REPORTADO POR LA EMPRESA CONCESIONARIA	
		EMPLEADOS	USUARIOS
Organización SUMA S.A.S	No	Comité de convivencia Laboral	PQR
Transporte Integrado Tranzit S.A.S	No	Plataforma de Sugerencias, peticiones, aspectos Operativos, gestión de talento humano	PQR
Masivo Capital S.A	No	PQR	PQR
Gmóvil S.A.S	No	Comité de convivencia laboral	Plataforma del sistema distrital de quejas y soluciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá
Empresa transporte Integrado de Bogotá - ETIB S.A.S	No	No reporta	Plataforma dispuesta por Transmilenio, PQRSF
Consortio Express S.A.S	No contesta	No reporta	No contesta
Metrobus S.A	No	No reporta	SDQS Monitor PQRS
Si 99 S.A	No	Buzón	SDQS CRM 195 PQRS Buzón
Express del Futuro S.A,	No	Quejas, inquietudes, reclamos ante el Comité de Convivencia	No responde
Connexión Móvil S.A.S	No	No reporta	Quejas Reclamos Sugerencias Felicitaciones, Redes Sociales Línea 195
Transmasivo S.A.	No	Comité de Convivencia Laboral Quejas y Reclamos	Peticiones, quejas y reclamos Sistema Distrital de Gobierno
Somos K S.A Sistemas Operativos Móviles	No	No reporta	Línea 195 del Distrito Línea Nacional Canal Contactenos

Fuente: Respuestas de los concesionarios al cuestionario remitido por la Defensoría del Pueblo

De esta forma, es posible afirmar que ninguno de los concesionarios del SITP cuenta con un mecanismo de recepción de quejas en derechos humanos o que especifique el componente de derechos humanos. En las respuestas enviadas por los concesionarios, no se evidencia el seguimiento realizado a las reclamaciones registradas por parte de los usuarios, en las cuales involucran consecuencias negativas a los derechos humanos, las cuales deben ser reparadas por medios legítimos.

4.2.3 Debida diligencia empresarial de Transmilenio SA y los concesionarios de SITP y sujetos de especial protección constitucional

Teniendo claro que el derecho fundamental a la libertad de circulación se relaciona directamente con la libertad de locomoción o movilidad en tanto condición indispensable para el goce efectivo de este derecho fundamental¹⁵² y que tanto Transmilenio SA como las empresas concesionarias deben llevar a cabo la debida diligencia en derechos humanos, es pertinente resaltar como los sujetos de especial protección constitucional pueden estar sujetos a riesgos, impactos o vulneraciones específicas. Por lo tanto, la debida diligencia empresarial en derechos humanos debería tener en cuenta el factor de vulnerabilidad de determinados grupos poblacionales para así identificar los particulares riesgos de estos y adoptar las medidas correspondientes a prevenir o mitigar los impactos o vulneraciones de sus derechos.

Al respecto la Corte Constitucional ha resaltado como el ejercicio efectivo de la libertad de locomoción y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de moverse, suelen verse restringidos de forma especial, “para aquellos sectores marginados de la población urbana que no cuentan con otras alternativas de transporte”¹⁵³ a las que brinda el Estado a través de los servicios masivos de transporte público. En consecuencia, en el marco de una debida diligencia rigurosa, Transmilenio SA y los concesionarios deben propender porque el servicio básico de transporte que prestan sea accesible para todos los usuarios, sin discriminación alguna.

De forma específica, este informe focalizará estas consideraciones en dos poblaciones principales: las personas con discapacidad y las mujeres, por ser los sujetos de especial protección que han visibilizado mayores dificultades en el marco del servicio de transporte público de Bogotá. No obstante, consideraciones similares pueden presentarse respecto otros sujetos de especial protección constitucional (ej. niños, adulto mayor, población étnica o comunidad LGTBI), y es responsabilidad de Transmilenio y los concesionarios evaluar si y cómo la operación del SITP impacta sus derechos y la adopción de medidas acordes con su responsabilidad de respetar.

4.2.3.1 Los derechos de personas con discapacidad y el SITP

Las personas con discapacidad cuentan con una protección reforzada y sus derechos se encuentran consagrados tanto en instrumentos internacionales, empezando por la

¹⁵² Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T 192 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

¹⁵³ Ibídem

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (de la cual Colombia es parte¹⁵⁴), así como la Constitución Política (artículos 54 y 68).

En cumplimiento de estas disposiciones, , fue expedida la Ley 361 de 1997 *“Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones”* la cual impuso el deber *“de las empresas - sean de carácter público, privado o mixto- encargadas de la prestación del servicio de transporte, de facilitar, sin costo adicional para el usuario, el desplazamiento de los equipos de ayuda biomédica, sillas de ruedas u otros insumos, y de los perros guías acompañantes de las personas con limitación visual. Adicionalmente, la disposición en alusión expresa que en caso de que entre los pasajeros se encuentren personas con discapacidad, se les debe reservar las sillas de la primera fila”*¹⁵⁵.

Más recientemente, la Ley Estatutaria 1618 de 2013, dispuso en el numeral 2 del artículo 14 que:

“El servicio público del transporte deberá ser accesible a todas las personas con discapacidad. Todos los sistemas, medios y modos en que a partir de la promulgación de la presente ley se contraten deberán ajustarse a los postulados del diseño universal. Aquellos que funcionan actualmente deberán adoptar planes integrales de accesibilidad que garanticen un avance progresivo de estos postulados, de manera que en un término de máximo 10 años logren niveles que superen el 80% de la accesibilidad total. Para la implementación de ajustes razonables deberán ser diseñados, implementados y financiados por el responsable de la prestación directa del servicio.”

Lo anterior se enmarca en el artículo 9 de la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad, mediante el cual el Estado se obliga a adoptar las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al transporte, incluyendo la identificación y eliminación de obstáculos o barreras de acceso.

Desde este marco, Transmilenio y los concesionarios están obligados a asegurar la accesibilidad al SITP, para este grupo poblacional en concreto, de forma diferenciada acorde con sus riesgos según el tipo de discapacidad (auditiva, visual, en el habla o en las extremidades inferiores, entre otras).

Al respecto, la Corte Constitucional ha recordado a la administración distrital que:

*“(...) de ninguna manera el bienestar general es un argumento suficiente para desconocer el deber de especial protección de las personas discapacitadas cuando quiera que una política pública tiene como consecuencia una restricción más gravosa para los derechos fundamentales de este grupo poblacional. En estos casos la administración no tiene alternativa distinta de adoptar los correctivos necesarios para evitar que a la marginación social, económica y cultural contra la que deben luchar diariamente las personas discapacitadas, se sume una carga mayor a la que deben soportar el resto de los habitantes de la ciudad, que restringe severamente su autonomía al impedirles por completo el derecho a la circulación en el horario restringido (...)”*¹⁵⁶

¹⁵⁴ Adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006 y ratificada por Colombia por medio de la Ley 1346 de 2009

¹⁵⁵ Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T 192 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

¹⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-823 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

No obstante, las medidas adoptadas no fueron suficientes en la puesta en marcha del SITP, y ha sido mediante acciones constitucionales que la población con discapacidad ha reclamado sus derechos. Es de resaltar la sentencia T 192 de 2014, en la cual se reclamó a Transmilenio respecto de la accesibilidad al transporte en la Capital para personas con discapacidad. Si bien la empresa Transmilenio señaló en el marco de la acción de tutela que contaba con algunos mecanismos en materia de accesibilidad para esta población (tanto a las estaciones como a los buses), dichas medidas fueron consideradas insuficientes, razón por la cual la Corte Constitucional ordenó el diseño y puesta en marcha de “un plan orientado a garantizar el acceso de personas en condición de discapacidad, como la actora, al Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, sin tener que soportar limitaciones que supongan cargas excesivas”¹⁵⁷.

Si bien, la Corte reconoció la necesidad de respetar el principio de progresividad, fue enfática en la necesidad de zanjar términos donde fuera posible, operativamente, contar con mejores garantías en materia de transporte público para esta población y por ello dio un plazo de dos años para implementar los correctivos debidos.

En atención a estas órdenes, de acuerdo con lo reportado por la Transmilenio SA, se han adelantado diferentes acciones, entre otras¹⁵⁸:

- Expidió e expedido el Decreto Distrital 324 de 2014, *"Por el cual se adoptan medidas para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad en el Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones"*.
- Profirió la Resolución 121 del 17 de marzo de 2015, por la cual *"Transmilenio S.A. adoptó las medidas para dar cumplimiento a la sentencia T-192-2014"*.
- Profirió la Resolución 246 del 5 de mayo de 2015 *"Por la cual se adoptan las medidas administrativas para el cumplimiento de la sentencia proferida por la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en la acción de tutela T-192-2014, expediente T-4.118.670"*. Entre estas medidas se crea la *Mesa de seguimiento a la ejecución de las medidas para garantizar la accesibilidad para la población con discapacidad en el Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Capital*. En el marco de esta mesa, la empresa la Secretaría Distrital de Movilidad, se compromete a verificar los informes suministrados trimestralmente por la empresa, en cumplimiento de la referida Tutela.
- Desarrolló capacitaciones sobre el mejoramiento de la prestación del servicio de transporte para las personas con discapacidad, mediante la implementación de

¹⁵⁷En esta providencia la Corte, en instancia de revisión tuteló los derechos de una accionante, mujer con discapacidad, que consideraba violados sus *derechos fundamentales al trabajo, a la dignidad humana, a la igualdad y a la libertad de locomoción, los cuales considera vulnerados por las entidades accionadas, debido a que los vehículos azules del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP- de Transmilenio S.A. no cuentan con las condiciones necesarias para el acceso y la movilidad de la población discapacitada*". Corte Constitucional. Sentencia T- 192 de 2014 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

¹⁵⁸ Transmilenio SA. Subgerencia General. Oficio No 2017EE5426 del 3 de abril de 2017. Información remitida en respuesta al requerimiento No 2017ER6709 de la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC-. Aunado a lo anterior, la empresa indicó que ha realizado campañas denominadas Guía para apoyar pasajeros con discapacidad movilidad reducida y ha contratado personal con discapacidad en las estaciones para guiar a estos usuarios. Así mismo, cuenta con tarifas diferenciales para esta población y el personal de Servicio al ciudadano ha recibido capacitación en lenguaje de señas nivel básico y orientación a personas con discapacidad visual y física. No obstante, no se aportan datos del impacto de estas medidas respecto de la accesibilidad para personas con discapacidad en el SITP.

procesos de formación y sensibilización de condiciones de accesibilidad al SITP, dirigido a diversos grupos de interés.

Desde entonces, estos informes han sido solicitados y monitoreados por la Defensoría Regional de Bogotá, concluyendo, en cuanto al cumplimiento de la providencia y el estado actual de las garantías de los derechos de esta población, en el marco del servicio masivo de transporte público, lo siguiente:

- En las Troncales, los articulados que prestan el servicio son accesibles e igualmente adaptados con sistemas de audio que informan las paradas, áreas donde se pueden estacionar las sillas de rueda al interior del vehículo, buses alimentadores con puertas y mecanismos de especial accesibilidad, así como las estaciones tienen rampas y puertas accesibles
- En un porcentaje mínimo, las flotas azules cuenta con las condiciones requeridas de accesibilidad para la población con discapacidad. En su momento la Alcaldía indicó que dichas rutas obedecían a la manifestación de las necesidades presentadas por esta población ante la Secretaría de Movilidad. No obstante, la accesibilidad a los buses azules sigue siendo bastante limitada.
- En un recorrido realizado por la Defensoría Regional de Bogotá con la accionante de la tutela, en marzo de 2017 , se pudo verificar lo siguiente:
 - Solo uno, de los 7 buses azules detenidos para acceder el servicio por parte de la accionante, contaba con las condiciones especiales requeridas para que ella pudiera ingresar a la ruta.
 - Así mismo, la mayoría de paraderos que conforman las rutas diariamente requeridas por la accionante para desplazarse a sus lugares de trabajo, entre otros, no cuentan con rampa.
 - Lo anterior, sumado a las precarias condiciones de las vías y los andenes en el espacio público en general transitado por la accionante, dificultan esencialmente la movilidad y el acceso al servicio de transporte a las personas en condiciones de discapacidad.

Por lo anterior, el Modelo de Transporte Masivo y sus componentes existentes, como el Plan de Movilidad Accesible al SITP y los Manuales de Operaciones, contienen las regulaciones normativas y jurídicas orientadas para que la ciudad cuente con un servicio de transporte accesible a la población con discapacidad. No obstante, en la práctica, y desde la perspectiva de debida diligencia, urge seguir acompañando y exigiendo el cumplimiento de los tiempos establecidos para alcanzar el 100% de su implementación. Ello, en tanto persisten las barreras de acceso de población con discapacidad al SITP, pues un porcentaje mínimo de adecuación de las flotas y las estaciones no se compadece con el aseguramiento de los derechos de esta población.

Así mismo, porque las quejas recibidas de esta población en el sistema de PQR de Transmilenio, periodo 2014-2016, oscilan, año a año, entre aumentos y descensos, lo cual indica que el impacto de las mismas no ha sido constante¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Transmilenio SA. Subgerencia General. Oficio No 2017EE5426 del 3 de abril de 2017 , página 22. Información remitida en respuesta al requerimiento No 2017ER6709 de la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC de la Defensoría del Pueblo de Colombia

4.2.3.2 Mujeres y perspectiva de género en Transmilenio S.A y el SITP

Las mujeres son sujetos de especial protección constitucional y por tanto las acciones de las autoridades públicas (lo cual incluye las empresas públicas) y de los particulares deben estar orientadas a prevenir vulneraciones en sus derechos.

De esta manera, el Estado tiene la obligación de proteger y hacer respetar su derecho a disfrutar de una vida digna, libre y segura de las mujeres. Tal obligación se desarrolla en la Constitución Política¹⁶⁰ como en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia¹⁶¹ y la legislación¹⁶² y jurisprudencia nacional¹⁶³.

Ahora bien, la situación de los derechos de la mujer en el marco del transporte público urbano ha sido analizada en distintos lugares. Recientemente la CEPAL, publicó un informe sobre violencia de género en el transporte público, dedicando un capítulo específico sobre el transporte público de Bogotá en el cual concluyó que:

“El desplazamiento de las mujeres en la ciudad es distinto al de los hombres. En el caso de las mujeres (...) hacen múltiples traslados que derivan principalmente de su rol en el ámbito reproductivo. En consecuencia, las características de los medios y modos de transporte público, la calidad y costo de estos servicios, en conjunto con la seguridad que ofrecen, se constituyen en aspectos centrales que pueden condicionar y afectar la calidad de vida de las mujeres, así como el grado de equidad o inequidad de género. De esta manera, las prácticas de abuso y acoso sexual constituyen un obstáculo de importancia para el ejercicio de la libertad de tránsito y movilidad de las personas, especialmente de las mujeres y las niñas, lo que afecta sus capacidades y oportunidades de desarrollo. Estas prácticas —de acoso y abuso— pueden también ser un obstáculo a las políticas públicas de transporte sostenible, que buscan reducir el uso de transporte individual en la ciudad y aumentar la articulación modal del transporte público. Asimismo, el abordar esta problemática no sólo beneficia a las mujeres en particular, como grupo objetivo de acción de política, sino también a amplios sectores de la ciudadanía, como son: niños/as, jóvenes, adultos/as mayores, y discapacitados/as, entre otros/as”¹⁶⁴. (Subraya fuera del texto)

En este sentido, el mencionado informe determinó cómo las mujeres que hacen uso del transporte público son víctimas de violencia de género, en los siguientes términos:

“el hecho que las conductas de acoso y abuso sexual en medios de transporte público y en la infraestructura de acceso —surgidas con especial fuerza en ciudades que han aumentado de modo considerable su población y las necesidades de movilidad en medios

¹⁶⁰ Constitución Política de Colombia Artículos 1, 21 y 43.

¹⁶¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagran normas que prohíben cualquier forma discriminación por cualquier causa, entre ellas, la discriminación contra la mujer; La Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

¹⁶² Congreso de la República de Colombia. Ley 1257 de 2008 y Ley 1542 de 2012, entre otras.

¹⁶³ En reiteradas sentencias de la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el tema, en especial la C-371 de 2000 en la que se estudió el proyecto de ley estatutaria de adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.

¹⁶⁴ CEPAL. “Violencia de género en el transporte público. Una regulación pendiente”. Julio de 2015. Página 14. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38862/S1500626_es.pdf;jsessionid=66A94A948DD4EE77D70E2CE8AFDBECD0?sequence=1

de transporte crecientemente masivos— constituyan actos de violencia de género, específicamente actos de agresión sexual, posiciona el problema más allá de los límites del derecho penal que debiera normar y sancionar tales actos, y lo sitúa en el plano de las políticas públicas en razón de su carácter colectivo, es decir, de un problema social que debe ser abordado por el Estado, que tiene entre sus múltiples funciones la de cautelar, garantizar y regular la prestación de servicios de transporte eficientes, seguros, de acceso universal y que no pueden ser denegados, independientemente si esta prestación se realiza por intermedio de modos de transporte pertenecientes y administrados por el Estado, o por intermedio de agentes privados en los que se delega la prestación del servicio, no así la responsabilidad del mismo”¹⁶⁵.

Así, la violencia de género en estos contextos se traduce también en estigmatización y discriminación social y por ende, la negación del principio de igualdad.

La Defensoría del Pueblo solicitó información a la empresa Trasmilenio SA, sobre las *“medidas o acciones adoptadas por Trasmilenio SA para dar cumplimiento a su responsabilidad de respetar los derechos humanos”*¹⁶⁶. En respuesta a este requerimiento, y en particular sobre el enfoque diferencial de género y protección reforzada a las mujeres, la empresa indicó lo siguiente:

“Trasmilenio SA, desde sus inicios ha demostrado la observancia de los derechos humanos tanto de los colaboradores como los usuarios materializando a través de las acciones afirmativas desarrolladas con cada uno de los grupos de interés, específicamente con aquellas poblaciones con mayores riesgos vulnerabilidad o marginación [...] desarrollando las siguientes acciones afirmativas: [...]

- Desarrollo de un proceso de formación del recurso humano de la organización y otros grupos de interés (...) para una atención adecuada y respetuosa de los derechos humanos de las personas de los sectores sociales LGBTI y sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y lucha contra el machismo¹⁶⁷
- Implementación de campañas de prevención de violencias ejercidas en el transporte público contra mujeres en su diversidad y atención a violencias a personas de los sectores sociales LGBTI;
- Construcción de un protocolo de atención a denuncias en el Sistema de Trasmilenio con enfoque de género y diferencial;
- En concreto, las campañas a favor de las mujeres han sido implementada de forma sucesiva, en diferentes periodos de tiempo y con diferentes nombres así: 2009, ciudades sin violencias hacia las mujeres; y en el 2013 y 2014 la campaña general se denominó “respeto por las mujeres”, pero tenía varios mensajes asociados de exaltación y prevención”¹⁶⁸

No obstante, en el 2017 se siguieron presentando actos en contra de las mujeres que a diario usan el SITP. Por ejemplo, la Policía de Bogotá capturó a un hombre que había adecuado una cámara en la punta de una sombrilla para grabar las partes íntimas de las mujeres. Solo para marzo de 2017 se reportó haber recibido 29 denuncias por quejas de

¹⁶⁵Ibidem. Página. 17.

¹⁶⁶ Trasmilenio S.A. respuesta de información requerida por la Delegada para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC- de la Defensoría del Pueblo, mediante oficio No 2017ER670

¹⁶⁷ Trasmilenio SA. Subgerencia General. Oficio No 2017EE5426 del 3 de abril de 2017. En folio 8 indicó que realizó 2 talleres sobre denuncia en noviembre del año pasado y en marzo del año 2017. No obstante, en la respuesta no se especifica cuantitativamente el alcance de los procesos enunciados previamente, un número mayor de jornadas o desde cuando se comenzaron a desarrollar.

¹⁶⁸ Trasmilenio S.A Subgerencia General. Oficio No 2014EE14007 del 25 de julio de 2014. En respuesta al requerimiento de información enviado por la Delegada para los derechos de las Mujeres y Asuntos de Género.

“personas que tocan o rozan abusivamente a otras” entre el tumulto, es decir, por distintas formas de acoso que se presentan dentro de usuarios del sistema¹⁶⁹.

Al parecer, el pico más grave de este tipo de incidentes se dio en el año 2013, cuando las cifras ascendieron a 81 quejas por acoso sexual en el sistema, en el año 2012, y en lo que iba recorrido del año 2013 (hasta el mes de agosto), se reportaban 76 quejas por la misma causa¹⁷⁰. Es decir, el 62% de las víctimas de violencia en transporte público colectivo fueron mujeres y el 63% para el transporte público masivo¹⁷¹.

De hecho, la fundación londinense Thomson Reuters publicó, en el año 2014, los resultados de una encuesta realizada a aproximadamente 6300 mujeres ubicadas en 15 ciudades, incluyendo a Bogotá. En este estudio se consideró que Bogotá “tenía el sistema de transporte más inseguro y en donde las mujeres sienten temor de viajar luego de que oscurece, seguida por Ciudad de México, Lima y Nueva Delhi”¹⁷².

El sondeo constaba de 6 preguntas realizadas en línea, las cuales apuntaban a recoger la percepción de las mujeres sobre la seguridad del transporte público en general y cuando lo usaban por las noches, “cuánto riesgo corrían las mujeres de sufrir abuso verbal o físico, y la confianza en el manejo por parte de las autoridades de las denuncias de abuso o de la ayuda pública”¹⁷³. Bogotá fue la peor calificada por las encuestadas en términos de seguridad general y en cuanto a viajar de noche solas.

Estas encuestas fueron complementadas por la investigación adelantada en cada país por expertos en el tema quienes indagaron sobre “el vínculo entre el transporte seguro y la capacidad de las mujeres para trabajar, estudiar y su empoderamiento económico”¹⁷⁴. De estas aproximaciones, los investigadores concluyeron que “cuando no existe transporte frecuente, confiable y accesible puede afectar la capacidad de las mujeres para acceder a oportunidades, y sobre todo empleo en áreas urbanas, algo que puede hacer una gran diferencia para las mujeres en particular”¹⁷⁵. De ahí la importancia de analizar la problemática del transporte público desde una perspectiva de género, sin limitarla a una problemática de seguridad pública, sino como una variable que deberían incorporar las empresas de transporte masivo en su análisis de debida diligencia para garantizar los derechos humanos de las mujeres usuarias del servicio.

Sobre el particular, desde el año 2011 reportes del Banco Mundial han sostenido que el servicio de transporte público no es neutro al género. Hombres y mujeres detentan roles y responsabilidades socio-económicas diferentes asociadas con patrones que luego se reflejan en el acceso, uso y las necesidades del servicio de transporte público que

¹⁶⁹ Revista Semana. “Diez razones por las que la gente está cansada de montar en Transmilenio”. Marzo 28 de 2017. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/diez-razones-por-las-que-la-gente-esta-cansada-de-montar-en-transmilenio/520013>

¹⁷⁰ RCN. “Preocupantes cifras de acoso a mujeres en Transmilenio”. Agosto 2013. Disponible en: <http://www.noticiasrcn.com/nacional-bogota/preocupantes-cifras-acoso-mujeres-transmilenio>

¹⁷¹ Secretaría Distrital de la Mujer. Boletín informativo 2013. Encuesta de Satisfacción de Usuarios de Transporte Público colectivo. 2013.

¹⁷² Thomson Reuters websites. “EXCLUSIVA-El transporte público en ciudades de Latinoamérica es el más peligroso para las mujeres. #NOTICIAS NACIONALES”. 29 de octubre de 2014 a las 7:18. Disponible en: <https://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKN0I17720141029>

¹⁷³ Ibidem.

¹⁷⁴ Ibidem.

¹⁷⁵ Ibidem. Presentación de resultados originales disponible en el siguiente enlace: <http://news.trust.org/spotlight/most-dangerous-transport-systems-for-women/?tab=results>. Metodología de encuesta disponible en el siguiente enlace <http://news.trust.org/spotlight/most-dangerous-transport-systems-for-women/?tab=methodology>

demandan¹⁷⁶. Igualmente el Banco Mundial ha adelantado estudios sobre servicios urbanos y masivos de transporte desde una perspectiva de género, con base en los cuales ha considerado los especiales riesgos en sus derechos que enfrentan las mujeres al usar el transporte público masivo¹⁷⁷. Frente a estas situaciones se han recomendado diversas medidas para avanzar en la eliminación de la violencia de género en el transporte público urbano. Dentro de estas medidas se podría considerar:

- Aumentar la seguridad personal (tanto en terminales, plataformas y buses) frente a los riesgos asociados a agresiones sexuales y violencia basada en género;
- La instalación de cámaras de seguridad en las estaciones y dentro de los buses
- Adoptar vagones de transporte masivo exclusivo para mujeres.

Esta última recomendación sobre implementar vagones de transporte masivo solo para mujeres fue implementada en Brasil y México. En Brasil, entre los años 1995 y 1997 fue implementada en Sao Paulo; pero ante las reiteradas quejas de parejas y matrimonios, la iniciativa fue anulada¹⁷⁸. En Rio, desde el año 2006, el “metro” implementó la medida introduciendo vagones solo para mujeres durante horarios pico con acompañamiento de policías para verificar que ningún hombre ingrese al vagón de mujeres¹⁷⁹.

De forma similar, ciudades como Tokio y en países como Egipto, Beirut, Malasia, Líbano, Tailandia, India, Israel, y los Emiratos Árabes Unidos¹⁸⁰, se ha implementado esta medida de vagones exclusivos. Aun cuando este tipo de medidas son valoradas por las mujeres, las mismas pueden acarrear otro tipo de problemáticas. El Banco Interamericano de Desarrollo hizo una evaluación de impacto a este programa, concluyendo, en términos cuantitativos lo siguiente:

“la separación de vagones es ampliamente valorado por las usuarias como una medida para viajar seguras en el transporte en tanto puede ser una medida efectiva para disminuir la incidencia de violencia sexual contra las mujeres en el transporte público, no obstante puede tener impactos no deseados en otros indicadores. En particular, este estudio muestra que, cuando el programa está en operación, los niveles de violencia física se incrementan”¹⁸¹.

¹⁷⁶ The World Bank. “Making Transport Work for Women and Men: Challenges and Opportunities in the Middle East and North Africa (MENA) region. Lessons from Case Studies”. June, 2012 Report. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/220381468278678436/pdf/841710WP0Gende0Box0382094B00PUBLIC0.pdf>

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ La Nación. “Vagones exclusivos para mujeres: qué países cuentan con el sistema y qué resultados obtuvieron”. 8 de junio de 2017 a las 15:00 horas. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1906900-subte-vagones-exclusivos-mujeres-paises-como-funciona>

¹⁷⁹ Banco Interamericano de Desarrollo. “El transporte público desde una perspectiva de género. Percepción de inseguridad y victimización en Asunción y Lima”. Noviembre de 2016. Página 55. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7944/El-transporte-publico-desde-una-perspectiva-de-genero-percepcion-de-inseguridad-y-victimizacion-en-Asuncion-y-Lima.pdf?sequence=1>

¹⁸⁰ Banco Interamericano de Desarrollo. “Evaluación de impacto del programa “Viajemos Seguras en el Transporte Público en la Ciudad de México”. Agosto 2017. Página 7. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8503/Evaluacion-de-impacto-del-programa-viajemos-seguras-en-el-transporte-publico-en-la-ciudad-de-mexico.PDF?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁸¹ Es importante aclarar varias cosas: la investigación reportó que la mayor conducta denominada como “violencia sexual” reportada por las personas entrevistadas, tanto hombres como mujeres fue “miradas morbosas” y la mayor conducta denominada como “violencia física” reportada, tanto por hombres como mujeres objeto de la investigación, fue “empujones”. En esa medida, al parecer, la separación de vagones prácticamente anuló la percepción de conductas de “violencia sexual” tanto para hombres como para mujeres entrevistadas, pero los empujones en los respectivos vagones aumentaron. Lo que sí puede ser relevante a efectos de este análisis es que, para las mujeres el aumento de empujones resultó indiferente, mientras que la disminución de “miradas morbosas” sí impacta sobre las decisiones de movilidad que adopta diariamente. Banco Interamericano de Desarrollo. Op.Cit. Páginas 1,20,21,22 y 23

De ahí que el estudio concluya, finalmente, que no se puede afirmar que la medida por sí sola aumenta los niveles de bienestar en los usuarios (pues si bien previene la violencia sexual contra las mujeres, modifica otros indicadores de violencia física no previstos incluso en los vagones exclusivos para mujeres), si es una medida preventiva efectiva y mejora la percepción de seguridad de las mujeres frente al riesgo de ser víctimas de violencia sexual, pues para ellas:

“De acuerdo a los casos analizados el problema percibido como más grave es de la aglomeración o saturación de los vagones, dado que facilita el comportamiento inapropiado y la excesiva proximidad entre personas. Al preguntarnos por los efectos de la inseguridad es interesante precisar que rutinas cotidianas cambian las mujeres a causa de la victimización y la inseguridad. En este sentido tal como hemos precisado anteriormente en otros estudios demuestran que las mujeres tienden a cambiar su comportamiento de transporte y limitar sus opciones de desplazamiento si perciben que los sistemas de transporte o el viaje son inseguros”¹⁸².

Por su parte, ONU Mujeres, como organización experta en asuntos de género y derechos de las mujeres, ha señalado como:

“Las mujeres y las niñas experimentan diferentes tipos de violencia sexual en los espacios públicos, como son el acoso sexual, violación sexual y/o el femicidio/feminicidio. Esta violencia puede tener lugar en la calle, en el transporte público, en los parques, en los alrededores de las escuelas, en lugares de trabajo y en otros espacios públicos de las áreas urbanas y rurales. Algunos casos son publicitados y reciben la atención de los medios de comunicación y del público en general, mientras que la mayoría de los casos no son denunciados y no se abordan. La violencia y el miedo a la violencia reducen la libertad de movimiento de las mujeres y los derechos de acceso, educación, trabajo, recreación y servicios esenciales y pueden limitar su participación en la vida política. También afecta negativamente a su salud y a su bienestar. A pesar de estas consecuencias de gran alcance, la violencia contra las mujeres y las niñas en los espacios públicos sigue siendo un ámbito que no se ha trabajado, con pocas leyes o políticas para prevenir y abordarla”¹⁸³.

Este tipo de medidas han sido consideradas por la Administración Distrital y la empresa Transmilenio. Sin embargo, se carece de evidencia certera y cuantitativa respecto de sus impactos para contrarrestar la violencia de género en el SITP. Por el contrario, las cifras más recientes sobre la percepción y las situaciones de seguridad sobre el tema no son alentadoras¹⁸⁴. Por ello, el Concejo de Bogotá aprobó, en el año 2017 un Acuerdo para “Promover acciones para disminuir los casos de acoso sexual y hurto a las mujeres usuarias de Transmilenio”¹⁸⁵. Estas acciones deberán ser objeto de seguimiento para verificar su impacto en la reducción de la violencia de género en el SITP.

¹⁸² Banco Interamericano de Desarrollo. “Evaluación de impacto del programa *Viajemos Seguras* en el Transporte Público en la Ciudad de México”. Óp. cit. Página 12.

¹⁸³ ONU Mujeres. “Día Naranja <Espacios seguros para las mujeres y las niñas>. Campaña del Secretario General: ÚNETE”. 25 de octubre del 2013. Disponible en: <http://www.un.org/es/women/endviolence/orangedayoctober2013.shtml> ESPACIOS PÚBLICOS SEGUROS PARA MUJERES Y NIÑAS; <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/creating-safe-public-spaces>

¹⁸⁴ Concejo de Bogotá. Acuerdo 142 de 2015 “Por el cual se promueven acciones para disminuir los casos de acoso sexual y hurto a mujeres usuarias del Sistema Transmilenio. Ver antecedentes y exposición de motivos. Disponible en : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=61285>

¹⁸⁵ Ibídem. Ver Conveniencia del Proyecto. Proyecto de Acuerdo No. 142 DE 2015 : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=61285>

Estas medidas, en tanto acciones afirmativas¹⁸⁶ intentan conciliar las necesidades y riesgos específicos de las mujeres con los servicios de transporte masivo que se prestan, pues ciertos escenarios en los que se presta el servicio, si bien no son causa, propician y aumentan el riesgo para que se presenten hechos de acoso o violencia basada en género. Estas acciones deben ser articuladas con otras estrategias, con el fin de contrarrestar la violencia contra de la mujer en el SITP. Así, su efectividad dependerá de la implementación conjunta con otras medidas adicionales, disuasivas y pedagógicas, que, de forma integral, promuevan la transformación de dinámicas y patrones sociales de exclusión y discriminación, arraigados colectivamente.

En este sentido, Transmilenio SA, por ejemplo, reportó que en su calidad de miembro de la mesa de transversalización que lidera la Secretaría de la Mujer¹⁸⁷ ha realizado las siguientes acciones, desde la Subgerencia de Comunicaciones y Atención al Usuario¹⁸⁸:

- Procesos de formación del recurso humano de la organización y otros grupos de interés, para la atención adecuada y respetuosa de los derechos humanos de las personas de los sectores sociales LGTBI y los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia y lucha contra el machismo.
- Campañas de prevención de las violencias ejercidas en el transporte público contra las mujeres en su diversidad y atención a violencias a personas de los sectores LGTBI.
- Construcción de un protocolo de atención de denuncias en el Sistema Transmilenio SA con enfoque de género y diferencial, en compañía de la Policía Distrital. Este protocolo hace parte de la estrategia que busca atender los casos de violencia originada por la orientación sexual y/o la identidad de género, y cuenta con 6 salas de denuncias ubicadas en varias estaciones con el fin de que la víctima sea auxiliada oportunamente.
- Incorporación del enfoque diferencial en los procesos de inducción y re inducción de los colaboradores internos de las empresas
- Canales de comunicación abiertos al público por vía telefónica o de forma presencial, en los 40 puntos de atención dispuestos en las Alcaldías Locales de Bogotá, sin olvidar la oficina de Atención al Ciudadano en la sede principal de Transmilenio SA y la ventanilla de PQRS.
- Defensor del Usuario, figura para hacer seguimiento, impulsar y resolver las peticiones, quejas y reclamos que no fueron resueltos en el tiempo estipulado o con contenido de fondo. Así mismo, complementa los canales de comunicación del usuario con los actores del sistema, siendo un canal de contacto directo y emite recomendaciones y propuestas para mejorar la calidad del servicio. Finalmente, también realiza el acompañamiento y orientación requeridos, en caso de accidente, para que la víctima presente su reclamación.

No obstante, la información allegada no indicó como estas acciones han tenido una incidencia positiva para las usuarias, en la mitigación y prevención de los riesgos descritos o cifras que den cuenta del impacto positivo de las mismas sobre las

¹⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-293 de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-586 de 2016 M.P. Alberto Rojas Ríos. Ver concepto acción afirmativa, especialmente el denominado “acción afirmativa de contenido asistencial”.

¹⁸⁷ Mesa en la que se registran y se hace seguimiento de los compromisos adquiridos por parte de cada entidad adscrita al sector movilidad, en cumplimiento de los lineamientos dispuestos en la Resolución 492 de 2015 de la Secretaría de la Mujer de Bogotá, “Por medio del cual se establecen los lineamientos para la estructuración e implementación de los Planes Sectoriales de Transversalización para la Igualdad de Género de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones”

¹⁸⁸ Transmilenio SA Oficio No .2017ee5426 del 3 de abril de 2017. Página 1, 21 y CD Anexo

problemáticas planteadas. Adicionalmente, frente a dos últimas acciones, los informes revisados no distinguen PQRS relacionadas con hechos violencia, discriminación o abuso basados en género¹⁸⁹, del resto. Esta distinción es importante pues refleja una verdadera incorporación del enfoque en los trámites de PQRS de la empresa lo cual permite identificar oportunamente situaciones concretas y formular o adoptar con más facilidad los correctivos y medidas preventivas apropiadas.

Sobre este particular es muy importante que las empresas diferencien las medidas reactivas de seguridad pública con aquellas acciones específicas que a nivel corporativo se podrían tomar para disuadir a los agresores, aumentar la seguridad de las usuarias y evitar la comisión de abusos o actos de violencia basada en género. Adicionalmente, resulta de vital importancia distinguir, desde la perspectiva de género, el número de PQRJ que se reciben sobre el tema pues los datos no permiten identificar estas situaciones, lo cual permitiría adoptar medidas ajustadas a esta población.

En conclusión, puede sostenerse que son evidentes los avances frente al diagnóstico de la situación de la violencia y discriminación de género que sufren las pasajeras del SITP en Bogotá. Así mismo, la adopción de políticas y acciones formuladas para mitigar y sortear los riesgos. En especial, las líneas de atención y los canales expeditos habilitados para las usuarias para atender oportunamente quejas y reclamos. No obstante, es necesario continuar evaluando diversos tipos medidas tendientes a erradicar la violencia basada en género en el SITP y aumentar los talleres de promoción y respeto entre los ciudadanos y operadores del Sistema, toda vez que la cultura machista y discriminatoria sigue hondamente acentuada en gran parte de los usuarios del servicio (tal como lo reflejan las quejas que continúan presentando las usuarias). Igualmente, avanzar en medidas de control para evitar que estos actos ocurran en el SITP (especialmente, disminuyendo las aglomeraciones excesivas), con el fin de garantizar que el servicio de transporte público en Bogotá, permita efectivamente prestar un servicio igualitario y seguro para las mujeres.

4.3 Acceso a mecanismos de reparación. Mecanismos judiciales y no judiciales para reparar vulneraciones o impactos negativos en los Derechos Humanos en el contexto de la operación de Transmilenio y los concesionarios del SITP.

La garantía de acceso a mecanismos de reparación consiste en que el Estado, en el marco de su obligación de proteger, asegure la existencia de medidas apropiadas y eficaces, para resarcir los daños producto de violaciones a los derechos humanos, relacionadas con actividades empresariales en su territorio y/o jurisdicción

La calificación de *eficaz* implica el análisis de elementos de procedimiento y de fondo, pues en derechos humanos la reparación puede revestir diversas formas, a saber, restitución, compensación, medidas de satisfacción, medidas de rehabilitación y garantías de no repetición.

¹⁸⁹ Transmilenio SA Oficio No. 2017ee5426 del 3 de abril de 2017. Página 12 y 15

En términos de procedimiento, la garantía de *acceso* conlleva a que, el público conozca y comprenda estos mecanismos, así como también la posibilidad de recibir el apoyo necesario, ya sea financiero o a través de un experto, para lograr la reparación. En esta medida, el mecanismo debe constituirse en un proceso habitual, que permita plantear reclamaciones y reparar violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales.

Los Principios Rectores hacen referencia a la necesidad de contar con mecanismos estatales, tanto judiciales como no judiciales, que permitan acceder a la reparación en casos en los cuales se vulneren o impacten derechos humanos en el marco de actividades empresariales. Igualmente, los Principios Rectores reconocen los mecanismos no estatales, entendidos como aquellos con los que cuentan las empresas para recibir las quejas o reclamos relacionados con derechos humanos y dar atención a estos.

A continuación se describe el análisis de los mecanismos estatales (judiciales y no judiciales) con los que cuentan los habitantes de Bogotá para acceder a la reparación en relación con consecuencias negativas de derechos humanos que se presenten en relación con la operación del SITP. Adicionalmente, analiza los mecanismos implementados tanto por Transmilenio SA como por los concesionarios para recibir las quejas asociadas con el servicio de transporte público de pasajeros.

4.3.1 Mecanismos judiciales de reparación Estatal en relación con vulneraciones de derechos humanos relacionados con el servicio del SITP

El Estado debe adoptar medidas oportunas para asegurar la eficacia de los mecanismos judiciales nacionales, cuando se presenten circunstancias relacionados con violaciones de los derechos humanos en el marco de operaciones empresariales, eliminando barreras legales o prácticas que impidan el acceso a estos mecanismos.

En cuanto a los **mecanismos estatales judiciales**, se observa que el Estado¹⁹⁰ tiene la obligación de adoptar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales el acceso a mecanismos de reparación eficaces cuando se produzcan violaciones de los derechos humanos relacionadas con actividades empresariales en su territorio y/o jurisdicción. Encontrando que frente a esta obligación se encuentra la administración de justicia¹⁹¹. Entre otros, se destacan los siguientes mecanismos judiciales para la protección o restablecimiento de derechos humanos o la reparación por vulneraciones asociadas a actividades empresariales, los cuales han sido incluso activados respecto de Transmilenio y/o los concesionarios del SITP.

- **Acción de responsabilidad civil extracontractual**

El fundamento de esta acción se encuentra contemplado en el artículo 2341 del Código Civil, el cual establece que *“El que ha cometido un delito o culpa, que ha inferido daño*

¹⁹⁰Según la Constitución Política de Colombia de 1991, los elementos que conforman el Estado colombiano son tres poderes públicos: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial; además, de los organismos públicos autónomos.

¹⁹¹ Compuesta por organismos: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, las Jurisdicciones Especiales y la Fiscalía General de la Nación.

a otro, es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o el delito cometido”¹⁹². El código civil establece que la persona causante del daño es quien está obligada a efectuar la indemnización¹⁹³.

- **La denuncia penal**

La ley 906 de 2004 por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal, contempla que una vez emitido el sentido de fallo que declara la culpabilidad del acusado, es posible “previa solicitud expresa de la víctima, o del fiscal o del Ministerio Público a instancia de ella”¹⁹⁴ iniciar por parte del Juez el incidente de reparación integral en razón a los daños causados como consecuencia de la conducta criminal, el cual se desarrollará mediante audiencia en los ocho días siguientes¹⁹⁵.

Con la acción penal, no solamente se consideraría la Sentencia condenatoria como una forma de reparación, sino que, adicionalmente se contemplan diferentes mecanismos pecuniarios o de otra índole que logren satisfacer los derechos de las víctimas.

Según información reportada por la Subdirectora Seccional Zona Occidente de la Fiscalía General de la Nación hasta el 16 de junio de 2017, se encontraban en curso diecisiete procesos penales que relacionan a la empresa Transmilenio S.A. y el SITP. Principalmente por los presuntos delitos de lesiones personales, lesiones culposas y daño en bien ajeno¹⁹⁶.

- **Acción de tutela**

La Acción de tutela se encuentra contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política y su desarrollo normativo está establecido en el Decreto 2591 de 1991, el cual consagra en su **Artículo 1**, el derecho que tiene toda persona de acudir a la justicia para obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando sean vulnerados o amenazados por acción u omisión de autoridad pública o particulares. El artículo 25 del mismo Decreto señala que cuando la violación de un derecho sea manifiesta se procederá a indemnizar el daño emergente causado en aras de garantizar el goce efectivo del derecho afectado¹⁹⁷.

La empresa Transmilenio no reportó información sobre acciones de tutela en su contra o en contra de los concesionarios. No obstante, una búsqueda en el sistema de información de la Rama Judicial (en especial respecto de los Juzgados Administrativos y Laborales de Bogotá) se evidencian al menos 11 acciones de tutela en donde se encuentra involucrada la empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A. y/o el Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, entre los años 2013 y 2107. Si bien la existencia de estas acciones evidencia que los ciudadanos reclaman el restablecimiento de sus derechos a través de la acción de tutela en el contexto del transporte público urbano de la capital.

¹⁹² Código Civil Colombiano. Artículo 2341.

¹⁹³ Código Civil Colombiano. Artículo 2343.

¹⁹⁴ Código de Procedimiento Penal Colombiano. Artículo 102.

¹⁹⁵ *Ibíd.*

¹⁹⁶ Respuesta a solicitud de información radicado 201700153670 de la Fiscalía General de la Nación.

¹⁹⁷ Presidencia de la República de Colombia. Decreto 2591 de 1991. Artículo 25.

- **Acción de reparación directa**

Esta acción está contemplada en el artículo 140 del CPACA. Tiene fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política y contempla la posibilidad que tiene toda persona de “demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado”. Esta acción, está dirigida a determinar la responsabilidad del Estado cuando la causa del hecho esté originada por *“una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma”*¹⁹⁸.

Según información reportada por la empresa Transmilenio S.A. entre el 2010 al 2016 se encuentran en curso cincuenta y ocho (58) demandas ante el contencioso administrativo por reparación directa, contra los Concesionarios de Operación del Sistema Integrado de Transporte- SITP y donde se ha vinculado a la empresa. En las demandas de reparación directa se reclama reparación de presuntos daños causados por alegadas lesiones personales (33 demandas); por daños y perjuicios (5 demandas); por muertes (14 demandas) y, seis procesos por fallas en el servicio.

De esta manera, en cuanto los mecanismos judiciales de reparación se denota que quienes se consideran afectados en sus derechos humanos en el marco de la operación empresarial del SITP cuentan con mecanismos a los cuales pueden acceder para reclamar la restitución de sus derechos o la reparación por la vulneración de los mismos. De hecho, se pudo evidenciar que no son pocos los habitantes de la capital que acuden a estos mecanismos, tal como se refleja respecto de las acciones interpuestas descritas anteriormente.

4.3.2 Mecanismos extrajudiciales de reparación Estatal en relación con vulneraciones de derechos humanos relacionados con el servicio del SITP

De otro lado, los Estados deben establecer **mecanismos de reclamación eficaces y apropiados, paralelamente a los mecanismos judiciales**, como parte de un sistema estatal integral de reparación a las violaciones de los derechos humanos relacionadas con operaciones empresariales.¹⁹⁹ Entre estos se encuentran los mecanismos administrativos los cuales complementan los mecanismos judiciales.

En Colombia, las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social es la instancia encargada de recibir quejas por presuntas vulneraciones a los derechos, en el marco de relaciones laborales o contractuales donde el superior o contratista puede ser una persona jurídica. Al respecto la Subdirección de Inspección del Ministerio del Trabajo informó que,

¹⁹⁸ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia. Artículo 140.

¹⁹⁹ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Adoptados mediante Resolución A/HRC/RES/17/4 del 6 de julio de 2011. Pág.27.

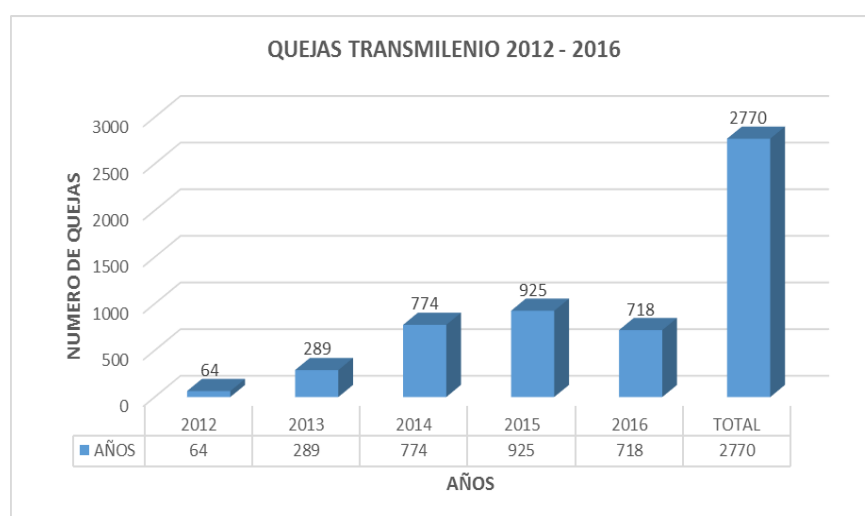
durante el periodo 2012 y 2016, se han tramitado cuarenta (40) quejas en contra del SITP y de la empresa Transmilenio S.A., con la siguiente recurrencia²⁰⁰:

Conducta	Frecuencia
Violaciones a las normas de salud y seguridad en el trabajo	30
Violación a la norma laboral	5
No pago de prestaciones sociales	3
Higiene y seguridad industrial	1
Violación a la jornada máximo legal	1

Igualmente, existen entidades garantes de orientar, divulgar y defender los derechos humanos, para el caso colombiano las Personerías y la Defensoría del Pueblo (art. 282 de la Constitución Política). Por ser una empresa y servicio de carácter distrital, las personas acuden especialmente a la Personería Distrital para presentar sus quejas respecto de la operación de Transmilenio SA y el SITP. Si bien la Personería carece de competencia para otorgar u ordenar una reparación directamente, la gestión que esta entidad realiza frente a las autoridades o entidades privadas señaladas de poner en riesgo o vulnerar los derechos facilita el acceso a los mecanismos de reparación propiamente dichos o incluso la concertación entre las partes para superar la situación que provoca la vulneración.

Con base en lo anterior, la Personería de Bogotá informó sobre de las quejas interpuestas respecto de Transmilenio o el SITP. La siguientes tablas ilustran el número de quejas que se presentaron en relación con ante la Personería entre 2012 y 2016, el cual ha tenido en general un comportamiento creciente, en especial en lo referente a los accidentes dentro del Sistema Integrado de Transporte.

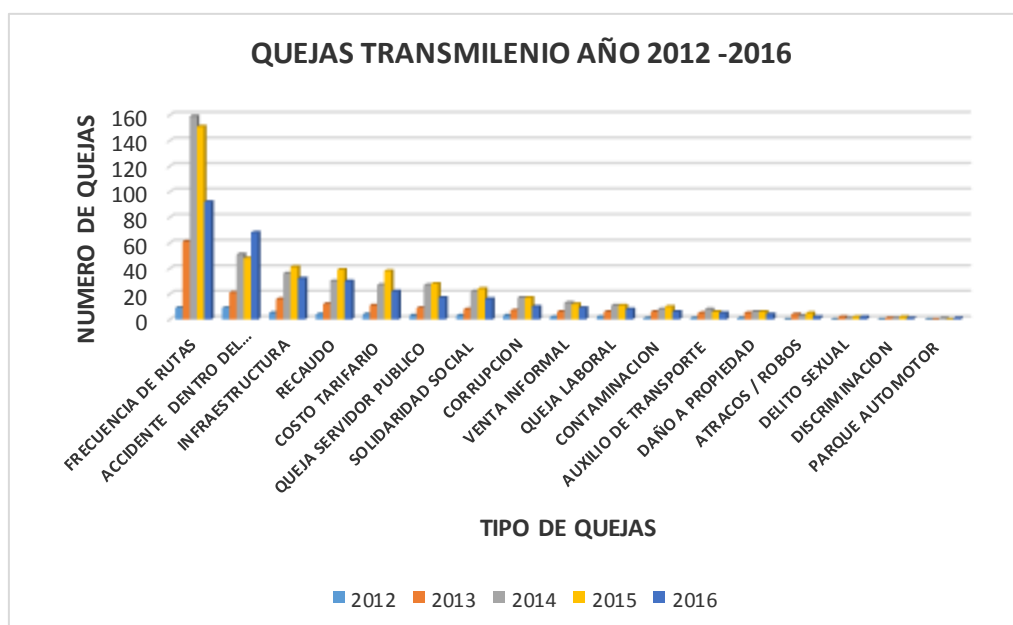
QUEJAS INTERPUESTAS ANTE LA PERSONERÍA DE BOGOTÁ CONTRA TRANSMILENIO



Fuente: Elaboración propia, Defensoría del Pueblo, 2017. Con información de la Personería de Bogotá

²⁰⁰ Ministerio del Trabajo de Colombia. Respuesta a solicitud de información enviada con radicado No 201700108239 de la Subdirección de Inspección del Ministerio del Trabajo.

QUEJAS INTERPUESTAS ANTE LA PERSONERÍA DE BOGOTÁ CONTRA TRANSMILENIO DISCRIMINADAS POR TIPO DE QUEJA



Fuente: Elaboración propia Defensoría del Pueblo, 2017. Información de la Personería de Bogotá.

El informe de la Personería Distrital de Bogotá, deja ver que durante año 2012 a 2016 se **registraron 2770** quejas, contra la Empresa Transmilenio S.A. principalmente por: calidad del servicio, tarifas, integración del medio de pago, ventanas de tiempo para trasbordos, accidentalidad, ubicación de inicios de ruta (por afectación a vecinos), ubicación de patios y terminales temporales de SITP, seguridad, atención de emergencias en salud dentro del sistema, acceso a subsidios y beneficios (descuentos en la tarifa), acceso de personas con discapacidad, estado de infraestructura y aglomeración y congestión en el servicio²⁰¹.

Como se denota, los trabajadores, usuarios o ciudadanía en general acuden a mecanismos de carácter administrativo para interponer reclamos o quejas respecto de impactos o vulneraciones de derechos humanos respecto de las operaciones de Transmilenio y el SITP. Si bien la mera interposición de estas quejas no implica que efectivamente se hubieren jurídicamente vulnerado los derechos, estas reflejan la inconformidad de las personas respecto no solo del servicio sino de cómo este puede afectar sus derechos fundamentales. De esta manera, estas reclamaciones parecieran denotar una baja efectividad en las medidas que se han adoptado en el marco del SITP en materia de derechos humanos. Por tanto la información de estos mecanismos no judiciales debería ser tenida en cuenta al realizarse la debida diligencia en derechos humanos, tanto por parte de Transmilenio SA como de las empresas concesionarias del SITP.

²⁰¹ Personería de Bogotá. Respuesta a solicitud de información de la Defensoría del pueblo, enviada con radicado No 362825.

4.3.3 Mecanismos de reclamación No Estatal

Los mecanismos de reclamación no estatales son aquellos administrados por las empresas, de forma autónoma o en conjunto con las partes interesadas, o por un grupo multilateral de partes interesadas para garantizar el acceso a la reparación por fuera de las instancias estatales previamente descritas; sin que estas excluyan a las otras.

Entre estos se encuentran mecanismos alternativos de resolución de controversias, de diálogo u otros dispositivos culturalmente apropiados y compatibles con los derechos humanos. Entre las ventajas concretas que estos tienen, frente a los estatales, se encuentran la rapidez, costos reducidos y/o alcance transnacional²⁰².

A nivel operativo, son administrados generalmente por las empresas, pero también es posible recurrir a un experto u organismo externo aceptable para ambas partes. Al respecto es pertinente recordar que los Principios Rectores recomiendan, en el Principio 31, que estos mecanismos empresariales de quejas cuenten con ciertas características, a saber que sean:

- a) *Legítimos: suscitar la confianza de los grupos de interés a los que están destinados y responder del correcto desarrollo de los procesos de reclamación;*
- b) *Accesibles: ser conocidos por todos los grupos interesados a los que están destinados y prestar la debida asistencia a los que puedan tener especiales dificultades para acceder a ellos;*
- c) *Predecibles: disponer de un procedimiento claro y conocido, con un calendario indicativo de cada etapa, y aclarar los posibles procesos y resultados disponibles, así como los medios para supervisar su implementación;*
- d) *Equitativos: asegurar que las víctimas tengan un acceso razonable a las fuentes de información, el asesoramiento y los conocimientos especializados necesarios para entablar un proceso de reclamación en condiciones de igualdad con plena información y respeto;*
- e) *Transparentes: mantener informadas a las partes en un proceso de reclamación de su evolución, y ofrecer suficiente información sobre el desempeño del mecanismo con visitas a fomentar la confianza en su eficacia y salvaguardar el interés público que este en juego;*
- f) *Compatibles con los derechos: asegurar que los resultados y las reparaciones sean conformes a los derechos humanos internacionalmente reconocidos;*
- g) *Una fuente de aprendizaje continuo: adoptar las medidas pertinentes para identificar experiencia con el fin de mejorar el mecanismo de prevenir agravios y daños en el futuro; (...)*²⁰³

Desde este marco, la tanto la empresa Transmilenio S.A. como sus concesionarios manifestaron que cuentan con dos vías para hacer seguimiento a los eventuales impactos negativos que causan sus operaciones:

- Canales de comunicación (telefónica, presencial -comité de convivencia y oficina de quejas-, y virtual²⁰⁴), que reciben y sistematizan el número de reclamaciones

²⁰² Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Adoptados mediante Resolución A/HRC/RES/17/4 del 6 de julio de 2011

²⁰³ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Adoptados mediante Resolución A/HRC/RES/17/4 del 6 de julio de 2011

²⁰⁴ Concesionarios Transmasivo S.A., Concesionarios Transmasivo S.A.; Organización SUMA S.A.S.; Gmovil S.A.S. Respuestas al Derecho de Petición de información remitidas en abril de 2017. (pregunta 5ª).

recibidas denominadas-PQRS.²⁰⁵ Estos canales están disponibles tanto para sus empleados como para cualquier parte interesada, a través de plataformas SDQS y MONITOR, donde se tramitan las quejas relacionadas con la prestación del servicio de transporte, incidentes, accidentes y demás situaciones que se presenten en el marco de la operación de transporte.²⁰⁶

En cuanto al canal telefónico, la Empresa Transmilenio S.A, hizo mención a tres líneas de atención a la ciudadanía a saber, línea distrital 195, 018000115510 y la línea 4 823304, las cuales están habilitadas las veinticuatro horas del día. Respecto al canal presencial, la empresa indicó que cuenta con cuarenta puntos de atención personalizada ubicados en alcaldías locales, CADES y SUPERCADES. Asimismo, en la sede administrativa de Transmilenio²⁰⁷.

- Finalmente, la Defensoría del Usuario, el cual funge como **facilitador, garante y vocero de los derechos de los ciudadanos, en la solución de controversias que se susciten entre estos y todos los actores del Sistema**. El cual busca que el acceso al servicio de reclamación de sus derechos sea, oportuno, eficaz, digno y cálido. Según lo infirmado por Transmilenio, el Defensor del Usuario debe hacer seguimiento y visibilizar los retardos en las peticiones que elevan los usuarios sobre eventuales vulneraciones a sus derechos, cuando no son resueltas en el término estipulado. Dentro de sus funciones están, entre otras, las siguientes:
 - Garantizar la implementación de la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía en la entidad u Organismo Distrital;
 - Ser vocero de los ciudadanos usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público SITP ante los integrantes del Sistema Transmilenio S.A.
 - Proponer y adoptar las medidas necesarias para garantizar que la ciudadanía obtenga respuestas a los requerimientos interpuestos a través de los diferentes canales de interacción, en el marco de lo establecido para el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones -SDQS.
 - Propender por la protección de los derechos de los ciudadanos usuarios del Sistema Integrado de Transporte.
 - Formular recomendaciones, sugerencias y propuestas encaminadas a la mejora en la prestación del servicio público esencial de transporte en la ciudad.
 - Asesorar y acompañar al ente gestor en la formulación y aplicación de políticas que tiendan a mejorar la calidad de los servicios y la relación con los usuarios y con la ciudadanía en general.
 - Indicar a los ciudadanos y usuarios, cuál es la dependencia pertinente para dar trámite a las inquietudes, solicitudes, peticiones, quejas o reclamos presentados.

Mediante la Resolución 632 de 2015 emitida por el Gerente General se unificaron las normas que regulan la figura del Defensor del Ciudadano Usuario del SITP,

²⁰⁵ Transmilenio S.A. Respuesta al Derecho de Petición de información de la Defensoría del Pueblo del 8 de marzo de 2017, allegada por el Subgerente General de Transmilenio S.A. mediante el escrito radicado con el N° 2017ER6709 del 03/04/2017 (Pregunta 5ª).

²⁰⁶ Concesionarios Metrobus S.A.; Si 99 S.A. Respuestas al Derecho de Petición de información. Abril de 2017. (pregunta 5ª). Concesionarios Metrobus S.A.; Si 99 S.A.

²⁰⁷ Transmilenio S.A. Respuesta a solicitud de información radicado 201700083187

estableciendo el objeto, el alcance, los principios, las incompatibilidades, las funciones y la designación.

Tanto el sistema de PQRS, como los canales telefónicos y la figura del Defensor del Usuario, deberían tener en cuenta las características del referido Principio 31. Es de anotar que estos criterios coinciden con los señalados en la Norma ISO 26000 la cual es referida por la propia empresa Transmilenio como parte de los instrumentos que aplica el Subsistema de Responsabilidad Social de la compañía. Si bien Transmilenio informó en detalle el procedimiento y alcance de los asuntos que atiende el Defensor del Usuario, no proporcionó información detallada frente a los demás canales de reclamación, en especial frente al procedimiento y la perspectiva de derechos humanos de estos. Igualmente no proporcionó información respecto de cómo cada uno de estos canales se ajusta a los elementos del Principio 31 o de la Norma ISO 26000.

Ahora bien, en cuanto a las estadísticas de quejas de usuarios del sistema recibidas y atendidas, Transmilenio S.A. informó que durante el 2012 a 2016 se registraron 41.370 quejas,²⁰⁸ disgregadas de la siguiente manera.

ESTADÍSTICAS DE QUEJAS DE USUARIOS DEL SISTEMA (TRONCAL Y ZONAL)	
AÑO	NÚMERO DE QUEJAS
2012	4.776
2013	6.357
2014	10.992
2015	5.895
2016	12.350
Total	41.370

Fuente: Transmilenio SA

Llama la atención que el asunto por el cual se elevaron más quejas durante el periodo estudiado, continúa siendo el comportamiento indebido de los conductores, cuya dinámica fue la siguiente.

ESTADÍSTICAS DE QUEJAS COMPORTAMIENTO INDEBIDO DEL CONDUCTOR (TRONCAL Y ZONAL)	
AÑO	NÚMERO DE QUEJAS
2012	1.704
2014	2.472
2015	2.947
2016	5.616
Total	12739

Fuente: Transmilenio SA

²⁰⁸ Transmilenio S.A., respuesta al Derecho de Petición de información de la Defensoría del pueblo allegada por el Subgerente General de Transmilenio S.A., mediante el escrito radicado con el N° 2017ER6709 del 03 de abril de 2017.

La segunda causa por la cual se presentaron más reclamaciones fue la forma de conducir de los conductores con las siguientes variaciones²⁰⁹.

ESTADÍSTICAS DE QUEJAS FORMA DE CONDUCCIÓN DEL CONDUCTOR	
AÑO	NÚMERO DE QUEJAS
2012	273
2013	573
2014	3.293
2015	2.089
2016	1.918
Total	8146

Fuente: Transmilenio SA

La Defensoría encuentra como positivo la existencia de los mecanismos de quejas por parte de Transmilenio y el Distrito, a los cuales pueden acudir la personas a presentar reclamaciones respecto de la operación de SITP. No obstante, es una preocupación el incremento del número de quejas que llegan a estos canales directos de la empresa. Por esto, es de la mayor importancia que estos canales y los procesos de respuesta de estos procesos se encuentren acordes con los derechos humanos. Así por ejemplo, de la información suministrada por Transmilenio se denota que las categorías mediante las cuales se clasifican y atienden las quejas carecen de enfoque de derechos, lo cual dificulta que los resultados y las reparaciones sean acordes, cuando sea del caso, con los derechos humanos. De manera similar, por ejemplo, revisada la información pública de la compañía en su sitio web, no se encuentra información general (salvo aquella relacionada con el Defensor del Ciudadano) que permita predecir los resultados de las reclamaciones o quejas allegadas por los diferentes canales.

En consecuencia, los elementos señalados por el Principio 31 (también recogidos en la Norma ISO 26000) sirven de orientación para que estos procedimientos se alineen con perspectiva de derechos, y se recomienda a la empresa Transmilenio y las empresas concesionarias del SITP tener en cuenta dichos elementos y llevar a cabo los ajustes que sean del caso en la atención de quejas o reclamos relacionados con alegadas vulneraciones de los derechos humanos en el marco de la operación del SITP.

²⁰⁹ Ibid.

5 Conclusiones y Recomendaciones

Con base en las anteriores consideraciones, la Defensoría del Pueblo presenta las siguientes,

5.1 Conclusiones

El Estado está obligado a proteger los derechos humanos en el marco de actividades empresariales y las empresas a respetar dichos derechos en sus operaciones. En este sentido, los Principios Rectores sobre Derechos Humanos y Empresas son una herramienta que facilita la puesta en marcha de medidas efectivas para cumplir con dichas obligaciones.

Tal como lo ha señalado en el pasado la Defensoría del Pueblo, los Principios Rectores hacen énfasis en la obligación del Estado (Pilar I) de proteger los derechos humanos en contextos de actividades, proyectos u operaciones empresariales; la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos (Pilar II) y, finalmente, los Principios Rectores llaman la atención sobre la necesidad de garantizar que las víctimas de vulneraciones de derechos humanos en contextos empresariales cuenten con recursos efectivos (Pilar III) que les permita acceder a mecanismos de reparación, tanto estatales como no-estatales

Frente al Pilar II, y la obligación que consagra para las empresas de respetar los Derechos Humanos, esta se traduce en el deber de expresar un compromiso político claro y preciso, del más alto nivel corporativo, con el respeto de los derechos humanos; así como implementar mecanismos de debida diligencia que eviten la vulneración de los derechos o que minimicen los impactos negativos en el contexto de la operación empresarial.

Desde esta perspectiva, el transporte público masivo urbano, además de ser un servicio público esencial es, sobre todo, un medio para la realización de diversos derechos humanos. De forma directa, el derecho a la circulación y la movilidad esta no sólo vinculado al transporte público de pasajeros, sino que es su propósito. De manera indirecta, derechos tales como la vivienda adecuada, la educación, la salud, la alimentación o el trabajo se hacen posibles en la ciudad a través del transporte público. Los habitantes de la capital dependen del transporte público para asistir al colegio o a la universidad, para ir al médico, hacer mercado y llegar a su lugar de trabajo.

A la luz de los Principios Rectores de empresas y derechos humanos, un sistema de transporte adecuado debería promover la consolidación de ciudades más amables, accesibles e incluyentes, así como un transporte con altos niveles de servicio, sistemas empresariales de operación de flota y recaudo apropiado, para minimizar los impactos sociales y ambientales, entre otros aspectos. Lo anterior, en tanto el servicio prestado debería apuntar, mínimamente, no solo en garantizar un servicio de transporte público y masivo con calidad y eficiente, sino, especialmente, acorde con la realización de los derechos de la población y su trabajadores en condiciones dignas y seguras.

No obstante, las diversas variables que inciden en la operación del Sistema, dadas las magnitudes y complejidades del mismo, han justificado, al parecer, los retos existentes

tanto para las autoridades nacionales y distritales, como para las empresas vinculadas al sistema, a la hora de proteger y respetar efectivamente estos derechos fundamentales, en el marco de dicha operación.

Tal aseveración obedece a que, si bien las autoridades nacionales y locales han adoptado medidas y políticas para afrontar la naturaleza estructural del problema de transporte de Bogotá, no es menos cierto que estos documentos de política pública no incorporan expresamente un enfoque basado en los derechos humanos o lo hacen muy tímidamente. Tanto Transmilenio S.A. como sus concesionarios confunden los manuales de conducta, códigos de ética y el respeto por valores corporativos, así como otros elementos normativos propios de los derechos laborales y ambientales, con una política integral y clara que exprese el compromiso directo de las empresas por respetar los derechos humanos y prevenir, con las medidas acertadas, los riesgos de vulnerarlos. Al reducir los derechos humanos a estas dimensiones, las empresas desconocen los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos derechos.

Aunado a lo anterior, tampoco se demostró con claridad, el ejercicio de una debida diligencia a la hora de evaluar el impacto de sus operaciones y realizar un seguimiento riguroso de las consecuencias directas e indirectas que las mismas generan sobre los derechos humanos. La realidad denota que se está lejos de contar con un sistema de transporte digno y acorde con los derechos humanos en Bogotá, capaz de prever, evitar o mitigar eficazmente los riesgos derivados de sus operaciones y a lo largo de la cadena de suministro, a pesar que el ente gestor cuenta con mecanismos contractuales o de vigilancia y control para exigir el respeto de los derechos humanos a la cadena de concesionarios vinculados al Sistema.

Esta conclusión se desprende también, de las cifras de accidentalidad de los buses que hacen parte del SITP, las cuales evidencian los impactos negativos que este produce sobre la integridad personal, la salud o la vida, por lo que la realidad sugiere una falta de efectividad de las políticas públicas para proteger los derechos humanos de usuarios y habitantes de Bogotá que se ven diariamente expuestos a riesgos en sus derechos humanos asociados a la actividad del SITP. Igualmente de las infracciones de tránsito reportadas por la Secretaría de Movilidad, las cuales sugieren fallas en la debida diligencia por parte de Transmilenio y/o los concesionarios del SITP. Finalmente, es notoria (salvo excepciones puntuales) la ausencia de incorporación de los principales valores y referentes normativos que establecen los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellas, la Carta Internacional de Derechos Humanos en las políticas y gestión de empresarial del ente gestor como de los concesionarios.

Por último, los mecanismos de reparación de carácter estatal (judicial y no judicial) reflejan los reclamos y exigencias de reparación que los trabajadores, usuarios y población en general exigen a las empresas a efectos de restablecer o reparar derechos alegados como vulnerados. Igualmente, los mecanismos de quejas dispuestos por Transmilenio denotan los riesgos que los pasajeros señalan enfrentar en el marco del servicio del SITP.

Todo lo anterior, conlleva a la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de su magistratura moral, a sugerir las siguientes recomendaciones, mediante las cuales invita a los actores a avanzar en la protección y respeto de los Derechos Humanos en el marco del Transporte público en Bogotá.

5.2 Recomendaciones

5.2.1 Recomendaciones frente al deber del Estado de Proteger los derechos humanos

Primera. Al Ministerio de Transporte. Revisar y ajustar la política pública en materia de transporte público urbano y masivo de pasajeros a efectos de incorporar expresamente la perspectiva de derechos humanos en ella y exigir de las empresas que gestiona o prestan este servicio el respeto de los derechos humanos en el desarrollo de sus actividades empresariales.

Segunda. A la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la empresa Transmilenio S.A. Adoptar medidas para dar solución de fondo a la crisis financiera del SITP, en especial respecto de los concesionarios del Sistema.

Tercera. Al Ministerio de Trabajo. Verificar las condiciones dignas de trabajo y las garantías laborales de los trabajadores (entre otros, conductores, operadores, supervisores de ruta, encargados de taquilla) de las empresas que hacen parte del Sistema del Integrado de Transporte Público SITP, especialmente, aquellos que han presentado sus quejas y reclamos y dichos procesos se encuentran aún en etapa de investigación

Cuarta. A la Alcaldía Mayor de Bogotá y Transmilenio S.A. Disponer lo pertinente en aras de realizar un control más estricto a los buses y articulados que prestan el servicio público de transporte de pasajeros, del Sistema Integrado de Transporte Público, en relación con, entre otras, sus condiciones técnico-mecánicas, mantenimiento de vehículos, verificación del sistema mecánico, estado de la carrocería, niveles de emisión de gases, funcionamiento del sistema eléctrico, elementos de seguridad, buen sistema del estado de frenos, llantas del vehículo, funcionamiento de la puerta de emergencia.

Quinta. A la Alcaldía Mayor de Bogotá y Transmilenio S.A. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la accesibilidad acorde con los derechos humanos de los sujetos de especial protección constitucional, en especial (más no limitado a) respecto de personas con discapacidad y mujeres. Lo anterior incorporando las perspectivas diferenciales propias de cada grupo poblacional.

5.2.2 Recomendaciones frente al deber de las empresas de Respetar los derechos humanos

Sexta. A Transmilenio S.A. Ratificar su compromiso con la obligación de respeto a los derechos humanos mediante una comunicación interna y externa suscrita por el nivel directivo de la compañía, siendo ideal que este sea adoptado por la Junta Directiva. La Defensoría del Pueblo sugiere que dicho compromiso se elabore bajo los criterios establecidos en los Principios Rectores sobre Derechos Humanos y Empresas.

Séptima. A Transmilenio S.A. Intensificar los esfuerzos para que el compromiso asumido de respetar los derechos humanos se refleje en políticas, procedimientos corporativos y modelo de gestión coherentes.

Octava. A Transmilenio S.A. Ajustar el ejercicio de la debida diligencia en derechos humanos y desarrollar, de manera coherente, una evaluación de impacto real o potencial de su operación sobre los derechos humanos, así como la integración o adopción de medidas en el modelo de gestión para prevenir dichos impactos y la fijación de metas e indicadores concretos (cuantitativos y cualitativos) que permitan evidenciar la efectividad o impacto de las medidas adoptadas. Especialmente, en materia de identificación de riesgos diferenciales y específicos de la población con protección constitucional reforzada como, por ejemplo, las personas con discapacidad y las mujeres. La Defensoría del Pueblo invita a tener en cuenta de manera coherente los referentes que tiene la compañía en la materia o cualquier otro que se adopte en para la realización de la debida diligencia corporativa en derechos humanos.

Novena. A Transmilenio S.A. Llevar a cabo la debida diligencia respecto de la cadena de suministro, en especial respecto de los concesionarios y, reforzar y activar, de ser del caso, las disposiciones contractuales que incorporen obligaciones claras y expresas en materia de derechos humanos y que se refuercen otros mecanismos de gestión de derechos humanos respecto de la cadena de suministro.

Décima. A Transmilenio S.A. Comunicar pública, regularmente y de manera expresa los resultados del seguimiento los riesgos reales y potenciales en derechos humanos, así como de las acciones para prevenirlos, mitigarlos y/o repararlos, en el contexto de la operación de SITP. El seguimiento y su reporte debe evidenciar las metas y avances, así como la efectividad o impacto de las medidas adoptadas para respetar los derechos humanos.

Décima primera. A los Concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público. Llevar a cabo la debida diligencia que identifique y evalúe los riesgos de consecuencias negativas reales y potenciales de los derechos humanos en su operación y adopten las medidas necesarias en su modelo de gestión, a efectos de evitar o mitigar y reparar dichos riesgos. De ser necesario, para estos efectos, procurar asesoría de un experto en temas de derechos humanos y tener en cuenta comentarios de fuentes internas y externas, en especial consultas con partes afectadas.

Décima segunda. A los Concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público. Incluir dentro de sus procesos de gestión y/o políticas corporativas un compromiso político aprobado por el más alto nivel directivo, en el cual se establezca el compromiso inequívoco de respeto por los derechos humanos en la operación de la empresa.

Décima tercera. A los Concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público. Incorporar un mecanismo de recepción y trámite de quejas en derechos humanos, disponible para empleados y para cualquier parte interesada, que se pueda ver afectada con la operación de la empresa.

5.2.3 Recomendaciones frente a los mecanismos de acceso a reparación

Décima cuarta. A Transmilenio S.A. y los los concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público. En el marco de la debida diligencia empresarial en derechos humanos, tener en cuenta los derechos humanos a los cuales se refieren las

reclamaciones ante mecanismos estatales (judiciales y no judiciales) y no estatales a efectos de adoptar medidas para prevenir vulneraciones en el futuro.

Décima quinta. Al Ministerio del Trabajo, a la Secretaría Distrital de Movilidad Transmilenio S.A. y los los concesionarios del Sistema Integrado de Transporte Público. Implementar, en el ámbito de la libre empresa, estrategias de seguimiento y evaluación a los mecanismos de reparación adoptados para garantizar su efectividad, en aras de materializar el goce efectivo de los derechos humanos. Se invita a evaluar y ajustar los mecanismos existentes de acuerdo con el Principio 31 de la Principios Rectores y ajustar lo correspondiente según sea el caso.

Décima sexta. A la Personería de Bogotá. Continuar con el seguimiento y gestión a las quejas presentadas por los usuarios del SITP y de la población en general, en lo atinente a sus derechos humanos en el contexto de la operación del Sistema Integrado de Transporte de la Capital de la República.