



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD - SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO

PERIODO DE ESTUDIO 2016-2017

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS – PAE 2018

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA

Bogotá D.C., octubre de 2018

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Cra. 32ª No. 26ª – 10
PBX 3358888



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

EVALUACIÓN FISCAL AL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD: ÉNFASIS EN EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO

Juan Carlos Granados Becerra
Contralor de Bogotá D.C.

Andrés Castro Franco
Contralor Auxiliar

Carlos Gabriel Camacho Obregón
Director de Estudios de Economía y Política Pública

Luis Alfredo Sánchez Rojas
Subdirector de Evaluación de Política Pública

Profesionales

Omar Eduardo Romero Gutiérrez
Lina María Díaz Merchán

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
1. LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE URBANO Y MASIVO EN COLOMBIA: UN ACERCAMIENTO AL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO	1
2. SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN BOGOTÁ: CONTEXTO, ESTRUCTURA Y ESTADO DE AVANCE A 2016.....	30
2.1. EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LOS PLANES DISTRITALES DE DESARROLLO	30
2.2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN BOGOTÁ D.C.	32
2.3. EVALUACIÓN REALIZADA POR LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., AL SITP ENTRE 2007 Y 2017	40
2.3.1 Componente zonal	44
2.3.2 Componente troncal	53
2.3.3 Cable aéreo: Transmicable.....	56
2.3.4 Primera Línea del Metro de Bogotá	58
3. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL EN EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO (SITP), EN EL MARCO DEL PROGRAMA “MEJOR MOVILIDAD PARA TODOS” DEL PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”.....	63
3.1 POLÍTICA DE MOVILIDAD EN EL PLAN DE DESARROLLO (2016- 2020) “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”	64
3.2. PROYECTO TRANSPORTE PÚBLICO INTEGRADO Y DE CALIDAD.....	74
3.2.1 Evaluación de los resultados de la gestión de la Administración Distrital en la infraestructura del sistema de transporte en los proyectos relacionados con la conservación, ampliación, reconfiguración y construcción de nueva infraestructura de la red de troncales en el marco del plan de desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos”.....	85
3.2.2 Evaluación de los resultados en el proceso de diseño, contratación y construcción de la Primera Línea del Metro, en el marco de su	

implementación en el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”.	90
3.2.3 Resultados en la optimización de la operación del SITP, en el marco de su implementación en el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”	97
3.2.4 Diseño y puesta en marcha del 100% del Plan Anti evasión en el Sistema de Transporte Público	111
3.3 EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS INVERTIDOS EN EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL SITP EN EL MARCO DEL PLAN FINANCIERO DEL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”	117
3.4 ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS Y EFECTO FISCAL ALCANZADO POR EL SECTOR DE MOVILIDAD. COMPORTAMIENTO Y AVANCE DE LOS INDICADORES DE LA OPERACIÓN DEL SITP.....	119
CONCLUSIONES	125
BIBLIOGRAFÍA	129

LISTADO DE SIGLAS

APP	Alianzas Público Privada
EMB	Empresa Metro de Bogotá
FET	Fondo de Estabilización Tarifaria
PAD	Plan Anual de Auditoría
PDD	Plan Distrital de Desarrollo
PLMB	Primera Línea de Metro de Bogotá
PMM	Plan Maestro de Movilidad
PNTU	Política Nacional de Transporte Urbano
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
SETP	Sistemas Estratégicos de Transporte Público
SIRCI	Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al usuario
SISSETU	Sistema de Información, Evaluación y Seguimiento al Transporte Urbano
SITM	Sistemas Integrados de Transporte Masivo
SITP	Sistema Integrado de Transporte Público
SITR	Sistemas Integrados de Transporte Regional
SNT	Sistema Nacional de Transporte
SSPUTMP	Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Programación y ejecución de recursos Sectores PDD BMPT	67
Cuadro 2 Rankin de recursos Entidades PDD BMPT	68
Cuadro 3 Resultados Programa de Movilidad Mejor para Todos PDD BMPT	72
Cuadro 4 Resultados del Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad – PDD 2016-2020 a dic 2017 y jun 2018.	78
Cuadro 5 Eficacia del Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad – PDD 2016-2020 a dic 2017.	78
Cuadro 6 Estructura Operacional del Proyecto Estratégico Transporte Público Integrado y de Calidad.....	81
Cuadro 7 Compromisos realizados por Transmilenio S.A., en la meta “Planificar y gestionar los recursos para 57 kilómetros nuevos de troncal con actividades que incluyen expansión y mejoramiento de la infraestructura troncal necesaria para la operación del sistema Transmilenio”	88
Cuadro 8 Estado de avance de las obras del Subsistema de Transporte.....	89
Cuadro 9 Gestión presupuestal del Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad. A dic de 2017 y jun 2018.	91
Cuadro 10 Plan de Inversión Proyecto Metro.	94
Cuadro 11 Resultados de Proyectos de Inversión que ejecutan el Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad.....	98
Cuadro 12 Evolución del Promedio Día Hábil de Demanda Día Típico BRT y Zonal.	99
Cuadro 13 Cálculo de avance de la meta 5% Número total de viajes en Transporte Público en Bogotá.	101
Cuadro 14 Aumentos de la Tarifa Usuario del SITP y Transmilenio. Periodo 2012 – 2018.....	102
Cuadro 15 Comparación mediana de entradas semanal 2016-2017	105
Cuadro 16 Déficit del Fondo de Estabilización Tarifaria 2012-2017.....	106
Cuadro 17 Traslados de recursos la Secretaria de Hacienda Distrital para financiar la operación del Sistema Transmilenio y el Fondo de Estabilización Tarifaria.....	106
Cuadro 18 Ejecución del Proyecto de Inversión Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.	107
Cuadro 19 Ejecución del PI Gestión de infraestructura del transporte público. Gestionado por Transmilenio S. A.	110
Cuadro 20 Ejecución del componente Antievasión del PI Gestión de la seguridad en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.”.....	114

Cuadro 21 Comportamiento de la Diferencia entre los registro de entradas y salidas del componente troncal del SITP.	116
Cuadro 22 Resultados de la Eficacia, Eficiencia y Efectividad del Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad – PDD 2016-2020.....	117

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Número de hallazgos fiscales identificados en las auditorías adelantadas PAD 2007-2018, relacionados directamente con la implantación del SITP	41
Gráfica 2. Valor de hallazgos fiscales identificados en las auditorías adelantadas PAD 2007-2018, relacionados directamente con el SITP.....	42
Gráfica 3 Distribución Pilares y Ejes en el Plan Plurianual de Inversiones del PDD 2016-2020	65
Gráfica 4 eficacia de objetivos del PDD BMPT 2016-2020	66
Gráfica 5. Distribución Programa Movilidad Mejor Para Todos en el Plan Plurianual de Inversiones del PDD 2016-2020	71
Gráfica 6 Ejecución de recursos del Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad - PDD 2016-2020.....	74
Gráfica 7 Ejecución de Recursos del Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad – PDD 2016-2020 a dic 2017 y jun 2018.	77
Gráfica 8 Distribución de recursos de los proyectos de inversión con los que se ejecuta el Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad – PDD 2016-2020.	82
Gráfica 9 Gestión presupuestal de los proyectos de inversión que ejecutan el Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad – PDD 2016-2020 con corte a dic 2017 y jun de 2018.....	84
Gráfica 10 Diferencial tarifario del SITP periodo 2015 – 2018, corte dic 2017 y jun 2018.....	103
Gráfica 11 Ingresos por validaciones del SITP años 2016 – 2017.....	104
Gráfica 12 Evolución de la demanda del componente zonal del SITP.....	105
Gráfica 13: Indicadores de infraestructura.....	120
Gráfica 14: Indicador de infraestructura. Flota vinculada	121
Gráfica 15: Indicador de demanda. Evolución del promedio día hábil - BRT	122
Gráfica 16. Indicador de demanda. Demanda mensual	123
Gráfica 17 Indicador de eficiencia. Índice de Pasajero por kilómetro	124

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Relación planes nacionales de desarrollo y sistemas de transporte	6
Tabla 2. Responsabilidades de las ciudades y de la nación en la política pública de transporte urbano y masivo	13
Tabla 3. Resumen del diagnóstico sistema integrado de transporte masivo - Transmilenio. Documento Conpes 3677 de 2010.....	20
Tabla 4. Resumen del diagnóstico sistema de transporte. CONPES 3900 de 2017.....	23
Tabla 5. Resumen del diagnóstico sistema de transporte. Conpes 3923 de 2018	25
Tabla 6. Relación planes distritales de desarrollo de Bogotá D.C. y SITP	30
Tabla 7. Relación de los contratos de concesión SITP.....	34
Tabla 8. Relación de resoluciones que autorizan carriles preferenciales del sitp en el distrito capital	38
Tabla 9. Avance proceso de desintegración física de vehículos - SITP	53
Tabla 10. Promedio kilometraje Flota Fase I y II.....	55
Tabla 11. Características de Transmicable Ciudad Bolívar	57

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Normatividad de transporte y ordenamiento territorial.....	3
Figura 2. Documentos Conpes y la política pública de transporte urbano y masivo.	12
Figura 3. Estructura de la política y estrategia integral para la movilidad en la Región Capital. Documento CONPES 3677 de 2010	22
Figura 4. Fases de implantación del SITP – Decreto 309 de 2009	36
Figura 5. Situación de las empresas con las que se suscribieron los contratos de concesión para la operación del SITP – Corte julio 2018.....	46
Figura 6. Línea de tiempo, caso Coobus S.A.S.	48
Figura 7. Línea de tiempo, caso Egobus S.A.S.	50
Figura 8. Tiempos y avances del Plan Desintegración Física – PDF. 2012-2017.....	51
Figura 9. Información de operadores Fase I y Fase II de Transmilenio	54
Figura 10. Estado del Sistema Integrado de Transporte Público en Bogotá D.C. Abril de 2018	56
Figura 11. Estructura financiera Primera Línea de Metro de Bogotá – junio de 2018.....	61
Figura 12. Resumen estado implementación del SITP, a partir de los informes de auditoría de la contraloría de Bogotá D.C.	62

INTRODUCCIÓN

El transporte público en Colombia es definido como un servicio público esencial el cual se encuentra regulado por el Estado y se apoya en la participación del sector privado, principalmente, en lo relacionado con su operación. En paralelo a la regulación se han venido dando directrices de política pública, por lo que desde el año 2002 se encuentra vigente en el país la política pública de transporte urbano y masivo. Esta política pública ha sido desarrollada en una serie de Documentos Conpes, los cuales complementan la normatividad vigente y presentan lineamientos de acción tanto para la Nación como para las entidades territoriales.

En términos de estructura, la política pública de transporte urbano y masivo se compone de diferentes tipologías de sistemas de transporte, entre ellas, el Sistema Integrado de Transporte Público - SITP. Éste es descrito como un sistema que abarca la integración de diferentes modos de transporte, así como entidades, infraestructura, control e información y servicio al usuario con el propósito de mejorar la cobertura, accesibilidad, costo, seguridad, conectividad y beneficio social.

En Bogotá D.C., el SITP no sólo cuenta con los referentes de la política pública nacional sino que hace parte integral del Plan Maestro de Movilidad – PMM, (Decreto 319 de 2006), cuya vigencia culmina en el año 2020 luego de catorce años de ejecución. No obstante, su estructura y fundamento legal se encuentra en el Decreto 309 de 2009 a partir del cual se presentan detalles respecto a: los objetivos, el modelo operacional, el esquema empresarial y democratización de la prestación del servicio, el sistema integrado de recaudo, control e información y servicio al usuario - SIRCI, la gradualidad en su implementación, las tarifas, entre otros aspectos.

Teniendo en cuenta que el Plan Maestro de Movilidad del Distrito Capital concentra los principales lineamientos del sector de movilidad y que éstos se desarrollan esencialmente con recursos del erario distrital, la Contraloría de Bogotá D.C., ha venido adelantando el control fiscal respecto a éste. Especialmente se han publicado informes de auditoría y estudios estructurales en los que se analiza la puesta en marcha de esta herramienta de política pública desde la perspectiva de la gestión fiscal, presentando un seguimiento constante a las decisiones de las administraciones distritales respecto a la inversión de los recursos públicos y los resultados que se han venido obteniendo.

Adicional a la importancia estratégica del PMM, el sector movilidad en general ha llamado la atención de la Contraloría de Bogotá D.C., debido a que en los Planes Distritales de Desarrollo su implantación ha tenido gran relevancia centralizando entre el 20% y el 30%, aproximadamente, de la inversión total del presupuesto de cada una de las administraciones que han estado involucradas; esto denota un peso significativo de este sector para el desarrollo de la ciudad.

Otros asuntos que han llamado la atención de este organismo de control, y de otras entidades de carácter nacional como el Departamento Nacional de Planeación, es el poco de tiempo que queda para culminar la vigencia del actual PMM, la persistencia de las principales problemáticas de la movilidad en la ciudad¹ y las dificultades que se han venido mostrando por parte de las administraciones distritales para la presentación de resultados concretos respecto a los cronogramas proyectados inicialmente.

En este orden de ideas, el seguimiento realizado por la Contraloría de Bogotá D.C., se ha focalizado en los Planes Distritales de Desarrollo y ha abarcado diferentes temas siendo los más recientes los subsistemas vial y de transporte, los cuales fueron analizados a partir de la finalización del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana” y el inicio del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”. En esta ocasión, y debido a que es considerado el eje estructurante del sector de movilidad en la ciudad, el análisis se ha centrado en el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP.

Por lo anterior, el estudio se divide en tres capítulos, a saber: en el capítulo primero se presenta la política pública de transporte urbano y masivo en Colombia, enfatizando en el acercamiento a los sistemas de transporte que lo conforman, entre ellos el SITP; en el capítulo segundo se expone el contexto, la estructura y el estado de avance alcanzado en la implantación del SITP en el Distrito Capital, con

¹ De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación, a continuación se resumen algunos de los datos relevantes del contexto del sector de movilidad en Bogotá D.C.: el transporte público colectivo ha venido perdiendo participación en el total de viajes, pasando de 29 % en 2011 a 27 % en 2015; los viajes en vehículos particulares (automóvil y motocicleta) aumentaron en cerca de 200.000 con respecto a 2011, es decir 11 %; se evidencia deterioro en las condiciones de movilidad debido a que la velocidad promedio pasó de 19,2 km/h en 2010 a 16,6 km/h en 2015, lo que implica un aumento en el tiempo diario de desplazamiento de 24,3 minutos por persona para los usuarios de TPC y SITP; la demanda del transporte vía Transmilenio presentó un aumento entre 2011 y 2015, equivalente a 53 %, crecimiento que no ha sido acompañado de una ampliación constante del sistema; la demanda de pasajeros en la red troncal ha tenido un crecimiento anual superior a la tasa de crecimiento poblacional; algunas estaciones de la Avenida Caracas y de la Autopista Norte presentan niveles de saturación superiores al 80%; el índice de pasajeros por kilómetro (IPK) ha alcanzado un valor de 1,19, inferior al que tenían los buses y busetas en el sistema tradicional (1,33 y 1,41 respectivamente). DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, “Documento Conpes 3899 de 2017. Actualización del Documento Conpes 3882 Apoyo del Gobierno Nacional a la Política de Movilidad de la Región Capital Bogotá-Cundinamarca y Declaratoria de Importancia Estratégica del Proyecto Sistema Integrado de Transporte Masivo – Soacha Fases II y III”, Bogotá D.C., septiembre de 2017. Tomado el 3 de septiembre de 2018 de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20C3%B3micos/3899.pdf>.

corte al 2016; y, en el capítulo tercero se realiza la evaluación de los resultados de la gestión de la Administración Distrital, en el marco del programa “Mejor Movilidad Para Todos” del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, desde la perspectiva de la gestión fiscal y a partir de sus componentes de operación e infraestructura.

Atendiendo a ello, el objetivo principal del estudio es el de contribuir en la maximización de los resultados esperados del sistema y de conceptuar acerca del cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y efectividad de la inversión adelantada por el sector, que tiene como propósito un transporte urbano regional integrado, eficiente, competitivo y ambientalmente sostenible.

Con el ánimo de valorar y evaluar los avances y logros del actual PDD, se utilizaron como criterios el comportamiento y dinámica de las metas, los principios del control fiscal de eficacia y eficiencia, asimismo se observó la efectividad de la inversión realizada, que permiten determinar el alcance o logro de las metas propuestas y la gestión de las entidades responsables de su ejecución para contribuir al logro de los objetivos del programa principal.

Debido al periodo transcurrido no se consideran los indicadores de impacto, logros a largo plazo, que hacen parte de la evaluación al término del PDD e incluso posterior a su ejecución; ni los indicadores de efecto, con ocasión de los logros a mediano plazo, como objetivos del Plan.

En relación a la eficiencia que valora la utilización de los recursos en cumplimiento de los objetivos y metas programados con el mínimo de recursos disponibles (humanos, físicos, financieros) o la maximización de los productos, en la realización de los bienes y servicios que requiere la movilidad, logrando la optimización de ellos, durante el tiempo que se ejecuta el Plan de Desarrollo. Se pueden distinguir al menos tres tipos de análisis de eficiencia:

- Eficiencia Productiva. Relacionados con el rendimiento físico promedio de los recursos, teniendo en cuenta los estándares de calidad y el periodo de ejecución.
- Eficiencia Económica. Relacionados con el logro de los productos con el mínimo de costos. Entre estos se encuentran el de costo – beneficio y costo - efectividad.
- Eficiencia Financiera. Relacionados con la gestión del recurso financiero.

Sin embargo, la eficiencia es medible en la medida en que se pueda comparar bajo las mismas condiciones de costo y producción de bienes o servicios sociales que se planearon y programaron.

En el análisis por meta producto del Plan Distrital de Desarrollo del proyecto “Transporte público integrado y de calidad”, se evaluó su estructura operacional a cargo de cada entidad del sector, articulando las metas de los proyectos de inversión de la entidad correspondiente, con la meta producto, como resultado del análisis de la información del seguimiento del proyecto de inversión, se obtuvieron las observaciones y conclusiones.

Así las cosas, la evaluación se realizó con la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia y efectividad, conforme a la estructura del Plan de Desarrollo, así:

- ✓ Indicador de Eficacia: evalúa y examina el cumplimiento de las metas de producto definidas en el Plan de Desarrollo para el proyecto prioritario y el resultado
- ✓ Indicador de Eficiencia: se evalúa el resultado entre la inversión por unidad lograda versus el costo por unidad programado, ya que no se cuenta con el costo de referencia optimó, se aplica el nivel de ejecución de los recursos asignados.
- ✓ Indicador de Efectividad: se avalúa como la relación que existe entre la eficiencia y la eficacia por Programa, el Proyecto y sus metas.

A partir de este análisis el documento finaliza con un capítulo de conclusiones en el que se presentan las principales reflexiones obtenidas respecto a la implantación del Sistema Integrado de Transporte Público con el propósito de aportar, desde la evaluación fiscal a la política pública, elementos a tener en cuenta para los próximos ajustes que proyecta realizar la actual administración distrital, ad portas de la finalización del Plan Maestro de Movilidad.

1. LA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE URBANO Y MASIVO EN COLOMBIA: UN ACERCAMIENTO AL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO

La Contraloría de Bogotá D.C., en el marco de su competencia legal y misional², ha venido adelantando la evaluación fiscal del Plan Maestro de Movilidad³, para lo cual ha centrado su atención en la ejecución de los Planes Distritales de Desarrollo. En esta ocasión, y como complemento al ejercicio que se ha venido realizando, se presenta la evaluación fiscal de la política pública focalizada en el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, por lo que se considera relevante hacer una introducción al tema a partir de la presentación de algunos de los referentes conceptuales y parte de su historia, como preámbulo para el análisis que se desarrollará respecto al Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos 2016-2020”.

El Sistema Integrado de Transporte Público como eje estructurante del sistema de movilidad del Distrito Capital, es definido en el artículo 13 del Plan Maestro de Movilidad:

“(…) tiene por objeto garantizar los derechos de los ciudadanos al ambiente sano, al trabajo, a la dignidad humana y a la circulación libre por el territorio, mediante la generación de un sistema de transporte público de pasajeros organizado, eficiente y sostenible para perímetro urbano de la ciudad de Bogotá.

El Sistema Integrado de Transporte Público comprende las acciones para la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público, las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público, así como la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo del sistema.”

Posterior a esta normatividad, fue expedido el Decreto Distrital 309 de 2009 “Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”, y, recientemente el Decreto Distrital 111 de 2018⁴. En esta normatividad se detallan temas como la operación, el esquema empresarial,

² La Contraloría de Bogotá D.C., a través de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política; los artículos 3, 4, 5 y 9 de la Ley 42 de 1993; el artículo 105 del Decreto Ley 1421 de 1993; el nuevo enfoque de control fiscal de la Ley 1474 de 2011; los objetivos y funciones que le fueron establecidos en los Acuerdos No. 658 de 2016 y No. 664 de 2017; así como el Plan Estratégico Institucional titulado “Una Contraloría aliada con Bogotá”, el cual contempla en su objetivo corporativo No. 1 “Fortalecer la vigilancia y control a la gestión fiscal desde los resultados y el impacto”, y la estrategia No. 1.3 “Lograr mayor efectividad en la evaluación de las políticas públicas para contribuir en la sostenibilidad de la ciudad”, viene realizando evaluaciones fiscales a las políticas públicas del Distrito Capital.

³ El Plan Maestro de Movilidad fue expedido a partir del Decreto Distrital 319 de 2006 y su ejecución se realizará en periodos de corto (2006-2008), mediano (2009-2012) y largo plazo (2013-2020).

⁴ Este decreto modifica los artículos 3° (Régimen aplicable al Sistema Integrado de Transporte Público), 18° (Operador del SIRCI) y 22° (Fijación y Actualización de la Tarifa al Usuario) del Decreto Distrital 309 de 2009.

el sistema integrado de recaudo, las tarifas, las medidas administrativas, entre otros asuntos, los cuales serán puntualizados posteriormente.

Adicional a esta normatividad específica para el Distrito Capital, se debe tener en cuenta que el transporte es definido como un servicio público esencial bajo la regulación del Estado⁵, por lo que es posible identificar una extensa normatividad⁶ a partir de la cual se establecen directrices para su normalización. En esta línea, es preciso señalar que la misma ley indica las competencias tanto del nivel nacional⁷ como del nivel territorial, las cuales deben darse bajo el principio de colaboración entre entidades primando para ello la coordinación, la planeación, la descentralización y la participación.

Siguiendo la lógica de la pirámide de Kelsen y con el propósito de no extender el documento hacia la relación de la normatividad expedida sobre el tema de transporte público, a continuación se presenta un gráfico en el que se resaltan las principales leyes y decretos que tienen una relación directa con la política pública y en particular con el SITP. Para ello, no sólo se centra el énfasis en las leyes sino también en los diferentes Documentos Conpes que han sido expedidos y que moldean la política pública de transporte urbano y masivo en el país. Adicionalmente, es importante aclarar que en la figura se hace un ejercicio sintético para armonizar dos asuntos que se relacionan estrechamente: transporte y ordenamiento territorial⁸.

⁵ La Ley 105 de 1993 menciona en su artículo 3: “(...) 2.DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE: La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Excepcionalmente la Nación, las Entidades Territoriales, los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el servicio público de transporte, cuando este no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones de los particulares.

Existirá un servicio básico de Transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo. (...)”

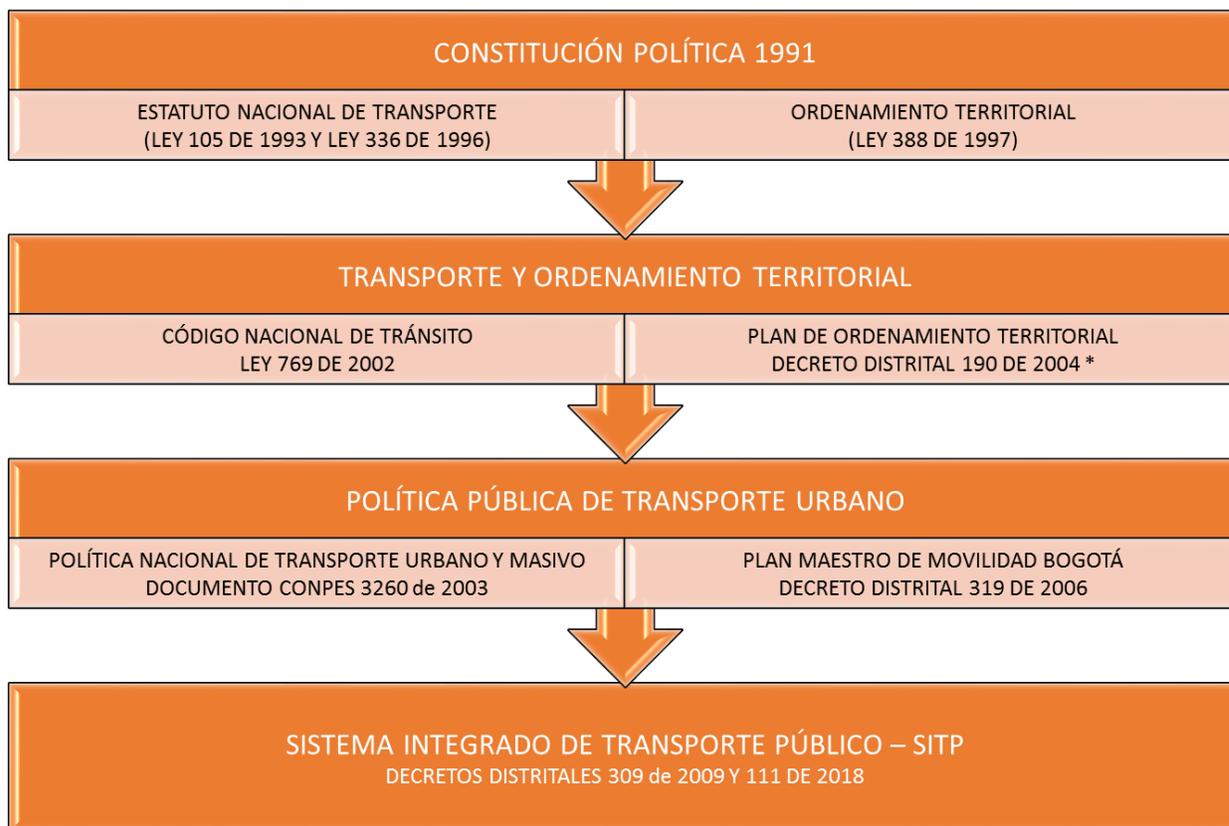
⁶ La Contraloría de Bogotá D.C., realizó un interesante ejercicio de compilación de información sobre la normatividad vigente en temas de movilidad por lo que se recomienda consultar: Contraloría de Bogotá D.C., “Evaluación de la Política Pública de Movilidad. Anexos”, Bogotá D.C., 2015, en <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Estructurales/Movilidad/2015%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlica%20de%20Movilidad%20-%20Anexos.pdf>.

⁷ La Ley 105 de 1993 señala en su artículo 5: “Definición de competencias. Desarrollo de políticas. Regulación sobre transporte y tránsito. Es atribución del Ministerio de Transporte en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, la definición de las políticas generales sobre el transporte y el tránsito.”

⁸ “Las facilidades de transporte determinan las características de accesibilidad a las zonas y condicionan a su turno los usos del terreno. Algunas áreas de la ciudad poseen mejores facilidades de acceso que otras y esta situación influye en la localización selectiva de las múltiples actividades urbanas.

Observando el desarrollo de las ciudades se encuentra que éstas evolucionan a lo largo de las vías especialmente a lo largo de aquellas que tienen líneas de buses. Así mismo, las oficinas y los establecimientos prefieren localizaciones centrales a lo largo de las vías

Figura 1. Normatividad de transporte y ordenamiento territorial



principales en donde se obtienen buenas condiciones de accesibilidad.” Departamento Nacional de Planeación, El Transporte urbano en Bogotá, Documento DNP – 1394-UINF:T:UDRU, Bogotá D.C., 1976, pág. 1. Tomado el 5 de julio de 2018, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/1394.pdf>. Recientemente, el Documento Conpes 3677 de 2010 realizó la siguiente referencia al vínculo existente entre el transporte y el ordenamiento territorial: “Los sistemas de movilidad urbana, además de constituir uno de los aspectos centrales del aparato productivo de las ciudades, constituyen sistemas estructurantes del desarrollo y ordenamiento del territorio. En este contexto, y a partir de la Ley 388 de 1997 que establece la necesidad de formular y adoptar un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (...). Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 3677 de 2010 “Conpes de Movilidad Integral para la Región Capital Bogotá – Cundinamarca”, Bogotá D.C., pág. 1. Tomado el 12 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3677.pdf>.

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

Como se indica en la figura, las principales leyes que regulan el tema de transporte público en Colombia son las Leyes 105 de 1993⁹, 336 de 1996¹⁰ y 769 de 2002¹¹.

Ya desde el inicio del capítulo se han venido destacando temas como la calidad de servicio público esencial que tiene el transporte en Colombia, sin embargo, también es conveniente resaltar que en términos de política pública esta normatividad señala puntos interesantes como la conformación del Sistema Nacional de Transporte - SNT, la responsabilidad de definir las políticas y la mención al Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura, como parte de los Planes Nacionales de Desarrollo. Sobre el particular se subraya que el SNT¹² se conforma por las entidades del sector transporte a nivel nacional y por aquellos organismos asociados a los asuntos de tránsito y transporte de las entidades territoriales. Respecto a la definición de las políticas¹³, esta tarea se encuentra en cabeza del Ministerio de Transporte y en cuanto al Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura¹⁴, se indica que éste estará organizado en una parte general y planes de inversión, en los que se incluirán planes modales los cuales serán desagregados por temas.

Sobre la planeación local se hace referencia a los planes territoriales¹⁵ los cuales deben incluirse en los planes locales de desarrollo, corresponder a las

⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 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 y se dictan otras disposiciones”. Tomado el 29 de junio de 2018 en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=296>.

¹⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Ley 336 de 1996 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte”. Tomado el 29 de junio de 2018 en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=346>.

¹¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”. Tomado el 29 de junio de 2018 en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5557>.

¹² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 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 y se dictan otras disposiciones”, artículo primero. Tomado el 29 de junio de 2018 en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=296>.

¹³ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 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 y se dictan otras disposiciones”, artículo quinto. Tomado el 29 de junio de 2018 en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=296>.

¹⁴ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 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 y se dictan otras disposiciones”, artículo 41. Tomado el 29 de junio de 2018 en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=296>.

¹⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 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 y se dictan otras disposiciones”, artículo 44. Tomado el 29 de junio de 2018 en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=296>.

necesidades y prioridades del transporte que se identifiquen en la entidad territorial, así como reflejar las propuestas programáticas de los gobernadores y alcaldes.

En estos términos, la normatividad vigente brinda elementos de política pública tal como estructura, direccionamiento estratégico y planeación.

Por su parte, del Código Nacional de Tránsito se puede destacar la definición del Sistema de Transporte Terrestre Masivo de Pasajeros como “(...) el conjunto de infraestructura, equipos, sistemas, señales, paraderos, vehículos, estaciones e infraestructura vial destinadas y utilizadas para la eficiente y continua prestación del servicio público de transporte de pasajeros en un área específica.”¹⁶ Esta referencia cobra importancia debido a que se constituye en parte del marco conceptual utilizado para la construcción de los sistemas de transporte en los que se fundamenta la actual política pública de transporte masivo y urbano de nuestro país.

Este concepto se complementa con otros asociados a los sistemas de transporte que fueron definidos en el último Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”¹⁷, los cuales se subrayan a continuación:

*“Artículo 132. Parágrafo 1o. Para efecto de lo establecido en el presente artículo, se entiende como: **Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)**¹⁸ las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población superior a los 600.000 habitantes; **Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP)**, las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población entre los 600.000 y los 250.000 habitantes; **Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP)**, las soluciones de transporte que busquen proporcionar cobertura al 100% de la demanda de transporte urbano para municipios o áreas metropolitanas donde se han implementado los SITM, y como **Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR)**, las soluciones de transporte de las aglomeraciones urbanas o ciudades funcionales que se encuentran definidas en el documento Conpes 3819 del 21 de octubre de 2014 y que tienen como objetivo consolidar la conectividad y complementariedad del mercado laboral y de servicios en estas áreas.” (Negrilla fuera de texto)*

¹⁶Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”. Tomado el 29 de junio de 2018 en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5557>.

¹⁷Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país””

¹⁸ El Decreto 3109 de 1997, “Por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación”, define en su artículo 3, el transporte masivo de pasajeros como: “(...) el servicio que se presta a través de una combinación organizada de infraestructura y equipos, en un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros y da respuesta a un porcentaje significativo de necesidades de movilización. Tomado el 9 de julio de 2018, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3332>.

Es de anotar, que estos conceptos vienen siendo utilizados en la política pública nacional y en particular en los planes nacionales de desarrollo de los últimos años en los siguientes términos¹⁹:

Tabla 1. Relación planes nacionales de desarrollo y sistemas de transporte

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	OBJETIVO / ESTRATEGIA	REFERENCIA A SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE
El Salto Social. 1994-1998		<i>“Es así como el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 contempló la implantación de un Sistema Integrado de Transporte Masivo – SITM - para la capital. Para instrumentar el proyecto, el Plan previó el apoyo técnico y financiero para el desarrollo de los estudios de demanda, factibilidad y diseño del SITM.”²⁰</i>
Hacia un Estado Comunitario. 2002-2006	Infraestructura estratégica en transporte. Nuevos proyectos	<i>“El Gobierno Nacional participará en el desarrollo de sistemas integrados de transporte masivo basados en buses de alta capacidad para las grandes ciudades.” “(…) En el diseño e implementación de los sistemas: a) se incentivará la participación de la industria transportadora local reconociendo su conocimiento y experiencia en el área de influencia del proyecto; y b) se desarrollará la accesibilidad del sistema para los discapacitados.”²¹</i>
Estado Comunitario: desarrollo para todos. 2006-2010	Transporte urbano y movilidad	<i>“La estrategia de mejoramiento de transporte urbano busca estructurar ciudades competitivas, eficientes y equitativas, que permitan a los ciudadanos tener oportunidades seguras de movilidad, bajo principios de economía y deberán corresponder con las necesidades de ordenamiento y planificación de su territorio, para ello los principios básicos que deberán regir los</i>

¹⁹ Realizando consultas en internet, sólo fue posible revisar los planes nacionales de desarrollo a partir del año 2002 lo que no significa que el concepto de sistemas de transporte sea de uso reciente, también debe tenerse en cuenta referentes como los Documentos Conpes y en particular el No. 2999 de 1998, “Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá”, información que se desarrollará posteriormente.

²⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, “Documento Conpes 2999 de 1998. Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá”, Bogotá D.C., pag. 1. Tomado el 3 de julio de 2018, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2999.pdf>.

²¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, “Hacia un Estado Comunitario. 2002-2006”, Bogotá D.C., 2003, pág. 117. Tomado el 26 de junio de 2018, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	OBJETIVO / ESTRATEGIA	REFERENCIA A SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE
		<i>Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) serán²²: eficiente; seguridad, responsable, equitativo y competitivo, ambientalmente sostenible, a la medida. (Nota fuera de texto: cada uno de los principios se desarrolla en el documento)</i>
	Lineamientos para articulación de políticas y programas integrales	<i>“Movilidad y desarrollo urbano. Los planes de movilidad y los sistemas de transporte masivo se deben articular al ordenamiento territorial existente y proyectado, con el objetivo de consolidar ciudades compactas y sostenibles. Esta articulación busca optimizar el funcionamiento de estos sistemas en relación con la distribución de actividades en el territorio, las densidades de ocupación del suelo y su capacidad para potenciar las dinámicas de transformación en las ciudades, consolidando el modelo de ciudades compactas y sostenibles. Para este efecto, es necesario que en las ciudades donde se están implementando estos sistemas se adelanten las siguientes acciones: (1) la revisión de sus planes de ordenamiento territorial, (2) formulen sus planes de movilidad articulados a los SITM y SETP (3) establezcan los macroproyectos urbanos sobre los corredores del sistema, de tal forma que se identifiquen proyectos complementarios a los sistemas (espacio público, ciclorutas, circuitos viales, entre otras), proyectos públicos y privados para vivienda social, equipamientos colectivos, oficinas, comercios y servicios. (...)”</i>
Prosperidad para Todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. 2010-2014.	Locomotora de Vivienda y Ciudades Amables	<i>Objetivos. "4. Estructurar e implementar intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial, apoyando y promocionando soluciones de transporte público masivo y no motorizado, sostenibles en términos operacionales, ambientales y financieros,</i>

²² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, “Estado Comunitario: desarrollo para todos. 2006-2010”, Bogotá D.C., 2007, pág. 194. Tomada el 26 de junio de 2018, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_1.pdf

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	OBJETIVO / ESTRATEGIA	REFERENCIA A SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE
		<p><i>articulados con medidas de administración de la demanda y uso del suelo.”²³</i></p> <p><i>“Para cumplir con los objetivos de la Locomotora de Vivienda y Ciudades Amables, se deberán llevar a cabo intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial, apoyando y promocionando soluciones de transporte público masivo y no motorizado como las que ha venido implementando el Gobierno nacional a través de los SITM y de los SETP²⁴, combinadas con medidas de administración de la demanda y uso del suelo.”²⁵</i></p>
Todos por un nuevo país. Paz, equidad, educación. 2014-2018	<p>Objetivo 4. Proveer la infraestructura y servicios de logística y transporte para la integración territorial.</p> <p>(Estrategia) H. Transporte Público de Calidad como eje estructurador de la movilidad</p>	<p><i>“En este sentido, para el Gobierno nacional es de vital importancia consolidar los SITM, los SETP, los SITP y los SITR que se encuentran hoy en operación, implementación o estructuración, definiendo como meta principal la prestación de servicios de transporte público de pasajeros en condiciones de calidad y con estándares de servicio adecuados para los distintos territorios, buscando la integración con modos alternativos no motorizados y con otras modalidades de transporte. Para cumplir este objetivo se continuará con la estrategia de liberar de la tarifa todos aquellos elementos que no hacen parte de la operación (inversiones en infraestructura) y proporcionar cobertura al 100 % de las necesidades de transporte colectivo, promoviendo que se realicen los diseños necesarios para la implementación de los SITP.”²⁶</i></p>

²³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, “Prosperidad para Todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. 2010-2014”, Bogotá D.C., 2011, pág. 303. Tomado el 26 de junio de 2018, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tom%20I%20CD.pdf>.

²⁴ “Se entiende como Sistemas de Transporte Masivo (SITM), las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población superior a los 600.000 habitantes. De igual manera, se entiende como Sistemas estratégicos de Transporte Público (SETP) las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población entre los 600.000 y los 250.000 habitantes.” Departamento Nacional de Planeación, “Prosperidad para Todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. 2010-2014”, Bogotá D.C., 2011, pág. 311. Tomado el 26 de junio de 2018, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tom%20I%20CD.pdf>.

²⁵ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, “Prosperidad para Todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. 2010-2014”, Bogotá D.C., 2011, pág. 311. Tomado el 26 de junio de 2018, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tom%20I%20CD.pdf>.

²⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, “Todos por un nuevo país. Paz, equidad, educación. 2014-2018”, Bogotá D.C., pág. 205. Tomado el 26 de junio de 2018, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tom%20I%20internet.pdf>.

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

Si bien, solo algunos de los planes nacionales de desarrollo definen los conceptos, en todos los planes se encuentra presente la noción de sistemas de transporte reforzando con ello su primacía como componentes estructurantes del sistema de movilidad en el país. No obstante, el concepto se ha venido ampliando no sólo para contemplar el desarrollo de las ciudades (de diferentes tamaños que coexisten en el país) sino también la integración regional, por lo que actualmente tenemos varias tipologías de sistemas de transporte, tal y como se presentó anteriormente.

Estos conceptos han contado con un desarrollo paralelo de política pública en los Documentos Conpes, los cuales son producto de la máxima autoridad nacional de planeación y asesora del Gobierno Nacional en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país²⁷. En la figura No. 2 se resaltan aquellos documentos que se encuentran relacionados directamente con la política nacional de transporte urbano y masivo, de la cual los sistemas de transporte se convierten en sus principales componentes.

Así como la normatividad, en los Documentos Conpes también se presentan una gran cantidad de textos que dan lineamientos de política pública de transporte no sólo para el nivel nacional sino para el nivel territorial y en particular para el Distrito Capital. Los primeros documentos sobre esta temática datan de la década de 1960 por lo que el tema ha estado en la agenda pública desde hace ya varias décadas. En lo relacionado con el transporte urbano, transporte masivo y sistemas de transporte, vale la pena subrayar que en un principio, hacia 1970, la propuesta de transporte masivo para Bogotá no era una alternativa viable de solución²⁸, debido a las implicaciones que éste tendría sobre el desarrollo urbano de la ciudad. Solo hasta finales de la década, se empezó a recomendar la realización de

²⁷ Para mayor información se puede consultar la página web del Departamento Nacional de Planeación: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>.

²⁸ “Aunque algunos estudios que se han realizado sobre desarrollo urbano y transporte en Bogotá, afirman que de una u otra forma será indispensable contar para el futuro con un sistema de transporte masivo, debe intentarse evitar esta necesidad combinando las medidas propuestas y la política de desarrollo urbano. En efecto deben considerarse los altos costos de este sistema, el reconocimiento que esta solución escapa a las posibilidades financieras del Distrito y probablemente de la Nación, la política de descentralización del gobierno y el hecho de que un sistema masivo podría acelerar el consumo de tierras agrícolas para el uso urbano, elevando asimismo las cuotas de provisión de servicios públicos.” DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, “El Transporte urbano en Bogotá”, Documento DNP – 1394-UINF: T: UDRU, Bogotá D.C., 1976, pág. 18. Tomado el 5 de julio de 2018, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/1394.pdf>.

estudios para la implantación de sistemas de transporte masivo en las principales ciudades del país.²⁹

A pesar de este avance, fue en 1989 cuando se implementó uno de los primeros sistemas de transporte masivo del país a través del programa integral de transporte urbano, para lo cual el Distrito Capital privilegió la adecuación de troncales, es decir, corredores de buses de alta capacidad.³⁰ Para la ampliación de esta iniciativa se aprobó una garantía de la nación a la operación del crédito externo, hasta por \$73 millones de dólares de 1989. Estos recursos serían invertidos en el Plan Integral de Transporte Urbano cuya mayor inversión, cerca de \$51 millones de dólares, se focalizaría en la cuarta línea de acción la cual se resalta a continuación:

“El Plan Integral de Transporte Urbano de Bogotá busca organizar el sector para lograr una mayor eficiencia en la solución de los problemas de transporte de la ciudad. El proyecto consta de cuatro líneas de acción básica: a. Consolidación red vial primaria y secundaria (...); b. Accesos y terminales de barrio (...); c. Apoyo institucional (...); d. Troncal, corredores y manejo de tráfico (...).”³¹ (Subrayado fuera de texto)

Luego de estos desarrollos, fueron expedidos los Documentos Conpes que se destacan en la figura, allí sobresalen tres contenidos: aquellos documentos asociados a la política pública de transporte urbano y masivo, incluyendo su seguimiento (3167 de 2002, 3260 de 2003; 3368 de 2005, 3896 de 2017); los documentos que tienen una relación exclusiva con los sistemas de transporte de Bogotá (2999 de 1998; 3093 de 2000; 3677 de 2010; 3900 de 2017 y 3923 de 2018) y los que tienen que ver con la extensión de los sistemas de transporte de Bogotá al municipio de Soacha (3681 de 2010; 3882 de 2017; 3899 de 2017).

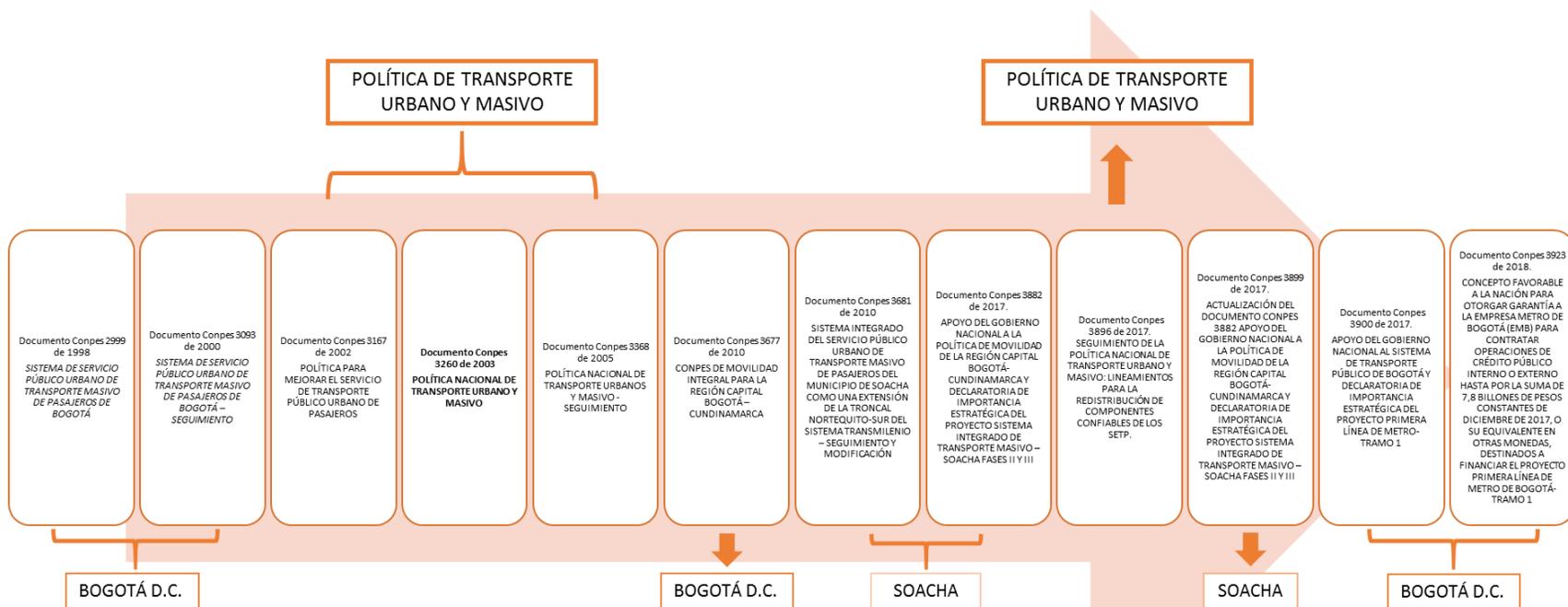
²⁹ “Teniendo en cuenta la importante contribución que la creación de medios de transporte masivo puede hacer a la racionalización del crecimiento de las ciudades, así como el ahorro de combustibles, adelantar la realización de los estudios de transporte masivo en las principales ciudades del país y buscar fuentes de financiación para las obras que sean identificadas como prioritarias. Complementariamente, definir una estructura adecuada de las empresas de transporte urbano que tendrían la responsabilidad directa de la operación de los sistemas.” DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, “Plan de integración nacional – Sector transporte”, Documento DNP-1599-UINF-MOPT, Bogotá D.C., 1979, pág. 84. Tomado el 5 de julio de 2018 <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/1599.pdf>.

³⁰ “Como parte de esta estrategia, el Gobierno local contrató en 1989 la construcción de la primera Troncal de Transporte en el sector sur de la Avenida Caracas. Esta Troncal, con una longitud aproximada de 7 km., entre la calle 8 y la calle 51 sur, se encuentra actualmente en operación. Su costo ascendió a \$6 millones de dólares. La velocidad media de los buses subió de 14 a 22 kph, y los accidentes disminuyeron. El número de vehículos se redujo casi en un 50% -y por ende la congestión- y el número de pasajeros en hora pico alcanzó 23.000, cifra mayor que cualquier otro corredor de solo-bus o metro liviano en el mundo.” DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, “Plan Integral de Transporte urbano de Bogotá. Garantía de la Nación a un préstamo externo”, Documento DNP-2542-UINF-DITRAN, Bogotá D.C., 1991, pág. 5. Tomado el 5 de julio de 2018, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2542.pdf>.

³¹ Ibid, pág. 6.

A continuación se hace referencia a la narrativa más relevante de la política pública que se puede identificar en los Documentos Conpes mencionados.

Figura 2. Documentos Conpes y la política pública de transporte urbano y masivo.



Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

En primer lugar, el Documento Conpes 3167 de 2002 señala en qué consiste la política por lo que menciona:

“(...): a) fortalecer institucionalmente a las ciudades en la planificación, gestión, regulación y control del tráfico y transporte; b) incentivar a las ciudades en la implantación de sistemas de transporte que atiendan las necesidades de movilidad de la población bajo criterios de eficiencia operativa, económica y ambiental; c) romper la inercia que motiva la preferencia de las administraciones locales por la expansión de la capacidad de la infraestructura frente a la adopción de soluciones operativas de menor costo y alto impacto; d) incentivar el uso eficiente del automóvil en zonas urbanas y a la vez ofrecer alternativas a los usuarios para utilizar el transporte público urbano en condiciones de velocidad y comodidad adecuadas; e) apoyar iniciativas de las ciudades en proyectos de transporte público basados en la utilización de vías exclusivas de buses, siempre y cuando el tamaño de la población y los niveles de demanda así lo ameriten y se consideren integralmente los aspectos de diseño y operación con los de infraestructura; f) desarrollar un marco regulatorio enfocado a optimizar la participación privada y sostenibilidad de los sistemas usando estímulos económicos adecuados; y g) adecuar los servicios a las necesidades de los usuarios, valorando la percepción que ellos tienen de los sistemas de transporte.”³²

Adicionalmente, el mismo Documento Conpes complementa las responsabilidades de las autoridades locales y de la Nación, definiéndolas como estrategias³³:

Tabla 2. Responsabilidades de las ciudades y de la nación en la política pública de transporte urbano y masivo

ACCIONES BAJO RESPONSABILIDAD DE LAS CIUDADES	ACCIONES BAJO RESPONSABILIDAD DE LA NACIÓN
Eliminar la sobreoferta	Facilitar el intercambio de experiencias mediante la divulgación de los estudios que sean ejecutados dentro de la política sectorial
Redefinir la relación del Estado con las empresas de transporte a través de procesos de competencia por el mercado.	Apoyar la elaboración de estudios técnicos de preinversión.
Ejecutar los estudios requeridos para solucionar los problemas de tráfico y transporte mediante medidas de bajo costo y alto impacto, así como implementar las soluciones seleccionadas, estableciendo mecanismos de evaluación y ajuste.	Cofinanciar el 70% del costo de los estudios para ciudades con población superior a 300.000 habitantes. El 30% restante será asumido por estas.

³² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3167 de 2002, “Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros”, Bogotá D.C., pág. 23. Tomado el 3 de julio de 2018 de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/191.pdf>.

³³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3167 de 2002, “Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros”, Bogotá D.C., págs. 23-26. Tomado el 3 de julio de 2018 de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/191.pdf>.

ACCIONES BAJO RESPONSABILIDAD DE LAS CIUDADES	ACCIONES BAJO RESPONSABILIDAD DE LA NACIÓN
Ciudades de menos de 600 mil habitantes: i) Ajustar la señalización vial a las normas aplicables; ii) Modernizar los sistemas semafóricos y optimizar su funcionamiento; iii) Mantener la señalización e infraestructura vial y de transporte en buenas condiciones; iv) Localizar y operar paraderos con criterios técnicos.	Apoyar, en el marco de lo establecido por la Ley, la financiación de la infraestructura de los SITM
Ciudades de más de 600 mil habitantes: i) Implantar los SITM que resulten del estudio de diseño conceptual; ii) Estructurar los SITM en los corredores principales con carriles destinados en forma exclusiva para la operación de buses de alta capacidad; iii) Vincular capital privado en la financiación; iv) Definir una estructura financiera que respete la estabilidad de las finanzas públicas nacionales y de las ciudades; v) Implantar mecanismos de seguimiento que permitan obtener como mínimo los indicadores de desempeño; vi) Estimular la conformación de empresas operadoras eficientes que contemplen la incorporación económica de los actuales actores.	Apoyar a las ciudades que en el futuro superen los 600.000 habitantes o los 7.000 pasajeros/hora sentido en un corredor principal, en la financiación de la infraestructura de los SITM.

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

Como parte del seguimiento a los lineamientos dados por el Documento Conpes 3167 de 2002, fue aprobado el Documento Conpes 3260 de 2003 el cual presenta *“(...) la política del Gobierno Nacional para 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.”*³⁴

Por lo anterior, este documento expone las principales características de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo – SITM³⁵, la participación que deben

³⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3260 de 2003 “Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo”, Bogotá D.C., pág. 1. Tomado el 9 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3260.pdf>.

³⁵ “(...) la política y estrategia para impulsar el desarrollo e implementación de los SITM, se divide en los siguientes aspectos: i) financiación de los SITM; ii) fortalecimiento institucional; iii) maximización del impacto en la calidad de vida urbana; iv) maximización de los beneficios sociales; v) coordinación de la participación de la Nación y las ciudades; vi) fomento de la participación ciudadana; y vii) implementación de mecanismos de seguimiento.” Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 3260 “Política

tener cada uno de los actores, en especial la Nación y las entidades territoriales, al igual que los impactos esperados con su operación. Entre los impactos, el documento reseña los siguientes: a) Reducción de tiempos de viaje y de costos de operación, b) Generación de empleo, c) Disminución de la accidentalidad vial e incremento en la seguridad ciudadana, d) Impacto social y ambiental, e) Otros impactos:

- *“Recuperación del espacio público generando un desarrollo urbano ordenado tanto en los corredores principales como en la totalidad del área de influencia del SITM.*
- *Ordenamiento de la estructura institucional en torno al transporte y su relación con la administración territorial.*
- *Promoción y consolidación del desarrollo urbano, mediante la implementación de los SITM como ejes estructurantes de las ciudades, y generando oportunidades de inversiones inmobiliarias, plusvalías, y valorizaciones.*
- *Generación de nuevos recursos provenientes de recaudos impositivos promovidos por la creación y formalización de nuevas empresas de transporte.*
- *Mejoramiento en la calidad y periodicidad de obtención de la información relacionada con la movilidad y el transporte público urbano de pasajeros que facilite su seguimiento y toma de decisiones.”³⁶*

Entre los aspectos del SITM, es importante distinguir dos asuntos relevantes para la política pública: una financiación que prioriza la activa participación del sector privado, a la espera de maximizar la inversión privada en infraestructura, y la inclusión de los mecanismos de apoyo y seguimiento a partir de la creación del Comité de Seguimiento encargado de verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas para la participación de la Nación en los proyectos de los SITM.

Para el año 2005, fue expedido el Documento Conpes 3368 y comprendía el seguimiento a los lineamientos presentados en los documentos anteriores, adicionalmente se buscó incluir los siguientes puntos a la participación de la Nación en la implementación de los SITM:

“(…) El presente documento Conpes complementa los documentos anteriormente citados en los aspectos que se indican a continuación. En primer lugar, se propone un marco fiscal general que guíe las diferentes decisiones del Gobierno Nacional con respecto a la programación y a las modificaciones de los aportes de la Nación en la financiación del Programa de los SITM; en segundo lugar, se desarrollan aspectos de carácter institucional donde se establece una política general para la participación de la Nación en los Entes Gestores de los SITM; y, finalmente, se presentan recomendaciones acerca de dos

Nacional de Transporte Urbano y Masivo”, Bogotá D.C., 2003, pág. 19. Tomado el 9 de julio de 2018, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3260.pdf>.

³⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3260 “Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo”, Bogotá D.C., 2003, pág. 18. Tomado el 9 de julio de 2018, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3260.pdf>.

aspectos específicos del papel del Gobierno Nacional en la cofinanciación de los SITM: i) los componentes del sistema que son cofinanciables por la Nación y la Entidad Territorial; y ii) la política acerca de costos adicionales y contingencias en el desarrollo de los SITM.”³⁷

El documento también presenta modificaciones al seguimiento de la política pública, estableciendo que en adelante esta actividad sería realizada por el Grupo Interno de Trabajo de Seguimiento a los Sistemas Integrales de Transporte Masivo del Ministerio de Transporte (ahora Unidad de Movilidad Urbana Sostenible - UMUS). El seguimiento se hará respecto a los siguientes aspectos: Administrativa, financiera y contable; Obras y adquisiciones; Gestión social y reasentamientos; Gestión ambiental; Seguimiento y evaluación de los proyectos.

Es importante mencionar, que a este seguimiento se le suma el que se realiza a través del Sistema de Información, Evaluación y Seguimiento al Transporte Urbano – Sisetu, creado mediante la Resolución 004147 de 2009 *“con el fin de realizar una evaluación de los resultados de las políticas, programas y Proyectos de Inversión Nacional y de brindar herramientas que permitan hacer seguimiento y monitoreo al comportamiento y funcionamiento del transporte público, de manera que se puedan promover políticas sobre la materia.”³⁸*. Documento que incluye un manual de cálculo de los indicadores de monitoreo y evaluación de los proyectos de transporte urbano en Colombia, los cuales fueron redefinidos mediante la Resolución 600 de 2017:

“Es el conjunto de indicadores, metodologías de seguimiento y herramientas de reporte de información, que han sido desarrolladas por el Ministerio de Transporte, con el fin que este y las demás autoridades del orden nacional, departamental o local, cuenten con información general de los sistemas de transporte público. Las autoridades del orden nacional, departamental o local deberán adoptar las medidas y los mecanismos necesarios para realizar la planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del Sistema en su respectiva ciudad.”³⁹

De otro lado, el documento complementa las obligaciones a cargo de los entes territoriales, catalogándolas de carácter especial:

- *Modificar y cancelar las rutas existentes de transporte público*

³⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3368 de 2005 “Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo – Seguimiento”, Bogotá D.C., pág. 2. Tomado el 10 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3368.pdf>.

³⁸ MINISTERIO DE TRANSPORTE, Resolución 004147 de 2009 “Por la cual establece el sistema de información, evaluación y seguimiento al transporte urbano en las ciudades que desarrollen programas o proyectos de sistema integrado de transporte masivo- SITM – con cofinanciación de la Nación y se dictan otras disposiciones”. Tomado el día 21 de agosto de 2018 de http://web.mintransporte.gov.co/jspui/bitstream/001/3921/1/Resolucion_004147_2009.pdf.

³⁹ MINISTERIO DE TRANSPORTE, Resolución 600 de 2017, “Por el cual se reglamenta y redefinen los indicadores del Sistema de Información, Evaluación y Seguimiento al Transporte Urbano – Sisetu y se dictan otras disposiciones”. Tomado el día 21 de agosto de 2018 de <https://www.mintransporte.gov.co/Documentos/Normatividad/Resoluciones/2017>.

- *Cumplir con las normas de contratación y adquisiciones de la Banca Multilateral, así como los lineamientos establecidos por dichos organismos para el plan de manejo ambiental y de reasentamientos (...)*
- *Formalizar y fortalecer mecanismos de coordinación entre las entidades de orden local de planificación urbana, planificación y regulación de transporte, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM (...)*
- *Explorar la posibilidad de dotar las áreas aledañas al sistema con servicios y áreas comerciales (...)*⁴⁰

Recientemente, en 2017 fue aprobado el Documento Conpes 3896, centrado en los Sistemas Estratégicos de Transporte Público - SETP⁴¹ y en el cual se plantean dos escenarios para favorecer la redistribución de las inversiones por componentes de los proyectos. Entre las justificaciones, sobresale la siguiente para el objeto de este documento:

“Vale la pena resaltar que actualmente existe cierta asimetría entre los SETP y los SITM respecto a las posibilidades de redistribución de recursos entre componentes. En el caso de los SITM, el Documento Conpes 3368 Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo generó los lineamientos para la redistribución de los ahorros que puedan presentarse entre componentes cofinanciables de los SITM, con el fin de facilitar su implementación.

*En el caso de los SETP, pese a que los diferentes esfuerzos en materia normativa y de política sigue siendo necesario fortalecer los lineamientos para la redistribución de los componentes cofinanciables, con el fin de lograr los objetivos dispuestos por la nación en la implementación de los diferentes sistemas de transporte. (...)*⁴²

Es de anotar, que entre el 2008 y el 2013, el tema de los SETP fueron objeto de ocho documentos Conpes, a partir de los que se definieron los lineamientos para su implementación en ocho ciudades, a saber: Santa Martha (2008), Pasto (2008), Armenia (2009), Popayán (2009), Sincelejo (2010), Montería (2010), Valledupar (2010) y Neiva (2013). Así mismo, y como parte del diagnóstico de la situación de estos sistemas de transporte, el documento señala que en total la inversión ha sido de 2,3 billones de pesos de 2016, y que cumplidas las dos terceras partes del

⁴⁰ Ibid, págs. 13-14

⁴¹ Los Sistemas Estratégicos de Transporte Público, fueron definidos de la siguiente manera en el artículo 2 del Decreto 3422 de 2009 “Por el cual se reglamentan los Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos (SETP) de conformidad con la Ley 1151 de 2007”: “Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP). Los Sistemas Estratégicos de Transporte Público se definen como aquellos servicios de transporte colectivo integrados y accesibles para la población en radio de acción, que deberán ser prestados por empresas administradoras integrales de los equipos, con sistemas de recaudo centralizado y equipos apropiados, cuya operación será planeada, gestionada y controlada mediante el Sistema de Gestión y Control de Flota, SGCF, por la autoridad de transporte o por quien esta delegue y se estructurarán con base en los resultados de los estudios técnicos desarrollados por cada ente territorial y validados por la Nación a través del DNP.” Tomado el 11 de julio de 2018, de file:///C:/Users/lidiaz/Downloads/DECRETO%203422%20DE%202009.pdf.

⁴² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3896 de 2017, “Seguimiento de la Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo: Lineamientos para la redistribución de componentes confiables de los SETP”, Bogotá D.C., pág. 10. Tomado el 11 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3896.pdf>.

plazo de ejecución se cuenta con un avance de 52%, lo que influyó en ampliar la ejecución de los proyectos hasta el año 2023.⁴³

Aunque esta información no se encuentra relacionada directamente con la situación del Distrito Capital, sí presenta información relevante de la ejecución de uno de los componentes de la política pública de transporte urbano y masivo como se presentó en el párrafo anterior.

En cuanto a los Documentos Conpes específicos para Bogotá D.C., se resaltaron cinco. El primero de ellos el número 2999 de 1998, el cual puede ser considerado como el pionero para la definición de lineamientos de este tipo de sistemas. En su contenido, luego de la identificación de las principales problemáticas que se presentan en la ciudad, se propone la implementación de un Sistema Integrado de Transporte Masivo. Sin embargo, el documento señala que la propuesta no podrá ser considerada como la solución definitiva, por lo que deberá ser parte de una estrategia mayor y más integral.⁴⁴

El documento contempla dos componentes: la construcción de la Primera Línea de Metro⁴⁵ - PLM, con un costo de US\$ 3,041.3 millones de dólares de 1998, y el mejoramiento complementario del transporte e infraestructura urbana⁴⁶ (componente flexible), con un costo estimado de US\$236.8 millones de 1998⁴⁷. Para los costos de operación la estimación era de US\$ 43 millones de dólares anuales en cifras de 1997, en operación plena de la PLM. En cuanto a fuentes de inversión identificadas por el Distrito Capital se señalaban el cobro y la destinación de la sobretasa a la gasolina, así como los impuestos que se generaran con cargo al proyecto.

⁴³ El detalle de esta información puede ser consultada en el Documento Conpes 3896 de 2017, págs. 11-13.

⁴⁴ “Sin embargo, el desarrollo de un sistema de esta naturaleza por sí sólo no soluciona el problema de transporte de la ciudad y sus beneficios no pueden obtenerse plenamente si su desarrollo no se enmarca dentro de una estrategia integral.

Se busca que el sistema de buses funcione como una red que permita el intercambio entre buses con diferentes rutas y el transbordo al metro. Esto requiere del ordenamiento de dicho sistema y permitir su operación con prioridad de utilización de las vías” Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 2999 de 1998, “Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá”, Bogotá D.C., 1998, pág. 3. Tomado el 12 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2999.pdf>.

⁴⁵ La propuesta contemplaba especificaciones técnicas como una longitud de 29.34 Km y 23 estaciones de pasajeros; 21.7 km elevados, 1 km a nivel y 6.6 km subterráneos. La construcción estaba prevista en 2 etapas (“La primera etapa comprende la construcción de 15.34 Km del patio terminal de Tintalito hasta la estación de San Martín, con una duración estimada de 5 años (1999-2003)12. La segunda etapa comprende la construcción de 14 Km desde la estación San Martín hasta el terminal de Puerto Amor, y su construcción se estima tomará seis años (2002-2007)”) y un total de tiempo de ejecución de 9 años. Ibid, Págs. 4-7.

⁴⁶ Este componente tenía su fundamento en las siguientes actividades: Construcción y acondicionamiento de puntos de transferencia bus-metro, construcción de 29.1 Km de troncales de buses y reorganización del sistema de rutas de alimentación. Para mayor detalle sobre este componente se recomienda consultar las páginas 7 y 8 del Documento Conpes 2999 de 1998.

⁴⁷ Una de las recomendaciones que quedó consignada en el Documento Conpes, establece: “Emitir concepto favorable a la participación de la Nación, en un monto equivalente al 70% del servicio de la deuda del proyecto Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para la ciudad de Santa Fe de Bogotá, de acuerdo con los términos definidos en este documento.” Ibid, pág. 29

Adicionalmente, señala aspectos institucionales como la naturaleza y la participación de la Nación en la Empresa Metro, así como la creación de una entidad única de transporte para la administración de lo que se denominaba el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros - SSPUTMP.

En el Documento Conpes 3093 de 2000, se modifica la participación de la Nación en particular en lo relacionado con el monto y se modifica la prioridad del SSPUTMP de Bogotá, el cual se enfoca en el Sistema Transmilenio, definido como:

“(...) un sistema de transporte masivo de pasajeros basado en buses inspirado en experiencias exitosas aplicadas en otras ciudades del mundo, como Curitiba y Porto Alegre, en Brasil. El Sistema TransMilenio se estructura en corredores troncales, con carriles destinados en forma exclusiva para la operación de buses articulados de alta capacidad (Capacidad para movilizar 160 pasajeros (49 sentados y 111 de pie)). Esta red de corredores troncales se integra con rutas alimentadoras, operadas con buses de menor capacidad (La capacidad de un bus corriente es de 64 pas. y la de un bus ejecutivo es de 72 pas.), para incrementar la cobertura del sistema. La operación y control se realiza con el apoyo de un centro de control en el cual se procesa la información suministrada por los buses y las estaciones del sistema permitiendo ajustes en la operación de los buses.”⁴⁸

El sistema, con un costo estimado de US\$ 1.970 millones de 2000, estaría compuesto por: infraestructura, sistema de operación de buses, sistema de operación de los equipos de recaudo y el sistema de gestión apoyado por un centro de control.

“(...) El Distrito es responsable de la construcción y mantenimiento de la infraestructura y del suministro y operación de los equipos del centro de control. Por su parte, el sector privado suministra y opera, mediante contratos de concesión, los buses y los equipos de recaudo. Los ingresos por la actividad transportadora deberán cubrir todos los gastos de operación, mantenimiento, reposición de equipos y las utilidades de los actores privados en el sistema. (...)”⁴⁹

En 2010, a partir del Documento Conpes 3677 se establecen los parámetros para la implantación del Programa Integral Movilidad de la Región Capital Bogotá – Cundinamarca, conocida como “La Región Capital”. Lo interesante de este texto es el diagnóstico que se realiza sobre el Programa Nacional de Transporte

⁴⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3093 de 2000, “Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá – Seguimiento”, Bogotá D.C., pág. 2. Tomado el 12 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3093.pdf>.

⁴⁹ Ibid, pág. 2

Urbano, entendido como: “(...) una estrategia de política pública que viene siendo adelantada por el Gobierno Nacional para contribuir a mejorar los sistemas de transporte público urbano en las principales ciudades del País.”⁵⁰ También se hace referencia al SITP en los siguientes términos:

“El SITP surge de la necesidad de generar un sistema integrado de transporte, con los mejores elementos de cada uno de los esquemas de prestación del servicio (El SITP abarca la integración del transporte colectivo y masivo actual (y futuro), las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público, así como la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo, control e información y servicio al usuario del sistema.), mejorando las condiciones de cobertura, accesibilidad, costo, seguridad, conectividad y beneficio social. Con el SITP se espera mejorar sustancialmente los niveles de servicio y de calidad del transporte público como estrategia para desestimular el uso del vehículo particular y mejorar la calidad de vida de los habitantes y visitantes de Bogotá.”⁵¹

El Documento también presenta un diagnóstico del estado de implantación del Sistema Transmilenio - SITM, por lo que a continuación se destacan algunos indicadores que presentan el estado del sistema con corte al 2010⁵²:

Tabla 3. Resumen del diagnóstico sistema integrado de transporte masivo - Transmilenio. Documento Conpes 3677 de 2010

DOCUMENTO CONPES 3677 de 2010	
INDICADOR	MAGNITUD (corte 2010)
Número de buses articulados	1080
Número de buses alimentadores	438
Promedio de pasajeros movilizados por el sistema	1,5 millones de pasajeros/día hábil
% viajes en transporte público	26
Aumento de demanda entre 2007 y 2008	135,292 pasajeros/día hábil (10,3%)
Aumento de oferta de buses en 2008	2,2%
Aumento de kilómetros recorridos en 2008	12,4%
Tiempo promedio de viaje	40 minutos
Velocidad media	28 km/hora
IPK	5
Tarifa	\$1.600

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

⁵⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3677 de 2010 “Conpes de Movilidad Integral para la Región Capital Bogotá – Cundinamarca”, Bogotá D.C., pág. 1. Tomado el 12 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3677.pdf>.

⁵¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3677 de 2010 “Conpes de Movilidad Integral para la Región Capital Bogotá – Cundinamarca”, Bogotá D.C., pág. 4. Tomado el 12 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3677.pdf>.

⁵² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3677 de 2010 “Conpes de Movilidad Integral para la Región Capital Bogotá – Cundinamarca”, Bogotá D.C., pág. 6. Tomado el 12 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3677.pdf>.

Respecto al SITP, se menciona la inversión de US\$80 millones, a través de recursos concesionales del Clean Technology Fund – CTF. *“El concepto general del proyecto SITP-CTF incluye intervenciones en corredores del SITP que tengan un gran impacto transformacional en cuanto a la utilización de modos de transporte sustentable y de reducción de gases efecto invernadero. Este concepto incluye intervenciones en el espacio público para priorizar la integración y la movilidad no motorizada, así como un esquema de financiación para proveer buses eléctricos con cero emisiones y de bajo impacto auditivo.”*⁵³

Adicional al SITP, el documento Conpes también hace referencia a los siguientes temas: ampliación y mejoras al sistema Transmilenio, transporte masivo a través de la Primera Línea del Metro, Red de transporte por cable aéreo, Sistema Troncal de Cercanías Occidente, Sur y Norte, malla vial e infraestructura. En atención a ello, como parte de las políticas y estrategias integrales de movilidad para la Región Capital se incluyó el tema de movilidad y en éste se hizo énfasis en: Malla Vial e Infraestructura: Infraestructura vial y de transporte; Red de Autopista – Peajes urbanos; Transporte público; Integración de los modos público y privado; Gestión de tráfico, estacionamientos y parqueo en vía. En particular, resaltamos el siguiente lineamiento para el transporte público:

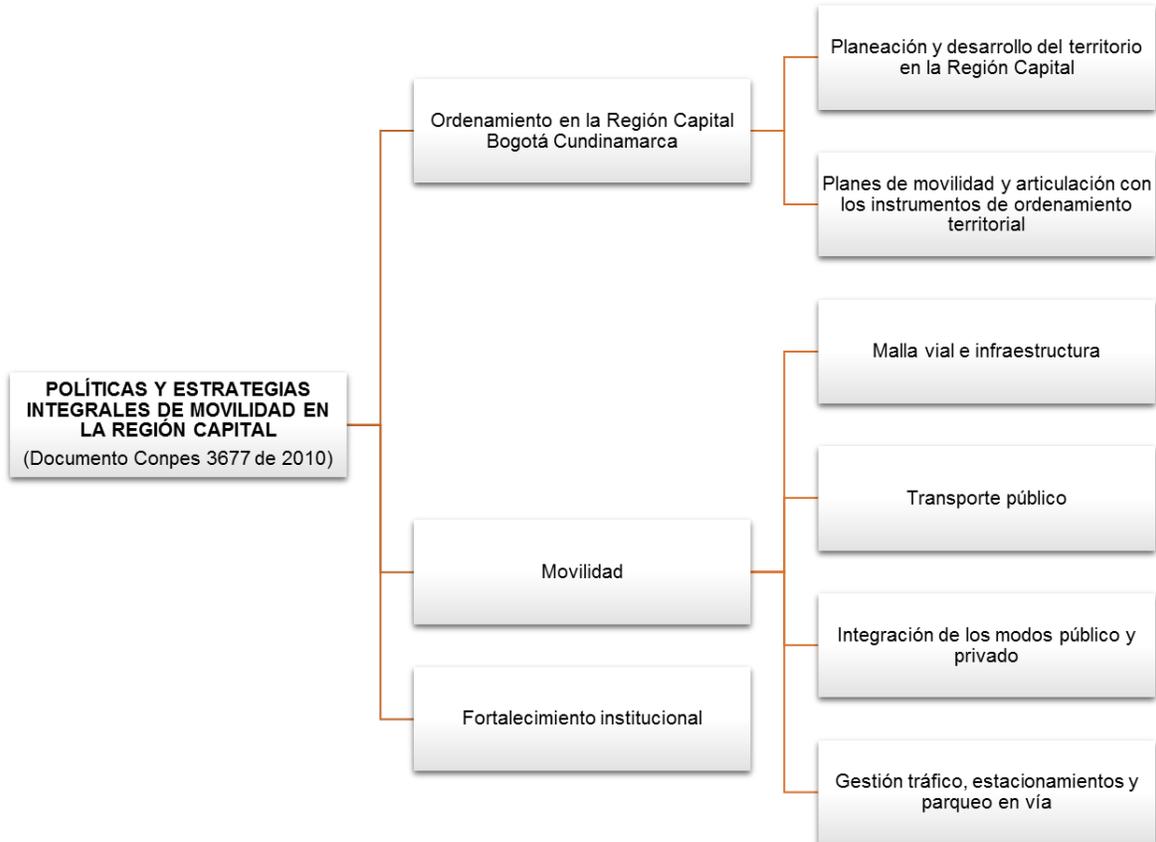
*“El sistema de transporte público de la Región Capital deberá sustentarse en la conformación de un sistema jerarquizado e integrado entre sus diferentes modos. Para ello deberá contar con un mínimo nivel de integración en los cinco niveles básicos: integración física, operacional, tarifaria, institucional y virtual. Asimismo, deberá, como objetivo primordial, mejorar la accesibilidad y conectividad de los sectores periféricos y rurales de la ciudad, con las distintas centralidades y el centro, y con la región.”*⁵⁴

En la siguiente gráfica se resume la estructura de la política y estrategia integral para la movilidad en la Región Capital, contemplada en el Documento Conpes:

⁵³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3677 de 2010 “Conpes de Movilidad Integral para la Región Capital Bogotá – Cundinamarca”, Bogotá D.C., pág. 16. Tomado el 12 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3677.pdf>.

⁵⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3677 de 2010 “Conpes de Movilidad Integral para la Región Capital Bogotá – Cundinamarca”, Bogotá D.C., pág. 29. Tomado el 12 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3677.pdf>.

Figura 3. Estructura de la política y estrategia integral para la movilidad en la Región Capital. Documento CONPES 3677 de 2010



Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

Finalmente para Bogotá D.C., en los últimos años fueron expedidos los Documentos Conpes 3900 de 2017⁵⁵ y 3923 de 2018 a partir de los cuales se impulsó nuevamente la construcción de la Primera Línea del Metro en el Distrito Capital. En el documento expedido en la vigencia 2017 se actualiza el diagnóstico del estado de la movilidad en Bogotá D.C., con datos a 2015, y se menciona como objetivo general el “Garantizar la continuidad de la política de movilidad de la Región Capital para consolidar el sistema de transporte público de pasajeros en Bogotá”⁵⁶. A continuación se presentan los principales indicadores que resalta el documento:

Tabla 4. Resumen del diagnóstico sistema de transporte. CONPES 3900 de 2017

DOCUMENTO CONPES 3900 DE 2017	
INDICADOR	MAGNITUD (corte 2015)
Corredores exclusivos (km)	113 km
Número de troncales	12
Número de estaciones	138
Número de portales	9
% viajes en transporte público	45
Carga máxima de transporte masivo en hora pico (2016) Av. Caracas	53.000 pasajeros ⁵⁷
Carga máxima de transporte masivo en hora pico (2016) Av. NQS	40.000 pasajeros
Demanda de transporte masivo (tasa de crecimiento promedio anual)	9%
Velocidad media	16,6 km/h

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

Adicional a esta información, se relata el estado del trámite del proyecto para materializar la Primera Línea del Metro, por lo que el detalle de la información será presentado más adelante. Así mismo, el Gobierno Nacional fortaleció el compromiso al incluir la PLMB como uno de los proyectos de interés nacional y estratégico (PINE), en mayo 30 de 2017.

⁵⁵ “(...) el presente documento CONPES tiene como objeto la declaratoria de importancia estratégica del proyecto tramo 1 de la Primera Línea de Metro de Bogotá (PLMB), y el apoyo al SITP con las troncales alimentadoras y complementarias, el cual fue identificado como susceptible de cofinanciación por parte de la nación en el Documento CONPES 3882 y ratificado en el Documento CONPES 3899 Actualización del Documento CONPES 3882 Apoyo del Gobierno nacional a la política de movilidad de la región capital Bogotá Cundinamarca y declaratoria de importancia estratégica del proyecto Sistema Integrado de Transporte Masivo-Soacha Fases II y III, y que su implementación requiere esfuerzos fiscales que afectan el presupuesto de vigencias futuras, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 86 de 1989, Ley 310 de 19964, Ley 819 de 2003 y Ley 1753 de 2015.” DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3900 de 2017 “Apoyo del gobierno nacional al sistema de transporte público de Bogotá y declaratoria de importancia estratégica del proyecto primera línea de metro-tramo 1”, Bogotá D.C., pág. 29. Tomado el 12 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3900.pdf>.

⁵⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3900 de 2017 “Apoyo del gobierno nacional al sistema de transporte público de Bogotá y declaratoria de importancia estratégica del proyecto primera línea de metro-tramo 1”, Bogotá D.C., pág.23. Tomado el 12 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3900.pdf>.

⁵⁷ El documento señala que la capacidad máxima de esta troncal era de 45.000 pasajeros por lo que a la fecha, la carga ha sido excedida.

El documento Conpes, también resaltó la importancia de la complementariedad de los modos de transporte, en los siguientes términos:

“En particular, la implementación de corredores de alta capacidad como el metro y las troncales de TransMilenio, bajo las premisas de integración del SITP, permitirán asegurar una mayor eficiencia del sistema de transporte. Esto, debido a la implementación de oferta de transporte masivo con mayor capacidad y la reducción de buses de menor capacidad que operan en carriles de tráfico mixto. Tal sustitución de la oferta de transporte alivia las necesidades de recursos distritales destinados a cubrir el déficit de la operación.”⁵⁸

Debido a ello, en el plan de acción del documento se describen la PLMB y el apoyo al SITP, a través de las troncales alimentadoras y complementarias de la PLMB: Avenida 68 (\$2.069.376.421.938), Avenida Boyacá (\$1.114.030.015.302), Avenida Ciudad de Cali (\$708.592.800.937), Carrera Séptima (\$2.355.938.458.521), Avenida Caracas entre la estación de Molinos y el Portal Usme (\$302.172.525.676). Estos costos son estimados e incluyen los ítems de construcción, predios, estudios y diseños e interventoría, para un total de \$6.550.110.222.374 (pesos de 2017)⁵⁹.

En el documento también se presenta el perfil de aportes tanto de la Nación y el Distrito, con una proyección a 2048. En total se proyecta que los recursos de la Nación ascenderían a \$21.79 billones y los del Distrito a un monto de \$9.83 billones de pesos a 2017.

Por su parte, en el impacto del proyecto se perfila la centralidad del proyecto PLMB respecto a los otros modos de transporte, señalando:

“El conjunto de inversiones planteado permitirá a la ciudad contar con un sistema integrado y jerarquizado de movilidad cuya columna vertebral es la PLMB tramo 1. La integración de las nuevas troncales alimentadoras y las ya existentes (Caracas, NQS, Calle 6, 13 y Calle 26), permiten incrementar y diversificar la oferta y acortar longitudes de ruta en transporte público, lo cual beneficiará, especialmente, a más de 3,6 millones de habitantes de las comunidades de Soacha y del sur de Bogotá que se encuentran en el área de influencia del proyecto y que en la actualidad encuentran insuficiente la actual oferta de transporte.”⁶⁰

⁵⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3900 de 2017 “Apoyo del gobierno nacional al sistema de transporte público de Bogotá y declaratoria de importancia estratégica del proyecto primera línea de metro-tramo 1”, Bogotá D.C., pág. 16. Tomado el 12 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3900.pdf>.

⁵⁹ El detalle de esta información puede ser consultado en Departamento Nacional de Planeación, Documento Conpes 3900 de 2017 “Apoyo del gobierno nacional al sistema de transporte público de Bogotá y declaratoria de importancia estratégica del proyecto primera línea de metro-tramo 1”, Bogotá D.C., pág. 37. Tomado el 12 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3900.pdf>.

⁶⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3900 de 2017 “Apoyo del gobierno nacional al sistema de transporte público de Bogotá y declaratoria de importancia estratégica del proyecto primera línea de metro-tramo 1”, Bogotá D.C., pág. 40. Tomado el 12 de julio de 2018, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3900.pdf>.

Esta representaría una modificación a lo contemplado en el Plan Maestro de Movilidad, debido a que la PLMB pasaría a considerarse como la columna vertebral y no como uno de los componentes.

Recientemente, el Documento Conpes 3923 de 2018 titulado “Concepto favorable a la nación para otorgar garantía a la Empresa Metro de Bogotá –EMB, para contratar operaciones de crédito público interno o externo hasta por la suma de 7,8 billones de pesos constantes de diciembre de 2017, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el proyecto Primera Línea de Metro de Bogotá- tramo 1”, señala en su contenido los fundamentos de la política pública vigente, los cuales ya han sido destacados en este documento:

“A su vez, los lineamientos para la financiación de la infraestructura de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) fueron determinados en la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU), a través del Documento CONPES 3167 Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros y el Documento CONPES 3260 Política nacional de transporte urbano y masivo. Este último definió, entre otros aspectos, que la participación de la nación debía ser mayoritaria en las juntas directivas de las empresas gestoras de los proyectos que cofinancie. De forma complementaria, el Documento CONPES 3368 Política nacional de transporte urbano y masivo-seguimiento definió tres aspectos importantes en la implementación de sistemas de transporte: (i) un marco fiscal guía para la programación de los aportes de la nación; (ii) los delegados de la nación en las juntas y la responsabilidad del Ministerio de Transporte en el seguimiento a los SITM, y (iii) los criterios para definir los componentes de infraestructura de los proyectos de transporte elegibles para ser cofinanciados por parte de la nación. Asimismo, el documento aclaró que los costos por litigios, producto de la implementación de los sistemas, estará a cargo de la entidad territorial.”⁶¹

Al igual que los demás Documentos Conpes, se presenta un diagnóstico de la movilidad en Bogotá, por lo que a continuación se mencionan algunos de los indicadores:

Tabla 5. Resumen del diagnóstico sistema de transporte. Conpes 3923 de 2018

DOCUMENTO CONPES 3923 DE 2018	
INDICADOR	MAGNITUD (corte 2015)
Vehículos particulares	1.616.859

⁶¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, “Documento Conpes 3923 de 2018. Concepto favorable a la nación para otorgar garantía a la Empresa Metro de Bogotá (EMB) para contratar operaciones de crédito público interno o externo hasta por la suma de 7,8 billones de pesos constantes de diciembre de 2017, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el proyecto Primera Línea de Metro de Bogotá- tramo 1.” Bogotá D.C., pág. 11. Tomado el 12 de julio de 2018 de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3923.pdf>.

DOCUMENTO CONPES 3923 DE 2018	
INDICADOR	MAGNITUD (corte 2015)
Motocicletas	469.559
Tiempo promedio de viaje en modos motorizados	61,4 minutos
Demanda de viajes en modos motorizados	10,8 millones

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

Revisando el seguimiento realizado por el Departamento Nacional de Planeación, se menciona que el Documento Conpes 3900 de 2017, estructurado en un objetivo y cuatro actividades⁶², tiene un porcentaje de avance del 50% en el reporte de indicadores y 0% en avance financiero⁶³.

Respecto a los Documentos Conpes relacionados con la extensión del Sistema de Transporte de Bogotá D.C., hacia Soacha⁶⁴ en la figura 2 se destacan tres (3681 de 2010; 3882 de 2017; 3899 de 2017), documentos que no serán desarrollados debido a que no tienen una relación directa con el objetivo de este informe. Sin embargo, se consideró importante mencionarlos debido a que el Distrito Capital debe tener en cuenta estos lineamientos al momento de la toma de decisiones y en el posterior desarrollo de la política pública regional.

En términos de seguimiento, fueron solicitados datos al Ministerio de Transporte con el propósito de conocer la información que tiene la cartera respecto al seguimiento de los Documentos Conpes y a los datos registrados por el Distrito Capital en el Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación al Transporte Urbano – Sisetu. De los archivos remitidos, llama la atención los siguientes vacíos:

- No se cuenta con reporte de la vigencia 2016.
- Las casillas del segundo semestre de 2013 no tienen información para la carga de pasajeros en hora pico.
- La información de empleos directos del sistema de transporte masivo, sólo se reportó para los meses de diciembre de 2009 y 2010.
- El reporte de pasajeros por metro cuadrado en plataformas de espera de los sistemas de transporte masivo, sólo se realizó para los meses de diciembre 2008 y 2009.

⁶² Objetivo 1: Garantizar la continuidad de la política de movilidad de la Región Capital para consolidar el sistema de transporte público de pasajeros en Bogotá.

⁶³ Esta información fue consultada en el aplicativo SisConpes del Departamento Nacional de Planeación, tomado el 15 de agosto de 2018, de <https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/Seguimiento/Detalles?idDocumento=69>.

⁶⁴ Es importante anotar que para la movilidad del municipio de Soacha han sido aprobados Documentos Conpes adicionales a aquellos que fueron mencionados, entre los que se cuentan los siguientes: 3185 de 2002 y 3404 de 2005.

- La tarifa técnica del sistema sólo tiene datos para diciembre de 2006, 2007, 2008 y 2009, así como enero de 2010; sin registros para las vigencias siguientes.
- El tiempo de viaje cuenta con registros para diciembre de 2009 y enero de 2010, presentando una variación en la magnitud debido a que el primer dato es 5,6 y el siguiente 30, dato que se incrementa a sólo diferencia de un mes.
- En número de vehículos del sistema de transporte masivo por hora y sentido de circulación, sólo se reportó para diciembre de 2009 y enero de 2010. Las demás vigencias no tienen datos.
- En cuanto a las vigencias 2017 y 2018 (corte a junio), se identifica el reporte completo de los datos asociados a los nuevos indicadores, no obstante, y debido a la falta de continuidad en la información no se realiza una exposición detallada de los mismos a la espera de que con los ajustes realizados se logre mejorar el seguimiento de la política pública.

En conclusión, se puede señalar que se encontraron falencias en cuanto al seguimiento histórico realizado a través del Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación al Transporte Urbano – SISETU, creado desde 2009, lo que obstaculiza la realización de una evaluación integral de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público en el Distrito Capital.

Una vez se ha realizado un recorrido histórico a través del origen del Sistema Integrado de Transporte Público, a continuación presentamos un resumen del capítulo con la información más relevante para la evaluación fiscal.

El transporte público en nuestro país es considerado como un servicio público de carácter esencial, regulado por una serie de leyes, decretos y resoluciones a partir de los cuales se dan parámetros para su funcionamiento, en los cuales se da especial preponderancia a la participación del sector privado como un elemento dinamizador para la economía nacional. De igual modo, se encuentran una serie de Documentos Conpes a partir de los cuales se buscó dar forma a la política pública de transporte urbano.

Por lo anterior, actualmente en Colombia se encuentra vigente la política pública de transporte urbano y masivo, delimitada mediante los Documentos Conpes 3167 de 2002 (política para mejorar el servicio de transporte público), 3260 de 2003 (política nacional de transporte urbano y masivo), 3368 de 2005 (seguimiento a la PNTU) y 3896 de 2017 (seguimiento a la PNTU). Estos documentos se complementan con el fundamento normativo dado a partir de la expedición de las

Leyes 86 de 1989 (sistemas de transporte), 310 de 1996 (sistema de transporte público colectivo) y 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo – sistema integrado de transporte regional).

En estos documentos se determina la estructura de la política pública y se definen lineamientos; por lo que en términos de estructura y funcionamiento, se pueden mencionar los siguientes elementos:

1. La conformación de un Sistema Nacional de Transporte – SNT.
2. La formulación de herramientas de planeación como el Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura, como parte de los Planes Nacionales de Desarrollo, así como con planes territoriales, los cuales deben incluirse en los planes territoriales de desarrollo.
3. La definición de responsabilidades para los principales actores, como son la Nación y las entidades territoriales, así como otros que intervienen (Banca multilateral, entes gestores);
4. El componente estratégico de la política conformado alrededor de diferentes sistemas de transporte, entre los que se cuentan: Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP), Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR).
5. La financiación se realizará de acuerdo a los siguientes toques: 70% Nación y 30% entidades territoriales.
6. La realización de actividades de monitoreo y seguimiento a cargo del Grupo Interno de Trabajo de Seguimiento a los Sistemas Integrales de Transporte Masivo del Ministerio de Transporte (Unidad de Movilidad Urbana Sostenible - UMUS) y a partir del Sistema de Información, Evaluación y Seguimiento al Transporte Urbano (SSETU).

A su vez, en lo que se relaciona con los lineamientos la política pública de transporte urbano y masivo cuenta con los siguientes:

1. Directrices diferenciadas para la implementación de los sistemas de transporte en ciudades de menos de 600 mil habitantes (SETP) y de más de 600 mil habitantes (SITM).
2. Política general para la participación de la Nación en los entes gestores de los SITM.
3. Requisitos generales que debe cumplir cada ciudad para contar con la cofinanciación nacional.

4. Marco fiscal definido para la programación de los aportes de la Nación para la financiación de los SITM.
5. Criterios de elegibilidad para los componentes del sistema susceptibles de cofinanciación de la Nación, estableciendo además que al existir costos adicionales, éstos serían asumidos por las entidades territoriales.

A partir de la revisión del origen del Sistema Integrado de Transporte Público, y su relación con la política pública enfatizando en las directrices nacionales, en el siguiente capítulo se presentará la información específica del Distrito Capital, en el marco del Plan Maestro de Movilidad y el análisis de la evaluación fiscal a partir del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”.

2. SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN BOGOTÁ: CONTEXTO, ESTRUCTURA Y ESTADO DE AVANCE A 2016

2.1. EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LOS PLANES DISTRITALES DE DESARROLLO

A partir de la información revisada del orden nacional, se puede afirmar que ésta presenta variaciones en Bogotá D.C., lo anterior teniendo en cuenta que el desarrollo conceptual se encuentra contenido exclusivamente en la normatividad vigente y que en los planes distritales de desarrollo no se hace una referencia explícita al SITP, dejando su perfeccionamiento asociado al cumplimiento del Plan Maestro de Movilidad.

En atención a ello, a continuación se presentará la información de cómo se ha venido presentando el SITP en los diferentes Planes Distritales de Desarrollo, la caracterización del sistema a partir de la normatividad vigente, la evaluación fiscal que ha venido realizando la Contraloría de Bogotá D.C., tanto a partir de las auditorías, como de los informes de análisis del Plan Maestro de Movilidad, para finalizar con la evaluación fiscal con énfasis en el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”.

De la revisión realizada a los Planes Distritales de Desarrollo, se puede concluir que sólo en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” se menciona el Sistema Integrado de Transporte Público como un programa, en tanto, en Bogotá Humana aparece como proyecto prioritario y en los demás se hace referencia a otros sistemas como el de transporte masivo, con especial énfasis en Transmilenio. A continuación se presenta el resumen de la información:

Tabla 6. Relación planes distritales de desarrollo de Bogotá D.C. y SITP

PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO	OBJETIVO / PILAR / EJE	PROGRAMA	PROYECTO
Bogotá para vivir todos del mismo lado. 2001-2004	Productividad	Movilidad inteligente	Tres nuevas troncales de transporte masivo: Américas, NQS y Av Suba
			Mantenimiento de 500km/carril
			Ejecución 10% del Plan Maestro de Ciclorutas
			Rutas del parque de buses

PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO	OBJETIVO / PILAR / EJE	PROGRAMA	PROYECTO
Bogotá sin indiferencia. 2004-2008 ⁶⁵	Eje Urbano regional	Red de centralidades distritales	Operaciones urbanas integrales
			Mantenimiento y consolidación del Sistema Transmilenio
			Integración del sistema de movilidad e intermodalidad
			Gestión del Plan Ambiental Distrital PGA
Bogotá Positiva: Para vivir mejor 2008-2012	Derecho a la Ciudad	Sistema Integrado de Transporte Público	Sistema de transporte público colectivo
			Optimización del sistema de terminales
			Red de estacionamientos
			Metro
			Troncales Transmilenio
Bogotá Humana 2012-2016	Eje 2. Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua	Movilidad humana	Construcción e integración de la red férrea como eje estructurador del sistema de transporte público.
			Ampliación e integración de troncales
			Implementación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP)
			Estrategia Funcional para la Integración Regional del transporte de carga y movilidad.
			Implementación de la Red de Estacionamientos en el marco del SITP
			Ampliación, mejoramiento y conservación del subsistema vial de la ciudad (arterial, intermedia, local y rural).
			Construcción de Redes de las Empresas de Servicios Públicos asociada a la infraestructura vial.
			Ampliación y optimización de la Red de Ciclorrutas y promoción del uso de la bicicleta.

⁶⁵ Para mayor información respecto a los proyectos de inversión y metas relacionadas con el sector de movilidad se puede consultar: Contraloría Bogotá D.C., “Evaluación de la Política Pública de Movilidad”, Bogotá D.C., 2014, en <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Estructurales/Movilidad/2014%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlica%20de%20Movilidad.pdf>.

PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO	OBJETIVO / PILAR / EJE	PROGRAMA	PROYECTO
			Construcción, operación y conservación del espacio público peatonal.
			Cultura integral para la movilidad y la seguridad vial.
			Movilidad humana informando y participando.
			Red de soporte para la prestación de servicios para una movilidad humana.

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

Como se puede apreciar en el resumen, la implantación del SITP no ha estado presente de una manera integral a lo largo de la ejecución de los proyectos de inversión en los planes distritales de desarrollo, por lo que se han evidenciado avances en algunos de los elementos de infraestructura y de operación pero sin que éstos se articulen.

2.2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN BOGOTÁ D.C.

Como se mencionó al inicio del primer capítulo, el SITP fue concebido en el Plan Maestro de Movilidad como el eje estructurante del sistema de movilidad del Distrito Capital. A partir de allí, se expidieron los Decretos Distritales 309 de 2009 y 111 de 2018 en los cuales se define y se presentan los principales lineamientos que se resumen en los siguientes párrafos. En paralelo a la presentación de la información consignada en la normatividad se mencionará el estado con corte a la vigencia 2016, con el propósito de mostrar una radiografía del SITP.

El SITP contempla la integración gradual de diferentes modos de transporte público, iniciando con el transporte público colectivo y el transporte masivo, para luego incluir el transporte férreo y otros modos adicionales que sean identificados según el cronograma definido por la administración.

En total, el sistema se fundamenta en ocho objetivos⁶⁶ los cuales fueron establecidos para el cumplimiento del Plan Maestro de Movilidad, a saber: mejorar la cobertura, racionalizar la oferta del transporte público, modernizar la flota vehicular, integrar la operación de recaudo, control de la operación de transporte, promover el fortalecimiento y la coordinación institucional, contribuir a la sostenibilidad ambiental urbana, realizar la integración operacional y tarifaria, garantizando su sostenibilidad financiera y establecer un modelo de organización empresarial de prestación del servicio por parte de los operadores privados.

El modelo operacional por zonas se precisó en rutas jerarquizadas las cuales tendrían que complementarse con elementos de infraestructura como terminales, estaciones y paraderos. Actualmente, el SITP cuenta con cinco tipos de servicios⁶⁷:

- Servicio troncal: este servicio transita por las troncales de la ciudad conectando las estaciones y los portales del Sistema Transmilenio. Los buses se identifican con el color rojo y rojo-amarillo.
- Servicio alimentador: ayuda a movilizarse desde y hacia las zonas aledañas a los portales y estaciones intermedias del Sistema. El color de los buses es el verde.
- Servicio urbano: transita por las principales vías de la ciudad, conectando paraderos de las rutas establecidas. El color característico de los buses es el azul.
- Servicio complementario: atiende la demanda al interior de la zona SITP y facilita la conexión con la red Troncal. El color característico de los buses es el naranja.
- Servicio especial: este servicio transita desde y hacia zonas periféricas de la ciudad. El color característico de los buses es el vinotinto.

Por su parte, la flota de vehículos contaría con criterios de estandarización de equipos, uniformidad y accesibilidad para la población en situación de discapacidad. Teniendo en cuenta estos elementos, la reposición de vehículos se debería efectuar por un vehículo nuevo y de acuerdo con la demanda a ser atendida. Según información presentada en el informe de auditoría, PAD 2018, sobre el tema se reportó que:

⁶⁶ Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., “Decreto 309 de 2009. “Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”, artículo 5. Consultado el 30 de agosto de 2018, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36852>.

⁶⁷ Esta información puede ser consultada en la página de Transmilenio S.A., http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/ZONALES/informacion_general_zonales/servicios_del_sitp

“Según información suministrada por la empresa, el cumplimiento de esta obligación, presenta un avance del 60% que corresponde a 6.606 vehículos, restando el 40% equivalente a 4.329 unidades pendientes de la desintegración física, estos vehículos se encuentran prestando el servicio público de transporte PROVISIONAL, en las zonas donde no se han implementado rutas del SITP, como consecuencia de las falencias presentadas en la ejecución de los contratos de concesión 05 y 012 de 2010 y 013 de 2011, agudizando la problemática de movilidad en la ciudad y especialmente la afectación de la libre movilización de los habitantes de la ciudad.”⁶⁸

La responsabilidad de la prestación del servicio público recae en las empresas operadoras del SITP, que serán propietarias de la flota a su cargo y serán las encargadas de los procesos de contratación de conductores. Luego de haber realizado la licitación, fueron adjudicados los siguientes contratos⁶⁹:

Tabla 7. Relación de los contratos de concesión SITP

No. CONTRATO	FECHA SUSC.	CONCESIONARIO	ZONA	INICIO OPERACIÓN
No. 001	12/11/10	ESTE ES MI BUS	CALLE 80	17/10/2012
No. 002	12/11/10	ESTE ES MI BUS	ZONA FRANCA	25/05/2013
No. 003	16/11/10	ETIB	BOSA	10/10/2012
No. 004	16/11/10	GMOVIL	ENGATIVA	29/09/2012
No. 005	16/11/10	COOBUS	FONTIBON	03/01/2013
No. 006	17/11/10	MASIVO CAPITAL	SUBA ORIENTAL	24/01/2012
No. 007	17/11/10	MASIVO CAPITAL	KENNEDY	24/10/2012
No. 008	17/11/10	CONSORCIO EXPRESS	SAN CRISTOBAL	29/09/2012
No. 009	17/11/10	CONSORCIO EXPRESS	USAQUEN	17/11/2012
No. 010	17/11/10	SUMA	CIUDAD BOLIVAR	10/10/2012
No. 011	17/11/10	TRANZIT	USME	20/10/2012
No. 012	17/11/10	EGOBUS	SUBA CENTRO	22/11/2012
No. 013	13/02/11	EGOBUS	PERDOMO	22/11/2012

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C., Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2018, julio de 2018.

De estos contratos, es importante mencionar que aquellos suscritos con Egobus y Coobus fueron liquidados, proceso que se presentará más adelante en el

⁶⁸ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., página 299. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf

⁶⁹ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., página 288. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf

documento. Así mismo, es importante señalar que estos contratos fueron modificados en el mes de mayo de 2013, en particular en los siguientes aspectos:

“Las principales modificaciones estuvieron relacionadas con la supresión del índice de pasajeros por kilómetro IPK, el ajuste de la tarifa técnica por variaciones en el Índice de Pasajeros por Kilómetro –IPK y la supresión del factor de redistribución por efectos de la velocidad de operación comercial –Avi; en vez de ello se migra a una equivalencia de pago por kilómetro, conservando el ajuste contractual del costo por kilómetro licitado por variación en la canasta de costos, consiguiendo una equivalencia entre la tarifa técnica del Sistema TransMilenio y la tarifa técnica del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, eliminando los índices que actualmente la afectan, conservando la remuneración contratada.”⁷⁰

En términos de avance, la “(...) implementación de rutas en el componente zonal presenta un avance de 58.3% conformado por 96 rutas alimentadoras y 271 urbanas para un total de 367, servicio público de transporte que está siendo atendido con una flota de 6.058 vehículos vinculados que representa el 58% de cumplimiento, de un total de 10.515 vehículos requeridos para la prestación el servicio público total de transporte.”⁷¹, dato que incide en el atraso de la implementación del SITP.

En cuanto al recaudo, se define el Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al usuario – SIRCI, el cual será operado por un concesionario elegido por el ente gestor. El SIRCI es concebido como:

“(...) el conjunto de software, hardware y demás componentes que permiten la gestión y operación de recaudo de los centros de control troncal y zonal, de información y servicio al usuario, la consolidación de la información y la conectividad de la totalidad del SITP, el cual estará a cargo del ente gestor del SITP, quien efectuará además los controles respectivos.”⁷²

Solo hasta diciembre de 2015 fue posible que un solo concesionario – Recaudo Bogotá S.A.-, asumiera el 100% de la operación. Para efectos operacionales, actualmente se reconoce la existencia de un subsistema de recaudo compuesto por “(...) El Subsistema de generación de TISC, los dispositivos de validación de pasajes, los

⁷⁰ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de visita fiscal. Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A.” PAD 2014, agosto de 2014, Bogotá D.C., página 30. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2014/Visita%20Fiscal/VF_TransMilenio_AVANCE_FINANCIERO_SITP_Periodo%20II.pdf

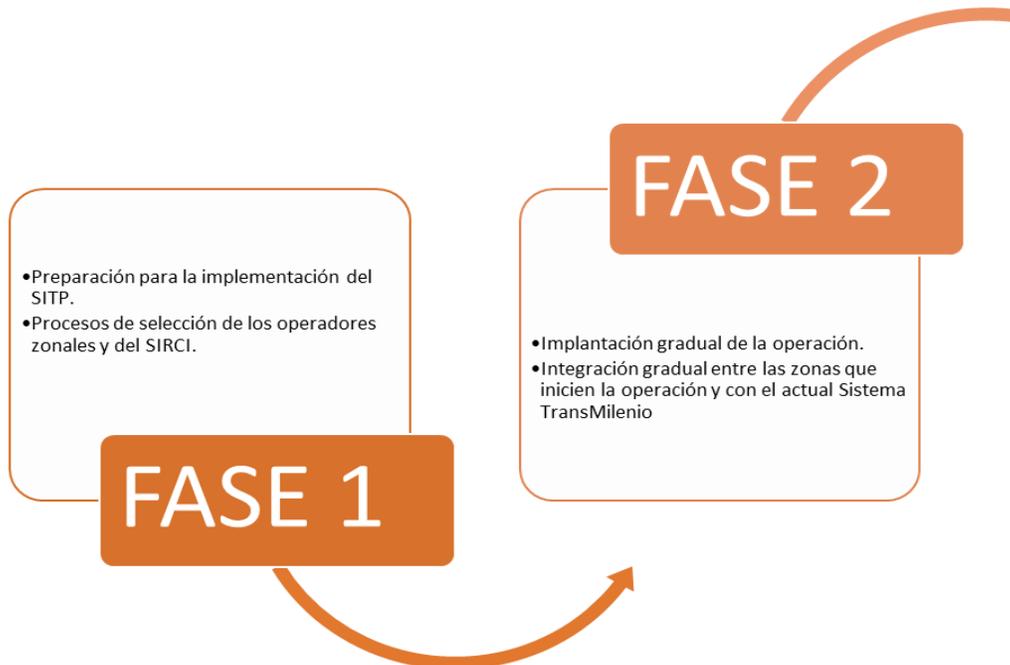
⁷¹ Contraloría de Bogotá D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., página 291. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf

⁷² ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C., “Decreto 309 de 2009. "Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones", artículo 17. Consultado el 30 de agosto de 2018, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36852>.

dispositivos de carga de pasajes, otros dispositivos externos y Tarjetas Inteligentes Sin Contacto – TISC, y el sistema de procesamiento central principalmente.”⁷³. Como resultado de la gestión se presentan los siguientes datos: “El 58.7% de las tarjetas Tullave en circulación corresponden a 6.505.985 usuarios habituales del sistema, el 33% de los usuarios 3.661.086 utiliza tarjeta personalizada y el restante 8.3% corresponde a 903.632 tarjetas personalizadas en poder de usuarios con Discapacidad, Adulto mayor y el SISBEN.”⁷⁴

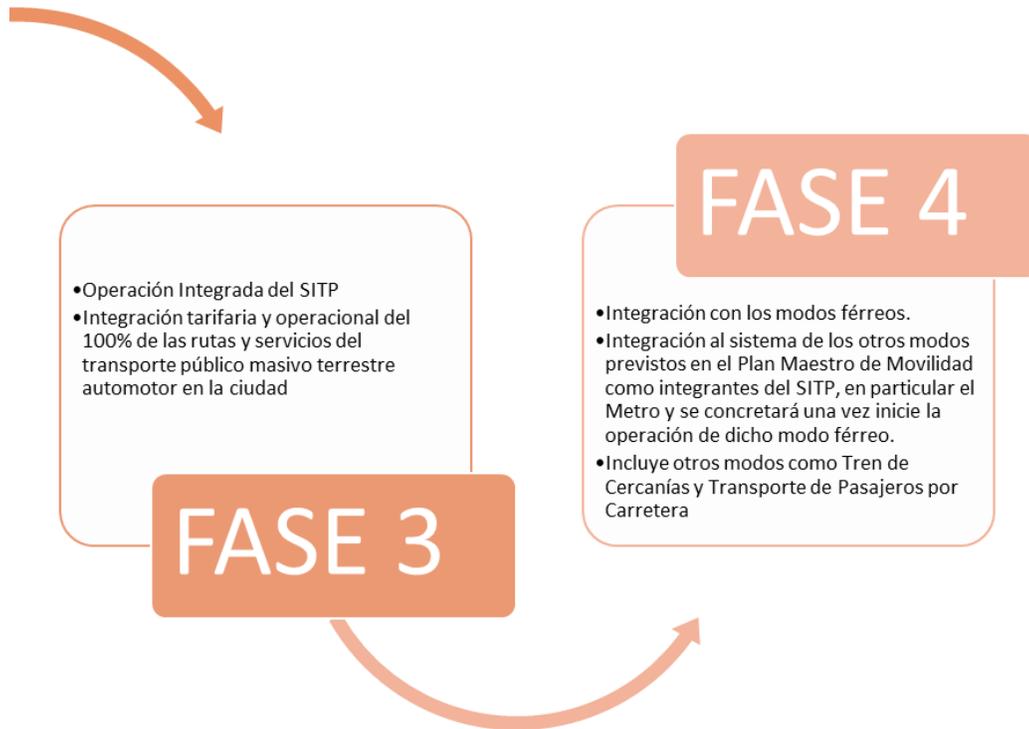
Teniendo en cuenta la gradualidad del proceso, la normatividad estableció las siguientes fases:

Figura 4. Fases de implantación del SITP – Decreto 309 de 2009



⁷³ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., página 297. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf

⁷⁴ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., página 298. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf



Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

En la figura se destaca, a partir de la intensidad de los colores, que a 2018 la implementación se encuentra en la fase 3, sin que ésta haya culminado totalmente debido a los inconvenientes presentados con los dos concesionarios mencionados anteriormente, lo que afectó el componente zonal, y otros asuntos relacionados con las troncales de transporte masivo inicialmente contempladas pero que aún tienen elementos precarios de infraestructura y ninguna operación (Av. 68, Av. Ciudad de Cali, Carrera Séptima, entre otras).

Debido a las situaciones particulares, tanto del componente troncal como del zonal, el inicio de las operaciones se dio de manera diferenciada y de acuerdo a las siguientes fechas:

COMPONENTE	FECHAS DE INICIO
Troncal	Julio de 2012
Zonal	Septiembre 29 de 2012 – mayo 25 de 2013

Como parte del SITP, también se precisan las definiciones de la tarifa técnica y la tarifa al usuario⁷⁵, así como se resaltan los siguientes principios para la determinación de la tarifa del SITP, a saber: costeabilidad, equilibrio, sostenibilidad, integración y tarifas para poblaciones específicas. De acuerdo a la información presentada por Transmilenio al equipo de auditoría, para la vigencia 2016 la tarifa técnica disminuyó de \$ 2.363 en enero a \$2.109 en el mes de diciembre, y para la vigencia 2017, esta misma tarifa técnica aumentó de \$2.498 en enero a \$2.564 en el mes de diciembre⁷⁶.

Respecto a la circulación, se señala la prioridad para la operación del transporte masivo - Transmilenio, las zonas, corredores y troncales del SITP, limitando su uso a otro tipo de transporte de pasajeros. Inicialmente se expidió la Resolución No. 1402 de 2000 a partir de la cual se permite el uso exclusivo de las troncales o carriles de uso exclusivo del Subsistema TransMilenio; posteriormente, la Secretaría Distrital de Movilidad ha expedido cinco resoluciones a partir de las cuales se adoptan carriles preferenciales como parte de la infraestructura de transporte:

Tabla 8. Relación de resoluciones que autorizan carriles preferenciales del sitp en el distrito capital

RESOLUCIÓN	CARRIL PREFERENCIAL
RESOLUCIÓN 402 DE 2015	Calle 72
RESOLUCIÓN 560 DE 2015	Carrera Séptima
RESOLUCIÓN 833 DE 2015	Avenida Las Américas

⁷⁵ El artículo 20 del Decreto 309 de 2009 define estos conceptos de la siguiente manera: “Tarifa Técnica y Tarifa al Usuario. Se define la Tarifa Técnica del SITP como aquella que, dado un diseño operacional del SITP que busca satisfacer las necesidades de movilidad de los usuarios del transporte público bajo condiciones de eficiencia y estándares de calidad de servicio, indica el costo medio de operación y control por pasajero pago del Sistema; considerando para cada uno de los agentes prestadores de servicio que intervienen en dicha operación, una adecuada estructura de costos, y una rentabilidad razonable conforme a las condiciones definidas en los pliegos de condiciones.

Se define la Tarifa al Usuario del SITP como el cobro efectivo que se realiza al usuario por la utilización del servicio de transporte.” Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., “Decreto 309 de 2009. “Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”, artículo 17. Consultado el 30 de agosto de 2018, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36852>.

⁷⁶ Para mayor información se puede consultar: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., página 298. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf

RESOLUCIÓN 258 DE 2016	Calle 19 entre la Carrera 3 y la Avenida Caracas
RESOLUCIÓN 093 DE 2017	Avenida Primero de Mayo entre la Carrera 10 y la Avenida Agoberto Mejía

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

Para finalizar la caracterización del SITP en el Distrito Capital, se debe hacer referencia a los ingresos y a la administración de los recursos. En cuanto a los ingresos y a partir del contrato de fiducia mercantil celebrado con la Fiduciaria de Occidente, los recursos administrados provienen de las siguientes fuentes: “La consignación o abono en cuenta realizados de manera diaria por el concesionario del recaudo, producto de la venta de pasajes a los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público SITP; Los ingresos derivados de explotaciones colaterales del sistema, cuando ello así de determine; Las transferencias, pagos, créditos o facilidades de liquidez que lleguen a realizar el Distrito y/o cualquier otra autoridad pública; La consignación o abono en cuenta realizados de manera diaria por el concesionario del recaudo, producto de la venta de pasajes a los usuarios del Subsistema TransMilenio, a medida que los concesionario de las Fases I y II se vinculen a la presente Fiducia.”⁷⁷

De otra parte, en las auditorías se hace referencia a la constitución de cinco fondos administrados por la Fiducia de Occidente, los cuales se describen a continuación:

- Fondo Cuenta Recaudadora: recursos por venta (carga) de unidades del transporte
- Fondo Principal del SITP: recursos equivalentes a la tarifa técnica del SITP por las validaciones con cobro efectivo al SITP donde se identifica TTSITP = Tarifa técnica SITP y PPSITP = pasajes pagos SITP, recursos destinados a remunerar a los agentes del SITP, incluyendo los agentes del Subsistema Transmilenio
- Fondo de Estabilización Tarifaria – FET: creado para garantizar la sostenibilidad financiera en los casos en que los ingresos propios del sistema sean inferiores a los costos del mismo.
- Fondo Fuente Externa: recursos provenientes de una fuente externa a la operación, para financiar población especial (estudiantes-tercera edad), estos recursos se cuantificarán semanalmente y dicho valor se trasladará a la cuenta recaudadora CR

⁷⁷ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de auditoría modalidad especial. Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A”, periodo II, PAD 2014, septiembre de 2014, Bogotá D.C., página 20. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2014/Especial/AGEIME_TransMilenio_Periodo%20III.pdf;

- Fondo Crédito Usuario: recursos que transfiera el concesionario del SIRCI, para financiar el “crédito viaje”, destinados por única vez al primer abordaje.”⁷⁸

2.3. EVALUACIÓN REALIZADA POR LA CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., AL SITP ENTRE 2007 Y 2017

Teniendo en cuenta que la Contraloría de Bogotá D.C., viene adelantando la evaluación del Plan Maestro de Movilidad desde hace ya algunas vigencias, el detalle de los principales resultados obtenidos, así como el estado de avance de los proyectos de inversión correspondientes a los Planes Distritales de Desarrollo pueden ser consultados en los informes estructurales, a través de la página web www.contraloriabogota.gov.co. En paralelo y a partir del ejercicio de control fiscal, se ha venido realizando el seguimiento a la implementación del SITP a través de las auditorías por lo que los principales resultados y conclusiones serán resumidas en este documento.

Es de resaltar, que en el documento más reciente titulado “Evaluación al Plan Maestro de Movilidad – PMM” se presenta la información relevante de los resultados del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016”, el cual sería el punto de partida para el análisis que se realiza al actual Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos 2016-2020”.

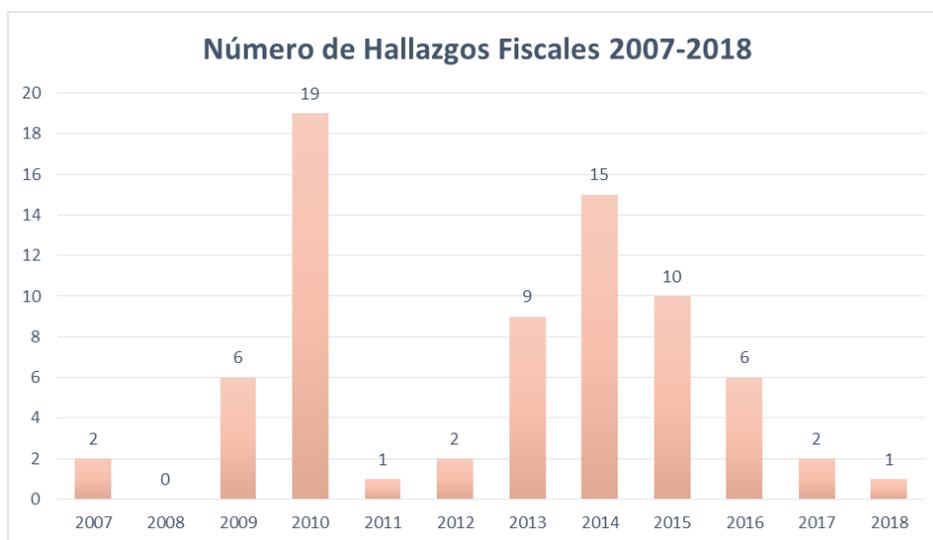
En términos generales, se destaca que de acuerdo a la información reportada por Transmilenio S.A., el estado de avance del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público, con corte a diciembre de 2017, es del 84%⁷⁹, sin embargo no se encuentran datos del avance total del SITP, esto es, contemplando tanto el componente zonal como el troncal. Por lo anterior, se mantiene el análisis desde los proyectos de inversión aprobados en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos 2016-2020”.

⁷⁸ Información que puede ser consultada en: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de auditoría modalidad especial. Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A.”, PAD 2013, octubre de 2013, Bogotá D.C., páginas 18-19. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://intranet.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Documentos/Informes/AuditoriaGubernamental/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2013/Especial/AGEIME_TRANSMILENIO_Periodo%20II.pdf

⁷⁹ SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, “Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D. Proyecto 339, Implementación del plan maestro de movilidad para Bogotá. Abril de 2018, Bogotá D.C., pág. 1. Tomado el 23 de agosto de 2018 de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/339_113_secretaria_distrital_de_movilidad_0.pdf.

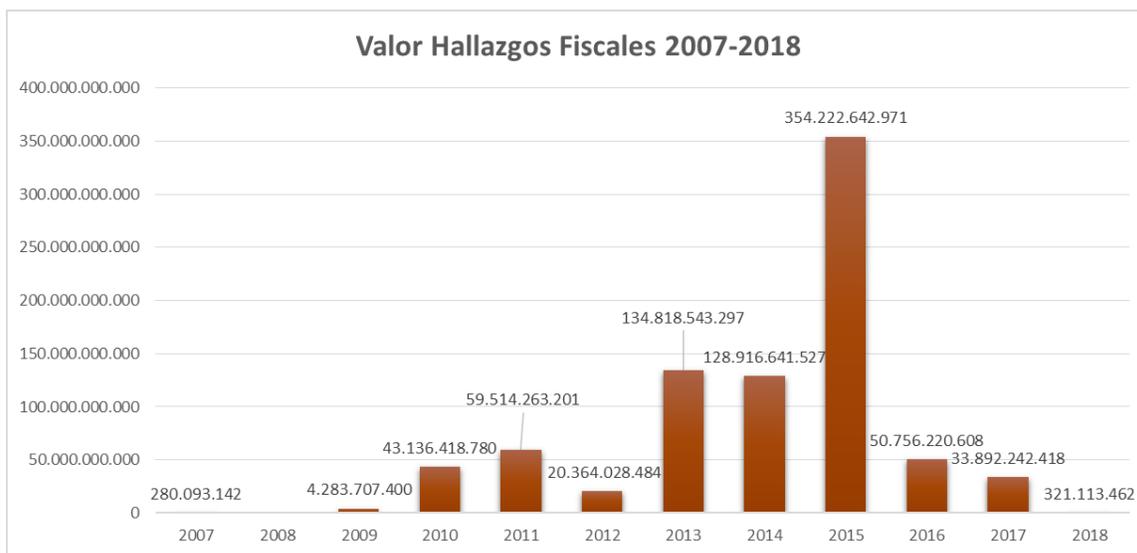
Consultando las acciones adelantadas por la Contraloría de Bogotá D.C., durante la vigencia del Plan Maestro de Movilidad (2006-2020), se puede destacar que en el marco del ejercicio de control fiscal realizado al SITP, se han identificado un total de 73 hallazgos fiscales, que en total suman \$830.505.915.290. Estos hallazgos están siendo valorados en los procesos de responsabilidad fiscal y se encuentran relacionados directamente con la implantación del SITP. A continuación se presentan dos gráficos que resumen la información compilada a partir de la revisión de los informes de auditoría, la cual fue organizada por vigencias de acuerdo a las programaciones anuales de las auditorías.

Gráfica 1. Número de hallazgos fiscales identificados en las auditorías adelantadas PAD 2007-2018, relacionados directamente con la implantación del SITP



Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

Gráfica 2. Valor de hallazgos fiscales identificados en las auditorías adelantadas PAD 2007-2018, relacionados directamente con el SITP



Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

En atención a estos datos, es importante aclarar que corresponden a las auditorías realizadas por este organismo de control, de acuerdo a lo programado en el Plan de Auditoría Distrital – PAD. Por ello, y a partir del carácter posterior y selectivo del control fiscal, las cifras presentadas corresponden al daño identificado en la evaluación realizada a las vigencias anteriores. Esto también justifica el bajo resultado de la vigencia 2018, debido a que el PAD aún se encuentra en ejecución.

Como se muestra en las gráficas, en los PAD de 2010 y 2014 se identifican el mayor número de hallazgos fiscales, la mayoría concentrados en Transmilenio S.A., no obstante, es en el PAD de 2015, aquel en el que se identifica el mayor valor debido a que en esta vigencia ya se contaba con avances en la implantación del SITP zonal.

Respecto a las temáticas identificadas en los hallazgos fiscales, es posible resaltar que una de las más recurrentes y que tiene un mayor peso en el valor total es aquel que concierne a los mayores valores pagados por concepto de la remuneración del servicio. En atención a ello, la Contraloría de Bogotá D.C., ha señalado en repetidas ocasiones:

“(...) toda erogación efectuada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A., para vehículos que pese a estar vinculados, pero que no prestaron el servicio, se constituye en un pago injustificado, el cual no fue debidamente pactado y que por ende carece de fuente obligacional, es decir, es un mayor valor pagado, constituyéndose en menoscabo al erario público distrital.”⁸⁰

Esta observación se presenta en las auditorías adelantadas en los PAD de las vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017. Adicional a este tema, también sobresalen los hallazgos identificados por la reducción de los ingresos que generó el SITP, incluido Transmilenio, asociada a la aplicación de los Decretos 356 de 2012, 603 de 2013 “Por el cual se implementan estrategias para garantizar la suficiencia financiera del Sistema Integrado del Transporte Público (SITP)”; y del Decreto 442 de 2014 “Por medio de la cual se fija la tarifa del transporte del servicio urbano masivo de pasajeros del Sistema TransMilenio y del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, y se modifica el incentivo fijado mediante Decreto Distrital 603 de 2013”.

Simultáneo a estos hallazgos fiscales, la Contraloría de Bogotá D.C., ha venido resaltando las fallas habituales en la implementación del SITP por lo que se ha pronunciado con observaciones administrativas, con posibles incidencias disciplinarias y penales, las cuales han sido remitidas para el correspondiente análisis de las entidades competentes. Igualmente ha emitido pronunciamientos y controles de advertencia⁸¹ con el propósito de presentar a las administraciones distritales aquellas falencias en las que se estaba incurriendo para que fueran corregidas o ajustadas, en orden de contar con un sistema de transporte que garantice el servicio esencial del transporte público para los ciudadanos.

⁸⁰ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de auditoría de regularidad. Empresa DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO-TRANSMILENIO S.A.”, PAD 2015, mayo de 2015, Bogotá D.C., página 26. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2015/EN-JN/Regularidad/R_TransMilenio.pdf

⁸¹ Los controles de advertencia fueron emitidos por este organismo de control antes de que la Corte Constitucional los declarara inexecutable mediante Sentencia C-103/15, del 11 de marzo de 2015.

Algunas de estas observaciones administrativas, fueron resumidas en el informe de auditoría que se utilizó como referente para este documento y como producto de ello realizó un énfasis en las principales fallas que se han encontrado, particularmente en la ejecución de los contratos de concesión del SITP:

- *“Incumplimiento en la programación y monitoreo de la flota.*
- *Ausencia de las Terminales de Carga Asistidas –TCA’s que permiten cargar pasajes a las tarjetas TuLlave.*
- *Incumplimiento en el cronograma de chatarrización.*
- *Falta de implementación del cronograma de rutas; situación que ha agudizado la prestación del servicio de transporte para los usuarios del sistema, quienes son los directamente afectados por las deficientes e improvisadas decisiones tomadas por la administración en contravía de lo establecido en el artículo tercero de la Ley 105 de 1993.*
- *Falta de construcción de los Patios.”⁸²*

Siguiendo el carácter documental de esta primera parte del capítulo, es preciso indicar que el control fiscal se ha venido realizando a partir de los componentes de implantación del SITP, los cuales se mencionan a continuación incluyendo las principales conclusiones a las que ha llegado la Contraloría de Bogotá D.C. Los componentes evaluados son: Plan de implementación Troncal y Alimentadora, Sistema Integral de Recaudo, Control e Información- SIRCI-, Implantación de paraderos, Infraestructura, adquisición de predios para la adecuación de los patios garajes y, Divulgación y capacitación a usuarios.

No obstante, que este organismo de control ha venido realizando seguimiento a los cuatro componentes requeridos de manera coordinada para la implantación del SITP, en este documento y para efectos del énfasis que se está realizando, a continuación se acentúan los principales avances auditados en el componente relacionado con la implantación de los componentes zonal y troncal. Adicional, se presenta una radiografía del Transmicable y de la Primera Línea del Metro de Bogotá. Esto debido a que no se cuenta con mayor información sobre el avance e implementación de los otros componentes, además de que el énfasis de la administración distrital del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, se acentúa en este componente.

2.3.1 Componente zonal

⁸² CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., página 289. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf

La flota para el componente zonal se encuentra distribuida de la siguiente manera: “468 Colectivos (19 pasajeros), 994 busetas (40 pasajeros), 3.221 busetones (50 pasajeros) y 1.337 buses (80 pasajeros)”.⁸³ En su génesis, el SITP contempló 450 rutas con una flota de 10.550 vehículos, a la fecha se cuenta con 367 rutas implementadas, las cuales se distribuyen entre 271 rutas urbanas (urbana, complementaria, especial) y 96 alimentadoras, con una flota total de 6.058. En términos porcentuales y como ya se mencionó, se cuenta con un avance del 58% en flota vinculada y 58,3% en rutas implementadas.⁸⁴

En cuanto al SITP provisional, la administración distrital ha expedido 32 actos administrativos que autorizan la operación habilitando 53 empresas, con una flota de 4.723 buses para 29 rutas.

Ante los inconvenientes presentados con este esquema, la Superintendencia de Puertos y Transporte⁸⁵ fijó un plazo de seis meses contados a partir del 1 de noviembre de 2017 para acabar con esta figura. Con el propósito de acatar esta decisión, la Secretaría Distrital de Movilidad determinó unos plazos, los cuales quedaron plasmados en la Resolución 049 “Por medio de la cual modifica la Resolución 156 de 2017 y se dictan otras disposiciones”⁸⁶.

Sin embargo, recientemente se prorrogó por un año más el desmante de la operación del SITP provisional a partir de la Resolución No. 180 del 13 de septiembre de 2018, de acuerdo a la solicitud realizada por la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. En estas comunicaciones, la empresa argumentó observaciones recibidas de la comunidad al plan operativo de desmante y las cuales están dirigidas a mantener la oferta de rutas. Con esta Resolución y a solicitud de Transmilenio S.A. se “(...) propone derogar

⁸³ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., página 291. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf

⁸⁴ Esta información fue consultada en el documento: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., página 290. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf

⁸⁵ “(...) la Superintendencia de Puertos y Transporte mediante oficios con radicado 2017EE29297 del 19 de octubre de 2017, 2017EE36564 del 28 de diciembre de 2017 y 2018EE05678 del 23 de febrero de 2018, ordenó a TRANSMILENIO S.A, un término de seis meses contados a partir del 1 de noviembre de 2017, para implementar el Sistema Integrado de Transporte Público SITP, y acabar con la figura de PROVISIONAL.” CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., página 293. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf

⁸⁶ Los plazos establecidos a partir de esta resolución fueron posteriormente modificados por la Resolución 080 de 2018.

los artículos de las resoluciones 049 y 080 de 2018 asociados al cronograma propuesto, sin que esto implique la suspensión del desmonte de rutas provisionales, sino que dicha actividad se desligue de una fecha precisa y se realice en la medida que se dé cobertura a través de los nuevos servicios SITP o como resultado de una modificación en la red de servicios del Sistema.”⁸⁷

Respecto a los contratos de concesión del SITP, a continuación se presenta un resumen de la situación de las empresas⁸⁸.

Figura 5. Situación de las empresas con las que se suscribieron los contratos de concesión para la operación del SITP – Corte julio 2018

TRANZIT S.A.S.	MASIVO CAPITAL S.A.S.	SUMA S.A.S.	RECAUDO
<ul style="list-style-type: none"> Enero 31 de 2017: Solicitud ante Superintendencia de Sociedades para proceso de reorganización empresarial Febrero de 2017: Informe a Transmilenio S.A. Marzo de 2017: Superintendencia de Sociedades admitió al concesionario en el proceso de reorganización 	<ul style="list-style-type: none"> Febrero de 2017: Solicitud ante Superintendencia de Sociedades para proceso de reorganización empresarial Marzo de 2017: Superintendencia de Sociedades admitió al concesionario en el proceso de reorganización 	<ul style="list-style-type: none"> Octubre de 2017: Solicitud ante Superintendencia de Sociedades para proceso de reorganización empresarial Febrero de 2018: Superintendencia de Sociedades admitió al concesionario en el proceso de reorganización 	<ul style="list-style-type: none"> Febrero de 2018: presenta solicitud de apertura al trámite de ley de insolvencia (Ley 1116 de 2006), ante Superintendencia de Sociedades Abril de 2018: Superintendencia de Sociedades admite en el proceso de reorganización empresarial

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

⁸⁷ SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, “Resolución No. 180 de 2018. Por medio de la cual se modifica la Resolución 049 de 2018 y se dictan otras disposiciones”, septiembre de 2018, Bogotá D.C. Tomado el 17 de septiembre de 2018 en http://caracol.com.co/emisora/2018/09/14/bogota/1536939974_417303.html.

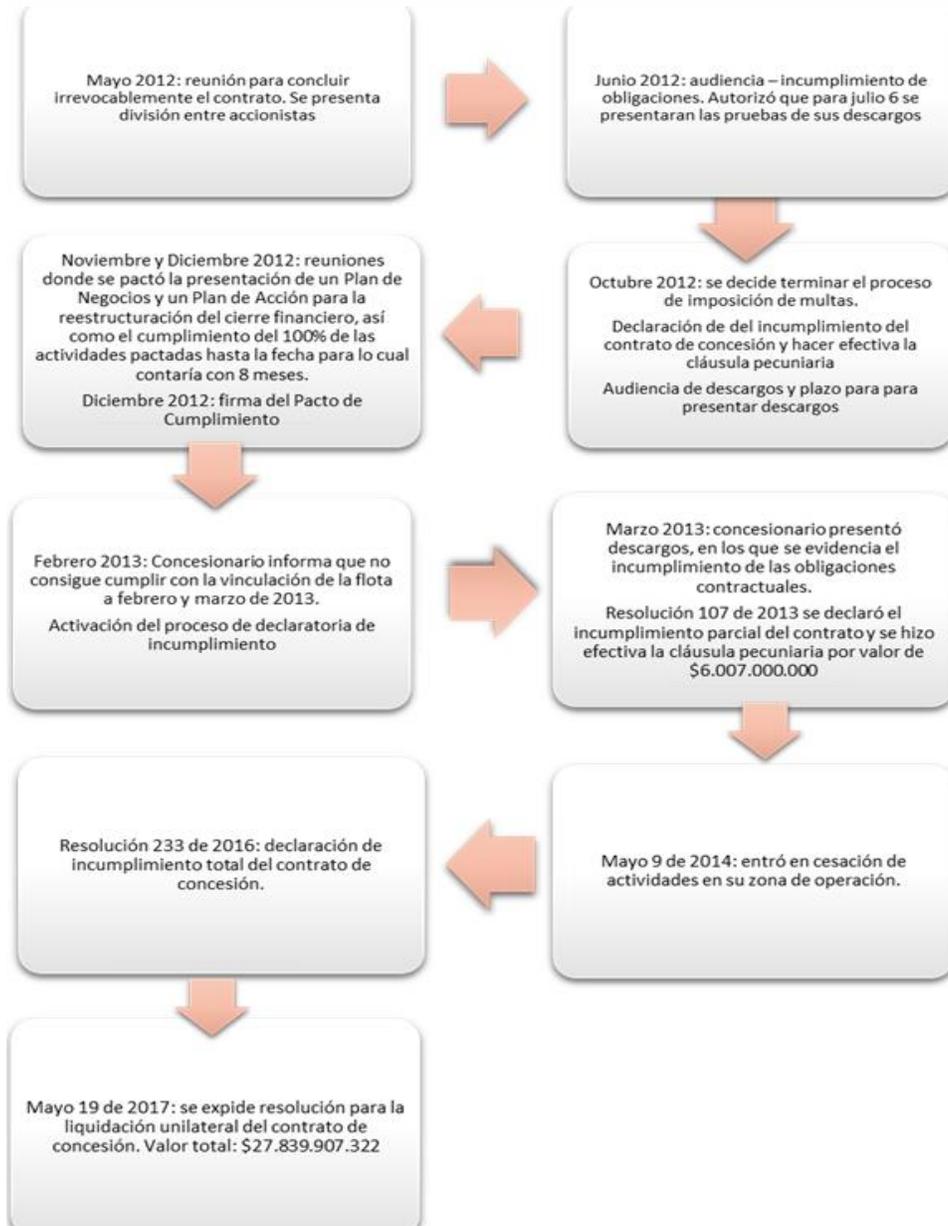
⁸⁸ Esta información puede ser consultada en CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., páginas 299-303. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf

Igualmente, se agregan los siguientes gráficos en los que se presentan las líneas de tiempo que resumen las situaciones particulares de Coobus S.A.S. y Egobus S.A.S., operadores encargados inicialmente del 35% de la operación total prevista, lo anterior con el fin de identificar los tiempos y por tanto la secuencialidad de los hechos, situaciones que han impactado directamente en la implantación del SITP, sin ser los únicos responsables de su retraso. Esto debido, a que lo acontecido con estas empresas debe servir de referente para la toma de decisiones de la administración distrital ante la posible reestructuración o reingeniería del SITP⁸⁹. Para el caso de Coobus S.A.⁹⁰, el primer inconveniente se evidencia en el año 2012, al poco tiempo de haber sido suscrito el contrato y finaliza en mayo de 2017, cinco años después, con una liquidación unilateral y el valor de \$ 27.839.907.322 que deben ser cancelados al ente gestor.

⁸⁹ La administración distrital, a través de Transmilenio S.A., ha suscrito el Convenio Interadministrativo No. 554 de 2017 con la Financiera de Desarrollo Nacional, cuyo objeto es “Aunar esfuerzos entre TM y la financiera para llevar a cabo el proceso de reingeniería del SITP-Bogotá, tomando con cuenta la situación actual, los conocimientos, experiencias y buenas prácticas en los temas técnicos, financieros y legales necesarios para obtener una mejor operación, mejores niveles de desempeño y una mayor apropiación por parte del usuario. Las partes trabajarán de manera conjunta en la ejecución del proyecto garantizando la prestación de servicios especializada que sea requerida en la reingeniería del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP - de Bogotá.” El convenio tiene previsto un plazo de ejecución de 12 meses, comprendidos entre noviembre 11 de 2017 a noviembre 9 de 2018. Adicionalmente, se suscribió el convenio 567 de 2017 con objeto “Aunar esfuerzos entre TRANSMILENIO S.A. y La Financiera de Desarrollo Nacional - LA FINANCIERA - para el desarrollo de la sostenibilidad del sistema integrado de transporte público – SITP de la ciudad de Bogotá, mediante la realización de tres (3) proyectos que permitan, mejorar los estándares de servicio al usuario durante la utilización del Sistema. Las partes trabajarán de manera conjunta en cada uno de los proyectos: (i) Prefactibilidad – Negocios Colaterales, (ii) Prefactibilidad – Administración de estaciones (iii) Diagnóstico del usuario del Sistema TransMilenio, realizando los estudios de prefactibilidad, la Estructuración técnica, legal y financiera de nuevos negocios y administración de estaciones y la nueva estrategia de comunicaciones, garantizando la prestación de servicios especializados que sea requerida en el desarrollo de estos proyectos.”, el cual se desarrollará en dos fases, durante un periodo de 19 meses. Para mayor información consultar: Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., “Informe de gestión 2017”, Bogotá D.C. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en <http://www.transmilenio.gov.co/loader.php?Servicio=Publicaciones&ITipo=WFactonA&IFuncion=visualizar&id=14535&bd=m>.

⁹⁰ “(...) además de la ausencia de gobernabilidad, incurrió según la superintendencia, en falta de definición del plan de negocios que garantizara el cierre financiero, capital suscrito y pagado con inconsistencias, cuentas por cobrar a los accionistas en mora superior a 322 días e inobservancia al pacto de cumplimiento suscrito con Transmilenio S.A.” Personería de Bogotá D.C., “Revisión a la gestión pública de la Secretaría de Movilidad y Transmilenio S.A. en lo relacionado con el funcionamiento del SITP “provisional”, abril de 2017, Bogotá D.C., página 8. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en <http://www.transmilenio.gov.co/loader.php?Servicio=Publicaciones&ITipo=WFactonA&IFuncion=visualizar&id=14292&bd=m>.

Figura 6. Línea de tiempo, caso Coobus S.A.S.

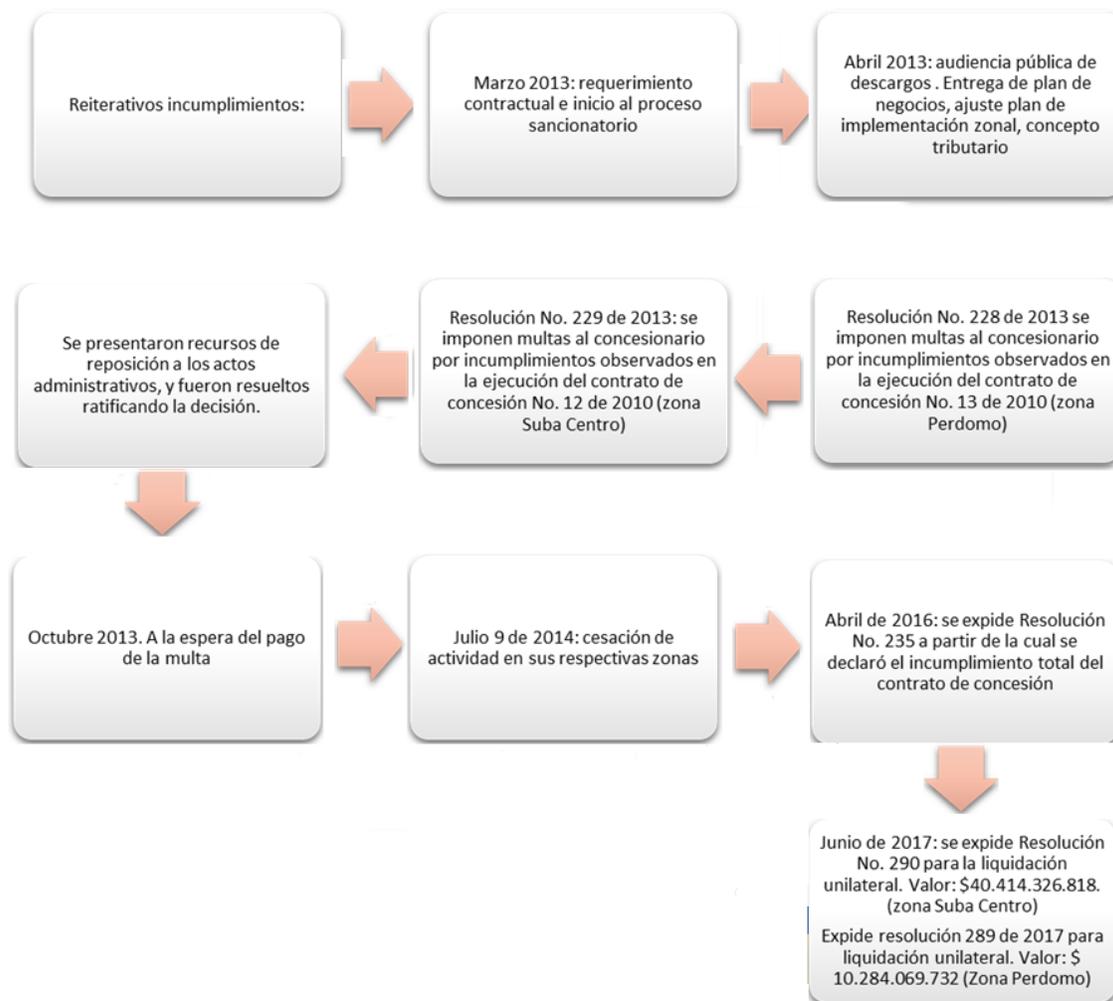


Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

Respecto a la situación de Egobus S.A.S⁹¹, su caso inicia a partir de reiterados incumplimientos por lo que el primer inconveniente fue documentado en mayo de 2013 con el requerimiento contractual e inicio del proceso sancionatorio y culminó en junio de 2017, cuatro años después, igualmente con la liquidación unilateral y un valor total de \$50.698.396.550, por cancelar.

⁹¹ “(...) fue sancionada por falta de gobernabilidad y presuntas irregularidades referentes al pago de rentas a los propietarios, obligaciones relacionadas con la operación, retraso en la vinculación de la flota, pago de conductores, omisión en la entrega de la información financiera, entre otros incumplimientos.” PERSONERÍA DE BOGOTÁ D.C., “Revisión a la gestión pública de la Secretaría de Movilidad y Transmilenio S.A. en lo relacionado con el funcionamiento del SITP “provisional”, abril de 2017, Bogotá D.C., página 7. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en <http://www.transmilenio.gov.co/loader.php?!Servicio=Publicaciones&ITipo=WFactonA&IFuncion=visualizar&id=14292&bd=m>.

Figura 7. Línea de tiempo, caso Egobus S.A.S.

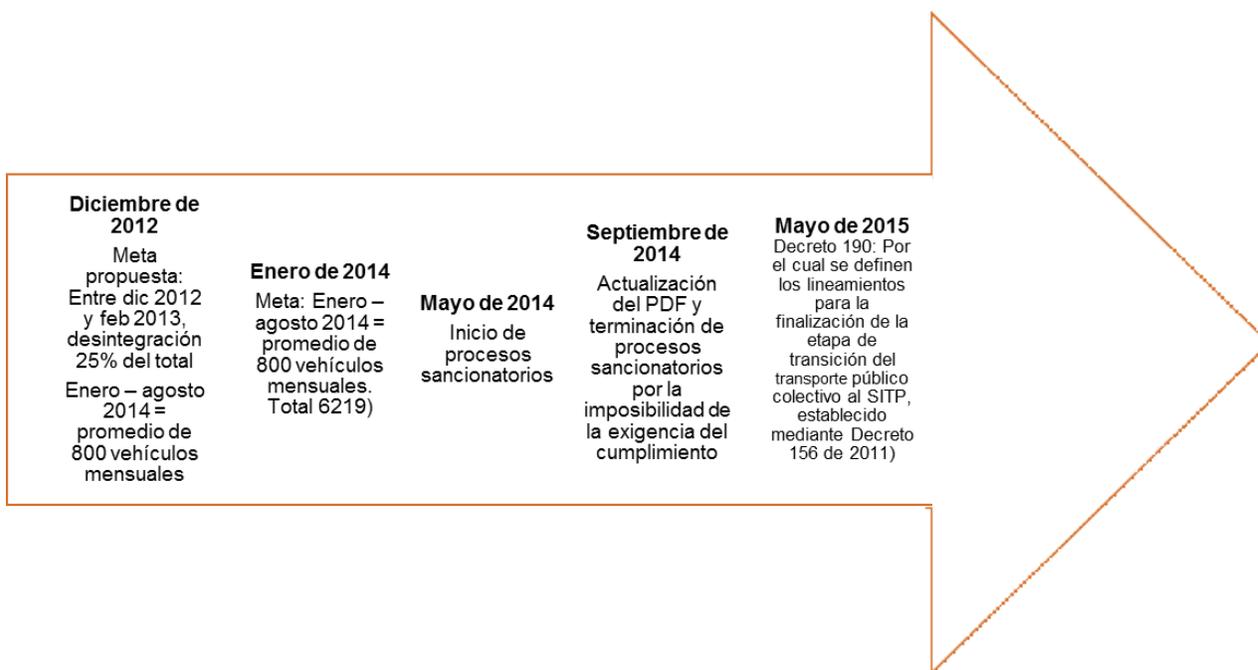


Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

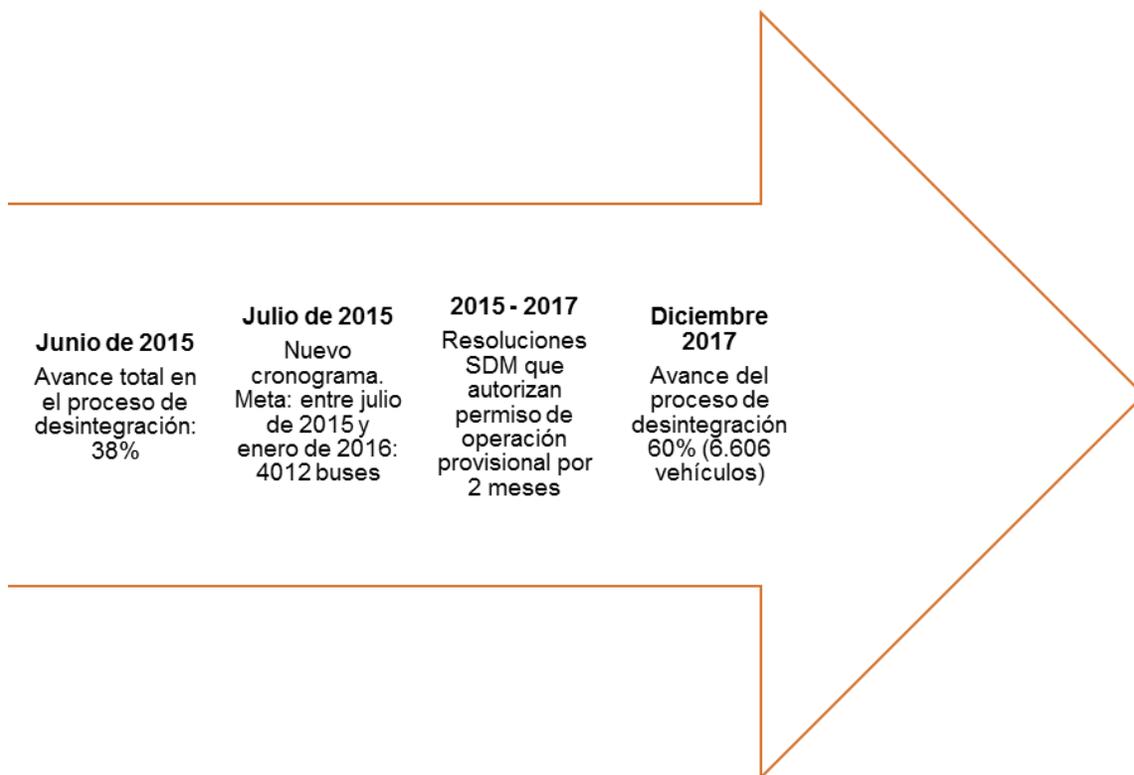
Otro asunto que ha llamado la atención, es el relacionado con el proceso de desintegración física de vehículos el cual, a 2017, llega a un porcentaje de avance del 60%, de acuerdo a la información auditada por este organismo de control. El cronograma acordado para esta actividad, ha sido modificado en varias ocasiones desde el año 2012, sin llegar aún a un 100%, por lo que actualmente la Secretaría Distrital de Movilidad ha venido expidiendo cada dos meses resoluciones que

permiten la operación del SITP Provisional. Para mayor detalle, a continuación se presentan los ajustes y avances que se han venido alcanzando.

Figura 8. Tiempos y avances del Plan Desintegración Física – PDF. 2012-2017⁹²



⁹² La línea de tiempo fue construida a partir de las siguientes fuentes: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de auditoría de desempeño Secretaría Distrital de Movilidad S.D.M. y Empresa de Transporte del Tercer Milenio- Transmilenio S.A.” PAD 2015, octubre de 2015, Bogotá D.C., páginas 37-41. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2015/JL-DC/Desempe%C3%B1o/D_SDM_Y_TM.pdf; “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., páginas 299-303. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf



Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

Sobre el tema, se puede destacar la demora en la obtención de resultados, que se evidencia en la línea de tiempo debido a que sólo hasta el año 2015 fue posible agilizar el proceso de desintegración física, sino que sólo en dos años ha sido posible conseguir avances de casi el 40%. Para mayor detalle, se presenta una tabla con la información auditada respecto al avance que se ha alcanzado en este punto.

Tabla 9. Avance proceso de desintegración física de vehículos - SITP

AVANCE PROCESO DE DESINTEGRACIÓN FÍSICA DE VEHÍCULOS - SITP															
ITEM	2013			2014			2015			2016			2018		
	PROG	EJEC	% EJEC	PROG	EJEC	% EJEC	PROG	EJEC	% EJEC	PROG	EJEC	% EJEC	PROG	EJEC	% EJEC
Desintegración física de vehículos de servicio público (Chatarización)	7.650	1.904	24,8	8.974	3.517	39,2	8.974	3.748	42	10.935	6.366	58	10935	6606	60

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública⁹³

2.3.2 Componente troncal

Antes de iniciar, es de anotar que este componente cuenta con varios Documentos Conpes que dan directrices adicionales a las que se mencionan en la normatividad distrital, lo anterior teniendo en cuenta su característica emblemática en la implantación de los sistemas de transporte masivo y como alternativa a la dificultad económica que presentaba el proyecto de la PLMB.

⁹³ Esta tabla fue construida a partir de los siguientes documentos: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de auditoría especial. Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A.” Periodo II, PAD 2013, octubre de 2013, Bogotá D.C., página 9. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://intranet.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Documentos/Informes/AuditoriaGubernamental/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2013/Especial/AGEIME_TRANSMILENIO_Periodo%20II.pdf; CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de auditoría especial. Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A.”, periodo III, PAD 2014, diciembre de 2014, Bogotá D.C., página 18. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2014/Especial/AGEIME_TransMilenio_Periodo%20III.pdf; CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de auditoría de desempeño Secretaría Distrital de Movilidad S.D.M. y Empresa de Transporte del Tercer Milenio- Transmilenio S.A.” PAD 2015, octubre de 2015, Bogotá D.C., página 69. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2015/JL-DC/Desempe%C3%B1o/D_SDM_Y_TM.pdf; CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. PAD 2016, junio de 2016, Bogotá D.C., página 217. Tomado el 3 de septiembre de 2018 de http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2016/EN-JN/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO110%20-%20Periodo%20I.pdf; CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., páginas 299. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf

El componente troncal cuenta con la siguiente flota: “Fase I presta el servicio de operación con una flota de 762 vehículos de los cuales 10 son articulados y 762 biarticulados; Fase II utiliza una flota de 622 vehículos, 552 articulados y 70 alimentadores; Fase III utiliza una flota de 1.477 vehículos, 197 alimentadores, 119 articulados, 299 biarticulados y 262 padrones duales, para conformar una flota total troncal de 2.871 vehículos.”⁹⁴

Lo anterior, operado por los siguientes actores:

Figura 9. Información de operadores Fase I y Fase II de Transmilenio⁹⁵



Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Respecto a los principales actores, a continuación se expone información contenida en el informe de la auditoría de desempeño realizada a Transmilenio S.A., en el marco del Plan de Auditoría Distrital 2016. Se resalta, que en el marco del seguimiento realizado por la Contraloría de Bogotá S.A., los concesionarios con corte a la vigencia 2015, habían excedido las condiciones de kilometraje establecidas en los contratos⁹⁶.

⁹⁴ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2018, julio de 2018, Bogotá D.C., página 291. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf

⁹⁵ La gráfica fue construida a partir de la información relacionada en el documento: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de auditoría de desempeño. Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2016”, noviembre de 2016, Bogotá D.C., página 8. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2016/JL-DC/Desempe%C3%B1o/D_TRANSMILENIO_CODIGO122_Periodo%20III.pdf.

⁹⁶ El otrosí de mayo de 2013, cláusula 21 establece “ (...) que la etapa de reversión se inicia en el momento en el que el kilometraje en servicio promedio de uso de la flota alcance 1.090.000 kilómetros, igualmente se estableció que de manera inmediata se debía hacer entrega de los bienes que conforman el área de soporte técnico en calidad de reversión y del área de garajes en calidad de devolución,

Tabla 10. Promedio kilometraje Flota Fase I y II

Fase/ Ccesionario	Promedio de kilometraje flota
FASE I	
CIUDAD MOVIL	939.767
EXPRES DEL FUTURO	1.085.849
METROBUS	1.097.598
SI99	1.012.402
FASE II	
CONNEXION MOVIL	860.325
SOMOS K	849.416
TRANSMASIVO	810.882

Fuente: Contraloría de Bogotá D.C., “Informe de auditoría de desempeño. Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2016”, noviembre de 2016, Bogotá D.C., página 8.

Con ello, la Contraloría de Bogotá D.C., llamó la atención desde el 2016 respecto a la mora que tenía la empresa para iniciar el proceso de reversión. La licitación para la adquisición y la operación de la nueva flota de buses se encuentra en proceso, el cual fue reanudado el 30 de agosto de 2018 luego de la suspensión realizada el 31 de julio de 2018, con el propósito de que sea adjudicado el 2 de noviembre de 2018.

Para finalizar esta descripción del sistema de transporte, a continuación se presenta un gráfico, con cifras, a partir del cual la Administración Distrital presenta una radiografía con corte a abril de 2018:

todo lo cual se debía surtir en termino de 30 días y a la fecha no se ha iniciado esta etapa.” CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de auditoría de desempeño. Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2016”, noviembre de 2016, Bogotá D.C., página 8. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2016/JL-DC/Desempe%C3%B1o/D_TRANSMILENIO_CODIGO122_Periodo%20III.pdf.

Figura 10. Estado del Sistema Integrado de Transporte Público en Bogotá D.C. Abril de 2018



Fuente: Congreso y feria internacional de transporte de pasajeros: Movilidad y Transporte 2018. Presentación realizada por la Dra. María Consuelo Araujo, Gerente General de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A., abril 4 al 6 de 2018, Bogotá D.C.

2.3.3 Cable aéreo: Transmicable

En atención al cable aéreo, es necesario señalar que a la fecha la Contraloría de Bogotá D.C., ha realizado seguimiento a su implantación por lo que fue mencionado en varios informes de auditoría. No obstante, la información ha estado asociada a la evaluación realizada, sin contar con resultados de impacto fiscal.

En el PAD 2014, en el marco de la ejecución del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana”, fue mencionado teniendo en cuenta que fue incluido en el proyecto de inversión 7251 “Gestión de Infraestructura del Transporte Público”

“Con este proyecto se construye la infraestructura física soporte del Sistema Integrado de Transporte. Las vigencias futuras destinadas a financiar la construcción de las troncales de la fase III. Al igual se está incluyendo los recursos necesario para adelantar el Plan Integrado de Movilidad, que incluye: Metro ligero, cable aéreo, troncales sistema Transmilenio, ampliación estaciones y portales sistema TM.”⁹⁷

⁹⁷ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de auditoría de regularidad. Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2014, mayo de 2014, Bogotá D.C., página 171. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en 56

Continuando con el seguimiento, en el PAD 2015 se mencionó que la entidad sólo reportó el acompañamiento realizado a los procesos de licitación, debido a que para ese momento se contemplaba la construcción del Cable Aéreo Ciudad Bolívar y San Cristóbal.

Posteriormente, en el PAD 2016 este organismo de control evaluó el Contrato Interadministrativo No. 325 de 2015, suscrito el 23 de junio de 2015 con la Financiera de Desarrollo Nacional, cuyo objeto establecía estar “Asociado a la estructuración financiera y legal del proyecto cable Aéreo San Cristóbal y el acompañamiento en la promoción y desarrollo del proceso de licitación de conformidad con los términos y condiciones establecidos”, por valor de \$2.500.000.000 y un plazo de ejecución de 13 meses. Sobre esta evaluación, en el informe se mencionó la realización de un pago, correspondiente al 30% por la entrega del plan de trabajo y cronograma, así como la entrega del primer informe que a la fecha del informe de auditoría se encontraba en revisión por parte de Transmilenio S.A., debido a que el valor de la tarifa técnica estaba contemplado en \$9.320. En tanto, el proyecto del Cable Aéreo de Ciudad Bolívar se encontraba contratado en etapa de diseño.⁹⁸

A la fecha las características del Transmicable de Ciudad Bolívar, son las siguientes de acuerdo al Instituto de Desarrollo Urbano:

Tabla 11. Características de Transmicable Ciudad Bolívar⁹⁹

ÍTEM	CARACTERÍSTICA
Población beneficiada	700.000 habitantes
Capacidad	3600 p/h sentido
Recorrido	3.4 km
Duración recorrido	13 minutos
No. de estaciones	4
No. de torres	24
No. Cabinas	163
Velocidad en la línea	50 km/h

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2014/Regular/Ciclo%20ENERO-MAYO/AGEIMR_TRANSMILENIO.pdf.

⁹⁸ Esta información fue reportada por la CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., en el informe de auditoría de regularidad realizada a la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO- TRANSMILENIO S.A., en el PAD 2016.

⁹⁹ La tabla fue construida a partir de la información presentada por la Dra. Yaneth Rocío Mantilla, Directora del Instituto de Desarrollo Urbano, durante el Congreso y Feria Internacional de Transporte de Pasajeros. Movilidad y Transporte 2018, realizado en Bogotá D.C., entre abril 4 al 6 de 2018. Para mayor información consultar <https://feriamovilidadytransporte.com/?d=m/n/1&i=1>.

De acuerdo a la información presentada en medios de comunicación¹⁰⁰, el proyecto del cable inició en 2008, sin embargo fue en el año 2014 cuando se inició el proceso de licitación y en junio de 2015 se adjudicó el contrato a la Unión Temporal Cable de Bogotá, integrada por Doppelmayr Colombia SAS, Constructora Colpatria, S. A. e Icein Ingenieros Constructores SAS. En el mes de noviembre se firmó el acta de inicio de las obras y hasta septiembre de 2016 se anunciaron oficialmente el comienzo de trabajos. En mayo de 2018 fue adjudicado el proceso de licitación (TMSA-LP-04-2018), para la operación y el mantenimiento al Consorcio Cable Móvil. El consorcio está conformado por la firma chilena TRANSDEV y por la empresa colombiana FANALCA.

2.3.4 Primera Línea del Metro de Bogotá¹⁰¹

La Primera Línea del Metro de Bogotá se constituye en uno de los proyectos del sistema de movilidad con mayores atrasos de la ciudad, si se tiene en cuenta que la primera propuesta para su construcción data de 1942 cuando durante la administración de Carlos Sanz de Santamaría, se decidió promover el primer estudio, aunque desistió de la idea debido a los costos económicos. Luego, mandatarios como Gustavo Rojas Pinilla y otros alcaldes como Andrés Rodríguez, intentaron retomar el proyecto pero no fue posible llevarlo a cabo.

En 1961, Jorge Gaitán Cortés planteó la propuesta de construir el metro a partir de *“(...) trazado de tramos subterráneos y elevados, con una extensión de 93 kilómetros a lo largo de la avenida Caracas, desde la calle 66 hasta la calle 22 sur. El plan de Gaitán Cortés contemplaba 15 estaciones y tres firmas colombianas alcanzaron a interesarse por la propuesta.”*¹⁰² Esta propuesta tampoco llegó a realizarse, por lo que en adelante se presentaron proyectos durante las administraciones de Alfonso Palacio Rudas, Luis Prieto Ocampo, siendo finalmente Hernando Durán Dussán quien creó la Empresa Metro con el apoyo de Fedesarrollo. Esta idea tampoco llegó a implementarse, a pesar de contar con estudios de costos y cinco alternativas de trazado.

¹⁰⁰ Periódico El Espectador, “Cable aéreo a Ciudad Bolívar: empiezan obras tras ocho años de espera”, septiembre 12 de 2016, Bogotá D.C. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/cable-aereo-ciudad-bolivar-empiezan-obras-tras-ochos-años-articulo-654413>.

¹⁰¹ El recorrido histórico corresponde a un resumen de la información presentada en el siguiente documento de prensa: Periódico El Espectador, “La eterna idea del metro para Bogotá”, septiembre 27 de 2017, Bogotá D.C. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/la-eterna-idea-del-metro-para-bogota-articulo-715349>.

¹⁰² Periódico El Espectador, “La eterna idea del metro para Bogotá”, septiembre 27 de 2017, Bogotá D.C. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/la-eterna-idea-del-metro-para-bogota-articulo-715349>.

Es así como en siguientes administraciones (Andrés Pastrana, Juan Martín Caicedo, Jaime Castro) plantearon la posibilidad de contar con el apoyo de la nación, asunto que no llegó a concretarse debido a que las administraciones nacionales priorizaron otros asuntos públicos.

Fue hasta la administración nacional de Ernesto Samper que el Departamento Nacional de Planeación contrató un estudio para la búsqueda de estrategias financieras, adicional a este insumo durante la administración distrital de Antanas Mockus se ideó el Plan Maestro de Transporte Público y el Sistema Integrado de Transporte Público, el cual incluía el modo férreo.

Posteriormente, fue Samuel Moreno¹⁰³ quien revivió la propuesta del metro a partir de un contrato con una firma española cuyo resultado fue la propuesta de cuatro rutas con trazados de sur a norte y oriente a occidente. Sin embargo, se dio prioridad a Transmilenio, por lo que la idea fue retomada por Gustavo Petro:

“(…) la Administración Distrital 2012-2016, “Bogotá Humana” consagró como proyecto prioritario la construcción e integración de la red férrea como eje estructurador del Sistema de Transporte Público para que la ciudadanía contara con un servicio público de calidad, equidad y ambientalmente sostenible; previó la construcción del metro pesado, dentro de la cual se encuentra la Primera Línea del Metro.”¹⁰⁴

Durante su administración se contrataron estudios, *“(…) se estableció que la línea será totalmente subterránea con una longitud de 27.06 KMS y un ramal técnico de 4.5 KMS que conecta el Portal de la Américas con el patio taller.”¹⁰⁵* En la ficha técnica, se definen las siguientes características: Longitud: 27 kms; Número de estaciones: 27; inicio: portal américas; final: calle 127; Recursos ejecutados con cargo al PMLB: \$7.419,14 millones.

¹⁰³ “(…) Línea Metro iría desde el Portal de las Américas hasta la calle 100 con carrera 11 y después que iría hasta la calle 127 con carrera 11 y de que en algunos productos se contempla el trazado inicial y en otros con la extensión hasta la calle 127.

La administración afirma que el trazado depende del Presupuesto, es decir de los aportes de la Nación y del Distrito. Con ese presupuesto sólo alcanza para construir hasta la calle 100, pero se han contemplado otras fuentes, como los desarrollos inmobiliarios y el cambio de norma en algunos sectores.” CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral – Modalidad regular. Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A.” PAD 2010, Bogotá D.C., junio de 2010. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://intranet.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Documentos/Informes/AuditoriaGubernamental/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2010/CicloI/TransMilenio.pdf.

¹⁰⁴ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de auditoría de regularidad. Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A.” PAD 2016, junio de 2016, Bogotá D.C., página 200. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2016/EN-JN/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO110%20-%20Periodo%20I.pdf.

¹⁰⁵ CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., “Informe de auditoría de regularidad. Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A.” PAD 2016, junio de 2016, Bogotá D.C., página 199. Tomado el 3 de septiembre de 2018 en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2016/EN-JN/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO110%20-%20Periodo%20I.pdf.

Durante la administración de Enrique Peñalosa, “Bogotá Mejor para Todos”, se han avanzado con las siguientes tareas¹⁰⁶:

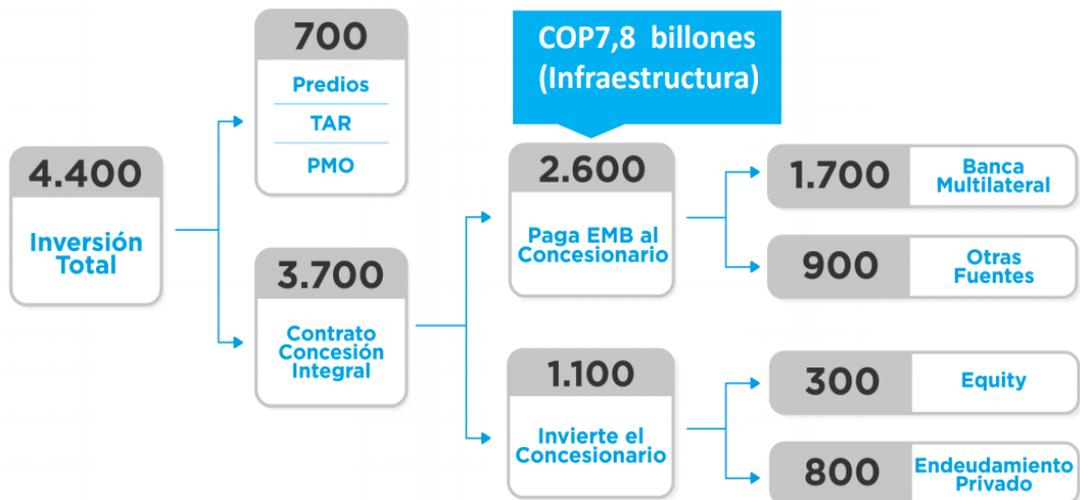
- ✓ Creación de la Empresa Metro S.A. (mayo de 2016)
- ✓ Aprobación del Documento Conpes 3882 (enero de 2017)
- ✓ Viabilidad de la obra (mayo de 2017)
- ✓ Aval fiscal, declaración de importancia estratégica, aprobación de vigencias futuras hasta 2041 por \$ 6 billones de pesos. (septiembre de 2017)
- ✓ Nación compromete vigencias futuras por \$15,1 billones de pesos (noviembre de 2017)
- ✓ Se suscribe convenio de cofinanciación entre Nación y Distrito (noviembre de 2017)
- ✓ Se conforma nueva junta directiva de la Empresa Metro S.A., como requisito para iniciar el proceso de contratación (abril de 2018)
- ✓ Se define modelo de licitación, se realiza el proceso de socialización (abril de 2018)
- ✓ Conpes autoriza a la Nación para dar visto bueno a la Empresa Metro S.A., para pedir créditos hasta por \$7,8 billones y financiar el proyecto. (mayo de 2018)
 - US\$ 600 millones – Banco Interamericano de Desarrollo
 - US\$ 600 millones – Banco Mundial
 - Euros \$ 400 millones – Banco Europeo de Inversiones
- ✓ La Comisión Interparlamentaria de Crédito Público del Congreso avala a la Nación para que autorice al Distrito para hacer operaciones de crédito con la banca multilateral. (mayo de 2018)

En la nota de prensa también se detalla el siguiente resumen de la estructura financiera del proyecto:

¹⁰⁶ Esta información corresponde a la infografía que se encuentra en el siguiente documento de prensa: Periódico El Espectador, “¿Qué hay y qué falta para asegurar el metro?”, junio 11 de 2018, Bogotá D.C. Tomado el 13 de junio de 2018 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/que-hay-y-que-falta-para-asegurar-el-metro-articulo-793766>.

Figura 11. Estructura financiera Primera Línea de Metro de Bogotá – junio de 2018

Estructura Financiera PLMB (US Millones)

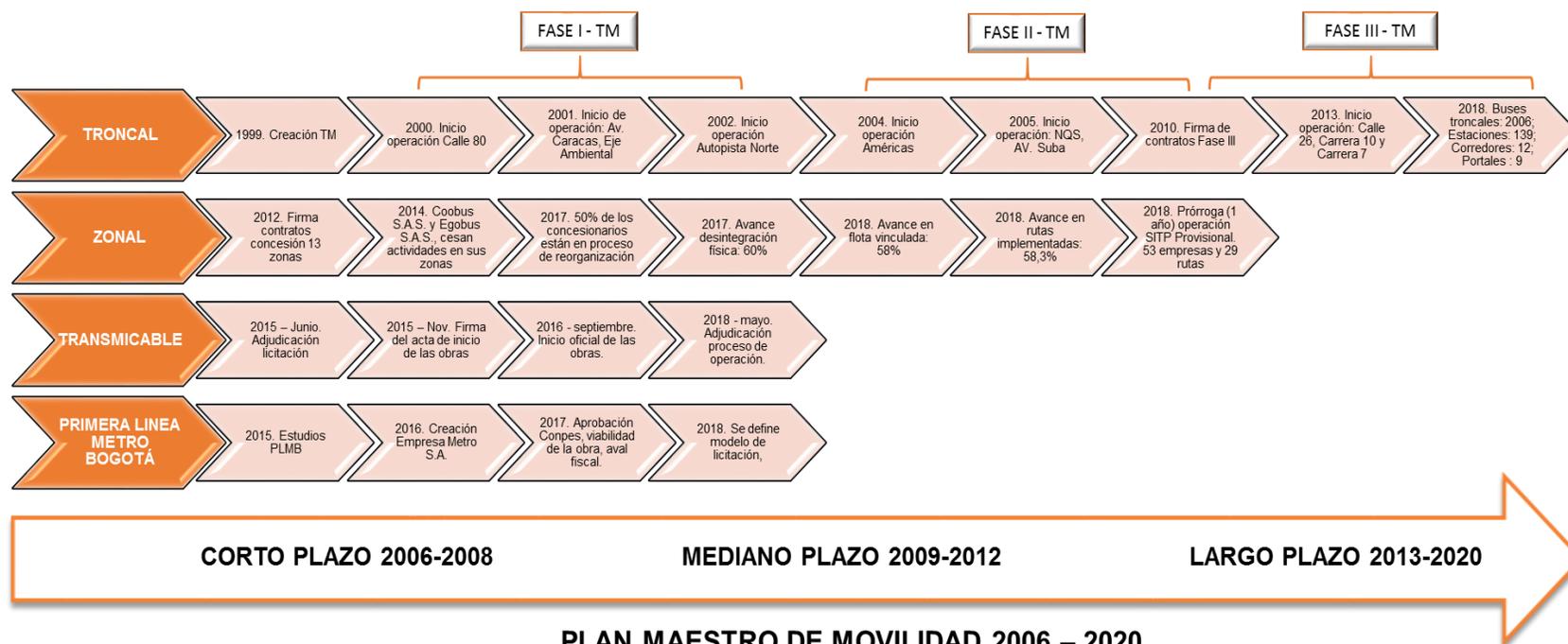


(Cifras aproximadas calculadas con tasa de cambio \$3.000/1 US)

Fuente: Empresa Metro de Bogotá

Con esta información se completa el resumen del estado de avance de los principales proyectos que se contemplan en el Sistema Integrado de Transporte Público del Distrito Capital. A manera de resumen se presenta una línea de tiempo de la implantación del SITP y de su estado de avance, hasta la administración de la “Bogotá Humana”, y con información de los datos auditados con corte al primer semestre de 2018, como punto de partida de la evaluación fiscal del Plan Maestro de Movilidad con énfasis en el SITP que se expone a continuación.

Figura 12. Resumen estado implementación del SITP, a partir de los informes de auditoría de la contraloría de Bogotá D.C.



PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD 2006 – 2020
SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO 2009

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

3. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL EN EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO (SITP), EN EL MARCO DEL PROGRAMA “MEJOR MOVILIDAD PARA TODOS” DEL PLAN DISTRITAL DE DESARROLLO “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”.

La evaluación realizada del proyecto prioritario “Transporte público integrado y de calidad” como estrategia para alcanzar los objetivos del programa “Mejor Movilidad para Todos”, que contempla los objetivos de la política de movilidad respecto al avance del SITP, como sus metas, ejecución y resultados, tiene el propósito de determinar el logro de los objetivos y metas, así como la eficiencia y efectividad de la gestión del Distrito.

La intervención del Plan de Desarrollo en la política pública del sector de movilidad, incluye, tanto lo estratégico como la asignación de recursos financieros de inversión. De ahí, que la meta es la cuantificación del objetivo que se espera alcanzar en los cuatro años del Plan, con los recursos necesarios previstos, por lo que, se tienen metas de resultado (Programas del Plan), que buscan modificar la percepción de los usuarios frente al sistema que era de un escaso 19% y su propuesta es subir a un 30% de satisfacción de los usuarios del SITP y las metas de producto (Proyectos prioritarios y de inversión), relacionadas con la forma como se piensa solucionar el problema o las condiciones para aprovechar la potencialidad, es decir, cómo se van a enfrentar las causas que generan dicha situación problemática o la potencialidad, siendo estas:

- Revisión e implementación del 100% de los servicios troncales y rutas zonales
- Diseño y puesta en marcha del 100% del Plan Anti evasión en el Sistema de Transporte Público
- Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público (LB= 43%)
- Alcanzar 170 km de troncales (construir 57 km nuevos de troncal)
- Avanzar en el 30% de la obra civil del proyecto de la primera línea del metro en su Etapa I
- Reconfiguración de 8 km de troncales (Etapa II, Av. Caracas)

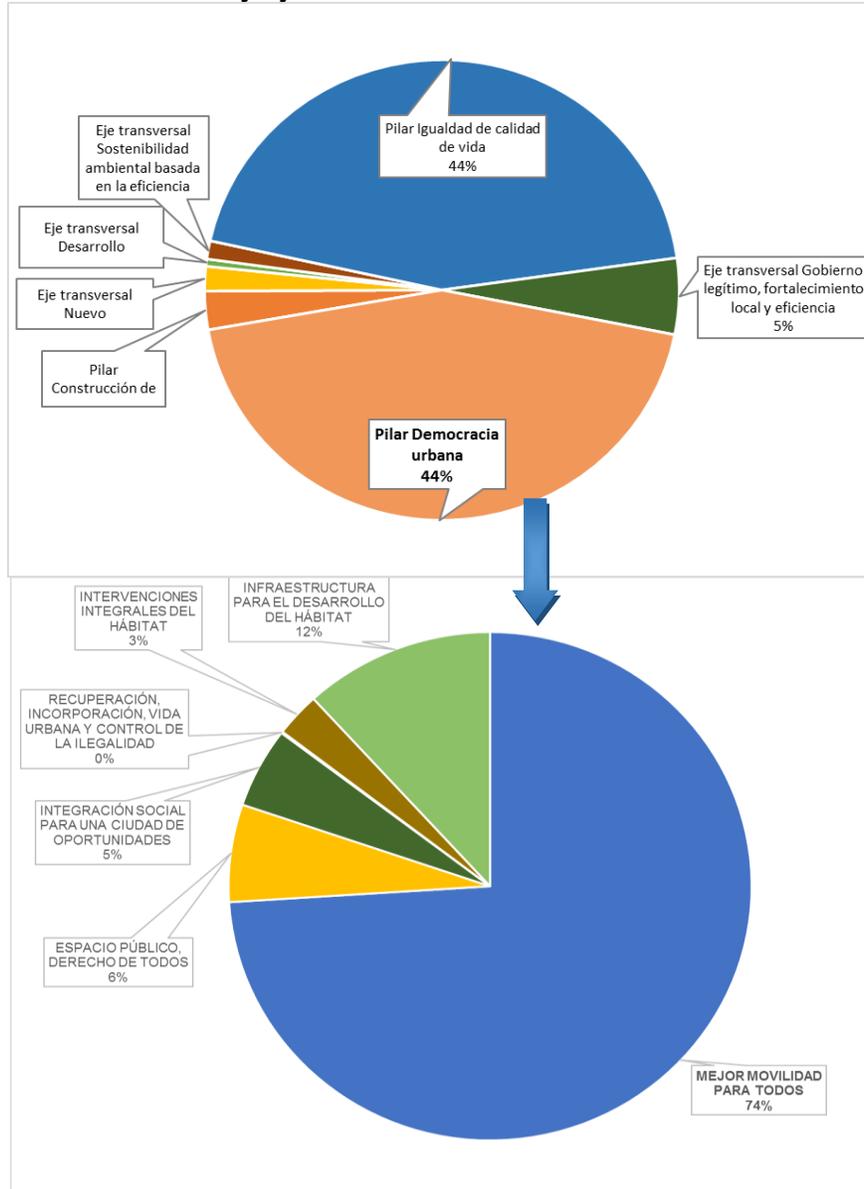
3.1 POLÍTICA DE MOVILIDAD EN EL PLAN DE DESARROLLO (2016- 2020) “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”

La participación de la política de movilidad en el Plan de Desarrollo (2016- 2020) “Bogotá Mejor para Todos” se registra en uno de sus tres pilares y en tres ejes transversales:

- 1) Pilar Democracia Urbana, específicamente en el programa “Movilidad para todos” y el de mayor peso en todo el Plan de Desarrollo.
- 2) Eje Transversal Nuevo Ordenamiento Territorial, particularmente en el programa “Articulación regional y plan integral de transporte”.
- 3) Eje Transversal Sostenibilidad Ambiental basada en la Eficiencia Energética, concretamente en el programa “Ambiente sano para la equidad y disfrute del ciudadano”.
- 4) Eje Transversal Gobierno Legítimo, Fortalecimiento Local y Eficiencia, en los programas “Transparencia, gestión pública y servicio a la ciudadanía”, “Modernización institucional”, y “Gobierno y ciudadanía digital”.

En el gráfico se observa, la participación de cada uno de los Pilares y Ejes en el Plan Plurianual de Inversiones del PDD considerando la financiación sin los recursos de las Asociaciones Público Privadas (APP), en el cual, el Pilar Democracia Urbana tiene el 43% de los recursos, de los que se programaron el 74% para el programa “Mejor Movilidad para Todos”, estos corresponden al 33% del total del Plan de Desarrollo, por lo tanto, en este programa se realizará una tercera parte de la inversión.

Gráfica 3 Distribución Pilares y Ejes en el Plan Plurianual de Inversiones del PDD 2016-2020



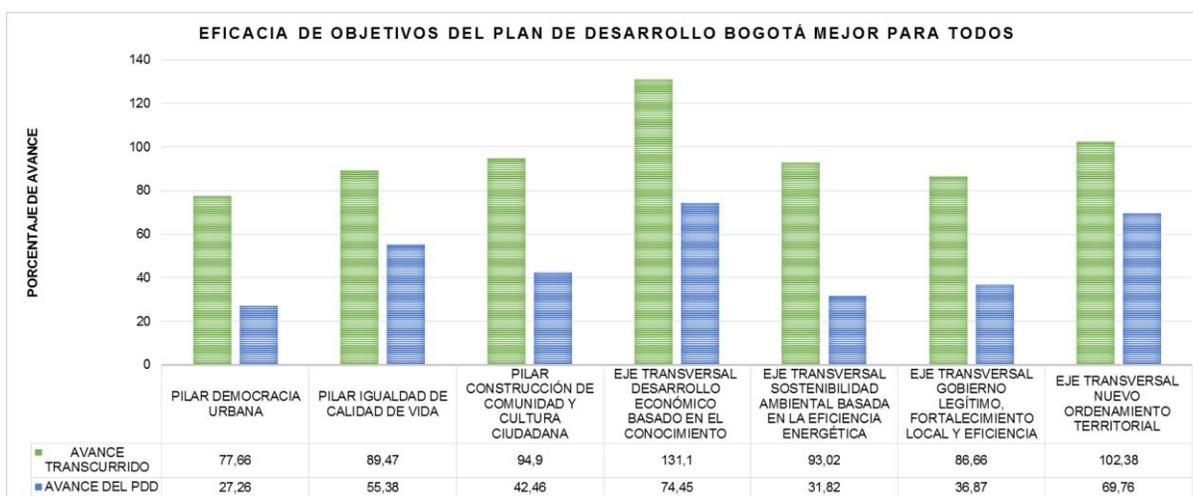
Fuente: archivos planos: 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent. SEGPLAN.
Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Además, el sector movilidad tiene programado recursos de financiación que se espera obtener a través de las APP, alcanzando el 48,6% del total del PDD que se

estima invertir, incluidos estos recursos. Si no se considera la financiación privada, la participación del sector se reduce a 43,19%, teniendo en cuenta que de los \$13 billones proyectados con APP dentro del PDD, el 77% se destina a proyectos de movilidad, los otros sectores son Gobierno, Gestión Pública y Salud, el sector Movilidad, también cuenta con una mayor participación de recursos asignados en el Eje Nuevo Ordenamiento Territorial, con un porcentaje del 87,25% del total del presupuesto destinado al Eje y en el Eje Transversal Gobierno Legítimo, Fortalecimiento Local y Eficiencia, con un 25,68%.

La ejecución del Plan de Desarrollo ha logrado un grado de eficacia de sus objetivos del 41,90%, con la ejecución del 24,7% de los recursos del plan de inversiones y frente a lo recorrido del Plan a diciembre de 2017 logró el 85,95% de sus objetivos, con el compromiso del 90,7% de recursos.

Gráfica 4 eficacia de objetivos del PDD BMPT 2016-2020



Fuente: archivos planos: 02_AvanceFisico_20171231, 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent. SEGPLAN.

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

En el logro de los objetivos propuestos en cada uno de los pilares y ejes, el Pilar Democracia Urbana presenta la menor eficacia de la gestión de la Administración Distrital, tanto en el avance de lo transcurrido como del Plan. Por lo tanto, es la de menor aporte al objetivo del plan de desarrollo.

El Pilar Democracia Urbana tiene como objetivo aumentar el espacio público y la infraestructura urbana para el disfrute, en igualdad de condiciones, de los

habitantes de la ciudad, en el cual el programa “Mejor Movilidad Para Todos” contribuye porque mejora la calidad y accesibilidad a la movilidad para todos los usuarios: peatones, ciclistas, usuarios del transporte público colectivo e individual y usuarios del transporte privado, el eje estructurador de este programa es el Sistema Integrado de Transporte Masivo, compuesto por Transmilenio y Metro, donde se pretende ampliar la red de troncales y optimizar el sistema operacional mejorando la cobertura y la calidad del servicio; contratar y dar inicio a la construcción de la primera línea; promover la adecuada integración y coordinación con proyectos regionales y potenciar las redes de transporte masivo como catalizadores de la renovación urbana.

El programa “Mejor Movilidad Para Todos”, tenía programado en el PDD \$21.647.048 millones para el cuatrienio (sin tener en cuenta los recursos de las APP), de los cuales, en lo transcurrido a 2017 se le asignaron \$3.933.528 millones y se ejecutó el 84,1%, esto es \$3.308.655 millones, el 15,3% para todo el plan. Lo que evidencia un rezago significativo, a lo que suma el hecho de que no se ha suscrito aún ningún contrato de APP para los proyectos que buscan financiarse con recursos privados.

Situación que se refleja en los resultados del sector, que analizados al 30 de junio de 2018, muestra los peores del Plan Financiero del Plan de Desarrollo, la ejecución total de compromisos para los sectores, es del 62,1%. La mayor ejecución de compromisos se da en el sector de mujer con el 84,8%, correspondiente a \$66.157 millones de \$78.031,7 millones de presupuesto de gastos programado. Entre tanto, la menor ejecución de compromisos corresponde al sector movilidad, el cual tiene asignado el 31,4% hasta la vigencia 2018, el mayor monto de recursos del Distrito (\$11,3 billones), ejecutando el 41,1% de su presupuesto, siendo el más bajo de todos los sectores. Por lo que aun dispone de 6,6 billones sin ejecutar, casi la mitad de recursos de los que dispone el Distrito para la mitad del año 2018.

El sector movilidad que tiene la mayor asignación de recursos disponibles en lo recorrido al 2018, a su vez, presenta las más baja ejecución de compromisos al 30 de junio de 2018.

Cuadro 1 Programación y ejecución de recursos Sectores PDD BMPT

Millones de pesos

SECTOR	PROG REC RECORRIDO	PART PROG	EJEC REC RECORRIDO	PART EJEC	EJEC RECORRIDO
Gestión Jurídica	26.068	0,1%	17.629	0,1%	67,6%

SECTOR	PROG REC RECORRIDO	PART PROG	EJEC REC RECORRIDO	PART EJEC	EJEC RECORRIDO
Sector Planeación	58.523	0,2%	47.902	0,2%	81,9%
Mujeres	78.032	0,2%	66.157	0,3%	84,8%
Otras entidades distritales	79.224	0,2%	59.393	0,3%	75,0%
Sector Hacienda	177.272	0,5%	115.697	0,5%	65,3%
Desarrollo económico, industria y turismo	198.264	0,6%	145.023	0,6%	73,1%
Gobierno	215.531	0,6%	181.023	0,8%	84,0%
Gestión pública	296.724	0,8%	223.137	1,0%	75,2%
Ambiente	509.588	1,4%	317.245	1,4%	62,3%
Seguridad, Convivencia y Justicia	1.053.420	2,9%	644.005	2,9%	61,1%
Cultura, recreación y deporte	1.816.150	5,0%	1.141.684	5,1%	62,9%
Integración social	2.553.979	7,1%	2.050.543	9,2%	80,3%
Hábitat	3.209.775	8,9%	2.114.864	9,4%	65,9%
Salud	5.859.214	16,3%	3.690.395	16,5%	63,0%
Educación	8.587.477	23,8%	6.920.359	30,9%	80,6%
Movilidad	11.313.447	31,4%	4.650.586	20,8%	41,1%
Total general BMPT	36.032.686	100,0%	22.385.643	100,0%	62,1%

Fuente: Archivos planos: 04c_planacioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planacioncompgestioninversion_20171231_01_ent_SEGPLAN.

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Al observar el ranquin de ejecución de las entidades del Distrito responsables del Plan de Desarrollo, las tres de menor ejecución son las encargadas de invertir la mayor cantidad de recursos del Programa “Mejor Movilidad Para Todos”, como son: el Instituto de Desarrollo Urbano, Transmilenio S.A. y la Empresa Metro de Bogotá S.A, esta última con un nivel de compromisos casi nulo, de solo 3,1% de los recursos programados hasta la vigencia actual.

Cuadro 2 Rankin de recursos Entidades PDD BMPT

	NOMBRE ENTIDAD	PART. DE RECURSOS	EJEC PD	EJEC RECORRIDO
1	Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico	0,0%	60,0%	92,8%
2	Veeduría Distrital	0,0%	63,3%	90,0%
3	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal	0,1%	52,3%	85,9%
4	Secretaría Distrital de la Mujer	0,2%	47,0%	84,8%
5	Instituto Distrital de Turismo	0,1%	49,6%	84,5%
6	Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público	0,1%	58,7%	84,0%
7	Secretaría Distrital de Planeación	0,1%	51,5%	81,9%
8	Secretaría Distrital de Gobierno	0,3%	46,9%	81,8%

	NOMBRE ENTIDAD	PART. DE RECURSOS	EJEC PD	EJEC RECORRIDO
9	Secretaría de Educación del Distrito	22,4%	46,6%	81,1%
10	Secretaría Distrital de Integración Social	6,6%	43,4%	80,5%
11	Instituto Distrital de las Artes	0,8%	46,4%	80,5%
12	Secretaría Distrital de Movilidad	2,6%	41,6%	79,6%
13	Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital	0,0%	45,0%	79,1%
14	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud	0,6%	42,9%	78,3%
15	Caja de Vivienda Popular	0,5%	48,4%	77,8%
16	Personería Distrital	0,1%	54,1%	76,9%
17	Canal Capital	0,1%	35,7%	75,9%
18	Secretaría General	0,6%	51,9%	75,1%
19	Instituto para la Economía Social	0,3%	45,7%	74,6%
20	Jardín Botánico José Celestino Mutis	0,2%	47,8%	73,5%
21	Orquesta Filarmónica de Bogotá	0,3%	45,3%	73,3%
22	Instituto Distrital del Patrimonio Cultural	0,2%	46,1%	70,4%
23	Contraloría Distrital	0,1%	48,6%	70,3%
24	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos	0,5%	45,1%	69,4%
25	Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático	0,1%	43,4%	69,1%
26	Secretaría Distrital de Hacienda	0,3%	42,5%	68,1%
27	Secretaría Jurídica Distrital	0,1%	39,6%	67,6%
28	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico	0,2%	43,2%	65,8%
29	Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Policía	0,3%	39,2%	65,6%
30	Secretaría Distrital del Hábitat	0,9%	38,4%	65,4%
31	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	5,3%	39,5%	65,4%
32	Fundación Gilberto Alzate Avendaño	0,0%	40,9%	64,1%
33	Secretaría Distrital de Salud / Fondo Financiero Distrital de Salud	17,2%	32,7%	63,0%
34	Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	1,5%	57,1%	60,6%
35	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital	0,1%	39,4%	60,5%
36	Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones	0,0%	35,3%	59,8%
37	Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano	0,6%	52,8%	59,4%
38	Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte	0,5%	39,3%	59,0%
39	Secretaría Distrital de Ambiente	0,9%	30,3%	58,4%
40	Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	0,8%	35,5%	57,1%
41	Instituto Distrital de Recreación y Deporte	2,5%	37,9%	56,8%
42	Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal	0,1%	28,4%	54,8%

	NOMBRE ENTIDAD	PART. DE RECURSOS	EJEC PD	EJEC RECORRIDO
43	Lotería de Bogotá	0,0%	35,2%	52,9%
44	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	0,3%	39,1%	46,6%
45	Instituto de Desarrollo Urbano	7,0%	38,8%	46,4%
46	Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A.	14,7%	20,4%	41,3%
47	Empresa Metro de Bogotá S.A.	9,8%	0,8%	3,1%
		100,0%	34,2%	62,1%

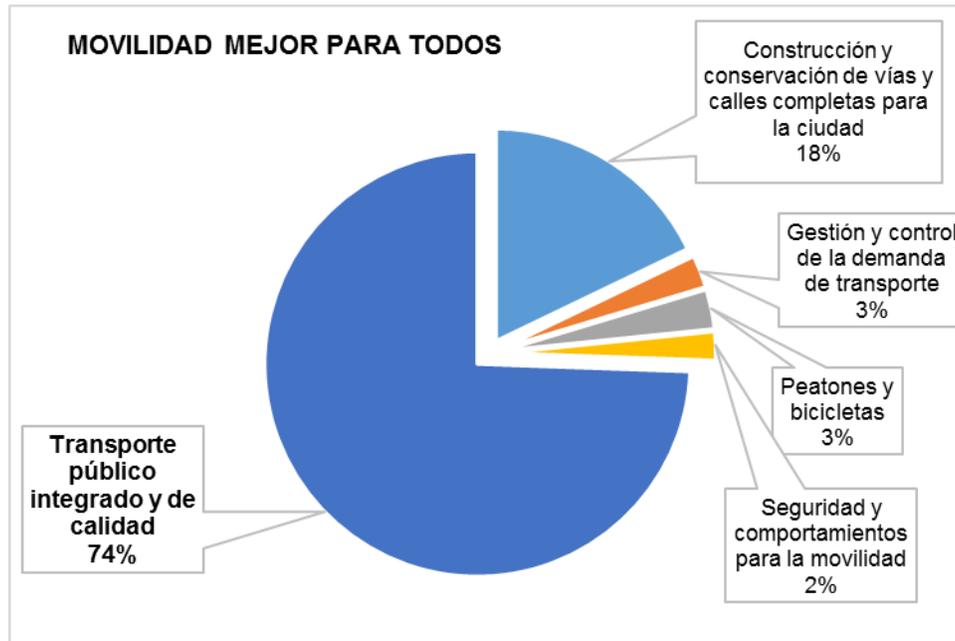
Fuente: Archivos planos: 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent. SEGPLAN.

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Para cumplir con los objetivos del programa “Mejor Movilidad Para Todos” se diseñó como estrategia realizar: Acciones de mejoramiento de vías, andenes, espacio público y ciclorrutas; Construcción de infraestructura para el transporte público; Campañas de seguridad en vía y Gestión inteligente de la demanda del transporte.

Para esto se estructuraron cinco Proyectos Prioritarios: Construcción y conservación de vías y calles completas para la ciudad; Gestión y control de la demanda de transporte, Peatones y bicicletas, Seguridad y comportamientos para la movilidad y Transporte público integrado y de calidad, donde el 74% de los recursos corresponden a este proyecto, \$16.114.407 millones, con respecto al PDD el 24,3%, es decir, que una cuarta parte de la inversión del PDD está orientada a este proyecto.

Gráfica 5. Distribución Programa Movilidad Mejor Para Todos en el Plan Plurianual de Inversiones del PDD 2016-2020



Fuente: Archivos planos: 02_AvanceFisico_20171231, 04c_planacioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planacioncompgestioninversion_20171231_01_ent. SEGPLAN.

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Por consiguiente, el proyecto prioritario que centra la mayor cantidad de recursos del sector y de la política de movilidad es el de “Transporte público integrado y de calidad”, en el PDD se contempla que entre otras estrategias para los propósitos de mejorar la movilidad, que: “(...) se brindará mayor calidad al transporte público masivo. Se pondrá en marcha el metro, la ampliación y conservación de la red troncal, la integración total del sistema, la construcción de nueva infraestructura, el fortalecimiento de la ingeniería de la operación, y el mejoramiento de frecuencias e intervalos de paso de las rutas. A su vez, debe propender por el aseguramiento de la cobertura, aseguramiento de la accesibilidad, control de la evasión, mejoramiento de la información al usuario y el ordenamiento del transporte público individual (taxis).”

Además, de la ampliación de la cobertura de la red con nuevas troncales de Transmilenio, se dotarán los patios de estacionamiento y mantenimiento de flota, las terminales zonales y las áreas para un acceso apropiado al sistema. Igualmente, se asegurarán recursos para dar sostenibilidad, se fortalecerá la

seguridad física, se mejorará la tecnología, se incentivarán los cambios de comportamiento vía educación, comunicación, información y control.

El proyecto prioritario “Transporte público integrado y de calidad”, tiene como meta alcanzar el 30% de satisfacción de los usuarios del transporte público en el servicio troncal, partiendo de una línea base del 19% en el 2015, según el programa “Bogotá Como Vamos”.

Al finalizar la vigencia 2017 el programa de “Movilidad Mejor para Todos”, alcanzó una eficacia del 77.8% con respecto al periodo transcurrido, para un avance del 25% del Plan, con una ejecución 84.1% de los recursos que se han programado, que solo son del 18,2% de lo proyectado para el cuatrienio, por lo tanto, la inversión del programa que suma \$3.308.655 millones asciende al 15.3% de lo destinado para la movilidad.

Cuadro 3 Resultados Programa de Movilidad Mejor para Todos PDD BMPT

Millones de pesos

Proyecto Prioritario.	Eficacia objetivos			Recursos						
	Vigencia	Transcurrido	Plan	Prog. Total PDD		Prog. Transcurrido	% Prog transcurrido /total	Ejec. Total	Avance plan	Avance transcurrido
Construcción y conservación de vías y calles completas para la ciudad	98,9	98,9	45,7	3.866.107	17,9%	1.458.576	37,7%	1.139.596	29,5%	78,1%
Gestión y control de la demanda de transporte	100,0	100,0	31,5	537.040	2,5%	132.166	24,6%	130.597	24,3%	98,8%
Peatones y bicicletas	99,8	99,8	17,5	654.041	3,0%	243.941	37,3%	207.164	31,7%	84,9%
Seguridad y comportamientos para la movilidad	100,0	100,0	50,5	475.454	2,2%	150.543	31,7%	143.467	30,2%	95,3%
Transporte público integrado y de calidad	65,3	71,2	20,8	16.114.407	74,4%	1.948.302	12,1%	1.687.830	10,5%	86,6%
	73,1	77,8	25,0	21.647.049	100,0%	3.933.528	18,2%	3.308.655	15,3%	84,1%

Fuente: Archivos planos: 02_AvanceFisico_20171231, 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent. SEGPLAN.

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

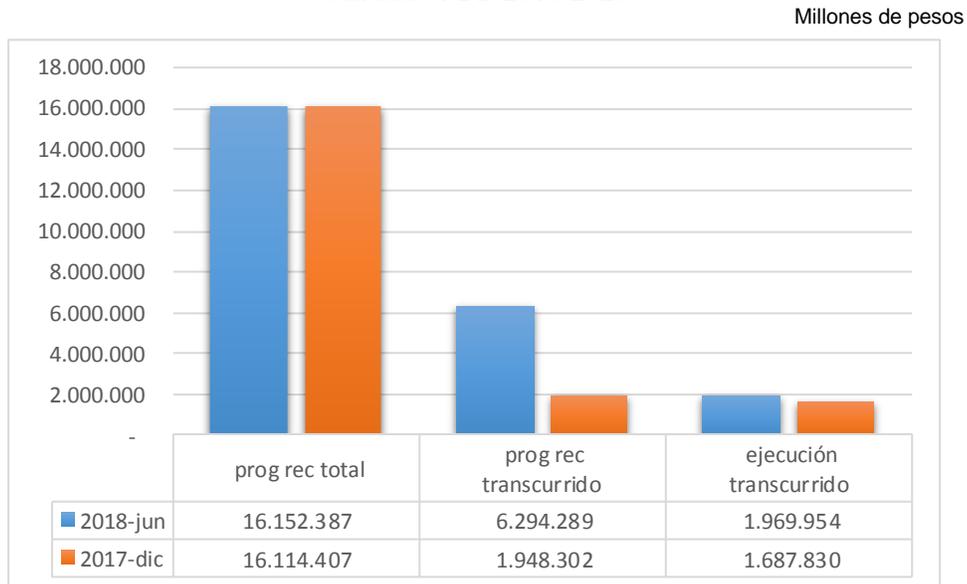
Aunque En la programación de recursos, el de mayor asignación fue el Transporte público integrado y de calidad, no obstante, es el de menos porcentaje el 12.1% con relación a los cuatro proyectos, esto explica el nivel bajo de avance del sector y del programa, que presenta una ejecución del 10.5% de los recursos destinados para mejorar el SITP.

Para la vigencia 2018 se realizó una disminución de \$735.452 millones para el programa “Movilidad Mejor para Todos”, aunque el proyecto “Transporte público integrado y de calidad” incrementó su participación en el programa, que ahora es del 77,2% con un presupuesto de \$16.152.387 millones. Para esta vigencia la programación de recursos se acrecentó significativamente, llegando a un 46,4% del cuatrienio, no obstante, a junio de 2018 su avance solo alcanza el 20,0% del total y en el periodo transcurrido el 43,2%.

De lo anterior, se puede afirmar que los avances del programa “Mejor Movilidad Para Todos”, son poco significativos, por lo que la gestión de la Administración Distrital está lejos aún de lograr cumplir con los objetivos propuestos para la movilidad, su eficacia en lo programado hasta la vigencia es del 53,03%, esto significa que transcurrido la mitad del horizonte del PDD, solo ha logrado avanzar en sus metas en un 28,93%.

Este resultado se da como consecuencia del bajo nivel de la programación de recursos y su ejecución, en particular del proyecto más relevante, “Transporte público integrado y de calidad”, con los más bajos índices de avance del programa “Mejor Movilidad Para Todos” y al que se le asignó para el año 2018 la suma de \$5.761.540 millones, de los que a junio solo ha ejecutado el 15,34%, es decir, para mejorar sus resultados en el mejor de los escenarios, se deben comprometer recursos por más de \$4 billones en el segundo semestre de la actual vigencia, que como se observa en la gráfica, a pesar del aumento de recursos, su ejecución sigue siendo muy baja, tan solo el 31,3% de lo transcurrido y del 12,2% del Plan.

Gráfica 6 Ejecución de recursos del Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad - PDD 2016-2020



Fuente: Archivos planos: 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent, 04_planaccioncompinversion_20180630. SEGPLAN.
Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

3.2. PROYECTO TRANSPORTE PÚBLICO INTEGRADO Y DE CALIDAD.

El Plan Maestro de Movilidad define que el sistema de movilidad se estructura a partir del sistema de transporte masivo y sus componentes. Por esta razón, uno de los proyectos más importantes del PMM ha sido el diseño y puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP).

Desde finales del año 2000 cuando inició la operación de la primera fase del Sistema Transmilenio, se empezó a diseñar el sistema como eje estructurante, con carriles preferenciales, tipologías de vehículos para transporte público masivo, nuevo esquema empresarial, pago centralizado con tarjeta electrónica, tarifa integrada y pago por kilómetro recorrido a los operadores troncales, entre otros aspectos. Luego desde septiembre de 2012 avanza la implementación del componente zonal del Sistema Integrado de Transporte (SITP), dando cumplimiento a los lineamientos del Plan Maestro de Movilidad, como complemento de la prestación de servicio integrado con el componente troncal.

No obstante, de transcurrir seis años, en el año 2018, no se ha cumplido con la meta de operar con el 100% de la flota y de las zonas proyectadas. La consolidación del SITP no se ha dado por circunstancias de orden estructural e incumplimientos en la infraestructura que han impedido avanzar en el desarrollo e implementación de sus componentes, afectando su integración, cobertura, calidad y generando una negativa percepción de los usuarios.

Son varios los retos que se ha trazado la actual administración para alcanzar los objetivos y metas propuestas en el Plan Maestro de Movilidad y en particular en consolidar al SITP como estructurante del sistema de movilidad del Distrito, con una administración eficiente y eficaz de la oferta de transporte, mejoramiento de la infraestructura articulada a los distintos sistemas urbanos y los usos del suelo, acompañada de soluciones para el transporte no motorizado y el transporte público sobre el transporte particular, garantizando el derecho a la movilidad de la población más vulnerable y de las personas en situación de discapacidad.

Además del mejoramiento de la oferta y estado de la malla vial, la atención de los comportamientos y cultura ciudadana. La administración distrital se ha fijado como estrategia diferentes acciones que permitirán un mejoramiento en las vías, construcción de infraestructura para el transporte público y para la bicicleta, campañas de seguridad vial y gestión inteligente de la demanda de transporte, entre otros proyectos, que beneficiarán con el tiempo a la ciudadanía en términos de calidad de vida y accesibilidad.

Por estas razones y con el propósito de alcanzar el 30% del nivel de satisfacción de los usuarios del transporte público en el servicio troncal y zonal, la Administración se propone brindar mayor calidad al transporte público masivo con:

- Avance de obra civil del proyecto de la Primera Línea del Metro en su etapa I.
- La conservación y ampliación en la red troncal, que se podrán desarrollar a través de APP y la reconfiguración de troncales.
- La integración total del sistema.
- La construcción de nueva infraestructura.
- El fortalecimiento de la ingeniería de la operación.
- El mejoramiento de frecuencias e intervalos de paso de las rutas.
- El aseguramiento de la cobertura con un aumento del número total de viajes en transporte público.

- El aseguramiento de la accesibilidad, el Control de la evasión y el Mejoramiento de la información al usuario.

Para lograrlo se configuró en el Proyecto “Transporte Público Integrado y de Calidad”, cuatro dimensiones: mejoramiento de la cobertura, eficiencia y calidad del transporte zonal; control a la evasión; aumento de los viajes en transporte público y expansión de la infraestructura de transporte masivo. Que desarrollan los siguientes productos y metas:

- ✓ 244 Revisión e implementación del 100% de los servicios troncales y rutas zonales
- ✓ 245 Diseño y puesta en marcha del 100% del Plan Anti evasión en el Sistema de Transporte Público
- ✓ 247 Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público (LB= 43%)
- ✓ 248 Alcanzar 170 km de troncales (construir 57 km nuevos de troncal)
- ✓ 249 Avanzar en el 30% del proyecto de la primera línea del metro en su Etapa I
- ✓ 250 Reconfiguración de 8 km de troncales (Etapa II, Av. Caracas)

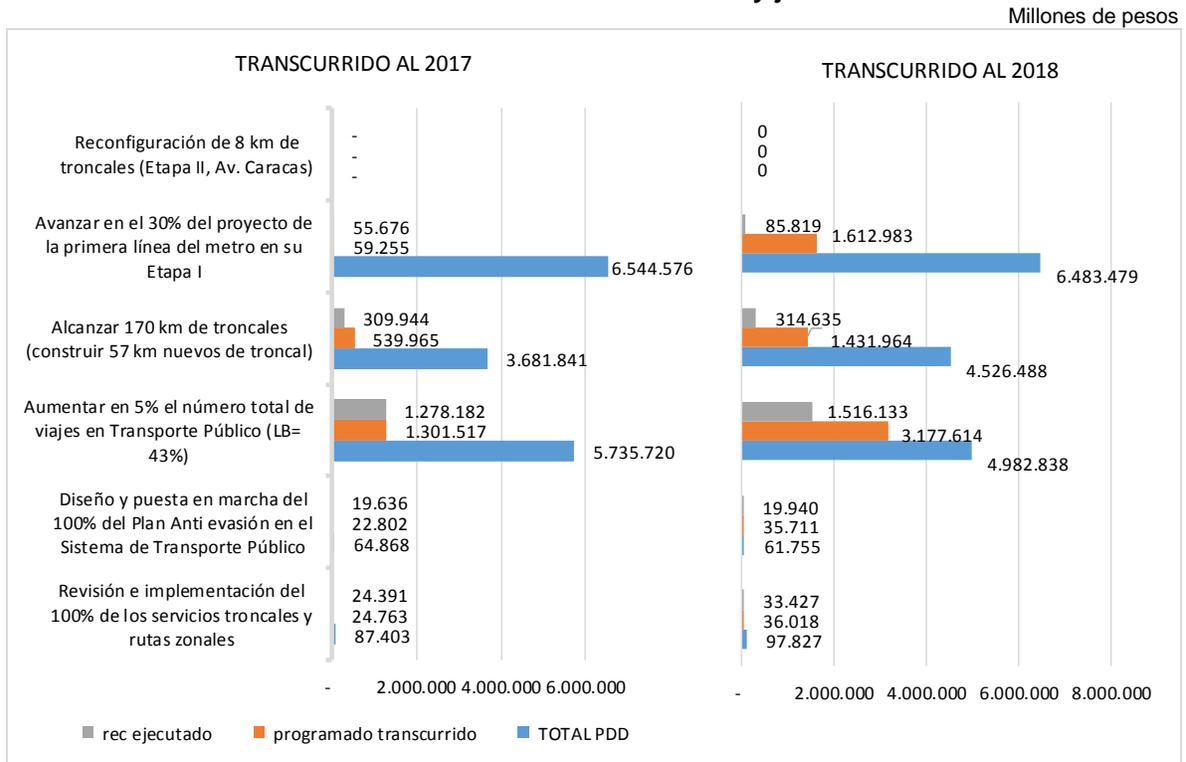
Con relación a estas metas, como se observa en la siguiente gráfica, la administración distrital le ha otorgado el 99% importancia estratégica al logro del proyecto a las metas relacionadas con la Primera Línea del Metro, en 49%, construir 57 km nuevos de troncal con el 33% y aumentar el número total de viajes en transporte público con el 17%; sin embargo, las otras metas son relevantes en la medida del impacto que se genera sobre la finanzas distritales, como es el caso de la evasión, como también sobre la calidad del servicios y satisfacción de los usuarios, en las otras.

El comportamiento que ha tenido la gestión distrital en el desarrollo del proyecto, en cada una de sus metas de producto, es ineficaz, por cuanto al finalizar la vigencia 2017, es claro que el nivel de ejecución de recursos es muy bajo frente a los recursos presupuestados para el cuatrienio, con un avance del 10.5%; no obstante, haber alcanzado una eficacia del 86.6% en el periodo recorrido a dicha vigencia, lo anterior por cuanto solo se había programado el 12.1%.

Este escenario se presenta, porque la distribución de recursos corresponde en 41% al proyecto metro, el 36% para aumentar el 5% de viajes en transporte público y 23% para construir 57 km de nuevas troncales, de los cuales, como se

observa en la gráfica y el cuadro siguiente, se asignaron recursos básicamente a los dos últimos productos, en un 94,5%, los cuales se ejecutaron en 98,2% y 57,4% respectivamente, en los demás su avance ha sido insignificante, de ahí la importancia de observar cuál es la gestión de este proyecto en la actual vigencia. Como es la inversión de los recursos en los productos del proyecto, lo cual se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 7 Ejecución de Recursos del Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad – PDD 2016-2020 a dic 2017 y jun 2018.



Fuente: Archivos planos: 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent, 04_planaccioncompinversion_20180630. SEGPLAN. Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Para el año 2018 se incrementó la asignación de recursos para las tres metas en mención con relación a lo recorrido hasta el 2017, pasando del 12,1% al 39%; en el 2018, se destacan los \$1.6 billones para el proyecto metro que representa el 25% de los recursos dispuestos por el Distrito para su financiación; sin embargo, la ejecución de dichos recursos sigue siendo mínima, por cuanto solo se ha ejecutado el 31,3%, en particular porque no se han comprometido los recursos del

proyecto metro, donde solo se ha ejecutado el 5,3% y en la construcción de nuevas troncales el 22%.

Cuadro 4 Resultados del Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad – PDD 2016-2020 a dic 2017 y jun 2018.

PERIODO TRANSCURRIDO	GESTION PRESUPUESTAL DIC-2017				GESTION PRESUPUESTAL JUN-2018			
	% programado	% participación	avance transcurrido	avance plan	% programado	% participación	avance transcurrido	avance plan
Revisión e implementación del 100% de los servicios troncales y rutas zonales	28,3%	1,3%	98,5%	27,9%	36,8%	0,6%	92,8%	34,2%
Diseño y puesta en marcha del 100% del Plan Anti evasión en el Sistema de Transporte Público	35,2%	1,2%	86,1%	30,3%	57,8%	0,6%	55,8%	32,3%
Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público (LB= 43%)	22,7%	66,8%	98,2%	22,3%	63,8%	50,5%	47,7%	30,4%
Alcanzar 170 km de troncales (construir 57 km nuevos de troncal)	14,7%	27,7%	57,4%	8,4%	31,6%	22,8%	22,0%	7,0%
Avanzar en el 30% del proyecto de la primera línea del metro en su Etapa I	0,9%	3,0%	94,0%	0,9%	24,9%	25,6%	5,3%	1,3%
Reconfiguración de 8 km de troncales (Etapa II, Av. Caracas)		0,0%				0,0%		
Total Transporte público integrado y de calidad	12,1%	100,0%	86,6%	10,5%	39,0%	100,0%	31,3%	12,2%

Fuente: Archivos planos: 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent, 04_planaccioncompinversion_20180630. SEGPLAN.
Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

El anterior comportamiento de la gestión presupuestal presentó como resultado al término del 2017 en la realización de los productos propuestos y el cumplimiento de sus metas una eficacia del 71.2% y un avance del Plan del 20.8%, aunque como se advierte anteriormente, este resultado se explica por los recursos y el peso que tiene la meta de “Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público (LB= 43%)”, la cual muestra como logro un cumplimiento del 132,8%, es decir, que se reporta un incremento superior a la meta propuesta del 5% sobre una línea base del 43%.

Cuadro 5 Eficacia del Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad – PDD 2016-2020 a dic 2017.

PERIODO TRANSCURRIDO	EFICACIA PRODUCTO DIC-2017		
	AVANCE VIGENCIA 2017	AVANCE TRANSCURRIDO	AVANCE PLAN
Revisión e implementación del 100% de los servicios troncales y rutas zonales	131,43	131,4	46,0
Diseño y puesta en marcha del 100% del Plan Anti evasión en el Sistema de Transporte Público	90,00	90,5	19,0
Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público (LB= 43%)	99,00	132,8	100,0

PERIODO TRANSCURRIDO	EFICACIA PRODUCTO DIC-2017		
	AVANCE VIGENCIA 2017	AVANCE TRANSCURRIDO	AVANCE PLAN
Alcanzar 170 km de troncales (construir 57 km nuevos de troncal)	0,00	0,0	0,0
Avanzar en el 30% del proyecto de la primera línea del metro en su Etapa I	97,00	97,0	6,5
Reconfiguración de 8 km de troncales (Etapa II, Av. Caracas)	0,00	0,0	0,0
Total Transporte público integrado y de calidad	65,31	71,2	20,8

Fuente: Archivos planos: 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent, 04_planaccioncompinversion_20180630. SEGPLAN.
Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

En general el resultado de las metas del Proyecto Prioritario “Transporte Público Integrado y de Calidad”, fue el siguiente:

- ✓ Revisión e implementación del 100% de los servicios troncales y rutas zonales: fue eficaz en 131.4% y se avanzó en 46% de la meta; el presupuesto asignado fue de \$87.403 millones para el cuatrienio, del que se ha ejecutado el 27,9%.
- ✓ Diseño y puesta en marcha del 100% del Plan Anti evasión en el Sistema de Transporte Público: presentó un avance físico de 19%, con una eficacia del 90.5%, con recursos por \$64.868 millones y su nivel de ejecución presupuestal es de 47,7%.
- ✓ Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público (LB= 43%): registra el cumplimiento de la meta propuesta, no obstante, tiene asignado recursos por la suma de \$5.735.720 millones, de los cuales se habían programado al 2017 el 22,7% y ejecutado el 98,2%, es decir, el 22,3% del total. Por lo cual no existe correlación entre la gestión de la Administración, su inversión y el logro alcanzado de la meta.
- ✓ Alcanzar 170 km de troncales (construir 57 km nuevos de troncal): no presenta ejecución física, le corresponde al cronograma de obras que hace parte del Programa de Ejecución del Plan de Desarrollo, el que se encuentra en etapa de estudios y diseños para cada uno de los proyectos programados desde el 2016.
- ✓ Avanzar en el 30% de la obra civil del proyecto de la Primera Línea del Metro en su Etapa I. Su nivel de ejecución física es de 6,5%, y se ha destinado un total de \$6,5 billones, de los cuales se ha ejecutado el 0,9%.
- ✓ Reconfiguración de 8 km de troncales (Etapa II, Av. Caracas). No se han programado hasta la fecha.

Para la evaluación de los resultados del Proyecto Prioritario “Transporte Público Integrado y de Calidad”, se observó la estructura con la que se operacionaliza este proyecto, mediante los Planes de Acción de Inversiones y sus proyectos, de responsabilidad de Transmilenio S.A., la Secretaría Distrital de Movilidad - SDM, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y la Empresa Metro de Bogotá S.A.

Cuadro 6 Estructura Operacional del Proyecto Estratégico Transporte Público Integrado y de Calidad.

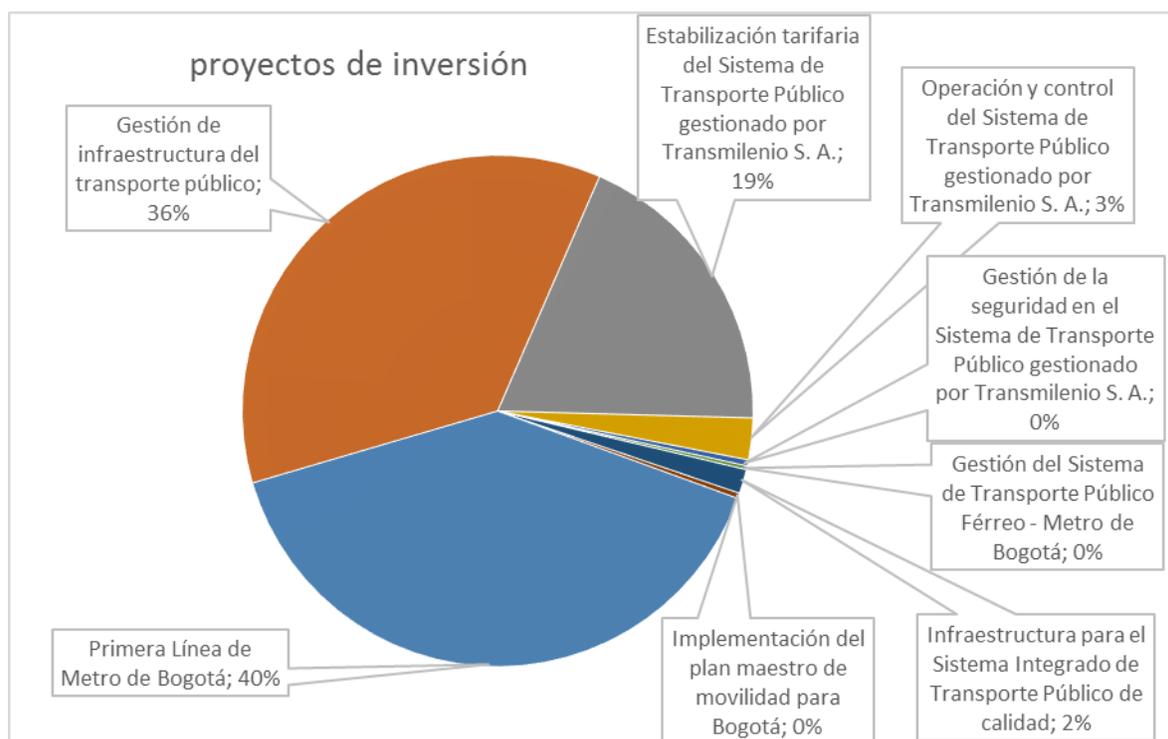
meta producto	proyecto	meta	descripcion meta	ponderad or meta	prog tot	prog recorrid o	ejec tot	avance tot	avance recorrido	
Revisión e implementación del Diseño y puesta en marcha del 100% del	7223	Operación y control del Sis	28	Revisar e implementar el 100 por ciento de las rutas del si	100,0%	100	70	68,0%	97,1%	
	7223	Total Operación y control del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.						68,0%	97,1%	
	86	Gestión de la seguridad en	3	Diseñar e implementar 1 Plan para reducir la problemática	100,0%	1	0,4	29,0%	72,5%	
	86	Total Gestión de la seguridad en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.						29,0%	72,5%	
Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público (LB= 43%)	88	Estabilización tarifaria del S	1	Remunerar el 100 por ciento de la prestación del Servicio d	100,0%	100	100	50,0%	50,0%	
	88	Total Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.						50,0%	50,0%	
	7223	Operación y control del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.	27	Aumentar 5 por ciento los viajes en el Sistema de Transp	19,3%	5	4	3,75	75,0%	93,8%
			29	Implementar 9 soluciones de software en una plataforma c	16,4%	9	7	4	44,4%	57,1%
			30	Reducir 400000 Toneladas de gases de efecto invernadero	0,3%	400000	155538	67426	16,9%	43,4%
			31	Garantizar el 96 por ciento la operación de la línea de cab	4,5%	96	90	6	6,3%	6,7%
			32	Gestionar 100 por ciento de los servicios del componente	26,0%	100	100	50	50,0%	50,0%
			33	Supervisar 100 por ciento de la operación de las rutas zon	5,6%	100	100	58	58,0%	58,0%
	34	Garantizar el 100 por ciento de las estaciones en condicio	27,8%	100	100	100	100,0%	100,0%		
	7223	Total Operación y control del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.						66,2%	72,0%	
	7251	Gestión de infraestructura del transporte público	19	Planificar y gestionar los recursos para 73 estaciones pará	71,2%	73	32	45	61,6%	140,6%
			21	Planificar y gestionar los recursos para 9 patios zonales p	18,2%	9	5	0	0,0%	0,0%
			23	Mejorar y/o mantener 147 estaciones del Sistema TransM	9,3%	147	147	147	100,0%	100,0%
			24	Mejorar y/o mantener 7500 paraderos del componente zon	1,3%	7500	3126	2555	34,1%	81,7%
	7251	Total Gestión de infraestructura del transporte público						53,6%	110,5%	
339	Implementación del plan maestro de movilidad para Bogotá	114	Realizar el 100 % del seguimiento a la implementación de	22,9%	100	62,5	38,03	38,0%	60,8%	
		115	Realizar el 100 % del seguimiento a la implementación de	7,5%	100	60	31	31,0%	51,7%	
		116	Mantener actualizado el 100 % de las herramientas de mc	2,7%	100	62,5	31	31,0%	49,6%	
		117	Implementar el 100 % de la estrategia para el mejoramient	1,8%	100	60	37,6	37,6%	62,7%	
		124	Gestionar el 100 % de proyectos de APP para el desarroll	0,9%	100	60	56,5	56,5%	94,2%	
		126	Realizar el 100 % de las actividades para el fortalecimient	60,9%	100	100	100	100,0%	100,0%	
127	Soportar el 100 % de la gestión administrativa, contractua	3,2%	100	100	40	40,0%	40,0%			
339	Total Implementación del plan maestro de movilidad para Bogotá						75,3%	83,4%		
7251	Gestión de infraestructura d	20	Planificar y gestionar los recursos para 57 kilómetros nuev	100,0%	57	10	10,67	18,7%	106,7%	
7251	Total Gestión de infraestructura del transporte público						18,7%	106,7%		
Alcanzar 170 km de troncales (construir 57 km nuevos de troncal)	1059	Infraestructura para el Sistema Integrado de Transporte Público de calidad	3	Construir 58.70 km de Troncales	83,8%	58,7	0,01	0	0,0%	0,0%
			7	Realizar 2 Estudios Diseños Del Subsistema De Transpor	6,8%	2	2	0	0,0%	0,0%
			8	Realizar 499 Unidades de Gestion Social	6,9%	499	499	69	13,8%	13,8%
			9	Adquirir 80 Predios Para La Construcción Del Subsistema	0,4%	80	80	80	100,0%	100,0%
			10	Realizar 100 por ciento de las asistencias técnicas y oper	0,2%	100	100	0	0,0%	0,0%
			12	Construccion de 24 Torres de Cable Aereo	0,0%	24	24	24	100,0%	100,0%
			13	Construccion de 4 Estaciones de Cable Aereo	0,0%	4	4	0	0,0%	0,0%
			14	Montaje de 3.40 Km de Cable Aereo	0,0%	3,4	3,4	3,4	100,0%	100,0%
			15	Construccion de 1 Estacion Intermedia del sistema TM	0,0%	1	1	1	100,0%	100,0%
			17	Administrar 100 Por Ciento De Los Predios Adquiridos Po	1,9%	100	100	0	0,0%	0,0%
1059	Total Infraestructura para el Sistema Integrado de Transporte Público de calidad						1,3%	1,3%		
78	Gestión del Sistema de Tra	1	Ejecutar 100 PORCENTAJE de los recursos destinados a	100,0%	100	100	100	100,0%	100,0%	
78	Total Gestión del Sistema de Transporte Público Férreo - Metro de Bogotá						100,0%	100,0%		
Avanzar en el 30% del proyecto de la primera línea del metro en su Etapa I	7501	Primera Línea de Metro de Bogotá	1	Alcanzar el 30 % de la construcción y suministro del proy	79,3%	30	8,94	6,06	20,2%	67,8%
			2	Avanzar el 100 % en el programa de traslado de redes	5,0%	100	77	48,41	48,4%	62,9%
			3	Adelantar el 100 % de la adquisición predial del primer gru	15,1%	100	55	38,5	38,5%	70,0%
			4	Implementar el 100 % de las asistencias técnicas o apoye	0,5%	100	40	22	22,0%	55,0%
			5	Adelantar 120 reuniones con partes interesadas, las comu	0,1%	120	84	79	65,8%	94,0%
7501	Total Primera Línea de Metro de Bogotá						24,4%	67,8%		

Fuente: archivos planos: 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent. SEGPLAN.

Elaboró: CONTRALORIA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Cabe mencionar que la importancia de los proyectos de inversión radica en el peso presupuestal y en la contribución del desarrollo de los productos que apuntan a las soluciones que requiere la consolidación del SITP. Entre los cuales se destacan el de la Primera Línea de Metro de Bogotá con el 40% de los recursos, Gestión de infraestructura del transporte público, en cabeza de Transmilenio S.A. con el 36% y Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A., al que se le destinan el 19% del presupuesto, como se muestra en la gráfica siguiente:

Gráfica 8 Distribución de recursos de los proyectos de inversión con los que se ejecuta el Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad – PDD 2016-2020.



Fuente: Archivos planos: 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent. SEGPLAN.
Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

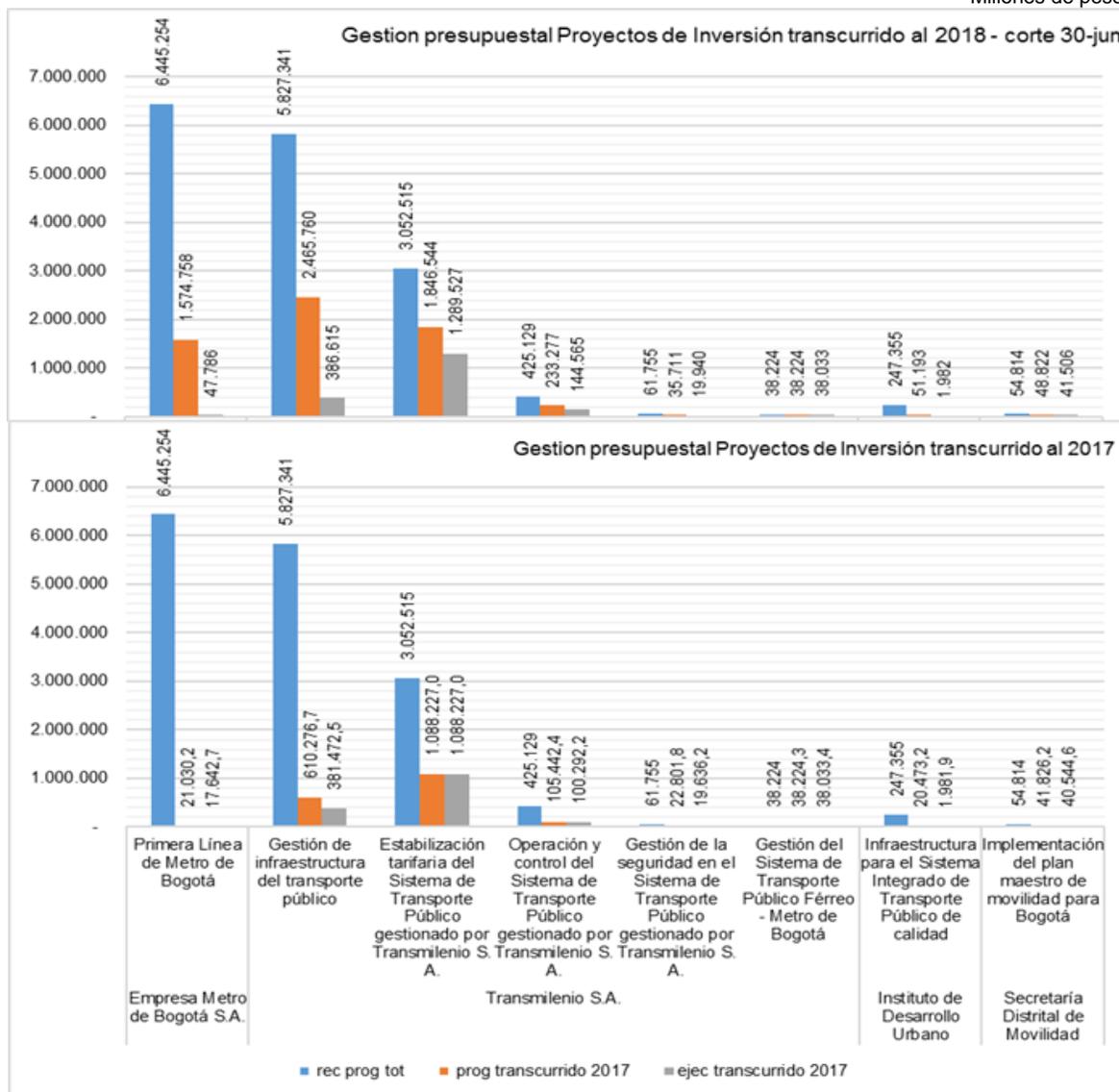
Expuesta la forma cómo se ha estructurado el Programa de “Movilidad Mejor para Todos”, distribuido los recursos y su comportamiento, en lo que corresponde al Sistema Integrado de Transporte Publico SITP, mediante el Proyecto Prioritario

“Transporte Público Integrado y de Calidad”, la gestión del sector de Movilidad se centra en tres proyectos de inversión, cuyos resultados en lo transcurrido del PDD, no son significativos frente a los objetivos del programa y el nivel de recursos dispuestos para tales fines, tal como se describe en la gráfica siguiente.

En la gráfica se evidencia, que la gestión presupuestal fue mínima, al término del 2017, en los dos proyectos con más recursos, esto por cuanto el proyecto metro estaba en fase de estudios y viabilidad, en igual circunstancia los proyectos de infraestructura para el transporte público, de otra parte, con el propósito de aumentar en 5% el número total de viajes en transporte público, la gestión se ha enfocado en el proyecto de “Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público”, siendo el de mayor ejecución de recursos, aún al 30 de junio de 2018, se puede afirmar, entonces, que la gestión de la Administración Distrital, en lo que corresponde al SITP, se ha limitado a financiar el Fondo de Estabilización Tarifaria.

Gráfica 9 Gestión presupuestal de los proyectos de inversión que ejecutan el Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad – PDD 2016-2020 con corte a dic 2017 y jun de 2018.

Millones de pesos



Fuente: archivos planos: 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent, 04_planaccioncompinversion_20180630. SEGPLAN.
Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

3.2.1 Evaluación de los resultados de la gestión de la Administración Distrital en la infraestructura del sistema de transporte en los proyectos relacionados con la conservación, ampliación, reconfiguración y construcción de nueva infraestructura de la red de troncales en el marco del plan de desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos”.

El Sistema Transmilenio cuenta en las Fases I, II y III con 114.4 Km de troncal, lo que equivale a un 29,5% del total de 388 Km de troncales con respecto a lo planeado en el Conpes 3093 de 2000. La actual administración proyectó la ampliación de cobertura del componente troncal, con la construcción de nuevas fases y mejoras en la infraestructura en términos de capacidad, conexiones operacionales y extensiones de corredores existentes. Para lo cual estableció la meta producto de alcanzar 170 km de troncales (construir 57 km nuevos de troncal), la cual se pretende alcanzar mediante el proyecto “7251 - Gestión de infraestructura del transporte público planificar y gestionar los recursos para 57 kilómetros nuevos de troncal con actividades que incluyen expansión y mejoramiento de la infraestructura troncal necesaria para la operación del Sistema Transmilenio.”

De acuerdo a lo planeado por Transmilenio S.A., en la estructuración del proyecto, incluye cinco (5) componentes, el primero enfocado a mejoramiento de la infraestructura troncal en operación, el segundo a la expansión de infraestructura troncal, el tercero al mejoramiento y expansión de la infraestructura zonal, el cuarto a infraestructura para bicicletas y el quinto a mantener y mejorar las condiciones físicas de la infraestructura para la operación zonal y troncal.

Ampliación y consolidación de la red troncal del sistema Transmilenio, incluye corredores:

- Av. 7 (Calle 32-170),
- Av. Villavicencio (NQS - Av. Boyacá),
- Av. Ciudad de Cali (Cl 170 a límite con Soacha),
- Av. Cr. 68 (Calle 100 a Autopista Sur),
- Calle 63 (Carrera 7 a Límite del Distrito),
- Troncal Caracas (Molinos a Héroes),
- Autopista Norte (Héroes a Calle 193),
- Av. Boyacá (Guaymaral a Yomasa).

Extensiones de corredores en operación:

- Troncal Av. Caracas (Molinos - Yomasa),

- Calle 80 (Portal 80 - puente de guadua),
- Américas (Puente Aranda - NQS);

Conexiones operacionales:

- CI 26 - Américas - NQS,
- Conexión CI 26 - C 10 -Cra 7,
- Troncal Caracas - Calle 6;

Ampliación de portales: Tunal, Norte y Estaciones troncales.

Intersecciones: Calle 80 - Portal 80

Adicionalmente, busca la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la red troncal del sistema, con impacto positivo en la calidad del servicio de transporte público a los usuarios con menores tiempos de viaje

La meta es una red troncal con cobertura suficiente, debidamente integrada con el componente zonal, que permita mejores opciones para las decisiones de viaje de los usuarios, optimizando tiempos, recorridos y costos generales del sistema, con la construcción de nuevas troncales, algunas de las cuales se pretenden financiar con recursos del Conpes 3882, como: Carrera 68, Ciudad de Cali (parcial) y Avenida Boyacá (parcial). Otros proyectos a financiar con recursos propios del Distrito, como son: Carrera 7a desde la Calle 32 hasta la Calle 170, extensión Américas, Extensión Troncal Caracas desde Molinos a Yomasa, Troncal Avenida Villavicencio desde la NQS hasta la Av. Boyacá y Ciudad de Cali (parcialmente). Las cuales hacen parte del Programa de Ejecución de Obras del POT, Artículo 148 del Plan de Desarrollo para Bogotá 2016-2020.

Para la ejecución de este programa existe el Convenio 001 de 2000, celebrado entre el IDU, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público y Transmilenio S.A.¹⁰⁷, y el Convenio 20 de 2001, celebrado entre el Instituto De Desarrollo Urbano – IDU - y Transmilenio S.A.¹⁰⁸ , mediante los cuales:

Transmilenio S.A., define los lineamientos técnicos de las obras que debe contratar el IDU, emite los Certificados de Disponibilidad Presupuestal con cargo a

¹⁰⁷ Convenio 001 de 2000 “Garantizar la provisión, diseño, construcción, mantenimiento, utilización, administración y explotación de la infraestructura especializada para soportar el Sistema de Transporte Público Urbano Masivo de Pasajeros, de que es titular TRANSMILENIO S.A., en el Distrito Capital y su área de influencia”

¹⁰⁸ Convenio 20 de 2001 “...Define las condiciones en que las partes cooperaran para la contratación y pago de las inversiones requeridas para la infraestructura física del Sistema TransMilenio”.

su presupuesto para respaldar los procesos de contratación que deba abrir el IDU, efectuar el registro con cargo a su presupuesto de los compromisos contractuales asumidos por el IDU y efectuar los pagos derivados de los compromisos contractuales asumidos por el IDU.

El IDU es responsable de definir la necesidad de estos recursos y hacer la solicitud correspondiente a la empresa, lleva a cabo los procesos de contratación requeridos para desarrollar la infraestructura del Sistema Transmilenio, coordinar, vigilar y controlar la ejecución de los contratos bajo su exclusiva responsabilidad.

En desarrollo de la ejecución física y presupuestal en lo corrido de la vigencia 2017, en el marco del PDD “Bogotá Mejor para todos 2016-2020” el estado de ejecución del proyecto de las obras, el mayor número de obras sin ejecutar y en ejecución están asociadas al programa “Mejor Movilidad para Todos”, en lo que corresponde a troncales, no presenta obras terminadas, se encuentran en etapa de estudios y diseños y algunas sin iniciar fase de estudios.

Durante el año 2016 Transmilenio S.A., entregó al IDU los parámetros operacionales para adelantar la contratación de proyectos de nuevas troncales para la expansión y mejoramiento del Sistema. El IDU contrató al final del segundo semestre del año 2016 cuatro consultorías de estudios y diseños en una extensión de 32,93 Km. Estos estudios se desarrollaron durante la vigencia 2017, sin que finalizara su ejecución. En la vigencia 2018 se tiene previsto completar los estudios y diseños y contratar la construcción de Carrera 7ª así como la extensión de la Av. Caracas.

Al evaluar la gestión realizada por Transmilenio S.A., y el IDU en aras de contribuir a la meta de alcanzar 170 km de troncales (construir 57 km nuevos de troncal), el avance de lo transcurrido fue del 57,4% y frente al plan de 8,4%, con cero (0) eficacia de la meta de construir los 57 km nuevos de troncal.

Para su financiación Transmilenio S.A., gestionó el 94,5% de los recursos disponibles, los que ejecutó por la suma de \$ 307.962,4 millones de los \$519.492.2 millones disponibles para el periodo transcurrido al 2017, esto es el 59,3%. Mientras el IDU invirtió solo \$1.981.9 millones el 9,7% de \$20.473.2 millones.

Al examinar el gasto comprometido por Transmilenio S.A., respecto a esta meta “Planificar y gestionar los recursos para 57 kilómetros nuevos de troncal con

actividades que incluyen expansión y mejoramiento de la infraestructura troncal necesaria para la operación del sistema Transmilenio”, se observó que el gasto por componente fue el siguiente:

Cuadro 7 Compromisos realizados por Transmilenio S.A., en la meta “Planificar y gestionar los recursos para 57 kilómetros nuevos de troncal con actividades que incluyen expansión y mejoramiento de la infraestructura troncal necesaria para la operación del sistema Transmilenio”.

COMPONENTE: Expansión y mejoramiento de infraestructura troncal		
TIPO	Compromisos	%
ATÍPICO	990.349.349	0,3%
COMPRAVENTA	74.844.186.794	24,4%
CONSULTORÍA	54.186.687.651	17,7%
ENCARGO FIDUCIARIO	42.318.748	0,0%
FIDUCIA	1.545.149.291	0,5%
INTERADMINISTRATIVO	28.133.755.600	9,2%
INTERVENTORÍA	18.340.197.929	6,0%
OBRA	121.021.359.985	39,5%
Troncales en operación 26 y decima	15.950.324.629	5,2%
Consultoría	8.453.450.085	2,8%
Cable	84.780.179.527	27,7%
Sentencias	11.837.405.744	3,9%
PRESTACIÓN DE SERVICIOS	1.430.996.874	0,5%
SEGUROS	5.705.982.224	1,9%
Total	306.240.984.445	100,0%

Fuente: 14239 CB-0411 PROGRAMA Y SEGUIMIENTO AL PLAN ESTRATEGICO O CORPORATIVO 2017 Transmilenio. Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Estas cifras indican que el mayor gasto se realizó en contratos de obra, no obstante, al revisar sus objetos, estos corresponden principalmente al pago de compromisos de obras de la anterior administración, como son el proyecto cable y las troncales Carrera Décima y Calle 26, el otro rubro importante es la compra de predios para el proyecto de la Carrera 7ª, no obstante, que aún no está definida su construcción. En lo relacionado con obras del Programa de Ejecución del POT y que hacen parte prioritaria de este proyecto, la inversión en consultorías para estudios y diseños asciende a \$62.640.1 millones, es decir, que solo se ha dispuesto para las nuevas troncales el 20,5% de lo invertido en el periodo. El

resultado de avance de dichos proyectos evidencia el estado de ejecución mínimo frente a la meta propuesta.

Cuadro 8 Estado de avance de las obras del Subsistema de Transporte.

PROYECTO	OBJETO	ETAPA	AVANCE
Troncal Carrera 7 desde la Calle 32 hasta la Calle 200	Adecuación de la carrera 7 desde la calle 32 hasta la calle 200, ramal de la calle 72 entre carrera 7 y av. caracas, patio portal, conexiones operacionales calle 26, calle 100, calle 170.	Estudios y Diseños	20%(Transmilenio)- 62% (IDU)
Extensión troncal Américas desde Puente Aranda hasta la troncal NQS	Extensión de la troncal américas entre puente Aranda a troncal NQS y de la conexión operacional de las troncales américas, calle 26 y NQS	Estudios y Diseños	79%
Troncal Av. Villavicencio desde la Av. Boyacá hasta la Autopista Sur	De 4.62 kilómetros desde el oriente en la Avenida Boyacá en el barrio El Tunal y hasta la Avenida NQS (Autopista Sur)	Estudios y Diseños	
Extensión de la troncal Caracas desde Molinos hasta Yomasa	Ampliación y extensión de la troncal Caracas entre la estación molinos hasta el portal Usme	Estudios y Diseños	97%
Troncal Avenida 68 desde la Carrera 7 hasta la Autopista Sur	La troncal avenida congreso eucarístico (carrera 68) desde la carrera 7 hasta la autopista sur	licitación para estudios y diseños	acta de inicio 8/11/2017
Troncal Av. Ciudad de Cali desde la Calle 170 hasta el límite con Soacha	Ampliación y extensión de la Avenida Ciudad de Cali, entre la Avenida Circunvalar del Sur y la Avenida Calle 170	licitación para estudios y diseños	acta de inicio 8/11/2017
Troncal Av. Boyacá desde Yomasa hasta la Calle 183,		proceso de estructuración	
OTROS PROYECTOS en Estudios y Diseños			
Portal Tunal	Ampliación del portal tunal	Estudios y Diseños	97%
Avenida Centenario	Troncal Centenario desde el límite occidente del Distrito hasta la Troncal Américas con Carrera 50, y de la Avenida Longitudinal de Occidente, ramal av. Villavicencio hasta la av. Cali y ramal av. Américas hasta la av. Cali	Estudios y Diseños	acta de inicio
Patio Américas	ampliación de la zona de estacionamientos del Patio del Portal Américas	Estudios y Diseños	Inicio de ejecución 20/11 2017

PROYECTO	OBJETO	ETAPA	AVANCE
Patio Portal Sur	ampliación del Patio Sur y Portal Sur y construcción de la ampliación del Patio Sur	Estudios y Diseños	Inicio de ejecución 27/11/2017
Reconfiguración Autopista Norte	Autopista Norte desde Héroes hasta la Calle 193 y Av. San José (Calle 170) desde la Av. Alberto Lleras Camargo (carrera 7) hasta la Carrera 92, a lo largo del corredor de la Vía Suba-Cota hasta el Límite con el Distrito -Río Bogotá	Estudios y Diseños	Inicio de ejecución 16/11/2017

Fuente: informe de gestión 2017 Transmilenio s.a. Informe de Gestión y Resultados año 2017 Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

3.2.2 Evaluación de los resultados en el proceso de diseño, contratación y construcción de la Primera Línea del Metro, en el marco de su implementación en el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”.

El proyecto Metro presenta la mayor asignación de recursos del 41%, por la suma de \$6.445.254 millones; sin embargo, dada la envergadura del proyecto, el grado de complejidad y la decisión política de la actual Administración frente al cambio de tipo de metro, que requirió de nuevos estudios y configurar un nuevo cronograma este presenta, un avance mínimo con relación a la meta del PDD.

De los recursos dispuestos para la vigencia del PDD solo se programaron el 0,9% hasta finalizar el año 2017, por un monto de \$21.030,2 millones, los que fueron ejecutados en un 94,0%. Para la vigencia 2018 se incrementó la apropiación de recursos a \$1.574.758 millones, el 24,9% de lo programado, de los cuales solo se ha ejecutado 5,3%.

En lo que corresponde a la meta física proyectada para el periodo transcurrido, se programó un avance del 2%, que registra una eficacia del 97%, no obstante, ésta equivale únicamente al 6% del objetivo de avanzar en el 30% del proyecto de la Primera Línea del Metro. A pesar de ser el proyecto de mayor relevancia es el de menos avance. La gestión adelantada al finalizar el año 2017, corresponde al desarrollo del Convenio 1880 de 2014 con la Financiera de Desarrollo Nacional - FDN que adelanta la Estructuración Integral de la Primera Línea del Metro para Bogotá – PLMB.

Cuadro 9 Gestión presupuestal del Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad. A dic de 2017 y jun 2018.

PERIODO TRANSCURRIDO	GESTION PRESUPUESTAL DIC-2017				GESTION PRESUPUESTAL JUN-2018			
	% programado	% participación	avance transcurrido	avance plan	% programado	% participación	avance transcurrido	avance plan
Revisión e implementación del 100% de los servicios troncales y rutas zonales	28,3%	1,3%	98,5%	27,9%	36,8%	0,6%	92,8%	34,2%
Diseño y puesta en marcha del 100% del Plan Anti evasión en el Sistema de Transporte Público	35,2%	1,2%	86,1%	30,3%	57,8%	0,6%	55,8%	32,3%
Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público (LB= 43%)	22,7%	66,8%	98,2%	22,3%	63,8%	50,5%	47,7%	30,4%
Alcanzar 170 km de troncales (construir 57 km nuevos de troncal)	14,7%	27,7%	57,4%	8,4%	31,6%	22,8%	22,0%	7,0%
Avanzar en el 30% del proyecto de la primera línea del metro en su Etapa I	0,9%	3,0%	94,0%	0,9%	24,9%	25,6%	5,3%	1,3%
Reconfiguración de 8 km de troncales (Etapa II, Av. Caracas)		0,0%				0,0%		
Total Transporte público integrado y de calidad	12,1%	100,0%	86,6%	10,5%	39,0%	100,0%	31,3%	12,2%

Fuente: archivos planos: 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent, 04_planaccioncompinversion_20180630. SEGPLAN.
Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Ahora bien, El Proyecto Prioritario “Transporte Público Integrado y de Calidad”, contempla entre sus metas de producto “Avanzar en el 30% del proyecto de la primera línea del metro en su Etapa I”, la cual representa el mayor peso estratégico del 49%, de ahí, su asignación de recursos del 41%, por la suma de \$6.445.254 millones.

Para adelantar la gestión del proyecto y conforme a lo exigido por la Ley 310 de 1996 se constituyó la Empresa Metro de Bogotá S.A., mediante el Acuerdo 642 de 2016, que autorizó su creación.

En la gestión adelantada se destaca como hecho, la firma del Convenio de Cofinanciación para el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá, conforme a lo dispuesto en el Conpes 3882, por \$15,1 billones, asegurando su financiación, pactados los recursos que la Nación y el Distrito tendrán que comprometer.

De acuerdo al Conpes 3882 los diez requisitos técnicos exigidos para acceder a la cofinanciación de la Nación, que a consideración de las partes se cumplieron fueron:

1. Modelación de la demanda de la Región Capital Bogotá – Cundinamarca.

2. Modelo operacional
3. Modelo de costos e ingresos
4. Evaluación económica y análisis costos beneficio
5. Modelo de remuneración
6. Modelo financiero para los componentes elegibles para la financiación de la nación.
7. Integración.
8. Priorización.
9. Delimitación y distribución de los riesgos de los componentes elegibles
10. Mecanismos de coordinación entre las entidades

Por lo consiguiente, no se contaba al término del año 2017 con los estudios y diseños definitivos, financiación, construcción, suministro, pruebas, puesta en marcha, operación y mantenimiento del Tramo 1 de la Primera Línea de Metro para Bogotá – PLMB

Así las cosas, en términos de la Administración Distrital, manifiesta que el Gobierno Nacional y el Distrital tras conocer las conclusiones del estudio realizado por la consultora Systra para la PLMB, a partir del análisis de alternativas de trazado con tipologías bajo tierra, elevadas y mixtas; cada una de ellas examinadas desde 31 criterios distintos, para identificar la mejor alternativa de utilización del dinero disponible, la Primera Línea del Metro de Bogotá tendrá una longitud comercial de 23,96 kilómetros, y será ciento por ciento elevada. El proyecto cuenta con tres troncales alimentadoras de Transmilenio que serán la Avenida 68 (16,9 km), la Avenida Boyacá (9,3 km) y la Avenida Ciudad de Cali.

En criterio de la actual Administración, la propuesta del Metro bajo tierra resultó inviable por la devaluación del peso frente al dólar y la experiencia vivida en Bogotá D.C., a la hora de construir obras subterráneas, lentas y costosas por la calidad de los suelos y las redes de servicios públicos desconocidas. Se afirma que a partir de esta realidad, gobierno nacional y distrital adelantaron un estudio de alternativas y comparación de costos entre la opción de metro bajo tierra y en viaducto, que hasta la fecha no se había realizado, para tomar la decisión menos riesgosa y más conveniente para llevar a cabo el megaproyecto con el presupuesto existente (\$13,8 billones).

A partir del cual, se seleccionó la canasta denominada C Calle 72, después de haber analizado y evaluado para cada una de las cinco opciones de terminación estudiados (nodos de la Calle 26, Calle 63, Calle 72, Calle 100 y Calle 127) los

criterios de calidad del servicio de transporte de cada canasta, el desempeño del sistema de transporte público, el impacto urbano de la terminación de la línea en cada nodo y la conectividad de la línea en cada uno de ellos¹⁰⁹.

Dicha Canasta C Calle 72 en términos socioeconómico y de acuerdo a los resultados del análisis costo/beneficio comparativo frente a una alternativa de línea subterránea hasta el nodo de la Calle 100, la cual había sido el proyecto aprobado por la anterior Administración Distrital en conjunto con el Gobierno Nacional, presenta mejor rentabilidad social. Los resultados demostraron que la Canasta C Calle 72 tiene una rentabilidad sólida con una TIR de 14,6% y una relación Beneficio/Costo de 1,79¹¹⁰. A partir de la tasa oficial de descuento social del 12%, el estudio incluye un análisis de sensibilidad a un distinto rango de tasas, con un mínimo del 4,4% para un horizonte de 25 años, tasa recomendada por el Banco Mundial para Colombia hasta el máximo del 12% indicado¹¹¹.

La decisión tomada determinó que el proyecto de la Primera Línea del Metro de Bogotá, desde el patio-taller hasta la Calle 127, se ejecutará en dos tramos atendiendo de esta manera la limitación presupuestal vigente que implica la construcción del Tramo 1 en el corto plazo, por lo que la puesta en servicio de la línea es de 6 años y 6 meses luego de la adjudicación del contrato (incluyendo un año adicional para el proyecto de ingeniería de detalle del constructor). La duración total de la obra civil en Bogotá será de 57 meses (4 años y 9 meses)¹¹².

A partir del cronograma específico para la construcción de la PLMB en dos fases y posteriormente otro cronograma más general, que incluye la construcción de la PLMB y de las nuevas troncales, se observa que este período contempla:

- 12 meses de proyecto de detalle y trabajos preparatorios
- 51 meses de la obra civil del viaducto
- 46 meses de la obra civil de las estaciones
- 26 meses para instalación de la vía y sistemas ferroviarios y suministro de material rodante

¹⁰⁹ FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL, “Estudio comparativo de alternativas de ejecución por tramos y tipologías de la primera línea de metro para la ciudad de Bogotá (PLMB), con identificación y cuantificación de ahorros que optimicen el beneficio. Entregable 7, Estimación de Cronograma y Presupuesto PLMB-SYS-DOC-TOD-0700-0C.” 22 de Noviembre del 2016.Systra

¹¹⁰ Ídem Página 7/38

¹¹¹ informe de Evaluación Socioeconómica Para la Primera Línea del Metro de Bogotá Informe Resumen del 13 de septiembre de 2017

¹¹² Ídem “Por tanto, la recomendación para la ejecución del Tramo 1 va en el sentido de prever dos fases de construcción. La fase inamovible es la del tramo entre el patio-taller y la estación Calle 26 porque de ella depende la posibilidad de recibir los trenes que van siendo suministrados por el fabricante. La fase 2 dependerá de los progresos realizados por la ciudad en la implantación de la troncal Carrera Séptima.”

- 6 meses de pruebas y ensayos en el primer sub-tramo y de 12 meses sobre el conjunto del Tramo 1

El cronograma que contempla la construcción de la PLMB y la construcción de las troncales previstas en la Canasta C Calle 72. Por lo que estas deben estar listas antes o al tiempo con la terminación de la fase 1 del metro, por lo que se requiere que su construcción se articule con las obras del metro.

“La oferta de transporte prevista para acompañar la implantación del Tramo 1 de la línea de metro fue simulada con el modelo de transporte de la SDM. Mediante un proceso iterativo se fueron componiendo las combinaciones de troncales de Transmilenio que coadyuvarán en el propósito de incrementar los desplazamientos en los sistemas de transporte masivo y de esta manera seleccionar la mejor combinación que optimice los resultados de transporte cumpliendo con el presupuesto asignado de 12,82 billones COP. En la siguiente tabla se presentan las troncales alimentadoras de Transmilenio con mayor demanda sobre corredores que se encuentran incluidas dentro de dicha inversión para la Canasta Calle 72 seleccionada como el Tramo 1 de construcción de la línea. Este conjunto de troncales está constituido con el objetivo principal de alimentar a la PLMB.”¹¹³

El presupuesto disponible y estimado en 12,82 billones COP, considera los siguientes componentes:

1. Costos para la inversión de la primera línea del metro de Bogotá.
2. Costos para la reconfiguración de la Troncal de la Caracas y Avenida Villavicencio.
3. Costos para la construcción de las troncales alimentadoras a la PLMB.

La distribución y programación de la inversión en el período de ejecución de la PLMB y troncales que corresponde al costo del tramo 1, a partir de la estimación del CAPEX y de los diseños a nivel de factibilidad, es el siguiente:

Cuadro 10 Plan de Inversión Proyecto Metro.

Año	Millones de pesos						TOTAL
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
PLMB	642.419	765.913	1.651.420	2.686.551	2.897.630	473.540	9.117.475
Reconfiguración Caracas y Villavicencio	-	-	411.318	205.659	-	-	616.976

¹¹³ FINANCIERA DE DESARROLLO NACIONAL, “Estudio comparativo de alternativas de ejecución por tramos y tipologías de la primera línea de metro para la ciudad de Bogotá (PLMB), con identificación y cuantificación de ahorros que optimicen el beneficio. Entregable 7. Estimación de Cronograma y Presupuesto”, Bogotá D.C., noviembre de 2016, pág. 26. Tomado el 27 de agosto de 2018, http://www.metrodebogota.gov.co/sites/default/files/documentos/PLMB-SYS-DOC-TOD-0700-0C_Cronograma_y_presupuesto_v4_Final.pdf.

Año	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
TRONCALES							
Avenida 68	66.157	154.414	691.394	691.394	-		1.603.358
Avenida Boyacá	11.615	82.198	348.209	343.686	-		785.706
Avenida Ciudad de Cali	72.053	187.437	384.730	192.365	-		836.585
TOTAL	792.244	1.189.962	3.487.071	4.119.655	2.897.630	473.540	12.960.102
Acumulado	6,1%	15,3%	42,2%	74,0%	96,3%	100,0%	
Distrito 30%	237.673	356.989	1.046.121	1.235.897	869.289	142.062	3.888.031

Fuente: Estudio comparativo de alternativas de ejecución por tramos y tipologías de la primera línea de metro para la ciudad de Bogotá (PLMB), con identificación y cuantificación de ahorros que optimicen el beneficio. Entregable 7, Estimación de Cronograma y Presupuesto PLMB-SYS-DOC-TOD-0700-0C. 22 de Noviembre del 2016. Systra Página 31/38
Elaboración: Subdirección de políticas públicas

Esta programación permite identificar que los requerimientos de recursos para el CAPEX del proyecto metro, incluidas las troncales alimentadoras hasta el año 2018 debería comprometer un acumulado del 15% aproximadamente, suma que ascendería para el distrito a \$594.662 millones lo que explica el bajo nivel de recursos demandados. Por lo tanto el grueso de la inversión está proyectado a partir del 2019.

En cuanto a la gestión presupuestal y contractual de la Empresa Metro S.A., se limitó a la ejecución en el año 2017 del rubro Primera Línea de Metro de Bogotá por el valor \$17.642.7 millones de apropiación de \$21.030.2 millones. Para la vigencia 2018 con corte a junio, acumula registros presupuestales por \$56.854.9 millones de un saldo de apropiación \$1.459.196 millones, donde se destacan los siguientes compromisos:

- La ejecución de la Gestión Predial Integral del Primer Tramo o paquete de predios necesarios para la infraestructura de la Primera Línea de Metro de Bogotá (PMLB), integrado por 129 predios por el valor de \$ 6.387.8 millones en convenio con el IDU firmado el 31 de agosto de 2017.
- El desarrollo de las actividades relacionadas con la estructuración integral del proyecto "Primera Línea de Metro de Bogotá" en dos fases a saber: Fase 1. Denominada "*Diseño de la Transacción*" y Fase 2. Denominada "*Estructuración Integral*" por la suma de \$7.650.0 millones mediante el

Convenio Interadministrativo - IDU (cedido a la Empresa Metro de Bogotá S.A.) y Financiera de Desarrollo Nacional S.A. -FDN

- Convenio de cofinanciación para el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá¹¹⁴ proyectado por la suma de \$22.330.988.3 millones firmado el 9 de noviembre de 2017.

En la actualidad no se ha culminado la estructuración técnica, legal y financiera del Proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá Tramo 1 (PLMB) con miras a iniciar el proceso de selección de contratistas que llevarán a cabo la financiación parcial, elaboración de estudios y diseños de detalle, construcción y mantenimiento de la infraestructura física (obra civil), así como el suministro, instalación, operación y mantenimiento del material rodante y los sistemas ferroviarios.

Dicho proceso se inició con la Licitación Pública Internacional No. GT-LPI-001-2018 Metro de Bogotá, que se adelantará en dicha modalidad bajo la aplicación del procedimiento establecido en las *“Políticas para la adquisición de bienes y obras financiadas por el Banco Interamericano De Desarrollo GN-2349-9 Marzo 2011”* en atención del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto 1082 de 2015. Proceso que se encuentra en etapa de precalificación de proveedores y contratistas.

El Contrato tiene por objeto el otorgamiento de una concesión para que el concesionario, por su cuenta y riesgo, lleve a cabo todas las actividades necesarias para la financiación, estudios y diseños de detalle, ejecución de las obras, la operación y el mantenimiento del proyecto y la reversión de la infraestructura correspondiente a la PLMB – Tramo 1, así como la financiación, diseño, instalación, suministro, pruebas, puesta en marcha, operación, reposición, mantenimiento y reversión del material rodante y de los sistemas metro-ferroviarios y la prestación del servicio público de transporte férreo de pasajeros en Bogotá, a través de la PLMB – Tramo 1 por el valor de \$16.479.549.990.798.

¹¹⁴ Convenio que tiene por objeto definir los montos, términos y condiciones bajo los cuales la Nación y el Distrito concurrirán a la cofinanciación del sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros de Bogotá para el desarrollo e implementación del proyecto del Tramo 1 de la Primera Línea del Metro de Bogotá (en adelante "PLMB" o el "Proyecto"). Para efectos del presente Convenio, los aportes de la Nación y el Distrito solamente podrán ser utilizados para aquellos componentes elegibles determinados en la Ley 1753 de 2015, en los documentos CONPES 3882, 3899 Y 3900 de 2017 y en la Resolución 1023 de 2017 expedida por el Ministerio de Transporte (los "Componentes Elegibles"), de acuerdo con lo previsto en el Anexo No. 1 de este documento. De acuerdo con lo previsto en el documento CONPES 3900 DE 2017, una vez el Distrito Capital cumpla con los requisitos a nivel de factibilidad de las troncales alimentadoras de la PLMB (en adelante las "Troncales"), las Partes adelantarán los trámites pertinentes para la declaratoria de importancia estratégica de este componente del sistema con el fin de optar por los recursos de la Nación para la cofinanciación de las Troncales, en el marco de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Para estos efectos, las Partes podrán suscribir las modificaciones al presente Convenio.

Por lo tanto, la ingeniería de detalle de la Primera Línea del Metro de Bogotá se desarrollará en la etapa del proyecto, que se contrata con la Licitación Pública Internacional No. GT-LPI-001-201 y que será ejecutada por la concesión encargada de la construcción de la línea.

De ahí, que en el desarrollo del proyecto de la PLMB, se distinguen tres etapas: pre construcción, construcción y operación, de las cuales se debería estar desarrollando la primera, según el cronograma recomendado, donde la compra de predios se programó para el año 2017, para lo cual se firmó convenio con el IDU en agosto de 2017, otras para el año 2018, actividades que no se han iniciado; las actividades contempladas en dicha fase son: desvío y manejo de tráfico (PMT), estudios de ingeniería de detalle para la construcción, revisión y complementación estudios topográficos y la compra de predios, adecuación, demolición y mejoras, traslado anticipado de redes primarias, adecuación de patio taller instalación de infraestructura de campamentos y adecuación patio dovelas.¹¹⁵

Así mismo, para optar por recursos de la nación para la cofinanciación de la PLMB tramo 1 y las troncales alimentadoras del proyecto, el distrito tiene que presentar los estudios respectivos para que sus diseños alcancen el nivel de factibilidad requerido en el Documento CONPES 3899, de no hacerlo debidamente, el riesgo de atraso e incremento del costo lo asume el Distrito, el cual existe, ante el estado actual del avance de estos proyectos como se ha expuesto en este estudio. Ya que corresponde al distrito incorporar los recursos adicionales que se requieran para culminar los objetivos de cada proyecto.

3.2.3 Resultados en la optimización de la operación del SITP, en el marco de su implementación en el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”.

El Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad, proyecta entre sus metas de producto la “Revisión e implementación del 100% de los servicios troncales y rutas zonales”, el “Diseño y puesta en marcha del 100% del Plan Anti evasión en el Sistema de Transporte Público” y “Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público (LB= 43%)”, las que contribuyen con el 18,13% al propósito de alcanzar el 30% de satisfacción de los usuarios del sistema de transporte público.

¹¹⁵ Estructuración Técnica del Tramo 1 de la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB), Estudio de Impacto Ambiental y Social (EIAS) Descripción del Proyecto Documento N° ETPLMB-ET19-L16.8-ITE-I-001_RA. marzo de 2018. SYSTRA.

De estas tres metas, la de aumentar en 5% el número total de viajes en transporte público, es la de mayor contribución, la cual se ejecuta principalmente por Transmilenio S.A., mediante los proyectos de inversión “Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.” y “Gestión de infraestructura del transporte público”, los cuales gestionan el 94% de los recursos de la meta, los cuales presentaron un ejecución del 98.2% en lo recorrido a 2017 y del 22.3% del PDD.

Cuadro 11 Resultados de Proyectos de Inversión que ejecutan el Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad.

Millones de pesos

ENTIDAD	PROYECTO		PROG TOT		REC PROG TRANSCUR RIDO	REC EJEC TOT	AVAN CE PDD	AVAN CE TRANS CURRI DO
Transmilenio	88	Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.	3.049.115	18,9%	1.088.227	1.088.227	35,7%	100%
Transmilenio	7223	Operación y control del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.	286.682	1,8%	80.680	75.901	26,5%	94,1%
Transmilenio	7251	Gestión de infraestructura del transporte público	2.346.890	14,6%	90.784	73.510	3,1%	81,0%
SDM	339	Implementación del plan maestro de movilidad para Bogotá	53.034	0,3%	41.826	40.545	76,5%	96,9%
Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público (LB= 43%)			5.735.720	35,6%	1.301.517	1.278.182	22,3%	98,2%
Transmilenio	86	Gestión de la seguridad en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.	64.868	0,4%	22.802	19.636	30,3%	86,1%
Diseño y puesta en marcha del 100% del Plan Anti evasión en el Sistema de Transporte Público			64.868	0,4%	22.802	19.636	30,3%	86,1%
Transmilenio	7223	Operación y control del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.	87.403	0,5%	24.763	24.391	27,9%	98,5%
Revisión e implementación del 100% de los servicios troncales y rutas zonales			87.403	0,5%	24.763	24.391	27,9%	98,5%
Total Transporte público integrado y de calidad			16.114.407	100,0%	1.948.302	1.687.830	10,5%	86,6%

Fuente: Archivos planos: 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent, 04_planaccioncompinversion_20180630. SEGPLAN.
Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

3.2.3.1 Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público (LB= 43%)

Esta meta registra una programación del 35.6% de los recursos dispuestos para el PDD, de los cuales ha ejecutado \$1.278.182 millones, el 98.2% de lo programado

y un avance del 22.3%, pero el 85.1% se destinaron al proyecto “Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.”, esto es a subsidiar la tarifa usuario del sistema.

En lo que corresponde a la eficacia de la gestión frente a la meta propuesta de aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público, teniendo como línea base el 43%, los avances expuestos por la Administración, se resumen en cumplimiento del 132,8% del periodo transcurrido, es decir que ya se cumplió la meta del Plan.

Sin embargo, de acuerdo con el seguimiento realizado por la Administración a la meta aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público, se afirma que la meta llegó al 47,1%, esto significa que se presentó un aumento de 4,1%¹¹⁶, como consecuencia de un aumento de la demanda de viajes del sistema. No obstante, con base en la información estadística reportada por Transmilenio S.A.¹¹⁷. De la cual, se analizó la evolución del promedio día hábil de demanda día típico BRT (Bus Rapid Transit)¹¹⁸ y zonal, se deduce de la misma, que comparados los mismos meses del año 2017 con el 2016, se presenta una disminución de la demanda, siendo más alta en el componente troncal.

Por lo tanto, existe una tendencia decreciente en la demanda del sistema, la cual se ratifica en las cifras del primer semestre de 2018, información que contradice lo afirmado por la Administración, lo que implica que se dé una menor participación del número total de viajes en transporte público, poniendo en duda el cumplimiento de la meta y por efecto del sistema de agregación ponderada los resultados expuestos del proyecto prioritario y del Programa “Movilidad Mejor para Todos”.

Cuadro 12 Evolución del Promedio Día Hábil de Demanda Día Típico BRT y Zonal.

¹¹⁶ Informe componente de gestión - Coordinadores de Programa a 31/12/2017. Plan de Desarrollo BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS. PILAR O EJE TRANSVERSAL PILAR DEMOCRACIA URBANA “Hubo un aumento en la demanda de viajes del sistema. Se mejoraron los indicadores de servicio. Se consolida el sistema en sus dos componentes: troncal y zonal aumentando la demanda de viajes. Toda vez que en un día típico de octubre de 2017 se realizaron del orden de 2'520.000 validaciones en el componente troncal y 1'660.000 en el componente zonal, con lo cual el Sistema ha movilizado más de 4'180.000 viajes de transporte público al día, lo cual sumado con lo estimado en transporte público del esquema provisional corresponde al 47,1% del total de viajes que se realizan en la ciudad. En el aplicativo Segplan se registro un avance del 48% debido a que en anteriores reportes se registró 48%, el sistema de información no permite registrar un menor valor”

¹¹⁷ TRANSMILENIO EN CIFRAS Estadísticas de oferta y demanda del Sistema Integrado Transporte Público –SITP. TRANSMILENIO S.A. tomados de 2016 al último, Junio 2018 Informe No. 51

¹¹⁸ En español: Bus de Tránsito Rápido, BTR

Promedio Día Hábil	ZONAL	BRT	SITP	Tasa de Crecimiento comparativa trimestre BRT	Tasa de Crecimiento comparativa trimestre ZONAL	Tasa de Crecimiento comparativa trimestre SITP
jun-16	1.613.712	2.251.699	3.865.411			
jul-16	1.666.682	2.258.734	3.925.416			
ago-16	1.739.460	2.441.782	4.181.242			
sep-16	1.729.290	2.451.318	4.180.608			
oct-16	1.716.287	2.451.879	4.168.166			
nov-16	1.693.721	2.453.087	4.146.808			
dic-16	1.485.562	2.206.741	3.692.303			
ene-17	1.505.464	2.093.772	3.599.236			
feb-17	1.753.593	2.480.831	4.234.424			
mar-17	1.728.319	2.487.204	4.215.523			
abr-17	1.629.095	2.358.665	3.987.760			
may-17	1.606.966	2.383.938	3.990.904			
jun-17	1.515.341	2.241.298	3.756.639	-6,1%	-0,5%	-2,8%
jul-17	1.566.239	2.129.572	3.695.811	-6,0%	-5,7%	-5,8%
ago-17	1.658.685	2.476.485	4.135.170	-4,6%	1,4%	-1,1%
sep-17	1.647.870	2.445.003	4.092.873	-4,7%	-0,3%	-2,1%
oct-17	1.619.895	2.414.007	4.033.902	-5,6%	-1,5%	-3,2%
nov-17	1.606.968	2.453.707	4.060.675	-5,1%	0,0%	-2,1%
dic-17	1.350.751	2.305.873	3.656.624	-9,1%	4,5%	-1,0%
2018						
ene-18	1.407.668	2.134.896	3.542.564	-6,5%	2,0%	-1,6%
feb-18	1.601.869	2.452.472	4.054.341	-8,7%	-1,1%	-4,3%
mar-18	1.573.833	2.344.900	3.918.733	-8,9%	-5,7%	-7,0%
abr-18	1.527.205	2.367.030	3.894.235	-6,3%	0,4%	-2,3%
may-18	1.513.600	2.380.178	3.893.778	-5,8%	-0,2%	-2,4%
jun-18	1.414.483	2.192.009	3.606.492	-6,7%	-2,2%	-4,0%
Promedio de variación				-7,1%	-1,2%	-3,6%

FUENTE: Transmilenio en Cifras Estadísticas de oferta y demanda del Sistema Integrado Transporte Público –SITP. TRANSMILENIO S.A. tomados de 2016 al último, Junio 2018 Informe No. 51.

Además, el cálculo realizado por Transmilenio S.A., parte de tomar como base los 11.674.789 registrados en la Encuesta de Movilidad 2015, la cual de por sí, contempla una mayor tasa de viajes de transporte público, con respecto a las cifras manejadas por la Empresa para el cálculo que determinó un porcentaje de

47,8%, según la respuesta dada al informe preliminar de auditoría, donde informa de los valores aplicados son: zonal de 1.660.000 y troncal de 2.520.000 para un total del SITP de 4.180.000 y un cómputo de 1.400.000 viajes día para el transporte provisional, para un total de 5.580.000, suponiendo que los demás modos no registran variación¹¹⁹, hecho que genera incertidumbre en el resultado de la meta. Ya que si se ajusta las cifras de viajes para Transmilenio el porcentaje debe ser de 46.5%, utilizando los demás parámetros de la entidad.

Cuadro 13 Cálculo de avance de la meta 5% Número total de viajes en Transporte Público en Bogotá.

Millones de pesos

MODO PREDOMINANTE	ENCUESTA AÑO 2015 VIAJES EN BOGOTÁ (Sin viajes a pie <15 min)	PORC.	AÑO 2017 VIAJES EN BOGOTÁ (Sin viajes a pie <15 min) INFORME GERENCIA SEGPLAN	PORC.	AÑO 2017 VIAJES EN BOGOTÁ (Sin viajes a pie <15 min) - AJUSTADA ESTADISTICA TRANSMILENIO	PORC.
Transmilenio y alimentador	2.512.546	16,45%	2.520.000	17,45%	2.414.007	16,88%
TPC-SITP (SITP-2017)	3.899.706	25,53%	1.660.000	11,49%	1.619.895	11,33%
Intermunicipal	200.893	1,32%	200.893	1,39%	200.893	1,41%
Provisional			1.400.000	9,69%	1.400.000	9,79%
Taxi	704.114	4,61%	704.114	4,88%	704.114	4,92%
Auto	1.831.396	11,99%	1.831.396	12,68%	1.831.396	12,81%
Moto	832.786	5,45%	832.786	5,77%	832.786	5,82%
Especial	625.871	4,10%	625.871	4,33%	625.871	4,38%
Ilegal	116.458	0,76%	116.458	0,81%	116.458	0,81%
Bicicleta	846.727	5,54%	846.727	5,86%	846.727	5,92%
Otros	104.292	0,68%	104.292	0,72%	104.292	0,73%
Peatón	3.600.000	23,57%	3.600.522	24,93%	3.600.522	25,18%
TOTAL	15.274.789	100,0%	14.443.059	100,0%	14.296.961	100,0%
Sin Peatones y otros	11.674.789		10.842.537		10.696.439	
Transmilenio + SITP			4.180.000		4.033.902	
Transmilenio + TPC+SITP	6.412.252		5.580.000		5.433.902	
BASE	11.674.789	54,9%	11.674.789	47,8%	11.674.789	46,5%

Fuente: Oficio No. 2018EE13974 con fecha 23-07-2018, respuesta Informe Preliminar de Auditoría Regularidad – código 84 – PAD 2018.

¹¹⁹ Oficio No. 2018EE13974 con fecha 23-07-2018, respuesta Informe Preliminar de Auditoría Regularidad – código 84 – PAD 2018

3.2.3.2 Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.

De lo hasta aquí expuesto, se desprende que la mayor inversión del sector corresponde a la financiación del Fondo de Estabilización Tarifaria del SITP, que hasta diciembre de 2017, con recursos del actual PDD “Bogotá Mejor para Todos”, ascendía a \$1.088.227 millones, los cuales corresponden al 35% de lo proyectado en el cuatrienio, esta financiación con recursos públicos se destina a cubrir el diferencial tarifario entre la Tarifa Usuario y la Tarifa Técnica del sistema, (coste medio de la operación que debe pagarse a los agentes que hacen parte del SITP).

Durante el periodo de evaluación se aplicaron tres aumentos de tarifas del transporte, por 500 pesos, el primero fue en el 2016, y dejó el pasaje del troncal en 2.000 pesos y el de los buses zonales en 1.700. El segundo en marzo del 2017, también de 200 pesos y el tercer aumento fue por 100 pesos, mediante el Decreto 056 del 24 de enero de 2018 que fijó la tarifa del Componente Troncal \$2.300 y la tarifa del Componente Zonal \$2.100 y la focalización de las tarifas diferenciales y del Subsidio de Discapacidad con el Decreto 131 del 29 de marzo de 2017.

Cuadro 14 Aumentos de la Tarifa Usuario del SITP y Transmilenio. Periodo 2012 – 2018

AÑO	AUMENTO SALARIO MÍNIMO		AUMENTO SUBSIDIO DE TRANSPORTE		IPC	AUMENTO PASAJE TRANSMILENIO			AUMENTO PASAJE SITP		
	VALOR	%	VALOR	%		%	VALOR	INCREMENTO	%	VALOR	INCREMENTO
2012	566.700		67.800			1.700		0,0	1.400		0,0
2013	589.500	4,0	70.500	4,0%	1,94	1.700		0,0	1.400		0,0
2014	616.000	4,5	72.000	2,1%	3,66	1.800	100	5,6	1500	100	6,7
2015	644.350	4,6	74.000	2,8%	6,77	1.800		0,0	1500		0,0
2016	689.455	7,0	77.700	5,0%	5,75	2000	200	10,0	1.800	300	16,7
2017	737.717	7,0	83.140	7,0%	4,09	2200	200	9,1	2.000	200	10,0
2018	781.242	5,9	88.211	6,1%	3,10	2300	100	4,3	2.100	100	4,8
2018-2016		21,2		19,2%	12,94		500	25,0		500	27,8
2018-2012		37,9		30,1%	25,31		600	35,3		700	50,0

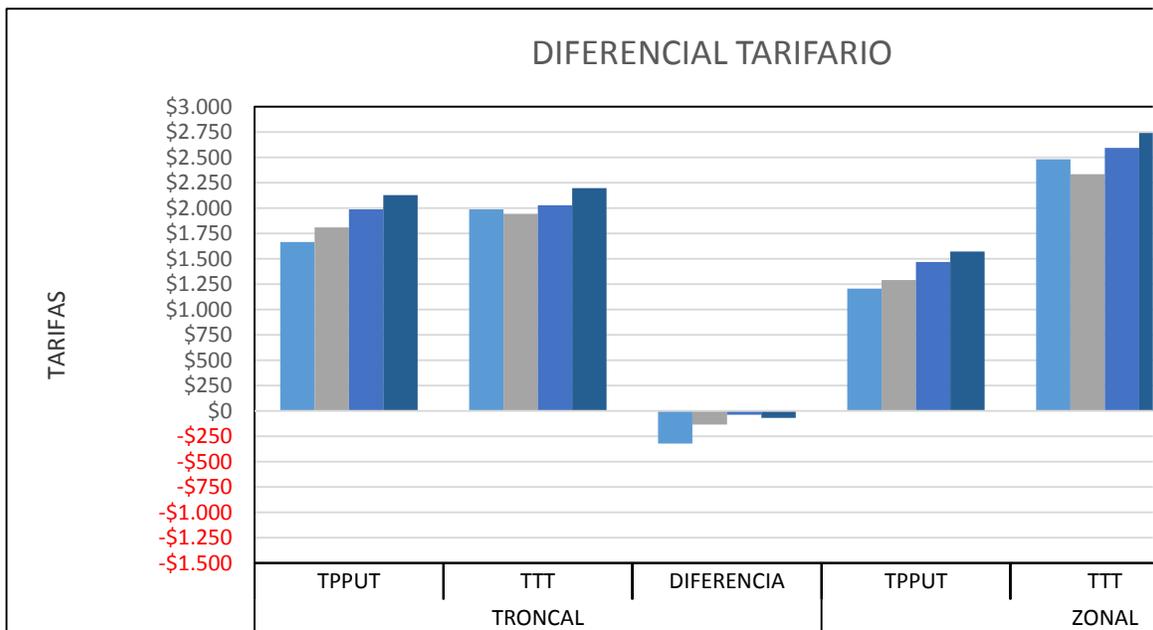
Fuente: DANE, Decretos Distritales de aumento de tarifas: Decreto 356 de 2012, decreto 603 de 2012, decreto 046 de 2016, decreto 400 de 2012, decreto 130 de 2017 y decreto 056 de 2018.

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

En el periodo en que la administración de Bogotá, ha incrementado la tarifa usuario en el 25% de su valor en el año 2015 al 2018, por encima del aumento del salario y el IPC, el diferencial tarifario se redujo para el año 2016, pero el componente zonal se ha incrementado posteriormente, en el caso troncal el impacto ha sido positivo y significativo, aunque en la presente vigencia muestra un leve aumento. Asimismo, en el mismo periodo la demanda de usuarios ha perdido usuarios en un 3,1% en promedio, lo cual impacta los ingresos del sistema, generando un mayor déficit del Fondo de Estabilización tarifaria.

Mientras en el troncal la diferencia tarifaria paso de \$322 a \$68, en el zonal \$1.274 disminuyó en el 2016 a \$1.044 y volvió a subir a \$1.169 en el primer semestre del 2018, este último entre el 2016 y el 2018, a pesar del incremento de la tarifa usuario, la tarifa técnica muestra un incremento mayor.

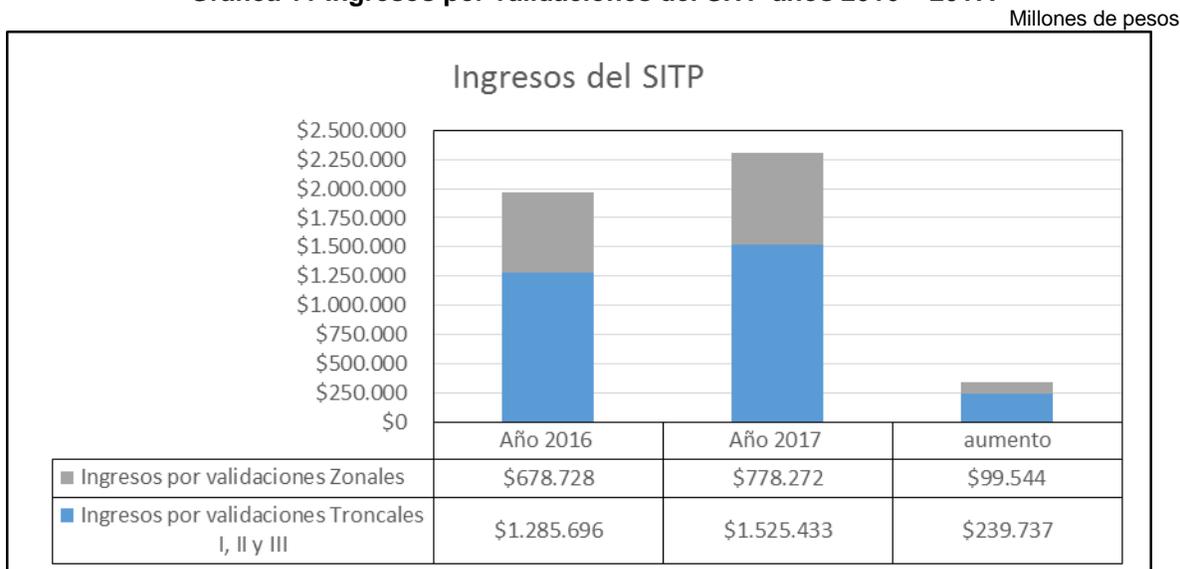
Gráfica 10 Diferencial tarifario del SITP periodo 2015 – 2018, corte dic 2017 y jun 2018.



Fuente: Bocarejo Foro Uniandes. Veeduría SITP. Secretaría Distrital de Movilidad. Agosto de 2018. www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf pags.305 y 306.
Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

De hecho de los ingresos del sistema, han crecido más los del componente troncal en un 18,6%, contra el 14,7% del zonal, razón por la cual la participación del primero es del 66,2%, es decir que por cada tres pesos que recibe el sistema, dos son de pasajes del troncal.

Gráfica 11 Ingresos por validaciones del SITP años 2016 – 2017.



Fuente: Informe de gestión 2017. Transmilenio. Cuadros: Comparación mediana de entradas semanal 2016-2017 y Comparación mediana de entradas hora pico semanal 2016-2017

Frente a lo anterior, Transmilenio S.A en su informe de gestión concluye que la evolución de la demanda promedio día hábil semanal¹²⁰, después del incremento de la tarifa se resiente de forma general durante el primer semestre de 2017. Igualmente, al comparar la mediana de entradas hora pico del segundo semestre del 2016 contra la mediana del primer semestre 2017 con el cambio tarifa, se exhibe un decrecimiento del 1,48%. En ambos casos, se observa que después del cambio de tarifa se presenta una disminución en el comportamiento semanal de la demanda.

¹²⁰ “Comparando la mediana de entradas del segundo semestre del 2016 contra la mediana del I semestre 2017 antes de cambio tarifa, el crecimiento estaba en el orden del 5,06%, luego del incremento de tarifa, la mediana exhibe apenas un crecimiento del 0,35%. Se resiente entonces el crecimiento de la demanda de forma general durante el primer semestre de 2017”.

“Comparando la mediana de entradas hora pico del segundo semestre del 2016 contra la mediana del primer semestre 2017 antes de cambio tarifa, el crecimiento estaba en el orden del 2,48%, luego del incremento de tarifa, la mediana exhibe un decrecimiento del -1,48%. Se observa que la incidencia del cambio de tarifa no afecta en una gran medida a los usuarios de la hora pico”

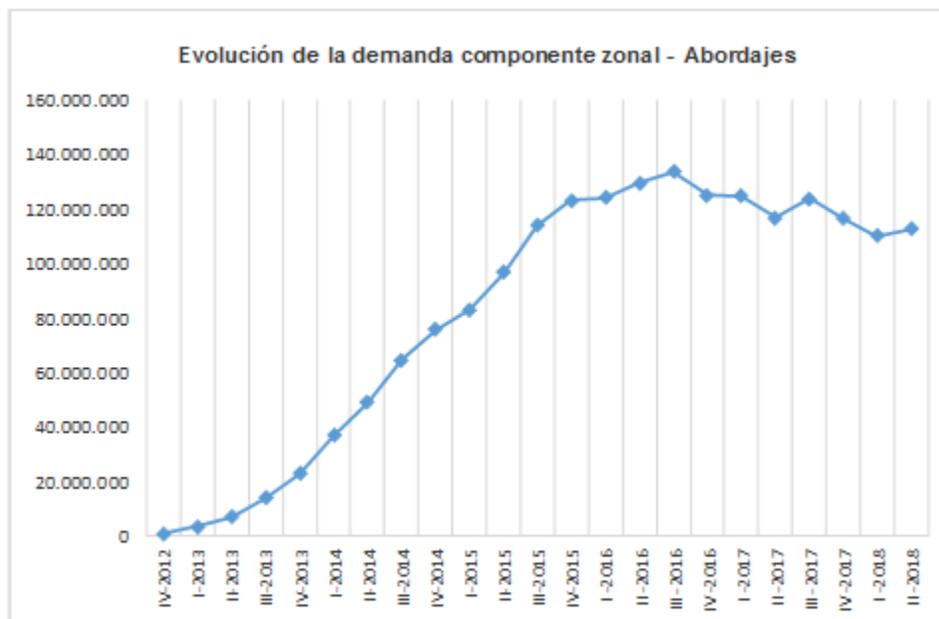
Cuadro 15 Comparación mediana de entradas semanal 2016-2017

Periodo	Mediana Entradas		Mediana Hora Pico Semanal	
2016-1	2.437.357		262.587	
2016-2	2.450.194		257.559	
2017-1-Ant	2.574.112	5,06%	263.939	2,48%
2017-1-des	2.441.646	-0,35%	253.886	-1,43%

Fuente: Informe de gestión 2017. Transmilenio. Cuadros: Comparación mediana de entradas semanal 2016-2017 y Comparación mediana de entradas hora pico semanal 2016-2017

Como se ha visto el déficit tarifario se presenta principalmente en la operación del componente zonal (Rutas Urbanas, Complementarias y Especiales), que inició en septiembre de 2012, inicialmente la demanda, crece con la incorporación de su flota, la que se dio hasta el año 2015, a partir del cual, y desde el tercer trimestre del 2016, ha sido un punto de inflexión hacia la baja, donde se observa que los abordajes han disminuido, llegando a tasas de disminución de 6,43%, para el primer trimestre de 2018 decreció en un 5,62% y en el segundo presentó una mejoría del 2,39%.

Gráfica 12 Evolución de la demanda del componente zonal del SITP.



FUENTE: Transmilenio en Cifras Estadísticas de oferta y demanda del Sistema Integrado Transporte Público –SITP. TRANSMILENIO S.A. tomados de 2016 al último, Junio 2018 Informe No. 51

Así las cosas, el déficit del Fondo de Estabilización Tarifaria ha aumentado, tendencia que viene ocurriendo desde el inicio de la operación del SITP, como consecuencia de la estructura financiera del Sistema, de los ingresos y los costos de operación, con ocasión a que los ingresos son menores a los costos, se viene presentando un déficit, que desde el año 2012, el Distrito, ha pasado de cubrir 100.000 millones al año, a la suma \$783.227 millones en el 2017, solamente presentó un disminución en el 2016, que coincide con el análisis de la tarifa promedio.

Cuadro 16 Déficit del Fondo de Estabilización Tarifaria 2012-2017

Millones de pesos

AÑOS	TOTAL	variación
2012	100.000	
2013	404.872	305%
2014	647.800	60%
2015	739.200	14%
2016	644.000	-13%
2017	783.227	22%
TOTAL	3.319.099	

Fuente: Actualización Cuadro 22 Transferencias Realizadas por la Secretaría Distrital de Hacienda a Transmilenio S.A. Desde Julio de 2012 a Diciembre de 2016, INFORME ESTRUCTURAL “EVALUACIÓN A LAS BASES DEL PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD – PMM”. CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C. Con información de 14239 CB-0411 PROGRAMA Y SEGUIMIENTO AL PLAN ESTRATEGICO O CORPORATIVO_2017_Transmilenio.
Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Déficit que es cubierto con transferencias del Distrito, a través de la Secretaría Distrital de Hacienda (SHD), la que había realizado giros desde el inicio de la operación del Sistema Transmilenio hasta la actual vigencia por la suma de \$3.314.212.5 millones a Transmilenio S.A., así:

Cuadro 17 Traslados de recursos la Secretaria de Hacienda Distrital para financiar la operación del Sistema Transmilenio y el Fondo de Estabilización Tarifaria.

VIGENCIA	RUBRO SDH UE-02	GIRO
1999	Transmilenio - aporte ordinario	20.000.000.000
2010		58.040.534.000
2011	Fondo de estabilización Tarifaria - FET	
2012		100.000.000.000
2013		404.872.000.000
2014	Recursos Suficiencia Financiera del Sistema de Transporte - FET	618.000.000.000
2015	Diferencial Tarifario	640.000.000.000
2016		597.000.000.000
2017		675.000.000.000

VIGENCIA	RUBRO SDH UE-02	GIRO
2018		201.300.000.000
		3.314.212.534.000

Fuente: Transferencias presupuestales con destino a Transmilenio para el diferencial tarifario 2009 – 2018. Secretaría de Hacienda Distrital.

De los anteriores giros, el 97,6% que suman \$3.181.772 millones, se han realizado desde el año 2012 para la operación del SITP y por el actual PDD la suma de \$1.473.300 millones, el 44,5% de los giros de Hacienda a Transmilenio S.A. De acuerdo a los registros presupuestales de la Entidad, los recursos que hacen parte del actual PDD y hasta el año 2017 se comprometieron recursos por \$1.088.227 millones para el proyecto “Estabilización Tarifaria del Sistema de Transporte Público” y a junio de 2018 ascendió a \$1.410.665.3 millones, los cuales se han destinado en 82.4% para financiar el déficit tarifario, incluidos los recursos para la población del SISBEN.

Cuadro 18 Ejecución del Proyecto de Inversión Estabilización tarifaria del Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.

Millones de pesos

TIPO COMPROMISO	No COMPROMISO	2.016	2.017	JUN -2018	Total general	
ATÍPICO - LAUDO ARBITRAL	P_RES019/17	-	7.420,9	-	7.420,9	0,5%
	P_RES593/17	-	29.323,8	-	29.323,8	2,1%
		-	23.824,4	-	23.824,4	1,7%
Total ATÍPICO - LAUDO ARBITRAL			60.569,1	-	60.569,1	4,3%
FIDUCIA-FET	P_RES.400/17	-	112.000,0	-	112.000,0	7,9%
	P_RES018/17	-	120.000,0	-	120.000,0	8,5%
	P_RES069/17	-	60.000,0	-	60.000,0	4,3%
	P_RES138/17	-	46.000,0	-	46.000,0	3,3%
	P_RES288/17	-	46.000,0	-	46.000,0	3,3%
	P_RES331/17	-	46.000,0	-	46.000,0	3,3%
	P_RES514/17	-	92.579,1	-	92.579,1	6,6%
	P_RES698/17	-	175.752,8	-	175.752,8	12,5%
	P_RES582/16	16.000,0	-	-	16.000,0	1,1%
	P_RES617/16	137.000,0	-	-	137.000,0	9,7%
	P-RES111-18-01	-	-	35.000,0	35.000,0	2,5%
	P-RES308-18	-	-	55.000,0	55.000,0	3,9%
	P-RES416-18	-	-	100.000,0	100.000,0	7,1%
Total FIDUCIA-FET		153.000,0	698.331,9	190.000,0	1.162.470,1	82,4%
FIDUCIA-FFE	P_RES069/17	-	10.300,0	-	10.300,0	0,7%
	P_RES247/17	-	5.000,0	-	5.000,0	0,4%
	P_RES408/16	2.000,0	-	-	2.000,0	0,1%
	P_RES493/17	-	9.026,0	-	9.026,0	0,6%

TIPO COMPROMISO	No COMPROMISO	2.016	2.017	JUN -2018	Total general	
	P-RES111-18	-	-	11.300,0	11.300,0	0,8%
Total FIDUCIA-FFE		2.000,0	24.326,0	11.300,0	37.626,0	2,7%
FIDUCIA-CONTINGENCIAS	P_RES455/16	70.000,0	-	-	70.000,0	5,0%
	P_RES496/16	60.000,0	-	-	60.000,0	4,3%
	P_RES553/16	20.000,0	-	-	20.000,0	1,4%
Total FIDUCIA-CONTINGENCIAS		150.000,0	-	-	150.000,0	10,6%
TOTAL FONDO DE ESTABILIZACION TARIFARIA		305.000,0	783.227,0	201.300,0	1.410.665,3	100,0%

Fuente: 14239 CB-0411 PROGRAMA Y SEGUIMIENTO AL PLAN ESTRATEGICO O CORPORATIVO_2017_Transmilenio, CB-0126_RELACION_DE_REGISTROS_PRESUPUESTALES_POR_RUBRO_ene-jun_2018
Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Transcurrida la mitad del PDD BMPT, se ha gastado en financiar las tarifas del sistema en cerca de un \$1.4 billones, que pueden llegar al \$1.9 billones al finalizar el año 2018, por lo tanto, el efecto que tiene el diferencial tarifario, sobre el erario público es enorme, al punto que hoy es la mayor inversión del sector, que equivale al 30,8% de toda la movilidad.

Así las cosas, la política de tarifa usuario manejada por la Administración no ha tenido los efectos de reducción esperados en el déficit del sistema, por el contrario se viene aumentado el déficit, empeorando la situación financiera del Sistema y afectando sustancialmente el erario Distrital, esto en parte por el comportamiento de la demanda, en especial la del componente zonal, la cual al no crecer incrementa el costo medio de la tarifa, que ha pasado de encontrarse en el 2016 en \$2.336 a \$2.741 en el primer semestre de 2018, este escenario, es crítico en la medida en que no existe un plan a corto plazo que prevea un cambio en la evolución de la demanda del sistema, a pesar de las medidas tomadas por la administración, que presenta 88 cambios, como la modificación de rutas, adición de paradas o eliminación de servicios reasignando los buses a otros de mayor demanda y similares recorridos, con el propósito de optimizar la flota y recorridos más rápidos para los usuarios; pero que no ha avanzado en la eliminación de la flota provisional y la total chatarrización de la flota sobrante, afectando a los actuales operadores.

A esto hay que sumarle el comportamiento de dicha demanda, que ocasiona mayores pérdidas al SITP y por consiguiente más presión a las finanzas Distritales, con la evasión en el pago de la tarifa, el posible fraude en el manejo de las tarjetas como la clonación y la irregular comercialización de las mismas,

hechos que hacen parte de la meta “Diseño y puesta en marcha del 100% del Plan Anti evasión en el Sistema de Transporte Público”.

Adicionalmente, los problemas en la infraestructura configurada como parte integral del SITP, no sólo afectó el proyecto sino que en la medida en que no se entreguen las soluciones previstas en el actual PDD con los diseños y tiempo acordados, se incrementará el déficit, sino que también genera efectos colaterales asociados a la captación de demanda, toda vez que la disponibilidad de la infraestructura planeada, espera que facilite la conexión entre servicios troncales y zonales ampliando la cobertura del servicio de transporte a ciertos pares origen-destino, cuya conexión se limitó o interrumpió por la falta de la misma.

Además, de la necesidad de aumentar los ingresos del sistema, es necesario, intervenir en la estructura de costos de la operación, por lo que se requiere desarrollar estrategias y medidas que permita mejorar la viabilidad financiera del sistema y de sus agentes e influyen en la tarifa técnica, como también de la revisión y estructuración del modelo financiero del sistema, en la medida que no se ha desmontado el transporte provisional y su integración definitiva al SITP.

3.2.3.3 *Gestión de infraestructura del transporte público - acciones de intervención física en mejoramiento y reconfiguración de infraestructura troncal en operación*

El proyecto 7251 “Gestión de infraestructura del transporte público”, aporta una gestión nula con un avance de solo el 3,1% en el PDD, donde la meta que debe aportar mayor inversión al proyecto es la de “*Planificar y gestionar los recursos para 73 estaciones para adelantar acciones de intervención física en mejoramiento y reconfiguración de infraestructura troncal en operación*”, que cuenta con la mayor proyección de recursos para la vigencia del PDD por un valor de \$2.032.029 millones, el 87% de proyecto, meta a la que solo se le ha asignado en el periodo recorrido el 2%. Valga mencionar que este proyecto le aporta a dos metas de productos, al que se hace mención aquí, “Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público (LB= 43%)” y a la de “Alcanzar 170 km de troncales (construir 57 km nuevos de troncal)”, evaluada en el capítulo de Infraestructura del SITP.

Cuadro 19 Ejecución del PI Gestión de infraestructura del transporte público. Gestionado por Transmilenio S. A.

Millones de pesos

META	REC PROG TOT		REC PROG TRANSC URRIDO	REC EJEC TOT	% PROGR AMADO
Mejorar y/o mantener 147 estaciones del Sistema TransMilenio con acciones de mantenimiento preventivo, correctivo y de mejoramiento de las condiciones físicas	118.131	5%	36.053	36.052	31%
Planificar y gestionar los recursos para 73 estaciones para adelantar acciones de intervención física en mejoramiento y reconfiguración de infraestructura troncal en operación	2.032.029	87%	46.158	28.885	2%
Planificar y gestionar los recursos para 9 patios zonales para la expansión y mejoramiento de la infraestructura zonal, con inversión pública o privada	175.844	7%	1.073	1.073	1%
Mejorar y/o mantener 7,500 paraderos del componente zonal con acciones de mantenimiento preventivo, correctivo y de mejoramiento de las condiciones físicas	20.885	1%	7.500	7.500	36%
Gestión de Infraestructura del Transporte Público	2.346.890	100%	90.784	73.510	4%

Fuente: archivos planos: 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent, 04_planaccioncompinversion_20180630. SEGPLAN. Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Por su parte, la gestión contractual se centró en la meta de mejorar y/o mantener 147 estaciones del Sistema Transmilenio con los contratos de mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura del componente troncal; mientras en la meta que corresponde a planificar y gestionar los recursos para 73 estaciones, el mayor compromiso fue para el pago del avalúo para la adquisición del inmueble requerido para la obra ampliación patios Fase I por la suma \$21.960.6 millones, adicionalmente dos contratos, así:

- Actualización, complementación, ajustes de los estudios para la ampliación del patio sur y portal sur y construcción de la ampliación del patio sur del sistema Transmilenio \$4.229.9 millones
- Factibilidad, actualización, ajustes y complementación de estudios y diseños, estudios y diseños y demás aspectos complementarios para la ampliación de la zona de estacionamientos del patio del portal américas. \$1.742.3 millones

De hecho el proceso licitatorio IDU-LP-SGI-022-2017 para estudios, diseños y construcción de las 73 estaciones se declaró desierto en el 15 de diciembre del año 2017, generando un atraso en la ejecución del proyecto, que puede afectar la ejecución física programada, ya que se obligó apertura un nuevo proceso la Licitación IDU-LP-SGI-002-2018, mediante la cual se celebraron los contratos IDU-1309-2018 y IDU-1318-2018 con acta de inicio del 21 de septiembre de 2018, por lo tanto, estas obras estarán terminadas hasta el año 2019.

Así las cosas, la principal actividad que realizó Transmilenio S.A., en la gestión de Infraestructura del Transporte Público, para aumentar en 5% el número total de viajes en transporte público, fue el mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento estaciones del Sistema Transmilenio y en cuanto al mejoramiento y reconfiguración de la infraestructura troncal en operación fue la adquisición del inmueble requerido para la obra ampliación patios Fase I y por intermedio del IDU la adjudicación de la ampliación de las estaciones el 25 de julio de 2018.

3.2.4 Diseño y puesta en marcha del 100% del Plan Anti evasión en el Sistema de Transporte Público

Si bien este proyecto tiene por objeto un Plan Anti evasión en el Sistema de Transporte Público, con el proyecto y mediante la Gestión de la seguridad en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A., solo tiene asignado recursos por \$64.868 millones para el cuatrienio, el 0,4% del Proyecto prioritario “Transporte público integrado y de calidad”, de los cuales se han programado en lo transcurrido a 2017 la suma de \$22.802 millones, que alcanzó una ejecución \$19.636 millones, esto es el 86,1%, con un avance del Plan de 30,3%. La eficacia de la meta propuesta alcanza en el periodo el 90,48% y frente al objetivo del plan el 19,0%.

A pesar de que su gestión presupuestal no es significativa, si tiene un gran impacto, ya que la evasión en el sistema troncal y en los buses del zonal ha crecido en los últimos años y en la actualidad es una amenaza para la sostenibilidad financiera del sistema. El nivel de evasión actual no se conoce, sin embargo, puede estar a un nivel superior del 10%. Lo que obliga a la Administración Distrital a buscar mecanismos y estrategias como la fiscalización, el sistema de multa que se debe pagar por evadir, el control tecnológico al medio de pago y la financiación socioeconómica definida para la población vulnerable y con menor capacidad de pago.

El gasto en transporte para personas de bajos recursos, el usuario que recibe la tarifa subsidiada SISBEN, por sí solas no explican el nivel de evasión, ya que el gasto en transporte se ha mantenido más o menos constante desde el inicio de Transmilenio, mientras la evasión se ha crecido.

La baja tasa de fiscalización, de menos del 1%, sí es una variable relevante para explicar la evasión, Transmilenio S.A., informa¹²¹ que se incrementó en el 50% la fiscalización, no obstante, es muy revelador, el comportamiento del evasor, de las verificaciones se identifican como evasores el 3,2% y solamente el 10% de estos regresaron y pagaron y 25% se retiraron, es decir que la estrategia logra evitar el 35% de los evasores, el resto eluden la medida, por el tamaño de la evasión, esta medida, por ahora resulta poco efectiva, en cuanto a los comparendos 56.725 personas fueron expulsadas por ingresar de manera indebida al sistema y se aplicaron 8.812 comparendos educativos en Transmilenio y a partir del 1° de agosto se han aplicado 9.173 comparendos por infracciones cometidas en el Sistema de Transporte Masivo a 31 de diciembre de 2017.

Una reducción significativa de la evasión solo es posible con un paquete integrado de medidas en los diversos ámbitos descritos, donde la efectividad de cada medida se verá potenciada por la implementación de las demás. No obstante, estas tienen costos adicionales, que se espera sean compensados con la disminución de la evasión, donde la actual Administración ha invertido \$20.322 millones.

Ahora bien, conocer y estimar el costo de la evasión no es fácil, en la medida que no se conozcan cifras ciertas sobre el tamaño de la misma¹²²; se calcula que entre el 10 % y 15 % de los 2,4 millones de pasajeros que usan a diario este servicio evaden el pago del pasaje, esto sería, definir un rango en el cual se mueva este nuevo porcentaje de evasión esperada, que sirva para evaluar la efectividad de las medidas. La experiencia internacional muestra niveles de evasión entre 4 y 10%, en sistemas de transporte público de escala metropolitana.

¹²¹ Informe de gestión 2017. Transmilenio. Pag. 192. “se realizó un incremento del 50% en la estrategia de PDA’s con equipos fiscalizadores para mejorar la cobertura así como la instalación de 18 puestos en defensa controlada”... “entre enero y diciembre de 2017, se han realizado 1.634.113 verificaciones válidas con la estrategia de PDA’s de los cuales 52.055 se identificaron como evasores, 4.496 (10%) se regresaron y pagaron su pasaje y 13.174 (25%) se retiraron del Sistema sin pagar, implicando posiblemente que desde esta estrategia se logró evitar la evasión en más de 17.000 personas”.

¹²² Con relación a la problemática de los colados o evasores del pago de pasajes... “Como resultado no ha sido posible establecer una línea base de la situación real en el Sistema, requiriendo así la necesidad de generar capacidad e información sobre esta”. Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D - Proyecto 86 Gestión de la seguridad en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A. Banco Distrital de Programas y Proyectos. Secretaría Distrital de Planeación, Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN. Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. - Versión 13 del 23-febrero-2018

Dado los actuales números del SITP, un objetivo más realista es fijar como umbral objetivo tener un nivel de evasión que no represente un mayor costo a las finanzas distritales. Si la elusión del pasaje cae bajo ese umbral se podría otorgar un servicio de mejor calidad a una tarifa menor. Luego se puede plantear el objetivo de una evasión en el rango de otros países, menor al 10%. Es importante recalcar que con la aplicación de medidas aisladas es imposible tal reducción; se requiere un paquete de medidas como las descritas previamente. Pero en particular llama la atención que el uso irregular de las tarjetas, no tengan como efecto su bloqueo automático, por parte del operador de recaudo, máximo cuando la vulnerabilidad del medio de pago del sistema TransMilenio ha sido observada por este órgano de control desde el año 2015¹²³.

Transmilenio S.A., junto a la Policía Metropolitana, iniciaron una serie de operativos para combatir dicha evasión. Las sanciones y comparendos, conocida como H3, con la que los infractores tienen que pagar, cada uno, \$107.000 pesos por evadir el pago del pasaje, a esto se suman las charlas de sensibilización en el que (el colado) lee el manual de convivencia de Transmilenio S.A.

Los controles se completarán con otra serie de iniciativas, como: rediseño de rutas, cambio de puertas en estaciones, además la configuración de la nueva infraestructura en los torniquetes que no va a permitir el ingreso irregular a las estaciones.

De esta manera, la empresa incluye en el proyecto de inversión número 86 “Gestión de la seguridad en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.”, el componente Antievasión, el que debe formular un Plan Antievasión, enfocado en disminuir el número de ingresos al sistema sin validación de pago, su gestión se dirige a disminuir los índices de evasión del pago en el Sistema, a través de intervenciones en infraestructura física y de equipos tecnológicos, diseño de estrategias que fomenten cambios de comportamiento social perdurables en el tiempo, implementación de estrategias de control mediante alianzas estratégicas con los entes competentes.

Su gestión presupuestal está enfocada de acuerdo a la estrategia seguida por la entidad en tres componentes: intervención de la infraestructura, seguridad y la atención al usuario y cultura ciudadana, en donde el mayor porcentaje, en un 37.2% de recursos, se destinan es a cultura ciudadana, segundo lugar a intervenir

¹²³ Informe de auditoría de desempeño, Código 114, Empresa de Transporte del Tercer Milenio- TRANSMILENIO S.A. Período Auditado 2011 – 2015 PAD 2016 Septiembre de 2016.

la infraestructura del sistema y luego a la seguridad, mediante el convenio suscrito con la Policía Nacional.

Cuadro 20 Ejecución del componente Antievasión del PI Gestión de la seguridad en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A.”.

Millones de pesos

COMPROMISO	COMPONENTES	2.016	2.017	2018	TOTAL	%
Convenio policía	Seguridad	-	5.000	-	5.000	24,6%
Logística cursos pedagógicos	Cultura ciudadana	-	71	-	71	0,4%
Adquisición de televisores y demás bienes necesarios: para disponer de aulas de capacitación	Cultura ciudadana	-	61	-	61	0,3%
Estructuración y ejecución del plan de medios	Cultura ciudadana.	-	3.000	-	3.000	14,8%
Esquemas de intervención basados en la mediación social, pedagogía y estadística	Cultura ciudadana.	-	4.426	-	4.426	4,9%
Mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura del componente BRT del sistema de transporte masivo	Infraestructura	-	5.714	-	5.714	21,8%
Estudio integral del fenómeno de la evasión y acompañamiento	Plan	997	-	-	997	28,1%
Prestación de servicios	Apoyo	-	367	686	1.053	5,2%
		997	18.639	-	20.322	100,0%

Fuente: 14239 CB-0411 PROGRAMA Y SEGUIMIENTO AL PLAN ESTRATEGICO O CORPORATIVO_2017_Transmilenio, CB-0126_RELACION_DE_REGISTROS_PRESUPUESTALES_POR_RUBRO_ene-jun_2018

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Con esta inversión se han adelantado algunas acciones y se proyectan otras, entre otras, en infraestructura se determinó que las actuales Barreras de Control de Acceso - BCA son vulnerables y permiten que los usuarios fácilmente las traspasen evadiendo el pago, para lo que se propone la sustitución de las puertas en el sistema troncal y zonal, adelantar pruebas piloto de intervención técnica en puertas y barreras de control de acceso, además complementar o incorporar realces de barandas en las zonas de transición, con lo anterior se pretende mitigar de alguna manera la evasión del pago del viaje con soluciones que brinden seguridad y armonicen con el entorno.

Atención al usuario y cultura ciudadana la implementación de dos campañas de comunicación dirigida al tema de anti evasión. La fase I de la campaña de anti evasión tenía como mensaje principal “Todos pagan el Pato” y la fase II “Ahora el Pato Paga”.

Finalmente, en seguridad desde el 2016, se contrató la vigilancia privada del Sistema TransMilenio de la Fase I y la Fase III, dentro del cual, se implementó una estrategia de apoyo al control mediante fiscalización del pago del pasaje a través de dispositivos de tipo PDA's en las estaciones críticas de evasión, así como el inicio en el sistema de caninos en defensa controlada, cuyos resultados ya fueron comentados en este informe; finalmente, no se puede dejar de mencionar que se cuenta con el convenio con la Policía.

Todas las acciones adelantadas por la Administración no han logrado impactar positivamente el problema, lo que se evidencia en actitudes inadecuadas por parte de los usuarios, por ejemplo, ingresando al sistema sin el correspondiente pago del pasaje, igualmente se observan personas externas al sistema realizando la venta de pasajes con precios menores a la tarifa oficial.

El caso de las tarifas preferenciales, además de la presión que generan sobre el déficit del Fondo de Estabilización Tarifaria, según datos¹²⁴ del Distrito donde se aumentó del 1% al 23% desde el 2012 al 2016, ahora ocasionan una oportunidad para su uso irregular, dada la ventaja de vender estos pasajes a un precio menor de la tarifa oficial plena, por si, en el caso del beneficio por SISBEN, el incremento de su uso, implica un promedio mayor al permitido, razón por la que ocasionan la pérdida de recursos para el sistema, al no ingresar la diferencia del beneficio sobre la tarifa plena, que debería recibir el sistema.

Razón para esperar que aquellas tarjetas (TISC) que presenten un eventual uso atípico, evidenciadas con movimientos inusuales y que presentan inconsistencias en su uso, se identifiquen los seriales y Recaudo Bogotá adelante el respectivo procedimiento en el sistema e incluirlas en las listas negras, de acuerdo con los parámetros estipulados en los numerales 4.12 y 4.13 del Anexo Técnico No. 2 del Contrato de Concesión del SIRCI y a su vez el ente gestor iniciar los procesos correspondientes de sanción a dichos usuarios, en los casos que por reglamentación se estipulen, como el de pérdida de beneficios, situación que por ahora se desconoce se esté aplicando.

Por último aunque, la diferencia de los registros de entradas al sistema frente al de salidas no es un dato exacto del índice de evasión, no obstante, se muestra una situación no regular de la operación de recaudo en el componente troncal, debido a que las cifras no coinciden y además presentan una diferencia significativa.

¹²⁴ Análisis del Subsidio Transmilenio - SITP focalizado con base en SISBEN Junio 2017 Secretaría Distrital de Planeación.

Cuadro 21 Comportamiento de la Diferencia entre los registro de entradas y salidas del componente troncal del SITP.

Millones de pesos

TIPO DE DIA	DEMANDA AÑO ENTRADAS	DEMANDA AÑO SALIDAS	DIFERENCIA (POSIBLE EVASION)	TASA (POSIBLE EVASION)	TARIFA USUARIO	VALOR DE LA DIFERENCIA
2015	640,9	703,0	-62,1	-9,7%	1.800	-111.815,8
SABADO	73,3	83,6	-10,3	-14,1%	1.800	-18.582,8
FESTIVO	41,7	52,9	-11,2	-26,9%	1.800	-20.202,2
HÁBIL	526,0	566,5	-40,6	-7,7%	1.800	-73.030,8
2016	677,8	732,3	-54,4	-8,0%	2.000	-108.872,4
SABADO	77,8	88,6	-10,9	-14,0%	2.000	-21.710,7
FESTIVO	41,5	52,3	-10,8	-26,1%	2.000	-21.608,7
HÁBIL	558,6	591,4	-32,8	-5,9%	2.000	-65.553,0
2017	679,4	718,3	-38,9	-5,7%	2.200	-85.504,8
SABADO	77,9	86,8	-8,9	-11,4%	2.200	-19.559,2
FESTIVO	42,5	52,5	-10,0	-23,5%	2.200	-21.982,7
HÁBIL	559,0	579,0	-20,0	-3,6%	2.200	-43.962,8
RESUMEN POR TIPO DE DIA						
SABADO	229,0	259,0	-30,1	-13,1%		-59.852,8
FESTIVO	125,6	157,7	-32,0	-25,5%		-63.793,6
HÁBIL	1.643,5	1.736,8	-93,3	-5,7%		-182.546,7
TOTALES	1.998,1	2.153,5	-155,4	-7,8%		-306.193,0

Fuente: Histórico de demanda troncal 2 - Entradas y salidas troncal estación 2015-2016, Histórico de demanda troncal 1 - Entradas y salidas troncal estación 2006-2014.

Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

Estas cifras registran una diferencia entre las entradas y salidas en el sistema troncal, que corresponde a 7,8% de los pasajes validados, sobresaliendo los días festivos, donde ésta es muy superior con una tasa del 25,5%, esto es que de cada cuatro pasajeros que salen por las Barreras de Control de Acceso, una no registra su entrada, evidenciando que en estos días existe un menor control y un riesgo más alto de evasión; de otra parte, en los días hábiles es mucho menor el porcentaje, pero el volumen de ingresos es muy alto con relación a los otros días, por lo que el valor de pérdidas es mayor.

Este panorama, puede mostrar un indicio del tamaño de la evasión, en este caso del componente troncal, que por su estructura y configuración presenta un mayor y mejor control con relación al zonal, razón para pensar, que el problema del tamaño y costo de la evasión es muy significativo, generando una alta presión sobre la sostenibilidad financiera del sistema y por ende del presupuesto distrital que la

financia, que para el sistema troncal en el periodo 2015 al 2017, puede equivaler a \$306.193 millones.

3.3 EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS INVERTIDOS EN EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DEL SITP EN EL MARCO DEL PLAN FINANCIERO DEL PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”.

Como resultado de la evaluación al cumplimiento de los objetivos y metas del programa de “Movilidad Mejor para Todos” para el SITP y en particular del Proyecto Prioritario “Transporte Público Integrado y de Calidad”, se pudo determinar que el avance presentado en el periodo transcurrido desde el inicio del actual PDD hasta el 30 de diciembre de 2017, logró el 71,2% de eficacia en el logro de cumplimiento de las metas propuestas, una eficiencia del 19,7% en la inversión de los recursos, afectada por la baja programación de los productos más representativos como son la construcción de la Primera Línea del Metro y los 57 kms de nuevas troncales, lo que genera una baja efectividad del 26% frente a la meta del proyecto de Alcanzar el 30% del nivel de satisfacción de los usuarios del transporte público en el servicio troncal y zonal.

Cuadro 22 Resultados de la Eficacia, Eficiencia y Efectividad del Proyecto Prioritario Transporte Público Integrado y de Calidad – PDD 2016-2020

PRINCIPIOS PROYECTO PRIORITARIO / PRODUCTOS	POND.M ETA PRODUCTO	EFICACIA PRODUCTO				EFICIENCIA				EFECTIVIDAD			
		PRODUCTO		APORTE AL PROYECTO		PRODUCTO		APORTE AL PROYECTO		PRODUCTO		APORTE AL PROYECTO	
		Transcurrido	Plan	Real - Transcurrido	Esperado - Plan	Transcurrido	Plan	Real - Transcurrido	Esperado - Plan	Transcurrido	Plan	Real - Transcurrido	Esperado - Plan
Revisión e implementación del 100% de los servicios troncales y rutas zonales	0,52	131,4	46,0	0,7	0,2	133,4	65,3	0,7	0,3	175,4	30,0	0,9	0,2
Diseño y puesta en marcha del 100% del Plan Anti evasión en el Sistema de Transporte Público	0,31	90,5	19,0	0,3	0,1	104,5	23,5	0,3	0,1	94,6	4,5	0,3	0,0
Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público (LB= 43%)	17,30	132,8	100,0	23,0	17,3	108,2	176,9	18,7	30,6	143,6	176,9	24,8	30,6
Alcanzar 170 km de troncales (construir 57 km nuevos de troncal)	33,14	0,0	0,0	0,0	0,0			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

PRINCIPIOS PROYECTO PRIORITARIO / PRODUCTOS	POND.M ETA PRODUCTO	EFICACIA PRODUCTO				EFICIENCIA				EFECTIVIDAD			
		PRODUCTO		APORTE AL PROYECTO		PRODUCTO		APORTE AL PROYECTO		PRODUCTO		APORTE AL PROYECTO	
		Transcurrido	Plan	Real - Transcurrido	Esperado - Plan	Transcurrido	Plan	Real - Transcurrido	Esperado - Plan	Transcurrido	Plan	Real - Transcurrido	Esperado - Plan
Avanzar en el 30% de la obra civil del proyecto de la primera línea del metro en su Etapa I	48,68	97,0	6,5	47,2	3,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reconfiguración de 8 km de troncales (Etapa II, Av. Caracas)	0,05	0,0	0,0	0,0	0,0			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
INDICE TOTAL	100,00			71,2	20,7			19,7	31,0			26,0	30,8

Fuente: archivos planos: 04c_planaccioncompgestioninversion_20171231_03_ent_mpi y 04a_planaccioncompgestioninversion_20171231_01_ent, 04_planaccioncompinversion_20180630. SEGPLAN.
Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública.

En lo relacionado con la eficiencia y la eficacia de los productos de lo transcurrido, en gran parte, por el aporte del número total de viajes en Transporte Público y del avance del proyecto Metro, que según lo explicado, en el caso del primer producto, la cifra no es razonable, por el contrario no se encuentra explicación para su crecimiento, según el comportamiento de la demanda del SITP da para pensar que el resultado debería ser de cero y en la segunda, el proyecto metro programó tan solo el 0,9% hasta el 2017, es decir que el peso presupuestal es insignificante ante el ponderado del producto, por lo que se puede concluir que el avance del transcurrido no refleja la realidad del proyecto, que frente a la meta del Plan muestra un resultado de apenas el 31% de eficiencia y el 20.7%.eficacia, en su mayoría por el aporte de la meta Aumentar en 5% el número total de viajes en Transporte Público, con la aclaración ya expuesta. Lo que significa que la gestión del proyecto ha sido ineficaz e ineficiente.

En conclusión, se puede afirmar que el ponderado del proyecto (30,8% de efectividad) está sobre un parámetro de cumplimiento bajo e inefectiva, por la baja inversión y el alto costo de lo hasta ahora desarrollado, que básicamente corresponden a la etapa de estructuración de los proyectos de infraestructura, con escaso avance de los productos de mayor impacto como la construcción y mejoramiento de la infraestructura troncal y de la construcción de la PLM y a la financiación de la operación del SITP. Sin que muestre logros en disminuir el déficit tarifario, con una inflexión en el crecimiento de la demanda que se encuentra estancada, acrecentando los costos y con una evasión significativa que

incrementa el problema de sostenibilidad financiera del sistema y del costo del proyecto.

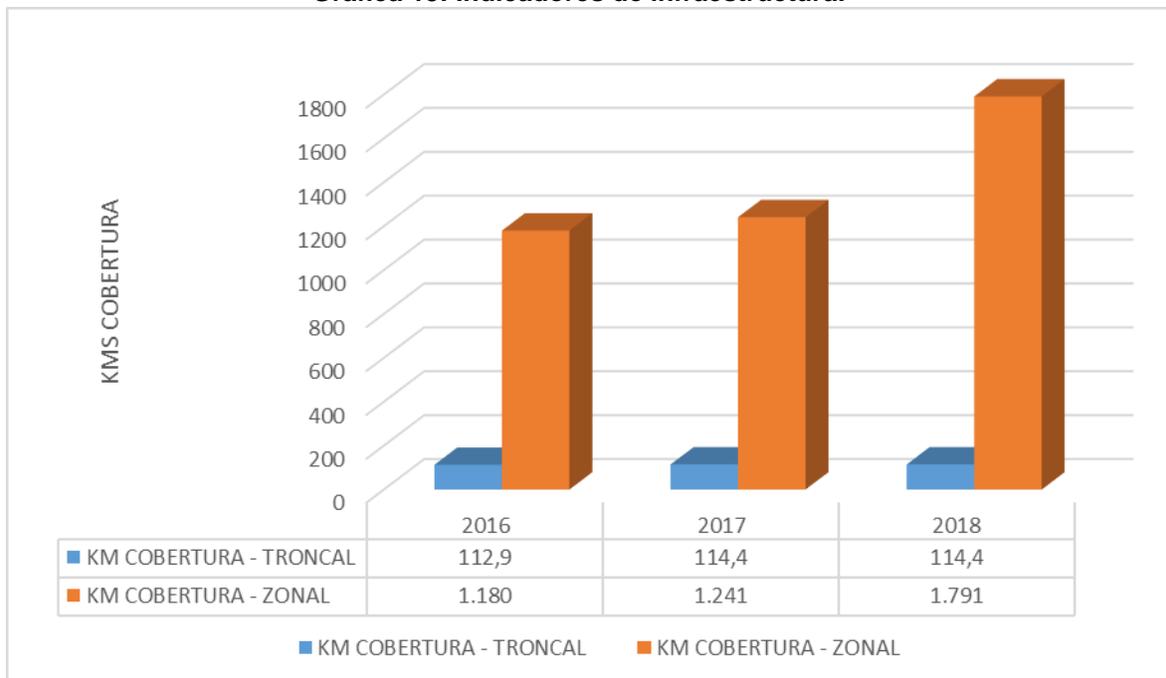
Es necesario por parte de la Administración Distrital mejorar sus acciones que conduzcan al logro de las metas y una mayor eficiencia en la ejecución de recursos. Con este escenario se encuentra lejos de alcanzar el objetivo del proyecto que es aumentar el grado de satisfacción de los usuarios del sistema, el cual se mantiene en un 19%, según última encuesta del Programa “Bogotá Cómo Vamos”¹²⁵.

3.4 ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS Y EFECTO FISCAL ALCANZADO POR EL SECTOR DE MOVILIDAD. COMPORTAMIENTO Y AVANCE DE LOS INDICADORES DE LA OPERACIÓN DEL SITP.

A partir de la información presentada por Transmilenio S.A., a continuación se exponen algunos indicadores que maneja el sistema de transporte para el seguimiento periódico de la infraestructura, la demanda y la oferta. A partir de ellos, se puede realizar un análisis del impacto de la implementación, por lo que se han priorizado los indicadores de oferta, demanda y de eficiencia, con corte a los meses de junio de las vigencias 2016, 2017 y 2018.

¹²⁵ “Sin embargo, la ciudadanía está insatisfecha con la calidad del servicio: apenas 19% reporta estar satisfecho con el transporte troncal, 32% con el zonal y 43% con el colectivo tradicional”. Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 Bogotá Mejor para Todos

Gráfica 13: Indicadores de infraestructura.¹²⁶

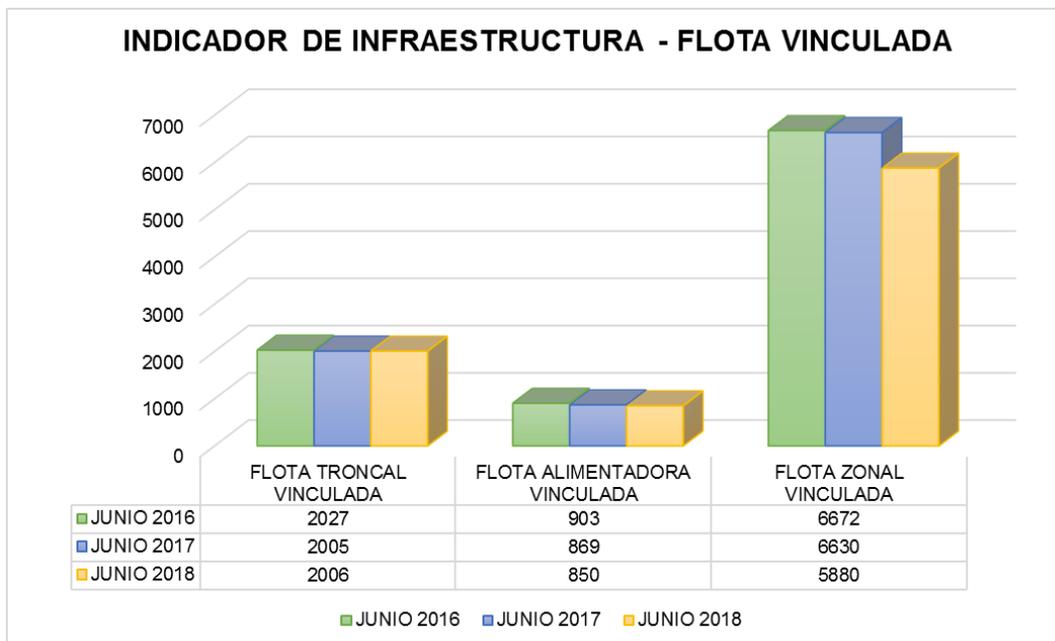


Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

Para el indicador de cobertura en kilómetros, la información muestra un aumento tanto para el troncal como el zonal entre las vigencias 2016 y 2018. A pesar de ello, la mayor cobertura puede implicar un mejor servicio para la ciudadanía al incrementar el acceso a diferentes zonas de la ciudad, esto teniendo en cuenta que el componente zonal es el que presenta un mayor incremento.

¹²⁶ La gráfica fue elaborada a partir de los siguientes documentos: TRANSMILENIO S.A., “Transmilenio en cifras. Estadísticas de oferta y demanda del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP”, Bogotá D.C., informes Nos. 30 (junio de 2016), 42 (junio de 2017) y 51 (junio de 2018). Tomados el 3 de septiembre de 2018 de http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/la_entidad/transparencia_y_acceso_a_la_informacion_publica_transmilenio/2_informacion_de_interes/estadisticas_de_oferta_y_demanda_del_sistema_integrado_de_transporte_publico_sitp.

Gráfica 14: Indicador de infraestructura. Flota vinculada



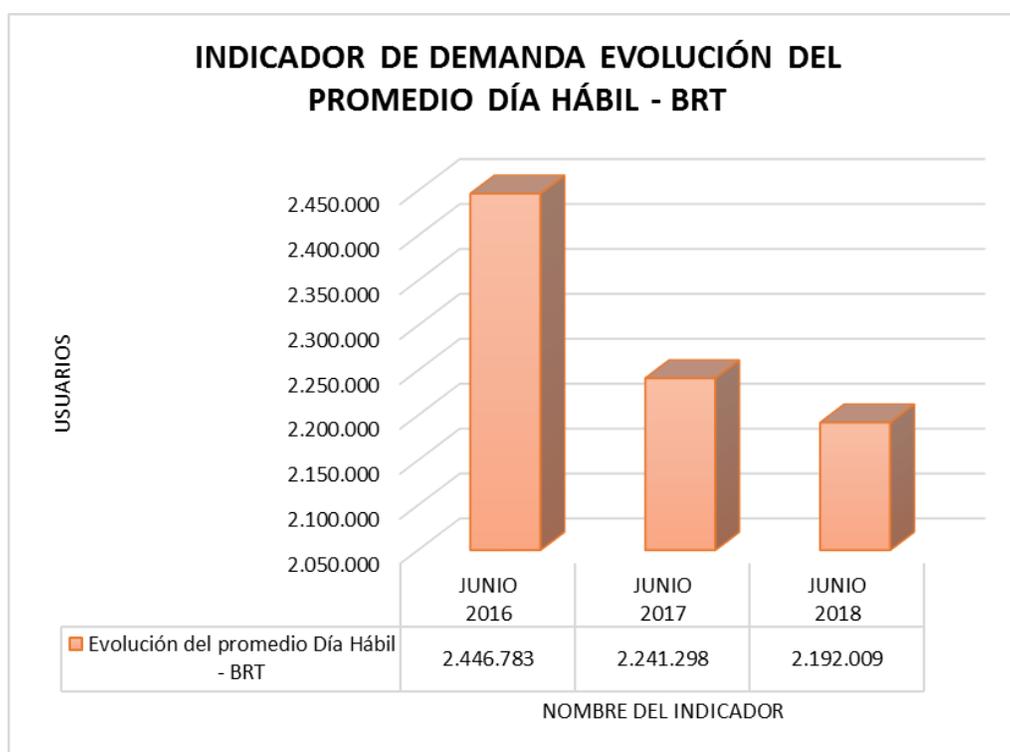
Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

Respecto al indicador de la flota vinculada, se destaca la disminución generalizada que se ha venido presentado aunque no con la misma intensidad para todas las flotas. En el caso de la flota troncal, la disminución ha sido poco significativa sí se la compara con la que se ha presentado en la flota zonal. Esta disminución en la disponibilidad de la flota, afecta la prestación del servicio y la calidad de los vehículos que se tienen a disposición debido a que con la misma cantidad de buses se debe cubrir la demanda esperada.

Sin embargo, la Administración a través de la gestión de Transmilenio S.A viene ajustando el modelo de transporte, a las condiciones actuales en que se encuentra el avance de implementación del SITP, que con respecto a lo diseñado y contratado en el año 2012, muestra varias modificaciones, donde la principal, radica en los impactos generados por la no operación de COOBUS y EGOBUS, en especial la creación del SITP Provisional, que opera con la flota del TPC vinculados a estos dos concesionarios, no obstante que aún persisten vehículos del TPC que aún no han migrado al SITP por parte de los otros operadores.

No ha sido fácil y posible la integración total del SITP, la migración del total de la flota presenta serias dificultades del orden legal, técnico, operacional y financiero, que han imposibilitado la aplicación de una solución definitiva, por lo que hoy la flota del TPC para operar en el Sistema (vehículos con máximo 10 años de vida útil), vinculada actualmente al sistema es de 3568 y de una meta de flota a desintegrar al 2017 de 10.935 vehículos se han chatarrizado 6.598, esto es el 60%.

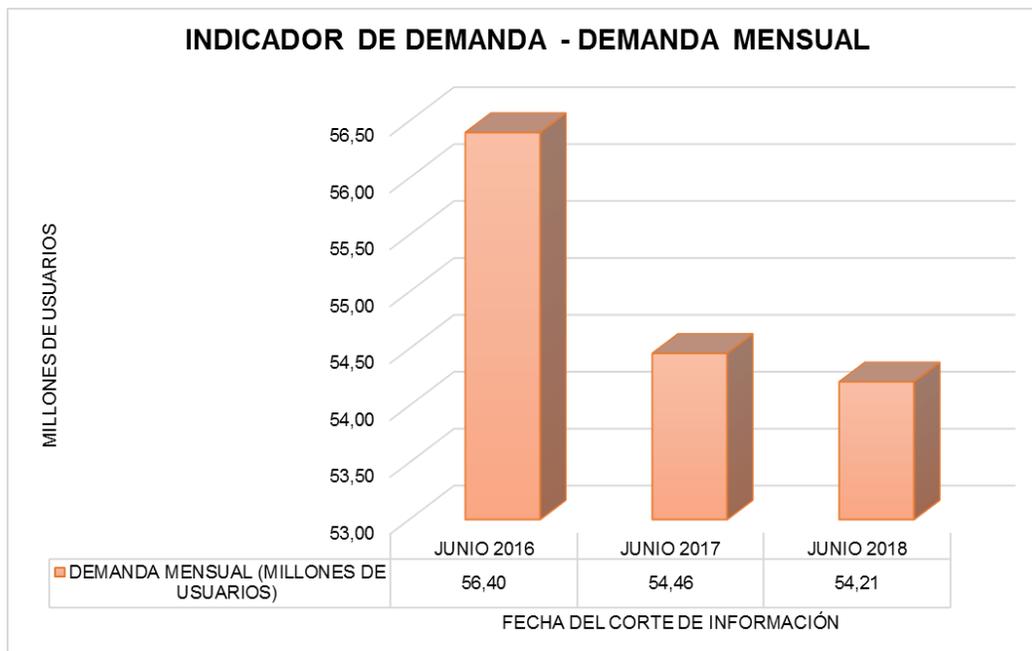
Gráfica 15: Indicador de demanda. Evolución del promedio día hábil - BRT



Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

De acuerdo a la información compilada, se evidencia una disminución progresiva en el número de usuarios del promedio día hábil en el componente troncal, con lo que se puede inferir que los usuarios habituales del sistema han estado buscando otros modos de transporte para llevar a cabo las tareas de su vida cotidiana, esto teniendo en cuenta que sí se revisan los datos demográficos la población en el Distrito Capital no cuenta con una tendencia a la baja.

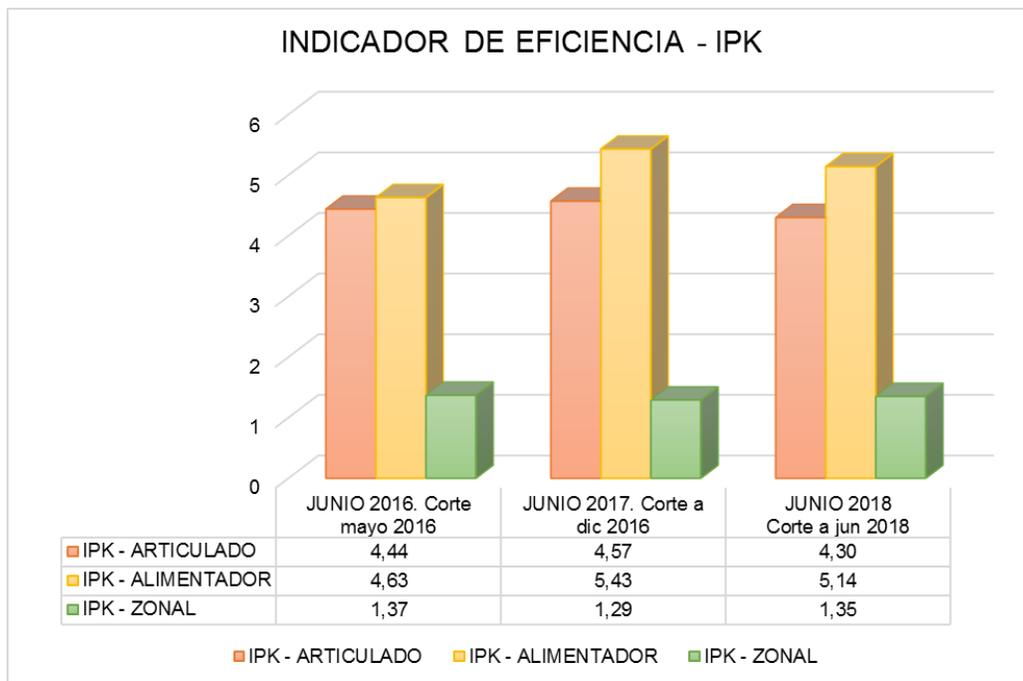
Gráfica 16. Indicador de demanda. Demanda mensual



Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

La información que se presenta en este indicador corresponde a los datos registrados para los meses de junio de cada vigencia. Al igual que el indicador anterior, se evidencia una disminución del número de usuarios que ingresa al componente troncal con lo que se puede reafirmar el argumento presentado anteriormente. También se puede asociar que la disminución de la demanda más significativa se presenta en el primer año de ejecución del PDD BMPT, vigencia en la cual además se llevaron a cabo los primeros incrementos de la tarifa, febrero de 2016 y marzo de 2017.

Gráfica 17 Indicador de eficiencia. Índice de Pasajero por kilómetro



Elaboró: CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Dirección de Estudios de Economía y Política Pública. Subdirección de Evaluación de Política Pública

En término de eficiencia, es importante mencionar que el corte de la información no es la misma, por lo que el análisis puede variar, los meses reportados por Transmilenio S.A.

A pesar de ello, los datos registran disminución para el componente troncal y zonal, en tanto para el alimentador se evidencia un aumento, sí se toma la información de 2016 y 2018. En cuanto al corte del mes de diciembre de la vigencia 2016, el índice muestra incrementos en el articulado y en el alimentador, mientras que en el zonal se refleja una disminución.

En general, durante esta administración, los indicadores no reflejan una mejoría en el sistema de transporte sí se tiene en cuenta la comparación entre la información presentada para las vigencias 2016 y 2018.

CONCLUSIONES

- ✦ El SISETU (Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación al Transporte Urbano), presenta una serie de falencias en los datos, en particular la ausencia de registro para algunas vigencias e indicadores, a excepción de las vigencias 2017 y 2018, lo que dificulta un análisis integral de la política pública nacional y de los avances que se han alcanzado con la implantación de los sistemas de transporte que se encuentren en ejecución.
- ✦ La implantación del SITP en el Distrito Capital se ha venido realizando de manera desarticulada en los Planes Distritales de Desarrollo, situación que no permite contar con el estado de avance total del sistema de transporte.
- ✦ El Distrito Capital no cuenta con un indicador que permita medir y establecer el estado de avance integral de la implantación del SITP. De la información que se tiene sólo es posible identificar el avance por componente, a saber: Componente zonal presenta flota vinculada al 58%, rutas implementadas al 58,3%, desintegración física al 60%, y un SITP provisional autorizado para continuar operación hasta septiembre de 2019 con 29 rutas a cargo de 53 empresas; Componente troncal en la fase III de operación, con un avance total de implantación de 30%; Transmilenio sin operación pero con licitación adjudicada e infraestructura entregada en el segundo semestre de 2018; Primera Línea de Metro con la definición del modelo de licitación.
- ✦ Parte del rezago presentado en la implantación de la operación del componente zonal, se debe a los inconvenientes de tipo contractual evidenciados en los casos de Coobus S.A.S. y Egobus S.A.S., situación que también se replica en otros operadores como Tranzit S.A.S., Masivo Capital S.A.S., y Suma S.A.S., los cuales a 2018 ya han iniciado su proceso de reorganización admitido por la Superintendencia de Sociedades. Esto sin contar, que la empresa Recaudo Bogotá S.A.S., también inició su proceso de reorganización empresarial en abril de 2018.
- ✦ De los avances presentados, llama la atención que ninguno supera el 70%, por lo que en términos de avance respecto a lo programado sólo se puede afirmar que la implantación del SITP se encuentra en una parte incipiente de la fase 3, debido a que aún no se llega al 100% de la operación ni del componente zonal, ni de las troncales previstas para la operación del Transmilenio, además de contar aún con la operación paralela del SITP provisional.

- ✦ El componente troncal se encuentra en su fase III, y aunque está rezagado respecto a la planeación inicial realizada en el Documento Conpes 3093 de 2000, presenta mayores avances en indicadores como número de viajes, pero con algunas falencias en el proceso de reversión de la flota, debido a que tan solo hasta la vigencia 2018 se inició la licitación para la adquisición y operación de la nueva flota. Lo anterior, sin contar que aún están pendientes troncales previstas como Av. Boyacá, Av. 68, Av. Ciudad de Cali y la Cra. Séptima.
- ✦ En cuanto a la gestión de la actual Administración Distrital en el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), desarrollada en el Proyecto Prioritario “Transporte público integrado y de calidad” en el marco del programa “Mejor Movilidad para Todos” del PDD “Bogotá Mejor Para Todos” ha sido ineficaz e ineficiente ya que a pesar de mostrar un avance del 71,2% para el periodo transcurrido y del 20,7% para el Plan, este no se soporta en el comportamiento de sus productos, principalmente de lo que contemplan mayor ponderación y peso presupuestal, los cuales están lejos de la meta para el Plan Distrital de Desarrollo y se encuentran básicamente en etapa de estudios y diseños, en lo que corresponde a infraestructura.
- ✦ Respecto al proyecto prioritario “Transporte público integrado y de calidad”, en el cumplimiento de metas, se destaca: a) en la meta relacionada con Aumentar el 5% número total de viajes en Transporte Público, la cifra de avance transcurrido presentada por la Administración Distrital (132,8%), no es razonable, por el contrario no se encuentra explicación para su crecimiento, según el comportamiento de la demanda del SITP da para pensar que el resultado debería ser de cero; y, b) en la meta relacionada con el Proyecto de la Primera Línea del Metro se programó tan solo el 0,9% hasta el 2017, es decir que el peso presupuestal es insignificante ante el ponderado del producto, por lo que se puede concluir que el avance del transcurrido no refleja la realidad del proyecto, que frente a la meta del Plan muestra un resultado de apenas el 31% de eficiencia y el 20,7% eficacia, en su mayoría por el aporte de la meta Aumentar en 5% el número total de viajes. Lo que significa que la gestión del proyecto ha sido ineficaz e ineficiente.
- ✦ La efectividad del proyecto prioritario “Transporte público integrado y de calidad”, es del 30,8%, por la baja inversión realizada, que básicamente corresponden a la etapa de estructuración de los proyectos de infraestructura, con escaso avance de los productos de mayor impacto como la construcción y

mejoramiento de la infraestructura troncal y de la construcción de la Primera Línea del Metro, así como al alto costo de lo hasta ahora desarrollado, que básicamente corresponde a la financiación del déficit tarifario de la operación del SITP.

- ✦ El principal avance en la ejecución presupuestal se encuentra en los recursos destinados para el Fondo de Estabilización Tarifaria, el cual, corresponde a la financiación del déficit tarifario del sistema que obedece a una serie de problemas en el proceso de planeación e implementación del SITP. En otras palabras, el Distrito subsidia con recursos del erario público el alto costo del sistema, en ocasión a los errores administrativos, el cual no muestra tendencia a ceder, a pesar del esfuerzo de la Administración con los ajustes tarifarios, reorganización de la focalización (eliminación y disminución de subsidios) y de medidas para una mejor gestión del modelo de transporte.
- ✦ Los retrasos en la construcción de la infraestructura, que se encuentra en fase de estudios en todos los proyectos propuestos por el actual PDD, acrecienta las necesidades de recursos, para financiar la tarifa, por cuanto la oferta del sistema se encuentra saturada frente a los requerimientos de la demanda.
- ✦ El SITP no es un sistema financieramente sostenible ni eficiente, sin soluciones inmediatas para eliminar o mitigarla, por la vía de la tarifa, de la oferta vial, ni por la demanda, ni por una reducción del costo, mediante una operación eficiente.
- ✦ El déficit tarifario ha aumentado permanentemente, el actual PDD ha realizado aportes por \$1.088.227 millones, con lo cual, la suma con la que el Distrito ha financiado el SITP asciende a \$3.319.099 millones, principalmente por el déficit del componente zonal que representa el 89%.
- ✦ Ante la falta de solución sobre el déficit del Fondo de Estabilización Tarifaria en el corto plazo, la demanda de recursos del erario público seguirá aumentando. De seguir la tendencia, las necesidades podrán superar los recursos dispuestos por el actual Plan Distrital de Desarrollo, ya que de los \$3.052.515 millones para todo el Plan al 2018 se han programado el 60%, quedando disponible para las dos últimas vigencias \$1.205.971 millones, donde se proyectan \$623.773 millones y \$582.198 millones respectivamente, cifra inferior a los \$783.227 millones del 2018.

- ✦ Los problemas del déficit del Fondo de Estabilización Tarifaria, con ocasión al diferencial tarifario negativo del SITP, se acrecienta en la medida en que la demanda presenta una leve tendencia decreciente, escenario generado por la no implementación del 100% del sistema, la no construcción de infraestructura necesaria desde el año 2012, la competencia de otros modos de transporte, entre otras causas, lo cual va en contravía a las necesidades de mejorar los ingresos del sistema con el propósito de cerrar dicha brecha.
- ✦ La medida de incrementar la tarifa al usuario, no ha sido suficiente y puede estar desincentivando el uso del SITP, que muestra una tendencia a estancarse y disminuir en el número de usuarios. Además, los problemas para mejorar la calidad del sistema motivan a los usuarios a evadir el pago del servicio o a utilizar otras alternativas de viaje como la motocicleta, motivo por el que los incrementos en los ingresos del sistema no se correlacionan con los aumentos de la tarifa.
- ✦ La evasión y el uso atípico de las tarjetas (TISC), han aumentado los problemas del déficit de ingresos del SITP, en el sistema troncal las diferencias entre entradas y salidas en el periodo 2015 al 2017 equivalen a \$306.193 millones, casi el 10% del déficit tarifario acumulado del SITP.
- ✦ La dificultad para eliminar el sistema provisional, no solo afecta su implementación total, sino que genera una serie de problemas, que no permiten desarrollar una solución completa e inmediata a la operación y afecta la rentabilidad del sistema, ya que se incumplen los plazos acordados, resta ingresos operacionales e incrementan el costo de la operación.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C., Decreto 309 de 2009. "Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones, (en línea), (revisado el 30 de agosto de 2018). Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36852>

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral – Modalidad regular. Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A. PAD 2010, Bogotá D.C., (en línea), junio de 2010, (revisado el 3 de septiembre de 2018). Disponible en http://intranet.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Documentos/Informes/AuditoriaGubernamental/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2010/CicloI/TransMilenio.pdf.

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Informe de auditoría especial. Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. Periodo II, PAD 2013, Bogotá D.C., (en línea), octubre de 2013, (revisado el 3 de septiembre de 2018). Disponible en http://intranet.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Documentos/Informes/AuditoriaGubernamental/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2013/Especial/AGEIME_TRANSMILENIO_Periodo%20II.pdf

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Informe de auditoría de regularidad. Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. PAD 2014, Bogotá D.C., (en línea), mayo de 2014, (revisado el 3 de septiembre de 2018). Disponible en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2014/Regular/Ciclo%20ENERO-MAYO/AGEIMR_TRANSMILENIO.pdf.

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Informe de visita fiscal. Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. PAD 2014, Bogotá D.C., (en línea), agosto de 2014, (revisado el 3 de septiembre de 2018). Disponible en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2014/Visita%20Fiscal/VF_TransMilenio_AVANCE_FINANCIERO_SITP_Periodo%20II.pdf

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Informe de auditoría modalidad especial. Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. Periodo II, PAD 2014, Bogotá D.C., (en línea), septiembre de 2014, (revisado el 3 de septiembre de 2018). Disponible en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2014/Especial/AGEIME_TransMilenio_Periodo%20II.pdf;

CONTRALORÍA BOGOTÁ D.C., Evaluación de la Política Pública de Movilidad, Bogotá D.C., (en línea), noviembre de 2014, (revisado el 30 de agosto de 2018). Disponible en <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Estructurales/Movilidad/2014%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%BAblica%20de%20Movilidad.pdf>

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Informe de auditoría especial. Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. Periodo III, PAD 2014, Bogotá D.C., (en línea), diciembre de 2014, (revisado el 3 de septiembre de 2018). Disponible en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2014/Especial/AGEIME_TransMilenio_Periodo%20III.pdf;

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Informe de auditoría de regularidad. Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A, PAD 2015, Bogotá D.C., (en línea), mayo de 2015, (revisado el 3 de septiembre de 2018). Disponible en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2015/EN-JN/Regularidad/R_TransMilenio.pdf

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Informe de auditoría de desempeño Secretaría Distrital de Movilidad S.D.M. y Empresa de Transporte del Tercer Milenio- Transmilenio S.A. PAD 2015, Bogotá D.C., (en línea), octubre de 2015 (revisado el 3 de septiembre de 2018). Disponible en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2015/JL-

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. PAD 2016, Bogotá D.C., (en línea) junio de 2016, (revisado el 3 de

septiembre de 2018). Disponible en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2016/EN-JN/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO110%20-%20Periodo%20I.pdf;

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Evaluación de la Política Pública de Movilidad. Anexos, Bogotá D.C., (en línea), noviembre de 2016, (revisado el 30 de agosto de 2018). Disponible en <http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Estructurales/Movilidad/2015%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%ABlica%20de%20Movilidad%20-%20Anexos.pdf>.
DC/Desempe%C3%B1o/D_SDM_Y_TM.pdf;

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Informe de auditoría de desempeño. Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A, PAD 2016”, Bogotá D.C., (en línea), noviembre de 2016, (revisado el 3 de septiembre de 2018). Disponible en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2016/JL-DC/Desempe%C3%B1o/D_TRANSMILENIO_CODIGO122_Periodo%20III.pdf.

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., Informe final de auditoría de regularidad realizada a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio S.A. - TRANSMILENIO S.A. PAD 2018, Bogotá D.C., (en línea), julio de 2018, (revisado el 3 de septiembre de 2018). Disponible en http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2018/JL-DC/Regularidad/R_TRANSMILENIO_CODIGO84.pdf

Convenio 001 de 2000 “Garantizar la provisión, diseño, construcción, mantenimiento, utilización, administración y explotación de la infraestructura especializada para soportar el Sistema de Transporte Público Urbano Masivo de Pasajeros, de que es titular TRANSMILENIO S.A., en el Distrito Capital y su área de influencia”.

Convenio 20 de 2001 “...Define las condiciones en que las partes cooperaran para la contratación y pago de las inversiones requeridas para la infraestructura física del Sistema TransMilenio”.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, El Transporte urbano en Bogotá, Documento DNP – 1394-UINF: T: UDRU, Bogotá D.C., (en línea), 1976,

(revisado el 5 de julio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/1394.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Plan de integración nacional – Sector transporte, Documento DNP-1599-UINF-MOPT, Bogotá D.C., (en línea), 1979, (revisado el 5 de julio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/1599.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Plan Integral de Transporte urbano de Bogotá. Garantía de la Nación a un préstamo externo, Documento DNP-2542-UINF-DITRAN, Bogotá D.C., (en línea), 1991, (revisado el 5 de julio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2542.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 2999 de 1998. Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá, Bogotá D.C., (en línea), (revisado el 3 de julio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2999.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3093 de 2000, Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá – Seguimiento, Bogotá D.C., (en línea), 2000, (revisado el 12 de julio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3093.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3167 de 2002, Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros, Bogotá D.C., (en línea), 2002, (revisado el 3 de julio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/191.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3260 de 2003. Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo, Bogotá D.C., (en línea) 2003, (revisado el 9 de julio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3260.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Hacia un Estado Comunitario. 2002-2006, Bogotá D.C., (en línea), 2003, (revisado el 26 de junio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3368 de 2005. Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo – Seguimiento, Bogotá D.C., (en línea), 2005, (revisado el 10 de julio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3368.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3677 de 2010. Conpes de Movilidad Integral para la Región Capital Bogotá – Cundinamarca, Bogotá D.C., (en línea), 2010, (revisado el 12 de julio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3677.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Prosperidad para Todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. 2010-2014, Bogotá D.C., (en línea), 2011, (revisado el 26 de junio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Todos por un nuevo país. Paz, equidad, educación. 2014-2018, Bogotá D.C., (en línea), 2015, (revisado el 26 de junio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%20I%20internet.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3896 de 2017, Seguimiento de la Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo: Lineamientos para la redistribución de componentes confiables de los SETP, Bogotá D.C., (en línea), 2017, (revisado el 11 de julio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3896.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3900 de 2017. Apoyo del gobierno nacional al sistema de transporte público de Bogotá y declaratoria de importancia estratégica del proyecto primera línea de metro-tramo 1, Bogotá D.C., (en línea), 2017, (revisado el 12 de julio de 2018). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3900.pdf>.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 3923 de 2018. Concepto favorable a la nación para otorgar garantía a la Empresa Metro de Bogotá (EMB) para contratar operaciones de crédito público interno o externo hasta por la suma de 7,8 billones de pesos constantes de diciembre de 2017, o su

equivalente en otras monedas, destinados a financiar el proyecto Primera Línea de Metro de Bogotá- tramo 1., Bogotá D.C., (en línea), (revisado el 12 de julio de 2018). Disponible en

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3923.pdf>.

EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A., Informe de gestión 2017, Bogotá D.C., (en línea), 2017, (revisado el 3 de septiembre de 2018). Disponible en <http://www.transmilenio.gov.co/loader.php?IServicio=Publicaciones&ITipo=WFuncionA&IFuncion=visualizar&id=14535&bd=m>.

Estructuración Técnica del Tramo 1 de la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB), Estudio de Impacto Ambiental y Social (EIAS) Descripción del Proyecto Documento N° ETPLMB-ET19-L16.8-ITE-I-001_RA, marzo de 2018. SYSTRA.

Estudio comparativo de alternativas de ejecución por tramos y tipologías de la primera línea de metro para la ciudad de Bogotá (PLMB), con identificación y cuantificación de ahorros que optimicen el beneficio. Entregable 7, Estimación de Cronograma y Presupuesto PLMB-SYS-DOC-TOD-0700-0C. 22 de Noviembre del 2016. SYSTRA.

EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO TRANSMILENIO S.A., Informe de gestión 2017. Bogotá D.C., diciembre de 2017.

GARCÍA ALTAMAR, Felipe. ¿Qué hay y qué falta para asegurar el metro? En: El Espectador. Bogotá D.C., junio 11 de 2018. Revisado el 13 de junio de 2018 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/que-hay-y-que-falta-para-asegurar-el-metro-articulo-793766>.

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU, Informe de Gestión y Resultados año 2017, Bogotá D.C., diciembre de 2017.

Informe de Evaluación Socioeconómica Para la Primera Línea del Metro de Bogotá Informe Resumen del 13 de septiembre de 2017. SYSTRA.

MINISTERIO DE TRANSPORTE, Resolución 004147 de 2009. Por la cual establece el sistema de información, evaluación y seguimiento al transporte urbano en las ciudades que desarrollen programas o proyectos de sistema integrado de transporte masivo- SITM – con cofinanciación de la Nación y se dictan otras disposiciones, Bogotá D.C., (en línea), 2009, (revisado el día 21 de agosto de 2018). Disponible en http://web.mintransporte.gov.co/jspui/bitstream/001/3921/1/Resolucion_004147_2009.pdf.

MINISTERIO DE TRANSPORTE, Resolución 600 de 2017, Por el cual se reglamenta y redefinen los indicadores del Sistema de Información, Evaluación y Seguimiento al Transporte Urbano – Sisetu y se dictan otras disposiciones., Bogotá D.C., (en línea), 2017, (revisado el día 21 de agosto de 2018). Disponible en

<https://www.mintransporte.gov.co/Documentos/Normatividad/Resoluciones/2017>

PERSONERÍA DE BOGOTÁ D.C., Revisión a la gestión pública de la Secretaría de Movilidad y Transmilenio S.A. en lo relacionado con el funcionamiento del SITP “provisional, Bogotá D.C. (en línea), abril de 2017, (revisado el 3 de septiembre de 2018).

Disponible en <http://www.transmilenio.gov.co/loader.php?IServicio=Publicaciones&ITipo=WFactio nA&IFuncion=visualizar&id=14292&bd=m>.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 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 y se dictan otras disposiciones., Bogotá D.C., (en línea), 1993, (revisado el 29 de junio de 2018). Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=296>.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Ley 336 de 1996. Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte, Bogotá D.C., (en línea), 1996, (revisado el 29 de junio de 2018). Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=346>.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Decreto 3109 de 1997. Por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación, Bogotá D.C., (en línea), diciembre de 1997, (revisado el 9 de julio de 2018). Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3332>.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Ley 769 de 2002. Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones., Bogotá D.C., (en línea), 1996, (revisado el 29 de junio de 2018). Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5557>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Decreto 3422 de 2009. Por el cual se reglamentan los Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos (SETP) de

conformidad con la Ley 1151 de 2007. Bogotá D.C., (en línea), septiembre de 2009, (revisado el 11 de julio de 2018). Disponible en file:///C:/Users/lidiaz/Downloads/DECRETO%203422%20DE%202009.pdf.

REDACCIÓN BOGOTÁ, Cable aéreo a Ciudad Bolívar: empiezan obras tras ocho años de espera. En: El Espectador, Bogotá D.C., septiembre 12 de 2016. Revisado el 3 de septiembre de 2018 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/cable-aereo-ciudad-bolivar-empiezan-obras-tras-ocho-ano-articulo-654413>.

REDACCIÓN BOGOTÁ, La eterna idea del metro para Bogotá. En: El Espectador, Bogotá D.C., septiembre 27 de 2017. Revisado el 3 de septiembre de 2018 en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/la-eterna-idea-del-metro-para-bogota-articulo-715349>.

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D. Proyecto 339, Implementación del plan maestro de movilidad para Bogotá., Bogotá D.C., (en línea), abril de 2018, (revisado el 23 de agosto de 2018). Disponible en http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/339_113_secretaria_distrital_de_movilidad_0.pdf.

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, Resolución No. 180 de 2018. Por medio de la cual se modifica la Resolución 049 de 2018 y se dictan otras disposiciones, Bogotá D.C., (en línea), septiembre de 2018, (revisado el 17 de septiembre de 2018). Disponible en http://caracol.com.co/emisora/2018/09/14/bogota/1536939974_417303.html.

SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, Foro Uniandes. Veeduría SITP. Bogotá D.C., agosto de 2018.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, Análisis del Subsidio Transmilenio - SITP focalizado con base en SISBEN, Bogotá D.C, junio 2017.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D - Proyecto 86 Gestión de la seguridad en el Sistema de Transporte Público gestionado por Transmilenio S. A. Banco Distrital de Programas y Proyectos., Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo – SEGPLAN. Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. - Versión 13 del 23-febrero-2018