

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**COSTOS Y EFECTOS EN EL DISTRITO CAPITAL POR LA IMPLEMENTACIÓN
DEL SITP**

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS PAE 2015

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA

Bogotá, D.C. Agosto de 2015

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Diego Ardila Medina
Contralor de Bogotá, D.C.

Ligia Inés Botero Mejía
Contralor Auxiliar

Ramiro Augusto Triviño Sánchez
Director de Estudios de Economía y Política Pública

Carmen Aldana Gaviria
Subdirectora de Estudios Económicos y Fiscales

Profesionales
Nidia Luz Ariza Rojas
Gustavo Ortiz Orjuela
Elimeleth Tapias Arias

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
1. MARCO CONCEPTUAL.....	6
1.1 Marco Teórico.....	6
1.2 Marco Legal y de Política: nivel nacional y distrital.....	9
2. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO EN EL DISTRITO	15
2.1 Creación y Estructuración del Sistema Transmilenio y del SITP	15
2.2 Otros Componentes del Sistema Integrado de Transporte Público.....	22
3. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA	23
3.1 Fuentes de Financiación y Sistema Tarifario.....	23
3.1.1 Fuentes de financiación.....	23
3.1.2 Sistema tarifario.....	23
3.2 Situación Financiera del Sistema de Transporte de Bogotá.....	27
3.2.1 Subsistema Transmilenio.....	28
3.2.2 Subsistema SITP – Operación Nueva.....	36
3.3 Análisis de Sostenibilidad Financiera del SITP.....	46
3.3.1 Recaudos frente a Pagos al Sistema.....	53
3.3.2 Recaudos frente a Costos del Sistema.....	54
3.3.3 Pago y Costo Operacional del Sistema.....	54
3.3.4 Resultados Financieros de los Agentes del SITP.....	57
3.3.5 Resultados Financieros de Transmilenio S.A.	60
4. EFECTOS FISCALES PARA EL DISTRITO CAPITAL	62
4.1 Recursos Aportados por la Nación y el Distrito.....	62
4.1.1 Convenio Nación-Distrito	62
4.1.2 Comportamiento del Presupuesto de Transmilenio S.A.....	64
4.1.3 Inversión en Infraestructura.....	72
4.2 Transferencias del Distrito al SITP.....	73
4.3 Efecto Fiscal	78
5. OTROS EFECTOS GENERADOS POR LA IMPLEMENTACIÓN DEL SITP	81
5.1 Efectos sobre la Movilidad.....	81
5.2 Efectos sobre Otros Aspectos	84
5.2.1 Seguridad y Convivencia.....	84
5.2.2 Ambiente	87
5.2.3 Empleo.....	89
5.2.4 Percepción de la Ciudadanía.....	92
5.2.4.1 Encuesta de Satisfacción de los Usuarios del Sistema.....	92
5.2.4.2 Peticiones, Quejas y Reclamos	95
CONCLUSIONES.....	98
BIBLIOGRAFÍA.....	104
ANEXOS	106

INTRODUCCIÓN

Desde finales del siglo pasado, en las ciudades de los países de América Latina y el Caribe comenzó a ser relevante la relación entre sistemas de transporte urbano y ciudades sostenibles; de hecho, se define un **sistema de transporte urbano sostenible** como aquel “por medio del cual se realiza la unión de distintos puntos en el espacio de la manera más eficiente y con una cuota de emisiones de CO₂ cercana a cero”¹.

Más adelante, en el compromiso ambiental de disminuir las emisiones de carbono, se planteó trabajar en la reestructuración de la oferta y la demanda del sistema de transporte urbano, para lo cual se recomendó, entre otras acciones, el aumento de la participación modal, la reducción del uso del automóvil privado, y el perfeccionamiento de las tecnologías de los automóviles.

En contraste, en la práctica, durante esos años, las políticas de transporte público ponían un mayor acento en la liberación de la actividad; una aguda competencia que se originaba en un mayor uso del automóvil privado y de formas artesanales de transporte público; y, estructuras de viajes y coberturas de áreas urbanas más extensas, pero con menor densidad de demanda.

A comienzos del nuevo siglo, en algunas ciudades se han planteado soluciones integrales al problema del sistema de transporte, las cuales implican **intervenciones** a la oferta y a la demanda del sistema en forma directa e indirecta. De manera directa, la primera se ha intervenido: aumentando la participación modal, privilegiando el uso del transporte público y desestimulando el del automóvil privado, entre otras acciones; la segunda, nivelando los precios al costo total, transfiriendo los costos de las inversiones y aumentando las restricciones al tránsito, entre otras.

En Bogotá, la intervención se inició de forma no integrada, a través de la implementación del Sistema Transmilenio (troncales para buses articulados), el cual, en un comienzo, significó un avance importante en la organización del tránsito de la ciudad (bastante caótico) pero, pronto fue desbordado por la demanda y por sus propias limitaciones.

¹ Fariás, Lorena. “El transporte público urbano bajo en carbono en América Latina”; – CEPAL, Colección documentos de proyectos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En los años recientes, el caos en movilidad de la ciudad ha tornado urgente la definición y concreción de un sistema (Sistema Integrado de Transporte Público-SITP) que cambie de una vez por todas la forma como se presta el servicio de transporte en la ciudad y permita reducir significativamente la carga de CO₂. De hecho, el Plan Maestro de Movilidad (2006) y la concreción del SITP (2009) apuntan en esa dirección; no obstante, las dificultades operativas, financieras y políticas no permiten visualizar, con claridad, resultados efectivos.

En síntesis, para los analistas del tema “un sistema de transporte público debe buscar la mejor forma de reducir las externalidades negativas del transporte público –congestión, accidentalidad y contaminación-, y encontrar el mejor balance entre el bienestar de los usuarios –tiempo y calidad del viaje- y los costos de operación del sistema”².

En el presente estudio, se recoge el comportamiento reciente (2009-2014) de las variables e indicadores relacionados con la implementación del SITP, así como los costos y efectos que ello ha generado para la ciudad, y en algunos casos, también se incluyen los avances en lo corrido de 2015. Lo anterior, se organiza en siete secciones, incluida esta introducción; la segunda sección recoge los desarrollos teóricos sobre el transporte en el marco de ciudades sostenibles y de la economía evolutiva; además, se muestra el marco regulatorio de esta actividad en Bogotá.

En la tercera sección, se efectúa la caracterización del sistema de transporte masivo en la ciudad, desde su creación hasta la implementación y operación del SITP; en la cuarta sección, se examina la sostenibilidad financiera del sistema y se determina la situación financiera del mismo, en sus dos componentes: Subsistema Transmilenio y SITP. La quinta y sexta secciones, muestran lo que ha significado para Bogotá la implementación del SITP, en los últimos años, fundamentalmente en el aspecto fiscal y otros relacionados con la movilidad, seguridad y medio ambiente; finalmente, la séptima sección presenta las conclusiones del estudio.

² Yepes, Tito; Junca, Juan Carlos; Aguilar, Juliana y otros. Fedesarrollo Centro de Investigación económica y social. La integración de los sistemas de transporte urbano en Colombia. Una reforma en transición. Agosto de 2013.

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1 Marco Teórico

En años recientes se ha venido hablando, con insistencia, de ciudades sostenibles, refiriéndose con ello a aquellas ciudades en las que se busca **“satisfacer las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”**³. En este contexto, se plantea la integralidad de aspectos como: fomentar la recuperación de la ciudad, controlar la expansión urbana, desarrollar una gestión sostenible de recursos y residuos, promover la protección del patrimonio natural y cultural, y mejorar la accesibilidad y la eficiencia del transporte⁴.

Este último aspecto, motivo del presente documento, se aborda como un “sistema de transporte urbano sostenible”⁵, el cual se define como aquel “por medio del cual se realiza la unión de distintos puntos en el espacio de la manera más eficiente y con una cuota de emisiones de CO2 cercana a cero”.

Como se aprecia, esta visión de los sistemas de transporte urbano se corresponde con la visión moderna del desarrollo sostenible, la cual incorpora el tema ambiental como un aspecto de igual importancia a lo social y lo económico.

De ahí que, la reestructuración de la oferta y la demanda del sistema de transporte, puede contribuir efectivamente a la disminución de las emisiones de carbono. Para ello se recomienda, por el lado de la oferta, el aumento de la participación modal, la reducción del uso del automóvil privado, y el perfeccionamiento de las tecnologías de los automóviles; y por el lado de la demanda, lo relacionado con la distribución de los elementos en el espacio que necesitan vincularse (los usos del suelo de la ciudad, entre otros), nivelar los precios al costo total, transferir costos de las inversiones, y cobrar impuestos a la contaminación, entre otros.

No obstante, en la práctica del pasado reciente, el *modus operandi* de los sistemas de transporte, en las ciudades latinoamericanas, lo ha descrito la CEPAL de la siguiente manera:

- Un aumento progresivo de la demanda de viajes (origen-destino): básicamente desde las áreas “dormitorio” (periferia)⁶, hacia y desde las zonas de provisión de

³ Definición propuesta por las Naciones Unidas en el informe Brundtland, denominado “Nuestro futuro común”, 1987.

⁴ Ver, El transporte público urbano bajo en carbono en América Latina; Lorena Farías, CEPAL, Colección documentos de proyectos.

⁵ Ibid, aborda de manera particular la relación entre sistemas de transporte urbano y ciudad sostenible en América Latina.

⁶ Poblaciones alejadas de las zonas productivas donde se encuentran sus fuentes de trabajo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

bienes y servicios (área céntrica), lo cual genera congestión, contaminación y otros problemas.

- En algunas ciudades se han logrado avances en el desarrollo de sistemas sostenibles (Sistemas Públicos de Transporte Urbano), pero aún son débiles: se resaltan los esfuerzos de remodelación de la infraestructura pública y de revitalización urbana emprendidos en Curitiba (RIT), Sao Paulo (el Passa-Rápido), Bogotá (Transmilenio), Quito (Trolebús), Pereira (Megabus) y Guayaquil (Metrovía); no obstante, se ponen de manifiesto, igualmente, las dificultades en materia de planificación, implementación y operación de estos sistemas.

La constante, en la mayoría de países, como lo señala la CEPAL, es la desvinculación entre las políticas de desarrollo urbano y el sistema de transporte urbano; de hecho, las políticas (de carácter lineal)⁷ se han orientado a resolver los problemas de conectividad entre un punto y otro (tiempos de viaje), pero no han abordado, en toda su dimensión, el impacto en las ciudades de los sistemas de planificación vial y de transporte urbano.

En años recientes se han empezado a implementar soluciones integrales al problema del transporte, las cuales implican intervenciones a la oferta y a la demanda del sistema de manera directa e indirecta, como se señaló arriba. En el caso que nos ocupa (Bogotá), las soluciones, de manera integral, fueron articuladas en el Plan Maestro de Movilidad – PMM, para el largo plazo, 2006 - 2020, y en forma específica con la definición de un Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, para la ciudad.

En este contexto, la CEPAL plantea dos elementos esenciales para el desarrollo de sistemas de transporte urbano sostenibles; estos son: **el desarrollo de las ciudades sobre la base de formas urbanas compactas** (con mayor densidad y con diversidad de usos) y, **generar un traspaso de costos reales del sistema de transporte** (si un transporte no subsidiado es barato, es una buena señal de su sustentabilidad). En el primer elemento se viene avanzando de forma correctiva, a través de mejoras en la planeación urbana; en tanto que en el segundo, el avance es más lento, dadas las inequidades sociales, con las cuales se justifican los subsidios.

⁷ “La dirección óptima de las políticas de transporte urbano es cíclica y comprende: la demanda del mercado, la evaluación económica, el desarrollo de la vialidad o sistema de transporte, la evaluación de impacto en la ciudad, y el reordenamiento en función de la política de desarrollo urbano de la ciudad”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Estos planteamientos de la CEPAL necesitan corresponderse con un entorno que entienda y acepte el cambio de estructuras y de paradigmas; en este contexto, resultan de importancia los desarrollos teóricos propuestos por la **economía evolutiva**⁸; esto es, ver la movilidad urbana como un asunto evolutivo.

En efecto, la Teoría Evolutiva, en palabras de Dopfer (2005), permite comprender al usuario del sistema como un individuo en permanente cambio y con potencial para proponer y modificar, en cierto grado, las reglas que le han sido impuestas para manipular su comportamiento⁹. En ese sentido, el énfasis ya no está en los estados de un sistema sino en el proceso mediante el cual el sistema cambia.

En general, la economía evolutiva considera las complejas interdependencias de la competencia, el crecimiento, el cambio estructural y las limitaciones de los recursos al considerarlos como parte de un sistema mayor o macro-sistema. Toma en cuenta no sólo los procesos de input/output que emplean las industrias, personas e instituciones, sino que además considera las complejas interacciones que involucran el medio ambiente, el agotamiento de los recursos y la calidad de vida.

En este contexto, el “*Homo Sapiens Oeconomicus*”¹⁰ surge como un individuo que además de utilizar las reglas (en el contexto del sistema económico), las hace. Así pues, los agentes del sistema tienen la capacidad de cambiar las reglas que se les imponen e incluso de proponer nuevas reglas¹¹; el nuevo concepto de agente se acerca más al pensamiento poblacional pues se enfoca en la singularidad de cada individuo.

Para el caso del presente estudio, el sistema que se analiza no es biológico sino social; de hecho, la movilidad, al enmarcarla en un proceso evolutivo, se le pueden identificar aspectos como: entorno, agentes, fuente de variedad, selección y preservación¹². El primero, lo constituye la malla vial, los segundos son los usuarios y operarios del sistema, lo tercero son las reglas y las interpretaciones de las

⁸ La economía evolutiva es una corriente de pensamiento económico heterodoxo que se inspira en la biología (teoría evolutiva de Darwin) y el desarrollo evolutivo; toma en cuenta la interacción con el entorno como parte de sus resultados, y el proceso de sus situaciones pasadas como parte de su continua evolución.

⁹ Dopfer, K., *Evolutionary Economics: A Theoretical Framework*, in *The Evolutionary Foundations of Economics*, K. Dopfer, Editor. 2005, Cambridge University Press: Cambridge, UK.; tomado de ateo.wikispaces.com; Gomez Q. Juliana, 2010.

¹⁰ Concepto que va más allá del “*homo oeconomicus*” convencional, el cual se considera un ser completamente racional y que reacciona de una manera lógica y uniforme frente a las situaciones del mercado.

¹¹ Dopfer, Op. Cit.

¹² Estructura de análisis del *Homo Sapiens Oeconomicus* de Dopfer, basada en reglas, la cual opera en tres niveles de organización; micro (agentes), meso (población) y macro (diversas poblaciones).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

mismas, el cuarto es la adopción de una regla exitosa, y finalmente, se aplican y preservan las reglas en las poblaciones¹³.

Bajo este enfoque, el aspecto **micro** estaría dado por los usuarios y operadores del sistema de transporte en Bogotá; lo **meso** corresponde a las reglas seleccionadas en cada área metropolitana (Bogotá, Soacha, La calera, Mosquera, etc.), y lo **macro** estaría dado por las reglas que interactúan en la región. De esta manera, el sistema de movilidad es verdaderamente dinámico, pues relaciona: el entorno compartido, todos los agentes (incluidos los modos de transporte) y las reglas, tanto a nivel meso como macro; esto evita la disparidad de objetivos y propicia, por el contrario, complementariedad regional.

De hecho, con esta dinámica “se descarta la posibilidad de formular políticas basadas en datos que únicamente describen el estado del sistema en un momento particular”; como se ha señalado arriba, “el enfoque ya no estará en los recursos y capacidad sino el proceso mediante el cual los individuos interactúan con el entorno generando, seleccionando y coordinando reglas que definen su comportamiento”¹⁴.

Así pues, según Gómez (2010), en Bogotá, tanto la restricción del uso de los vehículos particulares (pico y placa), como el incremento de la capacidad vial sin una planeación estratégica de fondo, decisiones basadas en un análisis oferta – demanda, son políticas que no tienen en cuenta que los usuarios del sistema pueden cambiar sus patrones de comportamiento, eligiendo aquellas rutinas que favorezcan en una mayor medida sus necesidades, en este caso, de transporte (v.g. comprar otro vehículo para evitar la restricción del pico y placa).

1.2 Marco Legal y de Política: nivel nacional y distrital

La movilidad en el país y en Bogotá, D.C., de tiempo atrás, ha presentado deficiencias en materia de regulación, tiempos de desplazamiento, impactos ambientales y recursos para inversión en infraestructura, entre otros, pues el incremento del parque automotor en especial el de vehículos particulares, demanda cada vez mayor espacio vial. Como consecuencia de esto, se hizo necesario la concepción de un sistema nacional de transporte y la consolidación de un ordenamiento territorial, que permitieran diseñar y estructurar cambios para el desarrollo vial y urbanístico del país y de sus ciudades.

¹³ Ver: Gómez Q., Juliana, “El problema de la movilidad urbana y su comprensión desde el punto de vista evolutivo”, ateo.wikispaces.com, Uniandes, 2010.

¹⁴ Gómez, Juliana/ Op. Cit., p8.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Fue así que a partir de 1993, se dieron estos cambios en la función pública, con la implementación de una política integral de transporte como elemento fundamental del desarrollo urbano, con la adopción de los planes de ordenamiento territorial y de movilidad, y con la orientación de la política macro consignada en los diferentes documentos del Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social), que contienen recomendaciones para los planes y programas de desarrollo, para los planes de inversión pública, y para los lineamientos del presupuesto general, que cada año se presenta al Congreso de la República.

Sin desconocer que con anterioridad a esta coyuntura (1993), existían disposiciones de carácter constitucional, legal y reglamentario, en materia de movilidad, aquí se destacan las principales políticas y normas de planificación territorial, que se han adoptado con el fin de propiciar el desarrollo urbano, tanto de la nación como de la ciudad de Bogotá, por cuanto han orientado durante los últimos años el accionar en este tema, y han servido de derrotero para reglamentar, estructurar e implementar el transporte público en la ciudad capital, éstas son: las leyes 105 de 1993 y 310 de 1996, el Plan de Ordenamiento Territorial - POT (Ley 388 de 1997), el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D.C. (Decreto 190 de 2004), el Plan Maestro de Movilidad - PMM (Decreto 319 de 2006), y el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP (Decreto 309 de 2009).

Así mismo, mediante el Acuerdo 04 del 13 de octubre de 1999 se constituyó la Empresa Transmilenio S.A. y con el Plan de Desarrollo 1998-2001 “Por la Bogotá que Queremos”, se implementó el “Sistema Integrado Masivo de Pasajeros para Bogotá, Proyecto Transmilenio” que se inauguró en diciembre del año 2000.

A nivel nacional, las Bases de la Política de Estado en el campo de la movilidad, se encuentran en la **Constitución Política de Colombia**. Estas políticas están orientadas a garantizar los derechos de los colombianos a circular libremente por el territorio nacional, en un ambiente sano, para lo cual el Estado debe planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, y asegurar su desarrollo sostenible. Además, las entidades públicas deben regular la utilización del suelo y velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común.

De igual manera, los servicios públicos son finalidad social del Estado, quien debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en defensa del interés común sobre el interés particular (artículos 24, 79, 80, 82 y 365 de la CPC).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con la **Ley 105 de 1993** se adoptan las disposiciones básicas sobre el transporte, la redistribución de recursos y competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se conforma el Sistema Nacional de Transporte, para el desarrollo de sus políticas, entre otros. Esto con miras a garantizar la movilización de personas o cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujetos a una contraprestación económica. Según esta Ley la operación del transporte público es un servicio que debe ser regulado, controlado y vigilado por el Estado, para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Con la **Ley 310 de 1996** se modifica la Ley 86 de 1989 y se complementan las normas sobre los Sistemas de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, como son su área de influencia y la provisión de recursos para su financiamiento, allí se establece la participación de la Nación en la cofinanciación de estos sistemas, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto, con previo concepto del Conpes, y con la condición que el Plan Integral de Transporte Masivo propuesto, sea coherente con el respectivo Plan Integral de Desarrollo Urbano y esté incluido en el Plan Nacional de Desarrollo.

La **Ley 388 de 1997** dentro de sus objetivos se centra en permitir el ejercicio de la autonomía de los municipios para promover el ordenamiento de su territorio, para lo cual busca facilitar el uso equitativo y racional del suelo, la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, la creación y defensa del espacio público, la protección del medio ambiente y las actuaciones urbanas integrales, en coordinación con la política urbana nacional. Esto con fundamento en los principios para el ordenamiento territorial como son: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios, con el fin de posibilitar el acceso a las vías públicas, a las infraestructuras de transporte y espacios públicos y su destinación al uso común, atendiendo los procesos de cambio en el uso del suelo y buscando el desarrollo sostenible.

Así mismo, de acuerdo con esta Ley “Los municipios y los distritos deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la presente ley, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos”

Por su parte, a nivel distrital el POT para Bogotá, D.C., fue adoptado mediante el *Decreto 619 de 2000*, el cual fue revisado por del *Decreto 469 de 2003* y

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

posteriormente consolidado a través del **Decreto 190 de 2004**¹⁵, donde se compilan y se complementan las disposiciones contenidas en estos Decretos Distritales. Aquí la Política de Movilidad está orientada a mejorar la productividad de la ciudad mediante acciones coordinadas sobre los subsistemas vial, de transporte y de regulación y control del tráfico, dentro de una estrategia de ordenamiento para el Distrito Capital y bajo el principio básico de perfeccionamiento y optimización de infraestructura para la movilidad y la prestación de servicios públicos y sociales para todos los ciudadanos del Distrito Capital en perspectiva regional.

De igual manera, dentro de la estructura funcional y de servicios el Sistema de Movilidad es uno de sus componentes que “Integra de manera jerarquizada e interdependiente los modos de transporte de personas y carga con los diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad y el territorio rural. También conforman el sistema los estacionamientos públicos, y las terminales de buses interurbanos de pasajeros y de carga”. El Sistema de Movilidad se orienta a lograr un transporte urbano-regional integrado, eficiente y competitivo, operando sobre una red vial jerarquizada y un tráfico regulado en función de los modos de transporte, en un territorio urbano-regional encauzado a contener la conurbación, mejorar la productividad sectorial y, en general, aumentar la competitividad de la región Bogotá-Cundinamarca.

Como complemento del POT se encuentran los instrumentos de planeamiento urbanístico, que provienen de decisiones administrativas donde se determinan necesidades de suelo urbanizado con base en previsiones de crecimiento poblacional y de localización de la actividad económica, para programar proyectos de inversión sectorial en el corto, mediano y largo plazo. Dentro de estos instrumentos se contempla la elaboración de los Planes Maestros Prioritarios, donde se encuentra en primer orden el Plan Maestro de Movilidad, que incluye ordenamiento de estacionamientos.

Es así que como resultado de las disposiciones del POT para Bogotá, D.C., se adopta el Plan Maestro de Movilidad para la capital mediante **El Decreto 319 de 2006**, cuya política se centra en una movilidad sostenible, competitiva, inteligente, socialmente responsable, con integración modal y orientada a resultados, dándole prioridad al peatón, buscando la racionalización del vehículo particular, y considerando al transporte público como eje estructurador del sistema. “Este Plan Maestro tiene por objeto concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con la movilidad del Distrito Capital, y establecer las normas generales que permitan

¹⁵ El Decreto Distrital 190 de 2004 fue modificado por medio del Decreto 364 de 2013, el cual a la fecha se encuentra suspendido.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, y financiera y económicamente sostenible para Bogotá y para la Región”.

En este plan de ordenamiento, una de las estrategias del Sistema de Transporte Público se refiere a la estructuración del Sistema de Movilidad teniendo como eje el *Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, D.C.*, donde se contempla la integración del transporte público colectivo con el masivo, y en su definición se determinan “...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”.

Con el **Decreto 309 de 2009** se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público - SITP para Bogotá, D.C., con base en lo ordenado por el PMM de integrar los sistemas de transporte público generando un servicio organizado, eficiente y sostenible, donde se integren el actual sistema de transporte público colectivo urbano, el Sistema TransMilenio y posteriormente la Red Metro y el Tren de Cercanías. El SITP se orientará por los principios de progresividad, oportunidad, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad financiera y ambiental, seguridad, calidad, economía, coordinación y complementariedad, con el fin de prestar un adecuado servicio al usuario.

Se previó la integración del Sistema de manera gradual y su desarrollo en cuatro fases, para alcanzar la integración total del sistema (Fases de: Preparación para la implementación, Implantación gradual de la operación, Operación integrada y la Integración con los modos férreos). Dentro de este sistema, el desarrollo, expansión e implantación del transporte público, con sus componentes (Transportes masivo, colectivo y público individual) y con sus complementos (redes de intercambiadores modales, de estacionamientos y de peajes), se considera prioritario para la ciudad y esta prioridad debe ser criterio esencial para la adopción de sus políticas de transporte e infraestructura vial.

Según el PMM y el SITP el transporte público se articula a partir de una o varias de las siguientes modalidades de integración¹⁶: operativa, física, tarifaria, virtual, de

¹⁶ **Operativa:** articulación de programación y control de operación de transporte público de pasajeros, de forma centralizada, técnica, coordinada y complementaria de servicios a ser operados por los vehículos vinculados al SITP, estableciendo horarios, recorridos, frecuencias de despacho e interconexión de la operación, facilitando transferencia de pasajeros para cumplir expectativas y necesidades de transporte, según origen y destino.

Física: es la articulación a través de una infraestructura común o con accesos.

Tarifaria: esquema en el cual los usuarios utilizan uno o más servicios de transporte con cobro diferenciado por tipo de servicio, con pagos adicionales por trasbordo inferiores al primer cobro, válido en condiciones de viaje y tiempo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

medio de pago y por medio de la integración institucional, de acuerdo con principios de coordinación y complementariedad, logrando una unidad física que permita a los usuarios del transporte acceder al servicio en condiciones de calidad, economía y eficiencia. Además, el Sistema se organiza bajo el modelo de operación por zonas, de acuerdo con una arquitectura de rutas jerarquizadas, la cual comprende los elementos de infraestructura complementarios requeridos para la prestación del servicio como terminales, estaciones, paraderos, y las características básicas de tipología vehicular.

En la planeación, operación, control y formulación de la política de movilidad en la ciudad, intervienen según sus competencias legales y reglamentarias, la **Secretaría Distrital de Movilidad** como cabeza del sector Movilidad y autoridad de tránsito y transporte, autoridad del SITP en Bogotá D.C. con funciones de formulación de la política pública sectorial, regulación, vigilancia y control de actividades de tránsito y transporte, y coordinación de instancias de ejecución de política pública sectorial; **TransMilenio S.A.** como ente gestor del SITP realiza la planeación, gestión y control contractual del Sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo al transporte público masivo.

Virtual: utilización de medios tecnológicos para permitir a los usuarios el acceso en condiciones equivalentes a las de la integración física.

Medio de pago: a través de un único medio, se permite el pago del pasaje para utilizar los servicios del Sistema.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

2. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO EN EL DISTRITO

En este capítulo se presenta de manera general la estructuración y características de la operación actual del Sistema de Transporte Masivo de Bogotá.

2.1 Creación y Estructuración del Sistema Transmilenio y del SITP

Desde las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX se trató de impulsar una solución para el transporte público de la ciudad¹⁷; la propuesta inicial fue la construcción del metro. En los años 80 se hicieron estudios de factibilidad con tres líneas centrales y dos periféricas, cuya construcción debía desarrollarse entre 1986 y 2002¹⁸. En la década de los noventa, las administraciones de la ciudad siguieron impulsando el tema, pero hacia el final de la misma, la nación que se había comprometido con el 70% de la financiación del proyecto¹⁹ lo consideró no viable, dados sus costos y el impacto fiscal que generaba en medio de la crisis económica de ese momento²⁰.

La construcción de troncales de buses, que era un elemento complementario a la construcción de la primera línea del metro, se convirtió así en la solución para superar los problemas del transporte público en el corto y mediano plazo; entre éstos, la infraestructura inadecuada, la sobreoferta, largos tiempos de viaje, inseguridad, incomodidad y una deficiente prestación del servicio.

El Sistema TransMilenio se estructuró con participación pública y privada; mediante la construcción de la infraestructura en el primer caso (aportes del Distrito y la nación), y la operación de los buses y equipos de recaudo, en el segundo. Inicialmente se previó la construcción de 22 troncales que cubrirían 388 km, las cuales debían ejecutarse entre 1998 y 2016, a través de varias fases. Las fases de construcción y longitudes de obra han sufrido ajustes con el tiempo; en la actualidad, se cuenta con 8 troncales (más los tramos de eje ambiental y calle sexta) con una longitud de 109,3 km., es decir, se ha desarrollado hasta ahora la tercera parte del

¹⁷ Un recuento de los antecedentes históricos se puede ver en: Contraloría. Subdirección de Estudios Fiscales, Económicos y Sociales de Bogotá. Viabilidad Financiera del Proyecto Metro, Evaluar la articulación Metro – Sistema Integrado de Transporte Público – SITP Septiembre de 2010.

¹⁸ Conpes 1885 de 1982

¹⁹ Ese compromiso se hizo en el marco de la Ley 310 de 1996. (art. 2). *La Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto.*

²⁰ Conpes 2999 de 1998 y 3093 de 2000

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

proyecto (en el capítulo cuarto se analizará la inversión realizada en este componente del sistema).²¹

En la fase I se programó la construcción de las troncales: Calle 80, Caracas y Autopista Norte, durante el periodo 1998-2001. Las obras se dieron al servicio así: en el año 2000 la Calle 80, en 2001 la Av. Caracas, en 2002 Autonorte y se incluyó un tramo en la Av. Jiménez en 2001²².

La fase II a desarrollarse entre 2001 a 2006 incluía 10 troncales (Américas, Av. Suba, Corredor Férreo del Sur-CFS, Av. de los Cerros, Carrera 10, Carrera 7, Calle 6, Calle 170, Calle 26 y NQS), finalmente en esta etapa se construyeron tres troncales: Américas, concluida entre 2003 y 2004, y NQS y Av. Suba, terminadas en 2005.

La fase III a realizarse entre 2006 a 2011 comprendía: Av. Boyacá, Av. 1 de mayo, Calle 13 y una adecuación de la Caracas para ampliar la capacidad del sistema. En realidad, como fase III se reprogramaron la Calle 26 y Carrera 10 concluidas entre 2012 y 2013, y la Carrera 7, que aún no tiene un proyecto definitivo, pero se han implementado carriles preferenciales.²³

Actualmente, están en proceso las obras sobre la calle sexta que interconectan las troncales Av. Caracas y NQS, y además la Administración se propuso ampliar la red de troncales con la construcción de la Av. Boyacá, que se encuentra en proceso de estudios y diseños. Finalmente, en la fase IV de la infraestructura, que debía cumplirse entre 2011 y 2016, las troncales a construir eran: Av. Villavicencio, Av. 68, Calle 63, Av. Ciudad de Cali, Calle 200, y ALO. Sin embargo, todavía no hay certeza sobre estas inversiones.

En el PMM se señaló que el sistema de movilidad de la ciudad se organizará como un Sistema Integrado de Transporte Público-SITP, el cual comprende: transporte masivo, transporte público colectivo y transporte público individual. Adicionalmente,

²¹ El sistema tiene 112.9 km., de troncales, incluyendo 3.6 km que corresponden a la troncal de Soacha, adicionada como una extensión de la troncal NQS.

²² Instituto de Desarrollo Urbano. Infraestructura Troncal

²³ El escenario inicial de construcción de las troncales se modificó a partir de la revisión del POT (Decreto 469 de 2003), para el periodo de ejecución 2004 – 2007 se priorizaron las troncales Carrera 7ª y 10ª, Calle 26, Avenida Boyacá y Avenida 68, luego Transmilenio S.A. en noviembre de 2003 construyó su Plan Marco donde redefine las Fases en las cuales se desarrollaría la totalidad del Sistema Transmilenio y entre éstas se definió la Fase III (Av. Boyacá, Calle 26 y Cra. 10 y 7). En el Plan Marco del Sistema Transmilenio del año 2007 supone una extensión del proyecto hasta el año 2032, contando con la disponibilidad de recursos que en ese momento se proyectaba, el cual sirvió de base para el Conpes 3677 de 2010 de Movilidad Integral para la Región Capital Bogotá-Cundinamarca.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

se le dio a la empresa Transmilenio S.A., como ente gestor del transporte masivo, la responsabilidad de la integración con el sistema de transporte público colectivo.

En efecto, en 2009 se adopta el SITP con el objetivo de lograr una transformación del servicio de transporte que permitiera el mejoramiento en la prestación del servicio, el cambio en el esquema empresarial y la creación de una nueva cultura en el uso del transporte (Cuadro 1). Los aspectos relacionados con los efectos y las externalidades de su implementación se trataran en el capítulo cinco²⁴.

El SITP se estructuró como un proceso de integración operacional, tarifario e institucional, el cual se implementaría en cuatro fases (Gráfica 1): i) procesos de selección de operadores de transporte y del Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario-SIRCI; ii) la integración operativa, física y virtual de medios de pago y tarifas; iii) la operación del 100% de rutas (eliminación del esquema anterior de transporte público colectivo), y iv) integración con otros medios de transporte. Estas cuatro etapas se articulan con la denominada fase III del Sistema Transmilenio²⁵.

Por otra parte, los contratos de los operadores de transporte de las fases I y II del Sistema Transmilenio (troncales y alimentadores), que fueron adjudicados en los años 2000 y 2003 respectivamente, continúan vigentes (Cuadros 2 y 3). Las empresas de Recaudo de cada fase son: Angelcom S.A. y Unión Temporal Fase II²⁶.

²⁴ En el proceso de integración del sistema de transporte público colectivo con el masivo, se presenta la migración de este al transporte masivo con una etapa de transición en el marco de las disposiciones de la Ley 336 de 1996 y del Decreto Distrital 309 de 2009 hasta la desaparición del servicio colectivo.

²⁵ En el Decreto 309 de 2009 se había fijado como fecha límite para el desarrollo de las dos primeras fases del SITP el 15 de octubre de 2011, sin embargo, aduciendo la complejidad del proceso, esta fecha fue derogada mediante el Decreto 535 de 2011.

²⁶ Integrada por ANGELCOM S.A con el 70% de participación, y la firma KEB TECHNOLOGY con el 30%, es decir que Angelcom posee el 85% del recaudo de las dos primeras fases.

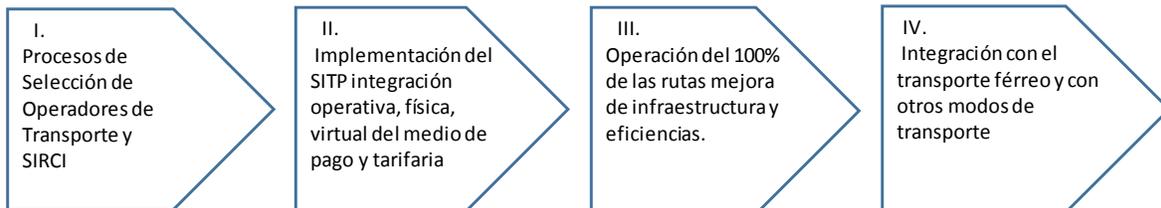
“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuadro 1
Transformación del Servicio de Transporte en Bogotá
Diferencias en los Sistemas de Transporte

Transporte Público Colectivo	Sistema Integrado de Transporte Público-SITP
Prestación del Servicio y Recaudo	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Frecuencias irregulares ▪ Conductores con conductas irresponsables, fomentando inseguridad vial y con altas deudas por multas ▪ Pago de pasaje al conductor, generando riesgo de accidentalidad ▪ El recaudo por el conductor evita la contabilidad clara y la distribución y pago de impuestos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Frecuencias regulares, programadas ▪ Conductores capacitados para cumplir las normas, fomentando la seguridad vial y sin acumulación de multas ▪ Pago de pasaje por validación de tarjeta, lo que permite que el conductor se dedique sólo a conducir ▪ El recaudo centralizado, facilita contabilidad clara para la distribución y pago de impuestos
Esquema Empresarial	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las empresas no son transportadoras sino afiliadoras que venden cupos ▪ Las empresas no son dueñas de los buses ▪ Las empresas consiguen rutas ▪ Las empresas no contrata conductores ▪ Las empresas no controla el servicio, los conductores, los buses y los costos ▪ Conductor del bus con riesgo de negocio: guerra del centavo ▪ Propietario con riesgo de negocio: buses viejos y en mal estado ▪ Las empresas no asumen riesgo de negocio, dado que los propietarios pagan montos fijos independientemente de la demanda. No se incentiva un buen nivel de servicio ▪ Las empresas tienen permisos de rutas a término indefinido 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las empresas son operadoras de transporte mediante contratos de concesión ▪ Las empresas son propietarias de los buses ▪ Obtiene concesión para la operación ▪ Los conductores son empleados directos ▪ Un solo propietario operador, es responsable del Servicio, conductores, buses, costos y responsabilidades ▪ Conductor con ingreso fijo, estable y prestaciones sociales ▪ Operador responsable de tener los buses en buen estado, vida útil 12 años ▪ Las empresas remuneran por kilómetros recorridos, pasajeros recogidos y cantidad de buses, incentivando buen nivel de servicio ▪ Los operadores tienen un contrato de concesión con un término establecido
Información y Cultura en el uso del Transporte	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Información a los usuarios sobre la operación de rutas limitadas a tableros informativos en los buses ▪ Buses que paran para dejar o recoger pasajeros en cualquier punto según su solicitud 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Información completa del servicio por diferentes medios: página web, volantes, señalética en paraderos y buses ▪ Buses con paraderos definidos e información de rutas en cada uno

Fuente: Adaptado de Transmilenio-Subgerencia Técnica y de Servicios

Gráfica 1
Fases de Implementación del Sistema Integrado de Transporte Público



Fuente: Transmilenio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para la organización del SITP se escogió un modelo de operación por zonas, que implicó la división de la ciudad en trece zonas y una zona neutra²⁷. Se adjudicaron trece (13) contratos de concesión entre noviembre de 2010 y febrero de 2011, cada uno de ellos con un operador responsable y con la posibilidad de tener a su cargo máximo dos zonas (Cuadro 4). En agosto de 2011 se adjudicó el contrato de concesión del SIRCI a la empresa Recaudo Bogotá S.A.S.

La operación zonal comprende los servicios: urbanos, complementario y especial, y además, en cuatro de estas zonas se adjudicó también la operación troncal, que corresponde a la Fase III del Sistema Transmilenio.

Cuadro 2

Operadores Troncales

Fase	Operador	Zona Troncal
Fase I	Express del Futuro	Calle 80
	Ciudad Móvil	Norte
	SI 99	Usme
	Metrobús	Tunal
Fase II	Transmasivo	Suba
	Somos K	Américas
	Connexión Móvil	Sur
Fase III	Cons. Express	San Cristóbal
	Gmóvil SAS	Engativá
	Coobús SAS	Fontibón

Fuente: Transmilenio-Subgerencia Técnica y de Servicios

Cuadro 3

Operadores de Alimentación

Fase	Operador	Zona Alimentación
Fase I y II	Citimóvil	Usme
	Alcapital	Suba
	Alnorte Fase II	Norte
	TAO	Calle 80
Fase III	Etma	Américas - Banderas
	SI 03	Tunal - Sur
	Cons Express	Kennedy
	Gmóvil SAS	Engativá
	Coobús SAS	Fontibón

Fuente: Transmilenio-Subgerencia Técnica y de Servicios

Cuadro 4

Operación por Zona Fase III

Número	Operador	Zona SITP
1	Cons Express	Usaquén
2	Masivo Capital	Suba Oriental
3	Egobús	Suba Centro
4	Este es Mi Bus	Calle 80
5	Gmóvil	Engativá
6	Coobus	Fontibón
7	Este es Mi Bus	Tintal - Zona Franca
8	Masivo Capital	Kennedy
9	Etib	Bosa
10	Egobús	Perdomo
11	Suma	Ciudad Bolívar
12	Tranzit	Usme
13	Cons Express	San Cristóbal
0	Todos	Neutra*

Fuente: Transmilenio-Subgerencia Técnica y de Servicios

* Centro de la ciudad: localidades de Chapinero, Santafé y Candelaria

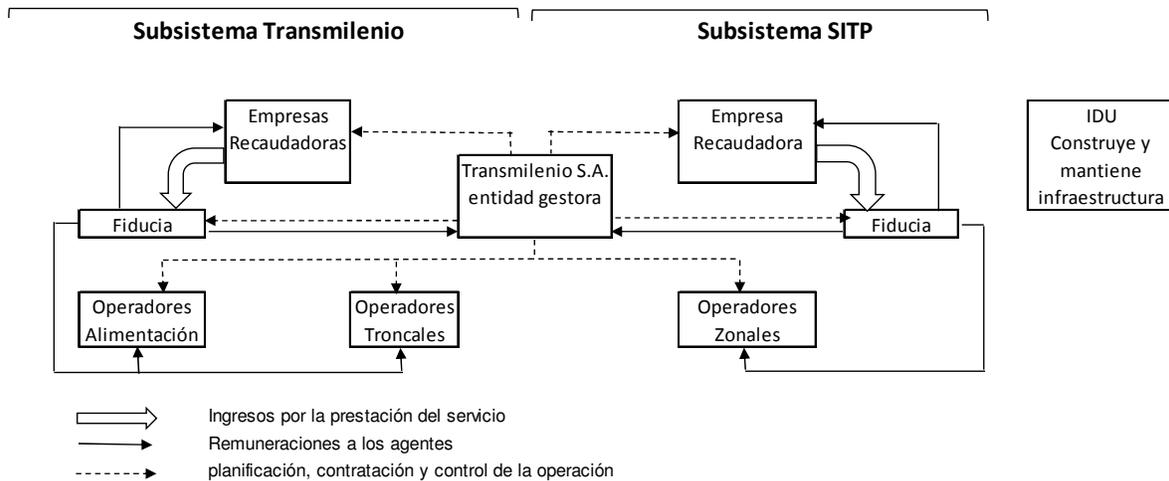
²⁷ La zona neutra limita por el norte, occidente y sur con 12 de las 13 zonas y por el oriente con el municipio de Choachí, así: al norte con la Calle 100, al occidente con la Avenida Suba y la Avenida Ciudad de Quito (Carrera 30) y al sur con la Avenida Fucha (Calle 8 Sur), Avenida de la Hortúa (Calle 1) y la Calle 6, por lo tanto cubre las localidades La Candelaria, Los Mártires, Santa Fé, Teusaquillo y Chapinero, inclusive parte de Barrios Unidos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Después de aplazamientos y dificultades durante la construcción, en junio de 2012 entró en operación la troncal Calle 26 y en septiembre de ese año la troncal Carrera 10 y la operación zonal. A partir de ese momento se estimó en 18 meses (noviembre-diciembre de 2013) el cumplimiento de las fases de implementación del SITP, posteriormente, esta fecha fue aplazada en varias oportunidades: para el mes de julio del 2014, diciembre de 2014 y mayo de 2015; ahora se espera que para diciembre de 2015 se pueda cumplir con el proceso de integración con la Fase I y II del Sistema Transmilenio y se opere el 100% de las rutas del servicio de transporte zonal²⁸.

Si bien el Decreto 309 de julio de 2009 determinó adoptar un único Sistema Integrado de Transporte, en la práctica el sistema está funcionando como dos subsistemas, (Gráfica 2). El subsistema Transmilenio en el cual se recogen las fases I y II (troncal), y en el subsistema SITP-operación nueva, la fase III (troncal y zonal), con diferentes empresas recaudadoras, fiduciarias y operadoras del servicio de transporte.

Gráfica 2
Relaciones entre Agentes del Sistema Integrado de Transporte Público



Fuente: elaboración propia. Adaptado de Departamento Nacional de Planeación Conpes 3167

La flota proyectada para completar la implementación es de 12.440 buses²⁹; de hecho, a Junio de 2015 se ha completado e incluso sobrepasado la flota troncal,

²⁸ Sobre las dificultades que ha sufrido el proceso de implementación, se hará referencia en el capítulo cuarto.

²⁹ Las proyecciones de las necesidades de flota se van ajustando según el comportamiento de la demanda. Inicialmente se esperaba contar con una flota de 12.333 buses para 2011 cuando debía culminar la implementación, 12.614 en 2013, 12.692



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

mientras que el déficit se encuentra en el transporte urbano, en donde aún hace falta el 36% de la flota proyectada (Cuadro 5). Falta incorporar parte de la flota del transporte público colectivo tradicional y realizar el proceso de chatarrización³⁰ correspondiente. De igual manera, se espera contar con 656 rutas (Cuadro 6) y a junio de 2015 se habían establecido 504 rutas. En el servicio troncal se habían proyectado 122 rutas que fueron completadas desde el año anterior, y en el servicio urbano se tienen 228 rutas y falta implementar 115 rutas. Además, 6.101 paraderos de los 6.737 proyectados y 3.567 puntos de venta y recarga, de un total de 4.600. En resumen, el porcentaje de avance de esta fase de implementación se estima en 82%³¹.

Cuadro 5

Flota por Tipo de Servicio

Servicio	A 31 de diciembre 2014	A 31 de Marzo 2015	A junio 30 de 2015	Total del Sistema*
Troncal**	1.989	1.993	2.024	1.595
Alimentador	847	886	894	909
Urbano	6.088	6.199	6.174	9.715
Complementario	169	175	169	176
Especial	50	51	43	45
Total	9.143	9.304	9.304	12.440

Fuente: Transmilenio

* Proyección al finalizar la etapa de implementación del SITP

** Incluye todas las Fases

Cuadro 6

Número de rutas- Servicios

Servicio	A 31 de diciembre 2014	A 31 de Marzo 2015	A junio 30 de 2015	Total del Sistema*
Troncal**	122	122	122	122
Alimentador	109	109	110	135
Urbano	210	217	228	343
Complementario	25	26	28	39
Especial	15	16	16	17
Total	481	490	504	656

Fuente: Transmilenio

* Proyección al finalizar la etapa de implementación del SITP

** Se incluyen todas las fases

en 2015 y 13.091 en 2018. Transmilenio S.A. Caracterización de la demanda de Transporte del SITP con la inclusión de Nuevos Proyectos de Infraestructura. Documento Técnico. Subgerencia Técnica y de Servicios.

³⁰ La meta de vehículos para chatarrizar es de 8.974 y a junio de 2015 se reportan 4.050, que equivale al 45%.

³¹ Transmilenio S.A. Avance de Implementación a Junio de 2015.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

2.2 Otros Componentes del Sistema Integrado de Transporte Público

En el plan de desarrollo “Bogotá Positiva 2008 – 2012” se volvió a plantear la realización del megaproyecto Metro para la ciudad de Bogotá. Para lo cual se construiría la Primera Línea, cuyas etapas iniciales debían llevarse a cabo de manera paralela a la implementación del SITP. Entre 2009 y 2010 se realizarían los estudios y diseños, y en 2011 el proyecto debía estructurarse para adelantar los procesos de contratación y cierre financiero.

En el plan “Bogotá Humana 2012-2016” también se propuso iniciar la construcción de la primera línea, con la construcción de 5 km que equivalen al 12% del proyecto. Se contrató el estudio de ingeniería básica avanzada y el proceso licitatorio debía llevarse a cabo en 2015, para que la obra comenzara en 2016. La nación anunció un aporte del 70% de la inversión del proyecto equivalente a 9,6 billones de pesos, mientras que el aporte del Distrito ascendería a 4,1 billones. No obstante, falta definir el flujo de estos recursos mediante el documento Conpes respectivo y la firma de un nuevo convenio o la modificación del convenio existente (ver capítulo 4).

Otros elementos del transporte masivo en Bogotá son: el metro cable y el metro ligero. En el primer caso, el propósito de la administración fue construir 7 Km. de la red de líneas de cable aéreo, que se programaron para las vigencias 2015 y 2016. Actualmente, se están realizando estudios para el cable del sector Portal 20 de Julio-Moralba, y en julio del presente año se adjudicó el cable de Ciudad Bolívar (estación de transferencia Portal Tunal) por \$164.300 millones³². En cuanto al Metro ligero, la meta fue construir 44,1 Km. de red férrea. De igual manera, para ejecutarse en 2015 y 2016. Por ahora se está en etapa de estudios y diseños, con la posibilidad de adelantar proyectos mediante Alianzas Público Privadas³³.

En general, las obras adicionales que integran el SITP (troncal Boyacá, cables, reconfiguración de las troncales Caracas y Autopista Norte, obras de integración y mejoras en el SITP) están pendientes de la conciliación entre el Distrito y la Nación. Según el Ministerio de Transporte se había definido en un pre-Conpes la destinación de \$1 billón de pesos para estos proyectos³⁴. Sin embargo, dado que se prioriza el metro, queda pendiente ajustar la selección y financiación de otros componentes.

³² Instituto de Desarrollo Urbano-IDU. Contrato 1630 de 2015, para estudios diseños y construcción de obra civil, suministro, montaje y puesta en funcionamiento del componente electromecánico del sistema de transporte de pasajeros por cable aéreo tipo monocable desenganchable, en la localidad de Ciudad Bolívar. Se adjudicó a la firma Unión temporal Cable Bogotá.

³³ Proyectos en estudio: Corredor de Occidente, de la Estación de la Sabana hasta Facatativá, con una longitud de 43,9 Km; Corredor del Sur, de la Estación de la Sabana hasta Soacha, con una longitud de 18,1 Km; corredor de la Carrera Séptima (7) desde el 20 de Julio hasta la Calle 193, con una longitud de 26,1 Km. Los dos primeros están en estudio de factibilidad.

³⁴ Ministerio de Transporte. Unidad de Movilidad Urbana Sostenible. Estado del Proyecto Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bogotá – Transmilenio S.A. Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá. Marzo de 2015

3. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA

3.1 Fuentes de Financiación y Sistema Tarifario

3.1.1 Fuentes de financiación

Si bien la tarifa técnica del sistema refleja el costo medio de operación y el control por pasajero pago del sistema³⁵, la tarifa usuario (el costo del pasaje para la utilización de los servicios), determina los ingresos operativos del sistema³⁶, los cuales constituyen su principal fuente de financiación. De hecho, el SITP, como un todo, constituyó un patrimonio autónomo, el cual administra tres fuentes de recursos³⁷:

- Consignación diaria del producto de la venta de *unidades de transporte*³⁸ a los usuarios.
- “Los aportes, créditos o facilidades de liquidez que lleguen a realizar el Distrito y/o TRANSMILENIO S.A.”³⁹
- Los rendimientos generados por los recursos acumulados.

3.1.2 Sistema tarifario

Para las fases I y II del sistema, el modelo de remuneración registró un cambio significativo, a raíz del proceso de implementación del SITP (2012); de hecho, en el modelo tarifario inicial la “auto-sostenibilidad” estaba dada por la igualdad entre los ingresos propios de la operación y los egresos, así⁴⁰:

$$(\text{Pasajes Pagos} * \text{Tarifa Usuario}) = (\text{Pasajes Pagos} * \text{Tarifa Técnica}) \quad (1)$$

Si se eliminan los Pasajes Pagos a ambos lados de la igualdad, se puede apreciar que la tarifa al usuario debía cubrir, directamente, lo que le costaba al sistema transportar a un pasajero. Si eventualmente se rompía este equilibrio, los

³⁵ Mientras finalizan las concesiones del Subsistema Transmilenio (fase I y fase II), coexistirán dos esquemas de tarifa técnica: TTsbTM y TTSITP; la TTsbTM es actualmente un componente de TTSITP.

³⁶ Se obtiene como: $(\sum \text{No Validaciones } V_j * \text{TUSITP})$; donde j corresponde a +/- siete (7) tipos de validaciones.

³⁷ Ver contratos fase III, Capítulo 9, cláusula 49.

³⁸ Unidades equivalentes a pesos, en las cuales se cargan las tarjetas inteligentes (TISC) que constituyen el medio de pago del sistema.

³⁹ De estos recursos se hablará en una sección posterior de este estudio.

⁴⁰ Ver, Estudio Técnico y Financiero de soporte a la actualización tarifaria, octubre de 2014, Transmilenio S.A., pg 17.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

excedentes o los faltantes se canalizaban a través del Fondo Principal, hacia o desde el Fondo de Contingencias⁴¹, creado para ello desde el inicio de la operación (2000).

El modelo de remuneración⁴² privilegiaba a los operadores troncales, pues se repartían la bolsa disponible (Fondo Principal), después de ser remunerados los demás agentes del sistema (Alimentadores, Recaudador, Fiducia y Gestor). El “disponible”, se asignaba a cada operador troncal acorde a los kilómetros programados y efectivamente recorridos por su flota y el costo ofertado por kilómetro (CTi*Kmi); los alimentadores, recuperaban el costo promedio por pasajero alimentado; el recaudador, recuperaba el costo promedio por pasaje vendido; y la Fiducia y el Gestor, recibían un porcentaje fijo sobre los ingresos del sistema.

En 2013 el modelo de remuneración debió armonizarse con el SITP (armonización de contratos); en efecto, se dio la integración financiera de las fases I y II (subsistema Transmilenio), al conjunto del SITP, lo cual implicó la reducción de los costos de la operación troncal (tarifa por kilómetro)⁴³, dado que la fórmula de cálculo del pago se ató a los kilómetros programados y recorridos por cada concesionario troncal, por las tarifas por kilómetro pactadas y actualizadas⁴⁴.

De otro lado, la operación y sostenibilidad del SITP (fase III), de igual manera gira en torno a las dos tarifas (tarifa técnica y tarifa usuario) señaladas arriba, pero de manera diferente: la primera, tiene dos connotaciones para el sistema: como medida de los costos medios de los agentes y como equivalente para la remuneración (participación) de los mismos. Matemáticamente se expresa así:

$$TT_{SITP} = \frac{[(TT_{TM} * PP_{TM}) - \sum DctosTM - RTTM_i] + (\sum_i RT_i) + (\sum_i RZONA_i) + (RSIRCI) + RMF + RA + RR + RF_{SITP} + RP}{(1 - \%G_{SITP}) * PP_{SITP}}$$

(2)

Donde:

El primer sumando del numerador recoge el costo del subsistema Transmilenio⁴⁵; el segundo, los costos de los operadores troncales SITP, incluidos los de fase I y II

⁴¹ El Fondo Principal constituía la bolsa donde se recogían los recursos del sistema; el Fondo de Contingencias, se creó en el 2000, con préstamo por \$20.000 millones, por parte del Gestor (Transmilenio S.A., para cubrir posibles desequilibrios del sistema tarifario.

⁴² En este modelo, la tarifa técnica junto con los pasajes vendidos constituían la base para el cálculo de los pagos.

⁴³ De igual manera, se les ampliaron los kilómetros de vida útil de la flota (240.000), como compensación.

⁴⁴ Estas tarifas reflejan los costos de operación más el faltante del capital por recuperar y sus rendimientos, actualizadas según variaciones de la canasta de costos contractual.

⁴⁵ Neto de descuentos autorizados y de la remuneración de los operadores SITP en la troncales Transmilenio.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

que se hayan acogido al SITP; el tercero, los costos de los operadores zonales; el cuarto, los costos del concesionario del SIRCI; el quinto, los costos del operador del modo férreo y otros modos o subsistemas (cuando se vinculen al sistema); el sexto, los costos de los operadores de alimentación del subsistema Transmilenio acogidos al SITP, incluido el concesionario de alimentación de Soacha; el séptimo, el costo del concesionario de recaudo del subsistema Transmilenio que se acoja al SITP; el octavo, el costo fijo del administrador fiduciario del SITP; y el noveno, los costos de terrenos, patios y talleres, definidos por el gestor.

La suma de estos costos se confronta con el denominador, el cual recoge el número de pasajeros pagos del sistema, ajustados con la participación del gestor en los ingresos del SITP. En consecuencia, la Tarifa Técnica indica al sistema lo que debe cancelar cada pasajero pago⁴⁶, que utilice los servicios, para cubrir los costos medios del mismo.

La segunda (tarifa usuario)⁴⁷, constituye el valor que se descuenta de las TISC (Tarjetas Inteligentes Sin Contacto), al hacer uso de los servicios del sistema, por lo cual, es la que afecta directamente al usuario. Como principio económico, debe ser costeable (considerar la capacidad de pago promedio de los usuarios), pero también sostenible; es decir, junto al volumen de usuarios del sistema (validaciones), debe cubrir el costo medio de operación del mismo.

Esta tarifa y sus actualizaciones es fijada por decreto por el Alcalde Mayor, previas intervenciones por parte de la Secretaría de Movilidad (política pública) y Transmilenio S.A. (proyección técnica), lo cual añade un criterio más a lo estrictamente técnico, lo que la diferencia de la tarifa técnica. No obstante, el esquema tarifario del sistema, en el mediano plazo, debería cumplir con la siguiente condición:

$$(\sum V_j * TU_{SITPj}) \geq [TT_{SITP} * PP_{SITP}] \quad (3)$$

Donde:

V_j = Número de validaciones del tipo j

TU= Tarifa Usuario del SITP

TT= Tarifa Técnica del SITP

PP= Pasajeros pagos del SITP

⁴⁶ Obviamente, se debe asegurar un número mínimo de pasajeros pagos (demanda) en el sistema, para que éste sea viable. Entre más pasajeros pagos utilicen el sistema (manteniendo controlados los costos medios), la tarifa técnica será menor.

⁴⁷ Se define contractualmente como “el cobro efectivo que se realiza al usuario por la utilización del servicio de transporte”; contratos concesionarios SITP, cláusula 49.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Esto es, los ingresos por venta de pasajes (lado izquierdo de la desigualdad), deben ser superiores a la remuneración de los agentes; como mínimo, la ecuación debería representar una igualdad. En el corto plazo, la relación de las dos tarifas se apoya en el Fondo de Estabilización Tarifaria - FET, el cual se nutre de la relación \geq en (3), y se reduce con el resultado contrario (\leq). Para el período de estudio, esta relación (estructura tarifaria) se registró así:

Cuadro 7
Estructura tarifaria, 2009 – 2015 en pesos

Años	TU-Prom. ¹	TT-STM ²	TT-SITP ³	Diferencia1 ⁴	Diferencia2 ⁵
2009	1.500	1.571,4		-71,4	
2010	1.600	1.634,2		-34,2	
2011	1.700	1.721,6		-21,6	
2012	1.667	1.813,7		-146,7	
2012 ⁶	1.583		1.902,1		-319,1
2013	1.550	1.728,9	2.167,4	-178,9	-617,4
2014	1.567	1.584,0	2.269,8	-17,0	-702,8
2015 ⁷	1.650	1.517,7	2.242,2	132,3	-592,2

¹ Hasta 2011, promedio mensual; desde el 2012, promedio del promedio mensual de la tarifa en horas pico y en horas valle. No se incluyeron los descuentos a poblaciones especiales (subsidio en la tarifa).

² Tarifa Técnica promedio del Subsistema Transmilenio (fases I y II).

³ Tarifa Técnica promedio del SITP completo.

⁴ Tarifa Usuario promedio menos Tarifa Técnica promedio Subsistema Transmilenio.

⁵ Tarifa Usuario promedio menos Tarifa Técnica promedio SITP.

⁶ Valores promedio entre julio y diciembre, inicio de operación del SITP.

⁷ Primer trimestre.

Fuente: Transmilenio S.A.

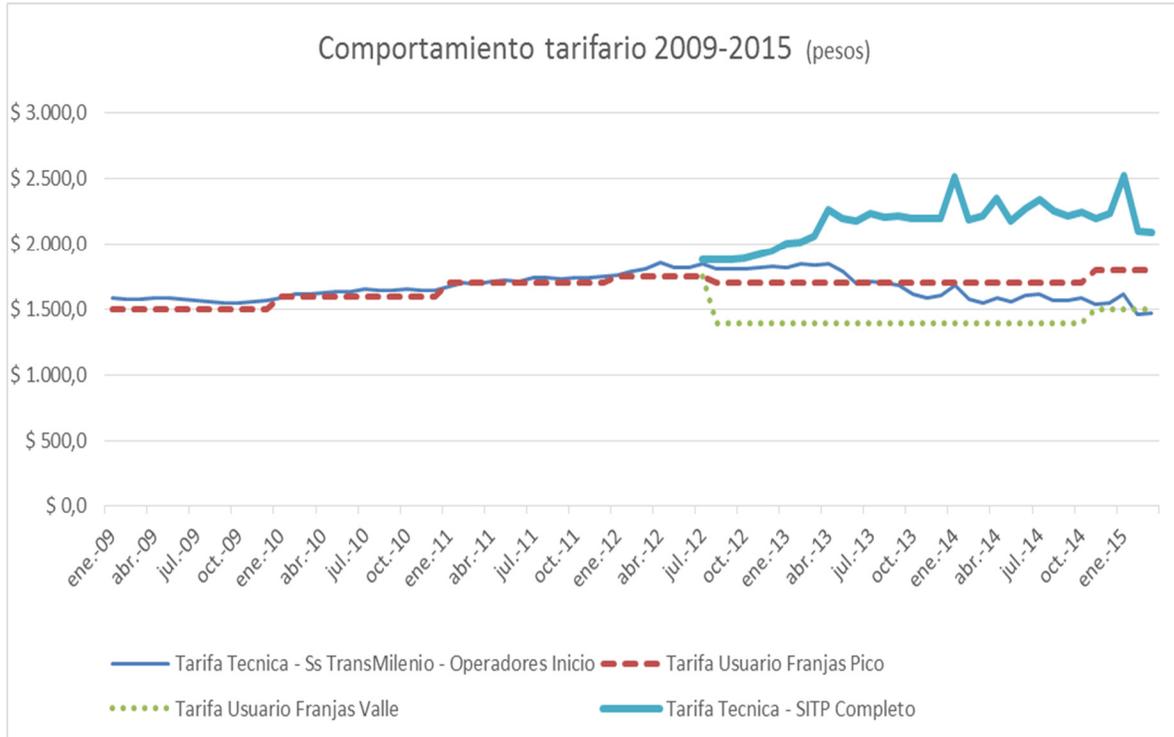
Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

En forma Gráfica 3 y más detallada, el diferencial tarifario, para el sub-sistema TM y para el SITP, se observó así:

Como se observa, el diferencial tarifario del Subsistema Transmilenio fue negativo, pero mínimo hasta el 2011, se incrementó notoriamente en 2012 y 2013, con la entrada en operación del SITP, y se redujo en el 2014 hasta volverse positivo a comienzos de 2015. Lo anterior, en principio, indica que este subsistema se volvió “auto-sostenible” a finales de 2014⁴⁸; esto es, no requirió más recursos del Fondo de Contingencias para la remuneración de sus operadores.

⁴⁸ No obstante, según información reportada por Transmilenio S.A., a partir de junio de 2013 se redujo la tarifa por kilómetro para los operadores de fase I y II, debido a la armonización de los contratos, lo cual redujo la tarifa técnica; adicionalmente, en febrero de 2014 sale de operación el concesionario ETMA, lo cual la reduce aún más. En los últimos años deja de incluir todos los costos de los operadores iniciales, lo cual no permite calcular el costo por pasajero de este subsistema; para ello se utiliza la Tarifa Técnica del SITP.

Gráfica 3



Fuente: Transmilenio S.A.

Por su parte el SITP, aunque es un periodo muy breve para evaluarlo (cerca de tres años), muestra un alto diferencial negativo, desde el inicio de su operación, lo cual supone un flujo continuo y creciente de recursos desde el FET, para la remuneración de los agentes. De hecho, dada la estructuración de los nuevos contratos de concesión fase III, la deficiencia de recursos por diferencial tarifario se suple con rendimientos financieros de los recursos acumulados y la liquidez proporcionada por el presupuesto público; de los primeros hablaremos en la sección siguiente y de los segundos en el Capítulo 4, del presente estudio.

3.2 Situación Financiera del Sistema de Transporte de Bogotá

Como se señaló anteriormente, en la actualidad el sistema de transporte en la ciudad está operando como dos subsistemas. El subsistema Transmilenio en el cual se recogen las fases I y II (troncal), y en el subsistema SITP la fase III (troncal y zonal), con diferentes empresas recaudadoras, fiduciarias y operadoras del servicio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de transporte, en tanto se logra la unificación como está prevista en el proceso de implementación del Sistema Integrado de Transporte Público.

Los recursos de cada subsistema son recibidos y administrados en patrimonios autónomos a cargo de la Fiduciaria GNB S.A. (antes Fiduciaria HSBC S.A.) para las fases I y II⁴⁹ en el periodo analizado, y la Fiduciaria de Occidente para la administración de recursos del SITP⁵⁰, pero por ahora administra los recursos de Fase III.

En las siguientes secciones se examinará el comportamiento de los recaudos, remuneraciones y situación financiera en cada subsistema.

3.2.1 Subsistema Transmilenio

En la Gráfica 4 se pueden observar los recaudos por la prestación del servicio⁵¹ (troncal) y los pagos a los agentes de manera mensual, para el periodo de 2009 a 2014. Los recaudos generalmente han sido inferiores, pero los mayores déficits se presentaron a partir de agosto de 2012, con la expedición del Decreto 356 de Julio de 2012, en el cual se bajó la tarifa al usuario de \$1.750⁵² a \$1.700 de lunes a viernes y se creó la hora valle, entendida como aquella con menor afluencia de pasajeros⁵³, con una tarifa de \$1.400. Además, se incluyó como hora valle los domingos y festivos.

Posteriormente mediante el Decreto 603 de diciembre de 2013 se disminuyó el tiempo determinado como hora valle⁵⁴, y con el Decreto 442 de Octubre de 2014 se

⁴⁹ El fideicomiso se constituyó el 29 de septiembre de 2000. Los fideicomitentes son los concesionarios de la operación troncal y de recaudo, y los beneficiarios son además de los fideicomitentes Transmilenio como entidad gestora y los acreedores (de los fideicomitentes) con garantía fiduciaria. El fideicomiso está conformado por tres fondos: el fondo principal, el fondo de contingencias y el fondo de multas y bonificaciones.

⁵⁰ El contrato fue suscrito entre Fiduciaria de Occidente y como fideicomitente Recaudo Bogotá el 24 de Febrero de 2012, y los concesionarios del SITP adhieren en calidad de fideicomitentes y beneficiarios. En el contrato se deja abierta la posibilidad de que los concesionarios del subsistema Transmilenio se vinculen en calidad de fideicomitentes y se unifique el manejo fiduciario. Este fideicomiso está conformado por cinco fondos: cuenta recaudadora fondo principal, fondo crédito usuario, fondo de fuente externa y fondo de estabilización tarifaria.

⁵¹ Resultado de la aplicación de la tarifa al usuario por los pasajes tanto en hora pico como en hora valle, en el servicio troncal Fase I y II.

⁵² Esta tarifa había sido establecida mediante el Decreto 680 de diciembre de 2011 y operó entre enero y julio de 2012. Durante 2011 la tarifa al usuario fue de \$1.700, en 2010 fue de \$1.600 y en 2009 fue de \$1.500.

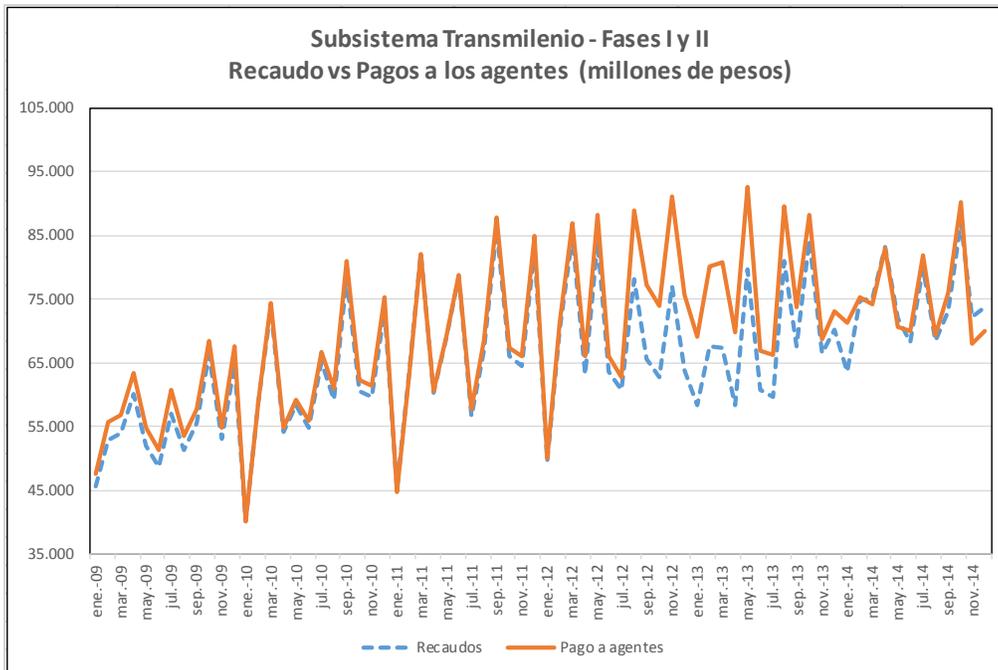
⁵³ En este caso, desde inicio de operación a las 5:29 a.m., entre las 8:30 a.m. y las 4:29 p.m., y entre las 7:31 p.m. y el cierre de la operación). En el Decreto 356 de Julio de 2012 también se señalaron tarifas para mayores de 62 años, sin embargo, estas serían aplicables a Fases I y II sólo hasta que se contara con un medio tecnológico de pago común con el SITP. Solamente hasta 2015 se registran validaciones para adulto mayor en fase I y II.

⁵⁴ El horario se estableció así: entre: Inicio de operación y las 5:59 a.m., entre: las 8:30 a.m. y las 9:29 a.m., entre: las 3:30 p.m. y las 4:29 p. m. y entre: 7:30 p.m. hasta el cierre de la operación. En el Decreto 603 de 2013 también se estableció un incentivo para población con menor capacidad de pago, la cual sin embargo sólo sería aplicable a Fases I y II cuando se tenga integrado el medio de pago.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

incrementó el valor de pasaje troncal a \$1.800 de lunes a sábado en hora pico, es decir, se incrementó la tarifa y se restringió el horario valle, lo cual permitió aumentar el recaudo durante 2014.

Gráfica 4



Fuente: Transmilenio S.A. Fondos de las Fases I y II

En el Cuadro 8 se detallan los recaudos y pagos a los agentes en cada vigencia, en el periodo analizado. Los recaudos pasaron de \$660 mil millones en 2009 a \$919 mil millones en 2014, es decir un crecimiento del 39% en cinco años, lo que equivale anualmente a 6,8% en promedio. Si se elimina el efecto de la inflación el crecimiento fue del 20% en el periodo, lo que equivale a un promedio anual de 3,7%.

En el total de pagos del subsistema se aprecia que pasaron de \$692 mil millones a \$918 mil millones en 2013, y en 2014 se presentó una disminución a \$899 mil millones⁵⁵. En términos porcentuales, el crecimiento fue del 32% entre 2009 y 2013 (con un crecimiento anual de 7,4%) y caída del 2% en el último año. Sin el efecto inflacionario estos porcentajes son del 19% (promedio anual de 4,4%) y una caída del 5% entre 2014 y 2015.

⁵⁵ Pagos efectivos, es decir, descontando multas y adicionando bonificaciones

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuadro 8
Subsistema Transmilenio Fases I y II - Recaudo y pagos a los Agentes

millones de pesos

Operadores	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RECAUDO	660.549	735.922	822.523	823.930	820.676	919.573
PAGOS A LOS AGENTES						
OPERADORES TRONCALES	482.351	518.882	586.311	639.840	646.154	656.187
Operadores Troncales FASE 1	257.835	295.604	346.366	374.285	376.393	368.722
SOCIEDAD INTERNACIONAL DE TRANSPORTE MASIVO	55.541	68.617	74.459	78.061	75.415	79.226
EXPRES DEL FUTURO S.A.	73.342	78.870	88.645	95.797	92.761	90.813
METROBUS S.A.	53.077	59.406	65.365	71.019	69.058	68.220
SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE SI 99 S.A.	75.875	88.711	117.898	129.408	139.158	130.463
Operadores Troncales FASE 2	224.516	223.278	239.946	265.555	269.761	287.465
TRANSMASIVO	87.449	87.276	92.832	104.546	107.096	110.327
CONNEXIÓN MÓVIL	67.043	65.773	70.470	78.232	79.236	87.669
SOMOS K -SI02	70.024	70.228	76.644	82.777	83.429	89.470
RECAUDADORES	58.413	59.872	62.061	65.479	68.487	70.864
Recaudo - ANGELCOM S.A.	34.717	32.982	34.142	36.589	38.558	39.713
Recaudo Fase 2 - U.T. FASE 2	23.696	26.889	27.919	28.890	29.929	31.152
ALIMENTADORES	111.903	130.157	136.369	142.898	152.894	121.689
Operadores de Alimentación	111.903	130.157	136.369	142.898	152.894	121.689
ZONA 80 TOTAL -TAO	16.623	16.958	17.750	18.417	18.198	17.557
TOTAL ZONA USME - CITIMÓVIL	17.600	19.307	19.901	22.299	24.856	24.747
ZONA SUR TOTAL -SI03	31.810	36.539	38.365	39.331	43.058	40.768
ZONA NORTE TOTAL - ALNORTE FASE 2	12.027	13.068	14.133	15.153	15.577	16.255
ZONA AMÉRICAS TOTAL - ETMA S.A.	20.691	30.234	30.945	31.458	33.837	4.852
ZONA SUBA - ALCAPITAL	13.152	14.052	15.275	16.241	17.370	17.510
TRANSMILENIO S.A.	39.291	41.778	46.008	49.584	50.522	50.241
FIDUCIA	268	291	322	348	356	347
TOTAL PAGOS	692.226	750.979	831.071	898.148	918.413	899.330

Fuente: Transmilenio S.A. Subsistema Transmilenio Fases I y II, sumatoria del comportamiento mensual de recaudos y pagos efectivos de cada vigencia

Entre 2009 y 2013 los recaudos crecieron a un ritmo menor que los pagos a los agentes, mientras que en 2014 se incrementó el recaudo, con una disminución en los egresos.

En los pagos a los operadores troncales de Fase I se observa un crecimiento mínimo en 2013 y disminución en 2014, mientras los de los operadores troncales Fase II moderaron el ritmo de crecimiento en los dos últimos años.

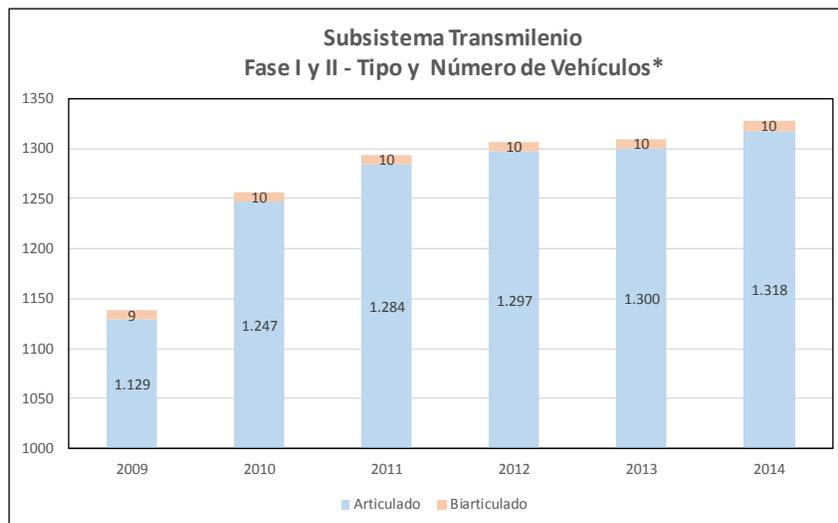
Esto como resultado de los otro sí firmados entre mayo y junio de 2013 para armonizar las remuneración con el SITP⁵⁶, con lo cual se obtuvo una baja en la tarifa

⁵⁶ El esquema original de remuneración de la operación troncal consistía en una participación del disponible del Fondo Principal del sub-sistema, restante después de remunerar a todos los demás actores del sistema y proporcional a los kilómetros programados y efectivamente recorridos por la flota y el costo ofertado por kilómetro, considerando un factor de ajuste en función de la velocidad promedio real de la operación y ajustes por la variación del índice de pasajeros kilómetro del sistema troncal. El cambio implicó eliminar la participación sobre el disponible del fondo principal y también se eliminaron los límites en el índice de pasajeros por kilómetro y el ajuste por velocidad. La fórmula de cálculo adoptada está en función

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

por kilómetro recorrido⁵⁷, como se mencionó anteriormente. Pero al mismo tiempo se concedió una ampliación de la vida útil de la flota desde 850.000 kms en promedio, hasta que la flota de cada operador complete un máximo de 1.090.000 kms en promedio, en la prestación del servicio⁵⁸. En la Gráfica 5 se observa como la flota no ha tenido cambios significativos en los últimos cuatro años.

Gráfica 5



Fuente: Transmilenio S.A.

* Número de vehículos al finalizar cada vigencia

Los demás agentes continuaron con la remuneración pactada en los contratos de Fase I y II. Los pagos a los alimentadores⁵⁹ también disminuyeron en 2014, debido principalmente a la terminación del contrato de concesión de la empresa alimentadora ETMA S.A., quien prestó servicio hasta febrero de 2014. Mientras que los pagos a las empresas recaudadoras⁶⁰, si bien muestran algún crecimiento en términos nominales, quitando el efecto inflacionario no tuvieron aumento en el último año.

de los kilómetros programados y recorridos multiplicados por las tarifas por kilómetro pactadas y actualizadas, con esto se cubre los costos de operación de cada concesionario más el faltante del capital por recuperar y el rendimiento de la operación. La Contraloría de Bogotá se pronunció en su momento sobre las posibles implicaciones que tendría la eliminación de los ajustes por velocidad e IPK en el desmejoramiento de la calidad y oportunidad del servicio. En el capítulo 5 se analizará la percepción de la ciudadanía sobre el servicio y las quejas y reclamos al sistema.

⁵⁷ De acuerdo con Transmilenio la negociación implicó una reducción de la tarifa máximo del 13% para operadores troncales Fase I y de 9,65% en Fase II. Estudio técnico y financiero de soporte a la actualización tarifaria 2014-2025

⁵⁸ Originalmente, se esperaba que las concesiones en Fase I terminaran en 2013 y en Fase II en 2016.

⁵⁹ Los alimentadores se remuneran con base en los pasajeros transportados, los kilómetros programados y recorridos, el costo ofertado por pasajero transportado y el costo por kilómetro recorrido.

⁶⁰ La remuneración depende del número de pasajes vendidos por el costo por pasaje vendido ofertado.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por otra parte, desde la suscripción del contrato de concesión para el diseño, implementación, operación y mantenimiento del “Sistema Integrado de Recaudo Control e Información y servicio al usuario-SIRCI” en agosto de 2011, suscrito entre Transmilenio S.A. y la Empresa Recaudo Bogotá, se tenía como obligación garantizar la integración del recaudo con las Fases I y II.

Sin embargo, sólo hasta abril de 2013 el concesionario del SIRCI presentó una propuesta de integración del recaudo ajustada a los requerimiento del ente gestor; esto después de la realización de múltiples mesas técnicas y de objeciones de parte de las otras firmas de recaudo. La propuesta fue adoptada mediante resolución 125 de 2013 y los concesionarios presentaron recurso de reposición, los cuales fueron resueltos ratificándola. Pero mientras esta se materializaba se optó por la instalación de torniquetes en estaciones y portales de Fase I y II para permitir el acceso con las diferentes tarjetas⁶¹, lo cual fue objetado por Angelcom y UT Fase II aduciendo problemas en la operatividad y confiabilidad de la información.

Posteriormente, Transmilenio S.A. expide la resolución 468 de agosto de 2014 donde se decide incorporar a los contratos los acuerdos suscritos con los operadores de recaudo desde abril de 2014, en el sentido de sustituir los equipos de recaudo de las fases I y II por dispositivos del SIRCI, y desde diciembre de 2014 se dio inicio a su ejecución con un plazo estimado de 7 meses⁶². Es decir, cuatro años después de la firma del contrato con Recaudo Bogotá se espera lograr la integración del medio de pago, lo cual ha generado uno de los aspectos de mayor traumatismo para la ciudadanía, además, no ha permitido contar en la Fase I y II con todos los beneficios que operan en la Fase III.

Respecto de la remuneración para Transmilenio S.A. como gestor⁶³ se puede observar que ha estado estancada desde 2012, e incluso disminuyó en 2014, y por su parte, la remuneración a la fiduciaria tiene un comportamiento similar, crecimiento hasta 2012, un aumento mínimo en 2013 y disminución en 2014, lo cual

⁶¹ De acuerdo con la Secretaría de Movilidad desde el 29 de noviembre de 2013, es posible acceder a todos los portales, estaciones y buses zonales utilizando la tarjeta roja o la azul. Secretaría Distrital de Movilidad. Realidad del Sistema de Movilidad en la Ciudad. Junio 2015.

⁶² Transmilenio S.A. Informe de Gestión Vigencia 2014

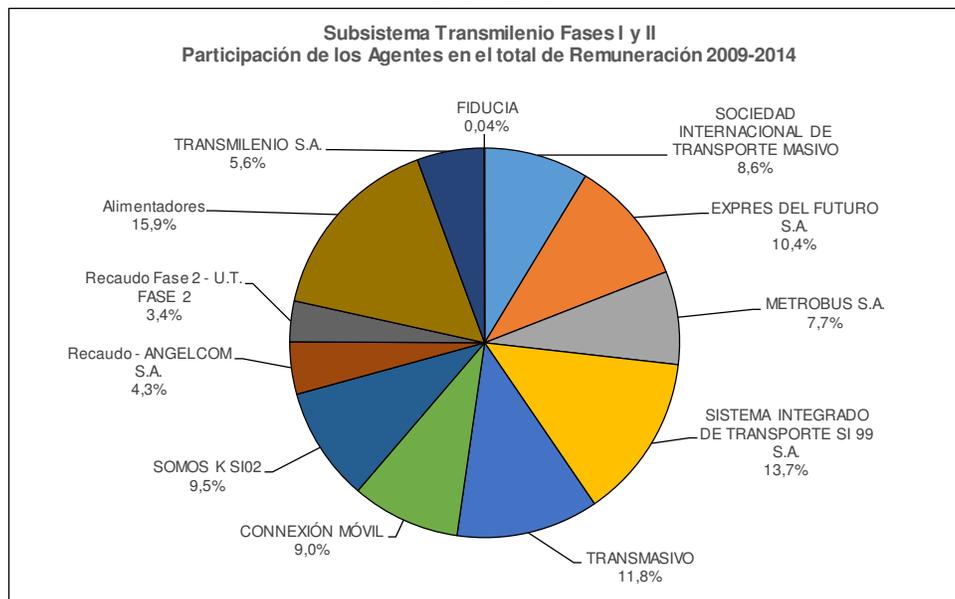
⁶³ La remuneración del gestor se compone de 4% sobre los ingresos del fondo principal es decir sobre los ingresos totales del subsistema Transmilenio por concepto de venta de pasajes, participación de 3.53% sobre ingresos troncales de la Fase II, participación de 2.5% sobre el total de los operadores troncales Fase I Express del Futuro y Metrobus a partir de la vinculación de flota adicional a partir de marzo de 2005, participación del 10% de las multas de tipo operativo y 100% de multas administrativas que se impusieran a operadores troncales y de alimentación, y 100% de multas impuestas a agentes de recaudo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

se explica en que la remuneración está atada al comportamiento de los pagos a los agentes⁶⁴.

En la Gráfica 6 se puede observar la participación de los agentes en la remuneración, en el periodo 2009-2014. La mayor participación la tuvo la Empresa Sistema Integrado de Transporte SI 99 con el 13,7%, seguida de Transmasivo 11,8%. En total los operadores troncales obtuvieron el 77,7% de la remuneración, los alimentadores el 15,9%, los recaudadores el 7,7%, Transmilenio 5,6% y la Fiducia 0,04%.

Gráfica 6



Fuente: TransMilenio

Por otra parte, hay que mencionar el papel del sistema de multas y bonificaciones, el cual castiga o premia el desempeño de los operadores troncales y de alimentación⁶⁵. En el Anexo 1 se muestra el movimiento del fondo creado con este objeto, en total durante el periodo se impusieron multas por valor de \$12.956 millones y bonificaciones por \$12.504 millones, es decir, un neto de \$452 millones. Si bien, desde el punto de vista operativo es un incentivo para mejorar el servicio,

⁶⁴ La remuneración al fiduciario consiste en 0.0387% de recursos pagados a los beneficiarios y comisión por eficiencia de la inversión del 3% (incluido IVA) sobre los rendimientos brutos generados por el portafolio de inversiones.

⁶⁵ Los indicadores de desempeño utilizados son regularidad, puntualidad, accidentalidad, multas operativas, aseo de vehículos y fallas mecánicas, con estas mediciones se establecen estándares mínimos de calidad de los servicios prestados. Cada operador obtiene un puntaje, los mejores puntajes reciben bonificación y se considera incumplimiento una puntuación inferior respecto del operador con mayor punta en un porcentaje mayor al 20%, lo que da lugar a multas.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

el efecto financiero es mínimo, las multas representaron 0,26% frente al total pagado y las bonificaciones 0,25%.

Durante las vigencias 2009 a 2014 los recaudos por venta de servicios sumaron \$4.7 billones y los egresos totales del fondo principal⁶⁶ sumaron \$5 billones⁶⁷ (Cuadro 9), con una diferencia de \$247.436 millones, recursos que han sido provistos desde el fondo de contingencias⁶⁸. Es decir, el déficit de recursos fue del 5,2%.

Cuadro 9
Fondo Principal - Subsistema Transmilenio

Millones de pesos

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	total
Saldo Inicial	10.825	3.375	5.663	6.318	6.179	11.759	
Ingresos	691.632	752.222	833.292	898.916	921.323	933.201	5.030.584
Egresos	691.632	752.222	833.292	898.916	921.364	933.184	5.030.609
Saldo Final	10.825	3.375	5.663	6.318	6.138	11.775	

Fuente: TransMilenio - Subsistema TransMilenio Fases I y II

* Los saldos iniciales de cada año incluyen los ajustes por rendimientos financieros y gastos bancarios

Los movimientos del Fondo de Contingencias se detallan en el Cuadro 10. En la primera parte, la cuenta por pagar a Transmilenio muestra la deuda que tiene el sistema con el gestor; en esta se observa que durante 2009 y 2010 la entidad aportó cerca de \$52.898 millones al fondo, y en 2011 se hizo una reclasificación de \$65.000 millones⁶⁹ de la cuenta por pagar hacia los recursos propios del Fondo. Como se señaló en la auditoría realizada en esa vigencia, “estos recursos girados al Fondo de Contingencias como préstamos, finalmente se convirtieron en un gasto por subsidio para la Administración Central”⁷⁰ y por tanto, se disminuyó la cuenta por pagar a Transmilenio.

⁶⁶ El fondo principal sirve como cuenta recaudadora y pagadora del sistema. Se alimenta de la venta de pasajes, de los recursos que provengan del fondo de contingencia, y realiza las distribuciones que tienen derecho los concesionarios y la remuneración de Transmilenio y de la propia Fiduciaria.

⁶⁷ La preliquidación del pago a los agentes efectuada por Transmilenio suma \$4.990.200 millones, lo cual es ajustado por la fiduciaria teniendo en cuenta impuestos, gravámenes y gastos financieros. Los egresos del fondo principal entre 2009 y 2014 suman \$5.030.608 millones y los recaudos por venta de servicios \$4.783.173 millones, lo que da una diferencia de \$247.436 millones.

⁶⁸ El fondo de contingencias tiene el propósito de mantener la estabilidad y viabilidad del sistema, cubriendo las diferencias que generan por diferencias tarifarias, y además se pretendía que se acumularan recursos para implementar estrategias que fomentaran el uso del sistema.

⁶⁹ Recursos transferidos por la Administración Central a TransMilenio durante los años 2008, 2009 y 2010.

⁷⁰ Contraloría de Bogotá. Dirección Sector de Movilidad. Informe de Auditoría Integral con enfoque integral a la Empresa de Transporte de Tercer Milenio TransMilenio S.A. Diciembre de 2011. La auditoría encontró que recursos entregados en administración fueron reclasificados como subsidios asignados por la Secretaría de Hacienda.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuadro 10
Subsistema TransMilenio Fases I y II
Fondo de Contingencias 2009-2014

Millones de pesos

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ajustes(b)	Saldo ajust.
Cuenta por pagar a Transmilenio S.A. (1)								
Saldo Inicial	47.071	70.566	102.752	39.743	40.919	41.066		41.066
(+) Aportes al fondo	21.697	31.201	0	0	0	0		0
(+) Rendimientos financieros	2.000	1.156	1.954	1.357	260	74	522	596
(-) Comisión	-52	-30	-51	-41	-7	-2	-9	-11
(-) Iva	-8	-5	-8	-7	-1	0	-2	-2
(-) Retención	-141	-136	-78	-133	-105	-32	0	-32
(-) Contribución mov. Financieros	-1	-1	0	-1	0	0	0	0
(-) Pagos a transmilenio S.A. (a)	0	0	-64.825	0	0	-11.000	0	-11.000
Saldo final	70.566	102.752	39.743	40.919	41.066	30.106	511	30.617
Ingresos y Egresos propios del fondo (2)								
Saldo Inicial	-14.330	-44.650	-59.514	-3.353	-8.760	-19.033		-19.033
(+) Aportes al fondo (c)	0	0	65.000	68.500	89.100	0		0
(+) Ingresos por diferencia tarifas	92	1.006	2.185	211	207	35.781	-22.267	13.515
(-) Egresos por diferencia tarifas	-31.068	-16.357	-11.537	-74.986	-100.362	-12.545	-3.284	-15.829
(+) Rendimientos financieros FC	0	0	1	194	358	784	-1.142	-358
(+) Rendimientos financieros FP	661	425	511	660	411	472	0	472
(-) Comisión	-17	-11	-13	-23	-21	-33	30	-3
(-) Iva	-3	-2	-2	-4	-3	-5	5	0
(-) Retención	0	0	0	0	0	0	0	0
(-) Contribución mov. Financieros	0	0	0	0	0	0	0	0
(+) Sobrantes	16	74	17	40	37	47	0	47
(+) Rendimientos sobrantes	0	0	0	0	0	1	0	1
Saldo final	-44.650	-59.514	-3.353	-8.760	-19.033	5.469	-26.658	-21.188
Total fondo (1) + (2)	25.916	43.238	36.391	32.159	22.033	35.575		

Fuente: Transmilenio S.A. Subsistema Transmilenio Fases I y II

Notas: (a) En 2011 reclasificación aportes del Distrito por \$65.000 millones de fondo cuenta por pagar a Transmilenio S.A. por acuerdo de responsabilidad y ajustes de -4,4 millones

(b) Ajustes años 2013 y 2014 por diferencial tarifario, rendimientos financieros, comisiones e Iva

(c) En 2011 entrada de aportes por reclasificación

Durante 2012 y 2013 se recibieron aportes por \$157.600 millones, (esta vez clasificados dentro de los recursos propios del fondo), es decir, que en total en el periodo 2009-2014 Transmilenio trasladó al Fondo de Contingencias \$210.498 millones⁷¹. El total de egresos de este Fondo, para cubrir diferencias tarifarias, asciende a \$250.139 millones entre 2009 y 2014, esta cuantía se ha financiado en

⁷¹ Transmilenio recibió en 2011 transferencias de la Administración Central por \$40.000 millones para los fondos de contingencias y estabilización dado que se tenía previsto la entrada de la Fase III, sin embargo, dado el retraso se solicitó cambio de destinación (ver capítulo 4 secciones 4.1 y 4.2). Adicionalmente, las cifras de transferencias del Distrito a Transmilenio y de este al fondo difiere ya que la empresa ha dispuesto de mayores recursos dependiendo de las necesidades del sistema.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

un 84,2% con los aportes de Transmilenio, mientras que los rendimientos y sobrantes representan el 1,4% y los ingresos por diferencia tarifaria⁷² el 6,9%.

El saldo de los recursos propios del fondo es negativo en \$21.188 millones, pero el neto es positivo gracias a los recursos propios de Transmilenio, que se mantienen en el fondo, y que sumaron a diciembre de 2014 un total de \$30.617 millones⁷³.

3.2.2 Subsistema SITP – Operación Nueva

En la Gráfica 7 se presenta el comportamiento de los recaudos por prestación del servicio versus los pagos a los agentes del subsistema SITP Fase III (el servicio troncal entro en operación en julio de 2012 y el servicio zonal en septiembre de 2012). La operación del subsistema, como se señaló anteriormente, siempre ha sido deficitaria desde su inicio en julio de 2012 y la tendencia muestra una ampliación de esta situación hacia adelante.

Respecto de las tarifas al usuario en la Fase III, se tiene que con el Decreto 324 de junio de 2012 se autorizó una tarifa gratuita al usuario en las estaciones de la Calle 26 y su Portal, durante el período comprendido entre el 30 de junio y el 21 de julio de 2012, y como se mencionó anteriormente el Decreto 356 de julio de 2012, autorizó una rebaja en la tarifa del servicio troncal (de \$1.750 a \$1.700), creó la hora valle, asignó la tarifa para el componente zonal en \$1.400, los transbordos entre componentes troncal y zonal en \$300 (por fuera del periodo valle, y dentro de este no hay cobro) y estableció tarifas diferenciales para mayores de 62 años⁷⁴.

Adicionalmente, con el Decreto 603 de diciembre de 2013 se creó el incentivo para personas con menor capacidad de pago⁷⁵. Para financiar estos incentivos dirigidos a poblaciones especiales se determinó que se requerirían recursos fiscales de la Administración Distrital.

⁷² Se presenta por la diferencias positiva entre tarifa al usuario y tarifa técnica multiplicada por el número de pasajeros pagos del sistema.

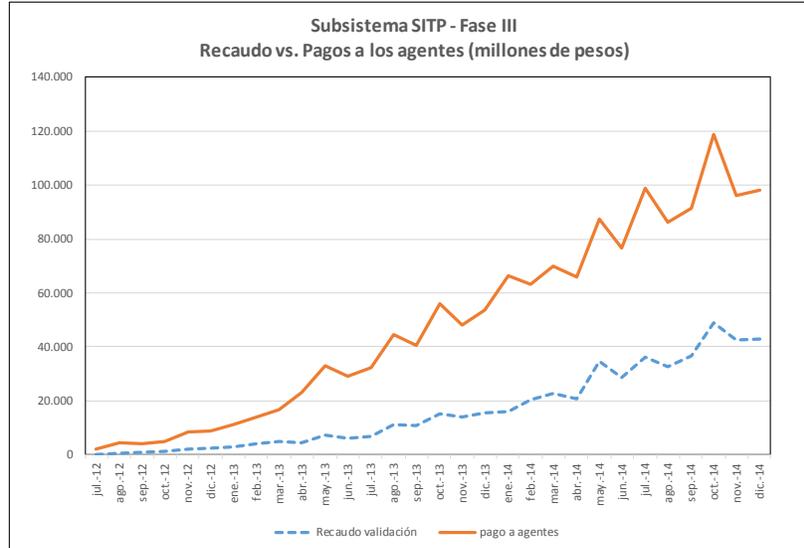
⁷³ Recursos iniciales por \$20.000 millones más rendimientos menos pagos por \$5.000 millones en 2004 y \$11.000 millones en 2014. A 30 de abril de 2015 la deuda tiene un saldo de \$30.956 millones.

⁷⁴ En la sección 4.2 se hará referencia al valor de los subsidios otorgados para poblaciones especiales.

⁷⁵ Según el Decreto el incentivo es un descuento del 40% sobre la tarifa al usuario, tomando como referencia el mayor valor del costo del pasaje, es decir, sin diferenciar entre costo de hora valle y costo de hora pico, con una asignación máxima de hasta veintiún (21) viajes mensuales. La población beneficiaria del incentivo será las personas mayores de 16 años registradas en las bases de datos del SISBEN metodología III, con puntajes entre 0 a 40 puntos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Gráfica 7



Fuente: Transmilenio S.A. Fondos de Fase III

Posteriormente, con el Decreto 442 de octubre de 2014 se ajustan las tarifas en el sistema troncal a \$1.800 tarifa plena; y para hora valle y servicio zonal un valor por pasaje de \$1.500, también se ajustaron las tarifas para población mayor de 62 años⁷⁶ y se incrementó el incentivo SISBEN⁷⁷ para la vigencia 2014.

Desde la expedición del Decreto 680 de diciembre de 2011, se había señalado que a la entrada en operación del Sistema Integrado de Transporte Público – Fase III la tarifa del transporte masivo urbano de pasajeros se fijaría en \$1.800 para asegurar su autosostenibilidad⁷⁸ y costeabilidad. Por el contrario, a la entrada en operación de esta fase en julio de 2012 la tarifa se redujo a \$1.700 y se mantuvo por más de dos años, además la creación de la hora valle y de los incentivos, explican en buena medida la brecha existente entre recaudos y pagos.

Otros aspectos que hay que tener en cuenta son la gratuidad del primer mes de la operación troncal, pero especialmente, la baja demanda en el servicio zonal en los primeros meses de operación, que afectó el recaudo del subsistema. Como se

⁷⁶ Servicio troncal \$1.600, hora valle \$1.500 y servicio zonal \$1.350

⁷⁷ El Descuento se incrementó del 40% al 50% y el número de viajes mensuales a 40 entre octubre y diciembre de 2014. Con el Decreto 595 de 2014, se amplió este incentivo para la vigencia 2015, y se estimó en \$100.000 millones el costo de este incentivo con cargo a recursos del presupuesto anual.

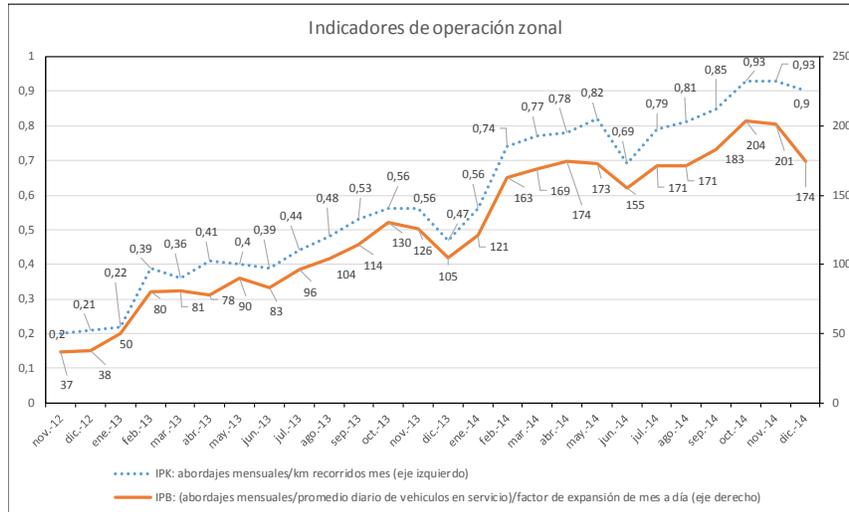
⁷⁸ En el Decreto se utilizó el término “autosostenibilidad”, pero en los contratos de Fase III se cambió por “sostenibilidad”. La noción de autosostenibilidad se enmarca en el ámbito financiero reflejados en los contratos de las primeras fases, como una noción micro en los que flujos no requieren recursos externos en lo referente a la operación.



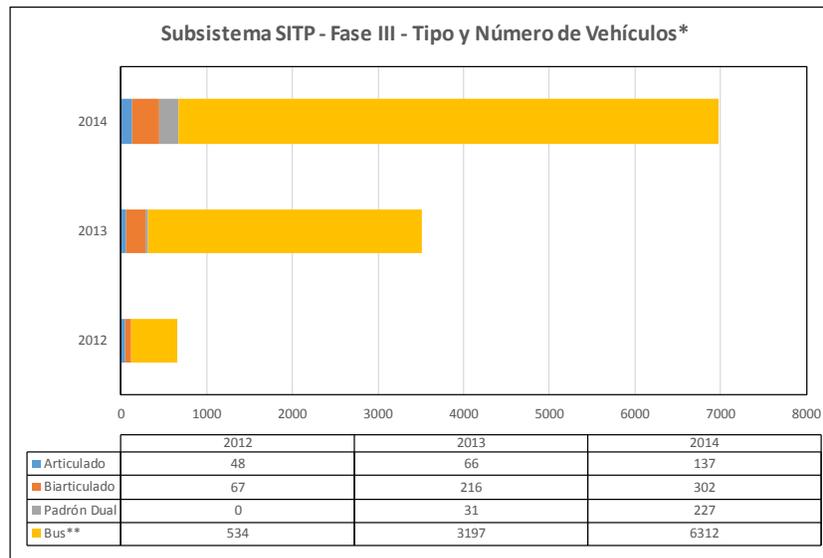
“Por un control fiscal efectivo y transparente”

puede observar en la Gráfica 8 el comportamiento de los índices de ocupación por bus y por kilómetro presenta niveles muy bajos al inicio, y posteriormente han ido creciendo, de igual manera, se ha comportado la incorporación de la flota (Gráfica 9).

Gráfica 8



Gráfica 9



* Número de vehículos al finalizar cada vigencia ** Vinculados menos desvinculados

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Los datos anuales muestran el crecimiento del subsistema a medida que avanza su implementación, por ello, las vigencias no son comparables (Cuadro 11). En 2012 los recaudos por validación⁷⁹ sumaron \$10.220 millones y los pagos a los agentes del sistema \$32.530 millones, es decir, un déficit del 68,6%, en 2013 el recaudo fue de \$103.456 millones y los pagos por \$401.638 millones lo que equivale a un déficit del 74,2% y en 2014 con un recaudo de \$382.834 millones y pagos que superan el billón de pesos, la brecha fue del 62,4%.

Cuadro 11
Subsistema SITP Fases III - Recaudo y Pagos a los Agentes

millones de pesos

Recaudo/Agente	jul-dic 2012	2013	2014
RECAUDOS (1)	10.220	103.456	382.834
PAGOS A LOS AGENTES			
Operación Troncal	20.723	97.634	178.652
Gmóvil	6.482	29.259	49.701
Consorcio Express San Cristóbal	11.274	44.929	80.169
Consorcio Express Usaquén	2.968	17.902	44.803
COOBUS - Fontibón	0	5.544	3.979
Operación zonal	10.007	213.317	688.974
Gmóvil	2.465	31.202	80.876
Consorcio Express San Cristóbal	2.457	21.625	61.459
Consorcio Express Usaquén	217	19.084	101.455
ETIB	835	32.949	120.033
SUMMA	1.470	17.147	53.881
ESTE ES MI BUS- Calle 80	665	14.602	38.364
ESTE ES MI BUS- Zona tinal	0	6.851	28.191
MASIVO CAPITAL - Kennedy	687	20.829	99.141
MASIVO CAPITAL - Suba Oriental	0	8.300	29.767
TRANSIT -Usme	880	20.093	67.591
EGOBUS - Perdomo	269	3.950	1.214
EGOBUS - Suba Centro	61	4.169	1.166
COOBUS - Fontibón	0	12.514	5.836
RECAUDO BOGOTA	572	74.392	108.330
TRANSMILENIO S.A.	1.226	16.277	42.579
FIDUCIARIA DE OCCIDENTE	2	17	53
TOTAL PAGOS (2)	32.530	401.638	1.018.587

Fuente: Transmilenio S.A. (1) Sumatoria de los ingresos por validaciones mensuales de cada vigencia de la operación troncal y zonal Fase III

(2) sumatoria de pagos mensuales a los agentes del subsistema SITP FASE III

En el servicio troncal se realizaron pagos por \$297.010 millones entre julio de 2012 y diciembre de 2014. En la fase III la remuneración troncal está en función tanto de

⁷⁹ La validación se genera cuando el usuario hace uso del servicio al pasar su tarjeta en el dispositivo electrónico llamado validador.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

los vehículos como de los kilómetros recorridos⁸⁰ multiplicada por el factor de calidad que toma un valor mínimo de 0,97 y máximo de 1, lo cual se basa en índices de puntualidad y regularidad. Mientras que en la remuneración zonal los pagos fueron de \$912.297 millones en el periodo analizado, con base en el número de vehículos, los kilómetros recorridos y los pasajeros transportados⁸¹, ajustados de igual manera, por el factor de calidad.

Si a los recaudos por validación en el servicio troncal se restan los pagos por la prestación de este servicio, se tienen déficits del 66%⁸², 50,7% y 34,2% en las vigencias 2012, 2013 y 2014, respectivamente, y en la operación zonal el déficit fue del 90%, 74,1% y 61,5% en las mismas vigencias. Si bien, debe entenderse que con el total de recaudos del subsistema⁸³ se remunera a todos los agentes que participan, puede verse que la operación zonal es la que genera un mayor déficit.

Las remuneraciones más bajas dentro de los operadores del servicio de transporte, fueron las de Coobus y Egobus. En el caso de caso de Coobus (servicio troncal y zonal – Fontibón), solamente operó entre enero de 2013 y Julio de 2014, y Egobus, servicio zonal – Perdomo, entre noviembre de 2012 y mayo de 2014, y servicio zonal – Suba Centro entre diciembre de 2012 y mayo de 2014.

Estas dos empresas incumplieron los contratos suscritos con Transmilenio S.A., y por tal motivo fueron objeto de multas⁸⁴. En el caso de Coobus (contrato 05 de 2010), las causales identificadas fueron: 1) La no vinculación de flota nueva y usada en las fechas acordadas en el plan de negocios; 2) La no prestación oportuna del servicio de transporte de pasajeros, en la operación zonal, de alimentación y troncal, de acuerdo con el cronograma de vinculación de flota presentado; 3) El no cumplimiento del plan de inversiones en patios y centro de control, conforme a lo establecido en el plan de negocios, en los montos y fechas establecidas; y 4) La no reestructuración del cierre financiero dentro de los ocho meses de plazo considerados para la ejecución del plan de acción.

⁸⁰ El pago por vehículo se multiplica por la flota del operador incluyendo flota de reserva, más un pago por kilómetros obtenida por una tarifa por kilómetros efectivamente recorridos multiplicada por la oferta económica realizada por el operador y por kilómetros programados y efectivamente recorridos por la flota, se incluye un ajuste que corrige la remuneración para que la flota de reserva no se remunere por encima del 7%. Para la remuneración por vehículo y por kilómetro se deben realizar los cálculos del costo por tipo de vehículo y por zonas, según corresponda y realizar la sumatoria del costo total.

⁸¹ Se calcula una tarifa por vehículo no troncal multiplicada por la flota sin incluir flota de reserva, además un pago por kilómetro calculado mediante una tarifa por kilómetros recorridos no troncal multiplicada por kilómetros programados y realmente recorridos por la flota y una tarifa por pasajero no troncal, multiplicada por el número de pasajeros transportados y por la oferta económica del operador. Para la remuneración por vehículo, por kilómetro y por pasajero se deben realizar los cálculos del costo por tipo de vehículo y por zonas, según corresponda y realizar la sumatoria del costo total.

⁸² Recaudos menos pagos, respecto del total de pagos en cada tipo de servicio.

⁸³ Es decir, es una bolsa común que se complementa con los recursos aportados desde el fondo de estabilización tarifaria, dado el déficit que se presenta.

⁸⁴ Según información suministrada por Transmilenio S.A. con oficio No. 2015EE9990 del 29 de mayo de 2015.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Mediante resolución No. 107 de 2013 se declaró el incumplimiento al concesionario Coobus S.A.S. lo cual hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria por \$6.007.000.000 de pesos constantes de diciembre de 2009. Posteriormente, mediante resoluciones No. 266 del 25 de junio de 2013 (se resolvieron 5 recursos de cooperativas socias de Coobus), No. 275 del 28 de junio (recurso de la aseguradora) y No. 283 del 16 de julio (recurso de otras 2 cooperativas asociadas), se ratificó el incumplimiento del contrato, pero se redujo la multa en 53,1% aplicando el principio de proporcionalidad, por lo cual esta se fijó en \$3.191.293.112 pesos constantes de diciembre 31 de 2009.

En el caso de Egobus S.A.S. las causales de incumplimiento fueron:

1) No mantenimiento a la flota; 2) Incumplimiento respecto a la vinculación de operadores (conductores) y flota de acuerdo al plan de implementación establecido; 3) Incumplimiento frente al inicio de rutas de acuerdo al plan de implementación; 4) Incumplimiento respecto al sostenimiento del cierre financiero; y 5) Incumplimiento al pago de las rentas a los propietarios de vehículos.

Mediante resolución 228 de 2013 se impuso multa al concesionario Egobus por incumplimientos en la ejecución del contrato 13 de 2010, zona Perdomo, por \$74.151.214 y mediante resolución 229 de 2013 se impuso multa por incumplimiento en el contrato 12 de 2012, zona Suba Centro, por \$100.175.579. Los recursos de reposición se resolvieron mediante las resoluciones 359, 360, 361 y 362 del 23 de agosto de 2013, en donde se confirmó la decisión.

Por su parte, la Superintendencia de Puertos y Transporte, previa investigación, en donde principalmente se encontraron problemas de gobernabilidad, malas prácticas administrativas y falta de capitalización, emitió las resoluciones No. 10764 y 10790 del 25 de Junio de 2014 asumiendo el control de las empresas Egobus y Coobus, respectivamente, con lo cual removió a sus juntas directivas y sus representantes legales, y fijó un plazo de seis meses prorrogables por un periodo igual para elaborar, aprobar y ejecutar un plan de recuperación y mejoramiento.

Entre las premisas que se señalaron para estos planes de recuperación⁸⁵ están las siguientes: financieras, contar con pólizas de seguros vigentes exigidas en los contratos, acordar el pago de pasivos con acreedores y fortalecer patrimonialmente a las empresas; en las administrativas, solucionar problemas de gobernabilidad, obtener recursos para el cierre financiero, acompañamiento de la Superintendencia por los menos dos años para consolidar el plan de recuperación; y en las

⁸⁵ Transmilenio S.A. Lineamientos para el plan de recuperación y mejoramiento de concesionarios de transporte público masivo de pasajeros en la ciudad de Bogotá. Egobus S.A.S y Coobus S.A.S. Enero de 2015.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

operacionales, disponer de la flota en las condiciones estipuladas en los contratos, examinar la posibilidad de contar con un socio estratégico y la creación de un Vehículo de Propósito Especial – VPE-⁸⁶ que facilite la consecución de recursos y la gobernabilidad.

En mayo de 2015 las asambleas de Coobus y Egobus aprobaron los planes de salvamento y se está a la espera de la creación del VPE. Además, Transmilenio asume el control de la operación de los buses tradicionales vinculados a estas empresas.

La no incorporación plena de las empresas Coobus y Egobus ha retrasado la implementación total del SITP, sin embargo, en términos financieros como lo señala Transmilenio “el cese de operación no puede considerarse como un hecho irremediamente negativo a la luz de las proyecciones financieras. Esto debido a que a pesar que existe un ingreso dejado de percibir en el periodo de no operación, de la postergación de la inversión y de la operación, se derivan algunas ventajas notables. Una de ellas es el aplazamiento de la incorporación de la flota que redujo las pérdidas proyectadas para el periodo de implementación; así, dentro de un nuevo plan de implementación el grueso de la flota iniciará su operación con índices de ocupación altos y excedentes operativos...”⁸⁷. Es decir, se reconoce que el déficit del sistema sería mayor si estas dos empresas hubieran cumplido los planes de implementación, dado que al comienzo de la operación los índices de ocupación han sido bajos afectando el recaudo, mientras que por otro lado hay que cubrir los costos por vehículos y kilómetros recorridos.

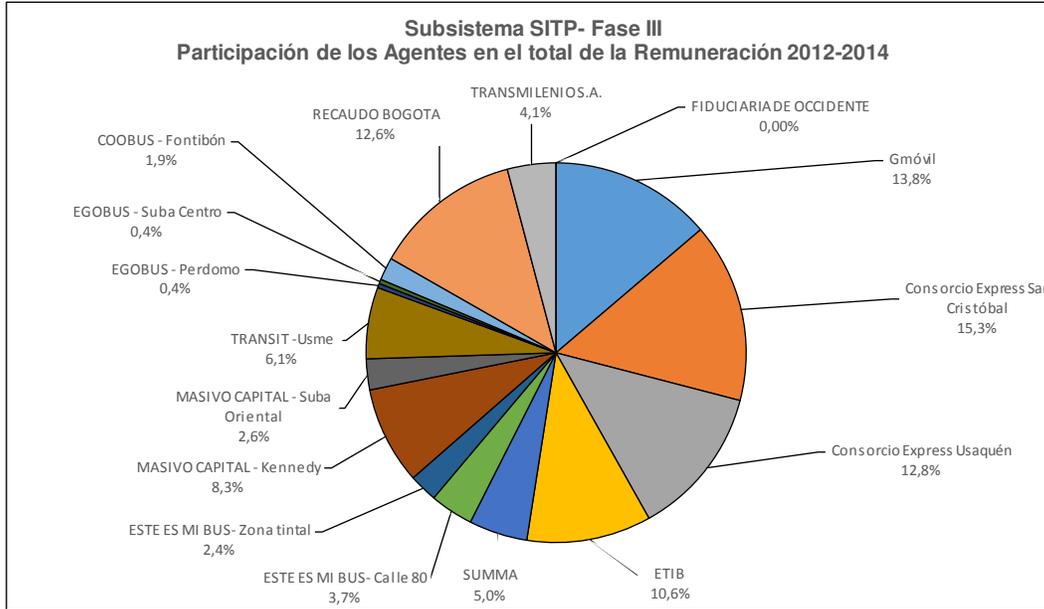
La participación de los agentes en el total de pagos realizados entre julio de 2012 y diciembre de 2014 (Gráfica 10) muestra que Coobus y Egobus obtuvieron cada uno el 0,4% del total de la remuneración, mientras que los operadores con mayor remuneración fueron: Consorcio Express San Cristóbal 15,3%, Consorcio Express Usaquén 12,8% y Gmóvil 13,8%, empresas que tienen tanto operación troncal como zonal.

⁸⁶ El VPE se conforma con actores como: un proveedor de los vehículos que requiere el concesionario, un financiador para la compra de la flota y otras inversiones y un operador con experiencia.

⁸⁷ Transmilenio S.A. Lineamientos para el plan de recuperación y mejoramiento de concesionarios de transporte público masivo de pasajeros en la ciudad de Bogotá. Enero de 2015

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Gráfica 10



Fuente: TransMilenio

Respecto del recaudador⁸⁸, este participó en el periodo con el 12,6% de la remuneración, es decir, en esta Fase se incrementó la participación si se compara con la participación de los recaudadores en Fase I y II, dado que implicó la creación y operación del nuevo Sistema Integrado de Recaudo Control e información y servicio al usuario- SIRCI, que como se mencionó anteriormente ha enfrentado problemas en la integración del medio de pago.

En la remuneración de Transmilenio⁸⁹, en su papel de gestor, se observa una participación del 4,1% en Fase III, que resulta menor que la participación obtenida en las fases I y II en el periodo analizado en la sección anterior, que fue del 5,6%, debido a la afectación que han tenido los ingresos del subsistema en la etapa de implementación.

⁸⁸ La remuneración del concesionario del SIRCI según el contrato 001 de 2011, está compuesta por 1) una renta fija semanal multiplicada por implementación del sistema y factores adicionales en caso de asumir el manejo de las estaciones de Fase I y II; 2), una remuneración variable que se calcula como una participación porcentual ofertada por el concesionario (4,15%) aplicable sobre el valor en pesos del total de cargas realizadas por los usuarios y 3) remuneración por equipos de validación y control instalado en los vehículos operando en el sistema y 4) remuneración por equipos adicionales de acuerdo a indicaciones del gestor. La sumatoria de estos cuatro elementos se multiplica por el factor de calidad del servicio que implican porcentajes de descuento dependiendo de los índices de confiabilidad y disponibilidad de la plataforma tecnológica.

⁸⁹ Participación del 4% sobre el fondo principal del Sistema Integrado de Transporte Público troncal Fase III y servicios zonales: urbanos, complementarios y especiales.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Las cuentas totales del patrimonio autónomo del subsistema SITP-Fase III se pueden observar a través del movimiento de los cinco fondos creados para su manejo. En el Anexo 2 se puede consultar el movimiento del fondo principal⁹⁰ y la cuenta recaudadora⁹¹ y en el Anexo 3 están los fondos crédito usuario-FCU⁹² y fondo de fuente externa-FFE⁹³.

El total de ingresos en las cuentas recaudadoras (\$488.675 millones) más los fondos iniciales dispuestos por el concesionario del SIRCI en FCU (\$5.825) y en FFE (\$5.000 millones) suman un total recaudado de \$499.500 millones⁹⁴ entre julio de 2012 y diciembre de 2014, mientras que los egresos totales fueron de \$1.450.809⁹⁵ millones, es decir una diferencia de \$951.308 millones, lo que equivale a un déficit del 65%.

En los movimientos del fondo de estabilización tarifaria-FET⁹⁶ (Cuadro 12) se detalla como en el primer mes de la operación del SITP (FET-inicial) Transmilenio aportó \$5.000 millones para el pago de los agentes y en el resto del periodo \$990.072 millones, para un total de \$995.072 millones⁹⁷.

Los rendimientos y ajustes por devoluciones de los diferentes fondos fueron de \$3.783 millones, y a 31 de diciembre de 2014 se tuvo un saldo general de \$47.546 millones en los diferentes fondos.

⁹⁰ En este fondo ingresan las validaciones de entrada con cobro efectivo, lo cual constituye el fondo para remunerar a los agentes.

⁹¹ En la cuenta recaudadora se acumulan los recaudos por venta (carga) de unidades de transporte, que es lo pagado por los usuarios y egresan los recursos para remunerar a los operadores del sistema, la fiducia y el ente gestor, para lo cual se trasladan al fondo principal. El dinero correspondiente a unidades de transporte adquiridas no empleadas (validadas) permanecen en el fondo hasta su utilización y sólo hasta ese momento son distribuidas entre los agentes del sistema.

⁹² En el fondo se depositan los recursos que destina el Concesionario del SIRCI para financiar créditos de viaje, cuando el usuario utiliza el “crédito de viaje” se transfiere el valor del fondo de crédito usuario-FCU a la cuenta recaudadora-CR, y cuando el usuario repone, el valor de trasladada de la CR a la FCU. Los rendimientos de este fondo se trasladan semestralmente al fondo de estabilización tarifaria.

⁹³ Fue creado para disponer de recursos encaminados a cubrir descuentos a grupos poblacionales especiales, de no cubrirse dichos descuentos con la generación de ingresos propios del sistema, el fondo se alimenta con recursos públicos.

⁹⁴ El total recaudado difiere del total validado, este último se registra cuando el usuario hace efectivo el servicio y pasa la tarjeta al ingresar al sistema.

⁹⁵ La pre-liquidación de pagos efectuada por Transmilenio en el periodo sumó \$1.452.755 millones, sin embargo la liquidación final que incluye retenciones, gravámenes y devoluciones en el periodo se ajustó en \$1.450.809 millones.

⁹⁶ El fondo se alimenta con la diferencia positiva entre número de validaciones por tarifa al usuario y tarifa técnica por pasajes pagos, y egresa si esta diferencia es negativa. También se alimenta de rendimientos financieros de CR, FCU, y recursos que se liberen de la función de remuneración por aplicación de la función de calidad y multas aplicadas a concesionarios. También recibe recursos que se trasladan del presupuesto distrital para cubrir la diferencia entre la remuneración a los agentes y los ingresos recaudados.

⁹⁷ La cifra puede diferir entre las transferencias de la Administración Central a Transmilenio y de este al fondo en la medida que la empresa ha tenido que disponer de mayores recursos, acorde a las necesidades del sistema.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuadro 12
Subsistema SITP - Fase III
Fondo de Estabilización Tarifaria 2012-2014

millones de pesos

Concepto	Julio de 2012	2013	2014
FET INICIAL			
Saldo Inicial	0	0	
entradas	5.018	0	
Aporte Ente Gestor (Transmilenio Fondo FET)	5.000	0	
Rendimientos cuentas corrientes remuneradas	17	0	
Devolucion de Gastos bancarios	0	0	
Devolucion de pago	0	0	
Salidas	-5.018	0	
Pago Operadores	-4.815	0	
Pago Comisión Fiduciaria	-2	0	
Pagos Transmilenio	-180	0	
Devolucion Pagos	310	0	
Gravamen movimiento financiero	-20	0	
Reversión Pagos	-310	0	
Gastos Bancarios	-1	0	
Gastos Bancarios	0	0	
Traslados desde el Fondo Inicial al Fondo (CR)	0	0	
Saldo Final	0	0	
FET	Ago-dic 2012		
Saldo Inicial	0	7.965	26.272
entradas	26.584	317.735	648.793
Aporte Ente Gestor (Transmilenio Fondo FET)	26.500	315.772	647.800
Rendimientos cuentas corrientes remuneradas	80	474	989
Devolucion de Gastos bancarios	0	0	0
Devolucion de GMF	4	1	0
Traslado desde FPSITP al Fondo FET	0	1.487	4
Salidas	-18.619	-299.427	-651.136
Pago Operadores	-17.204	-11.843	-689
Pago Comisión Fiduciaria	0	-1	0
Pagos Transmilenio	-902	-687	0
Pago de impuestos	-433	-773	0
Retencion sobre Rendimientos	-4	0	0
Gastos Bancarios	0	0	0
Gravamen movimiento financiero	-75	-53	-3
Traslados desde el Fondo (FET) al Fondo Principal SITP	0	-284.029	-645.313
Traslados desde el Fondo (FET) al fondo Fuente Externa (FFE)	0	0	-16
Traslados desde el Fondo (FET) al Fondo (CR) Cuenta Recaudadora	0	-2.040	-5.116
Saldo Final	7.965	26.272	23.929

Fuente: Transmilenio S.A. Informe Fiduciaria de Occidente S.A.

El fondo principal del Subsistema SITP solo comenzó a tener movimiento en febrero de 2013, por lo que los pagos a los operadores se hicieron en el inicio desde el FET y la cuenta recaudadora, y por otra parte, puede verse que el movimiento del FCU y FFE, tiene montos mínimos. El fondo de fuente externa creado para recibir recursos destinados a cubrir subsidios solo se ha alimentado con el aporte inicial del recaudador, dado que todos los dineros aportados por el gestor para cubrir tanto

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

diferencial tarifario como subsidios, se han manejado a través del Fondo de Estabilización Tarifaria.

Para concluir, se puede anotar que los dos subsistemas, manejados a través de patrimonios autónomos independientes, muestran déficit. En el subsistema Transmilenio del 5% entre 2009 y 2014, y en el subsistema SITP del 65% entre julio de 2012 y diciembre de 2014. En total, las cifras aproximadas muestran que los ingresos por recaudos de los dos subsistemas fueron de \$5.2 billones y los egresos de \$6.4 billones, lo que arroja un déficit de \$1.2 billones que equivale al 18,7%, frente al total de egresos.

3.3 Análisis de Sostenibilidad Financiera del SITP

En esta sección, se aborda el tema de la sostenibilidad del SITP, es decir, que el modelo financiero del sistema debe remunerar la totalidad de los costos operacionales en condiciones de eficiencia y equilibrio para lo cual el procedimiento a desarrollar consiste en consolidar las estadísticas de las variables involucradas en las actividades operativas del sistema, como son Tarifa Técnica (TT), Tarifa al Usuario (TU), pasajes vendidos, kilómetros recorridos, pagos (remuneración de los agentes), recaudos, y costos operacionales, entre otros, luego se interrelaciona esta información con miras a determinar los déficits o superávits financieros, el grado de alcance en la consecución del punto de equilibrio (sostenibilidad), en las diferentes fases de implementación y en el consolidado de los agentes del sistema, resultado de las actividades inherentes al servicio de transporte de pasajeros, durante la implementación del SITP desde su formulación en 2009 hasta 2014.

Así mismo, se consolidan los estados financieros de operadores troncales y de alimentación de las fases I, II III y de los operadores zonales de la fase III, para obtener los gastos operacionales, es decir el costo operativo real en que incurrieron los agentes del sistema (los pagos a los operadores de recaudo y a las fiduciarias se consideran como costos del sistema); esta información se presenta inicialmente por fases y posteriormente también se interrelaciona para analizarla en conjunto. La información fue suministrada por la Subgerencia Económica de Transmilenio S.A.

Igualmente, se resalta que aquí no se hace énfasis en el diferencial tarifario sino en los resultados de la operación, es decir en términos de ingreso de los operadores (pagos por servicio), recaudos del sistema (ingresos por servicio), y costos de operación reales (costos fijos y costos variables directamente relacionados con el transporte de pasajeros) que también afectan la sostenibilidad del sistema.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Las cifras se dan en pesos corrientes por cuanto el propósito es analizar el equilibrio en cada período anual y no sus variaciones reales, no se pretende mostrar una tendencia, pues esta depende de la gradualidad en que se logra la implementación del SITP.

Hasta 2012, en las fases I y II, como se señaló en la sección 3.1, la TT cumplía el papel de instrumento regulador del sistema de transporte masivo, pues reflejaba el costo promedio de transportar un pasajero; era eficiente si garantizaba la sostenibilidad de la operación y una rentabilidad razonable, y era equitativa si respetaba la capacidad de pago de los usuarios según su nivel socioeconómico, principios estos necesarios para diseñar una política de precios que no afecte de manera negativa la distribución del ingreso y a su vez la demanda del sistema.

Con la entrada en operación de la Fase III, también entra un nuevo método de remuneración a los operadores, en función de la cantidad de bienes y servicios ofrecidos y los precios licitados, lo que genera dos métodos incompatibles al buscar la integración financiera del sistema, por lo que se hizo necesaria la armonización contractual de los operadores en lo relacionado con sus pagos, adoptando una fórmula en función de los kilómetros programados y recorridos por las tarifas por kilómetro pactadas y actualizadas, logrando además con esto la reducción de costos de operación troncal para las fases I y II, mediante una reducción de la tarifa por kilómetro.

Cuadro 13
Tarifa Técnica - TT y Tarifa al Usuario – TU
Años 2009-2014

Comparación de la Tarifa Técnica - TT frente a la Tarifa al Usuario - TU

AÑO/MES		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio Enero-Dic.
2009	TT	1.590,8	1.573,8	1.581,8	1.586,8	1.583,7	1.575,8	1.567,6	1.561,9	1.552,6	1.553,9	1.556,1	1.572,5	1.571,4
	TU	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
2010	TT	1.588,7	1.616,7	1.618,9	1.625,9	1.632,9	1.631,5	1.653,6	1.649,8	1.646,5	1.651,3	1.647,2	1.647,5	1.634,2
	TU	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600
2011	TT	1.670,1	1.707,5	1.695,0	1.708,6	1.722,1	1.712,1	1.741,7	1.738,7	1.732,3	1.741,8	1.741,0	1.748,0	1.721,6
	TU	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700
2012*	TT	1.759,8	1.787,3	1.805,2	1.857,8	1.821,5	1.817,1	1.883,6	1.885,5	1.881,4	1.891,0	1.922,7	1.948,2	1.855,1
	TU	1.750	1.750	1.750	1.750	1.750	1.750	1.750	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.729
	h.v.								1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400
2013	TT	2.009,8	2.018,6	2.068,7	2.266,4	2.202,3	2.178,7	2.238,3	2.208,8	2.217,7	2.196,3	2.200,7	2.201,8	2.167,4
	TU	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700
	h.v.	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400
2014	TT	2.516,7	2.190,7	2.220,2	2.350,7	2.182,4	2.279,3	2.340,6	2.257,0	2.213,3	2.246,4	2.201,6	2.238,3	2.269,8
	TU	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.700	1.800	1.800	1.717
	h.v.	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.500	1.500	1.417

FUENTE: Subgerencia Económica, TRANSMILENIO S.A.

* Desde Enero de 2009 a Julio de 2012 operaban únicamente las Fases I y II del Sistema. A partir de Agosto entró a operar la fase III, que incluye pasajes zonales y de hora pico y valle, desde esta fecha la TT mostrada corresponde a la del SITP completo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el cuadro anterior la TT que se muestra hasta mayo de 2013 fue calculada de acuerdo con la metodología original contenida en los contratos, en adelante, la TT que se muestra corresponde a la calculada para el SITP completo, la cual refleja el valor real de transportar un pasajero; esto debido a que la TT de los primeros operadores (Fases I y II) se convierte en un indicador ineficiente para medir el costo por pasajero, al dejar de incluir la totalidad de costos del servicio troncal. Pues a medida que se van terminando los contratos de los operadores iniciales, se van excluyendo del cálculo del indicador de la TT los costos de las dos primeras fases haciendo que su tendencia muestre reducciones.

Durante el período de implementación del SITP 2009-2014, la TT promedio anual siempre estuvo por encima de TU, incrementándose notoriamente en 2013 con la entrada en operación de la fase III y con la aplicación de la nueva fórmula de cálculo. Por su parte la TU además de mantenerse significativamente inferior a TT, tuvo pocas modificaciones durante el período en mención, y mientras la TT mostró un incremento del 24,7% a precios de 2014, la TU presentó una disminución del 1,2%, como producto de la política pública de beneficios al usuario a través de la tarifa y de los diferentes descuentos y subsidios, lo cual incide en parte en el desequilibrio financiero del sistema, que termina siendo asumido por el Distrito.

De otra parte, por el lado del operador en la medida que dentro de la estructuración financiera del Sistema, la TT incluye los costos actualizados de la canasta de costos, estos pueden tener excedente o déficit en relación con sus costos de operación, según la cantidad demandada de pasajes. Es decir los operadores se pueden beneficiar si el número de pasajeros supera al IPK proyectado (índice de pasajeros por kilómetro), lo cual significaría una eficiencia en la operación del sistema, mejorando su rentabilidad.

Al margen de lo anterior, adelante se hará énfasis en la interrelación de algunas variables que también tienen que ver con los resultados operativos del sistema, por cuanto han venido afectando su punto de equilibrio y por lo tanto su sostenibilidad, a lo largo de las diferentes fases de implementación, como son los costos operacionales aplicados, los costos reales y los kilómetros recorridos, entre otros.

En los Cuadros 14 y 15 se relacionan las validaciones (pasajes vendidos) y los kilómetros recorridos, los cuales presentan un comportamiento similar en el período al de las tarifas, en cuanto a la incidencia de la entrada en operación de la fase III y la operación zonal, con su respectivo aumento en la flota y por lo tanto en los kilómetros recorridos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Sin embargo, la representación que tiene la fase III con relación a pasajeros transportados y a kilómetros recorridos durante los años 2012-2014, es en promedio solamente del 16,0% y 45,7% respectivamente, lo que refleja la madurez adquirida por las fases I y II que vienen operando desde el comienzo de la implementación del SITP, pues durante este mismo período, con un poco más de la mitad de kilómetros recorridos transportó el 84% de los pasajeros, es decir, los pasajeros transportados por kilómetro superaron notoriamente a los de la fase III (incluidos los del componente zonal), lo cual debe manifestarse en sus diferentes puntos de equilibrio.

Cuadro 14
Pasajes Vendidos (Validaciones) Años 2009-2014

PASAJES VENDIDOS	2009	2010	2011	2012*	2013	2014	Acumulado 2009 - 2014
Pasajes FASES I y II a Diciembre	443.234.838	463.176.627	485.428.360	484.210.917	533.511.329	567.102.378	2.976.664.450
Hora Pico (de Agosto de 2012 en adelante)				97.205.924	245.868.674	386.628.241	729.702.839
Hora Valle (de Agosto de 2012 en adelante)				113.860.897	287.642.655	180.474.137	581.977.689
Pasajes sin franja horaria (de Enero a Julio de 2012)				273.144.096			273.144.096
Pasajes FASE III a Diciembre	0	0	0	5.342.119	77.488.830	296.422.837	379.253.786
Hora Pico (de Agosto de 2012 en adelante)				2.743.755	56.732.898	259.563.367	319.040.020
Hora Valle (de Agosto de 2012 en adelante)				2.598.364	20.755.932	36.859.470	60.213.766
TOTAL PASAJES (Fases I, II y III)	443.234.838	463.176.627	485.428.360	489.553.036	611.000.159	863.525.215	3.355.918.236

FUENTE: Subgerencia Técnica, TRANSMILENIO S.A.

* A partir de Agosto entra a operar la fase III que incluye la operación zonal (los pasajes vendidos reúnen los de troncales, zonales, adulto mayor, trasbordo y Sisben)

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

Cuadro 15
Kilómetros Recorridos Años 2009-2014

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012*	2013	2014	Acumulado 2009 - 2014
Kilometraje Fase I	46.588.234	51.664.869	55.825.370	56.398.426	59.343.755	61.079.057	330.899.712
Kilometraje Fase II	40.105.425	39.183.133	39.304.695	40.521.584	43.047.568	45.868.928	248.031.333
Kilometraje Fase III				8.670.139	117.683.811	327.977.419	454.331.368
TOTAL KILOMETRAJE (Fases I, II y III)	86.693.659	90.848.003	95.130.065	105.590.148	220.075.134	434.925.403	1.033.262.413
Promedio mensual	7.224.472	7.570.667	7.927.505	8.799.179	18.339.594	36.243.784	14.350.867
Promedio diario	240.816	252.356	264.250	293.306	611.320	1.208.126	478.362

Fuente: Subgerencia Técnica, TRANSMILENIO S.A.

* A partir de Agosto entra a operar la fase III (se incrementará la flota para la operación troncal y entra a operar la flota para la operación zonal)

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

En el Cuadro 16 se muestran los ingresos percibidos por los agentes que intervienen en el Sistema Integrado de Transporte Público, como contraprestación de los bienes y servicios suministrados en el ejercicio de su objeto social, así mismo se presentan los recursos provenientes de los usuarios del servicio de transporte del sistema. Las

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cifras se expresan en pesos corrientes debido a que el propósito es observar la relación de las variables en cada año.

Cuadro 16
Distribución de Pagos y Recaudos dentro del SITP
Años 2009-2014

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012*	2013	2014	Acumulado 2009 - 2014
PAGOS FASES I y II							
Pagos Operadores Troncal	482.351.198.040	518.881.613.383	586.311.340.736	639.839.942.520	646.153.979.021	656.187.379.654	3.529.725.453.355
Alimentadores	111.903.366.164	130.157.443.606	136.369.075.094	142.898.218.159	152.894.280.643	121.689.405.973	795.911.789.638
Recaudo Angelcom S.A. - U.T. Fase 2	58.412.964.785	59.871.558.658	62.060.956.447	65.478.530.531	68.486.712.595	70.864.186.204	385.174.909.219
TRANSMILENIO S.A.	39.290.716.243	41.777.641.417	46.007.734.284	49.583.902.934	50.522.391.232	50.241.345.201	277.423.731.312
Fiducia	267.551.887	290.803.675	321.735.100	347.741.259	355.811.867	347.307.777	1.930.951.565
Pagos resto del Sistema Fases I y II	97.971.232.915	101.940.003.751	108.390.425.831	115.410.174.724	119.364.915.694	121.452.839.182	664.529.592.096
Total Pagos Subst. TM (Fases I y II)	692.225.797.119	750.979.060.740	831.070.841.660	898.148.335.403	918.413.175.358	899.329.624.809	4.990.166.835.090
PAGOS FASE III							
Pagos Operadores Troncal				20.723.130.865	97.634.361.608	178.652.246.841	297.009.739.314
Pagos Operadores Zonal				10.006.863.515	213.316.869.778	688.973.760.179	912.297.493.473
Recaudo Bogotá S.A.S				571.553.843	74.392.113.822	108.329.791.647	183.293.459.312
TRANSMILENIO S.A.				1.226.351.046	16.277.437.364	42.578.625.632	60.082.414.042
Fiduciaria de Occidente S.A.				1.846.095	17.229.310	52.575.715	71.651.121
Pagos resto del Sistema Fase III				1.799.750.985	90.686.780.496	150.960.992.994	243.447.524.475
Total Pagos SITP (Fase III)	0	0	0	32.529.745.365	401.638.011.882	1.018.587.000.015	1.452.754.757.262
TOTAL PAGOS SITP COMPLETO	692.225.797.119	750.979.060.740	831.070.841.660	930.678.080.768	1.320.051.187.240	1.917.916.624.824	6.442.921.592.351
RECAUDO FASES I y II	660.548.509.427	735.922.097.315	822.523.153.100	823.929.740.602	820.676.463.321	891.596.759.257	4.755.196.723.022
RECAUDO FASE III (Zonal y Troncal)				10.219.907.100	103.456.478.120	382.833.881.331	496.510.266.551
TOTAL RECAUDO FASES I, II Y III	660.548.509.427	735.922.097.315	822.523.153.100	834.149.647.702	924.132.941.441	1.274.430.640.588	5.251.706.989.573

Fuente: Subgerencia Económica, TRANSMILENIO S.A. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales - Contraloría de Bogotá.

* A partir de Agosto entra a operar la fase III (se incrementa la flota para la operación troncal y entra a operar la flota para la operación zonal)

Los pagos a los operadores y los recaudos del sistema tienen relación directa con la venta de pasajes, aunque no de manera simétrica por lo esbozado anteriormente con relación a la política pública aplicada por la Administración. Es por esto que con la entrada en operación de la fase III, los pagos al total del sistema aumentaron significativamente (41,8% en 2013 y 45,3% en 2014). Se observa que gran parte de la demanda de las fases I y II se desplazó a la fase III, ya que a pesar del incremento sostenido de la demanda en estas dos fases desde el inicio de implementación del SITP, en los últimos años los pagos descendieron y en 2014 disminuyeron el 2,1%, mientras que los de la fase III aumentaron el 153,6%, sin embargo, los operadores de esta última no alcanzan todavía su punto de equilibrio, porque su entrada al sistema aun es reciente.

De otra parte, para la prestación del servicio de transporte público del sistema, se requiere de unas erogaciones por parte de los agentes que participan en las actividades correspondientes. Estas se distribuyeron entre los agentes de la siguiente manera. (Cuadro 17)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuadro 17
Distribución de los Gastos Operacionales dentro del SITP
Años 2009-2014

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012*	2013	2014	Acumulado 2009 - 2014
Gastos Operacionales Fase I	205.116.579.074	253.551.693.208	249.028.562.635	292.043.565.226	308.609.635.725	160.037.424.339	1.468.387.460.207
Gastos Operacionales Fase II	167.464.797.120	181.616.329.063	218.889.000.647	222.446.594.053	246.201.016.776	260.241.869.680	1.296.859.607.337
Gastos Operac. de Alimentación Fases I y II	69.251.246.850	91.945.870.185	101.958.235.650	104.449.107.673	124.657.615.563	91.098.466.211	583.360.542.131
Gastos Operacionales de los Operadores Fases I y II	441.832.623.044	527.113.892.456	569.875.798.931	618.939.266.951	679.468.268.064	511.377.760.230	3.348.607.609.676
Gtos. Oper. Recaudo, Fiducia. y TM F.I y II (resto del sistema)	102.326.878.671	112.659.854.333	114.484.427.547	143.020.358.301	141.847.855.626	117.904.394.543	732.243.769.021
Total Gastos Operacionales Fases I y II	544.159.501.715	639.773.746.789	684.360.226.478	761.959.625.252	821.316.123.690	629.282.154.773	4.080.851.378.697
Gastos Operac. de Operadores Fase III (Troncal y Zonal)				47.681.848.581	400.035.761.712	989.619.360.656	1.437.336.970.949
Gtos. Oper. Recaudo, Fiducia y TM Fase III (resto del sistema)				5.431.166.428	114.613.860.968	181.385.318.799	301.430.346.195
Total Gastos Operacionales Fases III				53.113.015.009	514.649.622.680	1.171.004.679.455	1.738.767.317.144
TOTAL GASTOS OPERACIONALES SITP	544.159.501.715	639.773.746.789	684.360.226.478	815.072.640.261	1.335.965.746.370	1.800.286.834.228	5.819.618.695.841

Fuente: Estados Financieros de los agentes del sistema (operadores, gestor y pagos a recaudadores y fiducias) Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales - Contraloría de Bogotá.

* A partir de Agosto entra a operar la fase III que incluye la operación zonal (los pasajes vendidos reúnen los de troncales, zonales, adulto mayor, trasbordo y Sisben)

Estos gastos operacionales se refieren a los ocasionados en desarrollo de la principal actividad operativa del ente económico, están asociados clara y directamente con el cumplimiento de su objeto social, como son la acumulación de costos directos e indirectos necesarios en la elaboración o producción de bienes y/o prestación de servicios, de los cuales los agentes (concesionarios) que intervienen obtiene su principal fuente de ingresos.

La racionalización de estos costos y gastos por parte de cada operador coadyuva al alcance de sus objetivos y al de su punto de equilibrio, ya que estos al ser enfrentados con sus ingresos, inciden en la magnitud de los déficits o superávits en sus resultados financieros producto de su operación.

Dando continuidad, ahora se interrelaciona la información presentada en los cuadros anteriores, con el propósito de determinar en qué medida las actividades operativas y financieras dentro del SITP, cumplen con el objetivo de alcanzar el punto de equilibrio, necesario para buscar la sostenibilidad de los agentes que intervienen en el transporte público, y por lo tanto la sostenibilidad general del sistema (Cuadro 18 y Gráfica 11).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuadro 18
Consolidado de Ingresos, Costos de operación y Kilómetros Recorridos del SITP
Años 2009-214

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012*	2013	2014	Acumulado 2009 - 2014
Total Pasajes vendidos ⁽¹⁾	443.234.838	463.176.627	485.428.360	489.553.036	611.000.159	863.525.215	3.355.918.236
Tarifa Técnica TT ⁽²⁾	1.571,4	1.634,2	1.721,6	1.855,1	2.167,4	2.269,8	
Tarifa Usuario TU	1.500	1.600	1.700	1.729	1.700	1.717	
Tarifa Usuario Hora Valle				1.400	1.400	1.417	
Pago a los Operadores ⁽¹⁾	594.254.564.204	649.039.056.989	722.680.415.829	813.468.155.059	1.109.999.491.050	1.645.502.792.648	5.534.944.475.780
Pago al resto del Sistema ⁽³⁾	97.971.232.915	101.940.003.751	108.390.425.831	117.209.925.709	210.051.696.190	272.413.832.176	907.977.116.571
Costo Operadores ⁽⁴⁾	441.832.623.044	527.113.892.456	569.875.798.931	666.621.115.532	1.079.504.029.776	1.500.997.120.885	4.785.944.580.625
Costo resto del Sistema ⁽⁵⁾	102.326.878.671	112.659.854.333	114.484.427.547	148.451.524.729	256.461.716.594	299.289.713.342	1.033.674.115.216
Recaudos del Sistema ⁽⁵⁾	660.548.509.427	735.922.097.315	822.523.153.100	834.149.647.702	924.132.941.441	1.274.430.640.588	5.251.706.989.573
Diferencia Recaudos frente a Pagos al Sistema	-31.677.287.692	-15.056.963.425	-8.547.688.560	-96.528.433.066	-395.918.245.799	-643.485.984.236	-1.191.214.602.778
Diferencia Recaudos frente a Costos del Sistema	116.389.007.711	96.148.350.526	138.162.926.622	19.077.007.441	-411.832.804.929	-525.856.193.640	-567.911.706.268
Diferencia Pagos al Sistema frente a Costos del Sistema	148.066.295.403	111.205.313.951	146.710.615.182	115.605.440.507	-15.914.559.130	117.629.790.596	623.302.896.510
Kilómetros recorridos	86.693.659	90.848.003	95.130.065	105.590.148	220.075.134	434.925.403	1.033.262.413
Kilómetros promedio	7.224.472	7.570.667	7.927.505	8.799.179	18.339.594	36.243.784	
Costo por kilómetro	6.855	7.144	7.597	7.704	5.044	3.783	
Tarifa real (costo real por pasajero)	1.228	1.381	1.410	1.665	2.187	2.085	
IPK real (pasajeros por Km)	5,11	5,10	5,10	4,64	2,78	1,99	3,25

Fuente TRANSMILENIO S.A., Estados Financieros de los Agentes (operadores y otros) Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales - Contraloría de Bogotá.

* A partir de Agosto entra a operar la fase III

(1) Incluye troncal, zonal, adulto mayor, trasbordo y Sisben (desde Enero 2009 a Julio 2012 el sistema no incluía pasajes zonales, ni de hora pico y valle)

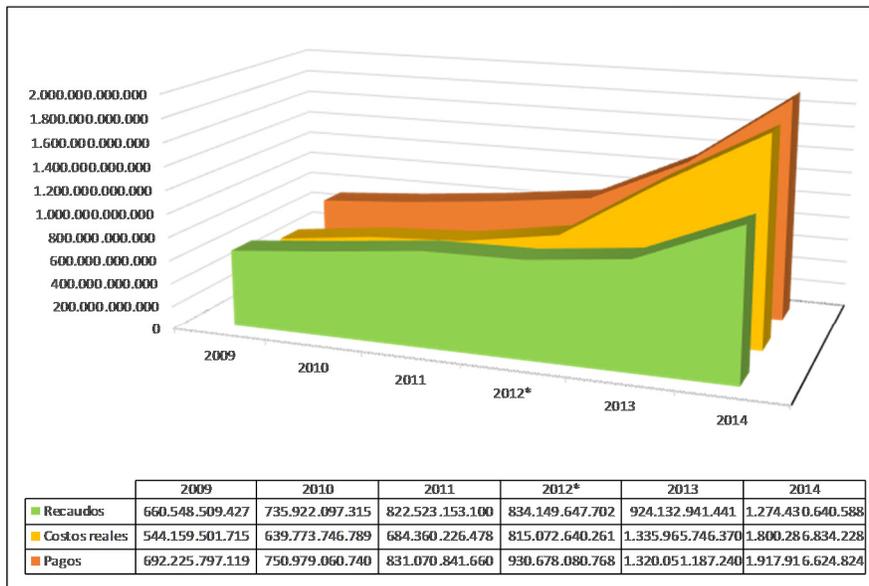
(2) Promedio

(3) El resto del Sistema corresponde los otros agentes del Sistema diferentes a los Operadores: Ente gestor Transmilenio, fiducia y recaudadores

(4) Acumulación de costos directos e indirectos necesarios para la prestación del servicio de transporte público.

(5) Ingresos de Sistema por concepto de la TU en sus diferentes modalidades (plena, pico, valle, adulto mayor, trasbordo y sisben)

Gráfica 11
Comportamiento de Recaudos, Costos reales y Pagos en el SITP



Fuente: Subgerencia Económica, TRANSMILENIO S.A. y Estados Financieros de los Agentes del Sistema

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales - Contraloría de Bogotá.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Es importante recordar que la principal fuente de ingresos del sistema se obtiene a través de la TU y que ésta por ser establecida mediante decreto por el alcalde, no obedece exclusivamente al juego de oferta y demanda del servicio de transporte público y como se observa en el cuadro anterior incidió notoriamente en el desbalance entre entradas y salidas de recursos durante el período 2009-2014. No sucedió lo mismo con la TT, la cual en términos generales cumplió su principal objetivo de reflejar el costo promedio de transportar un pasajero y además proveer a los agentes del sistema una rentabilidad razonable.

También es importante tener en cuenta que el equilibrio mencionado, generalmente no se logra tan pronto como un negocio o proyecto entra en marcha, por lo que para los operadores y para el total del sistema este se logra después de un proceso, en el cual la gestión administrativa y económica encaminada a la planeación y a la dirección de los agentes, que intervienen en la gerencia y en la actividad operativa del sistema, se ajuste en sus áreas ejecutiva, financiera, comercial y legal, facilitando el manejo eficiente de los recursos disponibles del sistema, como son los diferentes modos de transporte, la infraestructura vial, y las modalidades de integración, entre otros.

3.3.1 Recaudos frente a Pagos al Sistema

Si comparamos los recaudos⁹⁸ con los pagos (remuneración a los agentes del sistema) durante el período 2009-2014, como consecuencia de lo comentado anteriormente y debido a que la implementación del SITP se planteó de manera gradual (además de encontrarse rezagado), el balance entre recaudos y pagos desde su inicio arrojó déficits continuos, que acumularon \$1.191.215 millones durante el período en mención, sin embargo la mayor parte se acumuló desde el comienzo de operación de la fase III, cuando las cifras negativas se incrementaron drásticamente cada año alcanzando la suma de \$1.135.933 millones durante el período 2012-2014. Los recaudos del sistema representaron únicamente el 81,5% de los pagos, la otra parte fue asumida, principalmente por la administración distrital en aplicación de su política de beneficios al usuario como se mencionó en la sección anterior.

⁹⁸ Dineros provenientes de la venta de derechos de viaje para el SITP.

3.3.2 Recaudos frente a Costos del Sistema

Al enfrentar los recaudos esta vez con los costos reales del sistema (costos de los agentes), se observa un comportamiento diferente al mostrado cuando se enfrentaron con los pagos, en esta ocasión, durante los primeros años de implementación 2009-2012 se dieron superávits que acumularon la suma de \$369.777 millones, pero en 2012 el superávit disminuyó el 86,2% (a finales del año inició operación de la fase III), y en los años siguientes 2013 y 2014, se generaron déficits que sumaron \$ 937.689 millones, terminando el período 2009-2014 con un déficit acumulado de \$567.912 millones, inferior en 52,3% al encontrado anteriormente al relacionar los recaudos y pagos. Esto quiere decir que los costos de operación y de control aplicados para los pagos a los agentes del sistema, fueron superiores a los costos operacionales (costos reales), lo cual amortiguó en parte el desbalance entre recaudos y costos del sistema, como se aprecia en la siguiente comparación.

3.3.3 Pago y Costo Operacional del Sistema

En términos de sostenibilidad real del sistema (diferente a cuando se interviene la TU y se comparan recaudos y pagos), esta comparación nos muestra la capacidad del sistema para asumir los costos de transporte público de pasajeros y además generar un excedente, con la remuneración que recibe del Fondo GNB SA para las fases I y II y de la Fiduciaria de Occidente para la fase III, es decir se comparan los ingresos que reciben los agentes que intervienen en el sistema, para hacer posible la prestación del servicio de transporte público, y lo que realmente les cuesta prestar ese servicio.

Si se comparan estos ingresos con sus respectivos costos operacionales, se observa que el balance total del período 2009-2014 fue positivo, aunque el 2013 (único año con balance negativo durante este lapso) mostró un déficit de \$15.915 millones, los demás años arrojaron cifras positivas que alcanzaron la suma de \$639.217 millones, para terminar el período con un superávit acumulado de \$623.303 millones al final de 2014.

En síntesis, cuando se relacionan los recaudos bien sea con los pagos o con los costos, siempre se encuentra desequilibrio (déficit), mientras que en la relación pagos (ingresos de operadores y resto de agentes) con gastos operacionales (costos reales de los agentes), a pesar que la fase III aún está distante de alcanzar su equilibrio en términos operacionales, al observar el acumulado durante los años 2009 al 2014 del total del sistema, los pagos superan a los costos reales en el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

10,7%. Es decir que si bien en esta relación de pagos y costos, el sistema superó ligeramente el punto de equilibrio, lo hizo debido a que las dos primeras fases compensaron el desbalance de la fase III, pues las fases I y II tuvieron un superávit de \$909.315 millones, mientras que la fase III un déficit de \$286.013 millones.

De igual manera, de la relación entre los ingresos y los costos mostrados se obtienen las tasas de equilibrio, para las fases, para el total del sistema en cada año, y para el acumulado durante su implementación (Cuadros 19, 20 y 21).

Cuadro 19
Tasa de Equilibrio según Recaudos y Pagos

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012*	2013	2014	Acumulado 2009 - 2014
Recaudos Fases I y II	660.548.509.427	735.922.097.315	822.523.153.100	823.929.740.602	820.676.463.321	891.596.759.257	4.755.196.723.022
Pagos Fases I y II	692.225.797.119	750.979.060.740	831.070.841.660	898.148.335.403	918.413.175.358	899.329.624.809	4.990.166.835.090
Tasa Equilibrio Fases I y II (Según recaudos frente a pagos)	0,95	0,98	0,99	0,92	0,89	0,99	0,953
Recaudos Fase III				10.219.907.100	103.456.478.120	382.833.881.331	496.510.266.551
Pagos Fase III				32.529.745.365	401.638.011.882	1.018.587.000.015	1.452.754.757.262
Tasa Equilibrio Fases I y II (Según recaudos frente a pagos)				0,31	0,26	0,38	0,34
Recaudos Fases I, II y III	660.548.509.427	735.922.097.315	822.523.153.100	834.149.647.702	924.132.941.441	1.274.430.640.588	5.251.706.989.573
Pagos Fases I, II y III	692.225.797.119	750.979.060.740	831.070.841.660	930.678.080.768	1.320.051.187.240	1.917.916.624.824	6.442.921.592.351
Tasa Equilibrio SITP (Según recaudos frente a pagos)	0,95	0,98	0,99	0,90	0,70	0,66	0,815

Fuente: Subgerencia Económica, TRANSMILENIO S.A. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales - Contraloría de Bogotá.

Cuadro 20
Tasa de Equilibrio según Recaudos y Costos

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012*	2013	2014	Acumulado 2009 - 2014
Recaudos Fases I y II	660.548.509.427	735.922.097.315	822.523.153.100	823.929.740.602	820.676.463.321	891.596.759.257	4.755.196.723.022
Gastos Operacionales Fases I y II	544.159.501.715	639.773.746.789	684.360.226.478	761.959.625.252	821.316.123.690	629.282.154.773	4.080.851.378.697
Tasa Equilibrio Fases I y II (según Recaudos y Gtos. Operacionales)	1,21	1,15	1,20	1,08	1,00	1,42	1,17
Recaudos Fase III				10.219.907.100	103.456.478.120	382.833.881.331	496.510.266.551
Gastos Operacionales Fase III				53.113.015.009	514.649.622.680	1.171.004.679.455	1.738.767.317.144
Tasa Equilibrio Fase III (según Recaudos y Gtos. Operacionales)				0,19	0,20	0,33	0,29
Recaudos Fases I, II y III	660.548.509.427	735.922.097.315	822.523.153.100	834.149.647.702	924.132.941.441	1.274.430.640.588	5.251.706.989.573
Gastos Operacionales Fases I, II y III	544.159.501.715	639.773.746.789	684.360.226.478	815.072.640.261	1.335.965.746.370	1.800.286.834.228	5.819.618.695.841
Tasa Equilibrio SITP (según Recaudos y Gastos Operacionales)	1,21	1,15	1,20	1,02	0,69	0,71	0,90

Fuente: Subgerencia Económica, TRANSMILENIO S.A. y Estados financieros de los Agentes. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales - Contraloría de Bogotá.

Cuadro 21
Tasa de Equilibrio según Pagos y Costos

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012*	2013	2014	Acumulado 2009 - 2014
Pagos Fases I y II	692.225.797.119	750.979.060.740	831.070.841.660	898.148.335.403	918.413.175.358	899.329.624.809	4.990.166.835.090
Gastos Operacionales Fases I y II	544.159.501.715	639.773.746.789	684.360.226.478	761.959.625.252	821.316.123.690	629.282.154.773	4.080.851.378.697
Tasa Equilibrio Fases I y II (según Pagos y Gtos. Operacionales)	1,27	1,17	1,21	1,18	1,12	1,43	1,22
Pagos Fase III				32.529.745.365	401.638.011.882	1.018.587.000.015	1.452.754.757.262
Gastos Operacionales Fase III				53.113.015.009	514.649.622.680	1.171.004.679.455	1.738.767.317.144
Tasa Equilibrio Fase III (según Pagos y Gtos. Operacionales)				0,61	0,78	0,87	0,84
Pagos Fases I, II y III	692.225.797.119	750.979.060.740	831.070.841.660	930.678.080.768	1.320.051.187.240	1.917.916.624.824	6.442.921.592.351
Gastos Operacionales Fases I, II y III	544.159.501.715	639.773.746.789	684.360.226.478	815.072.640.261	1.335.965.746.370	1.800.286.834.228	5.819.618.695.841
Tasa Equilibrio SITP (según Pagos y Gastos Operacionales)	1,27	1,17	1,21	1,14	0,99	1,07	1,11

Fuente: Subgerencia Económica, TRANSMILENIO S.A. y Estados financieros de los Agentes. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales - Contraloría de Bogotá.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Como se puede apreciar en los cuadros anteriores el SITP en términos generales aún no logra su punto de equilibrio, básicamente como consecuencia de la política de subsidios y descuentos que han afectado el comportamiento de los recaudos del sistema vía TU, así mismo debido a las ineficiencias en la prestación del servicio por parte de algunos de sus operadores, especialmente de la fase III que limitaron el funcionamiento eficiente del servicio, pues la demanda total del sistema todavía no es satisfecha de forma adecuada.

Las fases I y II han tenido el mejor desempeño dentro del sistema, como se aprecia en las diferentes comparaciones sólo en la relación pagos-recaudos no lograron su equilibrio, en las demás incluso lo superaron, no sucede lo mismo en la fase III que en todas las relaciones estuvo distante de alcanzar este equilibrio. Por su parte, en el consolidado del SITP el balance entre recaudos y pagos fue solo de 0,82, en el de recaudos y costos de 0,90, mientras que en el de pagos y costos, el sistema superó su punto de equilibrio con una tasa de 1,11.

De otro lado, al observar por separado a los operadores (concesionarios) y al resto del sistema (recaudadores, fiduciarias y Transmilenio), la tasa de equilibrio de los operadores según pagos y costos de las fases I y II, únicamente no se alcanza en los años 2010 y 2013, en los demás años estuvo por encima y en el acumulado 2009-2014 escasamente llega a 1,05, la fase III sólo llega a 0,84 y la del total de operadores del SITP 0,99. Por su parte, con relación a los gastos operacionales del resto del sistema, solamente se contó con información de TM y al enfrentarlos con sus ingresos operacionales mostró una tasa de 1,09.

Cabe anotar que estos resultados también fueron producto de los pocos pasajeros transportados con relación a la capacidad instalada, especialmente en la fase III, ya que el IPK (índice de pasajeros por kilómetro) para esta fase fue en promedio de 0,83 durante 2012-2014, mientras que para las fases I y II fue de 5,14 durante 2009-2014, por lo que para el consolidado del sistema este índice fue apenas de 3,25, por lo tanto el costo de transportar un pasajero en promedio (costos operacionales / pasajeros) para las fases I y II fue inferior al de la fase III, \$1.371 y \$ 4.585 respectivamente, el promedio del total del sistema fue de \$ 1.734. Aquí se presenta una ineficiencia en la operación del sistema, por no utilizarse apropiadamente la capacidad instalada, lo cual afecta negativamente su rentabilidad.

De acuerdo a lo anterior, si bien la TT está diseñada para que los operadores recuperen sus costos y obtengan una rentabilidad razonable, estos asumen el riesgo de demanda y cuando esta no es suficiente para igualar o superar su oferta,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

se pueden ver afectados financieramente debido a que están incurriendo en unos costos fijos, que tienen que asumir transporten muchos o pocos pasajeros.

De otra parte, debido a los problemas financieros de los concesionarios Coobus y Egobus, explicados anteriormente, el sistema se ha visto afectado porque estos han incumplido con el cierre financiero, con la vinculación de las flotas de las tres zonas que les pertenecen y con la vinculación de conductores; el sistema también se ha visto afectado con el retraso en el inicio de las rutas establecidas en el plan de implementación. Además de esto en febrero de 2014 por terminación de contrato salió de operación el concesionario ETMA y el servicio debió ser prestado por los operadores Masivo Capital, ETIB y Este es mi bus, limitando el cubrimiento de la demanda total y afectando la eficiencia operativa de todo el sistema.

En la medida en que estén operando todos los concesionarios, que estén ofertando el servicio pactado en los contratos para sus respectivas zonas, que cada uno alcance su punto de equilibrio, y que además entren al servicio las demás troncales previstas, el sistema debe mejorar sustancialmente su sostenibilidad financiera.

3.3.4 Resultados Financieros de los Agentes del SITP

En esta sección se consolidan los estados financieros de los agentes del SITP desde 2009 (inicio de implementación) hasta 2014, para determinar su situación y sus resultados financieros (Cuadros 22 y 23).

Cuadro 22
Consolidado de los Resultados Financieros de los Agentes del SITP
2009 – 2014

Millones de pesos corrientes

RESULTADOS FINANCIEROS	2009	2010	2011	2012*			2013			2014		
	FASES I Y II	FASES I Y II	FASES I Y II	FASES I Y II	FASE III Y ZONAL	SITP (Fs. I, II, III y Zonal)	FASES I Y II	FASE III Y ZONAL	SITP (Fs. I, II, III y Zonal)	FASES I Y II	FASE III Y ZONAL	SITP (Fs. I, II, III y Zonal)
Ingresos operacionales	669.307	750.845	752.521	901.366	37.925	939.291	953.561	400.395	1.353.956	774.900	1.000.880	1.775.780
Gastos operacionales	544.160	639.774	684.360	766.817	48.255	815.073	861.521	474.445	1.335.966	702.285	1.098.002	1.800.287
Utilidad (pérdida) operacional	125.147	111.072	68.161	134.549	-10.330	124.219	92.041	-74.050	17.990	72.615	-97.121	-24.507
Otros ingresos (no operacionales)	42.417	37.413	51.952	140.778	4.434	145.211	494.535	20.023	514.557	695.103	45.697	740.801
Otros gastos (no operacionales)	82.579	60.968	43.384	154.442	13.033	167.475	461.335	44.554	505.889	690.656	96.899	787.555
Ingresos (gastos) no operacional	-40.162	-23.555	8.568	-13.664	-8.599	-22.264	33.200	-24.532	8.668	4.447	-51.201	-46.755
Utilidad (pérdida) antes de impuesto	84.986	87.517	76.728	120.884	-18.929	101.955	125.241	-98.582	26.658	77.061	-148.323	-71.261
Impuesto de Renta y Complementarios	13.144	15.698	18.600	29.756	29	29.785	41.944	1.161	43.105	29.969	510	30.480
Utilidad del Ejercicio	71.841	71.819	58.128	91.128	-18.958	72.170	83.297	-99.744	-16.447	47.092	-148.833	-101.741
Margen de Utilidad												
Operacional	18,70%	14,79%	9,06%	14,93%	-27,24%	13,22%	9,65%	-18,49%	1,33%	9,37%	-9,70%	-1,38%
Neto	10,73%	9,57%	7,72%	10,11%	-49,99%	7,68%	8,74%	-24,91%	-1,21%	6,08%	-14,87%	-5,73%

Fuente: Estados Financieros de los Agentes del SITP (Operadores Troncales, de Alimentación, Zonales y Resto del sistema).

* A partir de Agosto de 2012 entra a operar la fase III y los operadores zonales

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales - Contraloría de Bogotá.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Al agrupar los estados de resultados de los agentes del sistema, se encuentra que las fases I y II originaron utilidades operacionales en cada uno de los años de estudio, acumulando \$603.583 millones, contrario a la fase III que desde su comienzo arrojó pérdidas operacionales que han venido creciendo paulatinamente hasta acumular \$181.502 millones.

Esta situación expresada en términos de márgenes de utilidad operacional muestra que si bien las fases I y II en términos absolutos produjeron utilidades durante el período de análisis, sus márgenes de utilidad operacional descienden año a año, debido a que sus ingresos operacionales se vieron afectados con la entrada en operación de la fase III, fue así que de 2012 a 2014 estas fases disminuyeron notoriamente sus márgenes de utilidad, pasando de 14,93% en 2012 a 9,37% al final de 2014. Por su parte la fase III, si bien desde su inicio viene mejorando sus márgenes operacionales, estos han sido negativos en cada año pasando de -27,24% en 2012 a -9,70% en 2014.

En cuanto a la utilidad neta (del ejercicio) que registra el resultado de las operaciones bien sea que estén o no relacionadas con el objeto social, tuvieron un comportamiento similar al de la utilidad operacional de las fases I y II aun cuando en menor proporción; en la fase III el comportamiento también fue similar al operacional pero en mayor magnitud, debido al resultado negativo de otras actividades (ingresos y gastos no operacionales) que no tienen relación directa con el objeto social de estas entidades y que además les generaron impuestos afectando aún más su situación financiera y su patrimonio.

Adicionalmente, al considerar el acumulado de los resultados del SITP, durante el período 2009-2014 a pesos constantes (de 2014) y al determinar sus márgenes de utilidad, se tiene que las fases I y II arrojaron utilidad operacional y neta de 12,70% y 8,87% respectivamente, mientras que contrariamente durante 2012-2014 la fase III originó pérdidas operacionales y netas de 12,69% y 18,70%. Al sumar el acumulado de las tres fases y la operación zonal, SITP completo, se resume que aunque el SITP no haya presentado desde su inicio de implementación resultados financieros boyantes, el acumulado durante los años 2009-2014 en pesos constantes de 2014, arroja márgenes de utilidad operacional y neta de 7,10% y 2,79% respectivamente (Cuadro 23).

Todos los operadores de la fase III registraron pérdidas operacionales y netas durante el periodo analizado: los operadores troncales agruparon el 43,57% de estas pérdidas y los zonales el 56,43%. En valor absoluto las empresas con mayores pérdidas acumuladas fueron: Gmovil S.A.S. \$55.418 millones, Este es mi

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Bus S.A.S. \$45.649 millones, Masivo Capital S.A.S. \$40.167 millones y Consorcio Express S.A.A. \$38.472 millones (tuvo los resultados menos negativos); las que presentan con mayor monto acumulado de pérdidas no son necesariamente las de menores resultados financieros, en esto incide el tamaño de la empresa, el manejo eficiente de los recursos disponibles, el comportamiento de la demanda y el de los gastos, entre otros, por eso los márgenes de utilidad neta de los operadores mencionados, fueron en su orden: -26,32%, -50,17%, -24,62% y -9,17% (Cuadro 24).

Cuadro 23
Consolidado de Resultados Financieros de Agentes del SITP
(Acumulado Fases I y II 2009-2014 y Fase III 2012-2014)

Millones de pesos de 2014

RESULTADOS FINANCIEROS	ACUMULADO 2009-2014		
	FASES I Y II	FASE III Y ZONAL 2012*-2014	SITP (Fs. I, II, III y Zonal)
Ingresos operacionales	5.148.914	1.456.006	6.604.920
Gastos operacionales	4.495.230	1.640.803	6.136.033
Utilidad (pérdida) operacional	653.684	-184.798	468.886
Otros ingresos (no operacionales)	1.503.885	71.138	1.575.023
Otros gastos (no operacionales)	1.543.163	156.856	1.700.019
Ingresos (gastos) no operacional	-39.278	-85.718	-124.996
Utilidad (pérdida) antes de impuesto	614.406	-270.516	343.891
Impuesto de Renta y Complementarios	157.880	1.745	159.625
Utilidad del Ejercicio	456.526	-272.261	184.265
Margen de Utilidad			
Operacional	12,70%	-12,69%	7,10%
Neto	8,87%	-18,70%	2,79%

Fuente: Estados Financieros de los Agentes del SITP.

* A partir de Agosto de 2012 entra a operar la fase III y los operadores zonales

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales - Contraloría de Bogotá.

Cuadro 24
Utilidad (Pérdida) de los Operadores de la Fase III 2012-2014

Millones de pesos corrientes

OPERADORES	2012		2013		2014		ACUMULADO 2012-2014	
	UTILIDAD/PÉRDIDA NETA	MARGEN DE UTILIDAD NETA						
FASE III								
Consorcio Express S.A.A.	-1.210	-6,01%	-12.219	-11,42%	-25.043	-8,56%	-38.472	-9,17%
COOBUS S.A.S.			-16.148	-86,83%	-6.537	-55,50%	-22.685	-74,68%
GMOVIL S.A.S.	-9.003	-88,54%	-21.224	-33,58%	-25.191	-18,36%	-55.418	-26,32%
Total	-10.213	-33,70%	-49.591	-26,26%	-56.771	-12,86%	-116.575	-17,65%
ZONALES								
Masivo Capital S.A.S.	-1.508	-198,77%	-7.815	-25,34%	-30.844	-23,45%	-40.167	-24,62%
ETIB S.A.S.	-2.468	-268,18%	-17.245	-49,06%	-9.836	-7,94%	-29.549	-18,47%
TRANZIT S.A.S.	-2.239	-222,10%	51	0,24%	-13.569	-19,71%	-15.757	-17,30%
EGOBUS S.A.S.	-250	-58,17%	-5.270	-63,19%	-5.841	-243,30%	-11.362	-101,71%
Este es mi Bus S.A.S.	-1.750	-225,69%	-18.089	-80,89%	-25.810	-38,04%	-45.649	-50,17%
SUMA S.A.S.	-530	-16,82%	-1.785	-9,27%	-6.161	-10,91%	-8.476	-10,75%
Total	-8.745	-124,13%	-50.153	-36,57%	-92.062	-20,41%	-150.960	-25,36%

Fuente: Estados Financieros de los Operadores Troncales de la Fase III y de los Operadores Zonales

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En lo que se refiere a esta situación financiera, en el Informe de Gestión del año 2013 de TRANSMILENIO S.A. se afirma: “...las pérdidas netas han venido aumentando como resultado de los mayores costos financieros, producto del aumento en los desembolsos de los créditos que han crecido significativamente en el 2013, destinados a atender los requerimientos de inversión en la compra de flota, disponer de capital de trabajo y del pago del capital de algunos créditos a los cuales ya se les ha terminado el periodo de gracia, haciendo más exigente los requerimientos de liquidez. Tal como se esperaba en esta etapa del proceso de implementación del SITP”.

Dado lo anterior, es necesario tener en cuenta que los operadores de la fase III llevan relativamente poco tiempo operando, los problemas financieros de Coobus y Egobus han afectado la eficiencia de todo el sistema, como se comentó anteriormente, y la implementación del sistema aún no se ha concretado en su totalidad como estaba previsto; por lo tanto y por lo pronto lo más probable es que estos operadores continúen su gestión en la búsqueda de su punto de equilibrio, requisito para detener sus pérdidas netas y comenzar a generar unos márgenes de utilidad acordes con sus expectativas, pues sus contratos son de largo plazo y así mismo deben ser sus proyecciones.

3.3.5 Resultados Financieros de Transmilenio S.A.

Aunque los resultados financieros de TRANSMILENIO S.A. fueron consolidados dentro del ejercicio anterior para determinar la sostenibilidad de todo el sistema, enseguida se abordarán por separado, por cuanto esta entidad juega un papel primordial como ente gestor del SITP; se desempeña como entidad pública, y aunque si bien fue constituida como una sociedad por acciones, es propiedad de entidades distritales y la justificación última de su existencia es su rendimiento social, a diferencia de los criterios de rendimiento de los agentes privados, sin embargo esto no se contradice con la coordinación y la integración del sistema, competencia del gestor .

Es decir, TRANSMILENIO S.A. -TM- por su forma legal, goza de autónoma e independencia para administrar los aportes de capital para la implementación del SITP, principal característica de las sociedades por acciones. Sin embargo, por la naturaleza de sus funciones y el origen de su capital, TMSA es una entidad pública.

Al observar los resultados financieros de TM bajo la óptica aplicada a los demás agentes del sistema, se encuentra que durante el período de implementación del

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

sistema, los puntos de equilibrio (autosostenibilidad) y los márgenes de utilidad de la entidad superan a los del total sistema (Cuadro 25).

Cuadro 25
Resultados Financieros de Transmilenio S.A. - Años 2009-2014

Millones de pesos corrientes

RESULTADOS FINANCIEROS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Acumulado 2009 - 2014
Ingresos operacionales	47.142	55.434	52.997	106.696	114.010	130.791	507.072
Gastos operacionales	43.646	52.497	52.102	82.052	113.210	119.696	463.203
Utilidad (pérdida) operacional	3.496	2.937	896	24.644	800	11.095	43.869
Otros ingresos (no operacionales)	4.876	2.943	4.345	105.512	420.563	625.889	1.164.128
Otros gastos (no operacionales)	4.651	1.133	373	103.504	410.335	649.939	1.169.934
Ingresos (gastos) no operacional	225	1.809	3.972	2.009	10.229	-24.050	-5.806
Utilidad del Ejercicio	3.721	4.746	4.868	26.653	11.029	-12.954	38.063
MARGEN DE UTILIDAD							
Operacional	7,42%	5,30%	1,69%	23,10%	0,70%	8,48%	8,65%
Neto	7,89%	8,56%	9,19%	24,98%	9,67%	-9,90%	7,51%
TASA DE EQUILIBRIO	1,08	1,06	1,02	1,30	1,01	1,09	1,09

Fuente: Estados Financieros TMSA. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales - Contraloría de Bogotá

Cabe resaltar que TM viene operando desde finales de 1999, diez años después inicia la implementación del SITP, para ese momento la entidad ya había surtido un proceso administrativo dentro del sector, de ajustes y avances en la coordinación y control operativa del transporte masivo, de modificaciones en su porcentaje de participación en los ingresos del sistema, de acumulación de experiencia en gestión de transporte público masivo, entre otros, por lo cual al recibir la función de gestor del SITP ya había alcanzado el equilibrio financiero, sin embargo solamente lo supera (1,30) en 2012 con la entrada en operación de la fase III, cuando aumentaron notoriamente sus ingresos operacionales con la entrada de nuevas troncales, con las transferencias de recursos del Distrito Capital para amparar los compromisos contractuales de implementación del SITP y para cubrir el diferencial tarifario. Sin embargo, en promedio esta tasa estuvo cerca del equilibrio (1,09).

En términos de rentabilidad operacional, durante el período de implementación siempre se generaron márgenes positivos y su comportamiento fue similar en 2012 al de su punto de equilibrio, quiere decir que TM cubrió la totalidad de sus gastos operacionales con sus ingresos operacionales, cumpliendo con el principio económico de buscar el equilibrio entre sus ingresos y sus costos (autosostenibilidad) contemplado en la creación de esta entidad. Con relación a la rentabilidad neta, la cual generalmente se encuentra por encima de la rentabilidad de operación, en 2014 pasó de lograr un margen de utilidad neto de 9,67% a uno de -9,90% (tuvo pérdida neta de \$12.954 millones), ocasionado por el aporte que TM tuvo que hacer para el diferencial tarifario que debió ser cubierto por el Distrito Capital.

4. EFECTOS FISCALES PARA EL DISTRITO CAPITAL

La construcción e implementación del SITP para la ciudad ha representado un gran esfuerzo para el Distrito y para la nación; además, en los últimos años ha hecho aportes para cubrir las necesidades del sistema por diferenciales en tarifas, lo cual incluye recursos para atender población especial (subsidios).

En la primera parte de este capítulo se presentan los recursos aportados mediante el convenio con la nación para el desarrollo del sistema de transporte masivo, seguidos de una mirada general al comportamiento del presupuesto de la empresa Transmilenio S.A. desde su creación hasta la vigencia 2014, la inversión acumulada en infraestructura; y en una segunda parte se presenta en detalle los recursos adicionales aportados para mantener el sistema.

4.1 Recursos Aportados por la Nación y el Distrito

4.1.1 Convenio Nación-Distrito

Desde finales de la década de los noventa, la nación y el Distrito firmaron un convenio para impulsar el desarrollo del Sistema Integrado de Transporte Masivo. En una primera instancia se hicieron estudios para determinar el diseño conceptual del SITM, el pre-diseño de la Primera Línea Metro y su evaluación técnica, económica, y de impacto ambiental y financiero. El Conpes 2999 de 1998 emitió 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.

No obstante, dos años después con la premisa establecida de que la PLM no puede generar presión fiscal ni financiera sobre el gobierno central, se decide optar por el Sistema Transmilenio (Conpes 3093 de 2000). A partir de allí el convenio entre la nación y el Distrito ha tenido diversos ajustes para precisar los montos a financiar y los compromisos de las partes (Anexo 4).

Los aportes de la nación se financian en mayor medida con recursos de crédito de la banca multilateral, además, se estableció un cronograma de aportes hasta el año 2016, respaldados en vigencias futuras, que en primer término fueron para el periodo 2001-2006 y luego se extendieron de 2007 a 2016. También se dio la posibilidad de titularizar las vigencias futuras para la construcción de la fase III (2011-2016).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el Cuadro 26 se muestra la programación de aportes de la nación y el Distrito según el convenio y los desembolsos hasta diciembre de 2014. En total la nación ha desembolsado \$3.9 billones que corresponden al 89,7% de sus compromisos, y el Distrito \$2.4 billones que equivale al 80% de su aporte, para un total de \$6.2 billones, con un cumplimiento del convenio del 85%. Hasta ahora la nación participa con el 61,6% de los aportes y el Distrito con el 38,4%.

El balance que efectúa el Departamento Nacional de Planeación⁹⁹ de la Inversión de la nación en el programa de Transporte Urbano (Cuadro 27) hasta el año 2014 es de \$7.3 billones, de los cuales \$6.6 billones en Sistemas Integrados de Transporte Masivo-SITM¹⁰⁰ y \$657.671 millones en Sistemas Estratégicos de Transporte Público- SETP¹⁰¹.

Cuadro 26
Aportes de la Nación y el Distrito al Sistema de Transporte Masivo

Millones de pesos

Vigencia	Nación			Distrito Capital		
	Aportes *	Desembolsos	% Desemb.	Aportes *	Desembolsos	% Desemb.
2000	206.216	206.216	100,0	0	0	
2001	123.941	123.941	100,0	148.248	150.007	101,2
2002	152.239	152.239	100,0	152.695	150.736	98,7
2003	205.764	205.764	100,0	157.275	165.114	105,0
2004	230.887	230.598	99,9	161.994	180.952	111,7
2005	197.193	197.193	100,0	166.855	205.959	123,4
2006	245.559	245.559	100,0	171.860	194.915	113,4
2007	306.635	306.635	100,0	177.016	186.638	105,4
2008	309.861	309.861	100,0	182.326	176.254	96,7
2009	377.787	413.332	109,4	187.796	182.362	97,1
2010	344.469	344.469	100,0	193.429	200.603	103,7
2011	359.959	186.853	51,9	199.233	200.390	100,6
2012	314.913	314.913	100,0	205.210	205.874	100,3
2013	318.244	318.244	100,0	211.367	216.723	102,5
2014	316.273	316.273	100,0	217.706	0	
2015	317.222	0		224.238	0	
2016	80.121	0		230.966	0	
Totales	4.407.283	3.872.090	87,9	2.988.214	2.416.527	80,9

* Perfil de aportes del convenio y otros sí, con corte a 31 de diciembre de 2014

Fuente: Ministerio de Transporte

⁹⁹ Departamento Nacional de Planeación- DNP. Presentación ¿Cuál es el Estado Actual de la Política de Transporte Urbano?. Febrero de 2015.

¹⁰⁰ SITM en municipios con poblaciones superiores a \$600.000 habitantes, son sistemas que buscan satisfacer alta demanda, Sistemas tronco-alimentados que operan con vehículos articulados, padrones y busetones. Deben contar con sistema de recaudo unificado y centro de control de la operación, cuentan con portales y estaciones intermedias.

¹⁰¹ SEPT para municipios con poblaciones entre 250.000 y 600.000 habitantes. creación y recuperación del Espacio Público, buscar combatir fenómenos de informalidad e ilegalidad, operan con vehículos busetones y microbuses. Implican sistema de recaudo unificado, centro de control de tránsito y transporte, paraderos y terminales de cabecera. En general reorganizan el transporte colectivo. (Ministerio de Transporte Decreto 3422 de 2009).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La ciudad de Bogotá ha recibido aportes de la nación por \$3.9 billones, que equivalen al 58,7% del total de la inversión en SITM, Cali ha recibido un poco más de \$1 billón, es decir el 16,3%, le siguen Medellín con el 5,8%, Bucaramanga el 5,7% y Barranquilla 5,6%. Para Soacha, que es la prolongación de la troncal NQS, se aportaron \$89.106 millones.

Cuadro 27
Inversión de la Nación en el Programa de Transporte Urbano
Millones de pesos

SITM	Hasta 2014	De 2015 en adelante	SEPT	Hasta 2014	De 2015 en adelante
Bogotá	3.905.289	384.903	Armenia	55.180	87.209
Cali	1.082.193	164.348	Montería	128.285	46.758
Barranquilla	372.064	52.312	Pasto	143.976	95.536
Bucaramanga	377.041	28.296	Popayán	73.505	111.802
Medellín	384.456	77.942	Santa Marta	95.938	142.700
Cartagena	294.419	Por definir	Sincelejo	76.324	36.347
Pereira	151.148	Por definir	Valledupar	82.278	103.131
Soacha	89.106	Por definir	Neiva	2.184	170.846
Total	6.655.716	707.802	Total	657.671	794.330

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Nacional.

Como se mencionó en el Capítulo 2 falta definir el flujo de los aportes que realizará la nación para la ampliación del Sistema Integrado de Transporte Público y el metro de Bogotá, con el ajuste del convenio actual o la firma de un nuevo convenio.

4.1.2 Comportamiento del Presupuesto de Transmilenio S.A.

En el Anexo 5 se muestra el comportamiento del recaudo y la ejecución de la empresa Transmilenio desde su creación en 1999¹⁰². Como se observa la operación del sistema comenzó a partir de 2001 y los ingresos pasaron de \$75 mil millones en el primer año a alrededor de \$1 billón en los últimos años¹⁰³ (Gráfica 12).

Los recaudos por participaciones¹⁰⁴ sobre los ingresos del sistema han crecido con la operación, pasando de cerca de \$2.800 millones en 2001 a \$92.400 millones en 2014, y dentro del total del ingreso su participación creció de 3,8% a 9,8%. Los otros

¹⁰² Concejo de Bogotá. Acuerdo 4 de 1999

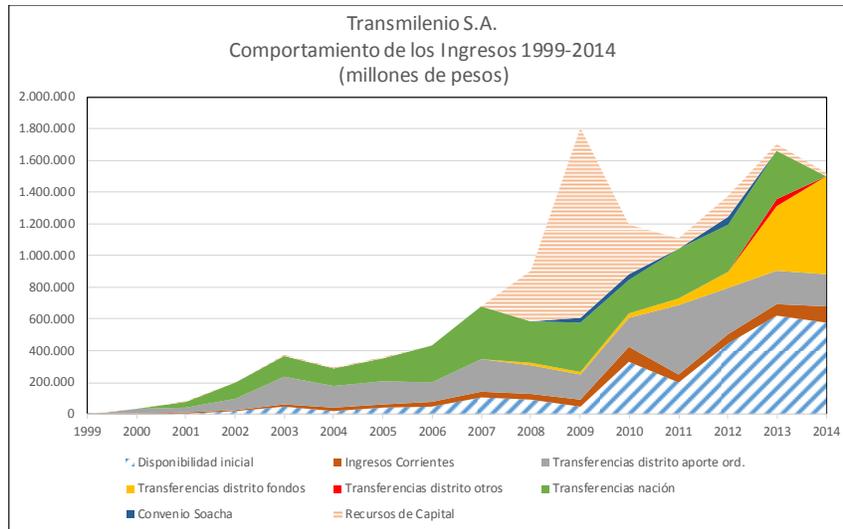
¹⁰³ El presupuesto de Transmilenio, como se verá más adelante está constituido por el presupuesto corporativo en donde se manejan los recursos propios, su funcionamiento, la operación y control del sistema y el presupuesto de gestión de infraestructura que tiene recursos de destinación específica para este propósito.

¹⁰⁴ Actualmente conformados por 4% sobre el fondo principal del Sistema Transmilenio fases I y II, 4% sobre el fondo principal del sistema integrado de transporte público-SITP, 3,53% de los ingresos de nuevos operadores en fase II, 2,5% operadores troncales fase I (Express del Futuro y Metrobus) por vinculación de flota adicional.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ingresos de explotación (publicidad y arrendamiento de espacios) aunque han ido creciendo, no son significativos para la entidad, apenas se llegó a \$9.500 millones en 2014.

Gráfica 12



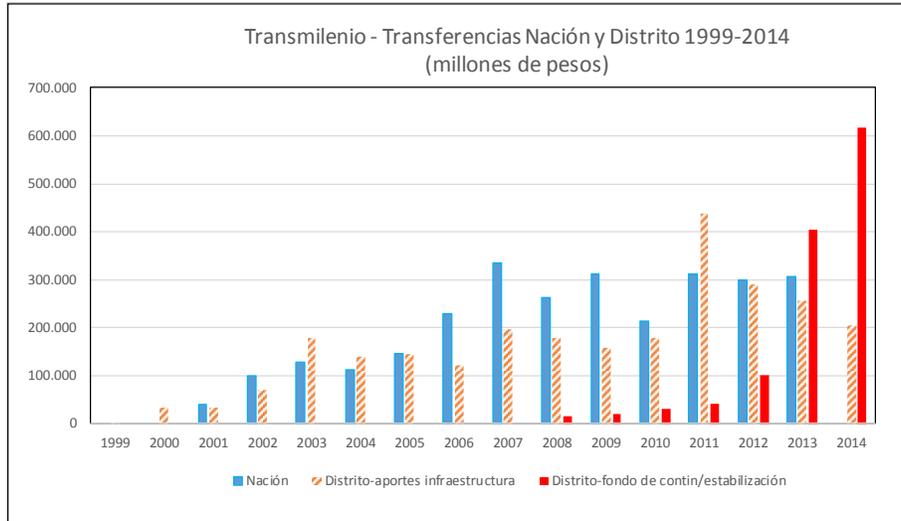
En la Gráfica 13 se puede observar el flujo de recursos de transferencias recibidas por Transmilenio S.A. Las transferencias de la nación destinadas a la infraestructura del sistema, aunque generalmente ha presentado rezago y en cada año se recibe parte de los recursos de la vigencia anterior y de la actual, se puede decir que se han venido recibiendo de acuerdo con la programación del convenio de cofinanciación¹⁰⁵. En 2014 no se recaudaron las transferencias de la nación por \$316.273 millones, pero se registraron como reconocimientos, recursos que entraron efectivamente a comienzos de 2015.

En los recursos transferidos por la Administración Central se ha presentado un crecimiento significativo, dado que además del aporte ordinario destinado al desarrollo de infraestructura, las transferencias que cubren el déficit del sistema aumentaron de \$15.000 millones en 2008 a \$618.000 millones en 2014¹⁰⁶. En los dos últimos años los recursos destinados al fondo de estabilización y de contingencias, superaron los recursos para el desarrollo de la infraestructura del sistema.

¹⁰⁵ El aporte de la nación por la vigencia 2000 se registra en IDU, a partir de 2001 los aportes se registran en Transmilenio

¹⁰⁶ Los recursos recibidos en 2011 por \$40.000 millones para el fondo de estabilización se cambiaron de destinación (ver sección 4.2).

Gráfica 13



Fuente: Estadísticas Fiscales. Informes de ejecución de Transmilenio

Los recursos de capital generalmente no han sido representativos dentro de la estructura de ingresos. Sin embargo, en los últimos años se destacan varios hechos: en el comienzo de 2009 la empresa firmó con la Secretaría de Hacienda un contrato de endeudamiento por \$300.000 millones¹⁰⁷, de los cuales se recibieron efectivamente \$296.843 millones; suma destinada al pago de las obligaciones adquiridas mediante contratos de crédito de corto plazo con la banca comercial para la fase III. Al cierre de 2009 se pagó la totalidad de la deuda. Esta operación se hizo como mecanismo temporal, mientras ingresaban los recursos de titularización de las vigencias. Como se mencionó, en el convenio entre la nación y el Distrito se autorizó para la financiación de la construcción de las troncales de la fase III (calle 26 y carrera 10) la titularización de recursos provenientes de vigencias futuras no comprometidas¹⁰⁸. Entre los inversionistas están fondos de pensiones, compañías de seguros, fiduciarias, bancos y comisionistas. La mayor parte de los recursos de esta operación ingresaron en los años 2009 con \$876.662 millones y 2010 con \$271.457 millones (ver Anexo 4).

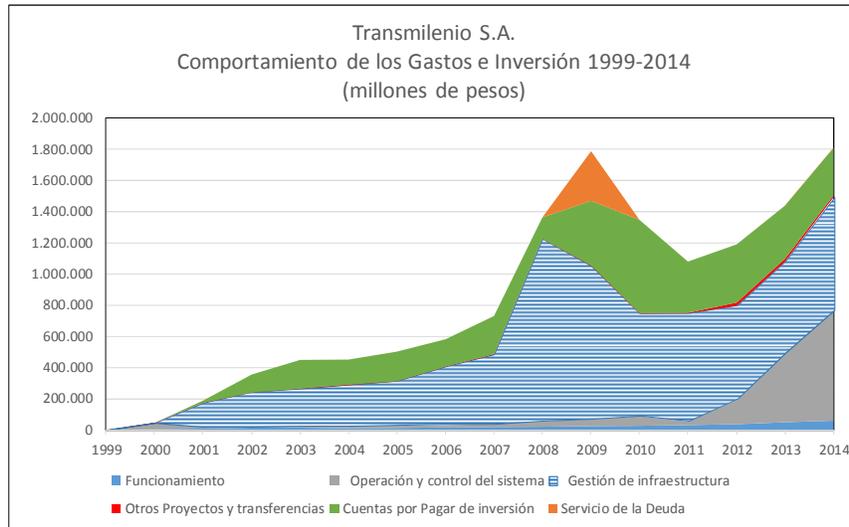
¹⁰⁷ Crédito de presupuesto por autorizado por el CONFIS

¹⁰⁸ Con esta finalidad se constituyó el patrimonio autónomo Fase III mediante un contrato de fiducia mercantil irrevocable de administración y fuente de pago entre Transmilenio y Fiduciaria Bancolombia, para actuar como emisor de títulos y para proveer liquidez para el desarrollo del proyecto de construcción de las troncales de la carrera 10 y calle 26 del sistema Transmilenio correspondientes a la fase III, entre cuyas finalidades están: recibir de la nación y el Distrito las sumas en que se materialicen los derechos económicos y sus ajustes; ser el emisor de los títulos; recibir los recursos de las emisiones; servir de fuente de pago de las emisiones; realizar las inversiones permitidas; y realizar los pagos a los contratistas, interventores y titulares de predios

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el comportamiento de los gastos (Gráfica 14), se destaca que los de funcionamiento, aunque han crecido con el sistema, se han mantenido proporcionalmente entre el 3% y 4% del total de la ejecución de cada vigencia¹⁰⁹.

Gráfica 14



En cuanto al proyecto de operación y control del sistema, entre 2001 y 2011 se había mantenido con una participación cercana al 4% de la ejecución, sin embargo, en los tres últimos años (2012 a 2014) ha representado el 20%, 40% y cerca del 50% del total de la ejecución, en razón a los recursos destinados al fondo de estabilización tarifaria, a los cuales se hará referencia en detalle en el punto 4.2.

En el proyecto de gestión de infraestructura, financiado con recursos del convenio nación-distrito, se han ejecutado \$7.4 billones desde el año 2001, la mitad de esta inversión se concentró en el periodo 2008-2011. Al proyecto de comunicación y capacitación a los usuarios del sistema se destinaron \$61.6 mil millones desde la creación de la empresa, de los cuales \$42 mil millones se ejecutaron entre 2012 y 2014, y al proyecto de modernización y fortalecimiento institucional \$16.3 mil millones.

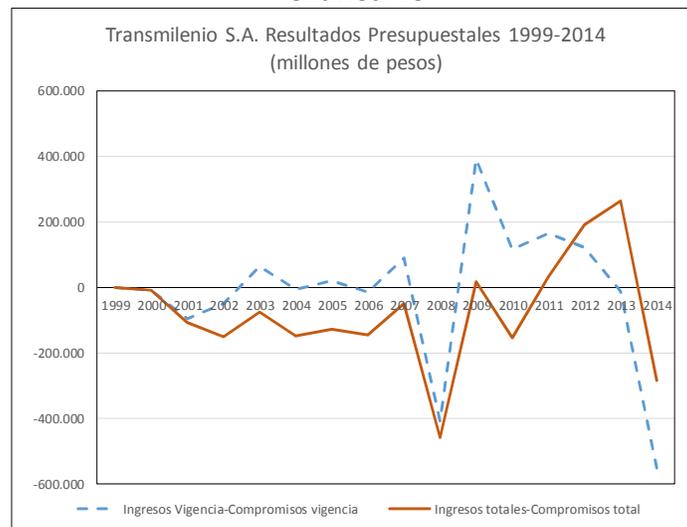
En la Gráfica 15 se muestra el resultado presupuestal de cada vigencia, el cual generalmente ha sido deficitario. Se observa que, tanto considerando los ingresos de cada vigencia frente a los compromisos, como si se tiene en cuenta la

¹⁰⁹ Sin tener en cuenta cuentas por pagar.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

disponibilidad inicial en los ingresos, y en los compromisos las cuentas por pagar, se aprecia que los mayores déficits se presentaron al finalizar los años 2008 y 2014. En 2008 por la asunción de compromisos para la fase III, dado que el proceso de titularización se llevó a cabo a partir de 2009, y en 2014 por el no recaudo de los aportes de la nación presupuestados.

Gráfica 15



Fuente: Estadísticas Fiscales-Informes de ejecución presupuestal de Transmilenio 1999-2014
Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales

Para el periodo específico de análisis de este informe 2009-2014, se presenta el comportamiento del recaudo y la ejecución tanto para el presupuesto corporativo como para el presupuesto de gestión de infraestructura.

El presupuesto corporativo (Cuadro 28) se financia con: los recursos de explotación, (participaciones y los otros ingresos colaterales); las transferencias de la Administración Central para los fondos de compensación y de estabilización tarifaria y para el inicio del SITP, rendimientos financieros y recursos por venta de certificados de reducción de emisiones¹¹⁰. Los gastos, corresponden al funcionamiento de la entidad, y a los proyectos de control y operación del sistema, capacitación y fortalecimiento institucional.

¹¹⁰ En el capítulo 5 se detallan los ingresos recibidos por los certificados de reducción de emisiones-CER

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuadro 28

Transmilenio S.A. - Corporativo
Ejecución Presupuestal 2009-2014

millones de pesos

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Disponibilidad Inicial	24.683	28.581	30.615	61.722	90.487	63.186
Ingresos						
Participaciones y otros de explotación	46.420	55.268	49.418	55.597	72.503	101.939
Distrito-fondo de conting y estabilización	20.000	30.000	40.000	100.000	404.872	618.000
Distrito -otros (1)	0	0	0	45.854	5.104	0
Recursos de Capital (2)	4.393	1.278	2.491	3.004	9.258	1.823
Total ingresos vigencia	70.813	86.546	91.909	204.454	491.737	721.762
Total ingresos + dispon inicial	95.496	115.127	122.523	266.175	582.223	784.947
Gastos						
Funcionamiento	23.545	25.648	29.770	36.022	47.771	58.742
vigencia	20.771	22.854	26.345	31.875	42.145	52.273
cuentas por pagar	2.774	2.793	3.425	4.147	5.625	6.469
Inversión	57.641	77.199	41.368	189.854	505.710	747.506
Operación y control	43.129	62.505	23.347	157.170	445.523	707.828
Capacitación y comunicación	3.062	2.207	1.901	16.999	14.475	10.595
Fortalecimiento Institucional	564	1.208	1.029	2.469	1.111	1.575
Cuentas por pagar	10.886	11.278	15.091	13.218	44.602	27.508
Total gastos vigencia	67.526	88.775	52.622	208.512	503.253	772.271
Total gastos + cuentas por pagar	81.186	102.846	71.139	225.876	553.481	806.248
Ingresos vigencia-Compromisos vigencia	3.287	-2.228	39.287	-4.058	-11.517	-50.509
Ingresos totales-Compromisos total	14.310	12.281	51.385	40.299	28.742	-21.301
Recaudo/compromisos vigencia (sin cxp)	104,9	97,5	174,7	98,1	97,7	93,5
Recaudo+disp ini/comprom.(con cxp)	117,6	111,9	172,2	117,8	105,2	97,4

Fuente: Estadísticas Fiscales Transmilenio. Informes de Ejecución Presupuestal e Informes de Gestión

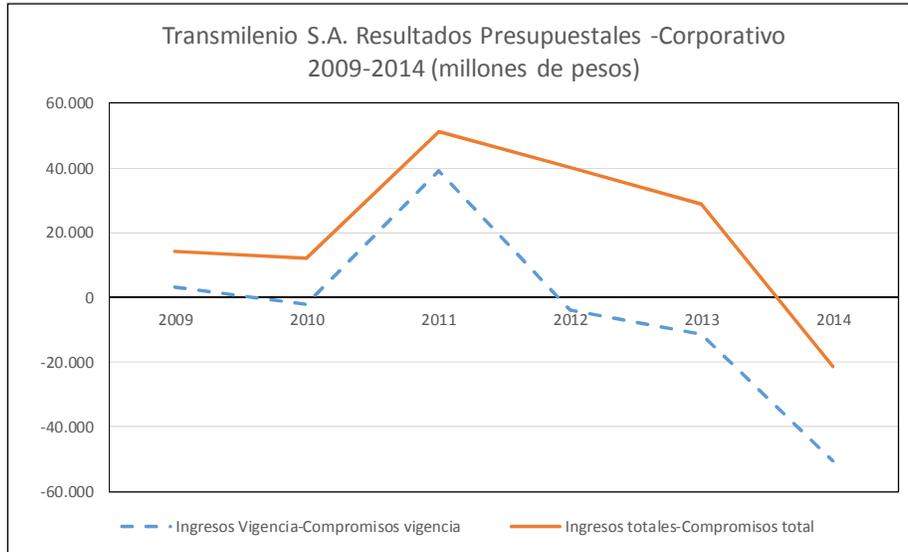
Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales

(1) Recursos para la Operación del SITP y (2) Rendimientos, ventas de CER y devoluciones

Los resultados presupuestales corporativos (Cuadro 28 y Gráfica 16) muestran que los recaudos de la vigencia fueron insuficientes para cubrir los compromisos adquiridos en los años 2010 y 2012-2014; pero si se toma en cuenta la disponibilidad inicial y las cuentas por pagar, ha existido superávit excepto en 2014, esto en razón a que los recursos recibidos por transferencias para el fondo de estabilización por \$618.000 millones fueron menores a los que debió girar la entidad con este propósito (\$647.800 millones)¹¹¹.

¹¹¹ Estos se registran en el proyecto de operación y control del sistema.

Gráfica 16



Fuente: Estadísticas Fiscales Transmilenio. Informes de Ejecución Presupuestal e Informes de Gestión
Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales

En el presupuesto para la gestión de infraestructura (Cuadro 29) se tienen los aportes de la nación y el Distrito para la construcción de la fase III-SITP, además, se encuentran los recursos del Distrito para la realización de estudios y diseños de los modos férreos y lo correspondiente al convenio con la nación y el departamento para extender la troncal NQS al municipio de Soacha, los recursos por la titularización que han ingresado desde 2009, rendimientos de los aportes del convenio y otros recursos de capital por cruce de cuentas con empresas de servicios públicos. Todo ello se destina al proyecto de gestión de infraestructura y además en 2009 se cubrió el crédito de presupuesto con la Secretaría de Hacienda.

El resultado presupuestal de la gestión de infraestructura (Cuadro 29 y Gráfica 17) muestra que en general los aportes recibidos han cubierto los compromisos de cada vigencia, excepto en el último año con un déficit de \$501 mil millones. Si se tiene en cuenta la disponibilidad inicial y el rezago presupuestal, este déficit es de \$264 mil millones, los cuales se cubren con los reconocimientos de los aportes de la nación por \$316 mil millones que ingresaron a comienzos de 2015.

Para la vigencia 2015 se presupuestaron \$3 billones en el proyecto de infraestructura, que comprende la ampliación del SITP con construcción de la troncal Av. Boyacá e inicio del proyecto metro, lo cual está pendiente de definición con la nación.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

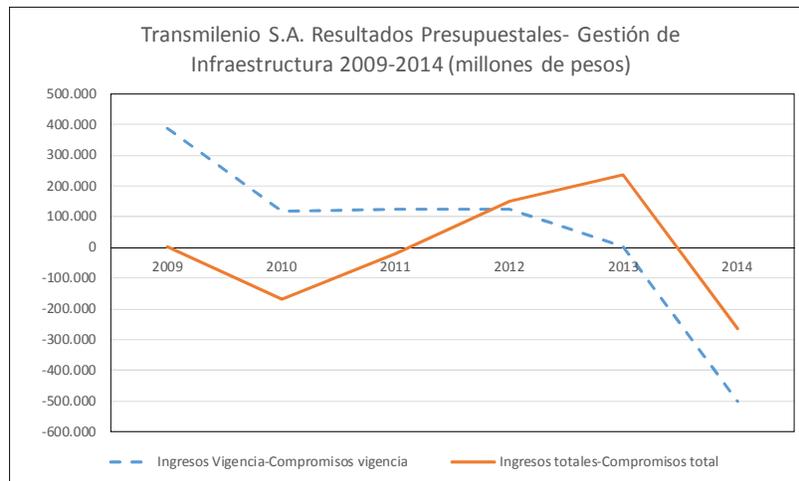
Cuadro 29
Transmilenio S.A. - Gestión de Infraestructura
Ejecución Presupuestal 2009-2014

millones de pesos

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Disponibilidad Inicial	19.664	304.005	168.710	386.225	529.011	514.445
Ingresos						
Otros corrientes	0	38.873	730	0	0	0
Aportes Nación	311.372	211.997	312.812	298.013	307.007	0
Aportes Distrito	157.417	178.652	437.429	244.283	209.071	201.730
Aportes distrito- Modos Férreos	0	0	0	0	41.933	1.596
Convenio Soacha	26.482	33.640	2.818	54.645	0	0
Recursos del Crédito	296.843	0	0	0	0	0
Recursos de titularización	876.662	271.457	4.581	112.896	1.016	928
Rendimientos y Otros recursos de capital	19.288	38.617	59.869	16.876	29.706	19.249
Total ingresos vigencia	1.688.064	773.236	818.239	726.713	588.733	223.503
Total ingresos vig +dispo inicial	1.707.729	1.077.241	986.949	1.112.938	1.117.744	737.949
Gastos						
Servicio de la deuda	317.265	0	0	0	0	0
Amortización	296.843	0	0	0	0	0
Intereses y Comisiones	20.423	0	0	0	0	0
Inversión	1.388.230	1.244.410	1.007.524	962.791	881.036	1.001.951
Gestión de infraestructura	984.333	656.129	693.829	602.977	585.694	724.876
Cuentas por pagar	403.897	588.281	313.695	359.814	295.342	277.075
Total gastos vigencia	1.301.598	656.129	693.829	602.977	585.694	724.876
Total gastos vig+cuentas por pagar	1.705.495	1.244.410	1.007.524	962.791	881.036	1.001.951
Ingresos vigencia-Compromisos vigencia	386.466	117.107	124.410	123.736	3.039	-501.373
Ingresos totales-Compromisos total	2.233	-167.169	-20.575	150.147	236.708	-264.002
Recaudo/compromisos vigencia (sin cxp)	129,7	117,8	117,9	120,5	100,5	30,8
Recaudo+disp ini/comprom.(con cxp)	100,1	86,6	98,0	115,6	126,9	73,7

Fuente: Estadísticas Fiscales Transmilenio. Informes de Ejecución Presupuestal e Informes de Gestión
Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales

Gráfica 17



Fuente: Estadísticas Fiscales Transmilenio. Informes de Ejecución Presupuestal e Informes de Gestión
Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales

4.1.3 Inversión en Infraestructura

En el Anexo 6 se presentan las estadísticas básicas de la infraestructura del sistema según el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU para las 8 troncales existentes (Calle 80, Caracas, Autonorte, Américas, NQS, Suba, Carrera 10 y Calle 26), y las extensiones en los tramos de Eje Ambiental y Calle 6 (en construcción). Además, se cuenta actualmente con 9 portales, 9 patios, 127 estaciones sencillas, 7 estaciones intermedias, 87 puentes peatonales, 2.1 millones de m² de espacio público y 1.027 km-carril construidos.

El total de la inversión en infraestructura para el Sistema Transmilenio, realizada tanto con aportes del Distrito como de la nación, se estima en \$8 billones a pesos de 2014 (Cuadro 30), de los cuales se destinaron a la Fase I \$1.4 billones el 17,7%, en la Fase II \$3.7 billones el 47,1% y para la fase III se han destinado \$2.8 billones el 35,2%. También se registran obras complementarias por \$99 mil millones (pesos de 2014), de los cuales el 66% se destinaron a Fase I en la troncal Autonorte (Anexo 7) y mantenimiento y rehabilitación por 359 mil millones (pesos de 2014), de los cuales el 65% se han destinado a la Fase I, especialmente al mantenimiento en Autonorte y Caracas (Anexo 8). La construcción, las obras complementarias y el mantenimiento, permiten estimar un valor total de la inversión de \$8.4 billones a pesos de 2014.

Cuadro 30

Estimación Valor de Infraestructura en el Sistema de Transporte
Millones de pesos de 2014

Concepto	Valor
Construcción Troncales	
Calle 80	436.767
Caracas	500.262
Eje Ambiental	39.650
Autonorte	443.864
Fase I	1.420.543
Américas	620.633
NQS	2.143.884
Suba	1.008.391
Fase II	3.772.907
Carrera 10	1.142.815
Calle 26	1.551.852
Calle 6	121.505
Fase III	2.816.172
Subtotal construcción	8.009.623
Obras complementarias	99.663
Mantenimiento y Rehabilitación	359.830
Total	8.469.116

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano-IDU (según anexo)

Cálculos: valores expresados en millones de pesos de 2014 según estimación de la Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

4.2 Transferencias del Distrito al SITP

Como se señaló en secciones anteriores, la implementación y operación del SITP debe estar sujeta a ciertos principios económicos, cuya observancia garantiza un adecuado funcionamiento y el mayor provecho para la ciudad y la ciudadanía; de hecho, el sistema debe considerar la capacidad de pago promedio de los usuarios (costeabilidad), la tarifa técnica debe reflejar los costos de operación (equilibrio), los ingresos del sistema deben cubrir tales costos en el tiempo (sostenibilidad), deben contemplarse todos los costos de los servicios y estar abierto a otros sistemas de transporte (integración), y debe ser equitativo (contemplar tarifas para poblaciones específicas).

Bajo este contexto, el SITP es *autosostenible*, si, de manera permanente, los ingresos por venta de pasajes exceden la remuneración de los agentes; en tal caso, los recursos sobrantes aumentarían de manera constante el Fondo de Estabilización Tarifaria – FET; de hecho, este último no sería necesario. La práctica y lo mostrado en la sección 3.1 demuestra que este escenario no es realista; por ello, en el párrafo anterior se toma como principio la *sostenibilidad financiera*.

La sostenibilidad financiera se entiende como un estado deseado en el tiempo, la cual se logra como consecuencia de un saldo positivo entre estados de equilibrio y desequilibrio del sistema; esto es, mayor cantidad de valores positivos que negativos en el diferencial de tarifas (tarifa usuario vs tarifa técnica), como se mostró en (3):

$$\begin{array}{l} (\sum \text{No validaciones } V_j * T_{u\text{SITP}}) \text{ vs } (T_{t\text{SITP}} * P_{p\text{SITP}}) \\ \text{(Ingresos por venta de pasajes vs Remuneración de los agentes) (4)} \\ \text{(A) \hspace{15em} (B)} \end{array}$$

Donde:

V_j = diferentes tipos de validaciones (+/- 7 tipos, incluidos modos férreos para cuando se incorporen).

T_u = tarifa usuario

T_t = tarifa técnica

P_p = pasajeros pagos

Cuando (A) es mayor que (B), se genera un excedente en el sistema que se traslada al FET¹¹²; por el contrario, cuando (B) supera (A), como es habitual, se utilizan los recursos del FET para cubrir la remuneración de los agentes; la sostenibilidad, en

¹¹² Como se señaló arriba, este fondo, al igual que el Fondo de Contingencias (Fases I y II), inició con recursos de base, prestados o garantizados por el Distrito (recursos públicos).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

estas circunstancias, la garantiza los saldos positivos del FET. Para el “Subsistema Transmilenio” (fases I y II), la sostenibilidad fue dada por el aporte inicial del Distrito (préstamo de \$20.000 millones al Fondo de Contingencias), el cual no se ha retornado en su totalidad, se ha capitalizado en el tiempo y se ha usado como equilibrador del subsistema, tal como lo ha señalado la auditoría que ejerce la Contraloría de Bogotá al Gestor del sistema.

De otro lado, como se mostró en secciones anteriores, desde el 2012, para el SITP la función de equilibrio ha estado a cargo del FET¹¹³, el cual se nutre con saldos positivos en el diferencial tarifario y otros conceptos, y se reduce con los negativos; sin embargo, desde el comienzo de la operación del SITP (fase III, junio de 2012), los valores operativos han sido negativos, generados por dos situaciones específicas: de un lado, la decisión de iniciar la operación de manera gratuita (calle 26), soportada en el Decreto 324 de 2012, y de otro, los efectos del modelo tarifario asumido con base en el Decreto 356 de 2012, el cual fija la tarifa plena en \$1.700 pesos, por debajo de lo previsto en decretos anteriores¹¹⁴.

Es importante señalar en este punto, la diferencia conceptual y legal entre lo previsto para las fases I y II, frente a lo estructurado para la fase III (SITP). En efecto, para las primeras fases se esperaba equilibrio con la operación (diferencial tarifario compensado); es decir, un sistema autosostenible¹¹⁵, con unos recursos disponibles (prestados inicialmente por el ente público), para cubrir contingencias (Fondo de Contingencias). En cambio, en la fase III, se habla de sostenibilidad financiera, la cual se apoya en un fondo de estabilización tarifaria (FET), el cual, además del diferencial tarifario, recibe recursos del agente público, para efectuar política social (subsidios) y garantizar la movilidad en la ciudad¹¹⁶.

De hecho, desde el comienzo de la operación del Sistema Transmilenio, los recursos transferidos al sistema (por medio de Transmilenio S.A.), por la Secretaría de Hacienda, sobrepasan el billón y medio de pesos. En efecto, para el Subsistema Transmilenio (Fondo de Contingencias), lo transferido se calcula en \$253.556 millones de pesos, incluidos los \$20.000 millones capitalizados de préstamo inicial

¹¹³ En este fondo concurren los recursos para chatarrización, el diferencial tarifario, el subsidio para sisbenizados y las fluctuaciones en los costos de operación (gasolina, importación de repuestos, etc.).

¹¹⁴ En el Decreto Distrital 680 de 2011, la tarifa se había fijado en \$1.800 pesos; con el Decreto 324 de 2012 se deroga el artículo segundo del anterior, y éste a su vez es derogado por el Decreto 356 de 2012.

¹¹⁵ En los contratos se expresaba “... el sistema Transmilenio fue diseñado como un sistema autónomo en sus flujos y por lo tanto auto-sostenible, con la finalidad de que no requiera en el tiempo de ningún tipo de subsidio externo a la operación, siendo su fuente principal el transporte público de pasajeros, a través del cual deben generarse los niveles de flujos requeridos para remunerar a todos los agentes del sistema...”.

¹¹⁶ En los contratos de concesión del SITP se le denomina “compromiso de pago extendido por el Distrito Capital”; un compromiso unilateral a favor de Transmilenio S.A., el cual opera cuando el ingreso por venta de pasajes es menor a la remuneración de los agentes y los recursos del FET no son suficientes.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

al fondo por parte de Transmilenio S.A.; en tanto que, para el SITP (Fondo de Estabilización Tarifaria), el valor asciende a un poco más de \$1.2 billones, en un período menor a tres años¹¹⁷. Sólo en la vigencia 2014 se transfirió más de medio billón de pesos, tal como se muestra en el Cuadro 31.

Cuadro 31
Transferencias Secretaría Hacienda a fondos del sistema
(millones de pesos)

Años	Fondo contingencias	Fondo Estabilización Tarifaria-FET	TOTAL
2000 ¹	20.000		20.000
2008	15.000		15.000
2009	20.000		20.000
2010	30.000		30.000
2011 ²	00.000	00.000	00.000
2012	68.500	31.500	100.000
2013	89.100	315.772	404.872
2014	00.000	647.800	647.800
2015 (abril) ³	10.956	252.000	262.956
Total	253.556	1.247.072	1.500.628

Fuente: Transmilenio S.A.; Equipo Auditor-sector movilidad, Contraloría de Bogotá.

¹ Aporte inicial de Transmilenio S.A. al fondo; capital e intereses, capitalizados. En el 2004, fueron cancelados, parcialmente, a Transmilenio S.A. \$5.000 millones y en el 2014, \$11.000 millones; Sin embargo, la deuda capitalizada a abril de 2015 se certificó en \$30.956 millones.

² 2008-2011, Valores recibidos por Transmilenio como transferencias Administración Central. En 2011, se cambiaron de uso \$40.000 millones apropiados inicialmente para el FET.

³ Se registra en el Fondo de Contingencias, la parte capitalizada de la deuda inicial.

Como se observa, la operación del SITP ha significado una mayor presión de recursos para la Administración Central de la ciudad, los cuales, además de soportar la política social (subsidios), ayuda a la sostenibilidad del sistema. De hecho, los recursos públicos transferidos al FET han crecido de manera exponencial, desde el inicio de su operación (1.25 billones), en cuantía que, para el mismo período, significó el 8.3% del recaudo tributario acumulado de la ciudad, el 29.7% de lo transferido para inversión por parte de la Administración Central, el 17.4% de lo invertido en forma directa por el sector educación, y el 26.3% de la inversión directa del sector salud.

¹¹⁷ Valores desde julio de 2012 a abril de 2015.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De los recursos transferidos al sistema (FET), por parte de la Administración Central, se utilizaron, del 2012 al 2015, \$22.648 millones para compensar el menor valor cobrado a los grupos poblacionales específicos (subsidios), como se muestra en el Cuadro 32. Esto, debido a que la sumatoria de las validaciones efectuadas por la tarifa usuario correspondiente generan los ingresos con los cuales se cubren los costos medios del sistema (tarifa técnica); si los ingresos son menores, se recurre al FET, el cual, entre otros, se nutre con transferencias.

Cuadro 32
SITP, fase III, subsidios otorgados 2012-III a 2015-I*

Años/Conceptos	2012-III	2013	2014	2015-I
∑Validaciones	5.335.420	77.488.830	296.422.837	108.300.934
∑Valid. Troncal	4.604.514	32.750.391	78.022.519	27.529.169
Valid. Adulto mayor	27.019	293.387	1.673.630	532.542
Descuento hora pico	\$200	\$200	\$200	\$200
Subsidio (\$)	5.403.800	58.677.400	334.726.000	106.508.400
Valid. SISBEN pico			1.586.815	1.277.981
Descuento hora pico			\$796	\$900
Subsidio (\$)			1.263.104.740	1.150.182.900
Valid. SISBEN valle			843.822	756.023
Descuento hora valle			\$796	\$900
Subsidio (\$)			671.682.312	680.420.700
∑Valid. Urbano	735.274	44.738.439	218.400.318	80.771.765
Valid. Adulto mayor	37.949	2.473.796	10.723.980	3.797.890
Descuento	\$150	\$150	\$150	\$150
Subsidio (\$)	5.692.350	371.069.400	1.608.597.000	569.683.500
Valid. SISBEN pico			6.176.073	5.509.788
Descuento pico			\$796	\$900
Subsidio (\$)			4.916.154.108	4.958.809.200
Valid. SISBEN valle			3.822.733	3.227.068
Descuento valle			\$796	\$900
Subsidio (\$)			3.042.895.468	2.904.361.200
TOTAL SUBSIDIO	11.096.150	429.746.800	11.837.159.637	10.369.965.900
ACUMULADO				\$22.647.968.487

Fuente: Transmilenio S.A. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá.
Nota: * Desde tercer trimestre de 2012 a primer trimestre de 2015

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Como se observa, desde 2014 las poblaciones especiales (adultos mayores y beneficiarios SISBEN)¹¹⁸, han empezado a utilizar en mayor medida los servicios del sistema; de hecho, las validaciones de adultos mayores en troncales (hora pico), pasaron del 0.6% a un poco más del 2% de las validaciones troncales totales, en tanto que, representaron cerca del 5% de las validaciones urbanas totales¹¹⁹. La participación de las validaciones de beneficiarios SISBEN (hora pico), aumentó del 2.8% al 6.8%, en los dos últimos años.

Nótese además que, en el primer trimestre de 2015 el valor subsidiado ya se aproximaba a lo registrado en toda la vigencia anterior¹²⁰. No obstante, el subsidio acumulado (agosto de 2012 a marzo de 2015), sólo representa el 1,8% de los recursos transferidos por la Administración Central al FET¹²¹, en el mismo período, lo que supone que la mayor parte de ellos se orientó a cubrir diferencial tarifario negativo, por otras causas.

De otro lado, el sistema también ha recibido recursos públicos vía Transmilenio S.A., a través de los pagos que la empresa ha efectuado por concepto de aseo, vigilancia y mantenimiento de las estaciones, desde el comienzo de la operación del sistema, a pesar que en los contratos (fase I) se estableció que “El Sistema TransMilenio contratará servicios de vigilancia, aseo y mantenimiento para las estaciones, para mantener un nivel de alta calidad en los servicios que preste el Sistema a los usuarios, y fomentar la aceptación de la imagen del Sistema entre la ciudadanía”¹²².

En los contratos de la fase II, al respecto, se estipuló: “9.1 El Sistema TransMilenio contará con los servicios de vigilancia, aseo y mantenimiento para las estaciones, para obtener un nivel de alta calidad...”; pero, precisa: “9.2 Los servicios de aseo y vigilancia de las estaciones de la Fase DOS serán contratados por los operadores troncales de conformidad con lo establecido en el presente contrato de concesión...”, “9.3 El servicio de aseo de las estaciones de la Fase DOS será prestado por los operadores troncales de conformidad con el presente contrato”, y finalmente, “9.4 El servicio de mantenimiento de las estaciones del Sistema estará a cargo de TRANSMILENIO S.A.”.

¹¹⁸ No incluye personas en condiciones de discapacidad ni estudiantes SENA, potenciales beneficiarios.

¹¹⁹ El mayor efecto se notará a partir del 2015, puesto que se prevé beneficiar: 338.505 sisbenizados, con 40 viajes mensuales subsidiados; 17.000 subsidios a estudiantes del SENA (activado en mayo/2015); 293.277 adultos mayores (mayores de 62 años); y 13.000 estudiantes de colegios oficiales (desde el 5 de marzo/2015).

¹²⁰ Adicionalmente, los subsidios otorgados en las troncales del Subsistema TransMilenio (fases I y II), para este trimestre, sumaron \$4.542.800, para los mismos beneficiarios.

¹²¹ A través de Transmilenio S.A.

¹²² Ver Contratos de Concesión fase I y fase II, Título 9, Servicios Conexos, numerales. El Sistema TransMilenio comprendía al Gestor (Transmilenio S.A.), los operadores troncales, los operadores alimentadores, el concesionario del recaudo y la fiducia.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En los contratos de la fase III (SITP), se omitió la cláusula “servicios conexos”, lo que supone que Transmilenio S.A. asume la totalidad de pagos por concepto de vigilancia, aseo y mantenimiento de estaciones. De hecho, en respuesta a reiterados requerimientos por parte de esta contraloría, se adujo que “se omitieron por considerar que no son actividades propias de la operación de transporte”.

Independiente de lo previsto en la cláusula “servicios conexos”, Transmilenio S.A. efectuó pagos por los conceptos señalados anteriormente, los cuales, según ejercicio de auditoría, sumaron \$19.698 millones actualizados a mayo de 2005¹²³; según la misma fuente, del 2008 al 2012, incluyendo servicios públicos, la suma fue de \$82.953.7 millones (para fase I y II), en tanto que de fase III (2012) se asumió \$3.719.8 millones. De igual manera, presupuestó gastos por tales conceptos, del 2012 al 2015, por \$178.493.7 millones; de ellos, el que más afecta los recursos públicos es mantenimiento (se presupuestaron \$110.866.1 millones).

4.3 Efecto Fiscal

Para determinar el total de los recursos netos que ha destinado el Distrito para la infraestructura y operación del SITP (efecto fiscal), en el periodo de estudio 2009-2014, se tomó la ejecución de funcionamiento, el servicio de la deuda y la inversión directa de Transmilenio S.A. en estas vigencias, y se restaron tres ítems que se consideran externos al Distrito: los aportes de la nación, los ingresos provenientes del convenio con el municipio de Soacha, los recursos por titularización y las participaciones que recibe la empresa como gestor del sistema.

Es decir, se consideran como recursos aportados por el Distrito: las transferencias de la Administración Central para infraestructura, para los Fondos de Compensación y de Estabilidad Tarifaria, recursos adicionales para el inicio de la operación de la tercera fase y por parte de Transmilenio, los otros ingresos de explotación y los recursos de capital que son propios de la empresa.

La diferencia entre la ejecución y los recursos externos al Distrito se presenta en el Cuadro 33. Como se observa, el monto total de gastos efectuados a través de Transmilenio S.A. sumó \$6.3 billones para los seis años analizados, de los cuales \$3.1 billones fueron financiados por el Distrito, es decir el 49% de los recursos. Estos se aplicaron principalmente a los proyectos de: operación y control por \$1.4 billones,

¹²³ Como parte del sistema, según la cláusula señalada, sólo le correspondería pagar \$911.4 millones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

capacitación, comunicaciones y fortalecimiento institucional por cerca \$0.06 billones, y \$1.7 billones en gestión infraestructura¹²⁴.

Cuadro 33

Estimación de Recursos Aportados por el Distrito al Sistema Integrado de Transporte Público 2009-2014

Millones de pesos

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Gastos totales							
Funcionamiento vigencia	20.771	22.854	26.345	31.875	42.145	52.273	196.263
Inversión Directa	1.031.088	722.049	720.106	779.613	1.046.802	1.444.874	5.744.532
Operación y control	43.129	62.505	23.347	157.170	445.523	707.828	1.439.502
Capacitación y comunicación	3.062	2.207	1.901	16.999	14.475	10.595	49.239
Fortalecimiento Institucional	564	1.208	1.029	2.469	1.111	1.575	7.955
Gestión de infraestructura	984.333	656.129	693.829	602.977	585.694	724.876	4.247.837
Servicio de la Deuda	317.265						
Subtotal gastos totales (1)	1.369.124	744.904	746.450	811.488	1.088.947	1.497.147	6.258.060
menos financiación otras fuentes							
Aportes Nación	311.372	211.997	312.812	298.013	307.007	0	1.441.201
Convenio Soacha	26.482	33.640	2.818	54.645	0	0	117.585
Recursos de titularización	876.662	271.457	4.581	112.896	1.016	928	1.267.541
Participaciones	41.439	51.526	46.119	50.815	66.819	92.409	349.126
Subtotal otras fuentes (2)	1.255.956	568.620	366.329	516.369	374.842	93.338	3.175.454
Recurso Distrital neto (3)	113.168	176.284	380.121	295.119	714.105	1.403.809	3.082.606
% PIB	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,7	0,3
% Ingreso tributario	2,9	4,2	8,2	5,8	12,9	23,1	10,5
% Sobretasa a la gasolina	37,6	56,2	114,9	88,6	207,6	401,7	156,3
% Inversión Directa Admon Central	3,9	5,7	12,5	9,4	16,4	34,7	15,0

Fuente: Estadísticas Fiscales - Rendición de Cuenta, y DANE: cuentas departamentales 2009-2013p

Cálculos Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales - Contraloría de Bogotá

Notas: (1) el total ejecutado en cada vigencia tanto en funcionamiento como en inversión

(2) Recursos aportados por fuentes diferentes al Distrito: la nación, el convenio con el municipio de Soacha, recursos por titularización y los ingresos recibidos como participaciones de Transmilenio como ente gestor del sistema

(3) estimación de los recursos destinados por el Distrito para la operación e infraestructura del Sistema Integrado de Transporte y su comparación con el PIB, los tributos, el recaudo a la Sobretasa a la Gasolina y la Inversión Directa de la Admon Central

Es importante señalar que dentro del proyecto de Operación y Control están contenidos los recursos transferidos por el Distrito con destino a los Fondos de Contingencias y Estabilización tarifaria por \$1.2 billones¹²⁵, con los cuales se cubrió la brecha o diferencial entre los recursos propios de la operación del sistema (recaudos por venta) y el costo medio del mismo (remuneraciones a los agentes), como se señaló en el Capítulo 3.

¹²⁴ Comprende transferencias de la administración dentro del convenio con la nación, transferencias para estudios y diseños modos férreos y rendimientos de los recursos destinados a infraestructura. Adicionalmente, en este análisis se considera que con las participaciones se cubre el gasto de funcionamiento y se contribuye con la inversión.

¹²⁵ Como se señaló en la sección anterior, esta cifra constituye el verdadero efecto fiscal negativo a los recursos del Distrito, puesto que representa el compromiso adquirido con el sistema de “forma unilateral” por parte del Distrito para cubrir los diferenciales tarifarios no cubierto por el FET.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Los \$3.1 billones calculados como recursos gastados por el Distrito en el sistema representaron el 0,3% del PIB promedio del Distrito, para el periodo; frente al total de los ingresos tributarios significaron el 10,5%, y respecto de lo recaudado por sobretasa a la gasolina el 156%; además, equivalen a cerca del 15% del total de la inversión directa realizada por la Administración Central en el periodo analizado.

Como consecuencia, los recursos orientados al sistema de transporte en la ciudad en los últimos seis años han representado un esfuerzo fiscal importante, el cual será mayor en los próximos años, puesto que no se ha completado aún la implementación del SITP; de hecho, se han aplazado inversiones importantes como las troncales Av. Boyaca y Av. 68; no se ha efectuado la rehabilitación de las troncales Caracas y Autonorte; se prevé la construcción de la primera línea del metro; recientemente se contrató el cable para Ciudad Bolívar y está en estudios el cable 20 de Julio; y aún no se concretan las Alianzas Público Privadas para el desarrollo de otros modos férreos.

La financiación de todos estos componentes aún no está plenamente definida. Si bien la nación hizo un anuncio para la primera línea del metro por \$9.6 billones, no está señalado el horizonte de tiempo para los desembolsos, ni los aportes adicionales para la rehabilitación y construcción de las troncales, y de otros componentes, además, los costos aumentan con el tiempo y la coyuntura económica del país no es la mejor (se prevé tasa de crecimiento del PIB para la nación de 2,8% para 2015¹²⁶ y la estimación oficial inicial fue de 4,8% con precio del barril de petróleo por encima de US\$90¹²⁷).

¹²⁶ Proyección ajustada Banco de la República

¹²⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo. Junio de 2014.

5. OTROS EFECTOS GENERADOS POR LA IMPLEMENTACIÓN DEL SITP

5.1 Efectos sobre la Movilidad

Si se define movilidad como la “habilidad de moverse entre los diferentes sitios de la actividad”¹²⁸, adquieren gran importancia aspectos como: “*en qué se movilizan las personas*”, “*el tiempo que les toma viajar de un punto a otro*”, así como “*el número de viajes que realizan al día*”, entre otros¹²⁹. Un buen desempeño en estos aspectos caracteriza una ciudad moderna, en caso contrario, la puede llevar a la inmovilidad.

Con la implementación del Sistema Transmilenio (2000) y el SITP (2012), se buscó poner orden al sistema de transporte caótico que existía en la ciudad; de hecho, la sustitución del transporte público colectivo por un transporte masivo multimodal y el desincentivo al uso del transporte particular, constituyen el eje central de estas decisiones. De igual manera, para mejorar la movilidad en la ciudad se han tomado medidas como el Pico y Placa, los contraflujos, el incentivo al uso de la bicicleta (ciclo-rutas), mejoramiento de la malla vial, entre otras.

No obstante, la movilidad (junto a la seguridad) aparece como problemática principal ante la percepción ciudadana, según las distintas consultas efectuadas, lo que lleva a preguntarse por el efecto objetivo que ha tenido la implementación del SITP en la ciudad¹³⁰ y si éste es capaz de reducir el efecto subjetivo (percepción).

La realidad objetiva se muestra en el Cuadro 34. Como se observa, el parque automotor de la ciudad del 2005 al 2014 creció en el 143,4%; no obstante, para los años de estudio (2009-2014), el crecimiento fue del 9,9% promedio, con tendencia decreciente. En su composición, el parque automotor público registra una disminución continua en el transporte público colectivo y su sustitución paulatina (muy clara en el 2014), con el transporte público masivo (SITP); a su vez, el transporte individual (taxi), decreció sostenidamente del 53,10% en el 2005 al 45,25% en el 2014¹³¹.

¹²⁸ Hanson, S., & Giuliano, G. (2004). *The Geography of Urban Transportation*. New York: The Guilfor Press.

¹²⁹ Incluye indicadores como: índice de movilidad, tasa de motorización, índices de accidentalidad, tiempo de viaje y participación modal en viajes.

¹³⁰ Ver Decreto 309 de 2009, Artículo 5º, Objetivos del SITP.

¹³¹ Estas cifras corresponden al transporte público activo y registrado en la ciudad; la diferencia con el total del parque automotor público corresponde al transporte público intermunicipal, de carga y otros.

Cuadro 34
Bogotá, Indicadores de Movilidad

Años/Indicadores	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Población	6.840.116	7.259.597	7.363.782	7.467.804	7.571.345	7.674.366	7.776.845
Parque automotor	838.647	1.254.857	1.392.930	1.572.711	1.737.962	1.894.674	2.040.873
Público	96.040	100.814	102.408	104.298	105.630	109.279	113.843
Particular	732.092	1.143.631	1.277.419	1.455.062	1.618.834	1.770.681	1.912.662
Oficial	10.515	10.412	13.103	13.351	13.498	14.714	14.368
Tasa de motorización¹							
Automóviles	101	137	146	159	171	181	192
Motos	6	20,2	28	36	43	50	54
Índice de movilidad²	1,38			2,36			
Tiempo de viaje (minutos)³	52,74	64,90	71,60	64,80	72,20	64,80	62,50
Velocidad promedio de recorrido (Km/h)	32,3	25,4	23,7	23,3	24,2	26,9	27,1
Vehículo particular	n.d.	25,6	23,8	23,4	23,8	26,5	n.d.
Transporte público	22,6	21,0	19,2	19,3	18,5	19,6	n.d.
Transporte individual (taxi)	32,8	25,3	23,5	23,0	24,4	27,0	n.d.
Total accidentes de tránsito	35.834	31.562	33.192	34.115	35.602	34.326	33.900
Muertos por cada 100 mil hab.⁴	8,06	7,27	7,18	7,28	7,54	6,49	7,79
Total accidentes SITP	n.d.	302	416	412	757	2.290	4.785
Muertos en accidentes SITP	n.d.	19	21	16	18	35	65
Viajes por modos⁵	9.462.758			17.611.061			
En automovil	1.394.301			1.818.801			
En moto	65.127			411.095			
En bicicleta	213.033			611.472			
Transporte publico colect.	4.499.276			3.596.117			
Transmilenio	912.938			1.594.143			
Taxi	350.130			618.234			
A pie	1.430.000			8.136.778			
Transporte escolar	416.978			467.575			
Otros	180.975			356.846			

¹ Vehículos (vehículos, camperos y camionetas), motos y bicicletas por cada 1000 habitantes, para Bogotá y cabeceras de municipios vecinos.

² Número de viajes totales sobre el número de habitantes; número de viajes por habitante.

³ Tiempo promedio de desplazamiento de las personas en la ciudad.

⁴ Total fallecimientos por condición, por cien mil habitantes

⁵ En un día hábil típico. Comprende Bogotá y Soacha.

Fuente: Encuesta de movilidad 2005 y 2011; Movilidad en cifras: 2009, 2010, 2011 y 2012; SDP; SDM; Transmilenio

El parque automotor particular, del 2005 al 2014, creció en el 161,3%; no obstante, mientras la participación de los automóviles bajó del 66,6% al 53,82% durante el período, las motos aumentaron del 6% al 21,9%; de hecho, el número de vehículos creció en el 111,1%, en tanto que las motos lo hicieron en el 853,6%¹³². Lo anterior lleva a pensar que el SITP va encaminado a sustituir los buses, busetas y colectivos

¹³² De cerca de 44.000 motos en el 2005, se pasó a tener 419.000 en 2014.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

viejos, así como a reducir el número de taxis en la ciudad; sin embargo, se están saliendo de control las motos.

El comportamiento descrito arriba refleja la evolución de la tasa de motorización en la ciudad; de hecho, el número de vehículos (vehículos, camperos y camionetas) por cada mil habitantes aumentó de 101 en el 2005 a 192 en 2014¹³³ y en las motos pasó de 6 a 54. Aunque el aumento en la adquisición de vehículos y motos por parte de los ciudadanos está en relación directa con el ingreso promedio de la población¹³⁴, el uso racional de estos motorizados depende del espacio público vial urbano (malla vial), el cual constituye en Bogotá un recurso escaso, poco apto y comparativamente reducido¹³⁵.

En el mismo sentido se registra el aumento sustancial de los viajes por modos en la ciudad, los cuales, según la encuesta de movilidad 2011, pasaron de 9,5 millones en 2005 a 17,6 millones en 2011; como consecuencia, el número de viajes por persona (índice de movilidad) se duplicó en esos seis años. De hecho, como modos preferidos para los desplazamientos ciudadanos, en un día hábil típico, surgen en su orden las motos, a pie y la bicicleta¹³⁶.

De mantenerse esta tendencia, excepto las motos, saldría beneficiado el ambiente de la ciudad y la salud de los habitantes; sin embargo, subyace la sospecha de que este resultado se deba a ineficiencias del servicio público colectivo (cayó 20,1%) y a la dificultad de desplazamiento (obras, vías insuficientes y en mal estado, etc.). De hecho, los tiempos de viaje, en minutos, aumentaron de 50 minutos en 2005 a más de una hora en 2012 y la velocidad promedio de recorrido disminuyó, sostenidamente, de más de 32 k/h a cerca de 24 k/h, para el mismo período; sin embargo, estos dos últimos indicadores muestran clara recuperación a partir del 2013, lo que da buenas señales para el mediano plazo.

Los accidentes de tránsito se han mantenido relativamente constantes, en un promedio de 34.076 por año y las muertes por esta causa en 7.4 promedio (por cada 100 mil habitantes); en 2013, se registró la cifra más baja del período (6.5 mpcmh), pero no fue posible sostenerla en la vigencia siguiente (7.79 mpcmh). La entrada en operación del SITP contribuyó a aumentar los accidentes y las muertes registradas

¹³³ Algunos aducen que esta tasa es baja en comparación con las observadas en ciudades como Sao Paulo, Buenos Aires o Ciudad de México, cercanas a 400 vehículos por cada mil habitantes.

¹³⁴ Y la persuasión y facilidades que da el comercio para adquirir estos bienes.

¹³⁵ El número de automotores por kilómetro carril aumentó de 80.2 en 2009 a 123,0 en 2013. Se estima que recuperar la malla vial de la ciudad costaría más de \$7 billones de pesos.

¹³⁶ Desafortunadamente, el comportamiento reciente sólo se podrá conocer cuando sea divulgada la encuesta de movilidad 2015, aun en procesamiento.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

(sobre todo con alta exposición mediática); de hecho, antes del 2012, se tenía un promedio de 376 accidentes anuales, en el 2013 se acercan a 2.300 y en el 2014 a 4.800¹³⁷.

En estas condiciones, soportar un parque automotor que viene creciendo, en los últimos años, al 10%, requiere la implementación completa del SITP (incluidos los modos férreos, cable e interconexiones)¹³⁸, además de otras estrategias como el uso de la bicicleta (en sus vías apropiadas), restauración y ampliación de la malla vial, y desincentivar el uso del vehículo particular y las motos (cobros por congestión y contaminación urbana), entre otras.

5.2 Efectos sobre Otros Aspectos

5.2.1 Seguridad y Convivencia

El sistema público de transporte - Transmilenio fue creado para brindar mayor rapidez, confianza y seguridad a los ciudadanos. El Código de policía de Bogotá, Acuerdo 79 de 2003, señaló en su artículo 98 “Sistema TransMilenio. Está integrado por la combinación organizada de infraestructura, predios, equipos, señales, paraderos y estaciones, utilizados para la eficiente y continua prestación del servicio público esencial de transporte masivo de personas, a través de buses dentro del perímetro urbano de Bogotá D.C. Su uso está enmarcado en las reglas de igualdad, tranquilidad, buen comportamiento, solidaridad, seguridad y convivencia ciudadana”. Además, entre otros, señala el código como normas de conducta de los usuarios adquirir el medio de pago para acceder al sistema, ingresar y salir por las puertas designadas, respetar las salidas hacia los vehículos, ingresar haciendo uso de los puentes peatonales, no consumir alimentos, bebidas alcohólicas, o sustancias psicotrópicas, y no ingresar armas o cualquier elemento que pueda poner en peligro la vida o la integridad de las personas. (subrayado fuera de texto)

El centro de Estudio y Análisis en Convivencia y seguridad ciudadana de la Secretaría de Gobierno ha identificado en los últimos años los principales delitos cometidos dentro del Sistema Transmilenio¹³⁹ (Cuadro 35).

¹³⁷ De igual manera, las muertes por accidentes en el sistema duplican en el 2013 el promedio registrado en los años anteriores.

¹³⁸ Según Transmilenio S.A., a junio 30 de 2015 el avance general de implementación estaba en el 82%; no obstante, este proceso, en sus tres fases básicas, debió estar listo a diciembre de 2013.

¹³⁹ No se suministró información respecto del servicio zonal.

Cuadro 35
Delitos cometidos en el Sistema Transmilenio

Delito/Clase de sitio	Vigencia	
	2013	2014
Lesiones Comunes		
Alimentador bus	6	4
Bus transmilenio	4	12
Estación	323	277
Total	333	293
En hombres	239	197
En mujeres	94	96
Delitos Sexuales		
Alimentador bus	0	0
Bus transmilenio	0	1
Estación	3	5
Total	3	6
En hombres	0	1
En mujeres	3	5
Hurto a Personas		
Alimentador bus	14	15
Bus transmilenio	139	163
Estación	572	717
Total	725	895
En hombres	399	470
En mujeres	326	425

Fuente: Secretaría de Gobierno - Subsecretaría de asuntos para la convivencia y seguridad ciudadana. Centro de Estudio y Análisis en convivencia y seguridad ciudadana

Se puede observar que la mayor parte de los delitos denunciados¹⁴⁰ se cometen en las estaciones del sistema y en menor medida en los buses. En las lesiones comunes hubo un descenso de 333 a 293 casos, mientras se incrementó el hurto de 725 a 825 casos; en ambos delitos la mayoría de las víctimas son hombres.

En cuanto a los delitos sexuales se registran 9 casos en los dos últimos años, en 8 de estos las víctimas fueron mujeres. Este es uno de los delitos que mayor impacta en la ciudadanía y que trae como consecuencia una visión negativa sobre la seguridad del sistema.

Otro hecho que vale la pena resaltar, es el problema de los colados en las estaciones que está teniendo consecuencias tanto en la seguridad física de los usuarios y en el financiamiento del sistema. Sin embargo, la magnitud del problema no ha sido establecida por Transmilenio S.A. que ante este interrogante manifestó que “de acuerdo con la información de las bases de datos no hay posibilidad técnica de presentar el desglose la cifra presentada por la diferencia entre entradas y

¹⁴⁰ Hay que tener en cuenta que según la encuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá del año 2013, sólo el 34% de las víctimas directas de un delito, denuncia el hecho en la ciudad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

salidas en los periodos solicitados 2009 y 2014”¹⁴¹. Esto en razón que el cálculo de las diferencias se tenía cuando se validaba a la entrada y salida en el inicio de la operación, pero posteriormente por necesidades del servicio se decidió no validar a la salida, el sistema pasó de semi-cerrado a sistema abierto. Aunque existe información de salidas por torniquete no es posible en el sistema identificar a un usuario determinado la estación y el torniquete por donde salió.

Por tanto para la empresa “es importante aclarar y reiterar que no es posible interpretar la diferencia entre entradas y salidas del sistema con el número total de usuarios que ingresan a él sin pago de la tarifa, como cifras ciertas y cuantificables de evasión dados los cambios operativos que se han venido implementando en el sistema acompañados de las diferentes variables (tipos de usuarios) que inciden en estas diferencias”¹⁴². Entre estos tipos de usuarios se tienen conductores, personal de aseo, y vigilantes, personal que no es contratado directamente por Transmilenio, además de fuerzas militares y de policía. Por tanto, no se cuenta con cifras que permitan establecer menores valores de recaudo, y su impacto sobre el fondo de estabilización tarifaria y el de contingencias.

Por otra parte, debido a todos los hechos que están afectando la seguridad en el sistema de transporte, se expidió la resolución 563 de Octubre 8 de 2014 “Por medio de la cual se expide el reglamento de la seguridad física del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP”, con el fin de proteger a los usuarios, operadores, instalaciones, infraestructura y vehículos del sistema, en concordancia con el código de policía nacional y el de Bogotá. Se establecen los procedimientos en materia de seguridad física incluyendo supervisiones, inspecciones, pruebas de seguridad, instrucción del personal, etc. Además, se crea el Comité de Seguridad Física del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, para la coordinación de las acciones tendientes a hacer efectivas las políticas establecidas, integrado por el gerente general de Transmilenio, el comandante de la policía nacional encargado del SITP, el subgerente de comunicaciones de Transmilenio y un representante del área encarga al interior de la empresa, directores técnicos de los distintos modos de transporte, representante de los concesionarios de transporte y del recaudo.

En concordancia, el 4 de mayo de 2015 el Ministro de Defensa activó la “Unidad Especial de Transporte Masivo – Transmilenio”, a la cual se asignaron 1.300 efectivos entre los que hay uniformados capacitados en atención de situaciones de riesgo y orientación de los viajeros, y personal con facultades judiciales se moverá

¹⁴¹ Según comunicación de Transmilenio S.A. del 29 de mayo de 2015

¹⁴² Ibid.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de civil por portales y troncales.¹⁴³ Según el Ministerio, con esto se espera mitigar los delitos mencionados, que son los de mayor afectación: lesiones personales, hurto y violencia contra la mujer.

5.2.2 Ambiente

La Alcaldía Mayor de Bogotá firmó en 2001 un convenio con la Corporación Andina de Fomento (Convenio 020) para establecer y desarrollar el potencial ambiental del Sistema Masivo de Transporte Público-Transmilenio. El sistema fue presentado como un Proyecto de Mecanismo de Desarrollo Limpio –MDL ante la Organización de Naciones Unidas. La metodología fue aceptada por esta organización en julio de 2006 y aprobada al final de esa vigencia, para un periodo inicial de acreditación de 7 años con vencimiento en 2012, con posibilidad de renovar 2 veces, hasta el año 2021. En los primeros 7 años se estimó una reducción de 1.7 millones de toneladas de CO₂, y si se renovará otros dos periodos, la reducción esperada es de 8.5 millones de toneladas¹⁴⁴.

Por otra parte, “los proyectos de mitigación mediante el MDL traen como beneficio el recaudo económico por la venta de Certificados de Reducción de Emisiones (CER) a los países desarrollados (37) que están relacionados en el Anexo 1 del Protocolo de Kioto. Dichos países al realizar esta transacción económica, por un lado compensan la carga de sus emisiones y por otro cumplen con sus metas de reducción de GEI a bajo precio; y los países vendedores obtienen beneficios tales como: implementación de proyectos MDL, transferencia de tecnologías, obtención de ingresos, beneficios sociales, mejoramiento de la calidad ambiental, etc.”¹⁴⁵

Además, se tienen “los Mercados Voluntarios de Carbono –MVC– que no están regulados, y permiten que proyectos medianos y pequeños puedan comprometerse con la mitigación de los GEI, mediante la Venta de Reducciones Voluntarias -VER- Estos últimos pueden ser formulados por la ciudadanía, las entidades públicas y privadas”¹⁴⁶.

En el balance hasta el 2012, fecha en que finalizó el primer periodo de acreditación¹⁴⁷, se registra la reducción de 2.354.568 ton de CO₂, de las cuales

¹⁴³ http://cgfm.mil.co/visornoticias//asset_publisher/QdWT1pDd5moH/content/ministropinzonactivoelcomandoespecialde-transportemasivo

¹⁴⁴ Contraloría de Bogotá. Informe anual sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente de Bogotá Vigencia 2012.

¹⁴⁵ Contraloría de Bogotá. Revista Institucional “Bogotá Económica”. Cambio climático en Bogotá, Edición No. 9, diciembre de 2013. Cuervo, Libia y Agudelo, Lucia. Bogotá Enfrenta el Cambio Climático.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Transmilenio S.A. Informe de gestión 2014. Abril de 2015

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

445.520 ton corresponden a Fase II, verificadas bajo el protocolo de Kioto, y 1.843.143 ton, que pueden ser comercializadas en el mercado voluntario (Cuadro 36).

Cuadro 36
Reducción de Emisiones Proyecto MDL - Transmilenio

BRT Transmilenio Año	Ton CO2- CER's Mercado Kyoto Fase II	Ton CO2- VER's Mercado Voluntario Fase I	Total Ton CO2	Ingresos por CER's	
				fecha de ingreso	valor en millones de \$
2001-2005		721.901	721.901		
2006	59.020	158.605	217.625	Jul de 2008	1.158
2007	69.885	167.026	236.911	dic de 2008	1.480
2008	68.813	160.473	229.286	dic de 2009	1.408
2009	79.326	185.997	265.323	jul de 2011	1.344
2010	77.691	154.652	232.343	ene de 2013	1.248
2011	76.560	154.115	230.675	ago de 2013	1.279
2012	80.129	140.374	220.504	nov de 2011	1.413
2013 (1)	19.213	29.854	49.067		
total (2)	530.637	1.872.997	2.403.635		9.329

Fuente: Transmilenio S.A. Informes de Gestión

(1) Es el primer año del segundo periodo de acreditación. Se incluyó operación zonal del SITP

(2) Emisiones monitoreadas y/o verificadas y/o certificadas

En el segundo periodo de acreditación se incluyó la reorganización del sistema de transporte, operación del SITP (troncal y zonal)¹⁴⁸, con un horizonte al 2019. En el primer año (2013) la reducción sumó 49.010 ton de CO₂, apenas el 20% de la meta prevista¹⁴⁹, entre las causas que incidieron en la caída se tienen las siguientes:

- Retrasos en la implementación del SITP, principalmente por los incumplimientos de los operadores COOBUS y EGOBUS.
- Retrasos en la integración de las tarjetas que producen reducción en los niveles de pasajeros transportados.
- Retraso en la construcción de las troncales Av. Boyacá y Av. 68 que son parte del escenario de planeación del proyecto, para la reducción de emisiones.
- El aplazamiento del desmonte de las rutas del TPC que operan en los corredores del SITP, reduce la proyección de pasajeros transportados por el

¹⁴⁸ En el segundo periodo de acreditación se incluyó la posibilidad de utilizar tecnologías de bajo carbono mediante buses híbridos o eléctricos. Esto también hace parte del Plan de Ascenso tecnológico (Decreto 477 de 2013), con el fin de mejorar la calidad del aire y reducir los impactos en la salud pública debidos a la contaminación atmosférica, lo cual implica la implementación de tecnologías de cero o bajas emisiones en el SITP con la reconversión de la flota, la definición de procedimientos operacionales y monitoreos.

¹⁴⁹ El monitoreo se hace en 2014, respecto de la vigencia 2013

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

sistema. Esto influye dado que la metodología se basa en reducción de emisiones por pasajero transportado vs la línea base del proyecto.

Además, de la reducción de emisiones de CO₂, se registran los siguientes beneficios:

- En el primer periodo de acreditación: reducción de material particulado, óxidos de nitrógeno y azufre de 94.209 toneladas, lo cual se estima que ha representado ahorros para el sector salud de US\$660.862.000 en el periodo 2001-2012; y ahorro de 4.094.667 barriles de combustible entre 2006 y 2012.
- En el segundo periodo (vigencia 2013): ahorro en consumo de 809.259 barriles de combustible.

En total los ingresos recibidos por comercialización de CER fueron de \$9.329 millones en el periodo 2006-2012¹⁵⁰, con lo cual se cerró el primer periodo de acreditación (Cuadro 36).

Desde el punto de vista financiero, los ingresos recibidos no son significativos para el sistema¹⁵¹. Hay que tener en cuenta que el mercado de bonos de carbono en Europa estuvo afectado por la crisis económica y por la sobreoferta de proyectos MDL y VER en Latinoamérica. Además, que países como Estados Unidos y China no hacen parte del protocolo de Kioto, y estos podrían ser compradores potenciales de CER¹⁵². Según información de Transmilenio las emisiones verificadas en 2013 no han sido certificadas y por tanto no han sido comercializadas, además, el mercado de carbono actual no brinda condiciones para comercializar los bonos y se espera que se reactive. En cuanto a la reducción de emisiones de 2014 están en proceso de monitoreo y verificación¹⁵³.

5.2.3 Empleo

El mercado laboral en Bogotá registra un total aproximado de 4.2 millones de personas ocupadas, y dentro de ellas el 9% en el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones¹⁵⁴, es decir, 380.000 personas. Al finalizar la etapa de implementación del SITP se estima contar con 26.715 conductores, es

¹⁵⁰ Nótese como lo correspondiente a los años 2010, 2011 y 2012, se recibieron en 2013.

¹⁵¹ Estos recursos son recibidos por Transmilenio S.A. para ser invertidos en el proyecto “operación y control del sistema”.

¹⁵² Contraloría de Bogotá. Revista Institucional “Bogotá Económica”. Cambio climático en Bogotá, Edición No. 9, diciembre de 2013. Cuervo, Libia y Agudelo, Lucía. Bogotá Enfrenta el Cambio Climático.

¹⁵³ Según comunicación de Transmilenio S.A. recibida el 23 de julio de 2014.

¹⁵⁴ DANE. Estadísticas de mercado laboral. Trimestre móvil oct-diciembre de 2014. No se presenta por separado la información del sector transporte.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

decir, considerando solamente este tipo de ocupación se tendría el 7% del sector¹⁵⁵ en la ciudad.

Entre las premisas sobre las que se sustenta la transformación del servicio de transporte en Bogotá está la formalización del empleo de los conductores, que deben pasar de ser empleados del dueño de vehículo, para ser empleados directos de las empresas, con una remuneración fija en los términos señalados en las normas, que no dependa de los pasajeros transportados. Esto último con el fin de abolir la práctica de la denominada “guerra del centavo” que obligaba a extensas jornadas de trabajo, sin las condiciones adecuadas para la prestación de un buen servicio a los usuarios.

En los contratos de concesiones quedó señalado lo siguiente:

*“17.7.7. Cumplir con la normatividad laboral y de seguridad social integral. La vinculación de los conductores será mediante **Contrato** laboral, con todas las garantías establecidas en la legislación laboral vigente, respetando la jornada laboral máxima y con una remuneración que en ningún caso estará sujeta al número de pasajeros transportados.”*

Hasta 2014 los conductores vinculados en los diferentes tipos de servicio (Gráfica 18) sumaron 23.609. Sin embargo, hay que tener en cuenta, que también se han presentado desvinculaciones que han afectado especialmente el servicio zonal. En diciembre de 2014 los conductores con código de operación en este servicio fueron de 17.797¹⁵⁶, es decir que al final de esta vigencia realmente se contaba con 20.279 conductores en total, en los tres servicios¹⁵⁷.

La Gráfica 19 muestra los porcentajes de desvinculación por empresas en el componente zonal¹⁵⁸. Por los problemas descritos, las empresas Coobus y Egobus, muestran porcentajes de desvinculación de más del 80%, mientras que en las demás empresas, este porcentaje es un indicativo del nivel de rotación de los conductores, lo cual también es un factor de preocupación por la inestabilidad que ello supone. En total, el porcentaje de desvinculación para el componente zonal ha estado alrededor del 30%.

¹⁵⁵ No se cuenta con información de otro tipo de empleos creados por los concesionarios que operan el transporte en el Sistema, dado que Transmilenio lo monitorea es la vinculación de conductores.

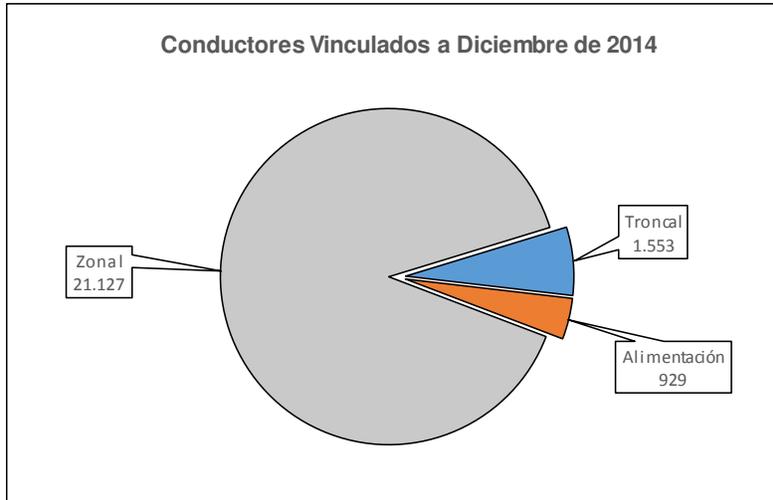
¹⁵⁶ Transmilenio. Informe de Gestión vigencia 2014.

¹⁵⁷ En el informe de seguimiento a mayo de 2015 por parte de Transmilenio, se informa de 20.477 conductores vinculados.

¹⁵⁸ Se calculó como el número de desvinculados/total de vinculados, entre junio de 2012 y marzo de 2015, con base en información reportada por Transmilenio.

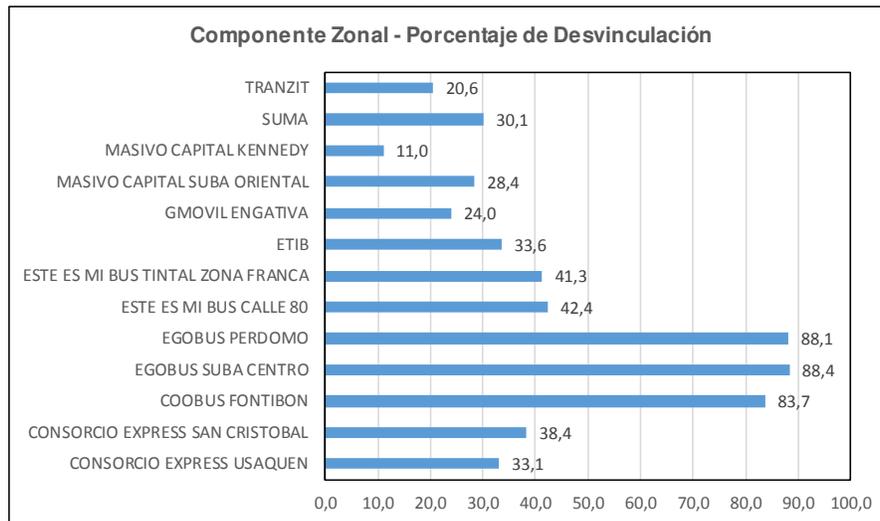
“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Gráfica 18



Fuente: Transmilenio S.A.

Gráfica 19



Fuente: Transmilenio S.A.

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

Por otra parte, también fueron presentadas en el Concejo de Bogotá las quejas formuladas por los conductores tanto del servicio troncal como zonal, que han obligado a la realización de mesas de trabajo con la participación de Transmilenio, el Ministerio de Trabajo, los operadores y representantes de los conductores.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Entre las quejas se señalaron:

- Acabar con el sistema de tablas partidas (horarios divididos) que los lleva a trabajar hasta 16 horas al día y que se puede eliminar contratando un turno adicional de conductores.
- Acabar con el desmejoramiento de los contratos y los descuentos salariales por enfermedad laboral diagnosticada.
- Acabar con los descuentos por multas que hacen los operadores a los conductores.
- Acabar con el cambio de los contratos laborales a los que están obligando los operadores a los conductores que pasan de indefinido, a contrato por obra labor.

Aunque hay que aclarar que no se han efectuado peticiones en términos económicos. Sin embargo, las quejas de los conductores han puesto en entredicho lo que se perseguía con la transformación del sistema de transporte, que era obtener unas mejores condiciones de trabajo, mediante la formalización del empleo en este sector. Actualmente, se está a la espera de los resultados de las evaluaciones que efectúe Transmilenio y el Ministerio de Trabajo, a este respecto.

5.2.4 Percepción de la Ciudadanía

5.2.4.1 Encuesta de Satisfacción de los Usuarios del Sistema

Los resultados de las encuestas de satisfacción de los usuarios contratadas por Transmilenio S.A., muestran cómo ha ido cambiando la perspectiva sobre el sistema¹⁵⁹. En la matriz de lealtad los usuarios “leales” (usan y recomiendan el sistema) se acercaban al 90% entre 2009 y 2012, disminuyeron a 77% en 2013 y a 51% en 2014, mientras que los usuarios “atrapados” (usan pero no recomiendan el sistema) subieron de 8,2% en 2009 a 30,4% en 2014 (Cuadro 37).

¹⁵⁹ Las encuestas se han centrado sobre diversos elementos del sistema Transmilenio, no se mencionan aspectos específicos sobre el servicio zonal que empezó en septiembre de 2012. Aquí sólo se hace referencia a los aspectos más generales, pero en las encuestas se hacen preguntas específicas sobre las condiciones de los buses, las estaciones y las habilidades de manejo de los conductores.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cuadro 37
Resultados de la Matriz de Lealtad

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Porcentaje
Accesibles	0,52	0,11	0,70	0,07	1,28	3,3	
Leales	89,97	89,00	84,57	88,08	77,94	51,4	
Atrapados	8,22	10,22	13,32	11,33	18,04	30,4	
Alto Riesgo	1,28	0,67	1,41	0,52	2,74	14,9	

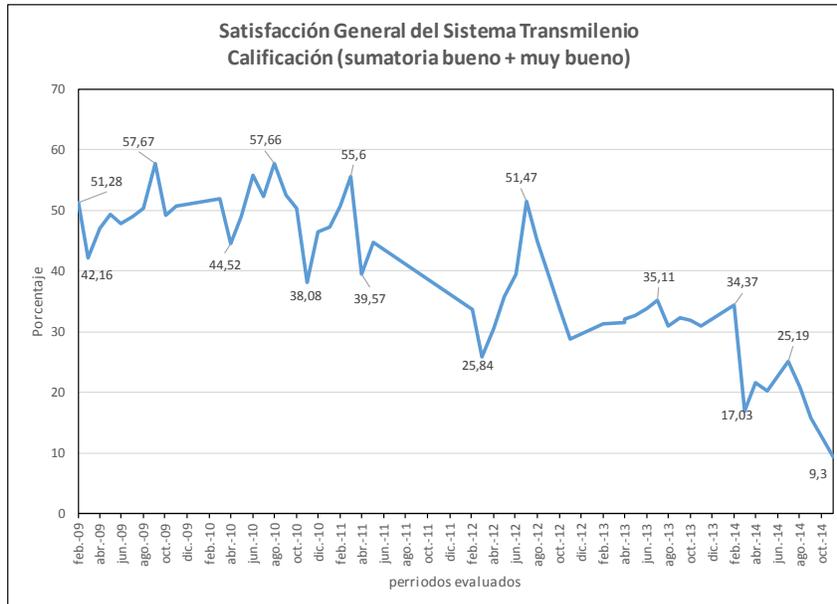
Fuente: Transmilenio. Estudio de Satisfacción: Datexco 2009, 2010, 2011, 2013 y 2014, y Help File Ltda en 2012

Nota: informes de mediciones realizadas en noviembre de 2009, diciembre de 2010, mayo de 2011, y durante el mes de noviembre en los años 2012, 2013 y 2014

Accesibles	No tienen intención de seguir demandando pero lo recomiendan
Leales	Tienen intención de seguir demandando y lo recomiendan
Atrapados	Tienen intención de seguir demandando pero no lo recomiendan
Alto Riesgo	No tienen intención de seguir demandando y no lo recomiendan

La satisfacción general sobre el sistema, en la que se suma el porcentaje de usuarios que lo calificaron de bueno y muy bueno (Gráfica 20), muestra que entre 2009 y 2010 este porcentaje se movía en rangos que iban del 40% al 60%, pero en 2013 este porcentaje estuvo por debajo del 35%, y al finalizar el 2014 se obtuvo un mínimo del 9,3%, lo que muestra una dramática caída en la imagen positiva del sistema.

Gráfica 20



Fuente: Transmilenio. Estudio de Satisfacción: Datexco 2009, 2010, 2011, 2013 y 2014, y Help File Ltda en 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El índice de calificación (1 a 5) pasó de 3.4 en 2009 a 2.49 en 2014, como resultado de un deterioro en general de los diversos elementos dentro del sistema (Cuadro 38), pero especialmente en servicios de alimentación, el servicio de transporte como tal y las estaciones.

Cuadro 38
Satisfacción General - Índice de calificación 1 a 5*

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014
General	3,40	3,30	3,30	3,05	3,07	2,49
Servicio del conductor	4,07	3,98	4,01	3,84	3,96	3,43
Servicio del sistema	3,53	3,49	3,43	3,24	3,17	2,57
Estaciones	3,74	3,62	3,72	3,6	3,54	3,09
Venta de tarjetas	3,62	3,57	3,53	3,24	3,45	3,23
Servicio de alimentadores	3,13	3,30	2,96	3,04	2,87	2,68
Bus rojo ultimo recorrido	3,76	3,80	3,96	3,59	3,60	3,16

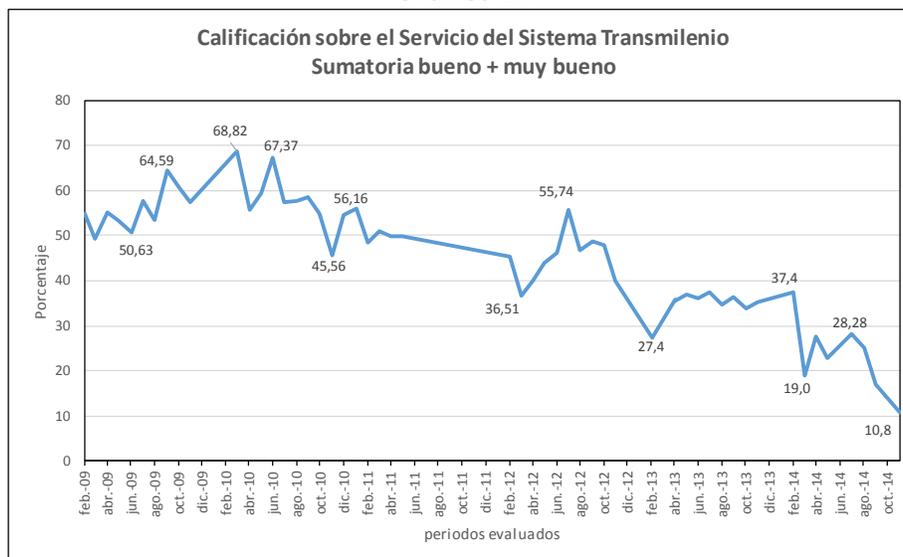
Fuente: Transmilenio. Estudio de Satisfacción, realizado por Datexco 2009, 2010, 2011, 2013 y 2014, y Help File Ltda en 2012

Nota: informes de mediciones realizadas en noviembre de 2009, diciembre de 2010, mayo de 2011, y durante el mes de noviembre en los años 2012, 2013 y 2014

* Se califica el sistema en general en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente insatisfecho y 5 totalmente satisfecho promedios de satisfacción

Respecto específicamente del servicio que ofrece el sistema, la calificación positiva (bueno + muy bueno) se movía entre el 50% y 70% en los años 2009 y 2010, pero en 2013 y 2014 cae por debajo del 40% y alcanza un punto mínimo en diciembre de 2014 con 10,8% (Gráfica 21).

Gráfica 21



Fuente: Transmilenio. Estudio de Satisfacción: Datexco 2009, 2010, 2011, 2013 y 2014, y Help File Ltda en 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Si se observa el índice de calificación (1 a 5) en diferentes aspectos del servicio (Cuadro 39); en ninguno de ellos se alcanza actualmente una nota aprobatoria por parte de la ciudadanía. Las peores calificaciones están en la cantidad de personas por bus, en la organización de la espera y abordaje del bus, y en el tiempo de espera para la llegada del bus.

Cuadro 39
Servicios del Sistema Transmilenio- Índice de calificación de 1 a 5*

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014
General	3,53	3,49	3,43	3,24	3,17	2,57
Disponibilidad de rutas para satisfacer necesidades	3,34	3,36	3,28	3,09	3,23	2,69
Número de paradas en cada ruta	3,51	3,53	3,56	3,23	3,45	2,95
Tiempo de espera para la llegada del bus rojo	3,05	2,87	2,78	2,63	2,67	2,48
Organización en la espera y al abordar el bus rojo	2,77	2,57	2,42	2,32	2,32	2,46
Cantidad de personas por bus	2,56	2,33	2,01	2,39	2,05	2,17

Fuente: Transmilenio. Estudio de Satisfacción, realizado por Datexco 2009, 2010, 2011, 2013 y 2014, y Help File Ltda en 2012

Nota: informes de mediciones realizadas en noviembre de 2009, diciembre de 2010, mayo de 2011, y durante el mes de noviembre en los años 2012, 2013 y 2014

* Se califica el sistema en general en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente insatisfecho y 5 totalmente satisfecho promedios de satisfacción

En general, la percepción sobre el servicio de transporte ha sido superior a la percepción sobre el funcionamiento total del sistema, pero en ambas mediciones la caída de la imagen fue muy significativa en los dos últimos años.

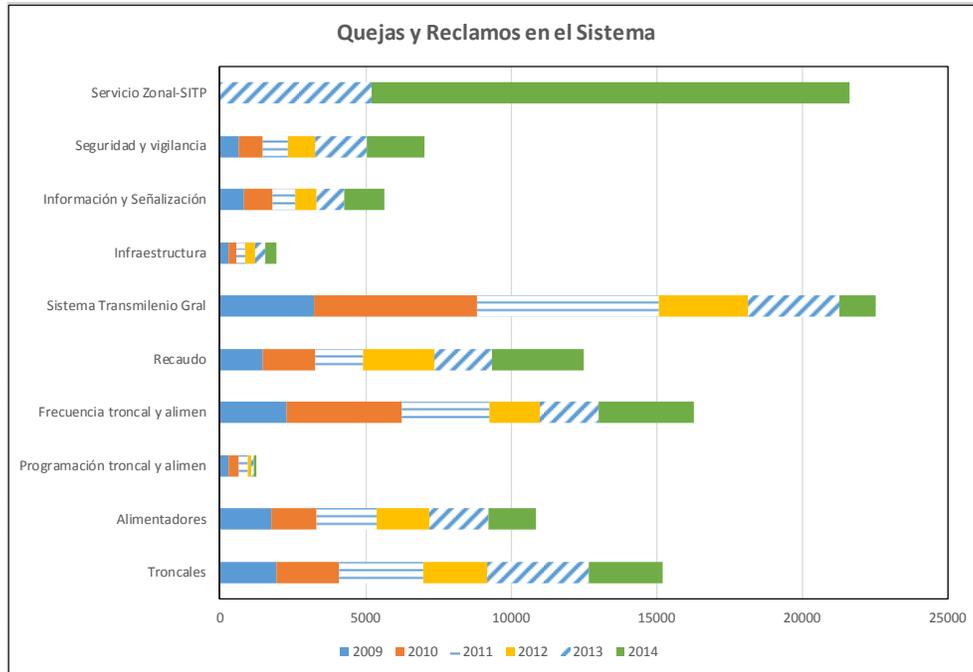
5.2.4.2 Peticiones, Quejas y Reclamos

Transmilenio recibe de los ciudadanos quejas y reclamos, sugerencias y solicitudes de información, a través de diversos canales: escrito, sistema distrital de quejas y soluciones, línea 195, y en el año 2014 se incluyeron también las recibidas a través del aplicativo SUGAR. El número de quejas y reclamos pasó de 12.700 (aprox.) en el año 2009 a cerca 43.000 en 2014. El incremento se presenta por la entrada en operación de la fase III, especialmente del servicio zonal.

En la Gráfica 22 se observa el comportamiento anual de las quejas y reclamos por tipologías en el periodo analizado¹⁶⁰. En el acumulado 2009-2014 (excluyendo el servicio zonal) las quejas relacionadas con el sistema en general ocupan el primer lugar, estas tienen que ver especialmente con accidentes en el sistema, la congestión en las estaciones, el comportamiento del personal de control y el funcionamiento de la página web de la entidad.

¹⁶⁰ Según estadísticas enviadas por Transmilenio S.A., las cuales se agregaron a partir del comportamiento mensual, en los diferentes canales de participación. Los datos del aplicativo SUGAR no se reportaron por tipologías solo en el total, por tanto no se recogen en la gráfica.

Gráfica 22



Fuente: Transmilenio S.A.

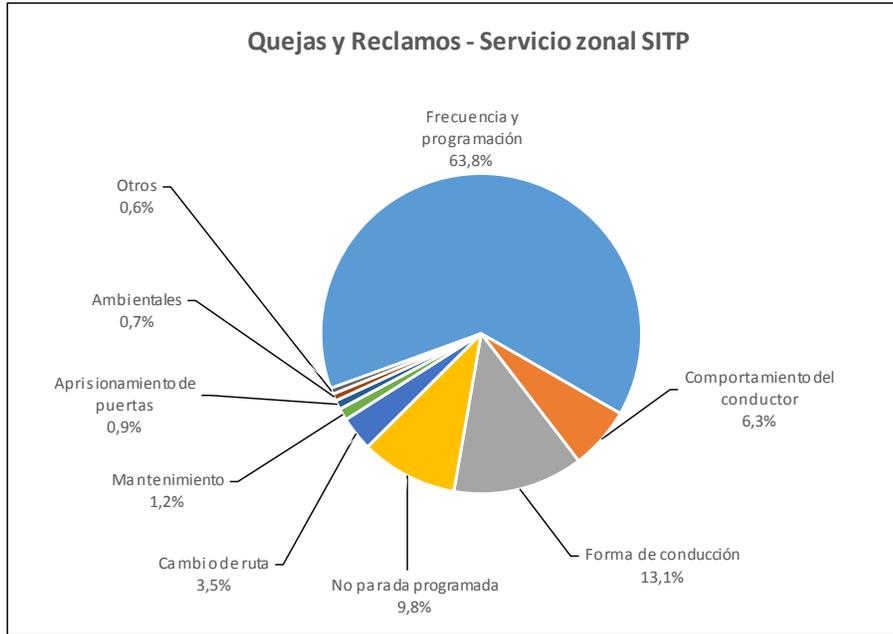
Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales

En segundo lugar, el motivo de queja de los ciudadanos tiene que ver con las frecuencias, es decir, las demoras de los buses troncales y alimentadores. Además, tanto en la prestación del servicio troncal y de alimentación la principal queja está relacionada con el comportamiento del conductor y su forma de conducción (conducción peligrosa, frenado brusco y no parar en las estaciones programadas).

En el recaudo, el motivo de queja se concentra en el comportamiento del personal de taquilla y tarjetas descargadas, y en cuanto a la seguridad, la preocupación ha estado principalmente en la seguridad de las estaciones y de los buses, lo cual se corrobora en las estadísticas de delitos señaladas anteriormente.

En los dos últimos años el servicio zonal ha representado la mitad de las quejas y reclamos recibidos en el sistema. El 63% de estas se refieren a la frecuencia y programación de las rutas (Gráfica 23), y en segundo lugar la forma de conducción y el comportamiento del conductor, y no parar en los paraderos programados. Es decir, las quejas son similares a las del servicio troncal y de alimentación.

Gráfica 23



Fuente: Transmilenio S.A.

Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales

Por otra parte, las sugerencias efectuadas por los ciudadanos pasaron de cerca de 1.600 en 2009 a 7.400 en 2014 (aprox.), estas hacen referencia principalmente a solicitudes de más servicios tanto troncales como alimentadores, y en el servicio zonal a nuevas rutas y a la venta de tarjetas en más sitios, para facilitar el acceso de la población.

Finalmente, las solicitudes de información pasaron de 28.000 a 110.000 (aprox.) en el periodo de referencia. En general, estas solicitudes están relacionadas con los servicios ofrecidos, la frecuencia de las rutas y puntos de recaudo.

La participación de la ciudadanía a través de los diferentes canales de información se ha multiplicado con la implementación de la Fase III y de los servicios zonales. Las cifras muestran que hay inconformismo con el servicio troncal, pero es el servicio zonal el que ha tenido más quejas, buena parte de las cuales están relacionadas con el ajuste de las rutas y frecuencias, pero también al comportamiento de los conductores. En este último caso, se esperaría que con mejores procesos de capacitación y entrenamiento del personal, también mejoraría la percepción de la población hacia el sistema de transporte.

CONCLUSIONES

El período objeto de estudio fue de cinco años (2009-2014), y el análisis de la operación del SITP-Fase III, comprendió menos de tres (final 2012 a 2014); no obstante, la revisión efectuada permite adelantar algunas conclusiones:

- La organización del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP en el plan maestro de movilidad, tenía el objetivo de lograr una transformación del servicio de transporte que permitiera el mejoramiento en la prestación del servicio, el cambio en el esquema empresarial y la creación de una nueva cultura en el uso del transporte. Sin embargo, el proceso de implementación ha enfrentado dificultades de diverso orden y ha llevado a la ciudadanía a tener, en general, una visión negativa sobre el sistema.
- En la práctica el SITP está operando como dos subsistemas: subsistema Transmilenio (fases I y II), y el subsistema SITP (fase III), ambas presentaron déficit de recursos, es decir los recaudos por venta de servicios no cubrieron el total de los egresos en el periodo analizado. En el primero, para las vigencias 2009 a 2014 se encontró que la venta de servicios fue de \$4.7 billones y los egresos de \$5billones, es decir una brecha del 5,2%, la cual fue cubierta por el fondo de contingencias. En el segundo, en el periodo julio de 2012 a diciembre de 2014, el recaudo fue \$0.5 billones y los egresos por \$1.4 billones, lo que arroja un déficit del 65%, cubierto por el fondo de estabilización tarifaria-FET. La suma de lo aportado por Transmilenio para estos dos fondos fue de \$1.2 billones en los periodos analizados. Esta brecha del sistema que se presenta en el corto y mediano plazo está dada por la política de tarifas al usuario, que ha sostenido menores tarifas al usuario-TU respecto de la tarifa técnica-TT, especialmente desde enero de 2013, y a los bajos índices de ocupación por bus y por kilómetro recorrido, en el inicio del servicio zonal.
- Durante todo el período de implementación del SITP 2009-2014, la TT promedio anual estuvo significativamente por encima de la TU la cual tuvo pocas modificaciones, y mientras la TT mostró un incremento del 24,7% a precios de 2014, la TU presentó una disminución del 1,2% debido a la política pública de beneficios al usuario, y al desbalance financiero del sistema que termina siendo asumido por el Distrito.
- Desde el punto de vista financiero, se establecieron varios resultados: i) relación entre recaudos y pagos del sistema (remuneración a los agentes) durante el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

período de implementación del SITP 2009-2014, se obtuvo déficit acumulado por valor de \$1.191.215 millones, la mayor parte durante la operación de la fase III años 2012-2014; los recaudos del sistema representaron únicamente el 81,5% de sus pagos, la otra parte fue asumido en su mayoría por la administración distrital en aplicación de su política de beneficios al usuario.

ii) Al enfrentar recaudos y costos reales (costos de los agentes), se observa que durante los primeros años de 2009-2012 se dieron superávits que acumularon \$369.777 millones, pero en 2012 el superávit disminuyó el 86,2%, y en los años 2013 y 2014 se generaron déficits que sumaron \$937.689 millones, debido a la entrada en operación de la fase III, terminando el período 2009-2014 con un déficit acumulado de \$567.912 millones.

iii) En términos de sostenibilidad, el balance entre pagos (remuneración a los agentes) y sus costos reales, a excepción de 2013, fue positivo terminando el período de implementación con superávit acumulado de \$623.303 millones, los pagos superaron a los costos reales en el 10,7%, es decir, que superaron ligeramente el punto de equilibrio. Las dos primeras fases compensaron el desbalance de la fase III; las fases I y II tuvieron un superávit de \$909.315 millones, mientras que la fase III un déficit de \$286.013 millones.

iv) Los márgenes de utilidad acumulado de los agentes (calculados a precios de 2014), durante 2009-2014 para las fases I y II arrojaron utilidad operacional y neta de 12,70% y 8,87% respectivamente; contrariamente, durante 2012-2014 la fase III arrojó pérdida operacional y neta de 12,69% y 18,70%, respectivamente. En valor absoluto las empresas con mayores pérdidas acumuladas fueron: Gmovil S.A.S. \$55.418 millones, Este es mi Bus S.A.S. \$45.649 millones, Masivo Capital S.A.S. \$40.167 millones y Consorcio Express S.A.A. \$38.472 millones; no obstante, las que presentan mayor monto acumulado de pérdidas no son necesariamente las de menores resultados financieros, en esto incide el tamaño de la empresa, el manejo eficiente de los recursos disponibles, el comportamiento de la demanda y el de los gastos.

Se hace necesario tener en cuenta que los operadores de la fase III llevan relativamente poco tiempo operando, la implementación del sistema aún no se ha concretado en su totalidad como estaba previsto; por lo tanto y por lo pronto lo más probable es que algunos operadores continúen su gestión en la búsqueda de su punto de equilibrio.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Los resultados negativos de la fase III también fueron producto de los pocos pasajeros transportados con relación a la capacidad instalada, ya que el IPK (índice de pasajeros por kilómetro) para esta fase fue en promedio de 0,83 durante 2012-2014, mientras que para las fases I y II fue de 5,14 durante 2009-2014, para el consolidado del sistema fue apenas de 3,25. Por lo tanto el costo de transportar un pasajero en promedio (costos operacionales / pasajeros) para las fases I y II fue inferior al de la fase III, \$1.371 y \$ 4.585 respectivamente, el promedio del total del sistema fue de \$ 1.734. Aquí se presenta una ineficiencia en la operación del sistema, por no utilizarse apropiadamente la capacidad instalada, lo cual afecta negativamente su rentabilidad.
- En la operación los problemas estuvieron centrados especialmente en el recaudo y el incumplimiento de algunos operadores. En el recaudo, desde la suscripción del contrato de concesión para el diseño, implementación, operación y mantenimiento del SIRCI en agosto de 2011 se tenía la obligación de garantizar la integración del recaudo de las Fases I y II, con la Fase III. Sin embargo, sólo hasta la presente vigencia se completara la sustitución total de los equipos para lograr la unificación del medio de pago. Respecto del incumplimiento de los concesionarios Coobus y Egobus, en aspectos como: la no vinculación de flota en las fechas acordadas, la no prestación oportuna del servicio, y la no estructuración del cierre financiero, que llevó a la Superintendencia de Puertos y Transporte a asumir el control de las empresas en Junio de 2014, y la implementación de un plan de recuperación, que debió ser acogido por las asambleas de accionistas realizadas en mayo presente vigencia. Este plan va a ser acompañado por la Superintendencia en un plazo de dos años, para superar los incumplimientos. Todo este proceso sigue aplazando la culminación de las primeras etapas implementación del SITP.
- Desde el punto de vista fiscal, el aporte del Distrito se estima en \$3.1 billones, que representan el total dispuesto por el Distrito para el sistema en el periodo 2009-2014. Estos recursos corresponden a operación y control por \$1.4 billones, capacitación, comunicaciones y fortalecimiento institucional por cerca \$0.06 billones, y \$1.7 billones en gestión infraestructura. Estos recursos representaron el 0,3% del PIB promedio del Distrito en dicho periodo; frente al total de los ingresos tributarios significaron el 10,5%, y respecto del total de lo recaudado por sobretasa a la gasolina el 156%; además, equivalen a cerca del 15% del total de la inversión directa realizada por la Administración Central. Dentro del total de los recursos para operación y control se registran los aportes para el fondo de contingencias y estabilización por \$1.2 billones.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por otra parte, dentro del total de recursos transferidos al fondo de estabilización entre agosto de 2012 y marzo de 2015, se registraron \$22.648 millones destinados a subsidios, lo cual sólo representa el 1,8% del total transferido en este periodo; lo que supone que la mayor parte se orientó a cubrir diferencial tarifario por otras causas (horas valle, disminución de tarifas, etc.).

- En materia de infraestructura, el retraso en la construcción de las troncales en calle 26 y carrera 10, y la falta de una decisión definitiva para la carrera 7ª ha sido crítico para la implementación del SITP, porque derivó en el atraso del inicio de la operación. Adicionalmente, durante la presente Administración se estableció como meta la reconstrucción de las troncales Caracas y Autonorte, y se priorizó la construcción de la troncal Boyacá como paso siguiente para el sistema; sin embargo, no hay avance en estos aspectos. Es más, todo el proyecto de infraestructura para Transmilenio que comprendía 22 troncales con una longitud de 388 km, que según la programación inicial debía culminarse en 2016, solo se ha desarrollado en cerca del 30%. Mediante el convenio nación-Distrito para el desarrollo de la infraestructura se han desembolsado \$6.2 billones (pesos corrientes), de los cuales el 61,6% es el aporte de la nación y 38,4% del Distrito. El total de la inversión acumulada en infraestructura se estima en \$8 billones (pesos de 2014), de los cuales la Fase III participa en \$2.8 billones, es decir el 35,2%.

En cuanto a la primera línea del metro se tiene el anuncio del gobierno nacional de hacer un aporte por \$9.6 billones, mientras que el Distrito debe asignar con este propósito \$4.1 billones. No obstante, al cierre de este informe no se ha expedido el Documento Conpes, en donde se determine el horizonte de tiempo para el desembolso de estos recursos. Además, la priorización de la primera línea del metro también hace que surjan interrogantes sobre la financiación de los otros componentes del sistema: nuevas troncales, metro cable y metro ligero, teniendo en cuenta la coyuntura actual de la economía nacional, con una proyección de crecimiento mucho menor a la esperada.

- En materia de movilidad, el SITP va encaminado a sustituir los buses, busetas y colectivos viejos, con el fin de poner orden al sistema de transporte caótico que existía en la ciudad y desincentivar el uso del transporte particular. No obstante, lo que se ha observado es el aumento en la tasa de motorización en la ciudad; de hecho, el número de vehículos (vehículos, camperos y camionetas) por cada mil habitantes aumentó de 101 en el 2005 a 192 en 2014 y en las motos pasó de 6 a 54. Esto se ve agravado si se compara frente a la malla vial disponible; el indicador de número de automotores por kilómetro carril aumentó de 80.2 en

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2009 a 123,0 en 2013. Por supuesto, esta situación crítica requiere la implementación completa del SITP (incluidos los modos férreos, cable e interconexiones), además de otras estrategias como el uso de la bicicleta (en sus vías apropiadas), restauración y ampliación de la malla vial, y desincentivar el uso del vehículo particular y las motos.

- Respecto de la seguridad, desde el inicio del sistema Transmilenio se fijó que estaría enmarcado en reglas de igualdad, tranquilidad, solidaridad, seguridad y convivencia. Sin embargo, en los últimos años, si bien las lesiones comunes han disminuido, el hurto a personas en el sistema está incrementando, y también son materia de preocupación para la ciudadanía los casos reportados de delitos sexuales. Adicionalmente, se enfrenta el problema de los colados en las estaciones, cuya magnitud no ha sido aún determinada. Se espera que con la creación del Comité de Seguridad Física del SITP en octubre de 2014 y la Unidad Especial de Transporte Masivo de la policía en mayo de 2015, se pueden realizar acciones efectivas para propiciar la seguridad y la convivencia en el sistema.
- En el tema ambiental, se culminó en 2012 el primer periodo de acreditación de Transmilenio como proyecto de Mecanismo de Desarrollo Limpio-MDL con una reducción de 2.354.568 ton. de CO₂ e ingresos para la entidad por \$9.329 millones por venta de Certificados de reducción de emisiones-CER. El segundo periodo de acreditación 2013-2019 incluye la reorganización del sistema de transporte en SITP y arrojó en el primer año una reducción de \$49.010 ton. de CO₂, apenas el 20% de la meta prevista. Los retrasos en la implementación del SITP afectaron la reducción de CO₂ y su acreditación, debido al aplazamiento en el desmonte de las rutas de transporte colectivo y la disminución en la proyección de pasajeros transportados por el sistema.
- Respecto del mercado laboral, una de las premisas sobre las que se sustenta la transformación del servicio de transporte en Bogotá es la formalización del empleo de los conductores. Si bien, a medida que avanza la implementación del SITP se han venido dando los procesos de vinculación, también se presenta un nivel de desvinculación de cerca del 30%, que ha sido jalonado especialmente por la problemática de Coobus y Egobus. Por otra parte, las quejas de los conductores en aspectos como: horarios, desmejoramiento de contratos y multas, han puesto en entredicho lo que se perseguía con la transformación del sistema de transporte, que era obtener unas mejores condiciones de trabajo. Actualmente, se está a la espera de los resultados de las evaluaciones que efectúe Transmilenio y el Ministerio de Trabajo, a este respecto.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Todos los problemas que ha enfrentado la implementación del SITP finalmente se reflejan en la percepción de la ciudadanía. La satisfacción general sobre el sistema (calificación de bueno y muy bueno), muestra que entre 2009 y 2010 este porcentaje se movía mensualmente en rangos que iban del 40% al 60%, pero en 2013 este porcentaje estuvo por debajo del 35%, y al finalizar el 2014 se obtuvo un mínimo del 9,3%, lo que muestra una dramática caída en la imagen positiva del sistema. En ninguno de los aspectos del servicio consultados a través de las encuestas se alcanza actualmente una nota aprobatoria por parte de la ciudadanía. Las peores calificaciones están en la cantidad de personas por bus, en la organización de la espera y abordaje del bus, y en el tiempo de espera para la llegada del bus.

BIBLIOGRAFÍA

- Contraloría de Bogotá. Dirección de Estudios Fiscales, Económicos y Sociales. Subdirección de Estudios Fiscales, Económicos y Sociales de Bogotá. Viabilidad Financiera del Proyecto Metro, Evaluar la articulación Metro – Sistema Integrado de Transporte Publico – SITP Septiembre de 2010.
- Contraloría de Bogotá. Dirección Sector Movilidad. Informes de Auditorías Regulares y Especiales efectuadas a la Empresa Transmilenio S.A. Vigencias 2009 a 2014.
- Dopfer, K., Evolutionary Economics: A Theoretical Framework, in The Evolutionary Foundations of Economics, K. Dopfer, Editor. 2005, Cambridge University Press: Cambridge, UK.; tomado de ateo.wikispaces.com; Gomez Q. Juliana, 2010.
- Farías, Lorena. El transporte público urbano bajo en carbono en América Latina; CEPAL, Colección documentos de proyectos.
- Gómez Quintero, Juliana. El problema de la movilidad urbana y su comprensión desde el punto de vista evolutivo, En: ateo.wikispaces.com, Uniandes, 2010.
- Hanson, S., & Giuliano, G. The Geography of Urban Transportation. New York: The Guilfor Press. 2004
- Ministerio de Transporte. Unidad de Movilidad Urbana Sostenible. Estado del Proyecto Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bogotá – Transmilenio S.A. Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá. Marzo de 2015.
- Moreno, Marco Antonio. ¿Qué es la economía evolutiva?. En: www.elblogsalmon.com; Madrid, España. 21 de julio de 2010.
- Naciones Unidas. Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD). Informe Brundtland. Nuestro futuro común, 1987.
- Secretaria Distrital de Movilidad. Realidad del Sistema de Movilidad en la Ciudad. Junio 2015. En: Contraloría de Bogotá, Foro “Cara y Sello de la Movilidad, Promesas y Realidades”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Transmilenio S. A. Subgerencia Técnica y de Servicios. Caracterización de la demanda de Transporte del SITP con la inclusión de Nuevos Proyectos de Infraestructura. Documento Técnico. 2013.
- Transmilenio S. A. Informes de Gestión; estadísticas de operación; recaudos y pagos a los agentes; estudios técnicos de actualización tarifaria; estados financieros de los operadores; e informes anuales de la Fiduciaria GNB y Fiduciaria de Occidente. Vigencias 2009 a 2014.
- Transmilenio S.A. Lineamientos para el plan de recuperación y mejoramiento de concesionarios de transporte público masivo de pasajeros en la ciudad de Bogotá. Enero de 2015.
- Yepes, Tito; Junca, Juan Carlos; Aguilar, Juliana y otros. La integración de los sistemas de transporte urbano en Colombia. Una reforma en transición. Fedesarrollo Centro de investigación económica y social. Agosto de 2013.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ANEXOS

**Anexo 1 . Subsistema TransMilenio - Fases I y II
Fondo Multas y Bonificaciones**

Millones de pesos

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TRONCAL FASE I						
SALDO INICIAL*	571,8	944,7	1.149,5	1.393,5	2.534,9	3.360,4
MULTAS FASE 1	351,6	542,1	680,2	815,6	1.457,2	1.949,8
SOCIEDAD INTERNACIONAL DE TRANSPORTE MASIVO	114,9	207,1	233,9	248,0	369,5	378,9
EXPRES DEL FUTURO S.A.	54,9	103,7	131,7	194,2	354,6	535,4
METROBUS S.A.	50,4	91,8	103,7	135,7	353,6	496,2
SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE SI 99 S.A.	131,4	139,6	210,8	237,7	379,5	539,2
BONIFICACIONES FASE 1	258,2	492,0	1.016,2	862,4	1.198,7	2.025,6
SOCIEDAD INTERNACIONAL DE TRANSPORTE MASIVO	66,2	121,8	254,8	213,4	284,4	482,4
EXPRES DEL FUTURO S.A.	65,7	123,4	251,1	214,5	302,1	514,2
METROBUS S.A.	62,7	125,0	255,2	215,2	309,8	510,9
SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE SI 99 S.A.	63,6	121,8	255,2	219,3	302,3	518,1
INGRESO O EGRESO POR AJUSTES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SALDO FINAL	665,2	994,9	813,5	1.346,7	2.793,5	3.284,6
TRONCAL FASE II						
SALDO INICIAL*	996,0	160,8	512,3	971,8	1.570,5	2.122,7
MULTAS OPER. TRONC FASE 2	294,9	380,5	472,6	623,8	559,3	460,3
TRANSMASIVO	165,2	212,1	250,5	310,2	277,3	305,5
CONNEXIÓN MÓVIL	54,3	76,5	97,8	116,5	107,1	57,2
SI02	75,4	91,9	124,3	197,1	175,0	97,6
BONIFICACIONES OPER. TRONC FASE 2	1.130,4	0,0	0,0	0,0	0,0	2.429,0
TRANSMASIVO	226,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CONNEXIÓN MÓVIL	565,2	0,0	0,0	0,0	0,0	2.210,1
SI02	339,1	0,0	0,0	0,0	0,0	218,9
EGRESO POR 10%	29,5	38,1	47,3	62,4	55,9	46,0
SALDO FINAL	131,0	503,3	937,6	1.533,2	2.073,9	107,9
ALIMENTADORES						
SALDO INICIAL*	121,9	201,1	134,4	82,4	126,8	506,0
MULTAS ALIMENTADORES FASE 2	363,4	362,3	240,3	347,5	951,8	2.103,1
ZONA 80- TAO	71,9	50,5	39,8	62,0	214,3	646,1
ZONA USME - CITIMÓVIL	134,5	58,2	32,1	88,7	159,4	381,5
ZONA SUR- SI03	76,4	115,5	83,8	101,1	290,7	674,3
ZONA NORTE-UT. ALNORTE FASE 2	9,0	31,5	17,3	13,2	55,9	152,0
ZONA AMÉRICAS- ETMA S.A.	55,6	77,8	60,6	68,9	169,5	84,9
ZONA SUBA - ALCAPITAL	16,0	28,7	6,6	13,6	61,9	164,4
BONIFICACIONES ALIMENTADORES FASE 2	246,7	396,1	271,9	270,7	484,9	1.421,4
ZONA 80-TAO	0,0	7,8	0,0	0,0	0,0	0,0
ZONA SUR - SI03	0,0	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0
ZONA USME - CITIMÓVIL	0,0	9,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ZONA NORTE- ALNORTE FASE2	78,5	-6,1	130,0	270,7	0,0	824,8
ZONA AMÉRICAS - ETMA	0,0	20,7	0,0	0,0	0,0	0,0
ZONA SUBA - ALCAPITAL	168,2	347,0	141,9	0,0	484,9	596,6
INGRESO O EGRESO POR AJUSTES	-9,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-126,6
EGRESO POR 10%	36,3	36,2	24,0	34,7	95,2	210,3
SALDO FINAL	193,2	131,0	78,8	124,4	498,5	850,8

Fuente: TransMilenio - Subsistema TransMilenio Fases I y II

* Los saldos iniciales de cada año incluyen los ajustes por rendimientos financieros y gastos bancarios

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**Anexo 2. Subsistema SITP - Fase III
Fondo Principal y Cuenta Recaudadora**

Millones de pesos

Concepto	Jul-Ago 2012	2013	2014
Cuenta Recaudadora			
Saldo Inicial	0	1.190	11.097
entradas	9.707	115.473	375.173
Aporte Fideicomitente (Fondo Cuenta CR)	9.668	112.449	366.321
Rendimientos cuentas corrientes remuneradas	25	249	597
Devolucion de Gastos bancarios	0	0	0
Devolucion de GMF	1	0	0
Traslados desde el Fondo (FCU) al Fondo Cuenta recaudadora (CR)	7	182	263
Traslados desde el Fondo Principal SITP al Fondo Cuenta recaudadora (CR)	0	20	0
Traslados desde Fondo (FFE) al Fondo Cuenta Recaudadora (CR)	6	534	2.876
Traslados desde el Fondo (FET) al Fondo Cuenta Recaudadora (CR)	0	2.040	5.116
Salidas	-8.517	-105.565	-375.317
Pago Operadores	-8.177	-4.557	-2.402
Pago de impuestos	-203	0	0
Pagos Transmilenio	-102	0	0
Retencion sobre Rendimientos	-1	0	0
Gastos Bancarios	0	0	0
Gravamen movimiento financiero	-34	-18	-10
Traslados desde el Fondo Cuenta recaudadora (CR) al Fondo Fuente Externa	0	-3	-102
Traslados desde el Fondo Cuenta recaudadora (CR) al Fondo Credito Usuario	0	-55	350
Traslados desde el Fondo Cuenta recaudadora (CR) al Fondo Principal SITP	0	-100.932	-373.153
Saldo Final	1.190	11.097	10.953
Cuenta Recaudadora 2			
Saldo Inicial	0	0	75
entradas	0	75	768
Aporte Fideicomitente (Fondo Cuenta CR 2)	0	74	163
Rendimientos cuentas corrientes remuneradas	0	1	605
Devolucion de Gastos bancarios	0	0	0
Devolucion de GMF	0	0	0
Salidas	0	0	0
Gravamen movimiento financiero	0	0	0
Gastos Bancarios	0	0	0
Saldo Final	0	75	842
Fondo Principal			
Saldo Inicial		0	1.569
entradas	0	385.035	1.018.614
Rendimientos cuentas corrientes remuneradas	0	72	148
Traslados desde el Fondo Cuenta recaudadora (CR) al Fondo Principal SITP	0	100.934	373.153
Traslados desde el Fondo FET al Fondo Principal SITP	0	284.029	645.313
Devolucion de Gastos bancarios	0	0	0
Salidas	0	-383.465	-1.015.664
Pago Operadores	0	-352.228	-937.575
Pago Comisión Fiduciaria	0	-16	-53
Pagos Transmilenio	0	-15.215	-41.346
Pago de impuestos	0	-12.958	-32.640
Gravamen movimiento financiero	0	0	-0
Pago Devolución Operadores	0	-19	-
Gravamen movimiento financiero	0	-1.522	-4.047
Traslados desde el Fondo Principal SITP al Fondo Cuenta recaudadora (CR)	0	-20	-
Traslados desde el Fondo Principal SITP al Fondo (FET)	0	-1.487	-4
Saldo Final	0	1.569	4.519

Fuente: Transmilenio S.A. Informe Fiduciaria de Occidente S.A.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No 26A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**Anexo 3. Subsistema SITP - Fase III
Fondo Crédito Usuario y Fondo de Fuente Externa**

Millones de pesos

Concepto	Jul-Ago 2012	2013	2014
Fondo Crédito Usuario			
Saldo Inicial	0	175	5.554
entradas	182	5.562	504
Aporte recaudo Bogotá SAS (Fondo Crédito Usuario FCU)	180	5.444	202
Traslados desde el Fondo (CR) al Fondo Cuenta Credito usuario(FCU)	0	55	54
Traslados desde el Fondo (FFE) al Fondo Cuenta Credito usuario(FCU)	0	0	3
Rendimientos cuentas corrientes remuneradas	2	64	246
Devolucion de Gastos bancarios	0	0	0
Devolucion de GMF	0	0	0
Salidas	-7	-183	-263
Retencion sobre Rendimientos	0	0	0
Gravamen movimiento financiero	0	0	0
Traslados desde el Fondo (FCU) al Fondo Cuenta recaudadora (CR)	-7	-182	-263
Traslados desde el Fondo (FCU) al Fondo Principal SITP	0	-1	0
Saldo Final	175	5.554	5.796
Fondo de Fuente Externa			
Saldo Inicial	0	1.002	4.531
entradas	1.008	4.063	242
Aporte recaudo Bogotá SAS (Fondo Fuente Externa FFE)	1.000	4.000	0
Traslados desde el Fondo (CR) al Fondo Fuente Externo (FFE)	0	3	85
Traslados desde el Fondo (FET) al Fondo Fuente Externo (FFE)	0	0	16
Rendimientos cuentas corrientes remuneradas	8	59	141
Devolucion de Gastos bancarios	0	0	0
Devolucion de GMF	0	0	0
Salidas	-6	-534	-3.266
Gastos Bancarios	0	0	0
Retencion sobre Rendimientos	0	0	0
Traslados desde el Fondo (FFE) al Fondo Credito Usuario(FCR)	0	0	-3
Traslados desde el Fondo (FFE) al Fondo Cuenta recaudadora (CR)	-6	-534	-3.263
Saldo Final	1.002	4.531	1.507

Fuente: Transmilenio S.A. Informe Fiduciaria de Occidente S.A.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Anexo 4. Convenio Nación-Distrito

Fecha	Descripción
21 de febrero de 1998	Firma del acuerdo entre Distrito y la nación para el desarrollo del Sistema Integrado de Transporte Masivo-SITM de Santa Fé de Bogotá en su primera etapa y definición de obligaciones de las partes.
28 de abril de 1998 (Conpes 2999)	Concepto favorable de la participación de la nación en el desarrollo del proyecto hasta un 70% del servicio de la deuda. Se recomendó la suscripción del convenio para la financiación de la primera línea del metro y componentes flexibles del Sistema integrado de transporte masivo; éste se firmó el 24 de junio de 1998.
30 de diciembre de 1999	Firma del Otrosí No. 1 Incluye como firmante al Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, se modifican aportes de la nación y se destinan principalmente a la financiación del componente flexible del Sistema Transmilenio.
15 de noviembre de 2000 (Conpes 3093)	Seguimiento a los convenios de la nación y el Distrito para la financiación de la primera línea del metro-PLM y componentes flexibles del SITM. Se examinó el impacto fiscal de la PLM y se aprobó la participación de la nación para el Sistema Transmilenio hasta un monto de US\$ 1.296 millones de 2000 y se definieron los componentes a ser financiados.
4 de diciembre de 2000	Otrosí No. 2 al convenio, en donde se definen los recursos de cofinanciación para el Sistema Transmilenio y cronograma de aportes durante el periodo 2001-2016. Se incluye como firmantes al Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría de Hacienda y a Transmilenio.
19 de septiembre de 2001	Otrosí No. 3, se estableció que el Distrito, el IDU, y/o Transmilenio S.A. pudieran realizar operaciones de crédito público interno o externo para asegurar la ejecución y continuidad en el desarrollo del SITM, en los términos del Decreto 2681 de 1993, para asegurar la ejecución.
15 de noviembre de 2002	Otrosí No. 4, se incorporan autorizaciones de vigencias futuras emitidas por los CONFIS tanto nacional como distrital. Se aumenta el compromiso de la nación para un total de US\$1.225 millones desde 2002 a 2016.
10 de agosto de 2005	Otrosí No. 5, se modificó el convenio para señalar que los aportes de la nación son fijos para el SITM por US\$1.296 millones, y se modificó la programación de giros. Se le dio al Ministerio de Transporte la responsabilidad de los desembolsos y seguimiento.
10 de noviembre de 2005	Otrosí No. 6, se fija como plazo el 23 de enero de 2006 para presentar la revisión del proyecto al CONPES.
7 de diciembre de 2007	Otrosí No. 7, para tener en cuenta el efecto cambiario, se establecen los desembolsos para las vigencias 2008-2016 en pesos constantes de 2007, para un total de \$2.071.008 millones desde 2008 a 2016.
7 de octubre de 2008	Otrosí No. 8 se especifica el alcance de las obras para las troncales 10 y calle 26, el flujo de vigencias futuras objeto de titularización y se aclara que el giro de los recursos por parte de la nación y el distrito provenientes de vigencias futuras no comprometidas, no estarán sujetos a ningún requisito o condición distinta a los trámites presupuestales previstos en la ley, para eliminar el riesgo de construcción.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Fecha	Descripción
24 de diciembre de 2008	Otrosí No. 9, se modifica el compromiso de la nación en la suma de \$29.097 millones pesos constantes de 2007, para un total de \$2.100.106 millones, pesos constantes de 2007, desde 2008 a 2016.
13 de Abril de 2009	Otrosí No. 10 se reitera el otrosí No. 8 aprobando el proceso de las vigencias futuras no comprometidas del convenio para su titularización.
19 de Julio de 2010 (Conpes 3677)	Conpes de movilidad de la región capital Bogotá – Cundinamarca. Seguimiento al avance del SITM- Transmilenio. Se señala el flujo de recursos aportados por la nación a pesos corrientes entre 2000 y 2009 y la programación 2010-2016. Se señalan los corredores priorizados para continuar con el avance del sistema: Av. 68, Av. Boyacá. Av. 1ro de Mayo, calle 13-Av 19, y Av. ciudad de Cali. Se hace referencia a otros elementos del transporte masivo como la primera línea del metro, tren de cercanías y cable aéreo que siguen pendientes de definir su financiación, y otros aspectos de movilidad que deben definirse en conjunto con el Departamento de Cundinamarca.

Fuentes: Departamento Nacional de Planeación y Transmilenio S.A.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Anexo 5. Empresa de Transportes del Tercer Milenio Transmilenio S.A.
Comportamiento de los Recaudos vs. Ejecución Anual

Millones de Pesos

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Disponibilidad inicial	0	0	5.113	15.729	47.737	19.720	43.023	49.062	107.131	92.693	44.347	332.586	199.325	447.947	619.498	577.631
INGRESOS																
Ingresos Corrientes	41	952	3.523	13.426	13.250	18.210	21.949	30.832	37.542	38.260	46.420	94.141	50.148	55.597	72.503	101.939
Participaciones	0	0	2.851	5.992	10.117	16.282	17.899	27.744	33.695	34.136	41.439	51.526	46.119	50.815	66.819	92.409
Otros ingresos	41	952	672	7.433	3.133	1.928	4.050	3.088	3.847	4.124	4.981	42.615	4.030	4.782	5.684	9.529
Transferencias	200	33.294	71.639	167.790	304.304	255.136	304.117	354.969	534.284	455.670	515.271	454.289	793.059	742.794	967.986	821.326
Admon Central	200	33.294	32.763	70.112	177.412	138.870	145.246	122.197	197.374	193.440	177.417	208.652	477.429	390.136	660.979	821.326
Aporte Ordinario	200	33.294	32.763	70.112	177.412	138.870	145.246	122.197	197.374	178.440	157.417	178.652	437.429	290.136	214.174	201.730
Fondo Conting/Estabilización	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15.000	20.000	30.000	40.000	100.000	404.872	618.000
Modos Férreos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	41.933	1.596
Proyecto Metro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nación	0	0	38.876	97.678	126.892	112.266	144.585	229.782	334.212	262.230	311.372	211.997	312.812	298.013	307.007	0
Otras Transferencias	0	0	0	0	0	4.000	14.285	2.990	2.699	0	0	0	0	0	0	0
Convenio Soacha	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	26.482	33.640	2.818	54.645	0	0
Recursos de Capital	394	383	625	5.691	6.098	7.484	3.955	2.060	2.446	317.525	1.197.186	311.353	66.941	132.776	39.980	22.000
Recursos del Crédito	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	296.843	0	0	0	0	0
Recursos de titularización	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	876.662	271.457	4.581	112.896	1.016	928
Rend. por Oper. financieras	71	383	625	1.424	3.350	2.266	1.881	1.074	1.171	5.473	2.546	2.932	3.093	17.410	13.799	7.564
Otros recursos de Capital	323	0	0	4.267	2.748	5.218	2.073	986	1.275	312.053	21.135	36.963	59.267	2.470	25.165	13.508
INGRESOS VIGENCIA	635	34.629	75.787	186.907	323.652	280.830	330.021	387.861	574.272	811.456	1.758.877	859.782	910.148	931.167	1.080.469	945.265
INGRESOS+DISPON. INICIAL	635	34.629	80.900	202.636	371.389	300.550	373.044	436.923	681.403	904.148	1.803.225	1.192.368	1.109.472	1.379.114	1.699.967	1.522.896
GASTOS																
Funcionamiento	435	3.404	8.803	14.074	14.215	9.977	11.517	16.501	18.010	20.155	23.545	25.648	29.770	36.022	47.771	58.742
Vigencia	435	3.404	8.309	11.103	10.380	7.881	10.550	15.292	16.099	18.322	20.771	22.854	26.345	31.875	42.145	52.273
Cuentas por pagar	0	0	494	2.971	3.835	2.096	967	1.208	1.911	1.833	2.774	2.793	3.425	4.147	5.625	6.469
Servicio de la Deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	317.265	0	0	0	0	0
Amortización	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	296.843	0	0	0	0	0
Intereses	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20.423	0	0	0	0	0
Comisiones y otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Inversión	583	41.069	178.918	339.695	433.968	440.836	489.695	565.069	713.252	1.343.427	1.445.871	1.321.608	1.048.892	1.152.645	1.389.746	1.749.457
Directa	583	41.069	164.002	226.504	250.426	278.500	300.059	389.057	468.035	1.203.734	1.031.088	722.049	720.106	779.613	1.046.802	1.444.874
Desarrollo del sistema	261	39.606	161.453	225.021	248.904	275.485	297.620	386.830	463.653	1.202.408	1.027.462	718.634	717.176	760.146	1.031.217	1.432.704
Operación y control del sistema			7.071	2.033	4.896	11.555	14.385	14.499	18.220	33.933	43.129	62.505	23.347	157.170	445.523	707.828
Gestión de infraestructura			154.382	222.988	244.008	263.930	283.235	372.331	445.433	1.168.475	984.333	656.129	693.829	602.977	585.694	724.876
Otros Proyectos	322	1.464	2.549	1.482	1.522	3.014	2.439	2.228	4.381	1.327	3.626	3.415	2.930	19.467	15.585	12.170
Capacitación en sistema transmilenio	0	0	1.216	1.198	871	1.593	1.550	1.647	3.419	874	3.062	2.207	1.901	16.999	14.475	10.595
Modernización y fortalecimiento instituc	322	1.464	1.332	284	652	1.422	890	580	962	453	564	1.208	1.029	2.469	1.111	1.575
Transferencias para inversión	0	0	51	15	14	79	0	445	226	0	0	0	0	0	3.000	0
Cuentas por Pagar	0	0	14.866	113.176	183.528	162.257	189.636	175.567	244.991	139.693	414.783	599.559	328.786	373.032	339.944	304.583
GASTOS (sin cuentas por pagar)	1.018	44.473	172.361	237.622	260.820	286.460	310.609	404.794	484.360	1.222.056	1.369.124	744.904	746.450	811.488	1.091.947	1.497.147
GASTOS (Incluye cuentas por pagar)	1.018	44.473	187.721	353.769	448.183	450.813	501.212	581.570	731.261	1.363.582	1.786.681	1.347.256	1.078.662	1.188.667	1.437.517	1.808.199
Ingresos Vigencia-Compromisos vigencia	-383	-9.844	-96.574	-50.715	62.832	-5.630	19.412	-16.934	89.911	-410.601	389.753	114.879	163.698	119.679	-11.478	-551.882
Ingresos totales-Compromisos total	-383	-9.844	-106.821	-151.133	-76.794	-150.263	-128.168	-144.647	-49.858	-459.434	16.544	-154.888	30.810	190.447	262.450	-285.303

Indicadores	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recaudos /Pto ingresos vigencia	34,2	76,3	41,3	54,8	78,3	58,9	63,1	59,9	85,7	58,4	97,9	69,8	63,7	84,0	96,7	73,0
Recaudos + disp inic /Pto Ing.+disp inic.	34,2	76,3	42,9	56,8	80,5	60,5	65,9	62,7	87,7	61,0	98,0	76,2	68,2	88,6	97,9	81,3
Gastos(sin cxp)/Pto gastos (sin cxp)	54,8	98,1	99,5	98,8	95,8	87,2	82,7	78,1	91,5	91,2	96,2	77,4	57,6	68,8	79,0	95,8
Gastos/Ppto de gastos	54,8	98,1	99,5	99,2	97,2	90,8	88,5	83,5	94,1	92,0	97,1	86,1	66,3	76,4	82,8	96,5
Recaudo/compromisos vigencia (sin cxp)	62,4	77,9	44,0	78,7	124,1	98,0	106,2	95,8	118,6	66,4	128,5	115,4	121,9	114,7	98,9	63,1
Recaudo+disp ini/comprom.(con cxp)	62,4	77,9	43,1	57,3	82,9	66,7	74,4	75,1	93,2	66,3	100,9	88,5	102,9	116,0	118,3	84,2

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Anexo 6. Características de la Troncales e Inversión en Infraestructura

Características	Troncal									
	Calle 80 (1)	Caracas (2)	Eje Ambiental (3)	Autonorte (4)	Américas (5)	NQS (6)	SUBA (7)	Cra. 10 (8)	Calle 26 (9)	Calle 6 (10)
Longitud km	10,1	19,9	1,9	10,3	13	19,3	10	7,97	11,84	1,46
Estaciones Sencillas	11	26	2	16	14	20	13	10	13	2
Estaciones Intermedias	2 (cra. 77 y Cali)	2 (40 sur y molinos)			1 (bandera)	1 (general Sant.)	0	1 (bicentenario)	0	
Puentes peatonales	12	2		16	10	25	5	1 (calle 31 sur)	11 (nuevos) y 5 (adecuación)	
Portales	1	2		1	1	1	1	1	1	1
Patios	1	2		1	1	1	1	1	1	1
Garajes		1 (en calle 6)				1 (NQS con calle 19)				
Conexiones					Caracas	Calle 92, calle 80 y Suba	Calle 80 y NQS	Calle 6	Caracas	Intercambiador calle 6 con Av. NQS
Espacio público m2	213.251	147.460	41.494	212.370	237.129	474.070	246.960	205.501	407.873	6.030
Tipo de superficie	flexible	rígido	articulado	rígido	rígido	rígido	rígido	rígido	rígido	rígido
Carriles exclusivos	2	2	1	uno con sobrepaso	2	2	2 (calle 80 a 116) y 1 (calle 116 a portal)	2	1 y 2 (con sobrepaso)	1 y 2 (con sobrepaso)
km - Carril vía mixta	68,6	63,8	2,3	96,0	104,3	147,3	74,4	36,2	71,7	4,0
km - Carril troncal	41,8	72,4	3,4	26,3	51,5	62,0	28,5	28,5	38,6	4,5
Total km-carril	110,4	136,2	5,7	122,3	155,8	209,3	102,9	64,7	110,3	9,5
costo (millones de \$) (11)	413.367	473.460	37.526	420.084	587.382	2.029.023	954.365	1.081.588	1.468.710	125.150

Fuente: Instituto de desarrollo urbano-IDU

Notas

(1) Calle 80 desde el Río Bogotá hasta la Av. Caracas

(3) Calle de cra 10 a cra 3

(5) Calle 13 desde cra. 10 a Puente Aranda, luego Av. Américas desde Puente Aranda hasta Av. Cali y por la Av. Cali hasta Av. villavicencio

(7) Av. Suba desde calle 80 hasta transversal de Suba con Av. Cali

(9) Carrera 3 desde calle 19 hasta carrera 97

(11) pesos constantes de 2012 excepto calle 6 que corresponde al valor del año 2015

(2) Av. Caracas desde Calle 80 hasta Calle 63 sur (incluye ramal tunal)

(4) Autopista Norte desde Calle 80 hasta calle 192

(6) Desde autonorte con calle 92 por la NQS hasta calle 8 sur y luego por autosur hasta limite con Soacha

(8) Carrera 5 con calle 31 s baja a carrera 10 y hacia el norte hasta calle 34

(10) Desde Av. Caracas hasta NQS

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Anexo 7. Instituto de Desarrollo Urbano- Obras Complementarias

millones de pesos

Objeto	Contrato	Valor	Valor anual
Puente peatonal Autop. Norte calle 94 y obras complementarias	060-2010	7.780	7.780
Ampliación estación Alcalá Autop. norte calle 134	004-2011	18.868	
Estudio, diseños y construcción estaciones autop. Norte calle 187 y 192	003-2011	7.909	26.777
Paraderos, señales y obras civiles para la implementación SITP	019-2012	7.278	7.278
Puente peatonal Autop. Norte calle 192 y obras complementarias	945-2013	10.505	
Estación Bosa para transmilenio y adecuación puentes peatonales calle 63 y 65 sur	895-2013	11.233	
Ampliación estaciones transmilenio calle 146, Mazuren y Toberin autop. Norte	1636-2013	17.244	38.982
Diseños y construcción estación intermedia Av. 1 de mayo sistema transmilenio	1843-2014	13.848	13.848

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano

Notas: Contratos de 2010 y 2011 terminados y liquidados, contrato de 2012 en liquidación y 945-2013 en liquidación. Contratos en ejecución 895-2013, 1636-2013 y 1843-2014

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Anexo 8. Instituto de Desarrollo Urbano- Mantenimiento y Rehabilitación

millones de pesos

Objeto	Contrato	Valor- troncal	Valor rutas SITP	Total	Valor anual
Av. Caracas Autopista Norte	480-2002	113		113	113
Calle 80 y Auto Norte	143-2003	266		266	
Av. Caracas	144-2003	265		265	
Auto norte	184-2003	9.861		9.861	
Av. Caracas	185-2003	11.134		11.134	
Calle 80	187-2003	3.549		3.549	25.074
Auto norte	223-2004	5.570		5.570	5.570
Calle 80	55-2006	5.533		5.533	
Av. Caracas	72-2006	8.510		8.510	
Auto norte	73-2006	9.498		9.498	23.541
Eje ambiental	31-2007	998		998	998
Eje ambiental	52-2008	1.132		1.132	1.132
Calle 80	74-2009	17.980		17.980	
Eje ambiental, Calle 13, Américas, NQS, Suba	76-2009	19.004		19.004	
Auto norte	77-2009	20.497		20.497	
Av. Caracas	83-2009	21.537		21.537	79.017
Auto norte	83-2012	9.810		9.810	
Calle 80	73-2012	18.323		18.323	
Suba	63-2012	9.220		9.220	
Calle 26	72-2012	8.197		8.197	
Eje ambiental	67-2012	18.511		18.511	
NQS	62-2012	7.898		7.898	
Carrera 10	68-2012	5.474		5.474	
Caracas	71-2012	6.348		6.348	83.782
Mantenimiento rutas SITP	2053-2013		16.943	16.943	
Mantenimiento rutas SITP	2128-2013		18.165	18.165	35.107
Auto norte	1686-2014	4.663	4.213	8.876	
Calle 80	1702-2014	1.392	4.393	5.785	
Suba	1680-2014	1.067	4.727	5.794	
Calle 26	1692-2014	916	4.558	5.474	
Eje ambiental y calle 13	1669-2014	4.011	312	4.322	
Américas	1707-2014	883	4.976	5.859	
NQS (SUR)	1718-2014	652	6.301	6.953	
NQS (NORTE)	1663-2014	632	3.110	3.742	
Caracas (NORTE)	1663-2014	2.703		2.703	
Carrera 10	1717-2014		4.909	4.909	
Caracas (SUR)	1699-2014	3.136	4.216	7.352	61.769

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano

Nota: los contratos de 2013 y 2014 se encuentran en ejecución