



# Colombia

## *Análisis del Sector Transporte*

Sistemas Integrados de Transporte Masivo



Corporación Andina de Fomento - CAF • Vicepresidencia de Infraestructura  
*Informes Sectoriales de Infraestructura • Año 3 N° 2 • Agosto de 2005*

# *Sistemas Integrados de Transporte Masivo*

## *ÍNDICE*

INTRODUCCIÓN	2
PROYECTOS DE SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE MASIVO	3
LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE EN COLOMBIA	14
TRATAMIENTO LEGAL Y REGULATORIO DEL TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS EN EL DERECHO POSITIVO COLOMBIANO. TRATAMIENTO DIFERENCIADO DEL TRANSPORTE MASIVO	16
ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS RELEVANTES DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN COLOMBIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y RELACIONES INTERORGÁNICAS	19
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL ESQUEMA REGULATORIO E INSTITUCIONAL	25
IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICO-INSTITUCIONAL ASOCIADA A LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE TRANSPORTE MASIVO	26

---

## INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Colombia ha adoptado, desde tiempo atrás, una política sectorial de alcance nacional orientada a la implementación de sistemas rápidos de transporte masivo de superficie, en la inteligencia de que tal modalidad permite responder con mayor aptitud, tanto desde el punto de vista operacional como económico, a las crecientes necesidades de movilidad que presentan las ciudades más densamente pobladas del país.

Impulsado por la exitosa experiencia del Sistema Transmilenio en la ciudad de Bogotá, el Ministerio de Transporte y diversas autoridades gubernamentales del más alto rango en el orden nacional, han emprendido, conjuntamente con las autoridades de los gobiernos territoriales, la ambiciosa empresa de implementar en forma simultánea sistemas de transporte masivo de pasajeros en seis de las principales ciudades colombianas, cada uno de ellos adaptado a las particulares necesidades y posibilidades que dicta la realidad local.

El desafío asumido comprende aspectos de la más variada índole: desde la misma planificación y diseño de cada uno de los sistemas hasta su efectiva puesta en funcionamiento, pasando por la construcción de la infraestructura requerida, la armonización de las nuevas redes con los servicios convencionales preexistentes, el reordenamiento del tránsito y la movilidad en las ciudades, la consideración del impacto social que producirá la transformación, la inclusión y profesionalización del empresariado histórico y el financiamiento necesario para la concreción de los proyectos, por mencionar sólo los más destacados.

El gran salto cualitativo en la calidad de vida de los habitantes justifica con creces los inevitables escollos y dificultades que debe enfrentar el conjunto de los actores involucrados –funcionarios de gobierno, empresarios, ciudadanía en

general– durante el desarrollo de los proyectos. Además de los mencionados, resaltan entre ellos, los aspectos de naturaleza institucional y regulatoria asociados a la exitosa puesta en marcha y sostenibilidad de los sistemas.

Precisamente, es a la resolución de estas delicadas cuestiones que se encuentra abocado en forma prioritaria el Gobierno Nacional, a través del franco debate con las autoridades locales y regionales, con el objeto de diseñar un esquema jurídico-institucional que, con estricto apego a los mandatos constitucionales y legales, refleje adecuadamente la más armoniosa distribución de competencias y responsabilidades que garantice la eficaz operación y gestión de los sistemas en el futuro.

En este contexto, el presente trabajo pretende exponer las principales asignaturas asociadas con la problemática enunciada, abordando individualmente cada una de las siguientes materias:

1. Proyectos de sistemas integrados de transporte masivo en las ciudades colombianas.
2. Las empresas de transporte en Colombia.
3. Tratamiento legal y regulatorio del transporte urbano de pasajeros en el derecho positivo colombiano. Tratamiento diferenciado del transporte masivo.
4. Análisis de los aspectos relevantes de la institucionalidad del transporte público en Colombia. Sistema de distribución de competencias y relaciones interorgánicas.
5. Diagnóstico de las fortalezas y debilidades del esquema regulatorio e institucional.
6. Identificación de la problemática jurídico-institucional asociada a la implementación de sistemas de transporte masivo.

---

***El presente informe fue preparado, bajo la coordinación de Jorge H. Kogan, con la asistencia de los consultores Patricia Brennan, Alicia Ribera y Germán Ospina, como resultado del Taller sobre “Problemática y Perspectivas del Transporte Masivo en Colombia y Fortalecimiento Institucional para su Sostenibilidad”, realizado en Medellín en marzo 2005.***

## PROYECTOS DE SISTEMAS INTEGRADOS DE TRANSPORTE MASIVO

### 1 Lineamientos de Política para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo - SITM

Los lineamientos de política para el transporte masivo de pasajeros en áreas urbanas de Colombia están contenidos en el plan de desarrollo del actual gobierno y en documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES. En este último caso, existen documentos generales de política y documentos específicos para cada proyecto en particular. Estos lineamientos tienen en cuenta las disposiciones establecidas por la Ley 310 de 1996, el Decreto 3109 de 1997 y otras normas pertinentes.

#### 1.1 El Plan Nacional de Desarrollo 2002– 2006 “Hacia Un Estado Comunitario”

El Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario” establece como prioridad el mejoramiento del servicio de transporte público urbano y para ello plantea, por una parte, transferir a las ciudades las facultades para administrarlo y regularlo y, por otra, promover la conformación de empresas de transporte eficientes.

El plan, así mismo, reitera la participación de la Nación en el desarrollo de sistemas integrados de transporte masivo basados en “buses de alta capacidad para las grandes ciudades”. En este sentido el plan apoya los proyectos de Bogotá, Santiago de Cali, extensión de Transmilenio a Soacha, Pereira – Dos Quebradas, Barranquilla – Soledad, Cartagena, Bucaramanga y el Valle de Aburra.

Por otra parte el plan establece que “La política de transporte masivo buscará promover mecanismos que permitan la participación de pequeños y medianos transportadores en los proyectos. La regulación de tarifas deberá prevenir abusos de posiciones dominantes y monopolios. Asimismo, se promoverá la vinculación el capital privado en la estructuración y financiación de estos proyectos, conforme a un modelo fiscal que implique el control de una política pública sostenible sobre la operación y administración de los sistemas de transporte masivo, que garantice un manejo equitativo de los costos al usuario y la calidad del servicio”.

Finalmente, el plan determina que las entidades territoriales y las áreas metropolitanas “quedan facultadas para: a) aumentar hasta en 20% las tarifas de los gravámenes de su competencia; y b) crear nuevos gravámenes sobre derechos de tránsito en ciertas áreas restringidas o congestionadas, cobro de peajes y cobros especiales para lotes de parqueo”.

**Tabla 1. RESULTADOS ESPERADOS CON LA IMPLANTACIÓN DE LOS SITM**

Programas	Resultados esperados con todos los sistemas en operación
Expansión de Transmilenio-Bogotá	Reducción en 35% de los costos de operación del transporte público en los corredores intervenidos
Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cali	US\$ 660 millones de inversión
Sistema Integrado de Transporte Masivo de Barranquilla y Soledad	190 millones de horas por año de ahorro en tiempo de viaje
Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pereira y Dosquebradas	Reducción de índices de accidentalidad en 35%, en los corredores intervenidos
Otros sistemas de transporte masivo	Generación de, al menos, 60.000 empleos
Extensión hasta Soacha del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bogotá Transmilenio (SITM) los sistemas de transporte masivo	Velocidad promedio de 26 Km/hr Reducción de índices de criminalidad en 30% en las zonas de influencia directa de Identificación de nuevas fuentes de financiación (cargos a los usuarios como peajes urbanos y equivalentes)

Fuente: Cuadro 6, página 118, Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”

## 1.2 Políticas Fijadas en los Documentos CONPES

En los Documentos 3167 ( de 2002 ) “Política para Mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros” y 3260 ( de 2003 ) “Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo” se fijan los lineamientos generales que orientan la participación de la Nación en la ejecución de los proyectos SITM en ciudades colombianas.

En el primer documento se analizan las causas estructurales que contribuyen al deterioro del transporte público urbano como son la fragmentación de funciones entre diferentes entidades locales, una regulación centrada en la fijación de tarifas y un deficiente vínculo de coordinación entre los sectores público y privado. Este deterioro se traduce en aspectos tales como:

- Una marcada sobreoferta de parque vehicular agravada, en muchos casos, por su antigüedad.
- Una infraestructura vial deficiente y subutilizada donde la presión por nuevas obras es insostenible e inequitativa pues en su mayor parte, está orientada a favorecer el transporte individual.
- Un bajo nivel en la calidad de los servicios de transporte público, caracterizado por una concentración de rutas en sitios específicos, una alta contaminación ambiental, una estructura empresarial inadecuada, tarifas ineficientes, etc..

El documento propone una política nacional de transporte urbano que incluye los siguientes puntos:

- Fortalecer institucionalmente a los entes municipales en actividades de planificación, gestión, regulación y control del tránsito y el transporte.
- Apoyar a las ciudades en la implantación de sistemas de transporte que atiendan las necesidades de movilidad de la población, bajo criterios de eficiencia operativa, económica y ambiental.

- Cambiar la preferencia de las administraciones locales por la expansión de la infraestructura vial, frente a la adopción de soluciones operativas de menor costo y mayor impacto urbano.

- Incentivar el uso eficiente del automóvil en zonas urbanas y ofrecer alternativas para utilizar el transporte público urbano en condiciones de velocidad y comodidad adecuadas.

- Apoyar iniciativas locales en proyectos de transporte público masivo siempre y cuando el tamaño de la población y los niveles de demanda así lo ameriten.

- Desarrollar un marco regulatorio enfocado a optimizar la participación privada y sostenibilidad de los sistemas de transporte masivo.

- Adecuar los servicios ofrecidos a las necesidades de los usuarios, valorando la percepción que ellos tienen de los sistemas de transporte.

A su vez, el documento establece una estrategia en la cual la Nación y los municipios deben actuar coordinadamente. Los municipios en temas tales como la eliminación de la sobreoferta vehicular, redefinir las relaciones con las empresas de transporte, ejecutar los estudios requeridos, implantar los SITM, vincular el capital privado, estructurar los proyectos, definir estructuras financieras adecuadas y establecer mecanismos de seguimiento, mientras que la Nación queda a cargo de acciones como facilitar el intercambio de experiencias, apoyar la financiación de estudios y cofinanciar hasta el 70% del valor de las obras.

El Documento 3260 por su parte, define siete puntos de política para fortalecer la capacidad institucional, mejorar la planificación del transporte y ordenar el tránsito urbano en ciudades con más de 600.000 habitantes donde se contempla la implantación de SITM. Estos puntos son:

- Financiación, donde se asigna al sector privado el suministro y operación de los buses, el sistema de recaudo, la reducción de la sobreoferta y el mantenimiento de la infraestructura. Como fuentes básicas de financiación se contemplan las tarifas del servicio y otras posibles como la negociación de inmuebles y la publicidad. La Nación y los municipios por su parte, quedan a cargo de la provisión de la infraestructura vial.
- Fortalecimiento institucional, con lo cual se busca asegurar la calidad y sostenibilidad de los SITM.
- Maximización del impacto urbano de los SITM, con lo cual se pretende mejorar la calidad de vida de los habitantes asegurando no sólo la sostenibilidad del sistema sino también reduciendo la accidentalidad, mejorando la seguridad y recuperando el espacio público.
- Maximización de los beneficios sociales generados estimulando la participación de la industria transportadora de cada ciudad y su compromiso en la reducción de la sobreoferta.

- Coordinación entre la Nación y las ciudades.
- Fomento de la participación ciudadana para mejorar la calidad del servicio.
- Mecanismos de apoyo y seguimiento por parte de la Nación a través de la conformación de un Comité de Seguimiento integrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Transporte (MT) y el Ministerio de Hacienda (MH).

## 2 Estado Actual de los Proyectos SITM en Ciudades Colombianas

Actualmente se encuentra en etapa de operación el proyecto de Transmilenio en Bogotá<sup>1</sup> y en etapa de construcción los proyectos de Cali y Pereira. Los otros proyectos (Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, Bogotá-Soacha y Medellín) se encuentran en la fase de estudios de preinversión y estructuración. El objetivo y las características específicas de cada uno de estos proyectos fue analizado a través de documentos CONPES, tal como se detalla a continuación:

**Tabla 2. DOCUMENTOS CONPES PARA PROYECTOS ESPECÍFICOS**

No Documento	Proyecto
3166	Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pasajeros para Santiago de Cali – Seguimiento, 2002
3369	Sistema Integrado de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Santiago de Cali – Seguimiento, 2005
3185	Propuesta para mejorar la movilidad entre Bogotá y Soacha, Extensión de la Troncal Norte – Quito – Sur del Sistema Transmilenio, 2002
3220	Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Centro Occidente, 2003
3259	Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Cartagena – Transcaribe, 2003
3298	Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Área Metropolitana de Bucaramanga, 2004
3306	Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana, 2004

<sup>1</sup> Están en operación las Troncales Autopista Norte, Av. Caracas, Calle 80, Eje Ambiental y Américas

Para la ejecución de cada proyecto se ha creado un Ente Gestor encargado de los estudios para la promoción e implantación del respectivo sistema de transporte masivo. En este sentido en Bogotá ya se había creado la empresa Transmilenio; en Barranquilla se creó Transmetro; en Cartagena, Transcribe; en Medellín, Metroplus; en Pereira, Megabus; en Cali, Metrocali; y en Bucaramanga, Metrolínea.

Los SITM mencionados, operarán en áreas geográficas designadas por el Ministerio de Transporte, en forma simultánea con el transporte colectivo que utiliza buses corrientes. En el caso del Valle de Aburra se tendrá además, el servicio del Metro y del sistema complementario del cable, tal como se detalla a continuación:

**Tabla 3: MODOS DE TRANSPORTE QUE OPERARAN EN LAS DIFERENTES AREAS GEOGRÁFICAS DE LOS SITM**

Área Geográfica	Modos de transporte
Distrito de Barranquilla y Área Metropolitana, Distrito de Cartagena, Área Metropolitana de Centro Occidente, Occidente, Área Metropolitana de Bucaramanga, Transmilenio Extensión a Soacha	1) Transporte masivo en buses troncales y alimentadores 2) Transporte colectivo en buses corrientes
Valle de Aburra	1) Metro – Cable 2) Transporte masivo en buses troncales y alimentadores 3) Transporte colectivo en buses corrientes

Fuente: Elaboración propia

En esta dualidad de modos de transporte urbano, la operación de cada uno responde a políticas, criterios, tarifas y controles diferentes.

En la operación de cada SITM participan diferentes agentes públicos y privados alrededor del ente gestor, como son los operadores de rutas troncales y alimentadoras,

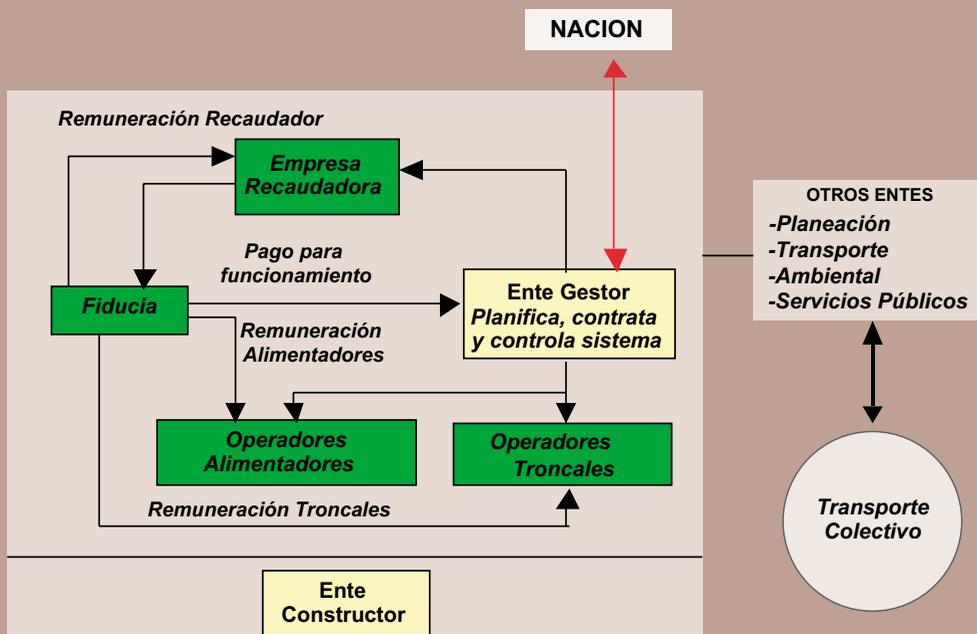
la empresa recaudadora y la entidad constructora de la infraestructura. Sin embargo, debe advertirse que para garantizar la eficiente operación del sistema, también se ven involucrados otros entes públicos encargados de temas ambientales, gestión del transporte público colectivo de pasajeros y las mismas empresas de transporte público colectivo. En general, las relaciones entre los diferentes agentes participantes en la operación de un SITM se presentan en la Figura 1.

Los entes gestores cumplen las funciones de planificación y operación de transporte y, en algunos casos, se encargan también de la construcción y adecuación de la infraestructura vial requerida. Tal es el caso de los proyectos de Pereira y Cali, como puede observarse en la Tabla 4.

El cubrimiento geográfico de cada proyecto es variable: en unos casos está limitado a un único municipio y en otros, su influencia abarca total o parcialmente un área metropolitana. Tal es el caso de las áreas metropolitanas de Barranquilla, Valle de Aburra, Centro Occidente y Bucaramanga. El área de influencia de cada proyecto es aprobada mediante resolución del Ministerio de Transporte (ver Tabla 4).

En el caso de las áreas metropolitanas se han establecido Autoridades de Transporte Masivo dependientes de la respectiva Área Metropolitana. Sin embargo, para que estas autoridades puedan actuar efectivamente, se requiere que los municipios integrantes de la respectiva área metropolitana deleguen sus funciones de transporte, situación que en algunos casos, aún no se ha dado. En los proyectos con cubrimiento municipal, la respectiva secretaría o departamento de tránsito, cumple las funciones de Autoridad de Transporte Masivo o estas funciones han sido delegadas a otra dependencia como la Dirección de Espacio Público y Movilidad en Cartagena. Las Autoridades de Transporte Masivo reconocidas por el Ministerio de Transporte se presentan en la Tabla 6.

**Figura 1: Relaciones entre agentes del SITM**



Fuente: Documentos CONPES, Transmilenio y datos propios

Como se mencionó anteriormente, en la implantación de los SITM participan otras entidades municipales. En la Tabla 5, por ejemplo, se identifican en cada proyecto diferentes entidades cuyo concurso es importante en la planificación y ejecución de los proyectos. En dicha tabla se identifican además, algunas actividades donde hace falta definir entidades responsables.

En la Tabla 7 se presentan algunas estadísticas básicas sobre los SITM y las metas de cubrimiento de la demanda de transporte urbano con la implantación de cada uno de ellos, y en las Tablas 8 y 9 se detallan aspectos específicos de cada SITM, como son, por un lado el costo estimado de los proyectos en dólares del año 2002 y por otro la longitud de líneas troncales, el número de estaciones, los pasajeros que se pretende movilizar, el cubrimiento de la demanda, etc.

**Tabla 4. ACTIVIDADES QUE CUMPLEN LOS ENTES GESTORES, CUBRIMIENTO GEOGRÁFICO Y AUTORIDADES DE TRANSPORTE**

SITM y Ente gestor	Actividades que cumple el ente gestor			Cubrimiento geográfico definido por el Ministerio de Transporte	Autoridades de Transporte	
	Planificación Transporte	Construcción Obras civiles	Planificación y control de la Operación		Transporte Masivo	Transporte Colectivo
SITM del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana TRANSMETRO S.A,	X	X	X	Área Metropolitana de Barranquilla AMB, Barranquilla, Soledad, Puerto Colombia, Malambo, Galapa, Res 2331 abr 03	AMB Metrotránsito de Barranquilla también actúa como autoridad para el transporte colectivo	
SITM del Distrito de Cartagena TRANSCARIBE	X		X	Area urbana del Distrito Turístico de Cartagena, Res 3465 jun 03	Las funciones de transporte fueron delegadas en la Dirección de Espacio Público y Movilidad (DEPM).	
SITM del Valle de Aburra METROPLUS	X		X	Área Metropolitana del Valle de Aburra: Medellín, Bello, Envigado, Itagui, Res 4801 jul 03	Secretaría de Transporte y Tránsito	
SITM del Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO) MEGABUS S.A	X	X	X	Área Metropolitana de Centro Occidente: Pereira, Dosquebradas, La Virginia, Res 4380 abr 02	AMCO	
SITM de Occidente (MIO) METROCALI	X	X	X	Perímetro urbano del Municipio de Cali, Res 9847 ag 02	Secretaría de Transporte y Tránsito de Cali	
TRANSMILENIO, Bogotá - Soacha Extensión a Soacha	X		X	Municipio de Bogotá D.C y Municipio de Soacha, Res 3923 dic 04	STT de Bogotá Dirección de Transporte de Soacha	
SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga METROLINEA	X		X	Área Metropolitana de Bucaramanga AMB: Bucaramanga, Girón, Floridablanca, Piede- cuesta, Res 7078 jul 03	AMB	

**Tabla 5. ENTIDADES INVOLUCRADAS EN EL DESARROLLO DEL PROYECTO**

SITM y Ente gestor	Otras entidades municipales participantes			Actividades en donde falta definir la entidad responsable	Observaciones
	Planificación Transporte	Construcción Obras civiles	Planificación y control de la Operación		
SITM del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana TRANSMETRO S.A,	Área Metropolitana de Barranquilla			Reestructuración de rutas Chatarización	Municipios del Área Metropolitana no han delegado sus funciones de transporte. Metrotránsito de Barranquilla busca ampliar su jurisdicción
SITM del Distrito de Cartagena TRANSCARIBE	Secretaría Planeación Distrital	Secretaría de Infraestructura	EPA y CARDIQUE	Reestructuración de rutas Chatarización	Aunque las funciones de transporte fueron delegadas en DEPM, el Departamento de Tránsito y Transporte sigue actuando
SITM del Valle de Aburrá METROPLUS	Secretaría de Planeación	Empresa Desarrollo Urbano, EDU		Reestructuración de rutas de servicio colectivo chatarización de vehículos	Secretaría de Transporte y Tránsito de Medellín, STTM lidera proceso coordinación con Envigado e Itagui
SITM del Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO) MEGABUS S.A	Área Metropolitana de Barranquilla	MEGABUS y empresas de servicios públicos	Corporación Autónoma Regional de Risaralda, CARDER		
SITM de Occidente (MIO) METROCALI	Área Metropolitana de Centro Occidente y oficinas Planeación Pereira y Dosquebradas	METROCALI	Corp. Autónoma Valle de Cauca (CVC)	Reestructuración de rutas de servicio colectivo chatarización de vehículos	Falta diseño reestructuración de rutas. A cargo de la STTC
TRANSMILENIO, Bogotá - Soacha Extensión a Soacha	Dept. Adm. Planeación Distrital DAPD	Instituto de Desarrollo Urbano, IDU	Dep. Adm. Medio Ambiente, DAMA y CAR	Gestión construcción Bogotá Soacha Reestructuración de rutas De servicio público y chatarización de buses	Intervención del Departamento de Cundinamarca
SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga METROLINEA	Área Metropolitana de Bucaramanga	Área Metropolitana de Bucaramanga		Reestructuración de rutas de servicio colectivo chatarización de vehículos	Municipios ya delegaron sus funciones de transporte en AMB
TRANSMILENIO, Bogotá	Dept. Adm. Planeación Distrital DAPD	Instituto de Desarrollo Urbano, IDU	Dep. Adm. Medio Ambiente, DAMA		Coordinación con STT

**Tabla 6. AUTORIDADES DE TRANSPORTE MASIVO RECONOCIDAS POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTE**

SITM y Ente gestor	Reconocimiento Autoridad de Transporte Masivo			Observaciones
	Entidad	Fecha	Resolución MT	
SITM del Distrito de Barranquilla y su Área Metropolitana TRANSMETRO S.A,	Área Metropolitana de Barranquilla	15 may 03		Subdirección de Transporte Masivo. Coordinación con Metrotránsito
SITM del Distrito de Cartagena TRANSCARIBE	Gerencia de Espacio Público y Movilidad	20 dic 04	003922	Coordinación con Secretaría de Tránsito
SITM del Valle de Aburra METROPLUS	Secretaría de Transporte y Tránsito			Coordinación con secretarías de Itagui y Envigado
SITM del Área Metropolitana de Centro Occidente (AMCO) MEGABUS S.A	Área Metropolitana de Centro Occidente	Abr 02		Es también autoridad de transporte colectivo, individual tipo taxi y mixto desde 1990 como hecho metropolitano y consolidando toda la operación de autoridad desde diciembre de 2001
SITM de Occidente (MIO) METROCALI	Secretaría de Tránsito y Transporte	Oct 02	014667	La Secretaría es también autoridad de transporte colectivo
TRANSMILENIO, Bogotá - Soacha Extensión a Soacha				Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá Dirección de Tránsito de Soacha
SITM del Área Metropolitana de Bucaramanga METROLINEA	Área Metropolitana de Bucaramanga			
TRANSMILENIO, Bogotá	Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá			

**Tabla 7. RESUMEN DE ESTADÍSTICAS DE TRANSPORTE COLECTIVO EN CIUDADES**

	SITM Barranquilla	SITM Cartagena	SITM Medellín	SITM Pereira	SITM Cali	SITM Bogotá - Soacha	SITM Bucaramanga	SITM Transmilenio Bogotá
Número de empresas afiliadoras	25	11	43	7	25	No disponible (1)	12	68
Rutas legales	112	52	194	63	57	No disponible (1)	104	Aprox 650
Longitud media de rutas, Km	26.6	33.5		28				Recorrido medio 49.2 Km
Vehículos transporte colectivo (buses, busetas y microbuses)	4.116	1.976	7.105	1.113	4351		1.830	20.162
Edad media de los vehículos, años	9.3	13-20	12	5 (busetas)	9		10.6	14 (Estimada)
Sobreoferta estimada, % Ocupación media por vehículo	40	50		40	43	52	60	60% Hay efecto de pico y placa
Pas/vehículo/día	275	400		310			371	Distorsión por pico y placa
Eficiencia operativa, Pasajeros/Km recorrido	2.6	2.6		2			1.3	2 - 3

Notas:

1) Hay rutas cuyo recorrido está en el perímetro urbano de Soacha. Otras rutas ingresan a Bogotá lo que se constituye en transporte metropolitano

2) Se introdujeron correcciones realizadas por los entes gestores

Fuente: Documentos CONPES

**Tabla 8. INVERSIÓN PREVISTA EN LOS SITM Millones de Dólares de 2002**

	SITM (1) Barranquilla	SITM Cartagena	SITM Medellín	SITM Pereira	SITM Cali	SITM Bogotá - Soacha	SITM Bucaramanga	SITM Transmilenio Bogotá (2)
Inversión pública en infraestructura	76.8	85.6	77.1	409.3	91.0	26.0	90.8	2.068.4
Inversión privada en equipos recaudo y control	36.9	43.1	22.5	254.1	345.0	Por definir	68.4	1.016.9
Total	113.7	128.7	99.6	663.4	436.0	Por definir	159.2	3.085.3

Notas: (1) Fases 1 y 2 (2) Fases 1, 2 y 3

Fuente: Ministerio de Transporte, Grupo Interno de Trabajo para Apoyo SITM

Tabla 9. CARACTERÍSTICAS DE LOS SITM

	SITM Barranquilla	SITM Cartagena	SITM Medellín	SITM Pereira	SITM Cali	SITM Bogotá - Soacha	SITM Bucaramanga	SITM Transmilenio Bogotá
Longitud troncales exclusivas, Km	Fase 1 13.2 Fase 2 12.3 Total 25.5	9.6 Km en troncales exclusivas	15.5	16.7	Fase 1 25.6 Fase 2 10.7 Fase 3 13.1 Total 49.4	5	Fase 1 9.5 Fase 2 5.0 Total 14.5	Fase 1 42.4 Fase 2 42.3 Fase 3 47.1 Total 131.8
Longitud pretroncales y troncales mixtas, Km	0	4.9 Km en troncales mixtas y 47.7 Km en pretroncales	20.5	0	Fase 1 71.0 Fase 2 23.0 Total 94.0	0		
Longitud vías alimentadoras y complementarias	Por definir	40	Por definir	183	En revisión 116	Por definir	Por definir	Fase 1 305 Fase 2 130
Estaciones	15	18	50	39	77			Fases 1 y 2: 105
Terminales integrados				2				Fases 1 y 2: 6
Terminales de cabecera	3	1			5			Fases 1 y 2: 7
Buses troncales articulados	60	42 sin reserva		56	176			Variable 600
Buses padrón	40	147 sin reserva			92			
Buses complementarios convencionales	3.000	292		650 busetas	En revisión 1.000			
Pasajeros a movilizar/día		350.000	300.000	150.000	830.000	Por definir	350.000	1.400.000
Meta de Cubrimiento de la demanda al término de las fases del proyecto SITM (%)	28 Al término de la Fase 1 42 Al término de la Fase 2	70	12.3	46	Fase 1 40.2 Fase 2 62.0 Fase 3 90.2	Por definir	44.3 Al término de las fases 1, 2 y 3	Fases 1 y 2: 25% Fases 1,2 y 3: 40%
Reducción sobreoferta con la implantación del SITM, según documento CONPES (Chatarrización)	6 buses por vehículo articulado y 4 buses por vehículo padrón	1.7 puestos por cada puesto nuevo del SITM. Dato por revisar	6 buses por vehículo troncal y 3 buses por vehículo alimentador	8 buses equivalentes por vehículo articulado	En revisión 1.4 puesto por cada puesto nuevo del SITM	Por definir	6.58 vehículos por cada bus que entra al SITM	Fase 1: 2.7 Fase 2: 7.7
Reducción estimada de flota (todo tipo vehículos) - MT	800	700	800	450	En revisión 3.000	1000	800	Fase 1: 1.500 Fase 2: 2.500

Fuente: Documentos CONPES, Ministerio de Transporte e Información de entes gestores

### 3 Temas Relevantes en el Desarrollo de los SITM en Ciudades Colombianas

La identificación de temas relevantes en el desarrollo de los SITM se ha realizado con base en la revisión de información existente en Bogotá y las visitas de campo efectuadas a las diferentes ciudades donde se desarrollan proyectos de transporte masivo de pasajeros. Cabe señalar que estos temas coinciden en su gran mayoría, con ya planteados anteriormente en los diagnósticos efectuados en los documentos Conpes sobre el transporte colectivo y la implantación de SITM en ciudades colombianas.

- **Planificación urbana**

La escogencia de corredores de transporte masivo en las ciudades es una función de la planificación urbana en donde la participación de otras entidades, además de aquéllas que tienen que ver con el transporte masivo, es importante. En este mismo orden de ideas el impacto de los SITM tampoco puede evaluarse exclusivamente desde una perspectiva de transporte.

- **Coordinación interinstitucional**

Hay dos tipos de coordinación importantes, una horizontal entre entidades municipales (distritales y metropolitanas) y otra vertical entre entidades municipales y nacionales.

En el primer caso se observa fragmentación y superposición de funciones entre autoridades de transporte masivo, colectivo y metropolitano y problemas en la ejecución de los proyectos (un caso típico es el manejo de redes y los requisitos que se imponen). Lo anterior se refleja en problemas de coordinación entre la operación del transporte masivo y el colectivo (ver Tablas 3, 4 y 5)<sup>2</sup>. Además, en las áreas metropolitanas hay municipios que no han delegado sus funciones de transporte y, por lo tanto, en lugar de una única autoridad se tienen tres o cuatro y por lo tanto, la oficina metropolitana es inoperante.

En el segundo caso, las relaciones entre la Nación y los municipios también generan discusiones y, en la práctica, no siempre se tiene claro hasta donde debe llegar el papel de la Nación<sup>3</sup>.

- **Regulación de transporte masivo**

Durante el proceso de elaboración de este trabajo se plantearon dos opiniones sobre el tema. La primera establece que la implantación de los SITM es un proceso complejo y cuanto menos regulación restrictiva exista, tanto mejor. La segunda denota que se requiere una regulación mínima complementaria a la existente, pero con la suficiente flexibilidad para adaptarse a los requerimientos particulares de cada ciudad<sup>4</sup>.

En general, existe el sentimiento de que hace falta un marco regulatorio global en el cual queden claramente definidas las funciones y responsabilidades de los diferentes entes intervinientes, el poder sancionatorio<sup>5</sup>, la coordinación entre transporte colectivo y masivo y otros temas. Por otra parte, también es evidente que en muchos casos lo que hace falta es la aplicación y control de las normas existentes.

- **Aspectos operativos**

Como temas importantes se mencionan las condiciones de operación de las empresas operadoras, las relaciones con los transportadores del servicio colectivo, la reestructuración de rutas<sup>6</sup> y su aplicación, la integración tarifaria, la disminución de la sobreoferta de buses (mecanismo de chatarrización) y los mecanismos de su implementación, y finalmente, la distribución de ingresos del sistema teniendo en cuenta el comportamiento de la demanda y la asignación de riesgos.<sup>7</sup>

2 Por ejemplo, la exitosa operación de rutas troncales y alimentadoras no puede esconder el deterioro del transporte colectivo en otras partes de las ciudades.

3 Esto naturalmente, depende de la capacidad institucional y técnica de cada ente gestor. Un tema especial es la flexibilidad/rigidez de los documentos CONPES.

4 Por ejemplo, en el caso de la regulación derivada de los contratos con los operadores.

5 El procedimiento e imposición de sanciones es largo y en la práctica, cuando las multas se hacen efectivas, el respectivo proceso ya ha prescrito.

6 Lo cual requiere de una clara asignación de funciones y contar con la suficiente capacidad técnica.

7 Se menciona una mayor participación de los municipios y entes gestores.

- **Construcción de infraestructura vial**

La construcción de infraestructura constituye una prioridad para los entes gestores en el corto plazo. Pero esta prioridad no puede dejar de lado otros temas igualmente importantes como son los operativos e institucionales.

En el tema específico de infraestructura se señalan como asuntos críticos el desplazamiento de personas que se genera por la adquisición de predios, el desplazamiento de grupos sociales tales como vendedores y la coordinación con las empresas de servicios públicos. En este sentido, el tratamiento de redes es particularmente difícil.

- **Fortalecimiento institucional**

En los entes gestores se plantea la necesidad de programas especiales de fortalecimiento en las áreas técnica, operativa, jurídica e institucional, lo mismo que el establecimiento de mecanismos ágiles para el intercambio de información.

- **Financiamiento de los SITM**

En algunas ciudades el estado de las finanzas locales ha retrasado el proceso de desarrollo de los SITM. Sin embargo, esta situación ya ha sido solucionada o está en vías de solución.

Otras fuentes de financiación basadas en posibilidades de renovación urbana o parqueaderos, planteadas en los documentos Conpes, no han sido analizadas.

- **Sostenibilidad de los SITM**

Una vez definida y ejecutada la etapa de construcción e implantación inicial de los SITM, es importante asegurar los mecanismos que permitan su sostenibilidad hacia el futuro. Para ello se requiere brindar la debida atención no sólo a los aspectos de infraestructura sino también a los institucionales, legales y operativos. En particular, hay que tener en cuenta la dualidad que se está presentando

entre la operación de los modos masivo y colectivo, cada uno de los cuales actúa respondiendo a criterios y políticas independientes, con poca coordinación.

## **LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE EN COLOMBIA**

La importancia de analizar la estructura empresarial de los operadores de transporte público urbano de Colombia radica en que su organización y capacitación son factores fundamentales para la concreción exitosa de las implantaciones de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo.

Las empresas de transporte colectivo en Colombia operan bajo la modalidad de empresas afiliadoras. Este esquema involucra además de las compañías a dos actores: el conductor del vehículo y el propietario de la unidad.

Los conductores de los vehículos de transporte público no reciben un salario fijo por su tarea sino que el mismo está relacionado a la cantidad de pasajeros que moviliza la unidad que él conduce durante su jornada laboral. Este mecanismo de pago, habitual en varias ciudades latinoamericanas, deviene en la competencia por los pasajeros en las vías, dando lugar a lo que habitualmente se denomina “la guerra del centavo”. Las implicancias de este accionar son claras: la competencia por los pasajeros entre rutas y entre unidades de la misma ruta implica excesos de velocidad, frenadas bruscas, escasa seguridad y comodidad para los usuarios, frecuencias irregulares, entre otros efectos nocivos.

Por su parte, los ingresos del propietario del vehículo nuevamente dependen directamente de los pasajeros transportados por el mismo descontando el porcentaje destinado al pago de los conductores. En cuanto a la propiedad, la misma se encuentra atomizada, siendo común que un propietario posea un solo vehículo. Evidentemente, los niveles tarifarios deben ser lo suficientemente elevados para permitir que conductor y propietario subsistan con una sola unidad de producción.

Por otro lado, las empresas afiliadoras son las que cuentan con la aprobación por parte de las autoridades para operar una o varias rutas de transporte público de pasajeros y cobran a los propietarios de los vehículos una cuota de ingreso a la empresa y, posteriormente, una tarifa que los habilita para efectuar el recorrido.

Es importante destacar que este tipo de funcionamiento en las empresas operadoras del sistema de transporte implica que las mismas sólo tengan interés en operar cada vez más vehículos, lo cual importa la sobreoferta del sistema, mientras que el mecanismo de pago a los conductores incentiva la competencia para captar pasajeros. Claramente, el esquema lleva al deterioro del servicio de transporte y a una mayor congestión en las calles.

La Alcaldía de Bogotá ha dictado en el año 2003 nuevas normas que tienden a reorganizar las características empresarias del sistema de transporte colectivo, fijando plazo para un mejor ordenamiento de los vínculos entre conductores-empresa y propietarios-empresa. Los plazos para la puesta en marcha de los nuevos requisitos fueron prorrogados con vencimiento en el mes de julio de 2005.

Por otra parte, la implementación del sistema Transmilenio permitió introducir exigencias totalmente diferentes en las empresas operadoras, requiriendo que las mismas fueran propietarias de los vehículos y que los conductores fueran contratados por las empresas recibiendo un salario pre-establecido y no dependiente del número de pasajeros.

En el nuevo esquema de administración de ingresos, el pago a los operadores es por kilómetro recorrido, eliminándose dentro de este sistema la “guerra del centavo”. En realidad, este sistema de reparto, puede realizarse también en las empresas que operan fuera del sistema Transmilenio, como lo hicieron las empresas de otras ciudades latinoamericanas desde décadas atrás.

Los sistemas de transporte público del resto de las ciudades siguen manteniendo, en términos generales, las condiciones artesanales antes señaladas. A pesar de ser el responsable de la mayor parte de los viajes realizados, no se detecta suficiente interés por parte de las autoridades para la mejora progresiva del sistema de transporte colectivo mediante la capacitación a empresas operadoras, la introducción de exigencias progresivas que las obliguen a convertirse en sociedades de capital o la imposición de requisitos a los conductores de las unidades que los inciten a dejar de lado la competencia intramodal.

La falta de intervención sobre el sistema de transporte colectivo deja como única opción, para la mejora de la calidad de los servicios transporte, la instauración de sistemas integrados de transporte masivo los cuales atenderán, en la mayoría de los proyectos, sólo una porción de la demanda, mientras que el resto de los servicios permanecerá sin grandes cambios.

Es decir que la política subyacente pareciera ser que, al ser imposible cambiar el actual sistema de transporte urbano colectivo para convertirlo en un sistema eficiente y con servicios de calidad, lo mejor es introducir sistemas integrados de transporte masivo que vayan desplazando los sistemas pre-existentes. Sin embargo, este proceso no está garantizado ya que los actuales organismos de regulación y control no pueden responder con una fiscalización adecuada especialmente en las operaciones de transporte de las áreas remanentes a los sistemas integrados.

A efectos de garantizar que las empresas actuales puedan ser oferentes en los nuevos sistemas como que los servicios de transporte colectivo que perduren sean prestados con niveles de calidad y seguridad adecuados, debe hacerse un serio esfuerzo en la reestructuración empresarial en forma previa a la instrumentación de los sistemas integrados de transporte masivo.

En lo que se refiere al reconocimiento de la experiencia y los méritos de los operadores locales en sus aspiraciones a obtener concesiones de operación en las implementaciones de nuevos sistemas de transporte en distintas ciudades, debe tenerse en cuenta que la experiencia local constituye un atributo muy bien apreciado, el que requiere sencillamente ser complementado con criterios técnicos y habilidad empresarial para una eficiente operación.

Sin embargo, la experiencia de los operadores locales no es una condición suficiente para obtener una concesión. Se hace necesario, de cualquier manera, que los operadores actuales consigan realizar ofertas con propuestas empresariales y operativas eficientes, lo que constituye un requisito tan importante como su experiencia anterior.

Los llamados a licitación realizados en las distintas ciudades colombianas que se encuentran en proceso de implementación de sistemas integrados de transporte masivo han tenido en cuenta estos requisitos, además de la fortaleza financiera de los grupos que garantice el cumplimiento de las inversiones exigidas. Sin embargo, no ha sido instrumentada en forma previa una profesionalización de las empresas y propietarios de vehículos que les permitiera encontrarse en mejores condiciones de enfrentar el proceso.

### **TRATAMIENTO LEGAL Y REGULATORIO DEL TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS EN EL DERECHO POSITIVO COLOMBIANO. TRATAMIENTO DIFERENCIADO DEL TRANSPORTE MASIVO**

En esta parte se presentan las conclusiones de la recopilación y análisis de los distintos aspectos regulatorios e institucionales de los sistemas de transporte de las principales ciudades del país.

El conocimiento que aporta dicha investigación posibilita la formulación de un diagnóstico de la situación integral

del sector, así como la identificación de los principales aspectos y materias susceptibles de ser objeto de fortalecimiento en el terreno jurídico. Con ello se espera contribuir a una más adecuada definición del esquema en que deberán desenvolverse las tareas de planificar, regular, fiscalizar y gerenciar los sistemas integrados de transporte de pasajeros, con impacto en el ámbito institucional -público y privado- y en la reorganización operacional de los mismos.

## **1 Revisión de Ordenamientos Jurídicos**

La investigación realizada abarcó un amplio espectro normativo, comprendiendo los ordenamientos actualmente vigentes en Colombia que regulan el segmento del transporte masivo de pasajeros en especial tanto como el sector del transporte urbano colectivo en general.

En efecto, a pesar del particular objeto de la investigación, también se ha optado por incluir en el análisis la normativa de orden general destinada a regular el sector del transporte urbano, por cuanto se ha entendido adecuado abordar la materia desde una perspectiva sistémica, cuidando de no considerar al transporte convencional y al masivo como dos diferentes fenómenos; ello sin perjuicio de la diferenciación de tratamiento que merece el último segmento mencionado en orden a su especificidad tecnológica y operativa.

Con ello se aportará a una concepción unívoca del sistema de autotransporte público de pasajeros en las ciudades colombianas.

Se destaca, por su parte, que las normas relevadas son de diverso rango jurídico y procedencia jurisdiccional, por lo que las mismas han sido tratadas de modo de facilitar su identificación conforme a dichas categorizaciones.

En este contexto, el análisis versa acerca de diversos bloques normativos, a saber:

**Constitución Política:** la ley fundamental colombiana contiene una serie de disposiciones que, de un modo directo o indirecto, se vinculan con la materia en análisis. En efecto, no sólo resultan de interés las normas constitucionales referidas a los servicios públicos y a la consagración y protección de los derechos colectivos, sino que también resalta la importancia de estudiar la distribución de potestades materiales entre los diversos niveles de gobierno, resultante de la división política del territorio nacional.

En este sentido, la Constitución efectúa un reparto de competencias, funciones, deberes y derechos en cabeza de cada uno de los órganos de gobierno; los cuales, desde el propio Gobierno Nacional hasta los Municipios -pasando por niveles intermedios de organización política- determinan una suerte de superposición territorial de los diferentes estratos gubernamentales.

Cabe destacar que si bien el Estado Colombiano adopta, con relación al elemento territorio, una forma de gobierno unitaria en su organización política, la misma reconoce autonomía a las entidades territoriales, a la vez de consagrar los principios administrativos de la descentralización, la delegación y la desconcentración para el ejercicio de las funciones gubernamentales, sin perjuicio de la efectiva coordinación de actuación que deben observar las autoridades administrativas para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Es importante señalar, igualmente, que la Constitución Política admite la posibilidad de creación, mediante procedimiento regulado legalmente, de nuevas entidades con competencia jurisdiccional respecto de su territorio, tal el caso de los Distritos. Sin embargo, es viable también la conformación de áreas metropolitanas que carecen de competencia suprajurisdiccional respecto de los Municipios que integran su territorio, que no sea en los hechos y materias puramente metropolitanos, en cuyo caso las potestades de estas entidades son de naturaleza convencional y deben ejercerse en forma coordinada y armónica con las de los Municipios integrantes.

En atención a la implicancia institucional que conlleva la creación de autoridades metropolitanas de transporte para la gestión de los sistemas de transporte masivo en las más relevantes ciudades colombianas, y la necesidad de deslindar y precisar con exactitud las funciones y competencias que éstas ejercerían insertadas en un ámbito de autonomía municipal de raigambre constitucional, se estima que el análisis de las disposiciones de mayor jerarquía jurídica referidas a la materia aporta un invalorable conocimiento del alcance de las potestades y deberes de cada una de las instituciones involucradas.

**Legislación y Reglamentación Nacional:** existe un conjunto de ordenamientos legales -en su mayoría leyes estatutarias u orgánicas- y decretos de orden nacional, que desarrollan los preceptos constitucionales resaltados con el fin de asegurar su aplicabilidad. Los mismos tienen directo impacto en el esquema de distribución y ejercicio de la competencia gubernamental.

**Normativa Sectorial:** comprende un conjunto de normas jurídicas de diferente jerarquía y alcance territorial referidas exclusivamente al transporte urbano colectivo de pasajeros y, en especial, al transporte masivo, resaltando aquí las emitidas por la Nación tanto como por la Alcaldía Mayor de Bogotá, en cuanto estas últimas han constituido la primera experiencia normativa local en materia de transporte masivo de pasajeros y, como tal, podrían ejercer un notable impacto e influencia en la regulación que adopten en forma inminente las restantes ciudades del país involucradas en el proceso de implantación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo.

Los cuerpos normativos relevantes que han podido identificarse y fueron analizados son:

- Constitución Política
- Legislación y Reglamentación Nacional que desarrolla los Preceptos Constitucionales

- Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas
  - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
  - Ley de Ordenamiento Territorial
  - Decreto Ley de Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá
- Normativa Sectorial en materia de Transporte Público de Pasajeros
    - Normativa Nacional en materia de Transporte de Pasajeros en General
      - Ley del Sector y el Sistema Nacional de Transporte
      - Ley del Estatuto Nacional de Transporte
      - Decreto Nacional N° 170/2001
      - Ley de Creación del Fondo Nacional para la Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre
    - Normativa Nacional en materia de Transporte Masivo de Pasajeros
      - Ley del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros y Decreto Nacional N° 3109/97
      - Circular 001/2004 del Ministerio de Transporte para los Entes Gestores de Sistemas Integrados de Transporte Masivo
- Normativa Distrital en materia de Transporte de Pasajeros en General
    - Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 265/91
    - Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 112/2003
    - Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 113/2003
    - Decretos de la Alcaldía Mayor de Bogotá Nos. 114/2003 y 418/2004
    - Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 115/2003
    - Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 116/2003
    - Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 470/2003
  - Normativa Distrital en materia de Transporte Masivo de Pasajeros
    - Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 757/93
    - Resolución Directorial N° 229/98
    - Acuerdo de Autorización para la Constitución de Transmilenio S.A.
    - Decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá N° 252/2000
    - Acuerdo de la Junta Directiva de Transmilenio S.A.N°001/2004
    - Resolución de la Gerencia General de Transmilenio S.A. N° 300/2003

## **ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS RELEVANTES DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN COLOMBIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y RELACIONES INTERORGÁNICAS**

En esta sección se analizan los aspectos relevantes de la institucionalidad del transporte público en Colombia, particularmente del transporte masivo, con especial enfoque en el esquema imperante de distribución de competencias y las relaciones interorgánicas que de él se derivan.

Para abordar esta problemática, y sin perjuicio del relevamiento de los cuerpos normativos que la rigen y regulan, ha resultado de sumo interés el intercambio de conceptos con las autoridades del sector transporte en Colombia, tanto del ámbito nacional como territorial.

En efecto, en las reuniones mantenidas ha podido detectarse la preocupación de los funcionarios en punto a identificar y analizar las dificultades existentes en materia de dispersión de la regulación vigente, la capacidad de control de las instituciones encargadas de la fiscalización de los sistemas y los posibles superposiciones, conflictos o indefiniciones en el terreno de las competencias atribuidas o a atribuir a cada organismo del sector a los entes gestores y su armonización con el ejercicio de las potestades municipales o metropolitanas de regulación, planificación y control.

En razón de lo expresado, se hace necesario profundizar en el estudio de las disposiciones normativas que rigen el esquema de distribución de competencias en la materia, y, en caso de detectarse casos de superposición, conflicto o indefinición de potestades, será menester identificar y proponer vías de adecuación, con el objeto de allanar las eventuales dificultades. Sin perjuicio de ello, debe acentuarse la necesidad de diseñar un sistema de coordinación y articulación efectiva y permanente de las acciones desarrolladas por cada una de las autoridades competentes en el ejercicio de sus facultades.

Dado el específico objeto de la investigación, cabe poner el acento en las armónicas relaciones interorgánicas que deberán mantener entre sí los entes gestores, las autoridades de transporte y las instituciones nacionales y municipales dedicadas a la regulación, planificación y control del transporte.

Tampoco debe descuidarse la definición de los puntos de contacto y conexión entre el transporte masivo y el transporte colectivo a fin de propender a la intervención de las autoridades en un terreno común a ambos segmentos.

La identificación integral de las acciones que deban desarrollarse para la superación de las dificultades detectadas, especialmente en el terreno del fortalecimiento institucional, asegurará la exitosa implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo en las ciudades colombianas.

### **1 El Esquema Normativo de Distribución de Competencias**

En el presente apartado se abordará sintéticamente el esquema imperante de distribución y ejercicio de competencias entre las diversas instituciones involucradas en la implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo.

En materia de reparto de competencias, la Constitución Política de la República dispone que la administración del Estado se instrumenta a través de los institutos de la delegación, la descentralización y la desconcentración de funciones, correspondiendo a las autoridades administrativas coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Se estima necesario abordar jurídicamente el contenido de cada uno de los conceptos referidos, con el objeto de comprender cabalmente el alcance de los mismos.

La doctrina comparada ha definido a la competencia como el principio que predetermina, articula y delimita la función administrativa que desarrollan los órganos y las entidades públicas del Estado que gozan de personalidad jurídica<sup>8</sup>. Y decimos que delimita la función administrativa por cuanto se entiende que la competencia traduce al mismo tiempo una autorización y una delimitación<sup>9</sup>. En este entendimiento, la competencia es definida como el conjunto o círculo de atribuciones que corresponden a los órganos y sujetos públicos estatales, es decir, como la aptitud legal o aptitud de obrar de un órgano o ente del Estado<sup>10</sup>.

A diferencia del instituto de la capacidad en el Derecho Privado, en el ámbito del Derecho Administrativo la competencia no es la regla o el principio general, sino, por el contrario, es la excepción a la regla, constituida por la incompetencia<sup>11</sup>. Se trata del denominado postulado de la permisión expresa<sup>12</sup>. En efecto, entre los criterios rectores de la competencia, se encuentra el principio de la especialidad, aplicable para la interpretación de los alcances de la competencia de entes y órganos, la cual siempre surge de la norma objetiva que establezca las finalidades para las cuales el órgano fue creado, o bien de su objeto institucional.

El ámbito de libertad del órgano administrativo va a estar acotado por el fin que emana de la norma y no por el que surja de la voluntad del funcionario. De tal modo, una vez determinada la especialidad, y dentro de sus límites, la competencia es la regla. Fuera de aquella, la competencia es la excepción<sup>13</sup>.

La competencia configura jurídicamente un deber-facultad, cuyos caracteres fundamentales son:

- es objetiva, en cuanto surge de una norma que determina la aptitud legal en base al principio de la especialidad;

- es obligatoria, por cuanto el órgano carece de la libertad de escoger no ejercerla;
- es improrrogable, ya que se halla establecida en interés público por una norma estatal;
- es irrenunciable, ya que pertenece al órgano y no a la persona física que lo integra<sup>14</sup>.

Podemos añadir que, sin perjuicio de otras categorizaciones, se distinguen dos clases principales de competencia:

- competencia en razón de la materia: la misma reposa en la sustancia o naturaleza del acto, conforme a la norma objetiva (Constitución, ley o reglamento) que confiere una serie de atribuciones a los órganos y sujetos estatales para la realización de sus cometidos propios.
- competencia en razón del territorio: se refiere a la determinación de la competencia en base a circunscripciones territoriales, que limitan geográficamente el campo de acción de los órganos y sujetos. Conforme a esta determinación, ocurre que dos o más entidades (v.gr. municipios) tengan atribuidas idénticas competencias constitucionales respecto a la materia, pero distintas en razón del lugar<sup>15</sup>.

En cuanto al instituto de la delegación, podemos decir que esta figura jurídica aparece como la excepción al principio de la improrrogabilidad de la competencia. Se trata esencialmente de una técnica, en virtud de la cual se produce el desprendimiento de una facultad por parte de un órgano que transfiere su ejercicio a otro<sup>16</sup>. Por tratarse de un instituto de excepción, que crea una competencia nueva en el delegado, siempre se requiere del dictado de una norma que la autorice.

8 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, t. I, pág. 276.

9 FORSTHOFF, Ernest, *Tratado de Derecho Administrativo*, pág. 573, trad. del alemán, Madrid, 1958.

10 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 276.

11 MARIENHOFF, Miguel S., *op. cit.*, t. I, pág. 572.

12 LINARES, Juan Francisco, "La competencia y los postulados de la permisión", *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, nro. 2, pág. 14 y sigs., Buenos Aires, 1971.

13 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, t. I, pág. 279.

14 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, t. I, pág. 280.

15 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, t. I, pág. 281.

16 FRANCHINI, Flaminio, *La Delegazione Amministrativa*, pág. 12, Milano, 1950.

La contra cara de la delegación es la avocación, técnica (de carácter transitorio y sólo para actuaciones determinadas) que consiste en la asunción por parte del órgano superior de la competencia que correspondía a las facultades atribuidas al órgano inferior, excepto que se trate de una competencia exclusiva.

Respecto de la descentralización, podemos afirmar que un país adopta el principio de la centralización como su rasgo predominante, cuando todas las cuestiones de importancia son resueltas por los órganos centrales de la Administración; mientras que, por el contrario, cuando las facultades decisorias se encuentran también adjudicadas a entidades de la llamada Administración descentralizada o indirecta del Estado, la técnica utilizada se denomina descentralización. Tanto la encomienda de nuevas actividades a la entidad descentralizada como la transferencia de competencias ya existentes, constituyen presupuestos de descentralización administrativa.

La descentralización puede ser territorial, consistente en la transferencia de funciones de la Administración Central a las entidades locales (con base en el territorio), o bien funcional, que comprende la creación de personas jurídicas públicas estatales a las cuales se asignan cometidos específicos.

A diferencia de la descentralización, existe otra forma de transferencia de facultades, que es el instituto de la desconcentración, donde la atribución de facultades decisorias no lleva consigo la creación de una entidad con personalidad jurídica propia, sino la asignación de competencias a órganos inferiores de la Administración centralizada. Es una técnica cuya utilidad reposa en la conveniencia de descongestionar el poder central. Por lo tanto, la descentralización siempre plantea una relación entre sujetos estatales con autarquía o autonomía, es decir, se trata de una relación interadministrativa; en tanto que la desconcentración implica siempre la configuración de una típica relación interorgánica en el marco de la propia entidad estatal<sup>17</sup>.

Para concluir, cabe resaltar las diferencias medulares que existen entre los institutos en análisis. La delegación administrativa constituye en lo esencial una técnica

transitoria de transferencia de facultades de los órganos superiores hacia los inferiores. Ella hace a la dinámica de la organización y no implica la creación de un nuevo organismo. En la descentralización y desconcentración, en cambio, la técnica de transferencia o asignación de nuevas competencias se opera en forma permanente. El acto jurídico que las dispone es de carácter constitutivo, ya que produce la encomienda a un ente dotado de personalidad jurídica propia (o la directa creación del mismo) en el caso de la descentralización; o el nacimiento de un órgano con facultades decisorias que anteriormente no existía, en el caso de la desconcentración.

La diferenciación resaltada tiene suma implicancia práctica, dado que en el caso de la delegación, el delegante siempre puede retomar la facultad de la que se ha desprendido temporalmente; mientras que en la desconcentración, en cambio, se genera la asignación de una competencia propia en un órgano inferior, que excepcionalmente podrá corresponder al superior mediante el instituto de la avocación, la cual ni siquiera procede en el caso de descentralización.

En materia de responsabilidad también rigen reglas diferentes. En la delegación, el superior es responsable respecto a la manera en que el inferior ejerza la competencia. Por el contrario, en la descentralización y desconcentración existe una verdadera limitación a la responsabilidad del superior, que queda restringida al campo de la supervisión, ejerciendo un contralor razonable de la actividad de la entidad descentralizada o el órgano desconcentrado<sup>18</sup>.

Efectuado el breve análisis jurídico de las instituciones administrativas consagradas por la Carta Magna, corresponde consignar las principales disposiciones normativas referidas al tópico de la distribución institucional de competencias en materia de transporte. Establece la Constitución que las Entidades Territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de sus preceptos y de la ley. Por medio de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se establece la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, las que serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

17 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, t. I, pág. 289.

18 CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, t. I, pág. 296.

En este sentido, corresponden al Municipio la prestación de los servicios públicos que determine la ley, la construcción de las obras que demande el progreso local y el ordenamiento del desarrollo de su territorio. Los Concejos Municipales son competentes para reglamentar la prestación de los servicios a cargo del Municipio, adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo y reglamentar los usos del suelo.

En cuanto a las Áreas Metropolitanas, la Constitución dispone que cuando dos o más Municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un Área Metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad, racionalizar la prestación de los servicios públicos a su cargo o prestar en común algunos de ellos, así como ejecutar obras de interés metropolitano. Las Áreas Metropolitanas tienen un régimen administrativo y fiscal de carácter especial, que garantiza la adecuada participación de las autoridades municipales en sus órganos de administración. Pueden convertirse en Distritos conforme a la ley.

Las Entidades Territoriales deben elaborar y adoptar planes de desarrollo de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, y si bien los planes y programas de desarrollo e inversión de los Municipios son evaluados por los organismos departamentales de planeación, el organismo nacional de planeación podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier Entidad Territorial del país.

En materia de Servicios Públicos, la Constitución dispone que deben fijarse a iniciativa del Gobierno, los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la Nación puede concurrir a la financiación de los gastos en materia de servicios que resulten de competencia de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Por su parte, la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas define a estas organizaciones como entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios, integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada. Las Áreas Metropolitanas están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial dentro de su jurisdicción, la cual está conformada por el territorio de los municipios que la integran.

La constitución de estas entidades administrativas debe efectuarse por consenso de los Municipios que lleguen a conformar un conjunto con características de área metropolitana, y entre sus funciones esenciales se encuentran las de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio bajo su jurisdicción, racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común algunos de ellos. Del mismo modo pueden ejecutar obras de interés metropolitano.

En el instrumento de conformación del Área Metropolitana los Municipios deben definir sus atribuciones, financiación y autoridades. En especial, deberán establecer las funciones que cumplirá en materia de planeación, obras y servicios públicos. En cuanto a las relaciones entre el Área Metropolitana y los Municipios integrantes, la ley señala expresamente que las Áreas Metropolitanas sólo podrán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos, entendiéndose por éstos a aquellos que afecten simultánea y esencialmente a por lo menos dos de los Municipios que lo integran, como consecuencia del fenómeno de la conurbación. Así, se mantiene inalterada la competencia originaria de los Municipios que integran el Área en todas aquellas cuestiones que no constituyan fenómenos de naturaleza o impacto metropolitano.

Es importante destacar que en las Áreas Metropolitanas debe constituirse un Consejo Metropolitano de Planificación, con participación de los Municipios integrantes y del respectivo Departamento.

Si las Áreas Metropolitanas llegaran a convertirse en Distritos conforme a ley, los Municipios integrantes desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades, de conformidad con el régimen que se aplica en el Distrito Capital de Bogotá.

Por su parte, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establece que los principios de autonomía, coordinación y ordenación de competencias regirán las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación.

Del juego armónico de dichos principios se desprende que, si bien la Nación y las Entidades Territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen, observando los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

En virtud de ello, las Entidades Territoriales deberán tener en cuenta para la elaboración de sus propios planes de desarrollo, las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo con el objeto de garantizar la coherencia de actuación. En especial, deberá adoptarse una acción concertada cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las Entidades Territoriales o que deban ser objeto de cofinanciación.

En el mismo orden de ideas, la Ley de Ordenamiento Territorial promueve la concurrencia armoniosa de la Nación y las Entidades Territoriales en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales en materia de ordenamiento del territorio, consagrando como objetivo el de facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional.

El esquema imperante de distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial es el siguiente:

- El Gobierno Nacional es competente para fijar la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional. Entre ellos se encuentra la localización de los grandes proyectos de infraestructura.
- Los Departamentos son competentes para elaborar las directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio, concertando con los Municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto.
- Las Áreas Metropolitanas son competentes para elaborar los planes integrales de desarrollo metropolitano y para dictar las normas a las que deben acogerse los Municipios al adoptar sus planes de ordenamiento territorial, en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos. En particular, los planes deberán contener la localización de la infraestructura para el transporte.
- Los Municipios y los Distritos son competentes para formular y adoptar sus planes de ordenamiento del territorio, coordinando los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. La medida de la autonomía municipal se ajustará al carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor jerarquía o espectro territorial supramunicipal. Entre las acciones urbanísticas a desarrollar por los Municipios o Distritos se encuentran la localización y definición de la infraestructura para el transporte y la dirección y ejecución de obras de dicha infraestructura.

En materia de competencias para la regulación del transporte y el tránsito, es atribución del Ministerio de Transporte, en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, la definición de las políticas generales sobre el transporte y el tránsito, sin perjuicio de la distribución de competencias de orden jurisdiccional entre la Nación y las diferentes Entidades Territoriales.

En el Distrito Capital, por su parte, el transporte de pasajeros entre el mismo y los municipios contiguos será organizado por las autoridades de tránsito de ambas entidades, quienes de común acuerdo adjudicarán las rutas y su frecuencia.

En el caso de las Asociaciones de Municipios creadas con el fin de prestar servicio unificado de transporte o de las Áreas Metropolitanas, los planes de transporte deberán elaborarse en coordinación con las autoridades de sus municipios integrantes y con las de los niveles departamentales y regionales. En jurisdicción del Área Metropolitana será autoridad competente respecto del transporte colectivo la Autoridad Única de Transporte Metropolitano o los Alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada.

Las autoridades territoriales serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción, pero ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía, bajo la dirección y tutela administrativa del Ministerio de Transporte de la Nación.

Tanto es así que las decisiones adoptadas por las autoridades locales en materia de transporte terrestre automotor mediante actos administrativos de carácter particular y concreto, podrán revocarse de oficio por el Ministerio de Transporte sin el consentimiento del respectivo titular, de conformidad con las causales señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

Respecto de los Sistemas de Transporte Masivo, la Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Que se constituya una sociedad por acciones que será la titular del sistema de transporte, en caso de hacerse un aporte de capital.

- Que esté formalmente constituida una Autoridad Única de Transporte para la administración del Sistema propuesto.

- Que el proyecto cuente con el previo pronunciamiento del CONPES, mediante un estudio de factibilidad y rentabilidad, técnico-económico, socio-ambiental y físico-espacial, que defina la estrategia, el Sistema Integral de Transporte Masivo propuesto, el cronograma y los organismos de ejecución.

- Que el Plan Integral de Transporte Masivo propuesto, sea coherente con el respectivo Plan Integral de Desarrollo Urbano y, a la vez, esté incluido en el Plan Nacional de Desarrollo y registrado en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

Las Entidades Territoriales o Administrativas interesadas en desarrollar proyectos de transporte masivo con participación de la Nación deberán solicitar al Ministerio de Transporte la aprobación de la Autoridad Única de Transporte. Dicha Autoridad Única ejercerá las funciones de planificación, organización, control y vigilancia del sistema, bajo la coordinación institucional del Ministerio de Transporte. También expedirá la habilitación para prestar el servicio público de transporte masivo, así como determinará las necesidades del servicio mediante la elaboración de estudios.

Cuando la Nación cofinancie o participe con aportes en un sistema de transporte masivo, sus recursos se transferirán a la entidad o empresa encargada de ejecutar el proyecto que haya sido designada por la autoridad territorial, quien los invertirá bajo la vigilancia del Ministerio de Transporte. Este organismo, conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación, evaluarán y conceptuarán sobre el proyecto definitivo, su presupuesto y programa final de ejecución, así como fijarán las condiciones para el otorgamiento de los permisos.

En el mismo orden de ideas, la normativa distrital imperante en la Alcaldía Mayor de Bogotá establece que la Secretaría de Tránsito y Transporte es la Autoridad Única de Tránsito y Transporte en la jurisdicción del Distrito Capital. Como tal, es el organismo rector del sistema y está investido de la potestad para definir las políticas, planes y programas del sector y, en consecuencia, dictar las disposiciones y resoluciones encaminadas a su desarrollo.

Por su parte, y en cuanto a la competencia de los Entes Gestores del Sistema, corresponde a Transmilenio S.A. la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, en las condiciones que señalen las normas vigentes, las autoridades competentes y sus propios estatutos. Entre sus facultades se encuentra la de celebrar los contratos necesarios para la prestación del servicio de transporte masivo, ponderando entre otros factores la experiencia local en la prestación del servicio de transporte público colectivo.

Esta entidad debe colaborar con la Secretaría de Tránsito y Transporte y las demás autoridades competentes para garantizar la prestación del servicio. En efecto, si bien entre las funciones de la Dirección de Planeación de Transporte del mencionado Ente Gestor se encuentra la de asesorar en la formulación y definición de políticas, objetivos estratégicos, planes y programas, dirigir y coordinar los estudios sobre la proyección de la demanda del Sistema y formular las estrategias de su crecimiento, debe coordinar con los diferentes Entes Distritales la ejecución de sus acciones, así como las interfaces del Sistema con los otros sistemas de transporte. También en materia de planeación tarifaria debe coordinar sus acciones con los Entes Distritales o Nacionales pertinentes.

## **FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL ESQUEMA REGULATORIO E INSTITUCIONAL**

Con relación al diagnóstico de las fortalezas y debilidades del esquema regulatorio e institucional de encuadre del transporte masivo y su armonización con el transporte público convencional, cabe realizar las siguientes consideraciones.

### **1 Fortalezas**

- En materia regulatoria, cabe afirmar que existe una verdadera armonización entre los preceptos constitucionales que regulan la distribución de competencias materiales entre los diversos niveles de gobierno y el desarrollo que de los mismos efectúan las principales leyes y reglamentos vigentes. De tal suerte, las pautas que rigen la planeación del desarrollo y los rangos de competencia de las autoridades territoriales concernidas en materia de transporte, no dejan dudas acerca de la coherencia de consagrar la supremacía del Estado Nacional, en armonía con la autonomía acotada de que disfrutaban las entidades locales, con basamento en los principios de concurrencia y subsidiariedad, acordes a la naturaleza unitaria del Estado Colombiano.
- Por su parte, los ordenamientos locales se hallan en consonancia con el esquema de distribución de potestades consignado por los ordenamientos de superior jerarquía jurídica.
- En el terreno institucional, se ha detectado una importante capacidad de gestión por parte de los Municipios involucrados en el proceso de implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, particularmente en cuanto al ejercicio de las acciones de planificación y ejecución de las obras de infraestructura de los sistemas. Resalta, además, la predisposición permanente de dichas entidades territoriales a armonizar sus comportamientos con los lineamientos que establece la política nacional en la materia, en la búsqueda de allanar las dificultades que presenta un proceso de por sí extremadamente complejo.
- Igualmente, se ha observado una clara percepción por parte de las autoridades en su conjunto, acerca de la necesidad de fortalecer el proceso de transformación y modernización del transporte convencional y su empresariado, mediante concretas acciones a poner en práctica en la medida en que se implementan paulatinamente los proyectos en análisis. Como ejemplo de ello, puede citarse la existencia de dispositivos regulatorios que se instrumentarán en el corto plazo en la ciudad de Bogotá, encaminados hacia tal objetivo.

## 2 Debilidades

- En materia regulatoria, si bien se ha destacado la existencia de armonización normativa en el tratamiento de la distribución de competencias y del fenómeno del transporte masivo, es dable señalar que la experiencia recogida en el último tiempo, especialmente por parte de la actividad desempeñada en el terreno del transporte integrado en la ciudad de Bogotá, podría estar indicando un déficit regulatorio, especialmente en materia de precisión y deslinde de las atribuciones que deben ejercer las Autoridades Únicas de Transporte en los distintos ámbitos territoriales y los Entes Gestores titulares de los sistemas implantados y a implantarse. Se destaca que dicho eventual déficit es viable de ser superado mediante una adecuada modificación de los ordenamientos vigentes.

- En materia de relaciones interinstitucionales, es importante indicar la conveniencia de reforzar la actividad consensual entre las Autoridades de Transporte y los Entes Gestores de los Sistemas Integrados, con el objeto de compatibilizar y concertar el ejercicio de sus funciones, especialmente de planeación, establecimiento de las características de los procesos de licitación de rutas del transporte masivo y criterios y fases de implementación para alcanzar la reestructuración de las rutas y oferta del sistema colectivo en las ciudades.

- Por su parte, se destaca la necesidad de fortalecer técnicamente a los Entes Gestores locales, especialmente en materia de dotación de recursos humanos capacitados para la gestión y planificación de los sistemas de que son titulares. Lo propio es válido, igualmente, respecto de las Autoridades Únicas de Transporte recientemente creadas en función de los procesos de metropolización urbana.

- Del mismo modo, es necesario profundizar, en su caso, respecto de la delegación de facultades y atribuciones que los municipios deben efectuar a favor de las áreas metropolitanas creadas o a crearse, con el objeto de que las mismas puedan desempeñar eficientemente sus funciones específicas en el campo del transporte intermunicipal.

- En materia de control y fiscalización del transporte masivo, el señalado déficit regulatorio podría estar determinando conflictos de competencia en la aplicación de los regímenes sancionatorios, tanto reglamentarios como contractuales, a los operadores del Sistema Masivo. Por su parte, la posible debilidad en el esquema de control del transporte colectivo por parte de las autoridades de tránsito locales, podría representar un riesgo para la sostenibilidad del transporte masivo.

### **IDENTIFICACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA JURÍDICO- INSTITUCIONAL ASOCIADA A LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE TRANSPORTE MASIVO**

Tal como se ha destacado en las secciones precedentes, las relaciones entre los diversos niveles de gobierno en que se divide el territorio colombiano, están meridiana- mente enmarcadas en las disposiciones constitucionales y legales analizadas. Ello determina la inexistencia de problemática regulatoria e institucional en cuanto a las relaciones interadministrativas que desarrollan la Nación y las Entidades Territoriales en punto al proceso de implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo en las diversas ciudades colombianas.

Dichas relaciones se enmarcan en las características definitorias de un Estado con organización política de tipo unitaria, el que si bien dota de autonomía funcional a sus entidades territoriales descentralizadas administrativamente, dicha autonomía no es en modo alguno absoluta, sino, por el contrario, se ve caracterizada por la prevalencia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre el Poder Central y los poderes locales. En tal sentido, los planes de desarrollo municipales se encuentran adecuadamente en consonancia con la política urbana nacional en materia de transporte masivo, al igual que con las de las autoridades metropolitanas existentes, especialmente en materia de planeación de los sistemas.

Sin embargo, no debe dejar de señalarse la importancia de profundizar el esquema de coordinación interinstitucional que asegure una adecuada y eficiente racionalización y complementación del sistema de transporte convencional –denominado transporte público colectivo– entre las autoridades nacionales y locales. En efecto, debería minimizarse la incompatibilidad de criterios esgrimidos en materia de racionalización de las rutas y oferta del transporte colectivo, de manera de evitar la acción administrativa de revisión y revocación por parte del Ministerio de Transporte de los actos administrativos particulares emitidos por las Entidades Territoriales competentes en ejercicio de tal función.

Por su parte, debería adecuarse la actividad, tanto regulatoria como de coordinación institucional, con miras a unificar el campo de actuación de las Autoridades Únicas de Transporte, ya sea que las mismas hayan sido creadas como consecuencia del proceso de implantación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo o coincidan con los organismos históricos de tránsito locales, con el objeto de que las mismas intervengan adecuadamente en la complementación de los sectores colectivo y masivo del transporte urbano con un criterio sistémico.

Del mismo modo, debería ahondarse en el establecimiento de un adecuado mecanismo de participación de las autoridades municipales de tránsito en la actividad antes mencionada, especialmente cuando no se ha establecido de modo fehaciente la delegación de competencias al ente metropolitano para intervenir también en el terreno del transporte colectivo. En este sentido, es dable señalar que, más allá del carácter municipal o intermunicipal de las rutas del transporte colectivo a reestructurar, no es esperable obtener resultados favorables en el proceso de racionalización de no asegurarse una actividad concertada entre las autoridades locales y las supramunicipales.

En otro orden de ideas, es necesario encontrar remedios, tanto regulatorios como consensuales, que permitan solucionar las divergencias existentes en la actualidad en materia de control y penalización de las conductas distorsivas de los operadores del transporte masivo. En efecto, en este sentido, resulta altamente inconveniente el mantenimiento de una suerte de duplicidad de esquemas punitivos para los mismos; uno de naturaleza reglamentaria –cuya aplicación se encuentra a cargo de las autoridades de tránsito– y otro de carácter contractual, subyacente en los contratos de concesión cuya aplicabilidad es competencia de los Entes Gestores del transporte masivo.

En tal sentido, resultaría adecuado unificar los criterios plasmados en el régimen punitivo reglamentario, aún cuando sólo se trate de los operadores del transporte colectivo, a fin de abonar a la concepción unívoca del sistema de transporte urbano de pasajeros y tender a la formalización empresarial con miras a la feliz participación de los operadores históricos en las licitaciones de las rutas de los sistemas integrados. Del mismo modo, cabría la posibilidad de analizar la adecuación de los contratos de concesión del transporte masivo, a fin de introducir en los mismos los tipos infraccionarios con carácter de cláusulas penales contractuales. Ello redundaría en la desburocratización y celeridad de los procesos de juzgamiento y aplicación de sanciones y delimitaría con inequívoca precisión las potestades de los Entes Gestores en su calidad de poder concedente de los servicios.

Para concluir, se estima que una eficaz y oportuna coordinación institucional enfocada a la superación de las distorsiones señaladas, así como la revisión y adecuación de la normativa vigente en la materia, permitirá encauzar con estimables posibilidades de éxito el proceso de implantación progresiva de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo en las ciudades colombianas.

---

***El material correspondiente a las presentaciones realizadas en el taller sobre “Problemática y Perspectivas del Transporte Masivo en Colombia y Fortalecimiento Institucional para su Sostenibilidad” puede encontrarse en la página web de la Corporación Andina de Fomento: [www.caf.com](http://www.caf.com)***

***Así mismo, se puede acceder a la versión electrónica de este informe como a los restantes Informes Sectoriales de Infraestructura a través de:***  
***[www.caf.com/publicaciones/infraestructura y logísticas sostenible](http://www.caf.com/publicaciones/infraestructura-y-logisticas-sostenible)***

## ***Descargo de Responsabilidades***

La CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO ("Corporación") ha publicado este documento ("Documento") con fines exclusivamente informativos sobre el desarrollo y las actividades de la Corporación y/o sobre temas relacionados al ámbito de Infraestructura. Por lo tanto, los usuarios no pueden transferir, copiar, imprimir y en general hacer uso de la información, salvo que dicho uso sea sin fines comerciales.

Adicionalmente, este Documento puede incluir trabajos y documentos elaborados por terceros, los cuales pudieran haber sido realizados por consultores ajenos o no a la Corporación.

La presentación de todo este material se efectúa con fines exclusivamente informativos y la Corporación, de ninguna manera, se hace solidaria con sus contenidos o con las implicaciones que de los mismos se pueda realizar. La Corporación no asume responsabilidad alguna por la información contenida en dichos trabajos y documentos.

Este Documento puede incluir direcciones a sitios web de terceros.

Las direcciones enunciadas no están bajo el control de la Corporación, quien no es responsable de sus contenidos.

La Corporación provee estos enlaces como un servicio a los usuarios del Documento y sus inclusiones no implican el respaldo o la aprobación de los materiales u opiniones publicadas en los mismos.

Por consiguiente, el uso del contenido de este Documento es sólo al riesgo del usuario.

La Corporación no garantiza ni puede ser tenida como responsable por el contenido, la exactitud o la integridad del material que aparece en este Documento y, por lo tanto, sus contenidos no comprometen a la Corporación.

Adicionalmente, bajo ninguna circunstancia la Corporación podrá ser tenida como responsable por pérdidas, daños, compromisos o gastos incurridos o asumidos como resultado del uso del contenido de este Documento.

Nada en este Documento puede o debe interpretarse como una renuncia a las inmunidades, exenciones y privilegios otorgados a la Corporación por su Convenio Constitutivo o por los acuerdos celebrados o que se celebren entre la Corporación y sus países accionistas.

**Corporación Andina de Fomento**

**Sede: Av. Luis Roche, Torre CAF, Altamira.**

**Apdo. Postal: Altamira 69011.**

**Caracas, Venezuela.**

**Vicepresidente de Infraestructura**

*Antonio Juan Sosa*

*asosa@caf.com*

**Director de Análisis y Programación**

**Sectorial**

*Rolando Terrazas Salinas*

*rterraza@caf.com*

**Ejecutivo Principal**

*Alberto Levy Ferré*

*alevy@caf.com*

**Especialista en Transporte**

*Jorge H. Kogan*

*jkogan@caf.com*