

ANEXO 3

ASUNTO: SITP

FECHA: 19 de junio de 2012

Intervención de Juan Carlos Flórez Arcila

- **SITP: crónica de una desastre anunciado.**

Quienes aplauden al sistema integrado de transporte se han olvidado quienes lo van a usar. No son las personas que tienen carro, son las personas que han usado el transporte público toda su vida, aquellos que lo han usado desde niños. Los expertos que han diseñado el SITP no son usuarios del transporte público. Es muy difícil cambiar la tradición del uso del transporte público en la ciudad por una cosa que ha sido diseñada en el escritorio.

Por eso, cuando se aplauden al sistema integrado, se olvidan mencionar tres cositas: el SITP tendrá: Menos buses, Menos rutas y Menos frecuencias. Va a ser muy difícil explicarle a los ciudadanos como el nuevo transporte será más costoso y a la vez menos eficiente.

Es cierto que este gobierno recibió un mega-chicharrón. Pero ya han pasado 6 meses. ¿Y qué ha hecho el gobierno durante estos seis meses? Lo único que ha hecho es agravar tres problemas para la ciudad: gestión pública, coordinación público – privada y confianza.

1. **Gestión pública:** la Secretaria de Movilidad nos informa que solo han sido realizadas 3 reuniones con los operadores durante todo este tiempo. ¿Cómo es posible que no exista un grupo de manejo de crisis permanente para manejar este tema?
Recuerden que hace tres meses planteé que era necesario postergar la entrada en funcionamiento del SITP. Pero debo decir que eso hoy no funcionará. El problema de la administración no es de buenas intenciones, no es de ideas. El problema es el equipo gerencial de la administración. Si este no se cambia, no pasará nada.
2. **Coordinación publica privada**
 - El problema del recaudo existía desde la licitación, ¿por qué no se hizo nada?
 - La administración le ha chutado el problema a los operadores.
 - Si TM es un pésimo gerente de sí mismo, ¿cómo va a gerenciar el SITP?
 - Existen clausulas exorbitantes que le permitirían al alcalde solucionar la situación.
 - Es evidente la incapacidad gerencial del equipo de la Secretaria de Movilidad.
3. **Confianza en la autoridad distrital:** El sistema integrado tiene una mentira

por dentro: los trasbordos. Una funcionaria de la secretaria de movilidad manifestó que las rutas serán autosuficientes por lo tanto no se necesitarían tantos trasbordos. Esto es una mentira para el ciudadano, porque el sistema lo que hace es rehuir los trasbordos para evitar que suba la tarifa. La verdad es que las rutas que nos presentan, son rutas del sistema actual con menos buses y menos frecuencias.

Es importante que la administración sea clara en el tema de los subsidios. La secretaria de movilidad manifiesta que se tienen dispuestos para este fin un billón de pesos. ¿Cuál billón de pesos? Lo que se aprobó en el PDD fueron 34.000 millones de pesos. Es un juego peligroso el de la administración en este tema.

Si el Alcalde Gustavo Petro no introduce los correctivos necesarios, el debate sobre el SITP no será ni en el Concejo ni en ningún Foro. Se va a hacer en las calles de la ciudad.

Documento soporte

Aún cuando es evidente que el SITP no está listo para empezar su proceso de implementación, la administración ha insistido en seguir con un cronograma, que de lejos, va a perjudicar tanto la percepción de los ciudadanos frente al sistema, como la operación del sistema mismo.

- En varias ocasiones, el alcalde Petro, el gerente de Transmilenio y algunos técnicos cercanos a la administración, han dicho que en la implantación del SITP en Bogotá no se repetirán los errores que se cometieron en Transantiago. Sin embargo, como se evidencia en las respuestas dadas por la administración a esta citación y en medios de comunicación, todo indica que vamos camino a repetir la experiencia chilena:
 - En Transantiago cometieron el error de generar altas expectativas frente al sistema y en el momento en que este entró a operar, los ciudadanos se dieron cuenta que lo que les habían prometido no era lo que estaban recibiendo, y esto generó aún más resistencia al cambio. Por eso la gente decidió bajarse del sistema y comprar carro y moto. Nunca se dijo a la ciudadanía que los trasbordos aumentarían los tiempos de espera, que no todos los usuarios irán sentados, que los buses irán llenos, que no todos los buses eran nuevos y que el metro se saturaría por ser el eje del transporte.
- 1. Transmilenio no ha asumido el liderazgo para garantizar el recaudo unificado del SITP.
- 2. No se evidencia una estrategia articulada que permita prever que al final del proceso de socialización las personas entiendan qué es y cómo funciona el SITP.
- 3. ¿En qué consiste el SITP si no hay trasbordos?

4. No se sabe cuántos de los conductores de transporte público de Bogotá están en condiciones de operar los buses del SITP, pues la administración se lava las manos y deja a las empresas operadoras como responsables de la capacitación.
5. No es clara cómo se van a integrar operativamente carrera 7ª, 10ª y 26 con las fases I y II de Transmilenio.
6. No hay ningún plan B.
7. No se ven los resultados del trabajo entre administración y actores del SITP.
8. La secretaria de movilidad dice que hay un billón de pesos para subsidios. Sin embargo, en el plan de desarrollo sancionado por el alcalde esta cifra sólo llega a cerca de 34 mil millones.

1. **Transmilenio no ha asumido el liderazgo para garantizar el recaudo unificado del SITP.** Frente a este tema, el alcalde Petro y el gerente de Transmilenio dicen que la solución de ese problema está en manos de los operadores, renunciando a su responsabilidad como autoridades de la ciudad.

Fernando Rey dijo sobre las dos tarjetas que “Transmilenio se quiere cuidar en la decisión que va a tomar. Hay dos hechos: hay un recaudo en la fase I y II con Angelcom. Va hasta 2015. En la fase III está Recaudo Bogotá. Cuando arranque la operación, quien entre a fase III: “yo me monto en el portal el dorado. Con mi tarjeta verde. Llego a la caracas y con la misma tarjeta voy por la caracas hasta la 140. Ahí salgo y cuando entre de nuevo, compró en la 140 la tarjeta de fase I o fase II y esa me permite llegar hasta la caracas y hacer conexión con la 26”.

Frente a la pregunta sobre por qué no se hizo nada antes en la contratación si no era compatibles, Fernando Rey afirmó que “es muy aburrido poner un espejo retrovisor. (...) Yo encuentro un contrato firmado, donde uno de los proponentes ganó en franca lid. Me queda muy difícil responder por una gestión pasada. Desconozco qué argumentos tuvieron mis antecesores para tomar la decisión que tomaron”. Sin embargo, a casi 6 meses de estar en el gobierno, esta no puede ser la posición de la administración.

El alcalde Petro, el 22 de mayo de 2012, dijo al diario La República sobre el inicio del SITP, que “estamos en manos del recaudador. Ya las estaciones fueron entregadas por parte del IDU a TransMilenio, que debe entregarle las estaciones al recaudador para que este instale las máquinas respectivas y realice las pruebas de lectura y validación de las tarjetas, para dar paso a la operación e inicio del SITP. En el mediano plazo, existe una dificultad: los dos recaudadores, el que está en fase I y II, y el nuevo (fase III), no se han puesto de acuerdo en la tarifa, pero eso no impide que comience el SITP, lo puede dificultar unos meses; de presentarse este caso tomaremos las medidas necesarias”.

<http://www.larepublica.com.co/node/10864>

¿Cláusulas exorbitantes como posible camino?

Existe una figura legal denominada: **Poder exorbitante del Estado en los contratos estatales**, esta determina que en los contratos estatales no prima la voluntad de las partes. Este poder le concede al Estado potestades excepcionales en la ejecución de un contrato, estas potestades se conocen como, “**cláusulas exorbitantes.**”

El Consejo de Estado, en la Sección Tercera Subsección B Consejera Ponente Stella Conto Díaz Del Castillo, en la providencia No. 19483 del 6 de abril de 2011 manifiesta:

“(…) En consecuencia, en el marco de lo señalado en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 y con el único objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los mismos, dichas entidades podrán interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos contenidas, introducir modificaciones a lo pactado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado. (...) En la exposición de motivos del estatuto contractual de 1993 se establece que la administración debe estar dotada de mecanismos eficaces, así fueren excepcionales, que contribuyan a la adecuada realización de la finalidad contractual y de los fines estatales. **Es por eso que cuando se presenten circunstancias que amenacen la paralización de los servicios, las entidades públicas pueden tomar medidas que conduzcan a garantizar la continua y adecuada prestación del servicio, con fundamento en la prevalencia del interés público sobre el particular.**

La exposición califica como excepcionales las circunstancias que generan el ejercicio de las cláusulas exorbitantes. Anota que los motivos aducidos por la entidad para ejercerlas deben ser graves, ya que no cualquier hecho puede provocarla pues son inescindibles al interés público, sin que se pueda desconocer las compensaciones e indemnizaciones a que tendrán derecho las personas objeto de tales medidas, traducida en la contraprestación necesaria para mantener la igualdad contractual.”

Esta figura ya ha sido utilizada en otros contextos:

a. Distrito vs Corporación Taurina de Bogotá

El Instituto de Recreación y Deporte tenía suscrito con la Corporación Taurina un contrato estatal de mandato No. 411 de 1999, para el arrendamiento de la Plaza de Toros la Santamaría.

Los contratos estatales están sujetos a lo previsto en la Ley 80 de 1993 y a las facultades exorbitantes que tienen las entidades públicas en la ejecución del contrato. En virtud de esas facultades especiales, la autoridad estatal puede expedir Actos Administrativos que terminen o modifiquen las condiciones iniciales del contrato en cualquier momento.

El Instituto de Recreación y Deporte, bajo el amparo de la potestad exorbitante que le otorga la ley, y con el argumento de proteger a los animales del maltrato que se les ocasiona con la muerte del toro en las corridas, expide la Resolución No 280 de 2012 mediante la cual revoca el contrato estatal No. 411 de 1999 suscrito con la Corporación Taurina.

b. Alcaldía del Guamo vs Unión Temporal Odeal

“(…) Por incumplimiento en las inversiones requeridas y demás obligaciones pactadas, la Alcaldía del Guamo declaró la caducidad del contrato 01 de 2005 firmado con la Unión Temporal Odeal para la prestación del servicio de alumbrado público del municipio y la operación de la infraestructura correspondiente, durante 20 años.”

“Según la entidad territorial, el contratista sólo se limitó a que le adjudicaran el contrato, sin cumplir luego con su objeto, ni consiguió la financiación; desnaturalizando con ello la naturaleza del contrato, pues lo que buscaba la administración del Guamo con la concesión del alumbrado público, era que el concesionario actuara bajo su propia cuenta y riesgo, asumiendo las consecuencias de índole patrimonial que implican la explotación del servicio, situación que no se realizó.”

“La medida fue notificada en audiencia a los contratistas y la compañía de seguros garante del contrato, y fue adoptada a través de la Resolución 009 del 25 de enero de 2012, la cual acaba de ser confirmada mediante Resolución 015 del año en curso, al resolverse el recurso de reposición que presentaron los socios de la Unión Temporal Odeal.”

Periódico El Nuevo Día - 22 de Febrero de 2012

<http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/actualidad/politica/133659-alcaldia-del-guamo-declara-caducidad-del-contrato-de-concesion-de-alumbra>

2. **No se evidencia una estrategia articulada que permita prever que al final del proceso las personas entiendan qué es y cómo funciona el SITP.** Sorprende por eso que hoy, como dicen las respuestas, se hayan concentrado los esfuerzos en la socialización en las zonas donde arrancará el SITP. Se parte de la idea de que la gente se moviliza donde vive o trabaja, pero se dejan por fuera a miles de bogotanos que se mueven por la ciudad.

Si "La Administración entrante debe diseñar un programa agresivo de información, pues lo que se conoce hasta ahora sobre el sistema no es fácil de entender para el ciudadano. Por ejemplo, se desconoce cómo serán los trasbordos (pasar de un bus tradicional a TransMilenio), ni si la tarifa va a subir", como advirtió Fernando Rey en diciembre de 2011 el entonces decano de Ingeniería Civil de la Santo Tomás, ¿qué pasó con esta idea?

El 9 de abril de 2012, la secretaria de movilidad, en entrevista a El Tiempo, frente a la pregunta sobre ¿cuándo arranca la campaña de pedagogía?, respondió: "No es conveniente hacer eso con tanta anterioridad porque a los usuarios se les olvida. El tema está previsto en un contrato en TransMilenio".

El 9 de junio, como lo informó el portal de la alcaldía, Transmilenio "inició la pedagogía y entrega de tarjetas de la Fase III del sistema, que se conectará a finales de mes con las fases I y II, y de manera gradual, durante los siguientes 18 meses, a las 13 rutas en las que fue distribuida la ciudad como parte del Sistema

Integrado de Transporte Público (SITP). La actividad se desarrolló en las estaciones Gobernación, y Salitre Grecco en la calle 26, y el Portal del 20 de Julio y Ciudad Jardín sobre la carrera Décima. Allí se entregaron tarjetas personalizadas a Adultos Mayores y estudiantes quienes además abordaron un bus de Transmilenio para realizar un viaje de prueba”.

<http://www.bogotahumana.gov.co/index.php/noticias/comunicados-de-prensa/1259-pedagogia-y-entrega-de-tarjetas-a-usuarios-la-antesala-del-sitp>

3. **¿En qué consiste el SITP si no hay trasbordos?** Si vemos los mapas de las rutas zonales que aparecieron en El Espectador el domingo 16 de junio, se puede ver que los trazados no corresponden a una transformación de las rutas. Son lo mismo, con otro nombre. En ese sentido, los conductores seguirán cruzando la ciudad de extremo a extremo en cada recorrido.

María Constanza García de la Secretaría de Movilidad, dijo en Javeriana Estéreo sobre la conexión entre troncales y zonales y el costo: “vamos a implementar gradualmente. La tarjeta tu llave permitirá los zonales con fase III, ahí si hay conexión. El primer paquete son 13 rutas. Ellas son autosuficientes. Es coger una ruta de las actuales y meterla en el SITP. Luego no deberían generarse trasbordos obligados”.

En la presentación hecha por Transmilenio en el foro sobre el SITP en la Javeriana, se dijo que “el Sistema no incentiva los trasbordos salvo en su componente tronco – alimentado en el cual el tiempo que se pierde por trasbordo se gana en el carril exclusivo”.

CRONOGRAMA DE ARRANQUE DE OPERACIÓN DE RUTAS ZONALES

- El tiempo estimado para la entrada gradual es de 18 meses, comprendidos entre el 30 de Junio de 2012 y Diciembre de 2013.
- Última semana Julio 1ra Agosto – Entran buses del SITP en 10 rutas.
- Última de Agosto – Entran 8 rutas faltantes SITP. (Aún no dicen cuáles son).

Ruta 1 – San Cristóbal

1. San Cristóbal



Ruta 2 – Engativá

2. Engativá



- 4. No se sabe cuántos de los conductores de transporte público de Bogotá están en condiciones de operar los buses del SITP, pues la administración se lava las manos y deja a las empresas operadoras como responsables de la capacitación.** En las respuestas dadas por la secretaria de movilidad se dice que se han capacitado y certificado 2171 conductores, 438 en ciclo 3, 402 en ciclo 4, 437 en ciclo 5 y 894 en ciclo 6. Estos ciclos corresponden a niveles académicos. Importante labor, sin duda.

Uno de los actores más importantes en el SITP son los conductores. En los pliegos de licitación, en la cláusula 17 “Obligaciones del concesionario derivadas de la concesión de la operación del SITP”, se establece que:

“17.1.5. Establecer y desarrollar en forma permanente y continua un Programa de Capacitación, el cual estará dirigido a los conductores y al personal técnico y operativo del CONCESIONARIO y se referirá a la normas de tránsito, atención a los usuarios, la maniobrabilidad de los equipos de transporte, comunicaciones, operación, seguridad, planes de contingencia, entre otros. Este Programa debe ser remitido a TRANSMILENIO S.A. para su revisión y aprobación”.

“17.1.7. Entrenar el personal de conducción, conforme al programa de capacitación, asegurando el conocimiento y estricto cumplimiento por parte de los conductores de las normas de tránsito, de la reglamentación aplicable para la circulación de los autobuses públicos, de las normas ambientales y garantizando la debida atención y protección del pasajero y de acuerdo con los requisitos y condiciones que establezca TRANSMILENIO S.A. en el Manual de Operación”.

“17.4.4. Garantizar que el cincuenta por ciento (50%) del personal de conductores requerido para cada zona, será contratado de los conductores actuales del transporte público colectivo, que a la fecha se encuentren en el Registro de conductores de la Secretaría Distrital de Movilidad. Este personal también podrá ser contratado para trabajar en otras actividades relacionadas con la operación del SITP”.

- 5. No es clara cómo se van a integrar operativamente carrera 7ª, 10ª y 26 con las fases I y II de Transmilenio.**

María Constanza García, de la Secretaría de Movilidad, dijo sobre la conexión entre la 7 y la 10 que “La gente que quiera ir desde el 20 de julio van a tener rutas del transporte colectivo desde el 20 de julio hasta la 170 aprovechando la zona neutra. Esto no les obliga hacer trasbordo”. A la pregunta ¿La ruta por la 7ª tendría que ir a la 10ª para cruzar el centro? “Durante la implementación compartirán vía. Son 18 meses de implementación donde se irán haciendo ajustes. Se busca garantizar los servicios a los usuarios”.

Tampoco es claro cómo se van a integrar las troncales de la 10 y la 26 con la caracas ni la NQS.

6. **No hay ningún plan B.** Esto es preocupante en la medida en que si algo falla, el caos que se puede generar puede llegar a niveles insospechados. Sobre este tema, la secretaria de movilidad dice que la gradualidad permitirá hacer ajustes permanentes.
7. **No se ven los resultados del trabajo entre administración y actores del SITP.** Según las respuestas de la administración, el alcalde y los actores del SITP se han reunido los días 27 de marzo de 2012, 26 de abril y 8 de junio. Allí se discutieron: operación y sistema de recaudo, control al usuario, plan de desintegración física del vehículos sin vida útil, expedición de paz y salvos por parte de empresas del TPC para cambio de empresa o vinculación al SITP, liquidación de empresas del TPC y conductores y propietarios. Sin embargo, no envían las actas ni se conocen las conclusiones a las que se llegaron.
8. **La secretaria de movilidad dice que hay un billón de pesos para subsidios. Sin embargo, en el plan de desarrollo sancionado por el alcalde esta cifra sólo llega a cerca de 34 mil millones.**
 - En la presentación del sector movilidad publicada en la página oficial de la alcaldía no se encuentra referencia a ningún programa o proyecto a cargo del sector que se relacione con políticas de subsidio a las tarifas de transporte, ni mucho menos un monto de recursos destinados a tal propósito. En el Plan de Desarrollo, el programa “Movilidad Humana” del eje 2 no contiene tampoco referencia alguna.
<http://www.bogotahumana.gov.co/index.php/asi-va-el-plan-de-desarrollo>
 - Sin embargo, en el Plan existe otro programa del eje 1 que se llama “Fortalecimiento y mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios públicos” y que tiene una meta de “Adoptar subsidios y tarifas del transporte público que permitan mayor acceso de las familias más pobres, personas en condición de discapacidad y adultos mayores, mediante la evaluación de la estructura de costos de las empresas y destinación de excedentes”. Todo el programa tiene una asignación presupuestal de 34.863 millones para el cuatrienio. En las respuestas, la secretaria de movilidad dice que se destinarán cerca de un billón de pesos para eso.

La Secretaría de Hacienda no da ninguna respuesta al tema.