

Bogotá
tiene mucho que
contar

Informe 1.1.

Diagnóstico

**Secretaría Distrital De
Movilidad**

Bogotá D.C., 2023
Informes De Empalme - 2020-2023



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



Contenido

PROBLEMA 1. Siniestralidad vial	2
PROBLEMA 2. Congestión vehicular	5
PROBLEMA 3. Insuficientes fuentes alternativas de financiación para el transporte público	9
PROBLEMA 4. Afectación en la movilidad regional	12
PROBLEMA 5. Falta de reconocimiento por parte de los ciudadanos de la autoridad de tránsito y transporte en vía que impiden la gestión y control en las vías bogotanas	14

DIAGNÓSTICO (PROBLEMÁTICA) - SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD

PROBLEMA 1. Siniestralidad vial

Descripción del problema:

La siniestralidad vial es un asunto de salud pública que cobra la vida de cerca de 1,35 millones de personas cada año, cifra que representa una fatalidad cada 23 segundos, convirtiéndose en la octava causa de muerte en el mundo y en la primera causa de muerte para niñas, niños y jóvenes entre los 5 y los 29 años. Entre 20 y 50 millones de personas sufren traumatismos no mortales, y muchos de ellos provocan una discapacidad¹. En el caso de Bogotá, al año mueren alrededor de 500 personas y 20.000² resultan lesionadas. Aunque Bogotá es una ciudad pionera a nivel mundial en la generación y/o adopción de buenas prácticas en torno a la seguridad vial, factores y situaciones endógenas y exógenas han ocasionado retrocesos en las metas trazadas y representan grandes retos por afrontar.

Causas:

La siniestralidad vial es un fenómeno multicausal, sin embargo, en la actualidad en Bogotá los factores de riesgo y las situaciones más relevantes que contribuyen en esta problemática son:

Exceso de velocidad - En 2022, a partir de una muestra representativa se estimó que 39% de los vehículos excedían los límites de velocidad (55.658 de 142.713); esta proporción se duplicó con respecto a la registrada previo a la pandemia (20% en 2019; 18.953 de 94.765); en el caso de la población motociclista, en 2022 el 57% (13.419 de 23.543) circulaban por encima de los límites de velocidad reglamentarios, mientras que este valor se encontraba en 43% en 2019.³ Esta situación coincide con que sea el usuario de motocicleta el que más fallece con respecto a los demás actores viales.

Incremento en el uso de motocicletas y viajes en motocicleta desde los municipios de la región - Actualmente, Bogotá es la ciudad con el mayor número de motocicletas en el país (511.013)⁴; sin embargo, en el año 2022 en comparación con el 2019 (pre-pandemia) se presentó una disminución del registro de matrículas en el Distrito en un 48%, mientras que en los municipios vecinos se presentó un incremento

¹ Global Status Report on Road Safety, World Health Organization, 2018

² Hay subregistro en el reporte de víctimas lesionadas

³ Estimaciones efectuadas a través de la Cooperación Bloomberg en un estudio observacional de medición realizado por Johns Hopkins y la Universidad de los Andes para la SDM.

⁴ Según cifras del RUNT con corte a 31 de diciembre de 2022

Secretaría Distrital de Movilidad

Calle 13 # 37 - 35

Teléfono: (1) 364 9400

www.movilidadbogota.gov.co

Información: Línea 195

en alrededor del 72% (89.231 en 2019 y 153.676 en 2022)⁵; en los primeros 7 meses de este 2023, esa condición se mantiene con respecto al 2019 (65% menos matrículas de motocicletas en el Distrito y un aumento del 42% en los municipios vecinos).⁶ Esta situación se ve reflejada en que del total de motocicletas involucradas en siniestros con fatalidades en 2023 en la ciudad, tan solo el 19% se encontraban matriculadas en Bogotá, versus un 58% en los municipios vecinos. En cuanto al número de licencias de conducción para motos (A1/A2) expedidas en la ciudad, en 2022 la expedición se incrementó en un 113%, mientras que en el primer semestre de 2023 el incremento fue del 80%, pasando de 29.372 (prepandemia) a 52.931.⁷

Mayor número de motociclistas sin experiencia - Para el año 2022, en relación con el 2019, se encontró un incremento del 45% en el número de conductores de motocicleta noveles involucrados en siniestros con fatalidades y un incremento del 100% para el caso de conductores que no contaban con licencia de conducción. Entre enero de 2020 y abril 30 de 2023, el 16% del total de conductores de motocicleta que se vieron involucrados en siniestros viales con fatalidades no tenían licencia de conducción, el 23% tenía entre 0 y 2 años de haberla expedido y un 14% tenía entre 2 y 4 años. Del porcentaje de conductores noveles (entre los 0 y 2 años de expedición de licencia A1/A2), el 50% se encontraban entre 18-24 años y un 34% entre 25-34 años.⁸

Incremento en los frentes de obra - La ciudad ha tenido un incremento en los frentes de obras de infraestructura de movilidad (2023: 450, 2022: 443, 2021: 219, 2020: 100) asociados a proyectos como la construcción de la PLMB y otros proyectos estratégicos como la troncal de Transmilenio de la Avenida Carrera 68. Estos frentes de obra y sus PMTs generan impacto por desvíos o modificaciones a las condiciones de circulación, así como un aumento en el número de vehículos de grandes dimensiones que circulan por la ciudad para cubrir las necesidades de transporte de materiales de construcción, equipos y maquinaria de obras, y traslado de escombros. Estas interacciones con diferencia de masas generó entre el 2022 y abril de 2023 aproximadamente un 35%⁹ de las muertes por siniestros viales, donde la diferencia de masa fue un factor determinante (vehículos de grandes dimensiones con peatones, ciclistas y usuarios de motocicleta). Esto se relaciona con el mayor tránsito de vehículos de carga por las múltiples obras de la ciudad¹⁰ y ha puesto el foco y los esfuerzos de la SDM en trabajar con los actores involucrados.

Ausencia de autocuidado y empatía por otros actores viales: Se evidencian percepciones y comportamientos temerarios, de ausencia de cuidado y empatía que afectan la seguridad vial; entre otros, en la encuesta de percepción de riesgos del 2019 elaborada por la SDM, se encontró que:

- El 66% de los conductores encuestados han sobrepasado los límites de velocidad en zonas residenciales y el 53% cree que los límites de velocidad son muy bajos, es decir, asumen que el exceso de velocidad no es un problema para la seguridad vial.
- Solo el 68% de los encuestados dijo no haber conducido automóvil, moto o bicicleta después de haber consumido bebidas alcohólicas en los últimos 12 meses.

⁵ Los municipios vecinos considerados para el análisis son Cajicá, Chía, Facatativá, Zipaquirá, Mosquera, Madrid, Calera, El Rosal, Funza, Cota, Soacha, Sibate.

⁶ Según cifras del RUNT con corte a 31 de diciembre de 2022

⁷ Registro Distrital de Conductores (RDC)

⁸ Consulta SIGAT de 28 de agosto de 2023

⁹ Consulta SIGAT de 28 de agosto de 2023

¹⁰ para finales del 2023 se estima alcanzar 630 frentes de obra en toda Bogotá
Secretaría Distrital de Movilidad
Calle 13 # 37 - 35
Teléfono: (1) 364 9400
www.movilidadbogota.gov.co
Información: Línea 195

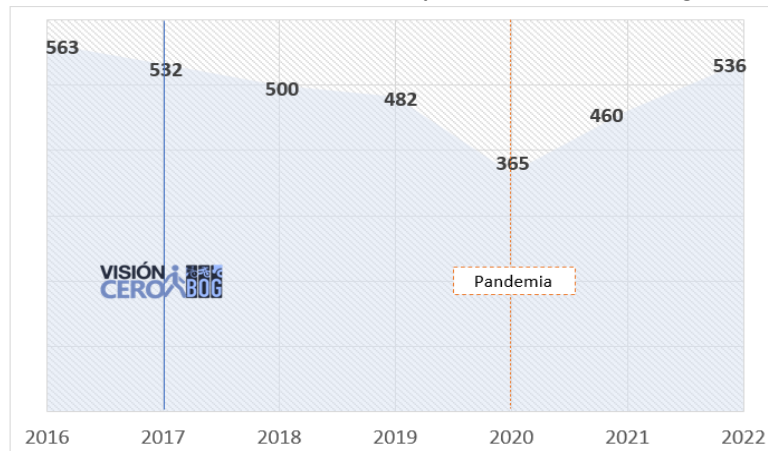
- El 49% de los conductores encuestados se pasa los semáforos en rojo en algunos lugares, de noche.

Consecuencias o efectos:¹¹

Para abordar las consecuencias de la siniestralidad en el periodo comprendido entre los años 2020 y 2023, es importante contextualizar el problema en un periodo histórico más amplio (2016-2023). Por lo tanto, entre los años 2016 y 2019, se venía presentando una disminución de muertes en siniestros viales, registrando por primera vez en 2019 un número de fatalidades inferior a 500. Ahora bien, en el periodo de interés, 2020 fue un año atípico por las restricciones de movilidad que impuso la emergencia de COVID-19, lo que implicó menor exposición al riesgo y por tanto, se registró un número de fallecidos por debajo de los 400.

En 2021 se retoma parcialmente la “nueva normalidad” y comienza un repunte en las muertes con 460 vidas pérdidas; esta situación se agudiza en 2022 con la apertura total a las actividades cotidianas, retornando a una situación similar a la del 2017 (532 fallecidos), esta vez con 536 muertes por siniestros viales. Finalmente, en lo corrido de 2023 con corte a 30 de septiembre, se han registrado un total de 407 fallecidos, cifra que está un 4,6% por encima de la cifra registrada para el mismo periodo en el año 2022 (389 fallecidos)¹² y que indica que, a pesar de los esfuerzos, la tendencia para el cierre de este año se mantiene al alza.

Ilustración 1. Número de muertes al año por siniestros viales en Bogotá D.C.



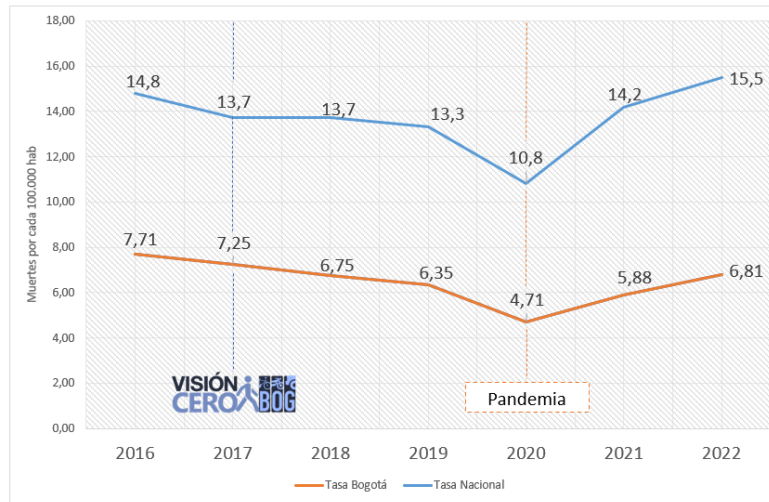
Fuente: SDM - SIGAT 2022 *Datos de fallecidos a 30 días

No obstante lo anterior, el desempeño de Bogotá con relación a la nación revela que en la ciudad la tasa de fatalidades por cada 100.000 habitantes es la mitad de la tasa del país, y que la tendencia de este indicador en la ciudad tiende a ser decreciente en el largo plazo.

¹¹ Consulta SIGAT de 23 de agosto de 2023

¹² Consulta SIGAT de 31 de octubre de 2023
 Secretaría Distrital de Movilidad
 Calle 13 # 37 - 35
 Teléfono: (1) 364 9400
www.movilidadbogota.gov.co
 Información: Línea 195

Ilustración 2. Tasa de fallecidos al año por siniestros viales en Bogotá D.C. y a nivel nacional



Fuente: SDM - SIGAT 2022 *Datos de fallecidos a 30 días

Las personas usuarias de motocicleta¹³ registraron la mayor participación en el total de fallecidos en siniestros viales entre 2020 y 2023 con un 43%¹⁴, seguido por peatones con el 36% y ciclistas con el 16%.

En el mismo periodo los usuarios de motocicleta son los que más se vieron involucrados en siniestros con personas fallecidas (en 52% del total), bien sea porque son los usuarios que fallecen o porque se ven involucrados en la interacción con otro usuario vial que muere.

Es importante resaltar, que las vidas pérdidas y las lesiones causadas por siniestros viales ocasionan daños morales y económicos considerables para las personas, sus familias, la sociedad y los países en su conjunto. Las pérdidas económicas son consecuencia de la pérdida de productividad y/o de los costos del tratamiento de las personas que mueren o sufren una discapacidad derivada de sus lesiones, y del tiempo de trabajo o estudio que los familiares de los lesionados deben dedicar para atenderlos. La entidad y de acuerdo a las cifras relacionadas por ORVI, desde el 1 de diciembre del 2020 hasta el 30 de septiembre del 2023 se han atendido 1307 personas de los cuales 751 son hombres y 556 son mujeres. Del total de personas atendidas, 460 son motociclistas, 328 conductores, 193 ciclistas, 178 peatones y 148 pasajeros. Las colisiones debidas al tránsito cuestan a la mayoría de los países el 3% de su PIB¹⁵.

PROBLEMA 2. Congestión vehicular

Descripción del problema

La congestión es un fenómeno presente en la mayoría de las ciudades de tamaño mediano, grande y en las megaciudades en todo el mundo. Bogotá pertenece a la categoría de grandes ciudades, según la proyección del último censo que reporta el DANE a 2023, hay aproximadamente 7 millones 969 mil habitantes. De esta población, alrededor del 33% cuenta con vehículo propio, pese a la pandemia del

¹³ Las personas usuarias de motocicletas corresponden tanto a conductores como a acompañantes

¹⁴ El 55% de las personas usuarias de motocicleta eran hombres entre 18 y 34 años.

¹⁵ WHO <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/road-traffic-injuries>

Secretaría Distrital de Movilidad

Calle 13 # 37 - 35

Teléfono: (1) 364 9400

www.movilidadbogota.gov.co

Información: Línea 195

COVID-19, la adquisición de vehículos no disminuyó, se detuvo temporalmente y para junio de 2020 se aceleró (ANDEMOS.ORG, 2020).

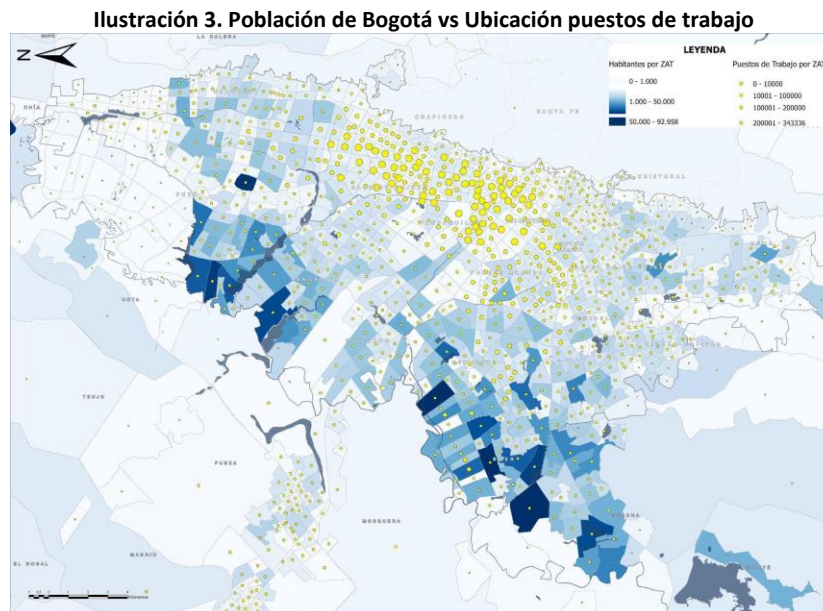
Con base en lo establecido en el PMSS, Decreto Distrital 497 de 2023, se definen los proyectos de transporte necesarios en el corto, mediano y largo plazo que permitan la consolidación de un sistema de movilidad limpio, sostenible, accesible y seguro para atender las necesidades de viajes de la población de Bogotá. Para lograr este objetivo, al comparar la longitud de los frentes de obra se evidencia un incremento mayor al 100% en el 2023 frente a 2022 y se esperan que la tendencia se mantenga por los siguientes 4 años, dado el plan de infraestructura esto refleja un claro reto por mantener la velocidad en la ciudad.

Según la ingeniería y la economía del transporte, la congestión podría considerarse como la situación en la que *“la demanda de tráfico supera el rendimiento máximo sostenible de la vía”* (DMRB, 1997), al tener este desbalance entre la demanda que no puede ser atendida adecuadamente por la oferta de transporte, se generan externalidades que se ven reflejadas en reducción de las velocidades de circulación, que se traduce en incrementos de tiempos de viaje de todos los modos, mayor parqueo en vía, aumento del consumo de combustibles, aumentó en los costos de operación y en el incremento de la polución atmosférica (contaminación por fuentes móviles) con niveles bastante superiores a los considerados aceptables.

Causas:

La segregación espacial que tiene Bogotá.

Bogotá es una ciudad densa y sus habitantes realizan en un día hábil más de 13 millones de viajes en algún modo de transporte (Encuesta de Movilidad 2019). Esta densidad poblacional aunada a la concentración de sus habitantes en las periferias de la ciudad conlleva largos desplazamientos diarios de los ciudadanos y ciudadanas por la distribución desigual de la vivienda, el trabajo y el acceso a la educación en las zonas de residencia, siendo esta una de las principales causas de congestión en la ciudad.



Déficit de Infraestructura de Transporte masivo

La segunda causa tiene que ver con su definición, en Bogotá las demandas de viajes al día exceden el suministro de infraestructura de transporte, la oferta de transporte público masivo no se ha desarrollado al mismo ritmo que el crecimiento de viajes, aumentando el uso del vehículo particular y por ende contribuyendo a la congestión. Para entender este déficit de infraestructura, en el año 2016 se proyectaba 29.9 km de Metro Pesado (CONPES 2999, año 1998) y 388 km de Troncales de TransMilenio (CONPES 3093, año 2000) para atender la demanda de viajes en Bogotá. Al día de hoy, 25 años después, estamos construyendo la primera línea del metro y solo tenemos el 29% de troncales de TransMilenio operando. En contraste, la población de Bogotá sí ha crecido un 17% llegando a 7.5 millones de habitantes, y en los casos más críticos como Soacha, su población ha crecido un 144% en los últimos 18 años.

Aumento del uso del vehículo particular motorizado

El cómo nos movemos en las ciudades hace parte de las causas y al mismo tiempo de los efectos de la congestión, este fenómeno se ve reflejado en los resultados de las últimas tres Encuestas de Movilidad en Bogotá (2005, 2011 y 2019) en el área de estudio (Bogotá-Región), que revelan un incremento en el uso de vehículos particulares como medio de transporte en los viajes diarios. Durante un período de 14 años, se observa un aumento del 24% en la participación modal del automóvil, pasando del 11,5% en 2005 al 14,3% en 2019. Asimismo, se ha registrado un notable incremento del 816% y 313% en el uso de motocicletas y bicicletas, respectivamente, en el mismo período. Por otro lado, se ha evidenciado una disminución del 31% en los viajes en transporte público y del 17% en los viajes a pie.

Gestión y comportamiento en la vía

Los factores por los que se da la congestión no siempre están relacionados con el alto flujo vehicular, ya que congestionar tiene como significado “obstruir o entorpecer el paso, la circulación o el movimiento de algo” que, en este caso, es el tránsito vehicular. (DRAE, 2020). Los principales elementos que causan estas obstrucciones en la ciudad son el mal parqueo en las vías, los siniestros viales y el estado de la malla vial que provocan una reducción de la velocidad en el flujo vehicular y desorden por la disminución del espacio, lo que conlleva una mayor congestión. A corte del 6 de agosto de 2023 se han impuesto 45.700 multas por mal parqueo en Bogotá, es decir en promedio 6.520 al mes y 217 al día, siendo Fontibón, Teusaquillo y Chapinero las localidades más afectadas.

A partir de modelaciones de tránsito y transporte se estimó el aporte de estos elementos a la congestión, donde el estacionamiento indebido en vía aumenta en 5,10% los tiempos de viaje, equivalente a tener 5.000 automóviles adicionales en la red para la HMD (Hora de Máxima Demanda). Los siniestros viales que afectan en 5,03% los tiempos de viaje equivale a aumentar 4.950 automóviles en la red para la HMD. El estado de la malla vial afecta en 2% los tiempos de viaje en Bogotá, equivalente a aumentar 1.300 automóviles en la red para la HMD.

Para construir un sistema de movilidad sostenible y descarbonizado que sea una solución estructurante a estas problemáticas, actualmente la ciudad tiene 450 frentes de obra, destinados para la infraestructura vial y de transporte, para trabajos de conservación, mantenimiento de la malla vial y de la infraestructura de transporte, cuyas velocidades están siendo monitoreadas minuto a minuto con sensores de piso (SNAPS), waze y los GPS de los buses del componente zonal y troncal del SITP. Resultado de este

seguimiento, con corte al 30 de junio, la velocidad en los principales corredores de la ciudad aumentó en 4,8 %, comparado con el mismo periodo del año 2022, con una velocidad promedio de 22,8 km/h. En la hora pico de la mañana (6:00 a 9:00 a.m.) la velocidad mejoró en 5,9 %, la velocidad promedio fue de 22,9 km/h y la congestión vehicular se ha reducido aproximadamente en un 6,8 %.

Consecuencias o efectos:

Mayor contaminación por fuentes móviles

Otra de las principales externalidades y efectos causados por el aumento del uso del vehículo particular (automóviles y moto), en Bogotá y la Región es la contaminación por fuentes móviles. De acuerdo con el inventario de Gases de Efecto Invernadero (GEI) del año 2017, generado en 2020 por la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA), se evidencia que el sector del transporte terrestre es el principal emisor de estos gases en la ciudad, siendo responsable del 48% del total de emisiones, lo equivalente a 5.419.433 toneladas de CO₂eq de las 11.421.724 que se generan en total en la ciudad. Adicionalmente, el sector transporte es el principal emisor de gases contaminantes como son los óxidos de nitrógeno (NO_x), dióxido de azufre (SO₂), monóxido de carbono (CO), compuestos contaminantes como los compuestos orgánicos volátiles (VOC) y el Black Carbon (BC). Sumado a lo anterior, este sector es la segunda principal fuente de emisiones de material particulado PM2.5 y PM10, contaminantes que están principalmente asociadas a afectaciones en la salud de la ciudadanía, pues se estima que anualmente se producen más de 2.000 muertes asociadas a la contaminación atmosférica (Secretaría Distrital de Salud). De acuerdo con el Observatorio Ambiental de Bogotá (SDA), se estima que cerca del 80% del ruido en Bogotá es ocasionado por el tráfico vehicular, excediendo en algunas ocasiones la recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de que el nivel de ruido ambiental en áreas urbanas, no sea superior a los 65 dB(A).

Aumento de los tiempos de viaje

La congestión vehicular incide directamente en los tiempos de viaje de las personas, que afectan su productividad y calidad de vida, de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Movilidad 2019, entre 2011 y 2019 los tiempos en modos motorizados aumentaron de manera significativa, en especial los tiempos de viaje en automóvil, que pasaron de 43 a 55 minutos (aumento del 28%), entre tanto, los usuarios de transporte público que comparten las calzadas de tráfico mixto tuvieron un aumento de 68 a 82 minutos en sus viajes (aumento del 20%), por último, los viajes en taxi pasaron de 38 a 54 minutos (un aumento de más del 42%).

Inequidad del espacio público

El espacio público destinado para la movilidad es finito donde los diversos medios de desplazamiento se insertan, de forma simultánea, en un mismo espacio, configurando así, calles con franjas peatonales, para bicicletas, transporte público y vehículos motorizados particulares.

El uso excesivo del automóvil particular ha generado un elevado consumo del espacio público vial y un uso ineficiente de la infraestructura de transporte. Para Bogotá la ocupación promedio para el vehículo particular es de 1,5 personas, mientras que para el transporte público es de 50 pasajeros por bus (Encuesta de Movilidad 2019). De acuerdo con los datos de partición modal de los 13 millones de viajes que se realizan al día en Bogotá, el 14% se realiza en automóvil, ocupando el 54% de la malla vial; en contraste con el transporte público actual con el 31% de los viajes, ocupando el 5 %. Esta inequidad del uso del

espacio público aumenta el consumo de energía, la contaminación emitida, el ruido generado, el consumo de espacio por persona transportada y las posibilidades de siniestros viales.

Es por esto que esta Administración le apuesta a consolidar un sistema de movilidad sostenible y descarbonizado, pasando de una ciudad dependiente de buses y automóviles a un sistema multimodal de transporte público desde lo regional a lo local, basado en una red de metro con 5 líneas, alimentado por 2 Regiotram, 22 corredores verdes de alta y media capacidad, 7 cables aéreos, 499 km de cicloinfraestructura nuevos y, a su vez, en lo local con el SITP.

PROBLEMA 3. Insuficientes fuentes alternativas de financiación para el transporte público

Descripción del problema:

El Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) tiene como fuente principal de ingresos el recaudo vía tarifa del usuario. Sin perjuicio de lo anterior y sin que se considere como una fuente de ingreso propia del SITP, el Distrito a través de la Secretaría Distrital de Hacienda, la SDM o TRANSMILENIO S. A., aporta los recursos necesarios al Fondo de Estabilidad Tarifaria (FET) para atender los compromisos de pago existentes con todos los Agentes del Sistema por medio de TRANSMILENIO S. A., y de esta forma garantizar la prestación del servicio esencial de transporte público de pasajeros de la ciudad de Bogotá D.C.

Igualmente, en cuanto a los recursos destinados a cubrir el diferencial tarifario del SITP a través del FET, existe la opción de recibir respaldo por parte del Gobierno Nacional para sufragar dicha brecha¹⁶. La evolución del FET permite evidenciar que TRANSMILENIO S. A. y el Distrito Capital, han honrado desde el año 2000 a la fecha los contratos de concesión, pues siempre se han girado los recursos necesarios para cumplir y mantener la operación regular del Sistema.

El SITP enfrenta un incremento del déficit de recursos, que ha dado lugar a un aumento en la necesidad de recursos financieros adicionales por parte del Distrito. Asimismo, se observó una disminución en la demanda del SITP tanto durante como después de la pandemia de COVID-19, tendencia que se ha venido revirtiendo en el componente zonal, producto de la implementación del 100% del SITP, y aún en recuperación en el componente troncal.

Adicionalmente, las obras que seguirán adelantándose en la ciudad para mejoramiento de infraestructura y oferta de servicio en transporte público, ampliación de coberturas, integración modal e integración entre Bogotá-Región enmarcadas en el POT 555 de 2021, PMSS 2023 y CONPES D.C. 30 de 2023, que le apuesta además a un ascenso tecnológico de la flota hacia cero emisiones en 2040, esto van a seguir demandando cada vez más recursos que permitan la materialización de lo establecidos en estos instrumentos de planeación de la ciudad, que buscan reducir tiempos de viaje y a su vez, reducir la contaminación por fuentes móviles.

La SDM ha venido realizando la gestión para implementar nuevas fuentes de financiación para el sector, entre ellas se ha implementando proyectos de zonas de parqueo en vía (ZPP), cobro por acceso a zonas de restricción vehicular (pico y placa solidario (PyPs), cobro de nuevos trámites entre otros, sin embargo, estas fuentes son insuficientes para cubrir las necesidades del transporte público.

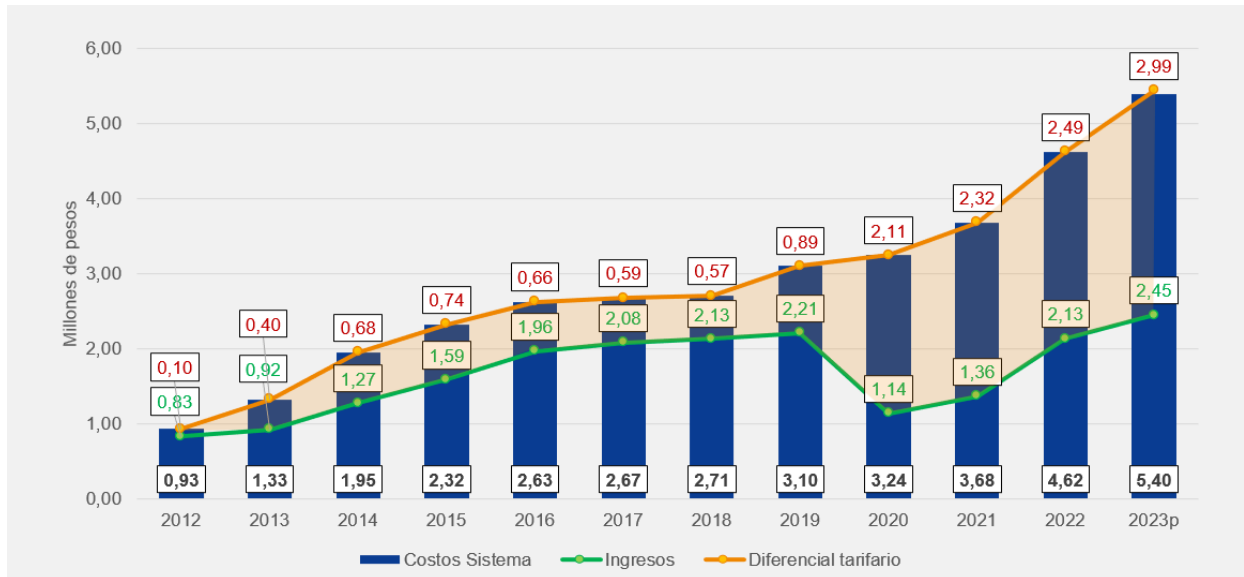
¹⁶ Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “*Colombia, Potencia Mundial de la Vida*”. Artículos 172, 173, 183, 184 y 185.
Secretaría Distrital de Movilidad
Calle 13 # 37 - 35
Teléfono: (1) 364 9400
www.movilidadbogota.gov.co
Información: Línea 195

Adicionalmente, la Nación ha planteado alternativas para apoyar la financiación de sistemas de transporte masivo, que se han gestionado desde la SDM, y para la vigencia 2022 ingresaron recursos de la nación de \$733.976.929.015 por concepto del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME en el cual se canalizarán los recursos a los sectores afectados por el COVID-19, y para la vigencia 2023, se asignaron \$618.308.729.971 mediante el artículo 4 de la Ley de adición presupuestal 2299 de 2023.

Causas:

El problema se originó en un déficit sistemático que comenzó en 2012, cuando se implementó el componente zonal del SITP. Esto resultó en una marcada diferencia entre la tarifa técnica y la tarifa para los usuarios, siendo esta última considerablemente más baja. En la última década, el déficit ha aumentado significativamente, pasando de 10 mil millones en 2012 a 892 mil millones en 2019 y alcanzando una cifra aún mayor en 2020 de 2,11 billones de pesos, debido a la tendencia histórica al alza y al impacto que tuvo la emergencia sanitaria de COVID-19. Para 2023, se proyectó un déficit de \$2,99 billones de pesos, como se muestra en la figura 4 que ilustra la evolución del diferencial tarifario de 2012 a 2023.

Ilustración 4. Evolución del diferencial tarifario 2012-2023



Fuente: SDM con base en las cifras presentadas por TRANSMILENIO S.A.

Además, los costos del sistema han aumentado debido a la inversión en la modernización de la flota, necesaria para reducir la contaminación y mejorar la salud de los ciudadanos. Los momentos clave de aumento de costos fueron en 2012 con la implementación de la Fase III zonal, en 2019 con la renovación de la flota troncal en las Fases I y II, y en 2020 y 2021 con la implementación de la Fase V, que logró una cobertura del 100% del transporte público en la ciudad.

Los ingresos del sistema han disminuido desde marzo de 2019 debido a las medidas adoptadas inicialmente mediante Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y al distanciamiento social impuesto por la emergencia sanitaria incluida la ocupación de los sistemas de transporte público, así como a cambios en los patrones de viaje de las personas durante y después de la pandemia de COVID-19.

Así mismo, tras las diferentes jornadas de protesta durante el 28 de abril al 31 de diciembre de 2021 los costos totales estimados por afectación al Sistema fueron de 23.501 millones de pesos, representados en estaciones, equipos de recaudo, buses y equipos propios del Sistema. Igualmente, el 90% de las estaciones (125) sufrieron afectación en su infraestructura; algunas de estas fueron vandalizadas varias veces, con un costo superior a los 13.580 millones de pesos. Así mismo, 2.019 buses de los componentes troncal y zonal fueron afectados, de estos, 8 fueron declarados en pérdida total por incineración con un costo superior a los \$5.100 millones de pesos. En cuanto a equipos propios del Sistema y de Recaudo, el monto de los daños fue cercano a 4.800 millones de pesos.

Por otra parte, y dada la capacidad adquisitiva de los bogotanos, la afectación en el ingreso económico de los hogares y la vulnerabilidad de los hogares durante el año 2021, la Administración Distrital decidió mantener las tarifas del año 2020 para aliviar las cargas económicas de los usuarios que utilizan el SITP. Como elemento adicional que aumenta las necesidades de recursos del FET, el fenómeno de la evasión del pago reviste una alta complejidad dado su carácter multicausal, que tiene origen desde: Aspectos culturales, aspectos asociados a la operación y la prestación del servicio, a las necesidades de modernización del Sistema, a la capacidad insuficiente de herramientas normativas e institucionales que brinden mejor capacidad de fiscalización, control y sanción a las autoridades, e incluso a las condiciones socioeconómicas de unos sectores de la población usuaria exacerbadas por el contexto de post pandemia en el país.

En el componente troncal del Sistema entre 2018 y 2019 fue de 15,36%. Vale la pena destacar, que en el 2020 por la coyuntura propia del COVID-19, las restricciones y la normatividad que se aplicó por esta situación, no se obtuvo medición de la evasión. Posteriormente, en la medición de 2021 ésta arrojó un índice de evasión troncal del 9,97%. Para el primer semestre de 2022, continuando con las mediciones periódicas, estableció que la tasa de evasión en el componente Troncal se encontraba en el 29,66%. A su vez, este porcentaje para el periodo 2022 II Semestre se estableció en un 28,51%.

En relación con el componente zonal, si bien no se cuenta con cifras oficiales de línea base o de seguimiento, por la información de los concesionarios y otras aproximaciones teóricas de la problemática, se tiene que el fenómeno de evasión está diseminado por toda la ciudad, pero con zonas particularmente críticas como el centro, suroriente y suroccidente (localidades de Santa Fe, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, Kennedy).

En materia de elusión o venta irregular de los pasajes se ha identificado por parte de TRANSMILENIO S.A un desconocimiento de los usuarios evadiendo el pago de la tarifa mediante el uso de una tarjeta que tiene beneficios de descuentos en su valor a los cuales no tiene derecho, así mismo, las condiciones socioeconómicas de algunos sectores de la población.

En algunas ocasiones, los evasores que cuentan con beneficios inducen a la evasión del pago (forzando los torniquetes) e incluso intimidando a los usuarios a los que les han vendido el pasaje de manera irregular.

Consecuencias o efectos:

Si no se aprueban nuevas fuentes de financiación para el Sistema, o si el Gobierno Nacional no aporta recursos adicionales, la Administración de Bogotá se verá obligada a destinar más recursos corrientes del

Distrito para mantener en funcionamiento el sistema de transporte público. Esto podría llevar a descuidar las necesidades de financiación de otros sectores o, en última instancia, a que se ponga en riesgo la calidad del servicio del Sistema. Este panorama es crítico para la ciudad, por lo tanto, es imperativo que se hagan las gestiones pertinentes para que el Concejo de Bogotá apruebe nuevas fuentes de financiación para el Sistema y que el Gobierno Nacional contribuya con recursos adicionales, así como generar mayores ingresos de las fuentes alternativas como PyPs y los ingresos por la explotación comercial de TMSA.

Por otra parte, es necesario continuar implementando medidas para aumentar los ingresos del sistema por tarifa al usuario entre las cuales se consideran importantes: a) Fortalecer las herramientas para combatir la evasión y elusión del sistema desde un enfoque multicausal, b) mejorando la calidad en la prestación del servicio de transporte público que atraiga nuevos usuarios al sistema y compita con otros medios alternativos y, c) Optimización en la operación del servicio mediante el equilibrio de la oferta y la demanda..

PROBLEMA 4. Afectación en la movilidad regional

Descripción del problema:

La movilidad urbana y regional en Colombia enfrenta importantes desafíos en términos de congestión vehicular, contaminación ambiental y siniestralidad vial. Si bien en el caso de Bogotá, al interior de la ciudad se han implementado diversas políticas y proyectos para dar solución a los crecientes problemas de movilidad, y en algunos casos se ha contado con cofinanciación de la Nación, en el contexto regional el panorama ha sido distinto. Esto se debe principalmente a la desarticulación entre los municipios de la región, la baja coordinación entre diferentes niveles administrativos y territoriales y la dificultad en constituir figuras asociativas para la gestión conjunta de la movilidad.

Esto ha dificultado la articulación y coordinación entre los gobiernos municipales, distrital y departamental y sus respectivas entidades encargadas de la planeación y gestión de la ocupación del suelo, la movilidad y el transporte. Hoy la región carece de una estrategia supramunicipal concertada para el mejoramiento de la movilidad cotidiana y los territorios han tenido que implementar medidas aisladas, desde sus planes de ordenamiento y planes de desarrollo, con limitados recursos, que no logran impactar de manera significativa a escala regional. Aunque han existido iniciativas para la conformación de instancias de coordinación, como el Comité de Integración Territorial, su alcance resulta muy limitado.

Causas:

Relaciones Supramunicipales

Los viajes pendulares con motivo de trabajo, estudio y el desplazamiento diario de carga se presentan en la región como un fenómeno supramunicipal continuo e indiferente a los límites político-administrativos. Este fenómeno de movilidad cotidiana está relacionada con la distribución espacial de las zonas residenciales y las zonas de actividad económica en territorio regional. Esas relaciones funcionales, generan una demanda de transporte público que se incrementa con el crecimiento de la población. En este contexto la demanda de viajes no puede ser considerada ocasional, pues debido a la conurbación, los habitantes del Distrito Capital y los municipios demandan un servicio de transporte común en ambas jurisdicciones y en forma constante.

De otro lado, el ciclismo urbano está cada vez más consolidado en Bogotá, incluso, personas que habitan en los municipios vecinos, hacen su viaje a la ciudad en bicicleta, sumado a los viajes en términos deportivos, que involucra tanto a Bogotá como a la Región, y que se presentan durante la semana y se incrementan los fines de semana. Según la Encuesta de Movilidad del 2019, cerca de 1.2 millones de viajes diarios se hacen en bicicleta, de los cuales aproximadamente 298 mil viajes son con la Región. Esto implica la necesidad de una visión conjunta con los otros municipios, esperando la mejora de las condiciones de seguridad vial y personal, la accesibilidad, la intermodalidad, la comodidad, el confort y el desarrollo de usos complementarios.

Deficiencia del transporte público

De acuerdo con la Encuesta de Movilidad 2019, 500 mil viajes diarios ingresan a Bogotá desde los 18 municipios del área de influencia, con Soacha ocupando el primer lugar de la relación funcional de conmutación, al representar el 51% de los viajes. Con un 28%, se evidencia como modo principal de transporte intermunicipal al sistema de TransMilenio (BRT), seguido del automóvil con un 14% y el bus intermunicipal con un 10,5%.

Infraestructura

Esto aunado a que hace más de 60 años no se ha avanzado en la construcción de infraestructura que facilite la movilidad de pasajeros en la Región, la inexistencia de una red vial regional estructurada, la existencia de un servicio de transporte público regional atomizado en 130 rutas con 64 empresas operando y la escasa integración intermodal a nivel supramunicipal (con excepción de Soacha) hacen que en la movilidad cotidiana que se realiza en corredores de acceso, se presenten altos niveles de congestión, lo que se ve reflejado en velocidades promedio entre 18 km/h y 26 km/h en hora pico para 8 de los 9 accesos que tiene Bogotá.

Carga y Logística

La situación resulta aún más compleja cuando se incorpora el componente de carga. Según el estudio de flujos total y volúmenes de flujo vehicular de camiones (contrato 2019-1816 SDM, 2021) se evidencia que, en el periodo de 2015 a 2020, el número de vehículos de carga que ingresan y salen de Bogotá (viajes regionales) aumentó cerca de un 130% en relación con los observados en el cordón regional (viajes interdepartamentales), hecho que refleja una intensificación de la actividad logística dentro de la aglomeración económica Bogotá Región. De estos, se identifica que el 50% lo hacen por la Calle 13 y la Calle 80, denotando como estos sectores generan y atraen un número importante de viajes, mostrando el gran dinamismo de la actividad de carga entre la ciudad de Bogotá y los municipios de Cundinamarca.

Consecuencias o efectos:

Como consecuencia de esto, la región no cuenta con un sistema de movilidad eficiente e integrado capaz de atender la creciente demanda de viajes entre Bogotá y los municipios vecinos. Si bien el SITP en sus diferentes componentes sigue siendo el principal medio de transporte en Bogotá, su operación no excede los límites jurisdiccionales de la ciudad, excepto en Soacha. Adicionalmente, dado que en la actualidad el servicio de transporte público entre Bogotá y los municipios de Cundinamarca se realiza en buses intermunicipales, este marco operativo y económico presenta limitaciones para ofrecer un servicio de transporte de calidad.

Esta oferta de servicios no ha logrado consolidar sus ventajas sobre los vehículos particulares a través de mayor velocidad y no lograrán atraer o retener a las personas que realizan los desplazamientos, considerando que, entre otros, el servicio se presta en vehículos que han superado su vida útil, no hay confiabilidad en la operación (frecuencias), existe poca o nula integración tarifaria y operacional y hay bajas exigencias de vehículos accesibles, seguros y de bajas emisiones.

Por otra parte, considerando que las intervenciones que se han hecho en la mayoría de los corredores de acceso han consistido en pasar de vías de una calzada con tráfico en dos direcciones, a vías en doble calzada con dos carriles por dirección, se puede concluir que el incremento de tráfico puede haber superado la capacidad de la infraestructura existente. Mientras en Bogotá el tiempo promedio de recorrido, en todos los modos, es 51.9 minutos por trayecto, el tiempo promedio de desplazamiento de los 18 municipios del primer anillo de Bogotá es de 1 hora y 32 minutos en un día típico y para los municipios extremos como Sibaté, Sopó, Zipaquirá y Facatativá, el tiempo promedio de viaje aumenta a 2 horas, que puede ser explicado por las distancias recorridas, modos de transporte e infraestructura existente para el 2019.

También es importante considerar que en algunos puntos la baja velocidad sobre los corredores puede deberse a deterioro de la vía, descoordinación en intervenciones o medidas operativas sobre los corredores e, inclusive, a comportamientos de los conductores, como puede ser el estacionamiento de estos al borde de la vía, invadiendo los carriles, para evitar restricciones.

Finalmente, las dificultades para articular las diferentes reglamentaciones sobre restricciones a la circulación, ha impedido la recolección de información de las cadenas logísticas de las empresas. A propósito, cabe resaltar, la alta siniestralidad en corredores donde existe alta afluencia de vehículos de carga, las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al sector transporte y la congestión vehicular debido al alto tráfico en las vías regionales.

Como consecuencia de lo anterior, la movilidad regional se ve afectada particularmente en lo referente a la congestión vehicular, la contaminación ambiental y la siniestralidad vial. Por tanto, los cambios positivos que promuevan las políticas de movilidad sostenible y segura, como los proyectos de trenes ligeros (Regiotram Occidente y Regiotram Norte), el sistema logístico de carga y abastecimiento alimentario y una mejor red de infraestructura de transporte regional deberán reflejarse en disminuciones de tiempos de viaje, menores emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y menor número de siniestros viales.

PROBLEMA 5. Falta de reconocimiento por parte de los ciudadanos de la autoridad de tránsito y transporte en vía que impiden la gestión y control en las vías bogotanas

Descripción del problema:

La actividad de control y gestión en vía es una de las formas que tiene la autoridad de tránsito para corregir los comportamientos que afectan la seguridad vial por parte de los actores viales y preservar su derecho a la locomoción, sin embargo una porción de la ciudadanía no reconoce la facultad que por Ley tiene la SDM como la autoridad de tránsito y transporte de la ciudad, para realizar los procedimientos de imposición de comparendos, gestión del tránsito, procesos contravencionales, de cobro y todas aquellas que la ley le permitan para ejercer su autoridad según lo establecido en el código nacional de tránsito. Dicha problemática se caracteriza principalmente por el desconocimiento que tienen los actores viales del Código Nacional de Tránsito y las normas que regulan el tránsito y transporte en la ciudad, por la falta de

entendimiento de la ciudadanía sobre las sentencias de la Corte Constitucional que avalan la conformidad de los procedimientos de fotodetección con la Constitución Política, conocimiento del proceso contravencional y los tiempos de ley así como otros procedimientos que ejerce la SDM.

Son grandes los esfuerzos realizados por la Entidad, para socializar y dar a conocer a la ciudadanía las normas de tránsito y transporte, así como el procedimiento que se surte en el momento de cometer una infracción: imposición de comparendos; agotamiento del procedimiento contravencional y; el correspondiente procedimiento de cobro que se adelanta para procurar el recaudo de las obligaciones a favor del Distrito de Bogotá. Pese a ello, el desconocimiento que aún tiene la ciudadanía frente a estos aspectos, genera aun dudas sobre la forma en que deben realizarse dichos procedimientos, incluso en algunos casos se desconoce que estos trámites son gratuitos, lo que ocasiona que utilicen los servicios de “tramitadores”, que mediante publicidad engañosa, desinforman a la ciudadanía y generan falsas expectativas frente a la aplicación de la Ley.

Esto, a su vez, ocasiona que se interpongan numerosos derechos de petición y acciones de tutela masivamente, donde solicitan principalmente la revocatoria de los actos administrativos en los que se declara contraventor al ciudadano, en lugar de concurrir al proceso contravencional mediante la impugnación del comparendo que es lo que consagra la Ley. Por lo tanto, la utilización de estos instrumentos, no le permiten al ciudadano concurrir de forma adecuada al proceso contravencional y genera una disrupción en la función administrativa, toda vez que lo esperado es que si el ciudadano está inconforme con la imposición del comparendo, concurra a la Secretaría en los términos de Ley a ejercer su derecho de defensa y no que utilice los referidos mecanismos, los cuales jurídicamente no son pertinentes.

Esta problemática se da por las indebidas interpretaciones del trámite contravencional el cual está reglado en la Ley 769 del 2002 a partir del artículo 134, procedimiento que establece competencias, tiempos, y recursos que se han definido para garantizar el principio constitucional al debido proceso. Además, dicho procedimiento ha sido explicado por la corte constitucional en sus diferentes sentencias, tal como sucede con la sentencia C-321 de 2022, en la cual, entre otras, se manifiesta por parte de la corte sobre la regulación de la actividad de tránsito, la potestad administrativa sancionadora, y el proceso contravencional de tránsito; señalando lo siguiente:

“218.De los artículos 134 a 142 del Código Nacional de Tránsito, se desprende que el proceso contravencional por infracciones de tránsito está compuesto por cuatro etapas fundamentales, a saber: (i) la orden de comparendo o de comparecer, (ii) la presentación de la persona citada a comparecer ante la autoridad respectiva en los términos dispuestos por la ley, (iii) la audiencia de pruebas y alegatos y (iv) la audiencia de fallo...”.

Existe también un problemática asociada al deber de VELAR que se atribuyen a los propietarios de vehículos a través de la Ley 2161 del 2021, para la realización de determinadas conductas, y sobre las cuales se ha presentado distorsión en la interpretación asimilando a un tipo de responsabilidad objetiva cuando lo que se hizo a través de la ley fue la definición de una responsabilidad propia derivada de su diligencia en velar que su vehículo transite en cumplimiento de las normas de tránsito, tal como lo señaló la corte de la siguiente manera:

“132. Así pues, la obligación en cabeza de los propietarios de velar porque el vehículo de su propiedad circule dando cumplimiento a las normas señaladas de tránsito, es una obligación propter rem. En el caso

de adquirir y mantener el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, y de efectuar la revisión técnico-mecánica en el plazo estipulado en la ley, claramente se trata de una obligación de resultado que deberá cumplir el propietario por el solo hecho de ser el titular del derecho real del vehículo. Por su parte, en lo relativo a cumplir con las normas tránsito, es necesario distinguir dos escenarios; el primero, cuando el vehículo está bajo la custodia del propietario y el segundo, cuando el vehículo es conducido por un tercero. En el primer caso se puede considerar que también se trata de obligaciones que surgen por el solo hecho de ser el propietario y que, por ende, tienen una naturaleza de obligaciones de resultado. Empero, puede entenderse que razonablemente se trata de una obligación de medio, cuando el vehículo no está bajo la custodia del propietario (segundo evento), como cuando este voluntariamente lo presta a un tercero. En estos casos, el propietario cuenta con una serie de conductas a su alcance para “velar” porque el vehículo circule dando cumplimiento a esas condiciones, como exigir a quién conducirá el vehículo que se haga responsable por el cumplimiento de las normas de tránsito, y que responda ante la autoridad administrativa en caso de la comisión de una infracción, verificar que el conductor cuente con las capacidades técnicas y teóricas, así como con los permisos exigidos por la ley para conducir, y exigir al conductor que circule con el vehículo por lugares y en horarios que están permitidos, entre otras cosas.”

Causas:

Una de las causas principales de la problemática es la proliferación de los diferentes canales de desinformación, generando en el imaginario ciudadano, conclusiones erróneas y sin fundamento jurídico alguno. Ello principalmente ocurre por la difusión por parte de personas naturales y jurídicas en diferentes medios de consumo masivo (tramitadores), de mensajes de alto impacto que contribuyen a la desinformación, como por ejemplo: “Las fotomultas no se pagan”. Así como mensajes que desvirtúan el trabajo de la SDM como autoridad de tránsito y transporte de la ciudad.

Otra de las causas que ha contribuido al desconocimiento del rol de las autoridades de tránsito en el mantenimiento de la seguridad en la vía, es que con el pretexto de perseguir fines altruistas, algunas personalidades de la ciudad, se valen de banderas políticas para incentivar de manera indirecta las faltas de respeto a las autoridades en la vía pública, dificultando el ejercicio de sus funciones de control.

Igualmente, se destaca la falta de actualización de datos por parte de los ciudadanos en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), lo que conlleva a que los ciudadanos no se enteren que existe un proceso contravencional en su contra, pues se genera una notoria dificultad en la notificación de los comparendos, por la falta de actualización de datos en el RUNT, lo cual además de ser una responsabilidad exclusiva del ciudadano, impide que este ejerza su derecho de defensa al interior del procedimiento contravencional. Además, la presencia de tramitadores informales con intereses indebidos en la gestión de los trámites conduce a la presentación de solicitudes y acciones legales basadas en regulaciones obsoletas, lo que exacerba la complejidad del sistema.

Consecuencias o efectos:

La falta de reconocimiento de la autoridad de tránsito y su ejercicio de autoridad en la vía, corresponde a las faltas de respeto continuas, el incumplimiento a las normas de tránsito, hasta las agresiones a la misma autoridad, la renuencia al pago de los comparendos donde encontramos que en el 2023, pese al aumento con respecto a años anteriores, sólo el 27.1% de los comparendos impuestos se pagan de manera voluntaria sin que se inicie el proceso de cobro coactivo (21% en diciembre de 2022), donde la mayor renuencia se concentra en los comparendos impuestos por cámaras salvavidas de los cuales sólo el 11.7% presenta pago voluntario en los treinta días posteriores a la imposición, mientras que en los comparendos

impuestos en vía el pronto pago se presenta en el 39% de los comparendos impuestos. Es por tanto una meta de la gestión continuar elevando esta cifra, la cual actualmente aporta el 38.9% del valor del recaudo total del año 2023.

Igualmente, se puede evidenciar como consecuencia frente al desconocimiento de los procesos por parte de la ciudadanía, los periodos de radicación masiva descontrolada de derechos de petición y tutelas (2023 mayo 2.816, junio 7.461, julio 3.198) orientadas a buscar exoneraciones de multas invocando normatividad que no es aplicable. Parte de esta consecuencia, remite específicamente a una causa concreta que podemos reconocer en el accionar descontrolado de tramitadores informales que ofrecen servicios de radicación a cambio de dinero.

Como consecuencia de las afirmaciones realizadas por parte de dos empresas dedicadas a adelantar, ante la Secretaría, los trámites relacionados con la imposición de comparendos y de sanciones por la infracción de las normas de tránsito, Tranqui S.A.S. y Disrupción al Derecho S.A.S. (Juzto), en sus canales de promoción de sus servicios y redes sociales, se presentaron las siguientes quejas:

- a. Ante la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá el 7 de marzo de este año (proceso No. 11001250200020230132800), por la presunta vulneración de los deberes profesionales en calidad de abogados (derivada de la indebida utilización de propaganda, la promoción de varias acciones de tutela y el fomento de litigios innecesarios, además de obrar con mala fe). En este proceso ya se llevó a cabo la audiencia de pruebas y calificación provisional, en la cual participó la Directora de Representación Judicial el 24 de agosto, encontrándose el proceso en sede de apelación, interpuesto por el apoderado de uno de los disciplinados, debido a la denegación de unas pruebas.
- b. Ante la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio el 7 de marzo del año en curso (radicación No. 23-100005-00003-000), por los mismos hechos y la posible configuración de publicidad engañosa, a efectos de iniciar el correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio. En estas actuaciones se remitieron en mayo de 2023 las solicitudes de reconocimiento como tercero de la SDM, sin tener noticia de algún avance en este tema.

En diferentes momentos de la gestión en los últimos cuatro años se han tenido que realizar procesos de ampliación y ajustes organizativos en los equipos de trabajo de las diferentes dependencias de la SDM que tienen por misión atender estas peticiones con el fin de poder responder dentro de los términos legales establecidos, anticipando dificultades judiciales adicionales, en el marco de las políticas de prevención del daño antijurídico ejecutadas por la SDM.