



MINTRANSPORTE

NIT. 899.999.055-4



SUPERINTENDENCIA  
DE PUERTOS Y TRANSPORTE



DNP  
Departamento  
Nacional  
de Planeación



MINHACIENDA



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION



TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20161010404321

**\*20161010404321\***

14-09-2016

Bogotá, 30-09-2016

**PARA: ALCALDES MUNICIPALES - AUTORIDADES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE – ENTES GESTORES DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE MASIVO, INTEGRADO Y ESTRATÉGICO.**

**DE: MINISTERIO DE TRANSPORTE  
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE  
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

**ASUNTO: CIRCULAR CONJUNTA - SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE MASIVO, INTEGRADO Y ESTRATÉGICO.**

En virtud del principio de coordinación contenido en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 y obrando en el marco de sus competencias<sup>1</sup>, el Ministerio de Transporte<sup>2</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>3</sup>, el Departamento Nacional de Planeación<sup>4</sup>, la Superintendencia de Puertos y Transporte<sup>5</sup> y la Procuraduría General de la Nación<sup>6</sup>, luego

<sup>1</sup> La Política Nacional de Transporte Urbano, fue formulada mediante los documentos CONPES 3167 de 2002, 3260 de 2003 y 3368 de 2005, en los cuales se definen los lineamientos para la participación de la Nación, en los proyectos de transporte público urbano a nivel nacional, entre los cuales se encuentran los mecanismos para el seguimiento a los Sistemas Integrales de Transporte Masivo, a través de la verificación al cumplimiento de las obligaciones contractuales de los convenios de cofinanciación suscritos con las entidades territoriales para cofinanciar estos proyectos.

<sup>2</sup> Las competencias del Ministerio de Transporte en materia de Sistemas de Transporte cofinanciados por la Nación, se encuentra establecida en los Artículos 2 y 13 numeral 13.3, del Decreto 087 de 2011 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias", en concordancia con el artículo 2.2.1.2.1.3.2. del Decreto 1079 de 2015, y lo previsto en la Resolución 269 de 2012 expedida por el Ministerio de Transporte.

<sup>3</sup> Numeral 21 y 22 Artículo 2º del Decreto 2384 de 2015 " Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público"

<sup>4</sup> Numeral 19, Artículo 30 Decreto 3517 de 2009 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación".

<sup>5</sup> Decretos 101 y 1016 de 2000 modificados por el Decreto 2741 de 2011 Artículo 3º, y Parágrafo 3 Artículo 3 de la Ley 769 de 2002.

<sup>6</sup> Decreto 262 de 2000 "Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación..", en concordancia con la Resolución 456 de 2010 " Por medio de la cual se fijan políticas y se definen aspectos relevantes de la actuación preventiva integral que las dependencias competentes de la





de revisar y analizar la situación técnica, operacional, financiera y legal que presentan los diferentes sistemas de transporte en el país, encuentran necesario plantear algunas recomendaciones y acciones que permitan la continuidad y sostenibilidad de los mismos, así como el éxito de los que se encuentran en fase de implementación, lo que se detallará de forma particular en el desarrollo del presente documento.

Lo anterior, en aras de garantizar el acceso y la calidad del servicio público de transporte terrestre de pasajeros. Así pues, conforme a las obligaciones especiales de las partes, consagradas en los Convenios de Cofinanciación entre la Nación y las entidades territoriales<sup>7</sup>, se requiere que las entidades territoriales y sus autoridades de transporte en las que los sistemas de transporte cofinanciados por la Nación se encuentren en operación o en fase de implementación, adelanten **mesas de trabajo extraordinarias e inmediatas** en las que se diseñen las acciones de mejora a la situación actual.

En este contexto y en virtud del seguimiento efectuado por el Ministerio de Transporte a través de la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible (UMUS), la Superintendencia de Puertos y Transporte, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y la Procuraduría General de la Nación, es preciso que de manera inmediata se genere, por parte de las autoridades locales, alcaldías municipales o distritales, secretarías de tránsito o movilidad y los entes gestores, un **plan de acción**<sup>8</sup> que de manera general facilite la implementación de las siguientes recomendaciones:

---

*Procuraduría General de la Nación, realizan sobre la gestión contractual de las entidades públicas y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado”.*

<sup>7</sup> Los convenios de cofinanciación suscritos para cada proyecto, establecen como una obligación especial conjunta entre la Nación, las entidades territoriales y los entes gestores, la coordinación de las acciones pertinentes para el desarrollo expedito del SITM y su financiación:

Convenio de cofinanciación proyecto SITM Transmilenio fechado junio 24 de 1998

Convenio de cofinanciación proyecto SITM Metrocali- Mio fechado julio 27 de 1998

Convenio de cofinanciación proyecto SITM Megabus fechado octubre 22 de 2003

Convenio de cofinanciación proyecto SITM Transcaribe fechado diciembre 31 de 2003

Convenio de cofinanciación proyecto SITM Metrolinea fechado agosto 17 de 2005

Convenio de cofinanciación proyecto SITM Metroplus fechado noviembre 23 de 2005

Convenio de cofinanciación proyecto SITM Transmetro fechado junio 25 de 2005

Convenio de cofinanciación proyecto SITM Extensión Transmilenio – Soacha fechado septiembre 10 de 2008

<sup>8</sup> La necesidad de implementar un plan de acción se encuentra sustentada en el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018: Todos por un nuevo País”, el cual hace parte integral de la Ley 1753 de 2015 conforme lo establece el artículo 2º. Al respecto, dentro del desarrollo de la estrategia transversal denominada Competitividad Estratégica e Infraestructura, en el capítulo “Servicios de transporte de calidad para todos”, se indica que el “Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que el transporte público es considerado el eje estructurador de la movilidad, tiene a su cargo: “realizar una revisión detallada del estado y condiciones de implementación de los sistemas de transporte que cofinancia, desde el punto de vista de infraestructura, financiero, operacional e institucional, con el objeto de definir para cada uno el plan de acción correspondiente, que logre su operación de manera eficiente y en condiciones adecuadas para los usuarios. En este sentido, para el Gobierno Nacional es de vital importancia consolidar los SITM, los SETP, los SITP y los SITR que se encuentran hoy en operación, implementación o estructuración, definiendo como meta principal la prestación de servicios de transporte público de pasajeros en condiciones de calidad y con estándares de servicio adecuados para los distintos territorios buscando la integración con modos alternativos no motorizados y con otras modalidades de transporte (...)”.



### a. Evaluación del servicio<sup>9</sup>

En un ejercicio articulado de las instituciones competentes<sup>10</sup> se deberá adelantar el seguimiento a la cobertura actual de los sistemas de transporte, en términos de satisfacción de la demanda de movilización de los habitantes de su zona de influencia, en la cual, presentadas las necesidades de los usuarios del servicio, se establezca la manera en que la autoridad considera logrará satisfacerlas. Se sugiere que esta evaluación contemple la revisión de los siguientes aspectos:

1. Estado actual de los cronogramas de implementación.
2. Estado actual de vinculación de flota.
3. Nivel de cobertura del Sistema.
4. Estado actual del cronograma del proceso de chatarrización.
5. Estado actual de la etapa de reorganización y cronograma de desmonte de rutas del Transporte Público Colectivo (TPC).
6. Gestión de la Demanda.

Lo anterior permitirá definir el estado del arte o diagnóstico de los sistemas con el fin de iniciar el plan de trabajo correspondiente encaminado a la generación de medidas que permitan mejorar las condiciones actuales de sostenibilidad de los sistemas, en el que se pueda definir y generar indicadores frente a las condiciones reales de operación y gestión de la demanda.

### b. Plan de choque

Realizada la evaluación del servicio y establecidas las falencias operativas y financieras, deberá procederse a la adopción de un plan de choque que garantice la atención de la demanda insatisfecha a través, entre otros, de procesos de reorganización, integración y complementación con otras modalidades de transporte, propendiendo, a su vez, por la sostenibilidad del sistema y mitigar la sobreoferta de transporte público colectivo en aspectos como: i) la superposición de rutas (paralelismo), ii) prestación de servicios y iii) trazados no autorizados; para lo cual se sugiere que el Plan de Choque contemple los siguientes componentes:

- Plan de acción enfocado a la identificación de empresas, servicios, corredores y puntos de mayor afectación sobre la demanda de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)<sup>11</sup>, con el objeto de planificar el control operativo. Lo anterior, a partir de la cobertura real de los SITM.

<sup>9</sup> Según los convenios de cofinanciación de los proyectos SITM, las entidades territoriales y los entes gestores de los Sistemas, deberán adoptar las medidas y los mecanismos necesarios y convenientes, incluyendo la suscripción de convenios, para realizar la adecuada planificación, construcción, operación, mantenimiento y control del SITM. De igual manera, se impone como obligación de las entidades territoriales desarrollar y aplicar mecanismos de seguimiento que permitan un eficiente y correcto desarrollo del Sistema.

<sup>10</sup> Entes gestores y autoridades de tránsito y transporte.

<sup>11</sup> TPC: Transporte Público Colectivo

SITM: Sistema Integrado de Transporte Masivo

SETP: Sistema Estratégico de Transporte Público





- Construcción de un modelo de seguimiento, evaluación y operación a partir de la creación de los equipos especializados para el control y realización de operativos para el transporte público no autorizado o colectivo.
- Generar un indicador que cuantifique y realice una medición efectiva para los controles de la informalidad, de acuerdo con la capacidad operativa de cada ciudad, para seguimiento periódico.
- Revisión sobre el cumplimiento de la normatividad de las empresas que prestan el servicio de transporte público colectivo.
- Elaboración de un documento técnico que muestre los resultados de los operativos en los cuales se identifiquen las empresas y rutas, que permitan tomar acciones de acuerdo a lo establecido en los artículos del 46 al 49 de la Ley 336 de 1996, frente a las consecuencias por incumplimiento de las disposiciones de transporte.
- Identificación de puntos de control y mayor afectación de la demanda de los SITM, por efectos de la ilegalidad, enfocado a mitigar la informalidad del transporte público colectivo y/o el uso de otros vehículos no autorizados para el transporte público de pasajeros.

### c. Plan de mejoramiento de los sistemas<sup>12</sup>:

Respecto de la operación de los sistemas, en un ejercicio de las entidades territoriales realizado en coordinación con las autoridades nacionales competentes y a partir de los resultados anteriores, se deben evaluar las condiciones para la generación de un nuevo plan de implementación y operación de los sistemas que permita mejorar el servicio prestado y la sostenibilidad de la operación; detallando las acciones necesarias para iniciar los procesos de redefinición de los aspectos técnicos, operativos, financieros y de gobierno corporativo que resulten indispensables, e indicando las condiciones que desde los aspectos legales requieran consideración. Sin embargo, es recomendable que los planes de mejoramiento que se planteen incluyan, como mínimo, las siguientes actuaciones:

- Plan de vinculación de flota.
- Plan y cronograma de implementación de servicios.
- Plan y cronograma de desmonte de las rutas del TPC, si es necesario, bajo el entendido que exista un avance del proceso de implementación y puesta en

<sup>12</sup> En atención a lo previsto en el convenio de cofinanciación, una de las principales obligaciones a cargo de las entidades territoriales, consiste en coordinar y adoptar las decisiones que correspondan en torno a la implantación del SITM, la redefinición de rutas de transporte público urbano, la eliminación de la sobreoferta de transporte público y el mantenimiento de la infraestructura del SITM de manera que no se ponga en riesgo la viabilidad del sistema





marcha de algún tipo de sistema. Todo encaminado a mejorar la prestación del servicio y de esta forma aumentar la demanda de pasajeros movilizados.

- Plan complementario, con un servicio prestado a través del transporte público convencional, en el que primen mayores garantías para los usuarios en cuanto a frecuencias y calidad del servicio. En este sentido, la legislación nacional permite la realización de convenios de colaboración empresarial<sup>13</sup> encaminados a atender el 100% de la demanda mediante la integración de los Sistema Masivos y el TPC, bajo condiciones operacionales que incrementen la calidad del servicio. Para tal fin, las autoridades locales deben adelantar los análisis técnicos, financieros y jurídicos correspondientes para evaluar las condiciones de la posible aplicación de estos convenios.
- Plan y cronograma del proceso de chatarrización.
- Plan de seguimiento a la gestión de la demanda.

En el caso de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP), la construcción del plan de mejoramiento se orientaría encontrando punto de partida en los lineamientos, productos y actividades resultantes del proceso de estructuración técnica, legal y financiera de detalle. Con estos insumos se deberán priorizar las acciones que los distintos actores del SETP, públicos y privados, puedan adelantar en el marco de un plan de implementación organizado.

Se recomienda que dicho plan de implementación contenga como mínimo la priorización de acciones para la construcción del andamiaje institucional y empresarial, la vinculación de tecnología, la reestructuración operacional, y la ejecución de infraestructura asociada a las necesidades de la puesta en marcha de la operación del SETP.

#### **d. Reestructuración técnica, legal y financiera**

En caso que la entidad territorial, con base en los análisis del ente gestor, defina la necesidad de realizar la reestructuración técnica, legal y financiera que se evidencien necesarias en los procesos anteriormente reseñados, será acompañada por las entidades de la Nación competentes, estableciendo políticas, metas y/o acciones que mitiguen las condiciones actuales de los sistemas y mejoren el panorama de la sostenibilidad y del servicio al usuario que proveen dichos sistemas.

Para los casos de reestructuración deberá informarse con oportunidad los cambios propuestos al Gobierno nacional, con el fin de mantener una coordinación y colaboración con las entidades del estado.

Respecto de las posibles acciones de reestructuración de la operación de los sistemas, se debe procurar hacerlas a través de procesos concertados para la modificación de los contratos vigentes, conforme resulte necesario, sin perjuicio de que las nuevas

<sup>13</sup> Conforme a las disposiciones del Decreto 1079 de 2015 y la Ley 1753 de 2015.





MINTRANSPORTE

NIT.899.999.055-4



SUPERINTENDENCIA  
DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN



DNP  
Departamento  
Nacional  
de Planeación



MINHACIENDA



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION



TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

condiciones se impongan unilateralmente por la administración en ejercicio de las facultades que les corresponden de conformidad con los artículos 16 y 17 de la Ley 80 de 1993, cuando las negociaciones sean infructuosas y las necesidades del servicio público esencial así lo impongan.

#### e. Gobierno corporativo de los entes gestores <sup>14</sup>

Comprende la estructura y los procesos para el direccionamiento de los entes gestores, especificando claramente la distribución de derechos y responsabilidades de los accionistas, juntas directivas y gerentes de las empresas.

Con la implementación de estructuras de gobierno corporativo en los entes gestores se busca generar transparencia y consistencia frente a quién y cómo se toman las decisiones en la empresa, contribuyendo a mejorar el desempeño operativo a través de una mejor distribución de recursos y una gestión más eficiente. Adicionalmente, se procura mejorar la interacción entre las partes interesadas, fortaleciendo las relaciones laborales y sociales, así como la protección ambiental. De esta manera, se busca encontrar un equilibrio en la implementación de políticas públicas y velar por la sostenibilidad fiscal.

#### f. Consideraciones finales

Se solicita que los avances sobre las acciones emprendidas a partir de la presente circular, se reporten a las entidades que suscriben la misma dentro de los cinco primeros días calendario de cada mes, el primero de ellos a más tardar el 20 de diciembre del presente año.

Para lo anterior, se empleará una herramienta base que facilitará el reporte de los avances y el seguimiento conjunto entre la Nación y las entidades territoriales, por lo que se realizarán mesas de trabajo con las entidades territoriales de cada ciudad, para la entrega de la herramienta y definición de las acciones a seguir junto con un cronograma de trabajo de cara al mejoramiento en la prestación del servicio de los sistemas de transporte masivo, integrado y estratégico del país.

Las acciones señaladas deben aplicarse la mayor diligencia, priorizando su desarrollo, pues son necesarias para el fortalecimiento institucional y respaldo hacia los sistemas de transporte masivo, integrado y estratégico, fundamentales para el mejoramiento de la movilidad en las principales ciudades del país y la calidad de vida de los habitantes de los territorios involucrados.

De igual manera, es imprescindible que tanto en los planes de mejoramiento como en los de reestructuración se contemplen alternativas para la estructuración de fuentes complementarias de financiación para los sistemas. Esto aplica tanto para SITM, como SETP. Conforme a las herramientas facultativas autorizadas a las entidades territoriales de

<sup>14</sup> Documento CONPES 3851 del 23 de noviembre de 2015 "Política General de Propiedad de Empresas Estatales".





MINTRANSPORTE

NIT.899.999.055-4



SUPERINTENDENCIA  
DE RIESGOS Y TRANSPORTE  
PREVENCION DE TRANSPORTES



DNP Departamento  
Nacional  
de Planeación



MINHACIENDA



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION



TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS

PAZ EQUIDAD EDUCACION

conformidad con lo prescrito en el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 – Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país”, se podrán incluir las acciones necesarias para la creación de fondos de estabilización, la aplicación de sobretasas a estacionamientos, estacionamientos en vía, entre otros aspectos que busquen otras formas de sostenibilidad de los sistemas diferentes a la tarifa.

Todo lo anterior, en atención a que estos servicios públicos, inherentes para el desarrollo de los derechos fundamentales como lo ha resaltado la Corte Constitucional, por su impacto en la sociedad, implican una mayor responsabilidad de las personas y entidades involucradas en su prestación, tratándose de una responsabilidad de la autoridad local, municipal, desarrollada en coordinación con el Gobierno nacional, según se dispone en el artículo 311 de la Constitución política y en los artículos 8 y 60 de la Ley 336 de 1996. Al respecto la alta corporación constitucional, en sentencia T-604 de 1992, citando la sentencia T-595 de 2002, manifestó:

“El fenómeno de la ciudad - su tamaño y distribución - hace del transporte público urbano un medio indispensable para ciertos estratos de la sociedad, en particular aquellos que viven en las zonas marginales y carecen de otra forma de movilización. De la capacidad efectiva de superar distancias puede depender la estabilidad del trabajo, el acceso y la permanencia en el sistema educativo, el ejercicio de la iniciativa privada y, en general, el libre desarrollo de la personalidad.

De otra parte, la complejidad del mundo moderno hace que el tiempo y el espacio individuales se conviertan en formas de poder social. Tiempo y espacio son elementos cruciales para la búsqueda de bienestar y progreso en las sociedades de economía capitalista. La necesidad de trascender la distancia entre los sitios de habitación, trabajo, estudio, mercado, etc, en el menor tiempo y costo posibles, coloca al ciudadano carente de medios de transporte propios, a merced del Estado o de los particulares que prestan este servicio. La potencialidad de afectar la vida diaria del usuario por parte de las empresas transportadoras explica la mayor responsabilidad social y jurídica exigible a éstas y el estricto control de las autoridades con el fin de garantizar la prestación adecuada del servicio.”

De manera complementaria, se enfatiza que todas las acciones que conduzcan a la estabilización de los sistemas de transporte público deben estar dirigidas a la satisfacción plena de las necesidades de movilización de los usuarios, garantizando condiciones adecuadas de acceso, calidad y seguridad; sin que en la búsqueda de eficiencias operativas y/o financieras se sacrifique la calidad del servicio al usuario o su cobertura o se gesten escenarios que conduzcan a la promoción de la motorización de los ciudadanos o la apertura de espacios para el desarrollo de servicios de transporte público informal. Así las cosas, deberá perseguirse la satisfacción del 100% de la demanda, para lo cual se puede recurrir a la complementación, integración y articulación de las diferentes modalidades y servicios autorizados, contando, para estos efectos, con los convenios de colaboración como herramienta primordial establecida por el legislador, conforme a las evaluaciones técnicas, legales y financieras que adelanten las autoridades locales.

R.

Finalmente, convocamos a los alcaldes de las ciudades a manifestar su compromiso con las consideraciones dispuestas en esta circular, mediante una comunicación escrita dirigida a quienes firman el presente documento.

La presente circular rige a partir de su expedición y será publicada en la página web del Ministerio de Transporte.

  
**MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

  
**JORGE EDUARDO ROJAS GIRALDO**  
Ministro de Transporte

  
**SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ**  
Director Departamento Nacional de  
Planeación

  
**JAVIER JARAMILLO RAMÍREZ**  
Superintendente de Puertos y  
Transporte

  
**MARTHA ISABEL CASTAÑEDA CURVELO**  
Procuradora General de la Nación