



## Documento de Diagnóstico

**Terminal de Transporte S.A.**

---

[www.terminaldetransporte.gov.co](http://www.terminaldetransporte.gov.co)

## 1. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA

### TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS EN BOGOTÁ

**Problemática No. 1. Actualización de la metodología del cálculo de la tasa de uso para el financiamiento de mejores servicios de transporte intermunicipal como un servicio esencial para el desarrollo de la ciudad.**

Las terminales de transporte intermunicipal de pasajeros por carretera en Colombia son uno de los activos más importantes de las ciudades, estas infraestructuras contribuyen a la movilización de millones de personas a nivel nacional. De conformidad con el Decreto 2762, por el cual "Por el cual se reglamenta la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera" este es un servicio que se considera público y el cual es prestado por una sociedad de capital privado, público o mixto.

A través de este Decreto se establece la tasa de uso como el valor que deben cancelar las empresas de Transporte por el uso de las áreas operativas de los terminales de transporte terrestre de pasajeros por carretera, a la empresa terminal de transporte y se define que la fijación de esta tasa estará a cargo del Ministerio de Transporte mediante resolución y teniendo en cuenta, la clase de vehículo a despachar, la longitud de la ruta y el número de terminales en el recorrido. De esta manera, a través de Resolución 6398 DE 2002 se estableció que a "partir del primero de enero del año 2003 las tasas de uso cobradas como se estableció en el punto anterior tendrán un incremento del Índice de Precios al Consumidor correspondiente al año 2002 más 2%. Para los años subsiguientes las tasas de uso a pagar a los Terminales de Transporte será el resultado de aplicar el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior."

La metodología de definición de esta tasa de uso, ha sido ampliamente debatida incluso al interior del Ministerio de Transporte, en 2006, la Oficina de Regulación Económica, en un informe de ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL PARA LA FIJACIÓN DE CRITERIOS DE LA TASA DE USO EN LAS TERMINALES DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL DE PASAJEROS concluyó que:

*"Todo el andamiaje financiero de las terminales de transporte, debe estar correlacionado con la estimación de las inversiones, los costos e ingresos además de la identificación de las fuentes tomando como referencia el comportamiento de la demanda, el control de sus costos y tiempos, y la valoración de los contratos que determinen una confiable proyección de los flujos financieros. Además de los niveles de producción por unidad de tiempo, por el número de turnos diarios, y también por el número de días de trabajo al año. Esta clarificación es bien relevante, pues tanto los costos laborales, como los criterios de depreciación pueden afectar notablemente los índices de bondad o rentabilidad de la terminal" ( Ministerio de Transporte,2006, pag.25)*

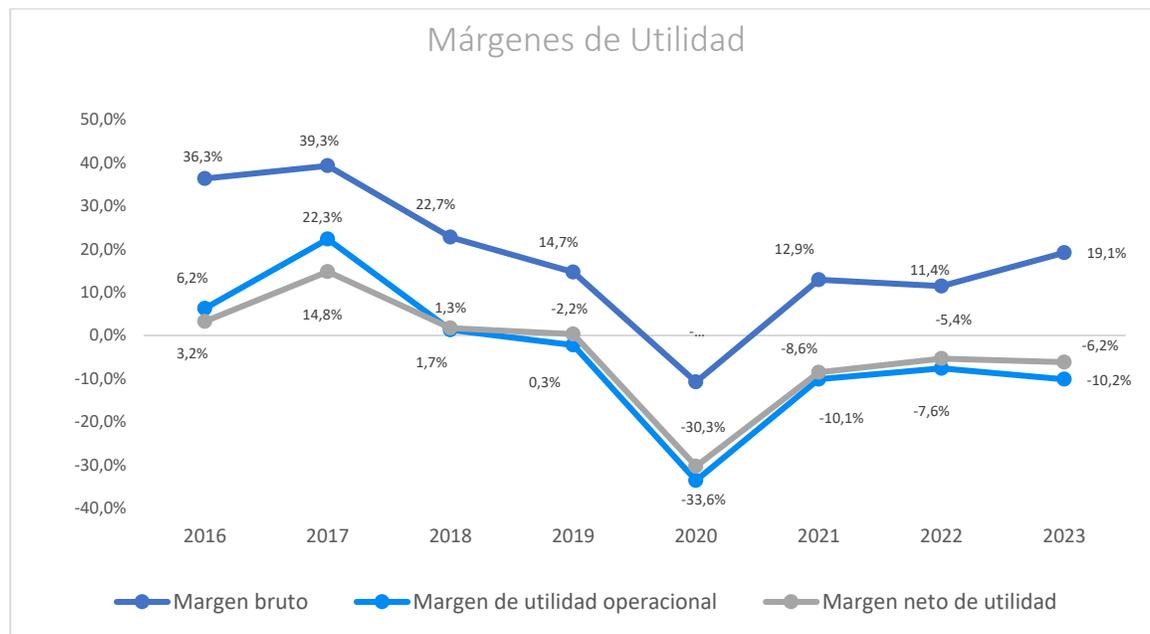
Asimismo, señalo "La tarifa eficiente de un servicio en la Terminal de transporte corresponderá a aquella que aplicada a la demanda prevista para un determinado servicio regulado de la empresa eficiente en el período tarifario, genere un recaudo equivalente al costo del desarrollo asociado a dicho servicio." ( Ministerio de Transporte,2006, pag.55).

Por lo anterior, y con el fin de que la Terminal de Transporte siga prestando este servicio público en condiciones de oportunidad, eficiencia y calidad, es necesario una actualización de la metodología del cálculo de la tasa de uso con el fin de que este valor cubra los costos operativos y administrativos en el que se incurren para la operación diaria de más de 12 millones de pasajeros movilizados al año.

**CAUSAS:**

- El ingreso de las Terminales crece a un ritmo más lento que sus costos, (crece con el IPC, versus un gasto que por su alta demanda de personal crece con el Salario Mínimo), motivo por el cual se genera un déficit natural en la operación. Este proceso se acentuó con la llegada de la Pandemia, etapa en la cual las Terminales no recibieron ningún tipo de apoyo financiero, lo que agudizó la situación.

La siguiente gráfica representa el deterioro de los márgenes de utilidad entre el 2016 y el 2023 (a junio) donde puede evidenciarse que el modelo de negocio de las Terminales viene en un proceso de deterioro desde el 2018 y cuya tendencia, se agudizó en el 2020. Es importante resaltar que la TTSA ha realizado un esfuerzo importante para llegar a recuperar los niveles de antes de la pandemia y por esto se observa una recuperación en estos últimos 3 años.



Fuente: Terminal de Transporte S.A

- El ritmo en el crecimiento del sector del transporte intermunicipal no ha retomado los niveles de demanda antes de la pandemia debido a los procesos de teletrabajo, y recesión económica en el sector turismo, motivo por el cual es necesario generar incentivos en la demanda para lograr los niveles de usuarios finales del 2019.

- Los usuarios finales requieren mejoras y modernización en la infraestructura de las terminales, esto no se puede lograr si no hay una actualización en la tasa de uso que incluya la inversión en infraestructura y los costos de gestión de usuario que se requiere en la operación.
- Así las cosas, desde la vigencia 2020, la Terminal de Transporte S.A. ha participado y liderado el proceso de revisión de los documentos presentados por el Ministerio de Transporte llamados *“Metodología de categorización, condiciones habilitación y operación de las Terminales de Transporte de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y la infraestructura de servicios de ascenso o descenso para municipios que no cuenten con terminal de transporte terrestre”*.

#### CONSECUENCIAS:

- Con el propósito de lograr el fortalecimiento de la prestación de servicio adecuado a los usuarios en las terminales de transporte, por ejemplo, en el proceso de modernización de la infraestructura física y tecnológica es necesario reevaluar el modelo tarifario vigente.
- De no actualizarse la tasa de uso con una metodología que tenga en cuenta la relación entre los costos operativos de las terminales y las variables que conforman la determinación de la tasa de uso, en un mediano plazo se deberán ajustar los costos de la operación, disminuyendo la calidad del servicio y afectando directamente al usuario.
- Lo anterior, generaría incentivos perversos para el transporte ilegal, puesto que si no se tienen estándares altos en el servicio en las infraestructuras puede ser un servicio que se reemplaza fácilmente por los actores ilegales, lo que aumenta el riesgo de los pasajeros al usar este transporte y disminuye los ingresos de la Terminal y las empresas transportadoras legales.

#### **Problemática No. 2. Falta de consolidación de las capacidades de aprovechamiento de tecnología, datos e innovación en la Terminal de Transporte para acelerar su transformación digital**

La transformación digital del transporte es una oportunidad para el desarrollo de las ciudades y avanzar en ofrecer servicios en torno a mejorar la experiencia de los usuarios. Según el BID (2022) en el marco de la Cuarta Revolución Industrial, la adopción de tecnologías como Internet de las Cosas, big data, inteligencia artificial, computación en la nube entre otras, son primordiales en el sector transporte para brindar beneficios como incrementar su eficiencia, sostenibilidad e inclusión. Sin embargo, si bien en el transporte aéreo se han visto los mayores avances en el sector del transporte de carretera el más rezagado en esta materia.

El transporte como un servicio público esencial, debe avanzar en esta transformación digital porque esto contribuye al crecimiento, la inclusión, la calidad de vida y el desarrollo sostenible de las ciudades. De esta manera, la Terminal de Transporte como entidad autorizada para el transporte intermunicipal de pasajeros debe tener como prioridad mejorar la calidad de sus servicios con mayor previsibilidad, fiabilidad y adaptación a las necesidades de los usuarios.

Lo anterior, es de vital importancia teniendo en cuenta que, en 2022, la Terminal de Transporte S.A. movilizó 3 veces más pasajeros comparados con los pasajeros nacionales movilizados por el Aeropuerto El Dorado. A corte de agosto de 2023 la Terminal de Transporte S.A. había movilizado más de 9.5

millones pasajeros comparados con 8.1 millones de pasajeros nacionales del Aeropuerto el Dorado, siendo el transporte intermunicipal de pasajeros uno de los servicios que más usan los colombianos para movilizarse en el país.

Si bien la Terminal de Transporte S.A. se inició un proceso de modernización de la infraestructura tecnológica mediante el fortalecimiento de la eficiencia y la productividad a través de la automatización de tareas, reducción de costos administrativos y tiempos para sus clientes y usuarios. Acciones como el incremento de un 18% de la compra de tiquetes online en 2023 comparado con 2022, la implementación de un Sistema Operativo que permite tener un control operacional del servicio del transporte en las instalaciones y la estructuración de un proyecto para contar con una solución o herramienta tecnológica que le permita a la empresa, que cada transacción que requiera lo realice directamente el transportador a través de una plataforma electrónica, son un avance en el camino, es importante evolucionar hacia la implementación de una estrategia integral que genere un cambio fundamental en la concepción del transporte intermunicipal para la ciudad, en el modelo de negocio y las funciones del sector.

#### **CAUSAS:**

- Desde la puesta en operación de la Terminal de Transporte, las empresas transportadoras han optado por la venta de tiquetes de manera directa en las taquillas, así como el privilegio del uso del efectivo sobre el electrónico. De las 90 empresas transportadoras, solo 40 se encuentran actualmente afiliadas a la plataforma dispuesta en la página web de la Terminal para la compra de tiquetes.
- Como se señaló en la problemática anterior, es muy importante avanzar en la revisión la tarifa de tasa de uso actual con referencia a los costos operativos actuales de la Terminal, dado que es importante que los ingresos cubran los gastos operativos y se puedan generar excedentes para poder hacer inversiones en tecnología, teniendo en cuenta que estos requieren una inversión de recursos financieros considerable y su retorno es a largo plazo.
- Como lo señala el BID (2022) el transporte de carretera es uno de los más rezagados en esta materia, una de las barreras más importantes es la falta de cultura digital para la apropiación de estas tecnologías en las organizaciones.
- Es importante tener en cuenta que en un 64% las personas que hacen uso de los servicios de la Terminal son de estratos 1 y 2, lo que implica un reto en generación de cultura digital con los principales usuarios.
- La identificación de la transformación digital de las Terminales de Transporte como prioridad de la planificación de la movilidad de las ciudades y del país.
- La Terminal de Transporte cuenta con infraestructuras tecnológicas y de sistemas de información legados que plantean distintas limitaciones a los procesos de adopción e integración de nuevas tecnologías.

**CONSECUENCIAS:**

- Ineficiencia operacional: la falta de digitalización a menudo puede conducir a la duplicación de esfuerzos, más tiempo en la ejecución de tareas y mayor margen de error en las distintas actividades operativas que se realizan
  - Errores humanos: al depender de los procesos manuales, se aumenta la posibilidad de errores humanos, lo que puede llevar a problemas como la emisión de boletos incorrectos, pérdida de registros, perdidas de recaudos, entre otros.
  - Dificultad en la toma de decisiones: sin el adecuado aprovechamiento tecnológico, es más complicado gestionar, integrar y analizar datos. Esto dificulta tomar decisiones basadas en información precisa y actualizada, lo que puede generar deficiencias en los procesos gestión y planificación.
  - Usuarios insatisfechos: tiempos de espera innecesarios, errores en el servicio y falta de información clara pueden resultar en una mala experiencia para los usuarios al momento de hacer uso de los servicios ofrecidos en la Terminal.
  - Menor seguridad: sin la adecuada gestión de tecnología y datos, la seguridad de la información y de las transacciones puede verse comprometida.
  - Capacidades de adaptación limitadas: en caso de cambios estratégico u operacionales, o eventualidades que se presenten en la gestión, adaptar procesos manuales puede ser más lento, ineficiente y costoso que adaptar y/o habilitar sistemas digitales.
  - Limitaciones de escalabilidad: a medida que la terminal crezca en número de pasajeros y servicios, no tener procesos digitalizados puede limitar su capacidad para manejar esa expansión de manera eficiente y sin generar impactos significativos en la experiencia de los usuarios.
- Falta de Integración con otros sistemas: las terminales modernas suelen estar conectadas con otros sistemas, como los de las compañías de transporte, autoridades locales, etc. sin digitalización, la integración con otros sistemas, como los de las compañías de transporte, autoridades distritales y nacionales y privados que brinden servicios de valor agregado es más compleja y menos eficiente.
- Capacidades de innovación limitadas: sin el adecuado aprovechamiento de datos y tecnología se limitan las capacidades de los equipos de trabajo para adelantar iniciativas de innovación pública que aporten a la mejora continua de los servicios que se prestan.

**Problemática No. 3. El transporte ilegal de pasajeros intermunicipales es un riesgo para los ciudadanos y el desarrollo de la ciudad- región.**

El servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera es una actividad regulada por el estado y la ley, definida por el Decreto 2028 de 2006 en su artículo 5. La problemática del transporte ilegal e informal radica en el desarrollo de un proceso operativo del servicio de transporte intermunicipal desde puntos no autorizados y sin ninguna garantía de seguridad vial. En 2021, más de 6.500 vehículos fueron inmovilizados por prestar servicios de transporte ilegal en Bogotá, incluyendo la participación de vehículos asociados al transporte intermunicipal y de turismo.

Como lo señala el BID (2021) *“Los servicios de transporte informal y semiformal ofrecen ventajas muy reales para los usuarios. Los microbuses, taxis y otros servicios de transporte informal tienden a tener una amplia cobertura, particularmente en áreas periféricas de ciudades en expansión con grandes*

*poblaciones de bajos ingresos.*”, esto hace que sea un problema que requiera de atención y priorización en la agenda de todos los actores institucionales desde el orden Distrital hasta el Nacional, privados y de la ciudadanía para contrarrestar este fenómeno que genera consecuencias para la ciudad como: la invasión del espacio público, mayor accidentalidad, mayor contaminación, actividades delictivas como estafa a pasajeros y fomento al empleo informal. En ese contexto, la Terminal realizó un diagnóstico orientado a comprender el sistema, medio, red u operación ilegal en la cual se realiza el abordaje de pasajeros por fuera de las instalaciones portuarias permitidas, identificando los actores involucrados, en particular los conductores de buses intermunicipales de empresas de transporte legalmente constituidas o si, dicha actividad irregular, se realiza mediante otros medios de transporte no autorizado.

Resultado de lo anterior, se identificó que la cadena de ilegalidad en esta modalidad de transporte se compone de:

### Cadena de Ilegalidad



Fuente: Terminal de Transporte S.A

Las conductas asociadas a esta actividad son:

- Recolección de pasajeros fuera de las Terminales de Transporte
- Ascenso de pasajeros en vía pública
- Traslado de pasajeros a sitios no autorizados para acceder a los servicios de transporte
- Uso de buses autorizados de empresas legalmente establecidas
- Remanufactura de buses (logos falsos)
- Similitud de características de identidad de empresas formales de transporte

### Principales puntos identificados de transporte ilegal en Bogotá:

- Calle 170 con autopista norte (Detrás del Éxito)
- Barrio Bonanza
- Av. Boyacá con Cll 22 – Urb. Carlos Lleras
- Calle 13ª con Av. Cra 80 – Favidi
- Av. Boyacá con 1ro de mayo
- Usme paradero de Yomasa
- Autopista Sur. Bosa la Estación

**CAUSAS:**

- Posibilidad de ofertar de manera informal tiquetes a un menor precio de tarifas dado que no tienen ningún control ni regulación en su cobro.
- Dificultad de acceso de los usuarios a las Terminales debido a la falta de integración con sistemas de transporte como el Transmilenio, esto teniendo en cuenta solo se cuenta con rutas del SITP que lleguen a las instalaciones o carro particular, lo que implica para los usuarios desplazamientos que generan mayores costos de transporte urbano y tiempo de movilización.
- Evasión tasa del cobro de la tasa de uso al no hacer uso de las instalaciones de la Terminal y por ende cumplir con los requisitos de Ley establecidos para la seguridad de los pasajeros.
- El transporte ilegal, la venta de tiquetes no autorizados o conductas asociadas, no son tipificadas como un delito, por lo cual las sanciones son de carácter policivo para el presunto infractor.
- Debido a que el transporte emplea de manera informal, se convierte en una fuente de empleo para los migrantes indocumentados, sin control en las condiciones en las cuales laboran ni en la remuneración de este.
- Búsqueda de ingresos adicionales por parte de los conductores del servicio formal de transporte de pasajeros, los cuales pueden obtener un beneficio económico adicional al que reconoce las empresas transportadoras que prestan el servicio en las terminales autorizadas.
- El sector no cuenta con una data específica sobre el transporte ilegal de pasajeros, dificultando el análisis de datos que permita optimizar la toma de decisiones en materia de política pública.
- Adicionalmente, hay una debilidad normativa que limita la acción de las autoridades de policía y de control, en razón a que no está tipificada la conducta específicamente.

**CONSECUENCIAS:**

- Aumento en los niveles de seguridad vial para los pasajeros que hacen uso de este medio de transporte, debido a que no se cumplen con los requisitos de ley, lo que genera un mayor índice de accidentalidad en las carreteras.
- El control de este flagelo por parte de las autoridades competentes le implica a la ciudad tener menos pie de fuerza en otras problemáticas de seguridad o precisamente la atención de la problemática en razón a delitos de mayor impacto, no es posible atenderla de manera sostenida.
- Explotación e invasión del espacio público por parte de organizaciones privadas que deterioran la infraestructura vial y peatonal de la ciudad, generando mayores inversiones para el Distrito en esta materia.
- Se genera una fuente de empleo informal para las poblaciones más vulnerables de la ciudad, exponiéndolos a riesgos y condiciones laborales que no cumplen los marcos legales y normativos establecidos por el Ministerio de Trabajo.

#### **Problemática No. 4. Ausencia de una infraestructura para la integración de la oferta de transporte público para la ciudad- región.**

De acuerdo con la Encuesta de Movilidad 2019, más de 2.6 millones de viajes diarios se dan entre Bogotá y los municipios de la región, de los cuales 386.846 se hacen en transporte público y 305.117 en vehículos particulares de los habitantes de los municipios. Este flujo entre personas genera presiones sobre la movilidad regional, sobre las ocho (8) puertas de enlace entre Bogotá y los 2.117.863 (DANE, 2019) de habitantes de los demás municipios que conforman la región, los cuales seguirán creciendo en los próximos años. Los viajes en transporte público entre Bogotá y los municipios de la región se dan primordialmente en transporte Intermunicipal (alrededor del 75% según la Encuesta de Movilidad 2019); estos viajes se realizan en rutas de influencia y por lo tanto, cuentan con reglas diferentes a los demás viajes intermunicipales, no están obligados a hacer uso de la Terminal de Transporte habilitada, por lo que su gestión se da en diferentes puntos de la ciudad como los Portales de TransMilenio.

La Terminal de Transporte de Bogotá en su sede Salitre, Norte y Sur despachó durante el 2022 un total de 1.7 millones de vehículos con los cuales se movilizaron 12.5 millones pasajeros, dichos vehículos debieron ingresar y salir de la ciudad, generando impactos ambientales y sociales negativos como el aumento de la congestión vehicular, la contaminación, la accidentalidad y los tiempos de viaje de los usuarios.

Aunado a lo anterior, la falta de conectividad del transporte público intermunicipal de pasajeros por carretera con los sistemas masivos de transporte en Bogotá es una de las mayores dificultades que manifiestan los usuarios. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Terminal de Transporte del Salitre solo se conecta con el Sistema Integrado de Transporte Masivo del Distrito a través de los servicios del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) zonales. La Terminal Satélite Sur con un servicio alimentador hacia el Portal sur. Sólo la satélite norte cuenta con este servicio, al tener conexión directa entre la infraestructura y el componente troncal de TransMilenio; sin embargo, la estación existente es insuficiente para soportar el flujo de pasajeros y una posible ampliación del servicio intermunicipal en el corredor norte.

Esta problemática podría profundizarse, si no se logra una adecuada articulación con los proyectos de movilidad planificados para la ciudad y la región. De acuerdo con el Decreto 555 de 2021, el CONPES 4034 de 2020 y el proyecto de Decreto del Plan de Movilidad Sostenible y Segura del Distrito, se espera que en los próximos años se realice la ejecución de múltiples sistemas de transporte masivo urbano y regional como las dos primeras líneas del Metro de Bogotá y los Regiotram de Occidente y Norte, así como la ampliación de troncales de TransMilenio y la construcción de cables aéreos y corredores verdes de alta y media capacidad. Por lo anterior, es indispensable implementar de manera paralela infraestructura de soporte como los Complejos de Integración Modal que permita concretar una integración de los mismos y los servicios de transporte intermunicipal, consolidando con ello un sistema de movilidad intermodal, eficiente y que contribuya a una movilidad sostenible.

Sumado a lo anterior, mejorar la experiencia y calidad de vida de los usuarios en el uso de los diferentes modos de transporte, en particular, del transporte intermunicipal el cual moviliza más usuarios que el transporte aéreo nacional, es una necesidad de índole público, dado que la última caracterización realizada por la Terminal a los usuarios indica que el 64% pertenece a estrato 1 y 2, es decir, la población

más vulnerable de la ciudad. Asimismo, que el motivo de viaje más frecuente es por turismo, por lo cual, al fortalecer el sector transporte de pasajeros intermunicipal se fomenta el desarrollo de las regiones y su economía local.

**CAUSAS:**

- El transporte intermunicipal y el sistema masivo de transporte de la ciudad no se encuentran gestionados integralmente y de manera unificada, lo que implica un desgaste administrativo importante y la generación de importantes ineficiencias que redundan en la calidad del servicio a los usuarios.
- Las infraestructuras de transporte masivo no han considerado la integración efectiva en su planeamiento, con las terminales de transporte.
- La infraestructura existente no responde a las nuevas dinámicas regionales de una ciudad-región de 10 millones de habitantes, en el entendido que el Salitre particularmente no es funcional por su ubicación y desconexión.
- La falta de integración de las infraestructuras de la Terminal con el sistema de transporte de la ciudad conlleva a que los usuarios tengan que combinar diferentes modos de transporte, aislados entre sí, para llegar a las Terminales, generando costos adicionales en sus viajes.
- El aumento en los desplazamientos dentro de la periferia urbana y suburbana, así como largos desplazamientos al centro de la ciudad, lo que ha llevado a que las personas inviertan más tiempo en traslados y recorridos. De igual manera, las empresas de transporte intermunicipal incurren en tiempos adicionales de movilización, con el consecuente impacto sobre el parque automotor, la infraestructura de la ciudad y el medio ambiente.
- Baja integración de los proyectos de movilidad de la ciudad con los instrumentos de planificación urbana.
- La existencia de recursos excedentes de la operación que permitan realizar una inversión en la modernización de estas infraestructuras, acercándolas a los sectores más marginales de la ciudad.

**CONSECUENCIA**

- Esto genera un gran impacto en la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de la población permanente y flotante.
- Limitación de los usuarios en las opciones para movilizarse hacia sus destinos finales, viéndose obligados a emplear primordialmente el vehículo particular y del transporte público individual de pasajeros urbano.
- Incentivo para que los usuarios busquen alternativas de menor costo en tiempo y recursos financieros, como, por ejemplo, el uso del transporte ilegal de pasajeros el cual se encuentra en puntos de mayor acceso para los usuarios.
- Aumento de los niveles de contaminación para la ciudad- región, teniendo en cuenta que los ciudadanos requieren de mayor tiempo para sus desplazamientos, lo que conlleva a que se use de manera más frecuente el automóvil, según la Encuesta de Movilidad 2019, el 14.5% de los viajes al día en Bogotá son en Auto.
- Mayor congestión vehicular en la ciudad teniendo en cuenta que para llegar a la sede principal de la Terminal de Transporte en Salitre, los vehículos de transporte intermunicipal de pasajeros

por carretera recorren entre 11,4 km y 27,6 km, lo cual les toma entre 33 y 63 minutos en condiciones regulares de congestión y entre 1.16 y 2 horas en congestión alta, y les representa un consumo adicional de combustible de hasta 6 galones de gasolina por bus.

- Menores alternativas de acceso a las Terminales a las poblaciones más vulnerables de la ciudad, lo que aumenta los niveles de inequidad en la ciudad.

## **POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL ESTACIONAMIENTO EN LA CIUDAD COMO SOLUCIONES DE MOVILIDAD**

### **Problemática No. 5. Congestión Vehicular y Uso Indebido del Espacio Público en Bogotá**

La gestión eficaz del Estacionamiento En Vía (EEV) es un estándar global que mejora la funcionalidad de las calles y la seguridad de todos los actores viales, abordando múltiples problemáticas a un costo razonable. De igual manera, contribuye como estrategia en la disminución del uso del vehículo particular, en la reducción del tiempo destinado a la búsqueda de un estacionamiento, lo que conlleva a una disminución de combustible, generando menos emisiones contaminantes y de Gases de Efecto Invernadero (GEI) (P. Barter, 2016).

En línea con lo anterior, a nivel internacional el EEV con cobro se ha identificado como una de las principales herramientas con las que cuentan las ciudades en el marco de políticas públicas que promueven la movilidad sostenible, incentivando el uso adecuado y eficiente del espacio vial, mejorando el espacio público, organizando la movilidad, reduciendo la congestión y generando recursos públicos para las autoridades territoriales destinados al fortalecimiento de los Sistemas de Transporte Público de Pasajeros (P. A. Barter, 2015). Para el caso Bogotá D.C., según la Secretaría Distrital de Movilidad, 2019, de los 13.3 millones de viajes que se realizan diariamente en la ciudad, el 14.9% de ellos se realizan en automóvil y el 5.5% en motocicleta (modos de transporte privado). En ese sentido, se determinó, que, en los días hábiles, el 34% de los conductores de automóvil no parquean en estacionamientos privados; el 23% lo hace en vía pública y el 11% en los estacionamientos fuera de vía abiertos al público. En el caso de los usuarios de motocicleta, se observa que el 17% parquea en la vía pública y el 5% en estacionamientos fuera de vía abierto al público.

Por otro lado, con relación a la demanda de los estacionamientos y distribución por tipología, se tiene que en el 24% del total de viajes realizados en transporte privado se utilizan estacionamientos públicos, de los cuales, el 11% lo hace en vía, y el 13% fuera de vía (Secretaría Distrital de Movilidad, 2005, 2011, 2015). De acuerdo con estas fuentes, el uso de la vía como sitio de estacionamiento se incrementó entre el 2005 y el 2011, de 10% a 23% en automóviles, y de 15% a 17% para motocicletas. Además, se determinó que a nivel ciudad, el estacionamiento en vía corresponde al 91% de la demanda y el 9% restante se da en andén.

Como consecuencia de lo anterior, de acuerdo con la base de datos abiertos de la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM), entre enero de 2016 y diciembre de 2021 se impusieron 1.045.030 comparendos C02 por estacionar un vehículo en sitio prohibido, representando alrededor del 33% del total de comparendos que se imponen en la ciudad de Bogotá, y entre enero de 2022 y junio de 2023 se impusieron 140.757 comparendos por la misma infracción. Por otra parte, se logró determinar que en promedio en la ciudad se ven afectado 2055 tramos viales, que disminuyen su capacidad hasta en un 50% por el parqueo.

En respuesta a esta necesidad, en noviembre de 2021, la Alcaldía Mayor de Bogotá, implementó las Zonas de Parqueo Pago (ZPP) como un proyecto de movilidad para abordar estas problemáticas. Este proyecto se ha desarrollado en colaboración con la SDM y la Terminal de Transporte S.A. (TTSA), esta última en calidad de operador de las ZPP.

A la fecha se han implementado más de 6 mil cupos operativos en 12 Áreas de Implementación (AI) distribuidas en 9 localidades, el proyecto cuenta con más de 2 millones de usos y con un ecosistema tecnológico que facilita al usuario el uso de las ZPP, asimismo a la fecha se ha recuperando 43 km de espacio público, en términos de seguridad vial la ciudad ha experimentado una reducción significativa, con disminuciones cercanas al 39% en promedio en las áreas de influencia del proyecto ZPP. De igual manera, las ZPP han logrado un aumento en promedio del 8% de la velocidad en las áreas de influencia del proyecto, se ha disminuido en un 14% los hurtos en las áreas de influencia de las ZPP al generar presencial institucional en las AI. Por último, el proyecto ha generado empleo formal, con una representación equitativa de género e inclusión de cuidadores informales, con un aproximado de 300 personas vinculadas al proyecto.

Estos impactos demuestran el éxito y la positiva transformación que ha traído el proyecto para la ciudad.

Sin embargo, el proceso de implementación ha dejado lecciones importantes que deben ser atendidas con el fin de avanzar con este proyecto de ciudad que debe lograr su expansión y redensificación para contribuir de mayor manera a la recuperación y organización del espacio público, la congestión y para ser autosostenible financieramente y lograr excedentes para la inversión de diferentes proyectos para la ciudad.

#### **CAUSAS:**

- Con la implementación de las ZPP se ha podido evidenciar que la población en Bogotá se resiste a hacer un uso adecuado del espacio público con un pensamiento arraigado ya que perciben que el espacio público es de todos y por ende, que no se debería cobrar por su uso, lo que conlleva a que no se tenga una cultura ciudadana de respeto por el espacio público.
- Sensibilizar a la ciudadanía frente a la importancia del uso adecuado del espacio público requiere de la participación y de la articulación con diferentes sectores del distrito. Se requiere de la reformulación de la estrategia de gestión social en la que se involucre los diferentes sectores, con lo que se podrá lograr la apropiación del proyecto por parte de los ciudadanos.
- De acuerdo con las dinámicas sociales y comerciales de los sectores se evidencia la necesidad de tener flexibilidad en las fracciones con el fin de fidelizar y atraer demanda.
- De acuerdo con los análisis de potencialidad, se cuentan con sector donde el desorden del espacio público y en vía requiere tener flexibilidad en casos particulares como morfología vial que no cumplen con anchos, lugares institucionales y que tienen la necesidad en la regularización de estacionamiento en vía ya que es evidente.
- El mal estado de la malla vial dificulta la demarcación horizontal y se convierte en una queja constante de la comunidad.

- El avance de los proyectos como la PLMB, Transmilenio, corredor verde CR7 limitan la implementación de Zonas de Parqueo Pago, ya sea por afectación en el área de influencia o por los planes de manejo de tránsito.
- Se debe generar una estrategia sistemática con el proyecto ZPP con el fin de ofrecer seguridad en los sectores donde se desarrolla la implementación las celdas.
- Se debe tener la estrategia con el fin de generar una solución a los vendedores y cuidadores informales.

#### **CONSECUENCIAS:**

- El proyecto no se puede expandir de forma oportuna, por lo que en los sectores de la ciudad en donde se pretenden implementar las ZPP se seguirá presentando la problemática de congestión vehicular y de uso indebido del espacio público.
- El espacio público seguirá siendo explotado por terceros, lo que lleva a perder una potencial fuente de financiamiento para los proyectos de la ciudad.
- No se genera una cultura ciudadana en torno al cuidado y respeto del espacio público en la ciudad.
- No se da una adecuada política de la gestión de la demanda de estacionamiento, lo que lleva a aumentar los niveles de congestión de la ciudad y de infracciones por mal parqueo.

#### **Problemática No. 6. Ausencia de un modelo de operación eficiente para la administración de parqueaderos fuera de vía que le genere mayores utilidades a la ciudad.**

El estacionamiento fuera de vía como los parqueaderos públicos o privados son una de las soluciones de movilidad que hacen parte para la gestión adecuada de la demanda del estacionamiento en la ciudad, con el fin de contribuir a la organización del espacio público, la eficiencia del uso de este espacio y la prevención de impactos negativos en el tráfico.

De esta manera, desde el 2012, la Terminal de Transporte de conformidad con su misión, conocimiento y experiencia, integró a su portafolio como línea de negocio la administración y explotación de predios del Distrito como parqueaderos públicos. Esta línea de negocio ha presentado una evolución desde el 2019 a la fecha, pasando de 25 parqueaderos, en 6 localidades, con 3.000 cupos y un recaudo de 4.500 M a tener actualmente 44 parqueaderos, en 10 localidades con más de 6.000 cupos y 14.500 M de recaudo, que cubren los costos de operación, administración y mantenimiento. Una parte de las utilidades resultantes se reinvierten en el mantenimiento del espacio público de la ciudad y, otra parte se transfiere al Instituto de Desarrollo Urbano y a Secretaría Distrital de Hacienda.

Los beneficios de esta administración para la ciudad han sido:

- La generación de empleo formal para más de 240 personas que, de manera directa e indirecta aportan en los procesos de administración de parqueaderos.
- Aporte a los bienes públicos, a través de mantenimiento y mejoras, con inversiones que superan los \$5.400 millones de pesos en obras de recuperación, mejoramiento y mantenimiento.
- Recuperación de espacio público que estaba siendo explotado por particulares, sin que la comunidad y la ciudad se beneficiarán de esta explotación. Recibiendo 8 estacionamientos en –

Compartir (Suba), 2 en calle 100 (Chapinero), 1 en Santa Bárbara (Usaquén) y 1 en Modelia (Fontibón).

- Brigadas de limpieza a los parqueaderos administrados, en compañía de la Defensa Civil, Policía Nacional, Ejército Nacional, DADEP, funcionarios de la Terminal de Transporte S.A. y comunidad en general.

Todo lo anterior, ha sido producto de la operación bajo un modelo de negocio que ofrece estándares de calidad en la administración de estos predios y de servicio al cliente, de esta manera, se repercute en unos costos operativos como los son el aseo, seguridad, personal para atención al cliente, tecnología, infraestructura y administrativos que se contemplan como necesarios para el adecuado funcionamiento de cada uno de los parqueaderos. Por lo cual, en la medida en que se logren mayores eficiencias en las contrataciones de estos servicios de funcionamiento, se puede tener una mayor utilidad destinada a la inversión pública de la ciudad y del espacio público.

No obstante, actualmente los contratos suscritos con las entidades del Distrito no superan los veinticuatro meses de administración de plazo inicial de los predios, lo que conlleva a que los contratos que proveen los servicios de operación deban tener un plazo igual o inferior, reduciendo la posibilidad de buscar eficiencias a largo plazo para el mejoramiento del servicio a los ciudadanos y la organización del espacio público, además de generar dificultad en la planeación de proyectos de inversión a largo plazo sobre la infraestructura administrada.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta que la prioridad de esta solución de movilidad es contribuir a la ciudad en la recuperación, administración y organización del espacio público, es importante señalar que los ingresos de algunos parqueaderos no son suficientes para cubrir la totalidad de los costos operativos que requieren estos predios, para lo cual, existen otros estacionamientos dentro de cada contrato que ayudan a subsidiar a estos parqueaderos deficitarios, los cuales en su mayoría son parqueaderos residenciales que no tienen uso comercial y presentan problemáticas sociales debido a anteriores administraciones por parte de terceros no reguladas por el Distrito.

#### **CAUSAS:**

- Los contratos suscritos con las entidades del Distrito no contemplan un plazo de administración superior a los 24 meses en los mejores casos o, 4 meses con prórrogas desde 1 mes en el caso más complejo, lo que aumenta los costos de operación de los predios para la ciudad y dificulta la planeación para la inversión de infraestructura en estos espacios públicos.
- La administración del espacio público implica la realización de inversiones que tienen un retorno a largo plazo y deben contar con un respaldo presupuestal y jurídico para realizarlo, como la inversión en la adecuación de la infraestructura y la tecnología.
- Los parqueaderos barriales o residenciales, que promueven la recuperación del espacio público y la organización de este, no generan los ingresos necesarios para los costos operativos en los que se incurre. Lo anterior, debido a la naturaleza operativa de los estacionamientos residenciales y su ubicación en sectores de estratos socioeconómicos potencialmente bajos, únicamente se recibe recaudo de mensualidades por valores bastante inferiores a los necesarios para cubrir los costos de operación y mantenimiento, razón por la cual, los estacionamientos comerciales con alta rotación de usuarios (Cobro por minuto), que generan

utilidades, cubren estos costos dentro del contrato interadministrativo suscrito con el DADEP, sin embargo, debido a la gran cantidad de estos estacionamientos deficitarios que fueron incluidos en este contrato, durante el año 2023 no fue posible acumular recursos para una nueva reinversión en el espacio público para el año 2024.

- Falta de definición de una política o normatividad Distrital que confiera prioridad a la Terminal de Transporte como entidad adscrita a la Secretaria de Movilidad para operar todos los predios del Distrito con uso de estacionamiento y/o parqueadero, generando así un modelo de operación sostenible entre la administración de parqueaderos que generan rentabilidad y parqueaderos sociales que requieren de fuentes de financiación para su operación.

#### CONSECUENCIAS:

- La Terminal debe entregar a las entidades del Distrito los parqueaderos barriales o residenciales por falta de recursos para su operación, lo que genera pérdida de legitimidad del Distrito en estos lugares en donde se había logrado la recuperación y organización del espacio público, gestión social con los residentes y un mejoramiento en el servicio prestado.
- Desarticulación con el trabajo que vienen realizando diferentes alcaldías locales para la recuperación del espacio público en diferentes barrios, dado que no se tiene un modelo de negocio actual que permita recibir y sostener más parqueaderos barriales o residenciales.
- Menores excedentes para la inversión en el espacio público de la ciudad y de diferentes proyectos de ciudad, lo que conlleva a que la administración deba recurrir a otras fuentes de financiación.
- Debilitamiento de la sostenibilidad de una entidad pública que promueve soluciones de movilidad para la ciudad en materia de recuperación y organización del espacio público. Los contratos que proveen los servicios necesarios para la operación de los parqueaderos implican costos que los proponentes calculan sobre la base del plazo del contrato, si bien en el proceso de adjudicación se promueven eficiencias, un mayor plazo generaría menores costos en la operación y de esta manera mayores excedentes para la ciudad.
- La no administración de estos espacios por parte de una entidad adscrita al Distrito afecta la posibilidad de generar una mayor integración de esta solución de movilidad con los diferentes proyectos de ciudad en materia de movilidad sostenible y planificación urbana.

#### **Problemática No. 7. Modernización de la estructura organizacional de la entidad para el fortalecimiento integral para la estructuración de soluciones de movilidad para la ciudad- región.**

La Terminal de Transporte S.A., tiene una participación accionaria que corresponde a un (88.5%) público y (11.45%) privado, y de conformidad con el artículo 69 de los Estatutos Sociales, los Trabajadores de la Sociedad, tienen la calidad de trabajadores privados, por lo cual su régimen jurídico en materia laboral se enmarca en los lineamientos del Código Sustantivo del Trabajo, y en consecuencia ha integrado una planta de personal para el cumplimiento de su objeto social, su misión y visión.

La misión de la Terminal es “Promover, desarrollar y explotar soluciones de movilidad, mediante la gestión y operación innovadora, eficiente y sostenible de servicios a la ciudadanía, al sector transportador, regional y privado, que impacten positivamente en la movilidad distrital y/o nacional.” Asimismo, su visión indica que en el 2026 la Terminal de Transporte S.A. será líder a nivel nacional en

la implementación de soluciones innovadoras y sostenibles de movilidad. De esta manera, la Terminal es una entidad aliada a la ciudad y el país para la estructuración y operación de soluciones de movilidad que aporta estratégicamente a las políticas distritales y nacionales establecidas.

Desde el 2021, ha venido trabajando en el fortalecimiento de sus unidades de negocio como la base para la diversificación de sus fuentes de ingreso y de aportes a la ciudad, es así como se ha avanzado en la gestión del estacionamiento en la ciudad, el transporte intermunicipal y las microplataformas logísticas urbanas:

- Gestión del estacionamiento fuera de vía: En 2019 la Terminal administraba 25 parqueaderos de estacionamiento fuera de vía, actualmente administra 44 parqueaderos.
- Gestión del estacionamiento en vía: En 2021 se estructura como nueva línea de negocio las Zonas de Parqueo Pago la cual actualmente opera más de 6.000 cupos de estacionamiento autorizado en la ciudad.
- Transporte Intermunicipal: las acciones emprendidas para la recuperación han llevado a que en lo corrido de 2023 se hayan movilizado más de 10 millones de pasajero en 1 millón de vehículos que salen desde la Terminal.
- Microplataformas logísticas: Desde el 2022 la Terminal en pro de hacer más eficientes y rentables sus infraestructuras, se estructuró como una solución de movilidad la primera microplataforma logística de carga con Nutresa en la Terminal del Sur, actualmente, se encuentran en operación una segunda microplataforma con Colombina.

Por lo anterior, es necesario que la entidad cuente con una estructura organizacional idónea que permita dar respuesta a las diferentes problemáticas de la ciudad-región en materia de movilidad.

## CAUSAS

- Actualmente, la planta de personal de la Terminal está conformada por 200 personas y fue aprobada por la Junta Directiva en el año 2015 de conformidad con las necesidades empresariales de ese momento. No obstante, en lo transcurrido de estos últimos años y en especial después de una pandemia que afectó considerablemente al sector del transporte intermunicipal de pasajeros, quedaron lecciones aprendidas en cuanto a que las terminales de transporte deben diversificar sus fuentes de ingreso en la búsqueda de la estructuración de soluciones de movilidad.
- Teniendo en cuenta que del total de planta actual el 73% es personal operativo y técnico y solo el 12% son de tipo profesional, la entidad ha gestionado a través de diferentes modalidades el recurso humano necesario e idóneo para la estructuración y operación de estas líneas de negocio que fortalecen la sostenibilidad financiera de la empresa.
- En 2022, en el marco de sus objetivos estratégicos y de conformidad con la metodología establecida por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP para el rediseño de las entidades públicas en Colombia, adelantó el estudio técnico para el rediseño institucional con un análisis de cargas laborales, entrevistas con los líderes de los procesos, en cada una de las áreas funcionales, que se encuentran debidamente documentados. Asimismo, con un análisis de los contratistas que prestan actualmente servicios en cada una de las dependencias

de la entidad y se midió su carga laboral, obteniendo como resultado la necesidad de laboralizar parte de dichos contratistas.

- Este diagnóstico reflejó la necesidad de modificar la estructura organizacional de cargos y el Manual de Funciones y de Competencias Laborales con las metas actuales de la entidad y las líneas de negocio actuales y las que en futuro puede desarrollar como soluciones de movilidad para la ciudad, la región y el país. Dicha propuesta contempla la creación de nuevos cargos, el ajuste de los cargos actuales y el mantenimiento de otros, lo que lleva a revisar las funciones y responsabilidades de cada uno, con una respectiva propuesta de financiación que deberá contemplar la Terminal.
- Como un avance del resultado de dicho ejercicio, se aprobó por parte de la Junta Directiva, la Resolución 33 de 2023, que establece que la Subgerencia de Servicios Operacionales e Infraestructura, funcione mediante un modelo de planta global. Esto significa establecer claramente en el Manual de Funciones y Competencias Laborales el concepto de planta global a los empleos que son susceptibles de ser clasificados en este nivel ya que *“...permite que sean movidos de una dependencia a otra de acuerdo con las necesidades de la entidad, logrando así una administración más ágil y dinámica con una mejor utilización del recurso humano...”*, de manera que puedan responder a los programas, proyectos y la lógica del modelo de operación establecido por la Terminal de Transporte de Bogotá.

#### **CONSECUENCIAS:**

- La modernización de la estructura organizacional es necesaria para fortalecer la capacidad de estructurar y operar soluciones de movilidad para ciudad a través de una entidad en donde su mayor accionista es el Distrito. Asimismo, es una oportunidad para el sector de generar recursos adicionales para la financiación de diferentes programas y proyectos.
- La actualización del Manual de Funciones a los empleos del área misional de la entidad, permitirá contar realmente con una planta global, considerando la estructura, necesidades del servicio y los programas y proyectos que determine la Terminal de Transporte S.A., de manera que respondan a la lógica y dinámica del modelo de operación establecido por la entidad.

## 2. CONCLUSIONES

Las situaciones evidenciadas en el presente documento como problemáticas de la Terminal de Transporte S.A. al cierre de la administración distrital actual, se convertirán en un reto para la administración entrante y que deben de ser abordadas, para que la entidad siga en su proceso hacia el posicionamiento como un actor de gran importancia y relevancia para la prestación de servicios esenciales como el transporte intermunicipal y activos para la ciudad como la recuperación del espacio público.

El contar con una estructura organizacional que se adapte al crecimiento de las unidades de negocio, le permitirá a la Terminal de Transporte S.A. mayores eficiencias dado que se podrá responder de una mejor manera en la ejecución de todas las actividades que se desprenden de la ejecución de la misión de la Entidad.

Así mismo, el atender las problemáticas relacionadas con las diferentes líneas de negocio de la Entidad, permitirán una mejor ejecución de los proyectos a cargo con mejores resultados.

Relacionado con el Transporte Intermunicipal, se encuentra que, el poder actualizar la metodología de cálculo de la tasa de uso, así como el poder identificar e implementar estrategias que combatan el transporte ilegal y la modernización de su infraestructura tecnológica, le permitirá a la Terminal de Transporte S.A. aumentar sus niveles de servicio y su principal ingreso. Asimismo, es importante concebir la prospectiva del negocio en materia de concreción y de integración de los diferentes modos de transporte de la ciudad-región y de planificación urbana.

En cuanto a la línea de negocio de Estacionamientos en Vía a través de la administración del proyecto Zona de Parqueo Pago - ZPP, se encuentran oportunidades de mejora en las etapas de estructuración, implementación y de operación. Poder modificar los criterios técnicos habilitantes se verá reflejado en mayores cupos implementados que se traducen en mayores ingresos para el proyecto. Adicional a lo anterior, el poder contar con rangos tarifarios para cada área de implementación incentivaría la demanda y esto también se traducirá en mayores ingresos para el proyecto. Finalmente, la eficacia en los procesos de gestión social y la articulación con la comunidad permitirá entre otros, el poder implementar el proyecto con mayor legitimidad.

En la línea de negocio de Parqueaderos Fuera de Vía se evidencia una gran oportunidad, dado que, si se logran celebrar contratos de administración a largo plazo, se podrá contar con un modelo financiero, técnico y legal más eficiente que redundará en mayores ingresos, en una menor carga administrativa y en la definición de un modelo operacional más estable.

Finalmente, es importante resaltar que todo lo anterior hace parte del camino que ha emprendido la Terminal hacia la sostenibilidad, entendida esta de manera integral, desde lo financiero, operacional, organizacional, ambiental y social, lo que le permitirá a la entidad avanzar como un aliado estratégico de la ciudad para la estructuración y operación de soluciones de movilidad.