

**Análisis y Seguimiento de la Política Pública de Movilidad y Transporte: Sistema
Estratégico de Transporte Público - SETP Neiva**

Oscar Humberto Urueña Medina

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Bogotá D.C., Colombia, 2021

**Análisis y Seguimiento de la Política Pública de Movilidad y Transporte: Sistema
Estratégico de Transporte Público - SETP Neiva**

Oscar Humberto Urueña Medina

Tesis de Grado para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas

Director de Tesis: Dr. Lucas Sebastián Gómez García

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Bogotá D.C., Colombia, 2021

Tabla de Contenido

Introducción	1
Objetivos	8
Objetivo General	8
Objetivos Específicos.....	8
Capítulo I: Una Aproximación Conceptual a la Movilidad y el Transporte desde la Perspectiva Constitucional, Legal y Jurisprudencial.....	9
1.1. Componentes de la Movilidad	11
1.1.1. Tránsito	11
1.1.2. Transporte	12
1.1.3. Infraestructura	14
1.2. Fundamentos Constitucionales, Legales y Jurisprudenciales del Transporte Público.....	14
Capítulo II: La Problemática en la Movilidad y el Transporte Público Colectivo en la Ciudad de Neiva	18
2.1. Registro Periodístico de la Problemática de Movilidad en la Ciudad de Neiva	20
2.2. Diagnóstico experimental respecto a la problemática de la movilidad haciendo énfasis en el Sistema de Transporte Público Colectivo en la ciudad de Neiva.....	24
2.2.1. Usuarios	25
2.2.2. Conductores de vehículos prestadores del servicio de transporte individual de pasajeros taxi.....	26
2.2.3. Gerentes de empresas de servicio de transporte colectivo	27
2.2.4. Puntos de Vista de las autoridades del orden municipal en materia de movilidad	30
Capítulo III Adopción, Implementación y Avances del Sistema Estratégico de Transporte Público en el Municipio de Neiva.....	35
3.1. Marco Normativo.....	35
3.1.1. Constitución Política de Colombia	35

3.1.2. Leyes y Decretos Nacionales	36
3.2. Plan Maestro de Movilidad, Plan Maestro de Espacio Público y su relación con el Sistema Estratégico de Transporte Público.....	52
3.3. Componentes del Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio de Neiva....	61
Capítulo IV: El Mototaxismo y el Sistema de Transporte Público en la Ciudad de Neiva	64
4.1. Postura de la Corte Constitucional frente a la actividad del Mototaxismo.....	65
4.1.1. Sentencia T-1172 de 2003	66
4.1.2. Sentencia C-408 de 2004	67
4.1.3. Auto A-204 de 2018.....	68
4.2. El Mototaxismo en la ciudad de Neiva	69
4.3. Actuaciones y Pronunciamientos del Ministerio de Transporte frente al Mototaxismo....	77
4.4. Caracterización de mototaxistas de la ciudad de Neiva.....	82
4.5. Postura de los Medios de Transporte Organizados Legalmente frente al mototaxismo....	91
4.5.1. Puntos de vista de los mototaxistas.....	93
Capítulo V: Análisis y Seguimiento de la Actual Política Pública de Movilidad y Transporte: Sistema Estratégico de Transporte Público en Neiva	96
5.1. Conceptualización de las Políticas Públicas y su enfoque de análisis.	96
5.2. El Ciclo de las Políticas Públicas.....	102
5.2.1. Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas.....	106
5.2.2. Elaboración de un Plan de Monitoreo.....	108
5.2.2. Evaluación Durante o Monitoreo.....	111
5.3. Análisis y Seguimiento del SETP de Neiva.....	112
5.3.1. Mecanismos de Seguimiento	114
5.4. Avances en la Ejecución del Proyecto Sistema Estratégico de Transporte Público - Neiva	121
5.4.1. Informe Ejecutivo Unidad de Movilidad Urbana Sostenible 2010-2018.	122
5.4.2. Informe Pormenorizado TRANSFEDERAL SETP período Noviembre 2018 a Febrero de 2019	124
5.4.3. Informe Pormenorizado TRANSFEDERAL SETP período Marzo-Junio 2019	133
Conclusiones.....	173
Referencias bibliográficas.....	182
Anexos	191

Lista de de Figuras

Figura 1 Problemas, Impactos y Externalidades Negativas del Transporte Público Descentralizado.	20
Figura 2 Cronología Normativa Sistema Estratégico de Transporte Público Colombia Hasta el año 2010. Neiva.....	51
Figura 3 Cronología Normativa Sistema Estratégico de Transporte Público Colombia Hasta el año 2019 - Neiva.	52
Figura 4 Diagnóstico – Fase para la formulación del PMM de Neiva.....	58
Figura 5 Línea Cronológica de las Disposiciones Normativas respecto a la restricción del mototaxismo.....	80
Figura 6 Criterios de definición de políticas públicas..	97
Figura 7 El ciclo de la Política Pública (Jones 1970).	100
Figura 8 Categorías de indicadores con base en la cadena de valor.	110
Figura 9 Ciclo de vida de una política pública, programa social y los tipos de evaluación..	111
Figura 10 La línea de base en el ciclo de vida de una política, programa o proyecto.	112

Lista de Tablas

Tabla 1 Marco general de mediano plazo propuesto en pesos corrientes.....	42
Tabla 2 Inversión del SETP del Municipio de Neiva.	45
Tabla 3 Cuadro 2 Programación de Aportes CONPES 3756 de 2013.....	46
Tabla 4 Áreas de Estudio para la formulación de un Plan Maestro de Movilidad	57
Tabla 5 Componentes del Sistema Estratégico de Transporte Público SETP Neiva.....	62
Tabla 6 Causas que generan el Mototaxismo en la ciudad de Neiva según la Caracterización de Mototaxistas.	85
Tabla 7 Distribución por rango de edad de la población Mototaxista de la ciudad de Neiva.	85
Tabla 8 Distribución por Nivel de Educación de la población mototaxista de Neiva.	87
Tabla 9 Distribución por antigüedad de la actividad laboral actual de la población Mototaxista de la ciudad de Neiva.	88
Tabla 10 Identificación de las razones por las cuales se dedican a esta labor.	88
Tabla 11 Identificación de motocicletas propias o no de la población Mototaxista de la ciudad de Neiva.	88
Tabla 12 Distribución por días a los que se dedica a la labor de Mototaxismo en la ciudad de Neiva.	89
Tabla 13 Promedio de Ingresos Diarios.....	89
Tabla 14 Identificación de intención de formalizarse en el sector del mototaxismo de la ciudad de Neiva.	89
Tabla 15 Afectación del Mototaxismo al servicio de Transporte Público, según encuesta aplicada.	91
Tabla 16 Aspectos Relevantes del Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas.	106
Tabla 17 El diseño del monitoreo.	109
Tabla 18 Evaluación ex ante, concurrente, ex post.....	113
Tabla 19 Cronograma para la puesta en marcha del SETP en Neiva.	120

Tabla 20 Avance Infraestructura Transfederal SETP.	123
Tabla 21 Gestión de Infraestructura de conformidad con las metas establecidas en el Plan de desarrollo "Neiva, la razón de todos, Gobierno Transparente 2016-2019.	125
Tabla 22 Avance acumulado de las actividades ejecutadas en los procesos misionales establecidos por la entidad con corte a febrero de 2019 - Procesos Gestión de Infraestructura.	127
Tabla 23 Ejecución Presupuesto de Gastos II Trimestre 2019 – SETP Neiva.	133
Tabla 24 Cumplimiento Metas SETP con relación al Plan de Desarrollo 2016-2019.....	134
Tabla 25 Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Técnico Operacional.....	135
Tabla 26 Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Técnico Operacional. Ítems Estrategias de Integración con medios no motorizados & Medidas de mitigación del transporte informal.	139
Tabla 27 Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Técnico Operacional. Ítems Seguimiento a la operación & Tecnología para operación del SETP.....	141
Tabla 28 Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Técnico de Infraestructura.	143
Tabla 29 Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Financiero.	146
Tabla 30 Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Plan de Acción.	147
Tabla 31 Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Institucional I.	148
Tabla 32 Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Institucional II.....	150
Tabla 33 Cronograma para la puesta en marcha del SETP en Neiva.	156
Tabla 34 Ejecución Presupuestal en Detalle de los Componentes del Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP de la ciudad de Neiva.	157

Lista de Gráficos

Gráfico 1 Distribución por rango de edad.....	86
Gráfico 2 Distribución por género de la población Mototaxista de la ciudad de Neiva.	86
Gráfico 3 Distribución por comuna donde habita la población mototaxista de la ciudad de Neiva.	87
Gráfico 4 Distribución de viajes diarios por modos.	160

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1 Anexo 1 Propuesta de Infraestructura del SETP en Neiva.	121
Ilustración 2 Tramos Viales intervenidos por el Sistema Estratégico de Transporte Público (Fases I-IV).	131
Ilustración 3 Plano de Obra del CONPES - Estado de ejecución de los tramos viales de intervención por el Sistema Estratégico de Transporte Publico – SETP en la ciudad de Neiva.	132

Introducción

Según la Corte Constitucional en sentencia T-604 de 1992 los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado - uno de cuyos fines esenciales es promover la prosperidad general-, razón que justifica la intervención del Estado en la actividad transportadora para "racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo ...", en cuanto a nivel del individuo, la misma Corte ha señalado que el transporte es un instrumento de efectividad de los derechos fundamentales, por la conexidad que existe entre el derecho al servicio público de transporte con los derechos al trabajo, a la educación, a la libre circulación y, en general, al libre desarrollo de la personalidad. (Sentencia T-604, 1992)

El Estado debe propender porque el servicio de transporte público, cumpla con los parámetros de calidad y seguridad en la prestación del mismo, desarrollando para ello un conjunto normativo en observancia de las disposiciones de carácter constitucional y legal, frente a la movilidad y el transporte, como factores que contribuyen al desarrollo de derechos constitucionales, principalmente al derecho a la libre locomoción que tienen las personas; para esto es de gran importancia las construcciones legislativas en la materia y desde luego la ejecución de las mismas por parte de las autoridades de movilidad del territorio nacional, departamental y municipal a través de políticas públicas bien diseñadas.

La Ley 105 de 1993 *“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se*

reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones” en su artículo 3, numeral 1 literal c) establece como principio del transporte público la obligación de las autoridades de diseñar y *ejecutar políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo*. De igual manera, indica que la operación del transporte público es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

En Colombia, durante los últimos años se han observado la formulación y ejecución de proyectos que buscan brindar una solución al traumatismo que sufre la movilidad y el transporte, especialmente en las principales ciudades, de modo que, se genere una mayor oferta en el transporte público, buscando de esta manera reducir la dependencia al uso de vehículos particulares, mejorando la seguridad vial, garantizando un menor tiempo durante el recorrido o viaje en este medio de transporte y disminuyendo la contaminación ambiental que ocasiona la emisión de gases de los vehículos que desarrollan la actividad de transporte.

Con el fortalecimiento de las políticas públicas de transporte público de pasajeros en Colombia, se establecen en el programa de viviendas y ciudades amables del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450 de 2011 “Prosperidad para todos”), una estrategia para desarrollar diferentes acciones que permitan estructurar movilidades eficientes con la implementación de sistemas de transporte, proponiendo los Sistemas Estratégicos de Transporte Público como aquella política orientada a lograr una movilidad segura, equitativa, integrada, eficiente, accesible y ambientalmente sostenible, en aquellas ciudades intermedias que cuentan con un índice poblacional entre 250.000 y 600.000 habitantes, entre ellas Neiva.

Ante estas realidades, el Concejo de Neiva llevó a cabo la expedición del Acuerdo Municipal 034 de 2013 mediante el cual otorgó unas facultades *“pro-tempore al alcalde municipal para la creación y puesta en marcha de una empresa del orden municipal, que será titular del ente gestor del Sistema Estratégico de Transporte Público SETP del municipio de Neiva y cuya naturaleza será la de una sociedad por acciones simplificada S.A.S”*, facultades que permitieron al alcalde de Neiva expedir el Decreto 948 de 2013 *“Por el cual se adopta el Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio de Neiva”* de conformidad con los lineamientos establecidos en el Decreto 3422 de 2009 y el documento CONPES 3756 del 02 de Agosto de 2013, mediante el cual el Consejo Nacional de Política Económica y Social declaró la importancia del Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio de Neiva, incluyéndose este como proyecto de implantación en el Plan de Desarrollo “Neiva Unida” en el período 2012-2015, y constituyendo para el año 2013 la sociedad por acciones simplificada denominada TRANSFEDERAL SETP, la cual fue instituida como ente gestor para la ejecución del referido sistema.

La normativa citada faculta principalmente a la entidad pública para diseñar, planificar, ejecutar y exigir las condiciones necesarias para la eficiente, segura y adecuada prestación del servicio de transporte público colectivo a través del Sistema Estratégico de Transporte Público, así como, ejercer su inspección, vigilancia, mantenimiento y control, sin embargo, como es de conocimiento a nivel nacional, este sistema se ha visto afectado principalmente en ciudades intermedias por el mototaxismo, sin que a la fecha se haya brindado una solución de fondo al respecto. La tensión constitucional que se presenta en torno a este fenómeno surge justo en el momento en el que esta actividad de transporte es considerada informal e ilegal, generando un debate en cuanto a la posibilidad de ejercer el derecho al trabajo con su propio medio de

transporte, por lo cual esta investigación plantea alternativas armónicas que se pueden articular durante la implementación y operación del SETP.

Para contextualizar y comprender lo anterior, la presente investigación se desarrolló a través de una metodología cualitativa, cuyo proceso inductivo se logró a partir de métodos de recolección de información como la Constitución Política de Colombia, Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996, Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo), Decreto Nacional 3422 de 2009, CONPES 3167 de 2002, CONPES 3756 de 2013, CONPES 3833 de 2015, Acuerdo Municipal 034 de 2013, Decretos Municipales 948 de 2013, 003 de 2018 y 680 de 2018; así mismo se realizó un trabajo de campo a través de entrevistas estructuradas y encuestas realizadas a los actores de la movilidad y el transporte en la ciudad de Neiva (Alcalde de Neiva, Secretario de Movilidad, Gerente de TRANSFEDERAL SETP, Delegado del Ministerio de Transporte territorial Huila-Caquetá, Gerentes de las empresas de servicio de transporte público colectivo, usuarios, mototaxistas, conductores de colectivos y taxis).

Teniendo en cuenta la metodología referenciada, para dar respuesta a la problemática planteada en la investigación, esta se desarrolló en cinco capítulos articulados respectivamente; en el capítulo I: *Una Aproximación Conceptual a la Movilidad y el Transporte desde la Perspectiva Constitucional, Legal y Jurisprudencial*, se estructuró un compendio de aquellas figuras legales y pronunciamientos jurisprudenciales que han desarrollado la estrecha relación que tiene el término movilidad con los conceptos de tránsito, infraestructura y transporte, los cuales en el contexto del servicio de transporte público, pueden considerarse como aquellos elementos indispensables para el correcto funcionamiento de este sistema que se ubica dentro del sector terciario de la economía.

En el capítulo II se aborda *La Problemática en la Movilidad y el Transporte Público Colectivo en la Ciudad de Neiva*, llevando a cabo un diagnóstico experimental de dicha situación, utilizando para ello, la aplicación de diferentes métodos de recolección de información (encuestas y entrevistas) a los actores inmersos en este contexto, observando como resultado que en el sector transporte en el Municipio de Neiva presenta un grave problema de movilidad con ocasión al incremento de vehículos y la falta de cultura ciudadana, acarreado como consecuencia un caos en el desplazamiento en algunos sectores de la ciudad, identificando como puntos críticos el microcentro y las principales avenidas, a esta situación se suma el mal estado de las vías y el déficit en la prestación del servicio del transporte público, los cuales demandan la necesidad de instituir un sistema que estructure y permita desarrollar una movilidad adecuada para la ciudad de Neiva. Dentro de este capítulo se consolidó un registro periodístico de los artículos publicados durante los últimos 4 años para corroborar los principales aspectos que giran en torno a la problemática objeto de la presente investigación, exponiendo finalmente los puntos de vista de las autoridades en materia de movilidad y transporte del orden municipal y departamental respecto a la misma.

En consonancia con lo anterior, el capítulo III: *Adopción, Implementación y Avances del Sistema Estratégico de Transporte Público en el Municipio de Neiva* contextualiza inicialmente aquellos fundamentos normativos mediante los cuales se desarrollan los Sistemas Estratégicos de Transporte Público desde lo nacional a lo regional para puntualizar en la adopción, implementación y avances que ha tenido el SETP en la ciudad de Neiva a partir del CONPES 3756 de 2013, integrando de igual forma, los principales aspectos encausados en el plan maestro de espacio público y plan maestro de movilidad de Neiva conforme a los objetivos que se han

planteado de manera paralela en relación con el SETP. Finaliza el capítulo con el desarrollo de los Componentes del Sistema Estratégico de Transporte Público del municipio de Neiva.

Seguidamente el Capítulo IV: *El Mototaxismo y el Sistema de Transporte Público en la Ciudad de Neiva*, aborda una aproximación al concepto del mototaxismo desde la perspectiva de dos teorías que surgen en torno a la informalidad, al igual que las diferentes acciones que se han llevado a cabo por parte de las autoridades del orden nacional y municipal para mitigar esta problemática; dentro de este capítulo se analizó el estudio de caracterización de la población mototaxista llevado a cabo por la administración municipal en el año 2018 y se estructura el panorama del mototaxismo en la ciudad de Neiva a través de los diferentes registros periodísticos de los últimos cuatro años publicados en algunos de los medios de comunicación del nivel regional.

En el Capítulo V: *Análisis y Seguimiento de la Actual Política Pública de Movilidad y Transporte: Sistema Estratégico de Transporte Público en Neiva*, se expone el ciclo de las políticas públicas a partir del modelo secuencial para llevar a cabo el análisis y seguimiento a la actual política pública de movilidad y transporte del municipio de Neiva SETP de conformidad con los informes pormenorizados presentados por el ente gestor del SETP-Neiva y el Informe de Empalme de la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible (UMUS) frente a los presupuestos fijados por el CONPES 3756 de 2013 dentro de los componentes (Operacional, de Infraestructura e Institucional) respecto a su ejecución, así mismo, se realizó el análisis cualitativo de la información obtenida a través de las encuestas y entrevistas, a efectos de identificar aquellos aspectos que impiden solucionar de fondo la problemática de movilidad en la ciudad de Neiva, aun con la implementación del SETP en su totalidad, determinando la posible afectación que pueda causar el mototaxismo a este proyecto y la posibilidad de que este nuevo

sistema de transporte pueda estar sujeto a modificaciones, para así cumplir de manera eficiente los objetivos planteados en el documento CONPES 3756 de 2013.

Ante esta situación, el Sistema Estratégico de Transporte Público podría verse afectado respecto a la sostenibilidad que predica la implementación del mismo, ya que el pago realizado por el usuario del sistema sería insuficiente para lograr dicho sostenimiento de manera autónoma, y en consecuencia, este aspecto cambiaría al margen sostenible, requiriendo para ello, que el Municipio de Neiva provea económica y financieramente las condiciones necesarias para que el sistema pueda funcionar de la mejor forma posible, es por ello, que es necesario encontrar alternativas de solución al mototaxismo y una correcta implementación de la política pública SETP.

Desarrollada de esta manera la investigación, podrá entonces resolverse el problema jurídico planteado: *¿Soluciona la problemática de movilidad y transporte de la ciudad de Neiva, la actual política pública Sistema Estratégico de Transporte Público SETP-Neiva?*

Objetivos

Objetivo General

- Realizar el análisis y seguimiento de la actual política pública: Sistema Estratégico de Transporte Público, para determinar si soluciona la problemática de movilidad y transporte del municipio de Neiva.

Objetivos Específicos

- Estructurar el marco normativo y conceptual de la movilidad en Colombia.
- Identificar la problemática de movilidad en la ciudad de Neiva, haciendo énfasis en el Sistema de Transporte Público Colectivo.
- Desarrollar el marco normativo del Sistema Estratégico de Transporte Público y su implementación en la ciudad de Neiva.
- Determinar la incidencia del transporte informal Mototaxismo frente al Sistema Estratégico de Transporte Público en Neiva.
- Analizar la política pública SETP en Neiva para determinar si soluciona la problemática de movilidad y transporte en la ciudad.

Capítulo I: Una Aproximación Conceptual a la Movilidad y el Transporte desde la Perspectiva Constitucional, Legal y Jurisprudencial

Sin pretender abordar exhaustivamente el concepto de movilidad, se acogerán aquellos elementos importantes que permitan plantear un concepto básico al respecto, destacando dentro de ellos la injerencia que se tienen con los sistemas de transporte público, entendiendo su significado de la siguiente manera:

La movilidad, jurídicamente considerada, podemos analizarla en principio en relación con el derecho que tenemos todos a desplazarnos, el cual no solo se encuentra contenido en normas de carácter nacional de rango constitucional consagrado como un derecho fundamental, sino que además encuentra sustento jurídico en normas supranacionales, específicamente en el artículo 22 de la Convención Americana de derechos Humanos, ratificada en Colombia mediante la Ley 16 del 30 de diciembre de 1972, publicada el 5 de febrero de 1973 en el diario oficial.

Este concepto sumado a la variedad de sus usos, extiende su cuerpo teórico hacía los componentes de infraestructura y transporte, orientados principalmente a las acciones que se desarrollan en una ciudad para facilitar el tránsito de vehículos de carácter público y privado, generando una dinámica para atender las demandas que se presentan por el crecimiento demográfico que con el transcurrir de los años aumenta constantemente en diferentes ciudades del territorio nacional, frente a esto Gutierrez, (2013) manifiesta que:

“Con el ascenso de la preocupación por aspectos sociales a comienzos de los años 2000, la movilidad se instala progresivamente como paradigma vinculado al advenimiento de las nuevas

tecnologías y el fin de la sociedad industrial, en conexión con los cambios en la morfología y estructura urbana. En términos prospectivos, se instala vinculado al modelo de desarrollo urbano, uno integrador de los objetivos de eficiencia económica, equidad social y sustentabilidad ambiental.” (p. 63)

Bajo esta premisa, se puede establecer la estrecha relación que guarda la movilidad con el modelo de desarrollo urbano que se ajusta en cada municipio a través del plan de ordenamiento territorial, el plan maestro de movilidad y el plan maestro de espacio público, instrumentos que contribuyen al sector terciario de la economía, dentro del cual se destaca la actividad del transporte.

Según lo consagrado por la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) en su artículo segundo, el transporte puede definirse como aquella actividad que involucra el traslado de personas, animales o cosas de un punto a otro a través de un medio físico, así las cosas, el transporte urbano hace referencia al desplazamiento dentro de una ciudad independientemente del vehículo o medio de circulación a utilizar en las vías públicas y privadas, originando de esta forma, un vínculo con el espacio urbano basado en la necesidad que tiene la población de acceder a la comercialización de bienes y servicios.

De esta manera, movilidad y transporte refieren un mismo objeto de estudio: el desplazamiento de las personas y sus bienes en el territorio; confirmando así su interdependencia, sin que esta brinde el calificativo de sinónimos a estos dos términos, ya que sin transporte no hay movilidad (excepto a pie) ni movilidad sin transporte, asentando su distinción al entender la movilidad urbana como una performance en el territorio, y al transporte como el medio o vector que se utiliza para el desplazamiento. (Gutierrez, 2013, p. 65)

Al margen de esta distinción, la movilidad introduce una serie de variables que van más allá de los desplazamientos, reconociendo para ello las condiciones sociales, políticas,

económicas y culturales de quienes se movilizan constantemente, centrando su atención en las necesidades de las personas que requieren accesibilidad a través de los medios de transporte conforme a la prestación de un servicio ajustado al carácter público o privado que permeen dichos mecanismos. (Dangond Gibsone & Jean-Francois, 2011)

Teniendo en cuenta lo anterior y en aras de establecer un criterio unificado que integre los componentes de tránsito, transporte e infraestructura con relación a la creación del sistema de transporte público, se hará un breve estudio de estos elementos para brindar una mejor comprensión del tema.

1.1. Componentes de la Movilidad

1.1.1. Tránsito

Desde la perspectiva jurídica, este concepto ha sido definido por el artículo segundo de la Ley 796 de 2002, por medio de la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre, entendiendo el tránsito como la movilización de personas, animales o vehículos por una vía pública o privada abierta al público.

De forma similar, este término suele utilizarse para referir aquella acción en la que las personas y medios de transporte se dirigen de un lugar a otro, a través de las vías de acceso peatonal o vehicular teniendo en cuenta el carácter público o privado que ellas ostenten, por esta razón, el tránsito de cualquier persona o cosa no se limita al uso de vehículos sino que también involucra la infraestructura que se habilite en el territorio para el desplazamiento de los mismos.

En consecuencia, la normativa en mención extiende su aplicación en todo el territorio nacional, regulando la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores,

motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito; desarrollando de esta manera lo consagrado en el artículo 24 de la Carta Magna, en lo que refiere al derecho que tiene todo ciudadano de circular libremente por el territorio nacional, fijando para ello unos parámetros que permitan garantizar la libertad de acceso, seguridad y comodidad para cualquier habitante sin distinción alguna, preservando un ambiente sano y protegiendo el uso común del espacio público.

Así entonces, el tránsito hace referencia a la regulación establecida para la movilización de personas, cosas o animales a través de los diferentes medios de transporte dentro de la infraestructura urbana.

1.1.2. Transporte

La importancia que reviste el transporte para la integración nacional e internacional ha sido establecida por Escobar (2004) en los siguientes términos:

El transporte es un elemento básico para la unidad nacional, el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales, privilegia el uso sostenible de los inmersos recursos de nuestra geografía; un transporte adecuado, constituye la más efectiva estrategia para lograr unidad nacional, así como para incorporar todo el territorio desde el área rural a la municipalidad, de estas entre sí a zonas económicas, las cuales al correlacionarse con otras, potencializan su desarrollo en el espacio y tiempo, convirtiéndose de esta manera, en motores del comercio nacional, integrado con el internacional (...) (p. 31)

El transporte es definido por el Código Nacional de Tránsito como el traslado de personas, animales o cosas de un punto a otro a través de un medio físico, por consiguiente, se infiere que a

diferencia del tránsito este término guarda mayor relación con los medios de desplazamiento y los sistemas que se implementan para llevar a cabo esta actividad.

Interesa para el asunto bajo examen, establecer las categorías que dividen la actividad de transporte, las cuales son de carácter público y privado, caracterizadas principalmente por el tipo de vehículo con el cual se realiza el desplazamiento, precisando para la primera categoría el acceso de un gran número de personas, es decir, que dicho medio de transporte se encuentra al servicio de toda la comunidad, contrario sensu, el transporte privado se concibe a través de un vehículo particular o de uso propio.

Por su lado la Corte Constitucional en sentencia C-033 de 2014 ha dicho respecto al transporte:

“Es una actividad indispensable para la vida en sociedad y en particular para las relaciones económicas, que conlleva movilizar personas o cosas de un lugar a otro, mediante diferentes medios. Dichos traslados pueden efectuarse dentro del marco de las relaciones privadas, bajo el amparo de la libertad de locomoción (art. 24 Const.), o ejerciendo actividades económicas dirigidas a obtener beneficios por la prestación del servicio (art. 333).

(...) El elemento definitorio de la diferencia entre uno y otro tipo de transporte es que, en el público, una persona presta el servicio a otra, a cambio de una remuneración, al paso que en el privado, la persona se transporta, o transporta objetos, en vehículos de su propiedad o que ha contratado con terceros.”

De acuerdo con las disposiciones citadas anteriormente, se puede entender el transporte como aquella actividad que involucra una serie de operaciones secuenciales que permiten llevar a cabo la movilidad de personas o cosas, a través de diferentes medios, los cuales están sujetos al cumplimiento de estándares de calidad y seguridad conforme a la normatividad vigente en la materia.

1.1.3. Infraestructura

En línea con los anteriores componentes, la infraestructura urbana hace referencia al diseño arquitectónico que formulan y construyen una serie de profesionales en la materia, para estructurar un municipio de acuerdo a las necesidades que se requieran, soportando de manera funcional el otorgamiento de bienes y servicios óptimos para la satisfacción de la comunidad en general.

La infraestructura posee varias acepciones en cuanto a su uso, siendo de gran importancia para la presente investigación, enfatizar este concepto como elemento clave para la movilidad, entendido como el conjunto de planes y diseños para la construcción de vías y lugares que son necesarios para el tránsito de vehículos y peatones dentro del territorio nacional.

En ese orden de ideas, corresponde al Estado llevar a cabo obras de infraestructura vial para generar espacios que permitan el acceso vehicular y peatonal a diferentes sectores en cada departamento y ciudad, de igual forma, estos proyectos pueden orientarse al mejoramiento de aquellas vías que por haber cumplido su tiempo de utilidad requieren de su reestructuración para el mejoramiento de la movilidad.

1.2. Fundamentos Constitucionales, Legales y Jurisprudenciales del Transporte Público

Una aproximación conceptual para estos términos encuentra asidero legal en la Ley 105 de 1993, por medio de la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones; dicha normativa menciona en

su artículo tercero el carácter del servicio público del transporte, haciendo énfasis puntualmente en lo siguiente:

(...) El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por una serie de principios, de los cuales se pueden destacar el acceso al transporte, el carácter del servicio público del transporte, la colaboración entre entidades y la participación ciudadana.

Así mismo, la Ley 336 de 1996 "Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte" otorga en su artículo 5° el carácter de servicio público esencial a la actividad de transporte, resaltando la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo concerniente a garantizar la prestación del servicio y la protección de los usuarios conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional a través de sentencia C-033 de 2014 caracteriza el Servicio Público de Transporte en los siguientes términos:

“El servicio público de transporte presenta las siguientes características: i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero. ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (ley 336/96, art. 2°). iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. vi) Todas las

empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (ley 336/96, art. 22); vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida.

Sumado a lo anterior, el servicio de transporte público involucra directamente al Estado para que lleve a cabo no sólo las acciones pertinentes que logren garantizar una adecuada prestación del servicio, ejerciendo para ello, labores de inspección, control y vigilancia, sino también el continuo mejoramiento de la infraestructura vial que permita la correcta ejecución de este sistema.

En lo referente a las modalidades que clasifican la prestación del servicio de transporte, es importante traer a colación lo establecido por el Decreto 1079 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”, respecto al servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros como:

(...) aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en ésta modalidad, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para recorrer total o parcialmente una o más rutas legalmente autorizadas.

Así mismo, el Departamento Nacional de Planeación, indica a través del documento CONPES 3167 de 2002 lo siguiente:

Dentro del marco legal, el transporte público urbano está definido como un servicio público planificado, regulado y controlado por el Estado, aclarando que su prestación permanece

principalmente en manos de operadores privados dentro de una economía de mercado, y la infraestructura necesaria para su operación la suministra el Estado.

En complemento de lo anterior, el artículo 2.2.1.1.5.2 del Decreto 1079 de 2015 indica que la prestación de este servicio público estará sujeta a la expedición de un permiso o la celebración de un contrato de concesión o de operación suscrito por la autoridad competente, como resultado de un proceso licitatorio efectuado en las condiciones establecidas en la sección 5 del Capítulo 1.

No obstante, esta reglamentación se ajusta de acuerdo a los lineamientos establecidos en aquellos cuerpos normativos que se expanden conforme a la jurisdicción encargada de planificar a nivel territorial el servicio de transporte público, de allí que, para los entes territoriales autónomos corresponda a través de su alcalde regular el manejo del transporte de pasajeros a nivel urbano; de forma individual y colectiva, restringiendo su funcionamiento al interior de cada municipio, o en su defecto permitiendo la circulación a zonas aledañas siempre y cuando obtenga el documento idóneo para ejercer dicha actividad de manera ocasional.

Para el caso que nos ocupa, a continuación se procederán a analizar las falencias que presenta el sistema de transporte público en el Municipio de Neiva, especialmente en la modalidad colectiva, la cual se distingue por la capacidad de movilizar un número mayor de pasajeros a través de aquellos vehículos que han sido denominados buses convencionales.

Capítulo II: La Problemática en la Movilidad y el Transporte Público Colectivo en la Ciudad de Neiva

En su concepción más elemental, el transporte público divide su funcionamiento a través de dos modalidades, a saber el transporte individual y el colectivo, siendo de interés para la presente investigación, analizar los factores internos y externos que han afectado de manera significativa la eficiente prestación del servicio de transporte público colectivo en el Municipio de Neiva, relacionando de igual forma las alternativas de solución que viene implementando la actual administración municipal en concordancia con lo formulado en el Proyecto de Acuerdo del Plan de Desarrollo 2016-2019.

El documento CONPES 3167 de 2002, indica respecto al servicio de transporte público colectivo que:

La preponderancia del uso del transporte público urbano de pasajeros (entre el 65 y 85% de los viajes motorizados) no ha sido suficiente para cambiar la fuerte tendencia al deterioro de la calidad del servicio prestado en las últimas décadas, el cual da origen al plan presentado en este documento. Si bien el comportamiento del transporte público tiene una estrecha relación con los demás modos de transporte y el uso del suelo en las ciudades, se puede afirmar que las principales manifestaciones de las fallas del sector, relacionadas con la oferta de servicios e infraestructura, se reflejan fundamentalmente en los impactos negativos sobre los usuarios y las externalidades generadas por su funcionamiento.

Aunado a lo anterior, pueden observarse algunas falencias como el uso de vehículos obsoletos para la actividad del transporte, la ausencia de rutas en algunos sectores de la ciudad de Neiva y la poca frecuencia y disponibilidad de las mismas, lo cual afecta considerablemente la eficiencia en la prestación del servicio de transporte público colectivo.

Es importante destacar respecto al contexto de las rutas para el servicio público de transporte de pasajeros, ciertos aspectos operativos y normativos, expuestos por Escobar Escobar (2004), en los siguientes términos:

Entiéndase por ruta para el servicio público de transporte, el trayecto comprendido entre un origen y destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos.

El otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores de transporte público a particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos.

El Gobierno a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos establecerá las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta, los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en las características de la demanda y oferta.

Así entonces, las rutas deben reorganizarse conforme a la necesidad que arrojen los estudios de tal manera que no exista exclusión o limitación para acceder al servicio, de modo que, la operación del transporte beneficie a la comunidad en general y atienda oportunamente los requerimientos frente al transporte.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa a través de la siguiente gráfica los diferentes aspectos que giran en torno a la problemática del Transporte Público Colectivo Descentralizado, los cuales pueden apreciarse en su mayoría en la ciudad de Neiva.

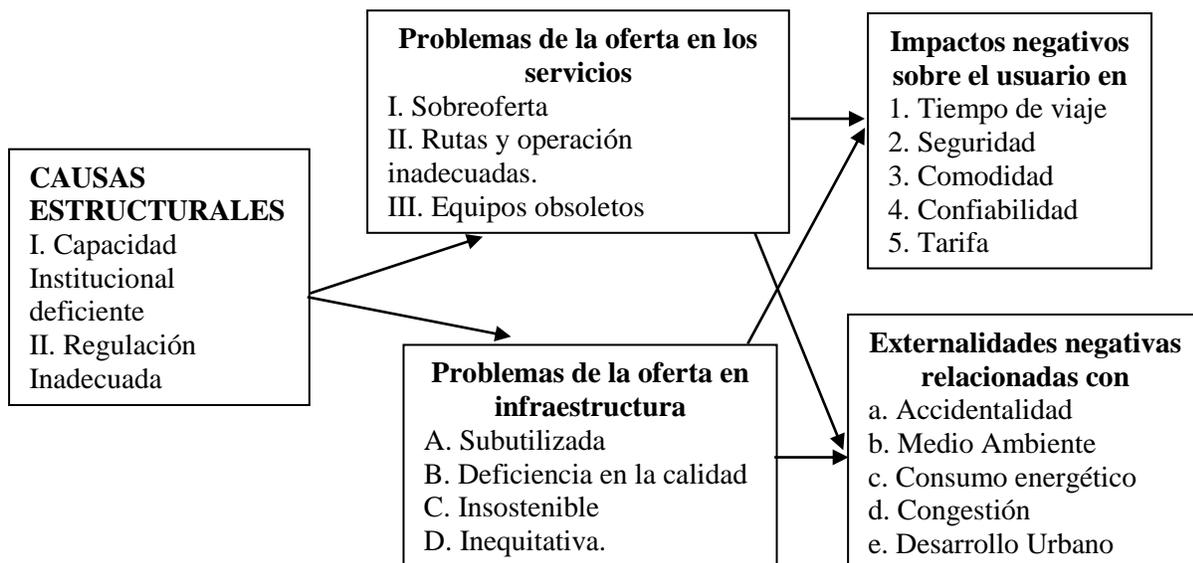


Figura 1: Problemas, Impactos y Externalidades Negativas del Transporte Público Descentralizado.

Fuente: Documento Conpes 3167 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2002)

De igual forma, la falta de organización y estricto control en los paraderos de acceso al servicio de transporte entorpecen la fluidez del sistema durante los recorridos, ocasionando congestión vehicular por las constantes pausas que efectúan los conductores para permitir el acceso de usuarios a los vehículos de transporte público colectivo en cualquier punto de la ciudad, configurando esta situación una externalidad negativa que puede añadirse al anterior gráfico.

2.1. Registro Periodístico de la Problemática de Movilidad en la Ciudad de Neiva

Haciendo utilidad de las herramientas de información proporcionadas por los medios de comunicación, se acuden a algunas noticias que han sido relevantes dentro del campo objeto de estudio, las cuales permiten ahondar en el contexto histórico de esta problemática para los

últimos 5 años, destacando aquellos aspectos que permiten complementar lo expuesto anteriormente.

Antes de entrar en vigencia, la presente administración municipal, el 12 de agosto del año 2015 el Diario La Nación publicó a través de su página web, un artículo titulado “El grave problema de movilidad en Neiva”, mencionando que para esa fecha rodaban alrededor de 80 mil motocicletas, casi 30 mil vehículos particulares, 2.196 taxis y alrededor de 600 buses en la ciudad, cifras que para la Secretaría de Movilidad se consideraban muy altas, así mismo, se establecen ciertos aspectos como la congestión vehicular en las horas pico en las cuales se forman interminables trancones, la falta de cultura ciudadana, aludiendo la opinión de algunos conductores y transeúntes quienes afirman que las calles de la ciudad son insuficientes ante la presencia de tantos vehículos.

Posteriormente, el Diario del Huila elabora el 02 de febrero de 2016 un artículo llamado “Resolver los problemas de movilidad en Neiva”, indicando la necesidad que tiene el Municipio de Neiva de estructurarse como una ciudad sostenible, incluyente, amigable con el medio ambiente, con ciclo rutas arborizadas, así como bicicletas y demás elementos que se requieren para hacer de la ciudad un espacio acogedor y atractivo, siendo necesario articular estas necesidades a través del Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Movilidad y el Plan de Desarrollo.

Del mismo modo, hace un llamado de atención a la actual administración municipal, recordando el trabajo que hay que hacer con las empresas de transporte urbano, rechazando que el alto nivel de accidentalidad se convierta en un problema de salud pública, ya que las personas que deciden hacer uso del transporte público son prácticamente víctimas de homicidios culposos y otras veces dolosos por las precarias condiciones que no permiten tener un transporte seguro y

amable, con conductores que no estén sometidos a la presión para el pago de la cuota; siendo necesario mejorar esta situación para que el dueño del vehículo encuentre una rentabilidad a su inversión y las empresas permitan su viabilidad financiera por la prestación del servicio en la zona urbana.

Mencionando finalmente que:

(...) el servicio de transporte en Neiva se volvió un acto peligroso si es colectivo o taxi que pertenecen a las empresas legalmente constituidas y habilitadas para la prestación del servicio, para no hablar del aquel servicio ilegal que se hace en moto taxi o aquellos vehículos particulares que sin contar con los permisos aprovechan la cultura de lo ilegal para hacer de las suyas.

A inicios del año 2017, el Diario La Nación retoma el tema con un artículo llamado “Mejorar la movilidad en Neiva”, exponiendo como uno de los mayores desafíos del siglo XXI el rápido crecimiento de las ciudades, afirmando que, en ciudades como Neiva, este ha sido desordenado y en ocasiones caótico; seguidamente presenta algunas de las intervenciones que han realizado la administración municipal en cabeza del alcalde Rodrigo Armando Lara Sánchez, destacando como componente esencial la necesidad de mantener en buen estado las vías para mejorar la movilidad, ya que el mal estado de aquellas genera disminución en la velocidad y accidentalidad y, por supuesto, problemas de salud como afecciones respiratorias por el polvo y el paso lento de los vehículos que contaminan el aire.

Frente a esto, el alcalde informó que:

Neiva tiene una cifra cercana de 1080 km de vías, 760 km corresponden a vías urbanas, de las cuales 400 km están pavimentadas. El deterioro progresivo de la carpeta asfáltica, debido principalmente al paso de los años y la falta de intervención oportuna durante décadas, hacen que tengamos hoy en día, según cifras de la Secretaría de Vías e Infraestructura del Municipio, el 40% de las mismas en mal estado. Es decir, tenemos cerca de 360 km de vías urbanas sin pavimentar

y 160 km pavimentados pero en mal estado. Se estima que podríamos requerir invertir la totalidad del presupuesto de Neiva (que es de 500 mil millones de pesos para la vigencia de 2017) durante tres años consecutivos para tener óptimas vías urbanas y rurales.

(...) Durante el 2016, en total realizamos el mantenimiento a la malla vial mediante reparcho a 30 km, direccionados fundamentalmente a las vías arterias y del transporte público municipal. También se pavimentaron 12 km más: la nueva entrada a Neiva por el sur, vías en el barrio Puertas del Sol y Oasis, las vías del SETP como la carrera 52, la entrada a San Bernardo en el sector de la Medialuna, la entrada al barrio Calamarí, la vía de Andalucía y 31 vías barriales más intervenidas con apoyo de la Gobernación, entre otras.

Otro aspecto a tener en cuenta para mejorar la movilidad, es lograr un mejor control en las vías y disminuir la accidentalidad. En ese sentido, informa el entrevistado que se han venido adelantando acciones de control para evitar el mal parqueo y resolver de manera rápida choques simples, entre otros ejercicios que demandan un mayor compromiso cívico. Así mismo, indica que se contrataron 25 guardas de tránsito adicionales y se realizaron las dotaciones técnicas para los mismos, con el fin de mejorar su labor en el control de la movilidad.

Por otra parte, el Diario del Huila publica el 23 de mayo de 2017 una columna denominada “Neiva y sus problemas de movilidad”, desarrollando el tema de la cultura ciudadana en los siguientes términos:

Se observa, por ejemplo, la permanente violación de las normas de tránsito a que estamos acostumbrados. Para el ciudadano de Neiva la luz amarilla del semáforo pareciera ser una incitación para apretar el acelerador y pasar volando en “amarillo oscuro” es decir, pasarse el semáforo en rojo. Desde los vehículos y las motos se arroja basura a la calle y los peatones colaboran también activamente a la suciedad de la ciudad. Conducir en estado de embriaguez pareciera ser un deporte: con frecuencia se ven motociclistas irresponsables conduciendo con botellas de licor en una mano y con su parrillero también alcohólico. Los peatones cruzan por

donde les viene en gana, sin percatarse del peligro a que se exponen y al que exponen a los conductores. Los buses no respetan los paraderos, y ni se diga de los carros y las motos mal parqueadas. En pocas palabras, nuestra cultura ciudadana deja mucho que desear, lo dicen las estadísticas de los comparendos.

Conforme a lo anterior, el panorama en la ciudad de Neiva en lo que refiere a los problemas de movilidad afecta directamente la ejecución del servicio de transporte público colectivo, manifestando al respecto que, aunque se han ejecutado algunas acciones por parte de la actual administración municipal tendientes al mejoramiento de la infraestructura, el sistema de transporte público colectivo mantiene un déficit en cuanto a la calidad y prestación del servicio, aunque se han incluido nuevas rutas y medios de transporte, existe hacinamiento en ciertos horarios, vehículos que incumplen las condiciones técnico mecánicas para su funcionamiento, entre otros factores que han sido relacionados en el esquema gráfico estructurado al inicio del presente Capítulo.

En este contexto, el transporte colectivo en la ciudad de Neiva presenta no sólo una problemática ambiental por la alta contaminación que se presenta como consecuencia de la producción de gases contaminantes en la atmósfera, sino también, por el ruido que emiten los vehículos automotores que transitan la ciudad los cuales generan una contaminación auditiva, afectando seriamente la salud de la población.

2.2. Diagnóstico experimental respecto a la problemática de la movilidad haciendo énfasis en el Sistema de Transporte Público Colectivo en la ciudad de Neiva

Con el propósito de recolectar información concerniente al servicio público de transporte colectivo y sus posibles fallas en el Municipio de Neiva, se realizó un trabajo de campo utilizando los siguientes métodos de recolección de información:

- a) Encuestas realizadas a trece (13) usuarios de las diferentes comunas de la ciudad que acceden habitualmente al servicio, para determinar el grado de eficiencia del mismo.
- b) Encuestas a catorce (14) conductores de vehículos prestadores del servicio de transporte individual de pasajeros taxi.
- c) Entrevistas a tres (3) gerentes de empresas de servicio de transporte público colectivo a las cuales se afilian los vehículos prestadores del servicio.

De las encuestas y entrevistas realizadas se obtuvo la siguiente información:

Respecto al interrogante *¿Considera eficiente la prestación del servicio de transporte público colectivo en la ciudad de Neiva?* SI ____ NO ____ Si su respuesta es negativa indique la principal razón que motivo a marcar dicha respuesta.

2.2.1. Usuarios

De las trece personas a las cuales se les aplicó dicha encuesta, tres de ellas respondieron positivamente a la anterior pregunta, argumentando los diez usuarios que no consideran eficiente la prestación del servicio de transporte público colectivo lo siguiente:

- El incumplimiento por parte de las rutas respecto a la hora de llegada.
- El mal estado de algunos vehículos prestadores de este tipo de servicio y la mala presentación de los mismos.
- La falta de educación y/o cultura por parte de los conductores.
- La escasez de vehículos para los fines de semana y la infraestructura para su funcionamiento.

En cuanto a la pregunta *¿Considera que el transporte público colectivo de la ciudad de Neiva cumple con las condiciones óptimas para la prestación de un buen servicio?* Sí ____ No ____ *¿Si la respuesta anterior fue negativa, indique cuál es la principal falencia que posee el*

referido sistema? Once usuarios contestaron de forma negativa a este interrogante, mientras dos lo hicieron de manera positiva, argumentando algunas de las siguientes razones a continuación:

- Falta de cultura ciudadana en los conductores.
- Esta pasado de moda y están contaminando el medio ambiente.
- El tiempo de cada ruta es demorado.
- Colectivos en mal estado, para el clima de ciudad no cuentan con aire acondicionado.
- Mucha demora en el paso de colectivos, un sistema deficiente.
- Porque hay colectivos muy antiguos y la mayoría de ellos huelen feo y puede que falle algo, como hay otros colectivos en los cuales los choferes son muy sucios y los colectivos huelen mal.

Así mismo, se obtuvo respuesta al interrogante *¿Cuál de los siguientes aspectos considera debe mejorarse principalmente para solucionar los problemas de movilidad que se presentan en la ciudad de Neiva?*

Vías e Infraestructura ___ *Rutas de operación y vehículos de Transporte Público Colectivo* ___ *Control del tránsito* ___ *Restricción al funcionamiento de vehículos particulares* ___, concluyendo que el componente vías e infraestructura fue el más acogido por parte de 5 personas; los aspectos relacionados con rutas de operación y vehículos de transporte público colectivo como el control del tránsito obtuvieron el mismo número de respuesta (4).

2.2.2. Conductores de vehículos prestadores del servicio de transporte individual de pasajeros taxi

De los interrogantes formulados anteriormente, los conductores de los vehículos prestadores del servicio de transporte individual de pasajeros taxi encuestados, indicaron en su mayoría (diez) que el Transporte Público Colectivo no cumple con las condiciones óptimas para

la prestación de un buen servicio, así mismo, los componentes vías e infraestructura y control del tránsito se destacan como aquellos aspectos que deben mejorarse principalmente para cambiar el panorama en materia de movilidad de la ciudad de Neiva.

2.2.3. Gerentes de empresas de servicio de transporte colectivo

Por su parte los gerentes de las empresas prestadoras indicaron respecto al interrogante *¿Considera que el transporte público colectivo en la ciudad de Neiva cumple con las condiciones óptimas para la prestación de un buen servicio?*, lo siguiente:

Juan Carlos González, gerente de la empresa AUTOBUSES S.A:

Hay que ser también muy conscientes de que la ciudad ha venido creciendo y dentro de un organigrama o mejor dentro de la normatividad que ha tenido el Ministerio de Transporte y también el Municipio, es que no se han vuelto a generar licitaciones de las urbanizaciones nuevas, lo que nos ha tocado a nosotros como empresa, es hacer algunas modificaciones de ruta para ampliar el servicio en aquellos sectores nuevos, desde luego la afectación que ya llega casi a un 45% como les manifesté, eso también, ¿que ha generado?, que de 700 microbuses y busetas que rodaban en Neiva, hoy solo ruedan 400 o sea que ya se autorreguló y no hay ninguna sobreoferta del parque automotor por el contrario, ya comienza a haber déficit de vehículos porque la gente y los propietarios y transportadores que tenían un vehículo y que hoy de pronto ya por su edad, por su vida útil, por su desgaste de la maquinaria y ante la incertidumbre de que no hay control con ese transporte ilegal, pues prefieren dejar sus vehículos quietos y no ponerlos a operar, ante eso, las empresas en la ciudad de Neiva, si tuvimos una buena iniciativa hace más de cinco (5) años y comenzamos a vincular unos valores agregados en los vehículos nuevos, entonces ya Neiva, cuenta por ejemplo con aire acondicionado, con vehículos euro 4 y euro 5, los conductores todos son contratados laboralmente, pero especialmente los vehículos que tienen aire acondicionado, entonces ya ha habido unas mejoras, pero en Neiva de los 400 vehículos sólo 180 son los que tienen aire acondicionado, los otros 220, 230 carros son de nivel corriente. (González, 2019)

Elverto Garavito Vargas, gerente de la empresa FLOTAHUILA:

La pregunta no es tanto si o no porque eso tiene varios matices, nosotros entendemos que hay vehículos en la actualidad que tienen una vida útil, pues no han cumplido su vida útil, ya que la norma establece que son 20 años y esto ha permitido el deterioro de algunos vehículos, lo que sí es cierto es que en la ciudad contamos con una gran flota de vehículos con aire acondicionado, nosotros por lo menos FLOTAHUILA como tal, es la empresa que más vehículos tiene con aire acondicionado, tiene más de la mitad de la flota de los 126 vehículos, son con aire acondicionado, entonces hemos venido tratando de reponer estos vehículos e ir cambiando para prestar un mejor servicio a la ciudadanía. (Vargas, 2019)

Por su parte, el señor Marino Castro Carvajal, gerente de la empresa COOTRANSHUILA respondió de manera afirmativa al interrogante, sin agregar alguna razón y/o argumento sobre dicha respuesta.

En cuanto a la pregunta *¿Cuál de los siguientes aspectos considera debe mejorarse principalmente para solucionar los problemas de movilidad que se presentan en la ciudad de Neiva?*

Vías e Infraestructura ___ *Rutas de operación y vehículos de Transporte Público Colectivo* ___ *Control del tránsito* ___ *Restricción al funcionamiento de vehículos particulares* ___, se obtuvieron las siguientes respuestas:

Juan Carlos González – Empresa AUTOBUSES S.A:

Yo creo que de los cinco que nos mencionó, a Neiva hay que entrar a cubrirle en una proporción de cada uno, por ejemplo, Neiva debe ampliar o modificar un poco el alcance del contenido de las rutas sobre todo en los sectores nuevos, a pesar de que en este momento hay sectores nuevos de desarrollo, de polos de desarrollo que no tenían y hemos hecho el esfuerzo para reacomodar algunas rutas y se les está prestando, pero tenemos que continuar en ese programa; segundo, en infraestructura hay sectores de Neiva donde lamentablemente las vías están en mal estado,

digamos, que se están haciendo unas inversiones muy importantes con recursos del gobierno nacional y el gobierno municipal con el SETP, pero hay unas rutas que están en mal estado y que no nos permite la entrada de los vehículos; tercero, el tema del control operacional, Neiva, por el nivel de habitantes que tiene, supera más o menos o llega a la cifra de 400.000 habitantes, Neiva ya debería tener cien (100) efectivos, llámese policía de tránsito o llámense guardas municipales, cualquiera de la figura que se utilice o una mezcla de los dos, debe tener ya cien personas, pero en las vías hoy Neiva apenas tiene entre 15 o 20 guardas y 15 o 20 policías, o sea quienes hoy realmente controlan toda la ciudad no pasan de 30 a 35 personas y realmente de acuerdo a los indicadores de planeación nacional por el tamaño de la ciudad, las diez comunas, más de 300 barrios, Neiva debe tener por lo menos cien efectivos para el control operacional; y el otro que nos maneja es la restricción al funcionamiento de vehículos particulares, también hay que entrar, por ejemplo, Neiva está desarrollando su infraestructura y ahora mismo estamos viviendo un colapso vial y era para que la ciudad hubiera tomado por lo menos en la etapa de construcción de todo el sistema estratégico, haber tomado por ejemplo a la altura del microcentro un pico y placa para los particulares, especialmente en las horas pico, donde se colapsa la ciudad, pues esto nos ha quitado en determinado momento un número de pasajeros, porque la gente prefiere irse más rápido en una moto, que sale como sea, que se meten en los andenes, se pasan el semáforo en rojo, para ellos no hay control operacional, entonces digamos les da pues lo mismo violentar el Código de Tránsito y lo importante es llegar rápido así se ponga en riesgo la vida y así no se cumpla con la normatividad y demás. (González, 2019)

Elverto Garavito Vargas, gerente de FLOTAHUILA:

Yo creería que dos de esas opciones realmente, una que es el tema del control del tránsito y el otro pues también la adecuada reposición de vehículos de la ciudad para mejorar y digamos que sean vehículos acordes a la necesidad de hoy en día. (Vargas, 2019)

El gerente de la empresa COOTRANSHUILA, Marino Castro Carvajal señaló como respuesta: Todas las anteriores; faltaría el control contundente a la expedición de licencias de conducción y la idoneidad de los operadores de los vehículos, la cultura ciudadana. (Carvajal, 2019)

Concluyendo el punto anterior se tiene que, la mayoría de los vehículos destinados a la prestación de este servicio, incumplen las condiciones necesarias para un adecuado funcionamiento, registrando en su ejecución diferentes fallas e inconformidades referentes a los criterios técnicos y operativos establecidos por el Código de Tránsito, comprometiendo así la integridad de los usuarios.

Con la intención de resaltar la importancia de acatar lo regulado por el Código de Tránsito y demás normas complementarias, se procede a citar lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-981 de 2010:

“...resulta claro que “(...) si no existiera una regulación adecuada de la circulación de personas y vehículos sobre las vías públicas, los derechos de los particulares, así como el interés colectivo, se verían gravemente afectados: la descoordinación de las fuerzas físicas que actúan en el escenario del tránsito vehicular y peatonal provocaría la accidentalidad constante de sus elementos y el medio ambiente no resistiría la ausencia de una normatividad que reglamentare la emisión de gases tóxicos por parte de los automotores, para poner sólo los ejemplos más evidentes. Fines tan esenciales al Estado como la prosperidad general y la convivencia pacífica (Art. 2° C.P.) serían irrealizables si no se impusieran normas de conducta claras y precisas para el ejercicio del derecho de circulación.” (Sentencia C-981, 2010)

2.2.4. Puntos de Vista de las autoridades del orden municipal en materia de movilidad

Se realizó entrevista al alcalde de Neiva Rodrigo Armando Lara Sánchez (2016-2019), al Secretario de Movilidad Jimmy Puentes Méndez (2016-2019), y al actual Director del Ministerio

de Transporte Territorial Huila – Caquetá Cesar Julián Salas, el gerente de TRANSFEDERAL SETP - Hernando Josué Benavides Vanegas (2016-2019), los cuales dieron respuesta al siguiente interrogante:

¿Considera que el transporte público colectivo de la ciudad de Neiva cumple con las condiciones óptimas para la prestación de un buen servicio?, Si considera que No ¿Cuál sería el principal aspecto que debería mejorarse para lograr la eficiencia en la prestación del servicio de este tipo de transporte?

Al respecto, se recibieron las siguientes respuestas:

Rodrigo Armando Lara Sánchez – Alcalde de Neiva (2016-2019):

Realmente hoy en día el servicio de transporte público de Neiva presenta diversas deficiencias, 1. En la cobertura de las rutas, no se presta un servicio que dé cobertura durante las horas, digamos para lo cual está programado, desafortunadamente se abandonan muchas veces las rutas y termina el ciudadano buscando una opción o alternativa para la movilidad, especialmente en las horas de la noche, después de las ocho de la noche; 2. Algunos buses no cumplen con las condiciones de confort como tener aire acondicionado, tener unas condiciones de seguridad que permitan ser de verdad una opción real a la movilidad en la ciudad, se ha venido modernizando hay cerca de 200 buses nuevos con aire acondicionado, pero todavía existe otro tanto que no cumplen con estas condiciones y que desmotivan a que el ciudadano utilice el transporte público; 3. Hace falta trabajar todavía más en el tema de la profesionalización de las personas que conducen estos automotores, que no exista una guerra del centavo, que no exista el abandono de las rutas, que exista un verdadero compromiso, esto lo hemos visto porque son quejas de los ciudadanos, y *pues le abren la puerta a la informalidad que es el grave problema que padece la ciudad de Neiva y que amenaza con el transporte público formal.* (Sánchez, 2019)

Jimmy Puentes Méndez, Secretario de Movilidad de la ciudad de Neiva (2016-2019):

Yo digo que el transporte público de Neiva en este momento no está un 100 % óptimo para su funcionamiento, ¿en qué sentido?, en que de acuerdo a la normatividad vigente en lo que es las rutas y cumplimiento de rutas y horarios, el transporte público en Neiva en este momento no está cumpliendo como debe ser, al haber incumplimiento en lo que debe ser parque automotor y cumplimiento de rutas hay una mala prestación del servicio, se viene trabajando con los gerentes de las empresas, aquí en Neiva hay 5 empresas de transporte público colectivo, FlotaHuila, Cootranshuila, Coomotor, Autobuses y Cootransneiva, dónde en reuniones previas con ellos se les ha dicho que cumplan con esa parte de mejorar lo que es el parque automotor y lo que es las rutas, o sea en ese sentido para mitigar la informalidad acá en la ciudad de Neiva, el transporte público debe mejorar en su servicio. (Méndez, 2019)

Cesar Julián Salas, Director del Ministerio de Transporte Territorial Huila- Caquetá:

El transporte público de la ciudad de Neiva, particularmente hablando del transporte colectivo urbano, tiene una serie de elementos negativos que los puedo sintetizar de la siguiente manera: el primero, hay una obsolescencia en el parque automotor, es decir, la edad del parque automotor es elevada, esto implica que las condiciones de accesibilidad, de comodidad y de seguridad, resultan menoscabadas teniendo en cuenta la vida útil de estos carros; ¿Por qué no se ha podido hacer la reposición de estas unidades vehiculares?, precisamente porque la problemática que se ha presentado con el transporte colectivo son unos círculos viciosos que han alimentado la no reposición de ese parque automotor, primero, una sobreoferta vehicular generada a nivel nacional por parte de las empresas transportadoras, teniendo en cuenta que ellas no eran las propietarias del parque automotor, dicho de otra manera, *las empresas se preocuparon más por obtener rutas y cupos y vender los cupos que por prestar efectivamente el servicio público de transporte*, esto hizo que se sobreofertaran la mayoría de las rutas generando lo que todos conocemos como la guerra del centavo, esa guerra del centavo terminó generando que los transportadores no tuvieran el dinero suficiente para poder hacer la sustitución de esos vehículos en los tiempos necesarios para garantizar las condiciones de comodidad y accesibilidad, sumado a esta problemática de

sobreoferta vehicular, una falta de regulación eficiente y unas autoridades empoderadas, apareció un nuevo fenómeno que se denomina el mototaxismo, *el mototaxismo es la mayor amenaza que existe para la viabilidad de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público en Colombia*, dicho de esta manera, cual es el aspecto que debe mejorarse para lograr la eficiencia de la prestación: 1. Una modernización en el sistema de transporte, arrancando por los vehículos, el modelo de operación de los vehículos y por el modelo de accesibilidad de los usuarios, entonces primer punto, habrá que esperar o identificar que establece la estructuración técnica, legal y financiera del proyecto en materia de tipología vehicular, es decir, cual es el tipo de vehículo que vamos a usar, dos, una vez definido ese tipo vehicular, habrá que definir cuál es el modelo de prestación del servicio, un solo operador, o múltiples operadores como tenemos hoy, los transportadores de la ciudad de Neiva plantean que exista un operador único que ellos han denominado OPITA, y han planteado la posibilidad de realizar un proyecto piloto, por lo menos durante seis meses o un año para evaluar la viabilidad de esta apuesta, pero hay un tema muy importante en el transporte público y es el usuario, hay que cautivar al usuario, *al usuario hay que incentivarlo para que utilice el transporte público y hay que desestimular el uso del vehículo particular, entonces, deben adoptarse unas políticas públicas que motiven el uso del transporte público*, por ejemplo, tarifas diferenciales, condiciones de comodidad, en la ciudad de Neiva es absolutamente necesario que los vehículos tengan aire acondicionado, por ejemplo, condiciones de accesibilidad, que permitan a las personas en condiciones de discapacidad el acceso a la unidad vehicular y algo muy importante, la frecuencia con la que se presta el servicio, tiene que existir un tiempo determinado a la que pasa la ruta X en el paradero X, mejor dicho, si la empresa transportadora empieza a cumplir efectivamente los horarios autorizados y cumple la totalidad de la ruta autorizada, va a haber una percepción diferente por parte de la ciudadanía en materia de servicio público de transporte. (Salas, 2019)

Hernando Josué Benavides Vanegas, Gerente de TRANSFEDERAL SETP (2016-2019):
“Considero que el transporte público colectivo si cumple con las condiciones óptimas, pero igualmente tiene que mejorar en la prestación, en la calidad de los buses, en la calidad del servicio, tratar de cumplir los horarios para que las personas utilicen este servicio de mayor forma.” (Vanegas Benavides, 2019)

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se tiene que el sistema de transporte público colectivo de la ciudad de Neiva presenta ciertas falencias que se centran principalmente en el incumplimiento del tiempo de llegada de las rutas, de igual forma, se observó en la consolidación de la información obtenida a través de las encuestas y entrevistas formuladas a los diferentes actores sociales que hacen parte de esta problemática, que los usuarios se tornan en su mayoría insatisfechos por las condiciones en las que actualmente se presta este servicio, así mismo, las autoridades del orden municipal y departamental exponen factores que deben mejorarse para lograr la eficiencia en la prestación del servicio, coincidiendo con los usuarios respecto a la cobertura de rutas, la infraestructura vial y operativa y especialmente en las condiciones de confort que deben tener los vehículos prestadores del servicio de transporte público colectivo para su adecuado funcionamiento.

Capítulo III Adopción, Implementación y Avances del Sistema Estratégico de Transporte Público en el Municipio de Neiva

3.1. Marco Normativo

La creación y adopción del Sistema Estratégico de Transporte Público para el municipio de Neiva encuentra asidero constitucional y legal en las siguientes disposiciones normativas:

3.1.1. Constitución Política de Colombia

Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; *asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)*

Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (...). (Constitución Política, 1991)

3.1.2. *Leyes y Decretos Nacionales*

- Ley 86 de 1989 *“Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.”*, establece en sus artículos primero y segundo:

Artículo 1º.- La política sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros deberá orientarse a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permita el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano, con base en los siguientes principios:

1. Desestimular la utilización superflua del automóvil particular.
2. Mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial actual mediante la regulación del tránsito; y
3. Promover la masificación del transporte público a través del empleo de equipos eficientes en el consumo de combustibles y el espacio público.

Artículo 2º.- Para efectos de la presente Ley se define como sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros el conjunto de predios, equipos, señales, paraderos, estaciones e infraestructura vial utilizados para satisfacer la demanda de transporte en un área urbana por medios de transporte sobre rieles u otro modo de transporte.

- La Ley 105 de 1993 *“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”* establece en el literal b del artículo 2º como principio fundamental y/o rector del transporte, la intervención del Estado, a quién le corresponde la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas. En el numeral 1º del artículo 3º el acceso al transporte como principio del transporte público indicando en el literal c la obligación que tienen las autoridades competentes para el diseño y ejecución de políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la

demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo, de igual forma, este artículo indica en su numeral 2 que: “La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.”

Los principios en mención son ratificados por la Ley 336 de 1996 “*Estatuto General del Transporte*” en sus artículos 4° y 5°.

La Ley 310 de 1996 “*Por medio de la cual se modifica la Ley 86 de 1989*”, establece en su artículo primero que: “El área de influencia de un Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, estará comprendida por las áreas urbanas, suburbanas y por los municipios a los cuales el sistema sirve de interconexión directa o indirecta.”. (Ley 310, 1996)

De conformidad con lo dispuesto en el documento CONPES 3167 de 2002 “*Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros*” del Consejo Nacional de Política Económica y Social, el marco de la política para los Sistemas Estratégicos de Transporte Público en Colombia ha sido orientado principalmente por la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU), la cual identifica las principales causas que ocasionan la problemática en la ejecución del sistema transporte público colectivo, concibiendo para ello modelos organizados de transporte.

El CONPES 3167 de 2002 puede tomarse como punto de referencia para la estructuración de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público, con base en lo siguiente:

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la política del Gobierno Nacional orientada a mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros mediante la aplicación de herramientas técnicas y financieras innovadoras, con el propósito de fortalecer los procesos de descentralización, aumento de productividad, ordenamiento y consolidación de las ciudades, dentro de un marco de disciplina fiscal.

De igual forma, la Ley 1083 de 2006 estableció la necesidad de reorganizar el transporte público, en el marco de los planes municipales de movilidad con la articulación del plan de ordenamiento territorial cuyo cumplimiento deberá garantizarse mediante la formulación y ejecución de estrategias, programas y proyectos con el fin de mejorar las condiciones de ésta. (Ley 1083, 2006)

Antes de abordar los fundamentos que han permitido la estructuración y adopción de este sistema en la ciudad de Neiva, se establece a continuación en qué consisten los Sistemas Estratégicos de Transporte Público los cuales según el artículo segundo del Decreto 3422 de 2009 son definidos en los siguientes términos:

Artículo 2º. *Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP).* Los Sistemas Estratégicos de Transporte Público se definen como aquellos servicios de transporte colectivo integrados y accesibles para la población en radio de acción, que deberán ser prestados por empresas administradoras integrales de los equipos, con sistemas de recaudo centralizado y equipos apropiados, cuya operación será planeada, gestionada y controlada mediante el Sistema de Gestión y Control de Flota, SGCF, por la autoridad de transporte o por quien esta delegue y se estructurarán con base en los resultados de los estudios técnicos desarrollados por cada ente territorial y validados por la Nación a través del DNP.

Parágrafo. Se entenderá por empresas administradoras integrales, las empresas operadoras habilitadas para la prestación del servicio de transporte público colectivo y con rutas o servicios SETP autorizados por la autoridad competente, quienes actuarán como únicas responsables frente a la autoridad de transporte de la prestación del servicio, en las condiciones definidas en los actos administrativos o en los contratos de operación de rutas y servicios (...) (Decreto 3422, 2009)

El Documento CONPES 3657 de 2010 “Concepto Favorable a la Nación para Contratar Empréstitos Externos con Bancos u Organismos Multilaterales, Entidad de Fomento y/o Gobiernos hasta por la Suma de Us \$2.006 Millones o su Equivalente en otras Monedas, Destinados a Financiar Parcialmente los Aportes de la Nación a los Sistemas Integrados de

Transporte Masivo-Sitm y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público Setp” refleja las necesidades de financiación de los mencionados sistemas, cuya continuidad es fundamental para el desarrollo del país y la calidad de vida de los habitantes, haciendo énfasis en la necesidad de seguir contando con el apoyo de los diferentes organismos de financiación internacionales, como la Banca Multilateral, las Entidades de Fomento y Gobiernos, cuyo apoyo técnico y acompañamiento ha sido fundamental para el desarrollo de los mismos. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2010)

De igual forma, es menester resaltar que: “Las normativas y condiciones establecidas en los respectivos documentos CONPES y convenios de cofinanciación de los SITM y SETP deberán cumplirse, de lo contrario la Nación procederá a suspender los aportes al sistema.”

En consonancia con lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (Ley 1450, 2011) “Prosperidad para todos”, estableció en su artículo 132 (derogado por el artículo 336 de la Ley 1599 de 2019 – Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022) el apoyo a los sistemas de transporte de la siguiente manera:

ARTÍCULO 132. El Gobierno Nacional podrá apoyar las soluciones de transporte masivo urbano que se vienen implementando a nivel nacional, como lo son los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) de Bogotá-Soacha, Cali, Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Área Metropolitana de Bucaramanga, Área Metropolitana de Centro Occidente, Área Metropolitana de Barranquilla, Cartagena y Cúcuta, y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) de Santa Marta, Pasto, Armenia, Popayán, Montería, Sincelejo y Valledupar.

De igual manera y con el fin de ampliar la estrategia a otras ciudades del país, analizará las condiciones particulares y los esfuerzos fiscales locales que permitan impulsar los SETP de Buenaventura, Ibagué, Neiva, Manizales y Villavicencio.

Adicionalmente, buscará aumentar la cobertura de los SITM y los SETP para lo cual podrá apoyar por solicitud de los entes territoriales en consulta con los operadores la estructuración de Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP), de Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR)

y los Planes de Movilidad para Municipios con población menor a los 250.000 habitantes. (Ley 1450, 2011)

Como resultado de lo anterior, mediante documento CONPES No. 3756 del 02 de Agosto de 2013, el Consejo Nacional de Política Económica y Social declaró la importancia del Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio de Neiva, justificando dicha necesidad con base en lo expuesto por el documento CONPES 3167 de mayo 23 de 2002, “Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros”, en la cual se formula la política del Gobierno Nacional en materia de transporte urbano y las estrategias para la realización de la misma. Dentro del documento se plantean acciones para todas las ciudades y se subdividen de acuerdo con su población. Para las ciudades que tienen entre 250.000 y 600.000 habitantes se estableció la necesidad de efectuar estudios de preinversión, con el fin de determinar los proyectos que permitieran desarrollar sistemas de movilidad sostenibles para ellas. Estos estudios determinaron que las ciudades denominadas intermedias, tenían problemas similares a los de las grandes ciudades como la mala prestación del servicio de transporte público, falta de cobertura, la escasa o nula integración, ineficiente articulación y una mala estructura empresarial. Por ello se determinó la necesidad de definir una estrategia con el objeto de mejorar el servicio y desarrollar una política integral. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013)

Posteriormente, el documento CONPES 3833 de 2015 “Seguimiento a los Sistemas de Transporte Público (SITM-SETP). Ajustes del Perfil de Aportes y Recomposición de Componentes” establece dentro del aspecto de financiamiento que:

Es importante señalar que en el caso que se requiera reprogramar nuevamente las vigencias futuras de cualquiera de los sistemas de transporte público cofinanciados por la nación, no se requerirá de un nuevo documento CONPES, siempre y cuando: 1) no se incremente el valor presente de los aportes en cada uno de los proyectos, y 2) dicha modificación no implique

cambios sustanciales en el plan de obras respecto de lo contemplado en el documento CONPES del respectivo sistema. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2015)

A continuación, en la Tabla 1, se presenta la propuesta de reprogramación:

Tabla 1

Marco general de mediano plazo propuesto en pesos corrientes

Programa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
SITM	143.991.186.748	66.462.283.061	42.431.204.741	87.546.280.828	80.368.774.134	80.753.378.264	55.474.223.790
SITM - Valle de							
Aburrá	44.136.614.762	-	-	32.781.810.000	37.286.338.958	48.319.622.825	47.824.900.297
SITM – Cali	69.835.221.986	66.462.283.061	42.431.204.741	20.381.283.463	31.489.082.951	32.433.755.439	-
SITM – Bucaramanga	30.019.350.000	-	-	34.383.187.365	11.593.352.225	-	7.649.323.493
SETP	194.947.000.000	245.497.000.000	295.284.000.000	162.453.719.171	169.631.225.866	168.745.842.209	40.049.476.096
SETP – Valledupar	37.291.000.000	35.590.000.000	39.958.000.000	23.161.939.794	23.856.797.988	24.572.501.929	-
SETP – Sincelejo	13.143.000.000	12.508.000.000	14.082.000.000	21.569.349.932	22.216.430.430	22.882.923.345	-
SETP - Santa Marta	51.599.000.000	49.107.000.000	55.289.000.000	13.889.845.964	44.139.796.453	46.810.641.618	-
SETP – Popayán	-	38.474.000.000	43.317.000.000	17.147.468.882	17.050.329.109	23.432.986.501	24.135.976.096
SETP – Pasto	34.545.000.000	32.877.000.000	37.015.000.000	29.263.229.060	-	-	-
SETP – Montería	18.789.000.000	13.263.000.000	19.032.000.000	28.143.941.225	28.988.259.461	-	-
SETP – Armenia	31.534.000.000	30.011.000.000	33.789.000.000	-	13.028.869.406	13.419.735.488	-
SETP – Neiva	8.046.000.000	33.767.000.000	52.802.000.000	29.267.764.314	20.350.743.020	37.627.053.329	15.913.500.000
TOTAL	338.938.186.748	311.959.283.061	337.715.204.741	250.000.000.000	250.000.000.000	249.488.220.473	95.523.699.886

Fuente: Documento Conpes 3833 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2015)

Abordada la aproximación conceptual del Sistema Estratégico de Transporte Público, y los CONPES 3167 de 2002 y 3756 de 2013, se resalta que a partir de los estudios técnicos y financieros realizados en temas de movilidad en la ciudad de Neiva, se determinó que el SETP se podría convertir en una herramienta clave para el tránsito y transporte de la ciudad; es así como fue adoptado mediante decreto municipal luego de las facultades otorgadas al alcalde de la época (2012-2015) mediante acuerdo expedido por el Concejo Municipal de Neiva como se explicará más adelante.

Según el CONPES 3756 de 2013 establece con relación a dichos estudios que:

(...) en 2006 y 2007 se adelantaron por parte del Municipio y del Departamento Nacional de Planeación (DNP) los estudios para caracterizar la movilidad del Municipio de Neiva; igualmente en el 2008, el DNP realizó el Diseño Conceptual del SETP de Neiva ; y posteriormente, con el fin de establecer los ajustes que se requirieran al componente técnico inicialmente planteado en el año 2008 para la implementación del Sistema, el municipio de Neiva realizó en los años 2011 y 2012 estudios de actualización de los componentes técnicos del SETP. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, p. 7, 8)

Dentro del documento en mención pueden encontrarse las principales características del Sistema, los beneficios, inversiones, planes de acción, entre otros elementos que operan como hoja de ruta en la implementación del mismo, instruyendo de esta forma a la administración municipal de Neiva para la creación del Ente Gestor, como entidad encargada de la ejecución del proyecto del SETP en la ciudad. (TRANSFEDERAL SETP, sf)

El CONPES 3756 de 2013 en cuanto a los costos del proyecto estableció:

El costo estimado del sistema es \$312.991 millones de pesos colombianos de 2012, de los cuales \$252.991 millones son inversión pública destinada a cubrir costos del proyecto y se estiman \$60.000 millones que corresponden a la inversión privada destinada a la adquisición de flota,

sustitución de vehículos viejos, compra, montaje de equipos y software de recaudo³⁷, según el presupuesto presentado en el Cuadro 1.

Los costos por encima del presupuesto global no serán reconocidos por la Nación y los costos adicionales o los sobrecostos que se generen deberán ser asumidos por el Municipio de Neiva. En el Cuadro 1 se presentan las estimaciones de inversión sin incluir los costos de desintegración física de los vehículos, que serán a cargo de los operadores privados.

Tabla 2

Inversión del SETP del Municipio de Neiva.

Inversión Pública	
Ítem	Valor (Millones de pesos de 2012)
Construcción total	\$ 49.404,00
Intercambiador vial Carrera 16 entre Calle 7 y 8	\$ 40.925,00
Intercambiador vial USCO	\$ 31.516,00
Patios y Talleres	\$ 38.356,00
Semaforización	\$ 23.046,00
Rehabilitación incluyendo andenes	\$ 17.974,00
Gestión de Flota	\$ 11.824,00
Urbanismo	\$ 5.348,00
Terminales	\$ 3.350,00
Carril prioritario simple	\$ 2.958,00
CISC (Centros Integrados de Servicio al Ciudadano)	\$ 1.322,00
Andenes	\$ 1.256,00
Peatonalización	\$ 730,00
Gerencia del Proyecto	\$ 10.000,00
Costos Financieros	\$ 14.982,00
Total Inversión Pública	\$ 252.991,00
Inversión Privada Estimada	
Buses, Sistema de Recaudo	\$ 60.000,00
Total Inversión	\$ 312.991,00

Fuente: Unión Temporal Steer Davies Gleave-Akiris. 2008. Diseño Conceptual del Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad de Neiva; y Steer Davies Gleave (2011) Actualización del componente técnico.

(Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, pp. 26, 27)

(...) Teniendo en cuenta la programación de desembolsos presentada en el Cuadro 2, los aportes del Municipio serán respaldados con recursos de regalías petrolíferas directas, el recaudo de impuestos: predial, unificado vehículos automotores, industria y comercio, recursos por derechos de tránsito, crédito y recursos propios. En cualquier caso la proporción de los aportes de la Nación aquí estipulados, no podrán superarse.

Tabla 3

Programación de Aportes CONPES 3756 de 2013

Año	Territoriales (Millones de Pesos de 2012)	Nación	
		(Millones de pesos de 2012)	(Millones de pesos corrientes)
2013	9.000	0.000	0.000
2014	15.500	2.121	2.250
2015	15.500	7.363	8.046
2016	9.000	30.001	33.767
2017	9.000	45.547	52.802
2018	9.000	52.696	62.922
2019	9.000	30.263	37.218
2020	9.000	0.000	0.000
Total	85.000	167.991	

Fuente: (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013)

Conforme con lo establecido en el Plan de Desarrollo del Municipio de Neiva 2012 – 2015 el Municipio gestionará los recursos de cofinanciación para sus aportes al SETP. Además de los aportes presentados en el Cuadro 2, los riesgos financieros y las coberturas estarán en su totalidad a cargo del municipio de Neiva, los cuales deberán aprovisionarse siguiendo la metodología establecida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, pp. 26, 27)

Como resultado de lo anterior, este proyecto fue incorporado en los Planes de Desarrollo del Municipio de Neiva para los períodos 2012-2015 y 2016-2019, formando parte integral del plan de Movilidad en articulación con lo establecido por el Plan Maestro de Espacio Público,

teniendo como finalidad dar cumplimiento en su totalidad a los diferentes ejes de acción del referido sistema, entendidos como operacional, institucional y de infraestructura, los cuales se desarrollaran más adelante para tener una mejor comprensión del tema.

El Decreto 3422 de 2009 establece en su artículo séptimo que el Alcalde de la ciudad donde se implementará el Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP), tiene la competencia de adoptar este sistema mediante acto administrativo, definiendo dentro del mismo los esquemas técnicos, operativos y demás componentes necesarios para su ejecución de conformidad con lo establecido en la citada norma, propendiendo por una movilidad segura, equitativa, integrada, eficiente, accesible, y ambientalmente sostenible en el Municipio y su área de influencia. (Decreto 3422, 2009)

En aras de dar cumplimiento a lo establecido en la disposición señalada anteriormente, el honorable Concejo de Neiva profirió el Acuerdo Municipal N° 034 del 10 de agosto de 2013, otorgando mediante este, unas facultades *“Pro tempore al alcalde municipal para la creación y puesta en marcha de una empresa del orden municipal, que será titular del ente gestor del Sistema Estratégico de Transporte Público SETP del municipio de Neiva y cuya naturaleza será la de una sociedad por acciones simplificadas S.A.S”*.

En ese orden de ideas, Pedro Hernán Suarez Trujillo, alcalde municipal del año 2013, profiere el Decreto 948 del 22 de Agosto de 2013 para adoptar el Sistema estratégico de Transporte Público, decreto que en su artículo primero dispone:

Artículo 1. Adopción: Adóptese el Sistema estratégico de Transporte Público para la ciudad de Neiva de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Decreto 3422 de 2009 y el documento CONPES 3756 del 02 de Agosto de 2013.

Parágrafo Primero: El Sistema estratégico de Transporte Público se implementará y funcionará gradualmente de acuerdo con las especificaciones establecidas en el decreto 3422 del 09 de

septiembre de 2009 y CONPES 3756 del 02 de Agosto de 2013, en el cual se establecen acciones para la circulación, vinculación, operación, integración de las diferentes modalidades de transporte público terrestre, sistema centralizado de recaudo y gradualidad de la entrada en vigencia y declaración de importancia estratégica del SETP en Neiva. (Alcaldía de Neiva, 2013).

En el referido acto administrativo, se acogieron los objetivos del Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva en consonancia con lo establecido en el artículo 3° del Decreto 3422 de 2009, el cual establece:

Artículo 3°. Objetivos de los SETP. Los sistemas estratégicos de transporte público estarán orientados a lograr una movilidad segura, equitativa, integrada, eficiente, accesible y ambientalmente sostenible, en cada una de las ciudades donde se implementen. Para el logro de estos fines, cumplirán con los siguientes objetivos en el radio de acción de cada sistema:

1. Mejorar la cobertura, accesibilidad y conectividad entre los diferentes sectores de la ciudad, periféricos y rurales, garantizando que la totalidad del sistema estratégico sea accesible a la población.
2. Integrar física, operacional y tarifariamente el sistema de transporte público colectivo, bajo un esquema que sea sostenible financieramente.
3. Racionalizar la oferta del servicio de transporte público colectivo.
4. Estructurar, diseñar e implementar una red jerarquizada de rutas o servicios de transporte público según su función y área servida.
5. Consolidar una organización empresarial de conformidad con la ley, para la prestación del servicio en el sistema estratégico de transporte público por parte de los operadores, facilitando el cumplimiento de la programación de servicios y la adecuación de la oferta a las condiciones de la demanda.
6. Adoptar un sistema integrado de recaudo, que permita conectividad, integración, gestión de la información y un eficiente servicio al usuario.

7. Garantizar los mecanismos para la planeación, regulación, control y vigilancia de la operación de transporte y de los niveles de servicio bajo los cuales se ha diseñado el sistema, respondiendo a las necesidades de movilidad en su radio de acción.

8. Implementar un plan de construcción, adecuación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura necesaria para la óptima operación del sistema estratégico de transporte público. (Decreto 3422, 2009)

A efectos de dar cumplimiento a los objetivos formulados previamente, se dispuso en el artículo 4° del Decreto de adopción del SETP en el Municipio de Neiva, la Reorganización del Transporte Público, la cual según el criterio establecido en dicho acto administrativo implica el reordenamiento de la totalidad de las rutas existentes en la ciudad, teniendo en cuenta las necesidades de movilización identificadas mediante estudios técnicos. Estipulando la ejecución de esta actividad de acuerdo con lo previsto en los artículos 10 y 11 del Decreto 3422 de 2009 de manera oficiosa por la Secretaría de Movilidad, con la coordinación técnica del ente gestor, respetando los criterios de equidad y proporcionalidad de las empresas en el mercado actual de transporte público, o en su defecto mediante licitación pública cumpliendo las condiciones señaladas en el estatuto general de contratación de la administración pública.

En vista de la necesidad de crear un ente gestor para el orden territorial que fuera titular del Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva, el Representante Legal del Municipio para el año 2013 previa autorización del Concejo Municipal, procede a realizar la constitución de la Sociedad por Acciones Simplificada denominada SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE NEIVA S.A.S- SETP TRANSFEDERAL S.A.S, condicionando su duración al tiempo que requiera el cumplimiento de su objeto social, especialmente en lo

atinente a la planificación, ejecución, puesta en marcha y desarrollo del Sistema Estratégico de Transporte Público Colectivo –SETP-.

Dentro del marco anteriormente señalado, se facultó a la sociedad en mención llevar a cabo acciones de índole judicial y administrativas, así como de naturaleza civil, comercial y financieras que permitieran el desarrollo de su objeto social, encomendando de esta manera la planeación, construcción, organización y demás labores complementarias para la integración e implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público Colectivo –SETP- del Municipio de Neiva, correspondiendo igualmente la administración de los recursos de las entidades públicas participantes a través de un encargo fiduciario. (Alcaldía de Neiva, 2013).

En todo este proceso se ha requerido la articulación con el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Maestro de Movilidad y el Plan Maestro de Espacio Público, soportando esta afirmación con base en lo estructurado por el Plan de Desarrollo de la Administración Municipal del periodo 2016-2019 adoptado mediante Acuerdo 012 de 2016, enfatizando a continuación la justificación expuesta en el referido documento:

Se requiere formular el plan maestro de movilidad el cual debe estar articulado con el plan maestro de espacio público, entendido como un instrumento de planificación que permite complementar y desarrollar el plan de ordenamiento territorial en cuanto a la ejecución y cumplimiento específico de los objetivos, principios y estrategias de la política de movilidad sostenible; así como la consolidación del sistema de movilidad logística a través de la definición acertada y programática de planes, programas y proyectos que orienten la inversión pública y privada. La ciudad en materia de movilidad, se observa desordenada, no existe un plan regulador, y las inversiones solo buscan atender las necesidades prioritarias, pero se carece del concepto de planeación en el largo plazo.

Es de vital importancia articular el SETP, con el plan maestro de espacio público. Nos falta cultura ciudadana para proteger el espacio público, por ello se requiere adelantar procesos más amplios y de mayor compromiso mediante la divulgación, dado que las normas que deben encausar la cultura ciudadana no son conocidas, ni respetadas; el mayor deterioro se encuentra en los mecanismos de autocontrol y auto regulación de los ciudadanos; no existe apropiación de la normatividad que es regulada por las distintas instancias. (Concejo de Neiva, 2016)

En síntesis de lo expuesto anteriormente, se desarrolla a continuación una línea cronológica de aquellos instrumentos normativos que han contribuido para la adopción del SETP en el Municipio de Neiva:

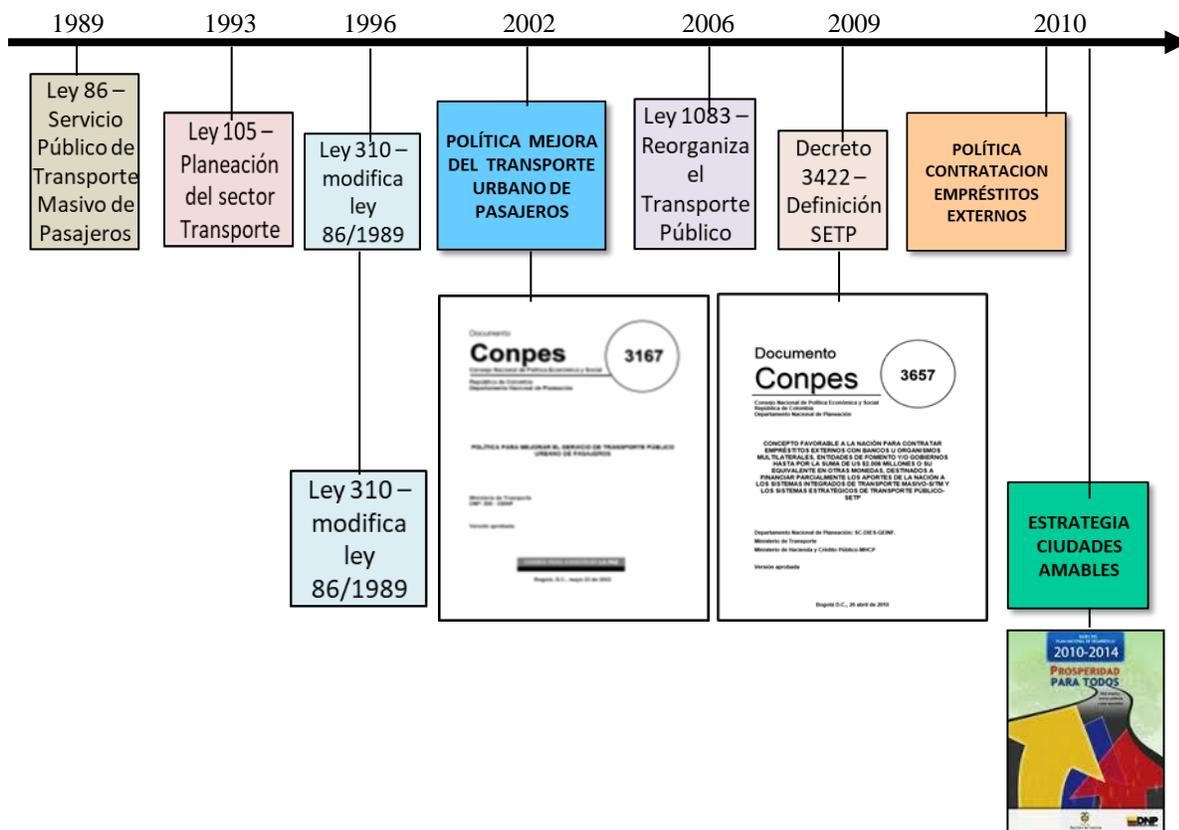


Figura 2: Cronología Normativa Sistema Estratégico de Transporte Público Colombia Hasta el año 2010. Neiva. Fuente: Elaboración Propia.

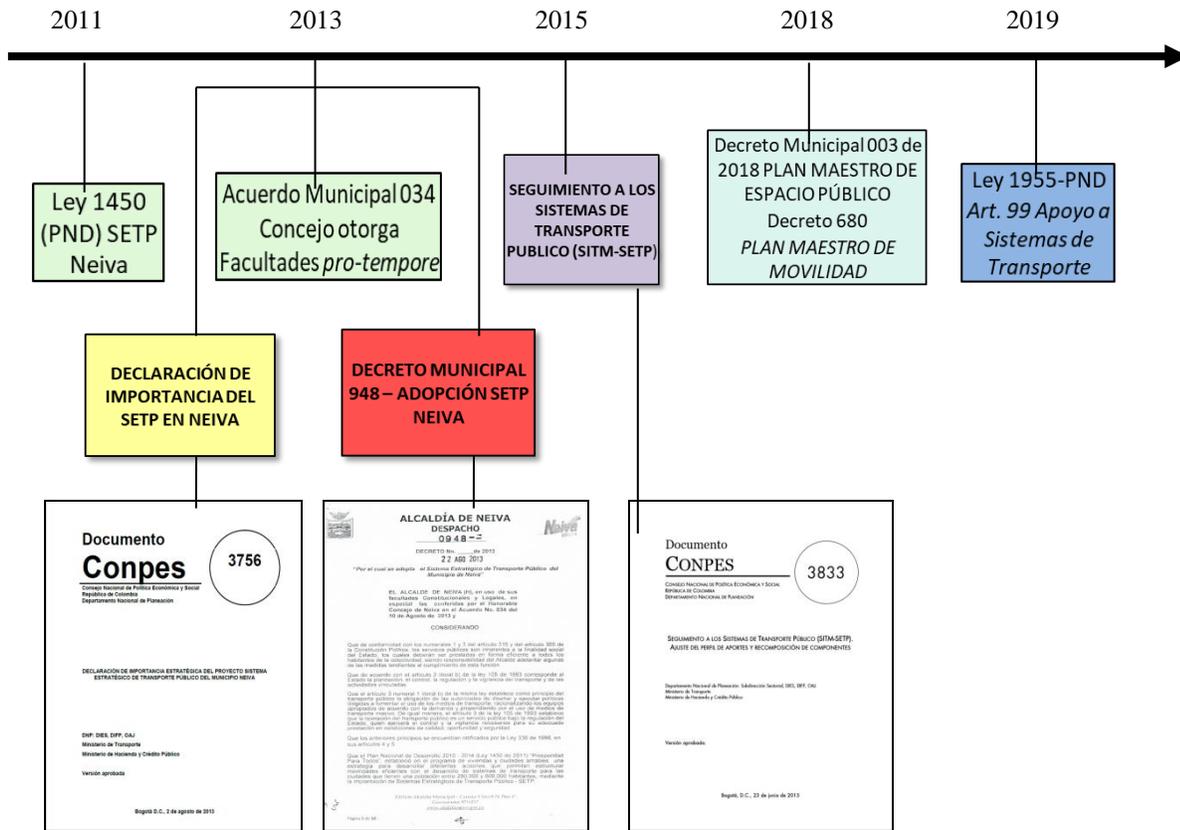


Figura 3: Cronología Normativa Sistema Estratégico de Transporte Público Colombia Hasta el año 2019 - Neiva. Fuente: Elaboración Propia.

Colorario de lo anterior, a continuación se esbozan los principales apartados del Plan Maestro de Movilidad que guardan relación con la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público, estableciendo esencialmente aquellas líneas estratégicas que aportan estos dos instrumentos para mejorar la problemática de movilidad en la ciudad de Neiva.

3.2. Plan Maestro de Movilidad, Plan Maestro de Espacio Público y su relación con el Sistema Estratégico de Transporte Público

La Ley 1083 de 2006 “Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones” estableció en su artículo 1º:

ARTÍCULO 1o. Con el fin de dar prelación a la movilización en modos alternativos de transporte, entendiendo por estos el desplazamiento peatonal, en bicicleta o en otros medios no contaminantes, así como los sistemas de transporte público que funcionen con combustibles limpios, los municipios y distritos que deben adoptar Planes de Ordenamiento Territorial en los términos del literal a) del artículo [9o](#) de la Ley 388 de 1997, formularán y adoptarán Planes de Movilidad según los parámetros de que trata la presente ley. (Ley 1083, 2006)

Posteriormente, este artículo es modificado por el artículo 96 de la Ley 1955 de 2019, quedando como nuevo texto el siguiente:

ARTÍCULO 1o. PLANES DE MOVILIDAD SOSTENIBLE Y SEGURA PARA MUNICIPIOS, DISTRITOS Y ÁREAS METROPOLITANAS. <Artículo modificado por el artículo [96](#) de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Los municipios y distritos que deben adoptar planes de ordenamiento territorial en los términos del literal a) del artículo [9o](#) de la Ley 388 de 1997, formularán, adoptarán y ejecutarán planes de movilidad. Los planes de movilidad sostenible y segura darán prelación a los medios de transporte no motorizados (peatón y bicicleta) y al transporte público con energéticos y tecnologías de bajas o cero emisiones.

En todo caso, los planes de movilidad deberán determinar objetivos y metas de movilidad sostenible, articulados con los respectivos planes de ordenamiento territorial, cuyo total cumplimiento deberá garantizarse mediante la formulación y ejecución de estrategias, programas y proyectos.

Cualquier municipio que esté fuera de esta obligación podrá formular, adoptar y ejecutar su plan de movilidad en el marco de los objetivos y metas de movilidad sostenible y segura, en especial capitales departamentales, municipios con nodos de comercio exterior, con intensidad turística, o con altos índices de contaminación o siniestralidad. (Ley 1955, 2019)

El artículo 2° de la Ley 1083 de 2006, faculta al alcalde para la adopción del plan de movilidad, mencionando para ello las pautas que deben tenerse en cuenta en lo referente a esta labor:

Los Alcaldes de los municipios y distritos de que trata el artículo anterior tendrán un plazo de dos (2) años contados a partir de la promulgación de la presente ley, para adoptar mediante Decreto los Planes de Movilidad en concordancia con el nivel de prevalencia de las normas del respectivo Plan de Ordenamiento Territorial. Los Planes de Movilidad deberán:

- a) Identificar los componentes relacionados con la movilidad, incluidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, tales como los sistemas de transporte público, la estructura vial, red de ciclorrutas, la circulación peatonal y otros modos alternativos de transporte;
- b) Articular los sistemas de movilidad con la estructura urbana propuesta en el Plan de Ordenamiento Territorial. En especial, se debe diseñar una red peatonal y de ciclorrutas que complemente el sistema de transporte, y articule las zonas de producción, los equipamientos urbanos, las zonas de recreación y las zonas residenciales de las ciudades propuestas en el Plan de Ordenamiento Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial elaborará los estándares nacionales para el desarrollo de vivienda, equipamientos y espacios públicos necesarios para dicha articulación.

La articulación de la red peatonal con los distintos modos de transporte, deberá diseñarse de acuerdo con las normas vigentes de accesibilidad;

- c) Reorganizar las rutas de transporte público y tráfico sobre ejes viales que permitan incrementar la movilidad y bajar los niveles de contaminación;
- d) Crear zonas sin tráfico vehicular, las cuales serán áreas del territorio distrital o municipal, a las cuales únicamente podrán acceder quienes se desplacen a pie, en bicicleta, o en otros medios no contaminantes. Para dar cumplimiento a lo anterior, podrán habilitar vías ya existentes para el

tránsito en los referidos modos alternativos de transporte, siempre y cuando se haga respetando las condiciones de seguridad en el tránsito de peatones y ciclistas;

e) Crear zonas de emisiones bajas, a las cuales únicamente podrán acceder quienes se desplacen a pie, en bicicleta o en otro medio no contaminante, así como en vehículos de transporte público de pasajeros siempre y cuando este se ajuste a todas las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes, y funcione con combustibles limpios;

f) Incorporar un Plan Maestro de Parquaderos, el cual deberá constituirse en una herramienta adicional para fomentar los desplazamientos en modos alternativos de transporte. (Ley 1083, 2006).

Con relación al Sistema Estratégico de Transporte Público, el Documento CONPES 3756 de 2013 establece:

(...) Como resultado de estas políticas y estudios, se definió el proyecto SETP de Neiva, el cual será construido entre los años 2014 y 2017, y *debe formar parte integral del Plan de movilidad del Municipio, que desarrollará la Administración Municipal*. El Sistema se orienta a la ejecución de tres acciones: operacionales, institucionales y de infraestructura. Lo anterior supone por lo tanto que las inversiones que se realicen en el SETP, tienen la posibilidad de cubrir necesidades insatisfechas y en especial atender poblaciones con menos recursos para su movilización.

En conclusión, las obras del SETP de Neiva reportarán un beneficio social a la población, lo que las constituye en una obra de inversión social importante para el desarrollo de la Ciudad, que por sus características y por la especial protección estatal que de acuerdo con el artículo 4° de la Ley 336 de 1996 debe brindarle el Estado se considera de importancia estratégica para el País, siendo importante señalar que el Proyecto cuenta con el aval fiscal del Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013)

Para el 13 de febrero de 2016, el medio de comunicación escrito La Nación publica en su página web un artículo llamado “*Adjudicado Plan de Movilidad para Neiva*” mencionando al respecto:

El gerente del Sistema Estratégico de Transporte Público (Sept), Josué Benavides Vanegas, confirmó la adjudicación del contrato para la elaboración del Plan de Movilidad para Neiva, que generará desarrollo y fortalecerá la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial.

“Ya estuvimos hablando con el contratista, y de manera inmediata va a empezar un trabajo previo de recolección de datos. La otra semana vamos a estar concentrados en sacar la interventoría del Plan Maestro de Movilidad para que puedan iniciar a tiempo”, indicó Benavides Vanegas.

El Plan de Movilidad, adjudicado ayer al Consorcio Plan Movilidad de Neiva 2015 por un valor aproximado a los \$1.095 millones de pesos, permitirá entre otras cosas, identificar los componentes relacionados con la estructura vial, articular los sistemas de movilidad con la estructura urbana propuesta en el POT, reorganizar las rutas de transporte público y tráfico vial, así como incorporar un plan maestro de parqueaderos, la red de ciclorrutas y la circulación peatonal.

“Al final de año yo creo que contaremos con el Plan Maestro de Movilidad, y la idea es tener una licitación para la estructuración técnico legal y financiera que tanto la necesita el Sistema de Transporte Público”, precisó el gerente.

Desde el 2009, para la reformulación del POT, se necesitó un Plan Maestro de Movilidad, y sólo hasta la actual administración se pudo concretar. “Esperamos que traiga mucho desarrollo, modernización, organización, inclusión y mejor calidad de vida de vida para los neivanos”.

(Diario La Nación, 2016)

En sintonía con el panorama presentado, a través del contrato de consultoría No. 005 de 2016 se realizó la formulación del Plan Maestro de Movilidad, definiendo dentro de su alcance *caracterizar en forma estratégica* la movilidad actual a partir de los componentes físicos,

funcionales e institucionales, al igual que cuantificar y cualificar desde la información disponible y desde la información primaria, la demanda de transporte actual y futura, de tal manera que permitiera la formulación de una política enfocada a un desarrollo integrado del sistema de transporte, capaz de satisfacer de forma equilibrada la demanda de movilidad de distintas áreas; y paralelamente, favorecer un modelo territorial deseable con criterios ambientales y de accesibilidad sostenibles, conceptos que fueron desarrollados en el estudio técnico realizado por el Consorcio "Plan Maestro de Movilidad Neiva 2015". (Escobar G., 2018)

Dentro del alcance del Plan Maestro de Movilidad se establece para su formulación tener en cuenta las diferentes variables asociadas a la movilidad, estudiando para ello de forma multidisciplinar y transversal las áreas que se observan en las siguientes tablas:

Tabla 4

Áreas de Estudio para la formulación de un Plan Maestro de Movilidad,

Movilidad y Transportes**Urbanismo****Socio – Económico****Ambientales**

<ul style="list-style-type: none"> • Vehículo Privado • Reducción de efectos de congestión. • Disminución de la dependencia del modo. • Estacionamiento racional. • Transporte Público • Reducción de tiempo de viaje • Cobertura del servicio - Eficiencia Tarifaria • Aumento de la Seguridad Vial • Reducción de accidentes. • Mejor convivencia entre modos 	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios Públicos • Menor ocupación de espacios • Mayor atractivo para los habitantes • Protección del patrimonio y del atractivo turístico. • Homogeneización del Territorio • Rotura de Barreras Urbanas • Mitigación del efecto de marginabilidad urbana • Integración de la movilidad en las políticas urbanísticas. • Desarrollos urbanos racionales. • Pérdida de la importancia del vehículo privado en el diseño urbano 	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la movilidad • Accesibilidad universal a todos • Cobertura universal • Reducción de gastos • Reducción de consumos • Reducción de costes de las externalidades del transporte • Salud • Pautas saludables de movilidad • Entornos urbanos más limpios 	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo de energía • Reducción de consumos de energía no renovables • Uso de modos energéticamente eficiente • Fomento de energías renovables • Reducción de la contaminación • Acústica • Atmosférica
---	---	--	--

Fuente: Presentación Plan Maestro de Movilidad, p. 4.

Así mismo, el diagnóstico establecido en la fase de formulación del Plan Maestro de Movilidad de Neiva se puede observar dentro del siguiente esquema:

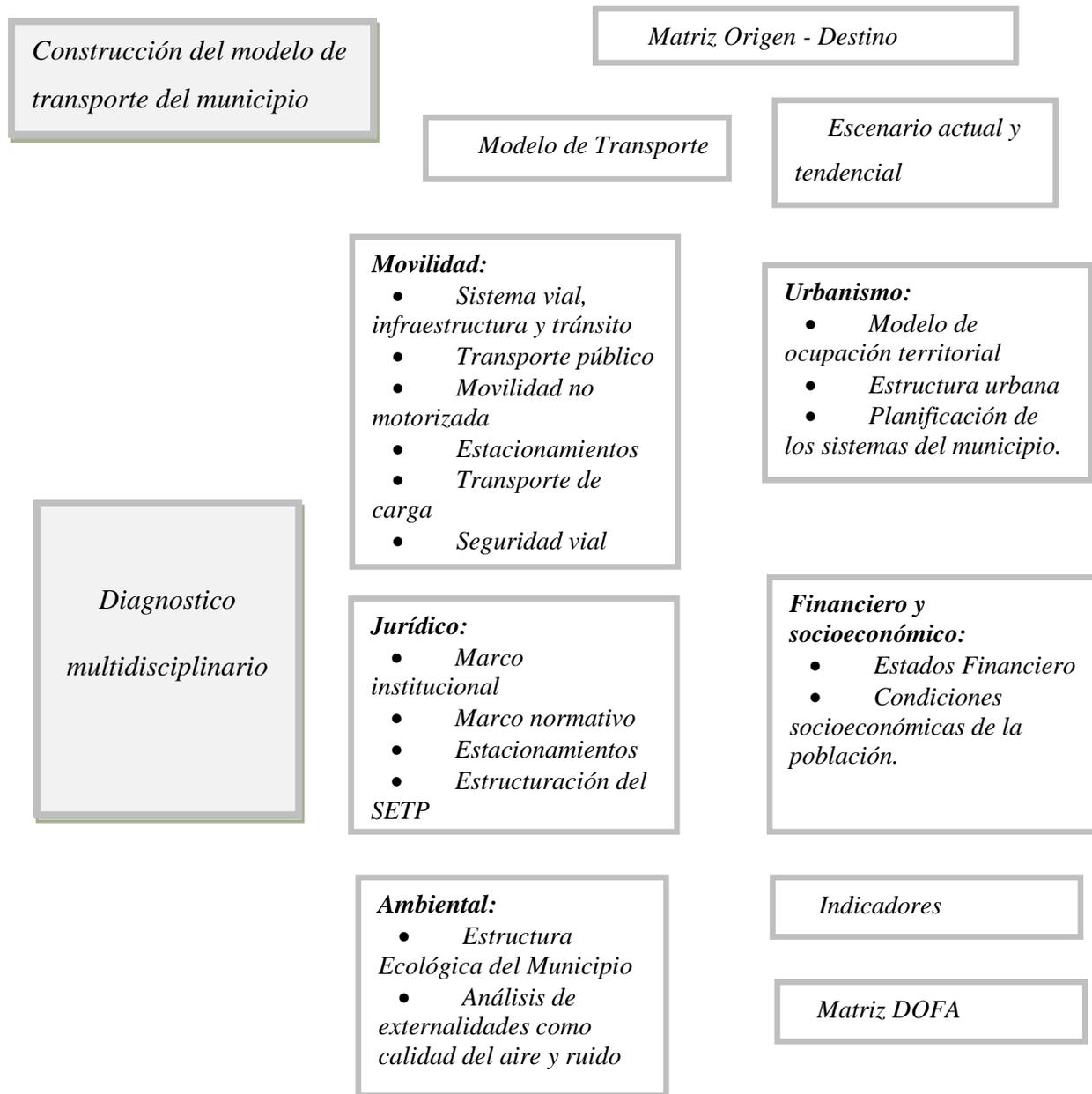


Figura 4: Diagnóstico – Fase para la formulación del PMM de Neiva, Fuente: Presentación Plan Maestro de Movilidad, p.10.

Finalizada la ejecución del contrato de consultoría y teniendo en cuenta la custodia que ejercía el SETP sobre los productos que surgieron como resultado de la ejecución del referido

contrato, la entidad en mención realizó la entrega de los mismos para el 08 de Octubre de 2018, a efectos de que la Administración Municipal llevara a cabo la adopción del Plan Maestro de Movilidad de la ciudad.

Mediante Decreto Municipal 680 del 28 de diciembre de 2018, el alcalde de Neiva Rodrigo Armando Lara Sánchez, adopta el Plan Maestro de Movilidad, aprobado de forma previa por la Secretaría de Movilidad, Planeación Municipal y el SETP, estableciendo en el artículo segundo la política de movilidad:

La política de movilidad, denominada "Neiva accesible y segura", busca garantizar la priorización de los desplazamientos en modos no motorizados, como el modo a pie y la bicicleta, seguido, en su orden, del transporte público colectivo, del individual y el realizado en vehículo particular, con base en los principios de sostenibilidad del desarrollo urbana, de menores cargas de gases contaminantes y de reducción de la vulnerabilidad a la siniestralidad vial.

La movilidad en el municipio debe garantizar el acceso a todos los segmentos de la población del municipio, sin exclusión debidas a las condiciones físicas, económicas y sociales. Esto significa que, todos los habitantes del municipio deberán contar con acceso a las diferentes formas de movilidad disponibles en el municipio, especialmente al transporte público colectivo, para así acceder a las diferentes actividades localizadas en el territorio. (Decreto Municipal 680, 2018, art.2)

Con relación al transporte público colectivo, el artículo sexto del Decreto Municipal 680 de 2018 establece una serie de acciones para el fortalecimiento de este tipo de transporte, teniendo como finalidad brindar mejores condiciones de cobertura y operación al servicio, disponiendo algunos ejes estructurantes dentro de los cuales se fijan la adecuación de carriles preferenciales para ayudar a mejorar las velocidades en el recorrido del sistema, complementados con servicios de escala menor como la generación de paraderos para que los usuarios accedan de manera segura y confortable al sistema, la infraestructura rígida de andenes

que proteja al peatón, la intermodalidad la cual favorece el intercambio modal entre los modos no motorizados, especialmente la bicicleta, y el transporte público, dotado de ciclo parqueaderos en los paraderos, entre otros. (Decreto Municipal 680, 2018)

Los productos del plan maestro de movilidad reflejan la importancia de estructurar un sistema de movilidad que permita la accesibilidad al sector urbano en el municipio de Neiva, sin dejar a un lado el sector rural, de tal manera que contribuyan al desarrollo de la Ciudad. Para la estructuración de los insumos contenidos en el Plan Maestro de Movilidad, se apreciaron los índices de la densidad poblacional a efectos de contribuir al fortalecimiento del sistema de transporte público colectivo teniendo en cuenta los proyectos de infraestructura urbana que fueran viables y pertinentes técnica, política y financieramente para la planificación estratégica del sistema de movilidad, concibiendo dentro de ellos la promoción de medios de transporte no convencionales.

La inversión pública en el territorio, la localización espacial de las infraestructuras de distintos tipos y los equipamientos necesarios para la movilidad de la ciudad, son aspectos que para el presente caso se ajustaron dentro del Plan Maestro de Movilidad, siendo importante destacar la importancia de estos para la adecuada implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público en la ciudad de Neiva.

Por su parte, el Plan Maestro de Espacio Público dentro del Capítulo 3 “Sistema de Movilidad y Espacio Público, Políticas, Estrategias y programas” establece en su artículo 54 la importancia de desarrollar a través de programas lo siguiente:

Programas.

1. Adecuar, señalar, promover y consolidar el espacio público para una movilidad sostenible de los diferentes actores de la ciudad, generando sus correspondientes espacios de circulación.

2. Educar y promover en los usuarios de la vía sus respectivos espacios de movilidad en el territorio urbano y regional, así como sus derechos y deberes en el espacio público.
3. *Implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público desde un enfoque de Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible – DOTS como herramienta de organización del transporte público, especialización y caracterización de las vías, y promotor de cultura ciudadana y la intermodalidad.* (Cursiva Propia) (Decreto Municipal 003, 2018, art.54)

El Plan Maestro de Movilidad se compone entonces de ciertos aspectos que permiten la adopción de proyectos estratégicos para garantizar la satisfacción de las necesidades de la comunidad en general, especialmente en lo que concierne a mejorar la movilidad en la ciudad, logrando así una mayor accesibilidad a los servicios e infraestructura dispuestos para el desarrollo urbano, de modo que, la estrecha relación que guarda el PMM y el PMEP con el Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP se fundamente principalmente en la articulación e implementación de aquellas políticas de accesibilidad y movilidad contempladas dentro del Plan de Desarrollo Municipal de las dos últimas administraciones para dar cumplimiento a las demandas y requerimientos de los ciudadanos respecto a la problemática de movilidad que se presenta en la ciudad de Neiva.

3.3. Componentes del Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio de Neiva

Los principales elementos que componen el Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP para la ciudad de Neiva se encuentran establecidos en el documento CONPES 3756 de 2013, para lo cual se realiza el compendio de dicha información a través de la siguiente tabla:

Tabla 5

Componentes del Sistema Estratégico de Transporte Público SETP Neiva.

Operacional	Infraestructura	Institucional
Se llevará a cabo el reordenamiento de la totalidad de las rutas existentes, de acuerdo con la intención de viaje de los usuarios y las necesidades creadas con el desarrollo urbanístico, logrando una mayor accesibilidad y cobertura del 100% de las necesidades de viaje en transporte público colectivo.	Vías: aproximadamente 50.5 km de construcción; 26.2 km de rehabilitación incluyendo andenes, 9.3 Km/Carril prioritario simple, 1.7 Km/Carril prioritario con rehabilitación, andenes 4.2 Km/Andén, 1.4 km de peatonalización. Dos (2) intercambiadores viales: uno en la intersección de la Carrera 16 entre calles 7ª y 8ª y el otro en la intersección de la Carrera 2ª con Avenida 26 USCO. Las restantes vías se encuentran en un nivel de servicio adecuado para la operación del sistema.	El SETP de Neiva desarrollará un nuevo esquema institucional que propenderá por armonizar y mejorar las relaciones entre el sector público y el sector privado prestador del servicio público de transporte de pasajeros, incorporando cuatro nuevos elementos en la operación: i) sistema de recaudo centralizado, ii) sistema de gestión y control flota iii) administrador financiero y iv) asistente tecnológico.
La adquisición, la operación, el mantenimiento y la dotación de equipos se realizarán a través del sector privado, mientras que el sector público realizará la inversión en infraestructura y tendrá a su cargo la planificación, regulación y control del Sistema.	Obras de urbanismo estimado en 58.6 km/carril donde se contempla la construcción de equipamiento urbano como paraderos, canecas y bancas en concreto. Cinco (5) patios/taller (o aquellos que se definan en un estudio operacional de detalle). Cinco (5) terminales de ruta.	El esquema institucional fomenta la participación privada en la prestación del servicio. En este sentido la Secretaría de Movilidad Municipal de Neiva (SM) debe cumplir su rol de control, vigilancia y regulación del transporte de tal forma que se pueda asegurar la implementación del sistema en su jurisdicción, con elementos e instrumentos idóneos, así como el talento humano necesario que permitan asegurar la cobertura y eficiencia del mismo.
Para la entrada en operación del Sistema se han reorganizado las rutas actuales del transporte público de pasajeros, pasando de sesenta y una (61) del sistema actual que se encontraban autorizadas (cincuenta y cinco (55) prestando el servicio de manera activa y seis (6) que actualmente no lo prestan) a treinta y ocho (38) para operación del SETP (Ver Anexo 1) de las cuales treinta y seis (36) son urbanas y dos (2) son sub urbanas. Se suprimen entonces veintitrés (23) rutas del actual sistema con una proyección estimada a quince (15) años dentro de los cuales se espera llegar a un IPK28 de 2,00.	Cuatro (4) CISC (Centros Integrados de Servicio al Ciudadano). Un (1) sistema centralizado de semaforización. Obras de Señalética (incluye señalización horizontal y vertical en sitios de ascenso y descenso de pasajeros, así como la información al usuario).	El Municipio de Neiva realizará las reformas pertinentes en la estructura administrativa de la Secretaría de Movilidad, en aras de la adecuada implementación del Sistema. Así mismo, el Municipio deberá llevar a cabo los estudios específicos para la adopción del esquema institucional más adecuado para la óptima operación del Sistema.
En la etapa preliminar de implementación del Sistema, se realizarán los estudios de detalle que definan la flota definitiva a usar. Adicionalmente, los vehículos deberán contar con los dispositivos de comunicación, control de gestión e ingreso, requeridos para el Sistema de Recaudo Centralizado (SRC) y el Sistema de Gestión y Control de Flota (SGCF).		

Fuente: Elaboración Propia – Información tomada del Documento Conpes No. 3756 de 2013.

En consonancia con lo anterior, se desarrollará en el capítulo quinto un breve recuento de las acciones que se han ejecutado para la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público, puntualizando aquellos avances que de conformidad con los informes pormenorizados presentados por TRANSFEDERAL SETP (Corte 2019), fueron utilizados para realizar un análisis de los aspectos que convergen dentro del desarrollo de esta política pública desde el modelo secuencial y si es del caso, llevar a cabo el seguimiento y/o monitoreo de la misma para identificar aquellas externalidades y/o factores que puedan afectar el correcto funcionamiento del Sistema objeto de estudio con la finalidad de aplicar las medidas correctivas a que haya lugar según la información obtenida a través de los métodos de recolección aplicados a los actores sociales que han sido considerados de gran importancia para la presente investigación.

Capítulo IV: El Mototaxismo y el Sistema de Transporte Público en la Ciudad de Neiva

Existen múltiples posturas respecto a la actividad informal denominada mototaxismo, destacando para la presente investigación, dos enfoques que explican el fenómeno de la informalidad; el enfoque estructuralista establece que: “este fenómeno enmarca la teoría de la demanda de trabajo, explicando que la informalidad surge debido al escaso desarrollo del sector moderno de la economía, el cual no alcanza a absorber la mano de obra disponible.” (Uribe, Ortiz, & Castro, 2006, p. 215)

El enfoque institucionalista, plantea desde la perspectiva microeconómica que la informalidad es producto de una decisión del individuo, dado que este realiza el cálculo entre los costos de desarrollar determinada actividad productiva bajo los requerimientos legislativos e impositivos, con los beneficios de su actividad por fuera de ese marco legal. (p. 215)

El mototaxismo puede definirse como aquella actividad de transporte informal que consiste en trasladar y/o movilizar una persona en una motocicleta no habilitada para la prestación de un servicio de transporte público, a cambio de una contraprestación económica cuyo monto es inferior a las tarifas establecidas para el servicio de transporte público individual de pasajeros taxi.

Los dos enfoques propuestos inicialmente respecto a la variable cualitativa (informalidad) que caracteriza esta alternativa de transporte, se enmarcan dentro de los múltiples conceptos y/o puntos de vista que se han desarrollado a lo largo de la historia del mototaxismo, precisando al respecto que, para la ciudad de Neiva la informalidad en el trimestre móvil de Mayo a Julio del

2018 fue del 54,5 %, entre los cuales se encuentra el fenómeno del mototaxismo ligado a los problemas de seguridad pública, principalmente por el empleo de motocicletas para cometer actos delictivos. (Alcaldía de Neiva, 2018)

Así mismo, esta actividad informal ha sido tomada como una opción puerta a puerta, facilitando el acceso a dicha modalidad de transporte, diferenciándose por este aspecto del servicio de transporte público colectivo, el cual debe cumplir con el sistema de rutas establecido.

Al respecto (Sánchez Jabba, 2011) menciona que:

Durante la última década en muchas ciudades de Colombia, especialmente en la Costa Caribe, el mototaxi se ha convertido en el principal medio de transporte público para la población e incluso ha llegado a constituir la más importante actividad económica informal. Se trata de un fenómeno social que abarca distintos componentes esenciales para el desarrollo económico, haciendo imperativo el diseño e implementación de políticas públicas que reflejen una comprensión del mismo y por ende una respuesta eficaz a una problemática social que se ha salido de control, y se ha caracterizado por entrar en conflicto con la normatividad vigente y los medios de transporte formales. (p. 1)

La facilidad en la adquisición de motocicletas y la escases de oportunidades formales de trabajo, constituyen dos causas que caracterizan el incremento de esta actividad, trayendo consigo dos externalidades negativas; la primera es la afectación que causa este fenómeno al sistema de transporte público y la segunda externalidad es aquella que conlleva a generar riesgos en materia de salud y seguridad para el conductor y pasajeros.

4.1. Postura de la Corte Constitucional frente a la actividad del Mototaxismo

Sin abordar exhaustivamente los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto a la actividad informal objeto del presente Capítulo, se realiza a continuación una síntesis de algunas de las sentencias que han desarrollado este tema.

4.1.1. Sentencia T-1172 de 2003

En esta providencia la Corte Constitucional indica que el actor solicita la protección a sus derechos, ya que considera que al no expedirse un concepto favorable sobre la utilización de mototaxi como servicio público de transporte, se le vulneran sus derechos al trabajo, libre desarrollo de la personalidad y libre asociación, considerando al respecto lo siguiente:

La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que el núcleo esencial del derecho al trabajo, prescribe que éste reside en “la libertad para seleccionarlo, por lo que, salvo las restricciones legales, consiste en la realización de una actividad libremente escogida por la persona dedicando a ella su esfuerzo intelectual o material, sin que puedan impedírsele los particulares ni el Estado a quien, por el contrario, le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía.” (Sentencia C-107, 2002)

Al respecto en la Sentencia T-1015 de 1999 del M.P. Carlos Gaviria Díaz:

“La Constitución Política garantiza el derecho al trabajo desde su Preámbulo, y lo reconoce como valor fundante y fin esencial del Estado (arts. 1º, 2º, 25 y 26 CP). De cualquier manera, esta Corporación ha enfatizado que no es un derecho absoluto y que está limitado por la legalidad, de manera que no es posible invocarlo en defensa de labores ilícitas o prohibidas o, en ocasiones, sin el lleno de los requisitos o licencias necesarios para ciertas actividades.”

Para la Sala, es claro que el derecho al trabajo debe estar sujeto a las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico y el Estado de Derecho, para poder ejercerse sin entrar en litigios con el interés general que prevalece sobre el particular.

(...) De otro lado, el concepto jurídico emitido al actor por la Secretaria de Tránsito Municipal como respuesta a su petición, se fundamenta en el concepto solicitado por éste al Ministerio de

Transporte del 7 de enero de 2003, donde argumenta su respuesta en el Código Nacional de Transito Ley 769 de 2002 artículo 2, define el vehículo de servicio público como: “Vehículo automotor homologado, destinado al transporte de pasajeros, carga o ambos por las vías de uso público mediante el cobro de una tarifa, porte, flete o pasaje.” Y adiciona que las motocicletas son vehículos automotores no homologados para prestar servicio público, en consecuencia, no es viable la prestación de dicho servicio en esta clase de vehículos.

Además, si el actor mediante esta acción pretende que se le otorgue la personería jurídica a la Asociación o el permiso de funcionamiento del servicio público de mototaxi, no es el mecanismo adecuado, ya que escapa de la competencia del juez de tutela ordenar al Alcalde demandado, emitir un concepto favorable autorizando el funcionamiento de un medio de transporte (mototaxi) que aún no ha sido reglamentado. Una orden de esa naturaleza, implicaría invadir la órbita de otra autoridad. (Sentencia T-1172, 2003)

4.1.2. Sentencia C-408 de 2004

Este pronunciamiento hace referencia indirectamente al tema objeto del presente capítulo, al abordar los requisitos legales para la prestación del servicio público de transporte de conformidad con lo siguiente:

Según se deduce de los argumentos de la demanda, de la intervención del Ministerio de Transporte y del concepto del señor Procurador General de la Nación, el problema jurídico que se plantea en el asunto sub examine, es si la decisión del legislador de elevar a causal de suspensión e incluso de cancelación de la licencia de conducción el hecho de prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares, así como la prohibición de cambio de clase o de servicio de un vehículo, constituyen una violación a la libertad económica y libertad de empresa, con la consecuente limitación del derecho al trabajo.

Corresponde a la Corte establecer, sí en efecto las disposiciones acusadas restringen los derechos constitucionales aludidos, o si por el contrario, las normas cuestionadas resultan razonables en atención a la finalidad que compete al Estado en la prestación de los servicios públicos.

Frente a esto la Corte Constitucional menciona que:

Autorizar la prestación del servicio público de transporte sin el cumplimiento de los requisitos legales, no sólo constituiría una inaceptable falencia del Estado en perjuicio de la comunidad, sino que sería avalar la violación del derecho a la igualdad de quienes en cumplimiento de claras normas legales obtienen las habilitaciones y permisos requeridos para la prestación eficiente del servicio público de transporte.

Finalmente, concluye la Corte Constitucional que las disposiciones acusadas lejos de vulnerar el ordenamiento superior, le dan pleno desarrollo, pues a través de una adecuada organización del servicio público de transporte terrestre, se busca garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, así como propender por la protección a la vida de todas las personas residentes en Colombia, a través de la sanción a las infracciones al Código Nacional de Tránsito Terrestre cuando a ello haya lugar. (Sentencia C-408, 2004)

4.1.3. Auto A-204 de 2018

El señor Antonio Eduardo Bohórquez Collazos considera que el legislador incurrió en una omisión legislativa al abstenerse a regular la actividad del moto-taxismo como servicio de transporte público, de cara a las normas demandadas contenidas en el Código Nacional de Tránsito, a pesar de tratarse de una actividad que se ha desarrollado durante más de 20 años. Así las cosas, la Corte indica que:

(...) la consideración del accionante frente a la ausencia de legislación respecto de los mototaxistas o moto - trabajadores como actores de la movilidad, no implica que de las normas acusadas desprenda un contenido inconstitucional. No es posible concluir que el legislador haya incurrido en una omisión legislativa relativa en el Código Nacional de Tránsito, concretamente en

las normas acusadas, pues aunque se puede ver que la demanda versa sobre un tema relacionado con la movilidad, definitivamente la reglamentación de esta actividad es una materia diferente que en opinión de este despacho no es susceptible de comparación con las normas acusadas. Se reitera entonces que lo que se observa es una omisión legislativa absoluta respecto del moto - trabajo o mototaxismo y, como se dijo en la etapa de inadmisión, este fenómeno le quita la competencia a esta Corporación para pronunciarse al respecto en aras de preservar el principio democrático.

(...) a pesar del esfuerzo por demostrar la importancia de regular la actividad del moto-taxismo, se quedó en afirmaciones de contenido genérico y subjetivo, con lo cual no llega a construir un cargo de violación, en la medida que las normas acusadas se refieren a apartes del Código Nacional de Tránsito en las cuales se establecen las reglas generales respecto de circulación de vehículos y personas, sin que aludan a una actividad de servicio de transporte público, por lo que no es posible tomarlas como un extremo de comparación objetivo de cara a una eventual omisión relativa del legislador. (Auto A-204 , 2018)

En concordancia con lo anterior, la postura de la Corte Constitucional respalda de conformidad con los numerales 1 y 2 del art. 315 de la carta política, la función que tienen los alcaldes de velar por el cumplimiento de la Ley, considerando que la prestación del servicio de transporte (mototaxismo) es una actividad riesgosa, sujeta a la vigilancia y control del Estado, la cual, en Colombia no está permitida por el tipo de vehículo que se utiliza y las condiciones de inseguridad que presenta el mismo.

4.2. El Mototaxismo en la ciudad de Neiva

El panorama que describe la problemática ocasionada por este fenómeno se representa a través de los siguientes registros periodísticos que se han publicado desde hace más de cuatro años, así:

Para el 11 de enero de 2015, el Diario del Huila publicó un artículo denominado “*Mototaxismo en Neiva, un negocio que mueve \$2.700 millones al mes*”, indicando al respecto lo siguiente:

Las cuentas son claras y contundentes. La Secretaría de Movilidad de Neiva indica que son cerca de tres mil los vehículos que están dedicados al ilegal negocio del mototaxismo en la ciudad capital.

Lo que se sabe es que, en promedio, cada uno gana 30.000 pesos al día -que es el equivalente a 15 carreras de dos mil pesos- es decir que los tres mil mototaxistas de Neiva mueven cerca de 90 millones de pesos al día. Y si esta cifra se multiplica por los 30 días, da como resultado que la ilegal actividad mueve al mes, sólo en Neiva, la no despreciable suma de 2700 millones de pesos. Esto explica por qué el mototaxismo sigue creciendo en Neiva y en todo el país, convirtiéndose en uno de los negocios ilegales más lucrativos, donde ya hay personas adineradas invirtiendo en motos y alquilándolas, pese a la tajante prohibición y a la implícita ilegalidad de estos vehículos como medio de transporte público.

(...) Pero además el usuario que más utiliza el servicio del mototaxismo es de estrato bajo, el que vive en la periferia y en barrios o asentamientos donde el transporte público no llega.

Entonces el mototaxismo se convierte en una solución para este segmento de la sociedad, en la eficacia de un servicio que se presta puerta a puerta, a bajo costo, en forma rápida, aunque poco segura, esto último un tema que definitivamente no preocupa a quienes utilizan a diario el servicio.

En este artículo el Diario del Huila, argumenta que la actividad informal denominada mototaxismo no podría legalizarse con base en las siguientes razones:

El vehículo denominado motocicleta de acuerdo con el Código Nacional de Tránsito y Transporte no se encuentra homologado para prestar el servicio público de pasajeros.

La Ley 769 de 2002 establece sanciones para el conductor de una motocicleta por prestar un servicio no autorizado, que va desde la multa, inmovilización del vehículo y suspensión o cancelación de la licencia de conducción.

Recientemente el Gobierno Nacional con el ánimo de ayudar a las autoridades locales a erradicar la prestación del servicio público con este tipo de vehículo, expidió el Decreto 2961 de 2006, el cual faculta a los municipios o distritos para restringir la circulación de las motocicletas con acompañante o parrillero donde se presenta la prestación ilegal del servicio público de pasajeros.

Así mismo el decreto prevé una presunción de hecho cuando el conductor o propietario de una motocicleta circula con acompañante o parrillero dentro de las zonas y horarios objeto de prohibición, lo cual conlleva a aplicar la sanción prevista en la Ley 769 de 2002. La disposición nacional no hizo otra cosa que recordarle a las autoridades locales que el servicio público en motocicletas es ilegal y por lo tanto se debe erradicar, para lo cual les facilitó el medio de prueba para determinar el servicio no autorizado. (Diario del Huila, 2015)

Seguidamente, el 10 de Marzo de 2015 el diario la Nación publicó artículo denominado “La rebelión de los mototaxistas”, citando al respecto lo siguiente:

Mototaxistas denunciaron que ya no se seguirán escondiendo como ‘ratas’ en Neiva por cuenta de los intensos operativos de los agentes de tránsito que hacen cumplir el Decreto 080 de 2015, que genera una serie de restricciones para los conductores de estos vehículos.

Cuatro personas se encadenaron frente a la Catedral Inmaculada de Neiva para rechazar la medida y evidenciar la difícil situación de las familias que sobreviven de esta actividad. Sus compañeros recorrieron las principales calles del centro de la ciudad y luego se estacionaron frente a la iglesia para apoyar a los “crucificados por la Alcaldía de Neiva”, según las declaraciones obtenidas por LA NACIÓN.

Inicialmente el Decreto 080, que empezó a regir desde el 1 de marzo a las 00:00 horas, solo permitía que las personas que fueran las propietarias de la moto podían llevar parrillero sin

inconvenientes legales. Pero el Gobierno Municipal analizó más a fondo el tema y afirmó que lo modificará para no perjudicar a las familias que utilizan a diario este medio de transporte.

Respecto al balance de los disturbios se indicó: La Secretaría de Movilidad informó que fueron inmovilizadas diez motocicletas, se presentaron tres incidentes con la Fuerza Pública y se necesitaron policías motorizados para recuperar la movilidad en el centro de Neiva. “Seguiremos las acciones de control porque el mototaxismo es una actividad que debemos enfrentar, no porque queramos, es una determinación nacional”. (Diario La Nación, 2015)

Para el 05 de Febrero de 2015, el diario el Tiempo, publicó un artículo llamado “*El mototaxismo tiene en jaque al transporte legal en 9 ciudades*” mencionando para el caso de Neiva lo siguiente:

En la capital del Huila se libra un pulso fuerte entre el Alcalde y los mototaxistas. “Mi deber constitucional es proteger el transporte organizado. El mototaxismo es informal y no es posible permitirlo en nuestra ciudad”, dice el alcalde de Neiva, Pedro Hernán Suárez.

“El mototaxismo tiene en la quiebra a los propietarios de los microbuses, y si ese fenómeno no es controlado por las autoridades, en unos cuantos años terminará por acabar con el transporte de pasajeros de Neiva”, afirmó Armando Cuéllar, gerente de Coomotor, una de las empresas tradicionales de la capital del Huila. Los empresarios de estas ciudades reportan que el número de pasajeros viene en una vertiginosa caída.

(...) Para proteger la estabilidad del transporte legal, las alcaldías de algunas de las ciudades más afectadas por el fenómeno han expedido nuevos decretos para ejercer controles más drásticos del mototaxismo.

Las restricciones más recientes se generaron en Valledupar y Neiva, lo que ha causado protestas en ambas ciudades.

En Neiva, la Administración emitió un decreto que ordena, desde el primero de marzo, que únicamente el dueño o propietario de la motocicleta podrá llevar parrillero. Quien no sea dueño y

lleve acompañante será sancionado con una multa de 15 salarios mínimos diarios. El Alcalde aclaró que la medida no autoriza a los propietarios de motos a ejercer labores de mototaxista. (Diario el Tiempo, 2015)

El 27 de Febrero de 2016 La Nación informó a través de un artículo denominado “Mintransporte estudiará problemática por mototaxismo en Neiva”, lo siguiente:

Neiva será una de las nueve ciudades de Colombia en las que se realizará un estudio socioeconómico sobre el mototaxismo. Una firma de consultoría contratada por el Ministerio de Transporte se encargará de establecer las posibles soluciones a este medio de transporte informal, que ha llevado a la Alcaldía a establecer medidas que prohíben el parrillero y el tránsito en motocicleta por varios sectores de la ciudad.

La empresa contratada por el Ministerio de Transporte realizará el mismo trabajo en ocho ciudades más, por lo que Chacón Orozco cree que se pueden generar sinergias para hacer comparativos y ver qué estrategias, de las implementadas en las otras capitales, se pueden adaptar al caso de Neiva y propender por mejorar la movilidad.

“Nuestro trabajo es macro, es el preámbulo para trabajos más detallados que puedan desarrollarse por cada una de las ciudades para tratar el problema. Lo que aportaremos será un conocimiento general que permita dar recomendaciones eficaces para que los municipios puedan seguir avanzando en soluciones”, indicó Pedro Puig-Pey, director de Infraestructura y Transporte de la Consultoría.

En el estudio que durará seis meses, la Alcaldía de Neiva participará a través las secretarías de Movilidad, Desarrollo Social y Comunitario, Medio Ambiente, Desarrollo Económico, TIC y Turismo; la Dirección de Seguridad y Convivencia y el Sistema Estratégico de Transporte Público- SETP-.

“Vamos a trabajar desde varios frentes: *desde la movilidad y de cómo el mototaxismo está afectando los sistemas integrados de transporte colectivo*; también analizando la problemática social y laboral de dichos trabajadores informales, identificando aquellos que lo realizan de manera eventual, la gente que vive de este negocio, hasta las personas que tienen muchas motos y

las arriendan; y en el frente de seguridad”, expuso Puig-Pey. (Diario La Nación, 2016) (Cursiva propia)

En el año 2018, puede observarse el artículo periodístico publicado por el Diario La Nación el 17 de diciembre titulado *“Ultimátum para control a mototaxis”*, dentro del cual se menciona lo siguiente:

La queja generalizada de los sistemas de transporte público masivo con respecto a la ilegalidad en la prestación del servicio de pasajeros hizo reaccionar al Ministerio de Transporte para que tome medidas que conlleven a controlar la piratería y el mototaxismo. A esta situación se suma la cantidad de accidentes que ocurren con mototaxis en donde los pasajeros llevan todas las de perder porque no hay quien responda.

Los sistemas de transporte alegan que los mototaxistas y los carros particulares que movilizan pasajeros los tienen quebrados. Por ello el Ministerio de Transporte emitió una orden donde les recuerda a los Secretarios de Tránsito que la Ley 769 de 2002, modificado por la Ley 1383 de 2010 y por la Ley 1696 de 2013, que trata sobre las consecuencias que enfrentan estas personas, es de carácter prioritario que se aplique.

En Neiva en donde apenas se está construyendo la infraestructura para el Sistema Estratégico de Transporte Público, Setp, los conductores dicen que los mototaxis y vehículos piratas los tienen quebrados, por lo que las autoridades están en mora de empezar a aplicar políticas que verdaderamente conlleven a acabar con el transporte ilegal. (Diario La Nación, 2018) (Cursiva propia)

El 14 de Marzo de 2019, La Nación indica a través de su artículo llamado *“Mototaxismo en Neiva sigue creciendo”* que:

La aparente calma entre taxistas y mototaxistas en Neiva es tensa. Ambos lados se muestran los dientes casi que a diario y los primeros culpan a los otros de su situación.

Pero si en algo coinciden ambos grupos es en que las autoridades parecen observar sin querer tomar partido de una realidad latente que crece día con día. Bajo esos parámetros en las últimas

horas, el gremio de taxistas de la ciudad había amenazado con un nuevo cese de actividades argumentando incumplimiento de acuerdos pasados.

Pero casi de inmediato, tras un tire y afloje con el alcalde Rodrigo Lara Sánchez, las cosas se echaron para atrás. Todo, en medio de una clara división entre los propios taxistas. Los que aseguran que el alcalde Lara Sánchez siempre les promete lo mismo sabiendo que su situación es preocupante, y los que decidieron salir a trabajar común y corriente.

Como si fuera poco, los mototaxistas acusan a las autoridades de perseguirlos ahora más que nunca, lo que aumenta la tensión pues según sostienen, ellos también necesitan trabajar. (Diario La Nación, 2019)

Finalmente cabe destacar lo expuesto por el Diario del Huila el 31 de Marzo de 2019, a través de su artículo denominado *“Mototaxismo, una problemática sin “freno”*, de conformidad con lo siguiente:

En el caso del mototaxismo, del cual se ha dicho que es una práctica de transporte ilegal, la problemática sigue en auge. En Neiva, ya existen por ejemplo varios sitios estratégicos donde se ubican los mototaxistas que prestan el servicio de transporte de manera ilegal como son la Carrera 7 con Calle 8, el hospital, la terminal de transporte, Calle 8 con Carrera 2, Clínica Uros, Clínica Medilaser y el aeropuerto; lo anterior sin contar en ciertas comunas de Neiva como la 10, 6, 1 y 5 en donde también ya existen puntos fijos para prestar el servicio; lo paradójico es que en dichas localidades el transporte de servicio de colectivo fluye de manera normal.

“De nuestra parte continuamos con la restricción de circulación de motocicletas con parrillero en el microcentro de la ciudad en cumplimiento del Decreto 044 y la circulación de motocicletas después de las 11 de la noche” ha sostenido el secretario de Movilidad de Neiva.

Entre tanto para el director de seguridad y convivencia ciudadana, Hugo Alberto Llanos, la Administración Municipal ha trabajado fuertemente no solo para la ilegalidad con un balance de 40 mil comparendos realizados por parte de Policía a esta práctica ilegal, sino también, con la presencia de cuadrantes de Policía que garanticen la seguridad de los transportadores legales en sus rutas; a pesar de ello, los transportadores quieren más resultados.

(...) Ante este panorama que no solo atañe a Neiva sino a otras ciudades de Colombia, desde el Congreso se estudia la forma de cómo lograr gradualmente su legalización.

De acuerdo con el Ministerio de Transporte esta actividad de transporte es ilegal y en los últimos años se han presentado algunos debates precisamente al interior de la corporación.

Según el ministerio, nunca se ha considerado viable autorizar la prestación del servicio público de transporte en vehículos-motocicletas (vehículo automotor de dos ruedas en línea, con capacidad para el conductor y un acompañante - definición Código Nacional de Tránsito), comúnmente denominado mototaxismo. La motocicleta es un tipo de vehículo que no tiene viabilidad para ser homologado para servicio público de transporte, al estimarse que no tiene los elementos necesarios que garanticen la suficiente seguridad requerida para este tipo de operación, en particular la seguridad de los usuarios, la cual constituye prioridad del Sistema y Sector Transporte, han manifestado.

En Neiva, aunque la propuesta se ha esbozado en algunas administraciones; como tal no ha prosperado precisamente por el no rotundo desde el Ministerio de Transporte, en cambio sí se ha optado por vincular a muchos mototaxistas en programas de emprendimiento o en financiación de proyectos de pymes para que generen empleo y empresa y en otras vincularlos a empresas de transporte como conductores. No obstante, muchas de ellas no han logrado despegar y en corto tiempo desaparecen.

El tema de formalización de este tipo de transporte en Colombia aún suena espinoso y al seguir en el limbo la formalización del mismo, se mantiene en la ilegalidad e incrementando dicho servicio en el país.

Algunos concejales en Neiva han advertido que si no se le pone un “freno” a dicha situación el Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP para Neiva, afrontará graves problemas financieros.

“Miremos lo que está sucediendo en otras ciudades de Colombia con estos sistemas que están quebrados y Neiva no va hacer la excepción porque acá parece no haberse dimensionado el problema y las cifras de mototaxistas aumentan cada día” advirtió el concejal Jesús Garzón.

Por ahora, el problema sigue y a la espera de soluciones concretas en Neiva porque para los transportadores su ruina es inminente y lo que no quieren es llegar a las vías de hecho. (Diario del Huila, 2019)

Visto lo anterior, se puede concluir que, a pesar de existir la restricción y los controles frente a la actividad informal denominada mototaxismo, el grupo poblacional que facilita este tipo de transporte persiste en infringir la norma de tránsito, especialmente la relacionada con la restricción del parrillero en el microcentro y la prestación del servicio de transporte informal en la ciudad, razón por la cual, se hace necesario la expedición no sólo de medidas orientadas a ejercer el control de dichas infracciones, sino también, la formulación de alternativas de solución, para aquellas personas que en vista de la problemática socio económica que se presenta en la ciudad acuden a realizar esta actividad informal.

4.3. Actuaciones y Pronunciamientos del Ministerio de Transporte frente al Mototaxismo

Las medidas que se han adoptado para el tránsito y la racionalización en el uso de vehículos tipo motocicletas y similares, encuentran sustento en las diferentes instrucciones emanadas por el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y transporte, sobre la obligación de las autoridades municipales para hacer frente al transporte informal así:

- El Ministerio de Transporte mediante oficio No. MT.1350-2-41666 del 23/07/2007 con relación al tema del mototaxismo, realizó las siguientes precisiones jurídicas:

“1.- las disposiciones legales en Colombia nunca han permitido la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en vehículos particulares, siempre se ha exigido que el transporte público, se preste únicamente por empresas legalmente habilitadas.

2.- El vehículo denominado motocicleta de acuerdo con el Código Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, no se encuentra homologado para prestar el servicio público de pasajeros, por razones de seguridad y comodidad no es apto para este servicio.

El Gobierno Nacional con el ánimo de ayudar a las autoridades locales para erradicar la informalidad en la prestación del servicio público con este tipo de vehículo, expidió el Decreto 2961 de 2006, el cual faculta a los municipios o distritos para restringir la circulación de las motocicletas con acompañante o parrillero donde se presenta la prestación ilegal del servicio público de pasajeros.

Así mismo el decreto prevé una presunción de hecho cuando el conductor o parrillero circula con acompañante o parrillero dentro de las zonas y horarios objeto de prohibición, lo cual conlleva a aplicar la SANCIÓN PREVISTA EN LA LEY 769 DE 2002.”.

- Mediante circular externa No. 000009 del 25/07/2007 de la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte terrestre Automotor dirigida a Alcaldes Municipales, distritales, Metropolitanos y Directores de Organismos de Tránsito, se impuso a éstos el deber de implementar algunas recomendaciones con el fin de impedir tanto la ilegalidad en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros en vehículos o equipos denominados mototaxis, bicitaxis, mototriciclos y similares, como de disminuir los índices de accidentalidad:

“1. Establecer restricción a la circulación tanto en el horario como en las zonas de la ciudad en donde resulte notoria la utilización de este tipo de vehículos o equipos para el transporte público ilegal de pasajeros.

2. Ejercer un efectivo control a la circulación, de las motocicletas y mototriciclos, con placas de las características y diseño establecidos por el Ministerio de Transporte para este tipo de vehículos, ubicada en la parte trasera, de manera que permita su correcta y plena identificación.

3. Aplicar las sanciones a cargo del propietario y el conductor de los vehículos que sean sorprendidos prestando este servicio público ilegal; y por consiguiente la respectiva inmovilización y traslado del respectivo vehículo a los parqueaderos designados por los organismos de tránsito respectivos (...)

(...) El desacato de las disposiciones relacionadas, así como de las recomendaciones aquí estipuladas por parte de las autoridades competentes, como de los organismos de tránsito objeto

de vigilancia por parte de esta Delegada, dará lugar a la apertura de investigación y posterior imposición de sanciones establecidas en las normas vigentes aplicables a esta materia.” Ídem

- La Dirección de Tránsito y Transporte del Ministerio de transporte, mediante Memorando No. 20144000252931 de 2014, exhortó a las autoridades locales, a ser más efectivos con las medidas que se adopten desde lo local para el control del transporte informal, su revisión y adopción de normas locales de cara a las facultades con que se cuentan para la prevención y control de las actividades irregulares u operaciones de transporte no autorizadas, resaltando la necesaria aplicación de las circulares 20134000074321 del 28 de febrero de 2013, 201342000330511 del 12 de septiembre de 2013 y 20141000000781 del 03 de enero de 2014.
- El Ministerio de Transporte mediante radicado MT No. 20164100264971 del 14/06/2016, dirigido a los Alcaldes, las Autoridades de Tránsito y Transporte locales, la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, Empresas de Transporte, reitera cada una de las circulares expedidas para el control del transporte informal, resaltando “(..) De esta manera, cuando a pesar de los ejercicios de planeación y diseño de sistemas de transporte y el estudio de necesidades para la autorización de diversas alternativas de movilidad de los usuarios a través de las diferentes modalidades de transporte, se permite, tolera, cohonesta o se mira con indiferencia la afectación que provoca la informalidad, no se hace otra cosa que atenta contra la justa y equilibrada distribución en condiciones de igualdad de las oportunidades de prosperidad y se atenta de manera directa contra los procesos de desarrollo económico e integración social, dificultando el goce de las garantías constitucionales, que como vimos en la sentencia T595 de 2002, dependen en gran medida del éxito de los transportes informales...”
- El Ministerio de Transporte mediante Circular con radicado No. 20184000506791 del 12/12/2018, dirigido a los conductores de vehículos particulares que prestan con ellos servicio público de transporte - Autoridades de Tránsito, reiteró las sanciones por prestación del servicio de transporte no autorizados con vehículos particulares, de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la ley 769 de 2002 modificado por la Ley 1383 de 2010. (Decreto 0044, 2019)

Así entonces, los gobiernos municipales tienen la competencia para expedir aquellos cuerpos normativos que regulen la restricción para la libre circulación de motociclistas en cada ciudad, de modo que, para la ciudad de Neiva se hayan emitido los siguientes decretos en aras de contrarrestar el aumento acelerado de la actividad informal denominada mototaxismo, ubicados cronológicamente en la siguiente línea de tiempo:

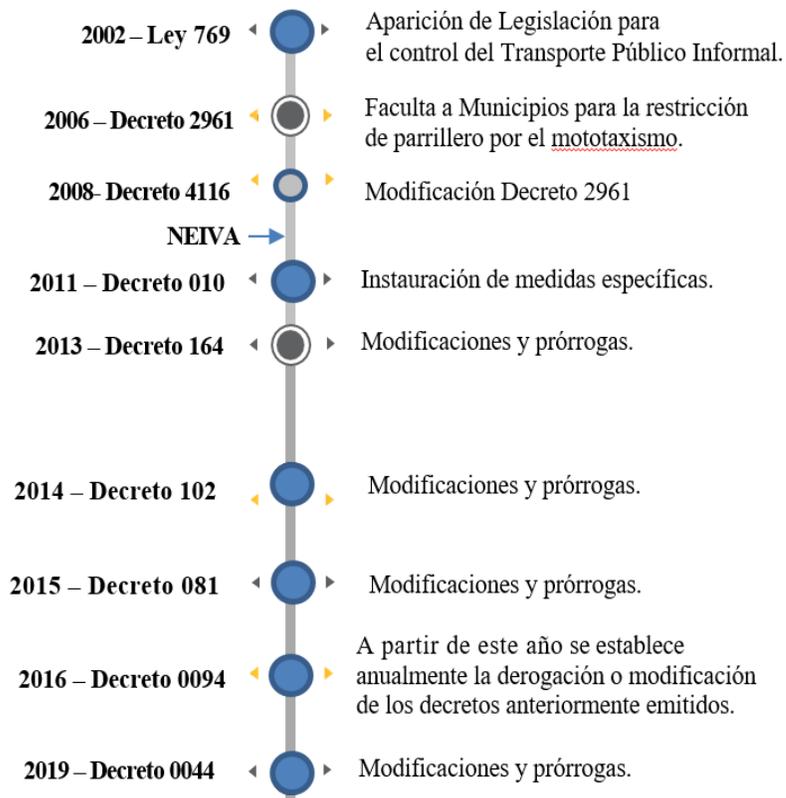


Figura:5 Línea Cronológica de las Disposiciones Normativas respecto a la restricción del mototaxismo.

Fuente: Elaboración Propia, Información obtenida de (Alcaldía de Neiva, 2018)

De conformidad con lo estipulado en el artículo 1° del Decreto Nacional 2961 del 4 de septiembre de 2006 modificado por el Decreto Nacional 4116 del 28 de octubre de 2008, se expresa que la medida se tomará “por períodos inferiores o iguales a un año”, pero no expresa que se deben prorrogar, razón por la cual, se expide un nuevo acto administrativo, cuando se verifica que a pesar de los controles operativos realizados, se continúa desarrollando una

modalidad ilegal de servicio público de transporte de pasajeros utilizando la movilización de personas en motocicletas.

Finalmente, en el año 2019 el Decreto Municipal 0044 del 24 de enero "*Por medio del cual se adoptan medidas para el tránsito y la racionalización en el uso de vehículos tipo motocicletas y similares, tendientes a mejorar su utilización segura y legal en el Municipio de Neiva*", consagró en su artículo tercero *la restricción de parrillero o acompañante en motocicleta* y en el artículo noveno la siguiente restricción:

ARTICULO NOVENO: Servicio No autorizado: Todo conductor de motocicleta, motociclo, mototriciclos, motocarro, cuatrimoto y similares que preste un servicio diferente a aquel para el cual tiene autorizada la licencia de tránsito, será sancionado con multa equivalente a treinta (30) salarios mínimos legales diarios vigentes, además el vehículo será inmovilizado por primera vez por el termino de cinco (5) días, por segunda vez veinte (20) días y por tercera vez cuarenta (40) días, de conformidad con lo establecido en el Literal D12 del Art. 131 de la Ley 769 de 2002 modificada por el Art. 21 de la Ley 1383 de 2010, o aquella norma que la modifique o sustituya; lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 26 de la Ley 769 de 2002 modificado por el Art. 7° de la Ley 1383 de 2010, que dispone la suspensión o cancelación de la Licencia de conducción, según corresponda, lo cual implica la entrega obligatoria del documento a la autoridad de tránsito competente para imponer la sanción por el periodo de la suspensión o cancelación. (Decreto 0044, 2019)

Por lo anterior, se considera que mientras persista la prestación de este tipo de transporte informal, el municipio de Neiva debe continuar expidiendo los respectivos actos administrativos a que haya lugar, con el propósito de adoptar las medidas restrictivas de que trata el Decreto nacional 2961 del 4 de septiembre de 2006 modificado por el Decreto nacional 4116 del 28 de

octubre de 2008, a saber: "... restringir la circulación de acompañantes o parrilleros, por zonas de su jurisdicción o en horarios especiales, de acuerdo con la necesidad."

4.4. Caracterización de mototaxistas de la ciudad de Neiva.

Teniendo en cuenta la problemática que se presenta en la ciudad de Neiva con la actividad de transporte informal denominada mototaxismo, la Administración Municipal del período 2016-2019 llevó a cabo el proceso de contratación de mínima cuantía MNSTCCMCPSE140-2018, teniendo como objeto la *"PRESTACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS PARA REALIZAR LA CARACTERIZACIÓN DE QUIENES DESARROLLAN LA ACTIVIDAD DE MOTOTAXISTA EN LA CIUDAD DE NEIVA"*, resaltando a continuación algunos apartes de la justificación expuesta dentro de los estudios previos para llevar a cabo dicha contratación, a saber:

Con respecto a nivel regional en Colombia, existen algunos trabajos que explican los determinantes de esta problemática, uno de ellos es desarrollado por el Observatorio de Mercado de Trabajo de Sucre, el cual presenta una caracterización socioeconómica de la población mototaxista a partir de la aplicación de 1.400 encuestas. Los resultados encontrados por el observatorio muestran al desempleo como la principal variable que explica el desarrollo de esta actividad informal, de igual manera se encuentran que el gran costo de oportunidad de realizar un trabajo formal es demasiado elevado, es decir, la población mototaxista, considera que no es rentable realizar un trabajo formal.

Neiva no es ajeno a esta problemática, siendo un municipio intermedio con una población para el año 2005 de 315.999 habitantes (censo 2005-cifra oficial del DANE) con proyección para el año 2016 de 345.806 habitantes conforme información oficial del DANE, y conforme estudio

realizado por DELOITTE denominado “Estudio de caracterización técnica, operativa y socioeconómica del fenómeno del mototaxismo en Colombia”, la ciudad de Neiva cuenta con un N° de 3250 mototaxistas conforme información fuente no oficial que depende económicamente de esta actividad lo que conlleva a que exista problemas de movilidad y que las vías de transporte tengan como componente principal el desorden de los medios de transporte.

En consecuencia de lo anterior, el Municipio de Neiva a través de la Secretaria de Tic y Competitividad, requiere contratar la "PRESTACIÓN DE SERVICIOS ESPECIALIZADOS PARA REALIZAR LA CARACTERIZACION DE QUIENES DESARROLLAN LA ACTIVIDAD DE MOTOTAXISTA EN LA CIUDAD DE NEIVA", conforme sus funciones y competencias, y atendiendo la meta de Plan de Desarrollo de la ciudad de Neiva se encuentra definida dentro de las metas del programa de Gobierno "Neiva la razón de todos", con el objeto de obtener la caracterización de quienes desarrollan la actividad de mototaxista en la ciudad de Neiva, así como, proponer la política pública que permitan solucionar las principales problemáticas de la población dedicada al mototaxismo. La importancia de este proyecto es que sirva como instrumento para identificar la población, identificar la necesidad de apoyo por la Administración Municipal ya sea en empleo o en entrega de unidades productivas, que sirva de insumo para la formulación de políticas públicas, que permita contribuir en la identificación de factores sobre las cuales debe actuarse en la medida en que se desee avanzar en términos de modernización, regulación y mejoramiento de la calidad de vida de la población que realiza dichas actividades.

Es así como la actividad antes mencionada, se encuentra incluida en el Plan de Desarrollo del Municipio de Neiva, “Neiva la razón de todos” encaminado a contribuir a la reducción del índice de desempleo con el incremento de vendedores informales formalizados y el N° de unidades productivas, teniendo en cuenta que con la identificación de la población que se dedica al mototaxismo y conocer las circunstancias que conllevan al desarrollo de la actividad económica, permite a la Administración Municipal tener herramientas para determinar y/o clasificar sus

necesidades en cuanto a empleabilidad y/o emprendimiento y conforme la descripción técnica definida en el presente estudio de conveniencia y oportunidad, se viabiliza igualmente desde el punto de vista económico y jurídico. (Alcaldía de Neiva, 2018)

Llevado a cabo el análisis de las propuestas presentadas dentro del proceso de contratación de mínima cuantía MNSTCCMCPSE140-2018 por el Comité Evaluador, el Jefe de la Oficina de Contratación del Municipio de Neiva aceptó el 16 de Octubre de 2018 la propuesta presentada por MPC MADERA PLASTICA DE COLOMBIA, quién cumplió con los requisitos previos establecidos en la invitación pública.

Como resultado de lo anterior, el contratista estructuró el documento denominado *“Estudio de Caracterización Especializado: Investigación, Identificación y Descripción del Problema – Metodología y Estrategias – Despliegue y Aplicación del Instrumento – Caracterización Socio Económica y Socio Demográfica de Quienes Desarrollan La Actividad de Mototaxista en la Ciudad de Neiva.”*, abarcando los siguientes puntos:

- Condiciones socioeconómicas de la población mototaxista.
- Condiciones sociodemográficas de la población mototaxista.
- Situación y problemáticas generales de la población mototaxista.
- Estructuración y análisis de conclusiones según la problemática.
- Transporte Público en Neiva.
- Perspectiva de la población civil ante el servicio de transporte público.

Dicho estudio refiere en el punto 2.5 las causas directas e indirectas que generan el problema, las cuales pueden observarse en la siguiente tabla:

Tabla 6

Causas que generan el Mototaxismo en la ciudad de Neiva según la Caracterización de Mototaxistas.

Causas Directas	Causas Indirectas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Posible migración de poblaciones rurales a la metrópolis por causa de desplazamiento forzado. ▪ Deficiencia en el desarrollo y prestación de servicios de transporte público. ▪ Limitaciones y barreras socioeconómicas que no permiten a los actores de este problema generar activos de manera eficiente, legal y constante. ▪ Falta de oportunidad laboral, o empleos aplicables según el perfil de la población en el municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Facilidad para la adquisición de motocicletas en la ciudad de Neiva. ▪ Apoyo por parte de la población civil a este tipo de actividad informal. ▪ Limitación en el alcance de las rutas establecidas para el transporte público.

Fuente: Elaboración Propia, Información obtenida de: (Alcaldía de Neiva, 2018)

Por otra parte, de los resultados estadísticos que se presentan respecto al análisis socioeconómico y sociodemográfico de las 1625 encuestas realizadas, se destacan los más importantes a continuación:

Tabla 7

Distribución por rango de edad de la población Mototaxista de la ciudad de Neiva.

Rangos de Edad	Dato Numérico	Porcentaje
Entre 14 a 17 años	6	0%
Entre 18 a 27 años	290	18%
Entre de 28 a 37 años	427	26%
Entre de 38 a 47 años	366	23%
Entre de 48 a 57 años	277	17%
Entre de 58 a 67 años	90	6%
Mayor de 68	14	1%
No informan	155	10%
Total	1625	100%

Fuente: (Alcaldía de Neiva, 2018)

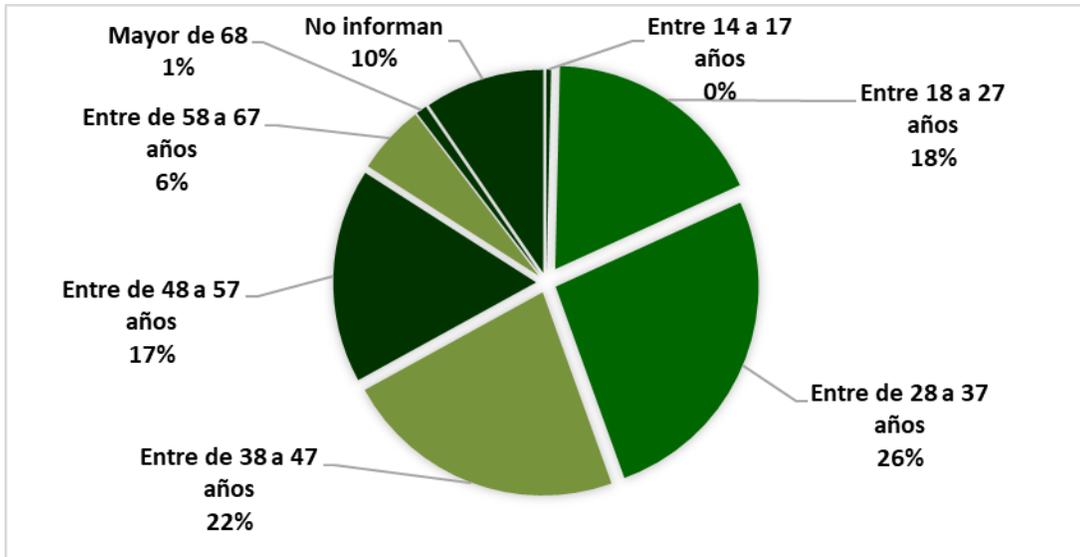


Gráfico 1: Distribución por rango de edad. Fuente. (Alcaldía de Neiva, 2018)

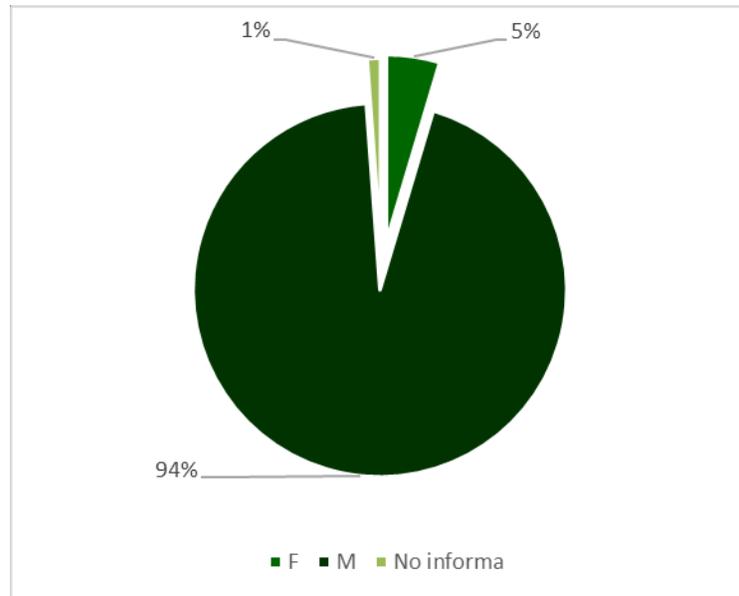


Gráfico 2: Distribución por género de la población Mototaxista de la ciudad de Neiva. Fuente: (Alcaldía de Neiva, 2018)

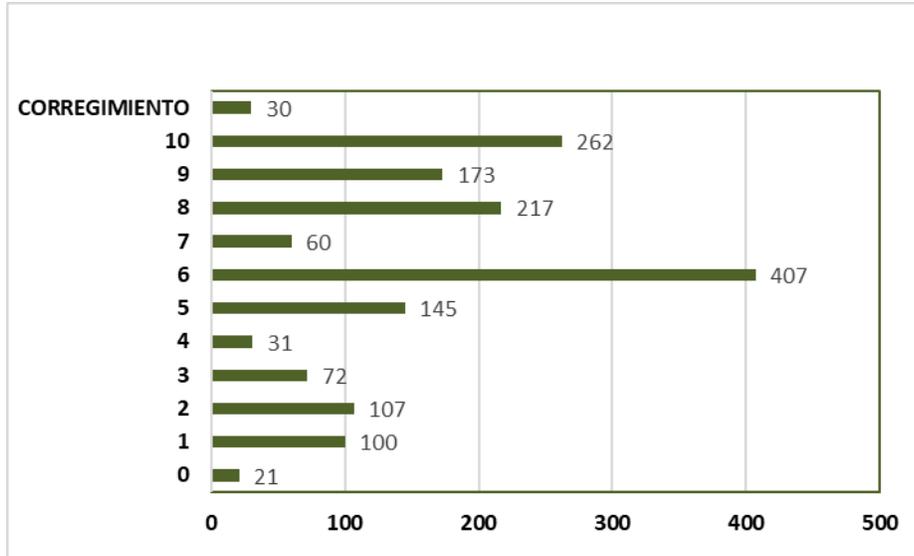


Gráfico 3 Distribución por comuna donde habita la población mototaxista de la ciudad de Neiva. Fuente: (Alcaldía de Neiva, 2018)

Tabla 8

Distribución por Nivel de Educación de la población mototaxista de Neiva.

Nivel de Educación	Dato Numérico	Porcentaje
BACHILLER	863	53%
NINGUNO	132	8%
PRIMARIA	512	32%
PROFESIONAL	19	1%
TECNICO	82	5%
TECNOLOGO	17	1%
Total general	1625	100%

Fuente: (Alcaldía de Neiva, 2018)

Tabla 9

Distribución por antigüedad de la actividad laboral actual de la población Mototaxista de la ciudad de Neiva.

Antigüedad en la Actividad	Cantidad de Personas	Porcentaje
DE 1 A 5 AÑOS	716	44%
DE 5 A 10 AÑOS	401	25%
DE 10 A 15 AÑOS	174	11%
MENOS DE 1 AÑO	255	16%
MAS DE 15 AÑOS	65	4%
No informa	14	1%
Total general	1625	100%

Fuente: (Alcaldía de Neiva, 2018)

Tabla 10

Identificación de las razones por las cuales se dedican a esta labor.

Razones por las cuales se Dedicar a esta Actividad	Cantidad de Personas	Porcentajes
ACTIVIDAD FAMILIAR	9	1%
EDAD	1	0%
FALTA DE OPORTUNIDAD LABORAL	1496	92%
INDEPENDENCIA	41	3%
INGRESO ADICIONAL	37	2%
NO INFORMA	37	2%
OTRO	4	0%
Total general	1625	100%

Fuente: (Alcaldía de Neiva, 2018)

Tabla 11

Identificación de motocicletas propias o no de la población Mototaxista de la ciudad de Neiva.

La Motocicleta que usted Utiliza para la Actividad es Propia	Cantidad de Personas	Porcentaje
NO	401	25%
SI	1153	71%
NO INFORMA	71	4%

Total general	1625	100%
---------------	------	------

Fuente: (Alcaldía de Neiva, 2018)

Tabla 12

Distribución por días a los que se dedica a la labor de Mototaxismo en la ciudad de Neiva.

Días	Cantidad de Personas	Porcentaje
NO INFORMA	52	3.2%
2	1	0.1%
3	12	0.7%
4	15	0.9%
5	115	7.1%
6	413	25.4%
7	1017	62.6%
Total general	1625	100%

Fuente: (Alcaldía de Neiva, 2018)

Tabla 13

Promedio de Ingresos Diarios.

Valor promedio	Cantidad de Personas	Porcentaje
\$10.000 - \$20.000	44	3%
\$21.000 - \$30.000	600	37%
\$31.000 - \$50.000	863	53%
MAS DE \$50.000	91	6%
NO INFORMA	27	2%
Total general	1625	100%

Fuente: (Alcaldía de Neiva, 2018)

Tabla 14

Identificación de intención de formalizarse en el sector del mototaxismo de la ciudad de Neiva.

Intención de Formalizarse	Cantidad de Personas	Porcentaje
SI	1540	95%
NO	49	3%
NO INFORMA	36	2%

Total general	1625	100%
---------------	------	------

Fuente: (Alcaldía de Neiva, 2018)

Aunque la mayoría de los mototaxistas encuestados en la caracterización realizada en el año 2018 afirman estar de acuerdo con el proceso de formalización en el sector de mototaxismo de la ciudad de Neiva, es claro deducir que no dimensionan lo que implica realmente la legalización y formalización de esta actividad, esto debido a su nivel educativo (Primaria y Bachiller).

Ahora bien, es importante resaltar la diferencia entre la tarifa legal establecida para prestar el servicio de transporte público colectivo, y el valor que se cobra por parte de los mototaxistas, para el primero según el Decreto Municipal No. 556 de 2019 se estableció que a partir del 15 de Octubre de 2019, la tarifa sería de \$1.800 para el servicio básico y \$1.900 para el de lujo, y para el segundo dependiendo del trayecto oscila con un básico \$2.000 en adelante. (Información constatada en entrevista realizada a un líder de mototaxistas)

En consonancia con lo anterior, el contratista llevó a cabo el análisis y cruce de variables dentro del referido estudio, siendo importante destacar lo siguiente:

Para esta ocasión las variables edad del Mototaxista y sexo o género del mismo, tienen relación directa y proporcional, dado que el índice de significancia asintótica es inferior a 0.05 relativamente con chi cuadrado Pearson.

Lo anterior, permite comprender que la población que desempeñan la labor del Mototaxismo en gran proporción, se encuentra entre los 28 a 37 años siendo los hombres las personas que se dedican en mayor cantidad a este trabajo. Adicional a ello es importante tener en cuenta que por la edad aún cuentan con capacidades y oportunidades para acceder al mercado laboral.

Se destaca de manera general, que en una gran proporción el tiempo sin empleo formal por parte de la población Mototaxista (5 a 10 años) se debe en gran medida a la falta de oportunidades que presentan las personas para acceder a empleos que les permita sostener un ingreso significativo,

pero sobre todo sostener sus familias de manera digna. Entre el tiempo sin empleo formal y la identificación del porqué en su labor se destaca la coyuntura económica del país y los altos índices de desempleo en el mismo. (Alcaldía de Neiva, 2018)

4.5. Postura de los Medios de Transporte Organizados Legalmente frente al mototaxismo

A efectos de recolectar información respecto a la incidencia y/o afectación de la actividad de transporte informal denominada mototaxismo sobre el Sistema de Transporte Público Colectivo en la ciudad de Neiva, se expone a continuación las respuestas a los interrogantes formulados en las encuestas realizadas a los conductores de los vehículos del servicio de transporte público colectivo de la ciudad de Neiva y entrevistas a las empresas prestadoras de este tipo de servicio:

Según el grupo de conductores encuestado, la afectación que ha ocasionado la actividad de transporte informal denominada mototaxismo arroja un rango de valoración establecido entre 1 y 10, el siguiente resultado:

Tabla 15

Afectación del Mototaxismo al servicio de Transporte Público, según encuesta aplicada.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
							Uno (1)	Uno (1)	Ocho (8)

Fuente: Elaboración Propia.

Por su parte, los tres gerentes de las empresas del servicio de transporte público colectivo entrevistados manifestaron al respecto lo siguiente:

Juan Carlos González, gerente de Autobuses manifestó que:

Actualmente, hay una afectación directa que supera el 40 % en materia de ingresos, nosotros calculamos que como esta actividad ha venido creciendo por falta de mayor autoridad y control operacional en las vías, entonces al no tener un buen control, esa actividad ilegal va creciendo fácilmente y consideramos que eso viene creciendo, en este momento pensaríamos con datos que tenemos a 30 de junio del presente año, y que es de nivel creciente la afectación llegó a un 45% según lo que está establecido en la matriz origen destino que se hizo para la estructuración técnica, legal y financiera.

Los gerentes de las empresas FlotaHuila (Elverto Garavito Vargas) y Cootranshuila (Marino Castro Carvajal) valoraron dentro del rango establecido una afectación de 9 y 8.

En lo que refiere a los puntos de vista o postura por parte de los gerentes de dichas empresas frente al desarrollo de esta actividad informal, se obtuvo la siguiente información:

Juan Carlos González, Gerente de Autobuses:

Pues yo pienso que hay varios puntos de análisis, la actividad de mototaxi llega a Neiva de pronto motivado por una necesidad de orden social y de desempleo y algunos consideraron por el mismo tema de cultura, el clima, que las motos facilitaron el desplazamiento en algunos sectores particulares, pero lo que hemos notado en los últimos cinco (5) años es que esto ha crecido ya no por una necesidad social, sino por un negocio de dinero fácil, tenemos conocimiento como llegan motos y motos a la ciudad de otros departamentos y hay gente que ya alquila las motocicletas, en Neiva un alquiler de una motocicleta da el orden de quince mil (\$15.000) a veintiocho mil (\$28.000) diarios y generan digamos como un negocio, pero eso no le genera una tributación a la ciudad ni una calidad de vida, por el contrario cada día nos aumenta la accidentalidad y nos está aumentando la inseguridad en la ciudad. (González, 2019)

Elverto Garavito Vargas, Gerente de FlotaHuila:

Sabemos que esta es una actividad ilegal puesto que se presta en condiciones que no están establecidas en la norma, por personas que no tienen la condición de transportadores ni en vehículos que están para este propósito, entonces pues realmente ha sido un fenómeno nacional que las personas que pierden un empleo, se dedican a transportar personas y pues ha sido como una forma de rebusque, también entendemos que hay negocio por parte de otras personas en cuanto a manejar este tipo de sistema, del que las motos y bicicletas para que las personas paguen como un arrendamiento diario, entonces esto se compone de dos tipos, de gente con una necesidad de conseguir su sustento y otra de un negocio para lo cual utilizan digamos este medio de transporte que no es adecuado para el transporte público. (Garavito Vargas, 2019)

Marino Castro Carvajal, Gerente de Cootranshuila:

Como el termino apropiado es transporte ilegal, mi punto de vista es un detrimento a la actividad transportadora formal, debido a que afecta directamente la operación de toda empresa de transporte al vulnerar directamente la normatividad vigente y estamos en desigualdad de condiciones debido a los altos costos de operar una empresa de transporte vs el mototaxismo que solo echa combustible en mínimas cantidades sin la seguridad que lo presta un transporte formal. (Castro Carvajal, 2019)

4.5.1. Puntos de vista de los mototaxistas.

La información recolectada a través de las encuestas aplicadas a determinado grupo de personas que prestan este tipo de servicio de transporte informal arroja como principal causa para realizar dicha actividad la falta de oportunidades laborales y/o empleabilidad, razón por la cual han accedido a ejercer dicha labor para gestionar el sustento de las personas que conforman su núcleo familiar, aunque son conscientes en su mayoría que la actividad que ejercen no sólo es informal sino también ilegal, gran parte de los encuestados responden que han sido multados por las autoridades de tránsito con ocasión a la ejecución de esta actividad, y aun así la continúan ejerciendo por el entorno socio económico en el que se encuentran inmersos.

Para finalizar el presente Capítulo, se acogen las conclusiones formuladas en la caracterización de la población de mototaxistas realizada por la alcaldía de Neiva para el año 2018, a saber:

La actividad de transporte público ilegal mototaxismo, está generando una declinación pronunciada en la balanza entre la informalidad y la formalidad, dado a la pérdida paulatina de las bases en deberes y derechos de los trabajadores legalmente activos y el hecho de poder realizar una actividad que les permite generar ingresos y a su vez les permite no realizar ningún tipo de pago extra al municipio (aranceles o permisos) por realizar esta labor, crea en la población un estado de confort que se propaga viralmente, fortaleciendo el aumento en el universo en estudio. Seguido a ello la presencia de deficiencia en algunas vías de la capital Huilense y el básico funcionamiento y estructuración de propuestas para el mejoramiento continuo del transporte público por parte de las empresas que ejercen esta actividad en la ciudad, han logrado alejar en una forma muy significativa a la población civil de este tipo de opciones de transporte; El no poder contar con transportes públicos en zonas periféricas de la ciudad y en zonas un poco marginadas por sus niveles de inseguridad pública, son fuertes argumentos que permiten entender la creciente presencia de mototaxistas en la ciudad pues este tipo de transporte aunque ilegal o peligroso, no deja de ser un medio eficiente en tiempos y espacios según lo descrito por la población civil de la ciudad de Neiva.

La población mototaxista, cuenta con la organización de líderes y grupos que promueven el aumento de esta actividad; La alcaldía municipal ha tratado de realizar estudios y conciliaciones que permitan la mitigación y eliminación de esta problemática, pero las soluciones que se proponen no abarcan todo tipo de factores que pueden llegar a entorpecer el resultado o limitar la cobertura de oportunidades, pues la población mototaxista cuenta con una serie de inconvenientes sociodemográficos y económicos que no se analizan antes de la ejecución de las propuestas, pues la limitación al acceso de las oportunidades desarrolladas y expuestas no aplican a la mayoría de

perfiles que ejercen la actividad mototaxista, lo que genera al final de cada actividad resultados aceptables o resultados temporalmente efectivos, mientras que la problemática sigue estando presente y en aumento.

El manejo de estructuras y estrategias para el control de movilidad y el control a esta actividad ilegal tiende a ser algo variante ya que por más trabajos de inmovilización e infracciones ejecutadas por esta labor, la población en estudio cuenta con formas y metodologías que la ley les ampara para poder realizar gestión y recuperar el vehículo automotor sin necesidad de conciliar en su totalidad las sanciones impartidas por la secretaria, generando en la población mototaxista facilidad para el desarrollo de sus labores ilegales y por otro lado generando tranquilidad parcial en ellos ya que sin importar la actuación de los agentes de tránsito el poder recuperar el vehículo automotor no es algo complicado.

Es necesario poder realizar un estudio complejo y minucioso en el que se puedan tener en cuenta los factores descritos y llegar a cada uno de estos puntos con soluciones eficientes que permitan la mitigación y resultados netamente favorables ante una problemática que no solo depende de los actores principales en estudio, sino también de toda una reestructuración global por parte de las entidades administradoras de la capital huilense y de las empresas encargadas de la prestación eficiente y armónica de los servicios de transporte público. (Alcaldía de Neiva, 2018)

Capítulo V: Análisis y Seguimiento de la Actual Política Pública de Movilidad y Transporte: Sistema Estratégico de Transporte Público en Neiva

El interés que ha tenido el Gobierno Nacional en solucionar las diferentes problemáticas que aquejan generalmente a cierto grupo de personas y/o comunidad en específico, demandan la necesidad de formular políticas públicas para la implementación de estrategias que permitan brindar una solución al respecto, de allí que, para el presente capítulo se aborden los conceptos de autores y entidades del orden nacional e internacional respecto a la ejecución y especialmente el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, estructurando así una amalgama conceptual que sea de utilidad al momento de llevar a cabo el análisis en la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP en la ciudad de Neiva.

5.1. Conceptualización de las Políticas Públicas y su enfoque de análisis.

Teniendo en cuenta los objetivos de la presente investigación, es menester indicar desde ya la relación que tienen las políticas públicas con la intervención estatal, concibiendo estas como una serie de acciones formuladas e implementadas por algunos actores públicos y ocasionalmente no públicos, los cuales buscan de común acuerdo brindar una solución a las principales problemáticas que afectan a un grupo determinado de personas o incluso a la comunidad en general dentro de un territorio.

En ese sentido, Ordoñez Matamoros (2013) afirma que: “entre la multiplicidad de definiciones existentes, se puede identificar una tendencia pragmática, característica de la tradición norteamericana, en la cual se hace énfasis en la respuesta dada a una situación problemática” (p. 29).

Dicho autor hace mención a ciertos criterios de definición que facilitan la labor de identificar lo que constituye una política pública, estructurando a continuación una representación esquemática de los mismos para una mejor comprensión (p. 32):

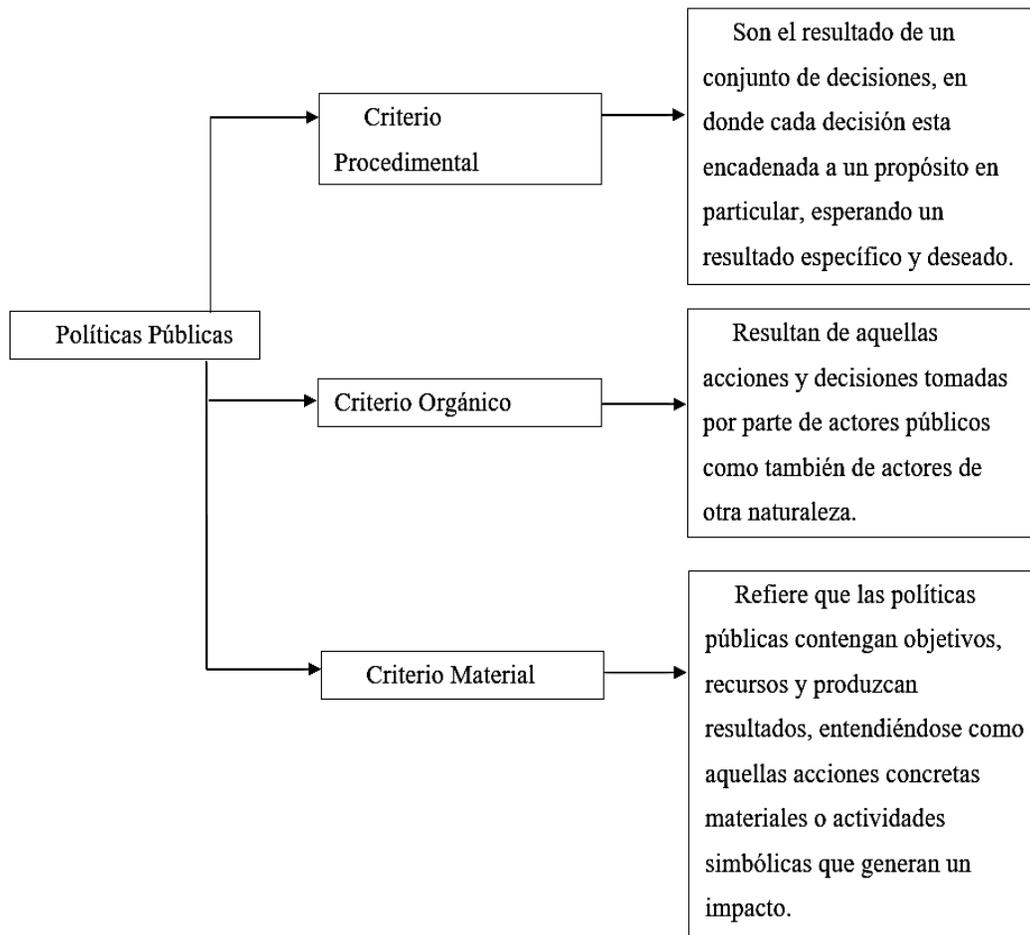


Figura 6: Criterios de definición de políticas públicas. Fuente: Elaboración Propia (Ordoñez Matamoros, 2013)

La definición operacional que propone Ordoñez Matamoros (2013), centra su atención en el papel que juega el conocimiento dentro de las políticas públicas, entendiendo estas como: “(...) el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales.” (p. 31)

Así entonces, las políticas públicas reflejan aquellos ideales comunes para la sociedad y/o cierto grupo poblacional, manifestando los objetivos para obtener el bienestar colectivo en determinada situación y permitiendo a los actores sociales comprender hacía donde se quiere orientar el desarrollo de las mismas, precisando que, estas no se ciñen sólo a la elaboración de documentos con un listado de actividades y asignaciones presupuestales, contrario sensu, su papel se dirige hacia la materialización de la acción del Estado, sin dejar a un lado, aquel puente visible que existe entre el gobierno y la ciudadanía. (Torres Melo & Santander, 2013, p. 14)

Asimismo, la Corte Constitucional ha dispuesto que las políticas públicas guardan relación con el derecho de participación, fijando este precepto con base en un paradigma participativo de la democracia de conformidad con los derechos consagrados en la Constitución de 1991, estableciendo al respecto lo siguiente:

La jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional, a saber:

La primera condición es que la política efectivamente exista. No se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar.

La segunda condición es que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho. En tal sentido, por ejemplo, no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas.

La tercera condición es que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática. En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) ‘que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’, o (ii) ‘que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente... (Sentencia C-351, 2013)

Son distintos los escenarios dentro de los cuales convergen circunstancias fácticas y jurídicas que han llevado a la Corte Constitucional a referenciar tal concepto, resaltando frente a

esto los siguientes presupuestos a tener en cuenta para la formulación e implementación de políticas públicas:

(...) debe existir (i) un plan específico para garantizar de manera progresiva el goce efectivo del derecho constitucional en su faceta prestacional; (ii) un cronograma de actividades para su ejecución. El plan (iii) debe responder a las necesidades de la población hacia la cual fue estructurado; (iv) debe ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que este lapso se torne en irrazonable ni indefinido y; (v) debe permitir una verdadera participación democrática en todas las etapas de su elaboración.

Por otra parte, Roth Deubel, Peña Mancillas, Graglia, & Tassara, (2016) indica que la política pública es entendida como un proceso causal de decisiones, acciones u omisiones gubernamentales, en medida de sus facultades y con la posibilidad de participación de los particulares para corregir, modificar o prevenir una situación considerada problemática por medio del uso de recursos jurídicos, presupuestarios y humanos. (p. 31)

Esta definición, agrega un componente deliberativo, disponiendo para la etapa de diseño de una política pública, no sólo la voluntad política para resolver problemas públicos, sino también la conformación de un proceso racional, encaminado a seleccionar y definir aquellos problemas, a partir de los medios efectivamente disponibles para solucionarlos. (Roth Deubel, et. al., 2016)

Las posturas de los autores citados anteriormente, permiten indicar que el concepto de políticas públicas ha evolucionado hasta concebir las mismas como aquellas herramientas que permiten particularmente la intervención estatal en cuanto a los requerimientos de la sociedad y/o cierto grupo de personas, destacando así lo expuesto por Ordoñez Matamoros (2013), en los siguientes términos:

La mayoría de los autores atribuyen la aparición del enfoque de análisis de políticas públicas al crecimiento del intervencionismo del Estado luego de la segunda guerra mundial, al surgimiento del Estado de Bienestar o Estado de Providencia encargado de misiones de protección social y de la redistribución de los ingresos. Esta época de fecunda evolución de la actividad estatal también

coincide con un desarrollo importante de las ciencias sociales que va a permitir el surgimiento del análisis de políticas públicas. (p. 35)

Es claro entonces, que el análisis de las políticas públicas se fundamenta con el surgimiento de las distintas teorías promulgadas tanto en las ciencias sociales como de las naturales, cimentando así las bases para la estructuración de algunos paradigmas que influyen dentro del proceso de análisis y diseño de las políticas públicas.

Con el tiempo se han establecido cambios en los distintos modelos que integran las teorías para la explicación de los procesos y ciclos que siguen las políticas públicas, destacando entre ellos, el modelo secuencial, producto de la influencia modernista que matizaron los pioneros en la ciencia de la política, modelo que se destaca por la estructuración de diferentes etapas o fases, que de hecho han sido representadas por Jones, y que para el objeto de la presente investigación será tenido en cuenta de la siguiente manera:

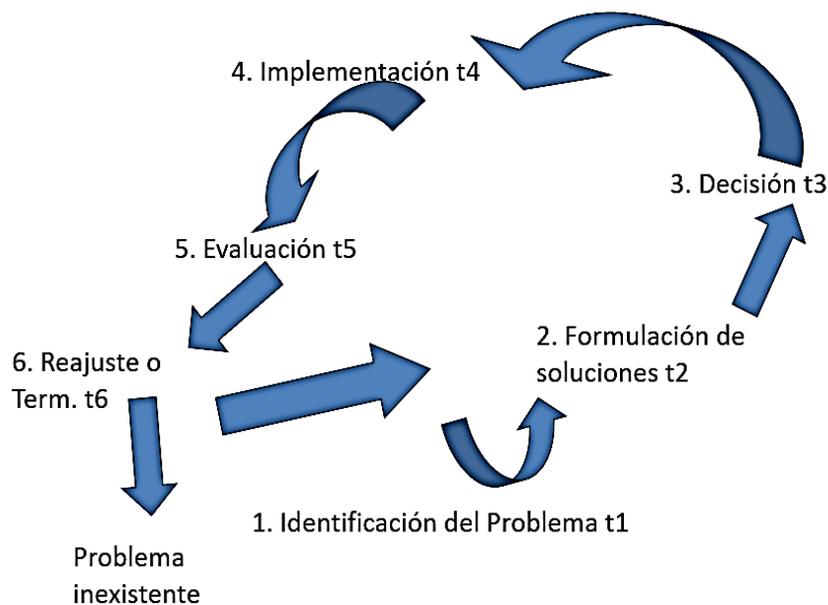


Figura 7: El ciclo de la Política Pública (Jones 1970). Fuente: (Roth Deubel A.-N. , 2010)

No obstante, podría considerarse que con la afectación que puede causar la actividad de transporte informal denominada mototaxismo al Sistema Estratégico de Transporte Público en la ciudad de Neiva, el modelo representativo para la toma de decisiones de política pública que

puede ajustarse a los cambios no previstos para la ejecución del referido sistema, sería el de Racionalidad Comprensiva, concebido por Ordoñez Matamoros (2013), en los siguientes términos:

El modelo de *Comprehensive Rationality* o también llamado de racionalidad económica, se basa en la teoría del *homo economicus* en la cual se asume que el tomador de decisiones es un individuo bien informado que mide, de manera racional y calculada, los costos y beneficios de todas las alternativas disponibles y toma acciones de acuerdo con el uso eficiente de los recursos. La eficiencia es el punto central de este modelo. Así cuanto mayor sea la eficiencia neta (beneficios menos costos) de una alternativa, más probable es su elección.” (p. 42)

Según este modelo, el tomador de decisiones podría proceder a realizar los cambios necesarios de acuerdo con la elección ya hecha, al encontrarse la política pública previamente diseñada, de modo que, tenga la posibilidad de analizar todos los aspectos que integren el problema, identificando para ello el espectro de las soluciones posibles, con el fin de evaluar las consecuencias futuras en cuanto a términos de ganancias o pérdidas, definiendo ciertas preferencias estables, explícitas, claras y jerarquizadas desde un criterio objetivo que permita escoger una solución que maximiza la utilidad colectiva. (p. 43)

Sin embargo, dentro del presente capítulo se acogerá el modelo secuencial para llevar a cabo el análisis y/o seguimiento del Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP, entendido como aquella política pública que busca mejorar la movilidad en la ciudad de Neiva, razón por la cual se desarrollará a continuación el ciclo de las políticas públicas citado en líneas anteriores, teniendo en cuenta que los Sistemas Estratégicos de Transporte Público obedecen a una política de orden nacional y que la misma fue debidamente identificada y diseñada como posible solución a los problemas de movilidad en los territorios, destacando así, que el mayor objetivo de la presente investigación es analizar la implementación de esta política en la ciudad de Neiva.

5.2. El Ciclo de las Políticas Públicas

Las etapas que concurren en el ciclo secuencial de las políticas públicas son definidas por Arnoletto (2014) en los siguientes términos:

Iniciación de las políticas públicas

Cuando se define una cuestión que será objeto de una política pública, se ponen de manifiesto cuáles son los aspectos de la situación existente que se consideran insatisfactorios, y en alguna medida aparece ya configurada o al menos esbozada, cuál es la solución deseable, o al menos cuál es la perspectiva desde la que se buscará modificar o resolver esa situación insatisfactoria. Ese es el motivo por el cual la descripción y explicación de los problemas no es neutral sino tendenciada, por lo general, desde representaciones del “orden social deseable” que se intenta alcanzar.

En estudios posteriores de casos, a veces es posible reconstruir, a partir de las temáticas y objetivos priorizados, las escalas de valores o preferencias sociales de los autores o realizadores de las políticas.

En otros casos se considera que esas prioridades no obedecen a criterios derivados de preferencias individuales, sino a imposiciones fácticas, cálculos racionales de conveniencia, especulaciones políticas o económicas, o mandatos de instancias que escapan al control de los realizadores de las políticas, como los que con frecuencia provienen de organismos internacionales de financiamiento.

Elaboración de políticas públicas

La elaboración de las políticas públicas es el proceso que abarca desde la identificación y delimitación de un problema o necesidad actual o potencial de la comunidad (o sea, una “cuestión pública”), el análisis y determinación de las posibles alternativas para su solución o satisfacción, incluyendo la evaluación de los costos y de los posibles efectos positivos y negativos de cada una de ellas y el establecimiento de prioridades para los pasos de su futura ejecución.

No se trata, pues, simplemente de “identificar” cuestiones sino de construirlas, determinando sus alcances y límites, su relevancia social y su posible impacto político y económico.

Formulación de políticas públicas

La formulación de las políticas públicas consiste, en primer lugar, en la selección y especificación de la alternativa que es considerada más viable, y que es acompañada generalmente por un proceso de comunicación, con una o varias declaraciones que dan a conocer y explicitan la decisión adoptada, sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero.

También existen casos en que las políticas no son formuladas ni comunicadas públicamente: en general son las políticas de no innovar o de omisión.

Frecuentemente la elección de la alternativa adoptada se hace según criterios de conveniencia política y de oportunidad, y muy influida por la disponibilidad de recursos físicos, humanos, tecnológicos y económico-financieros.

Implementación de políticas públicas

Para implementar una política pública hay que planificar y organizar el aparato administrativo del Estado y de otros actores intervinientes, y asegurar la disponibilidad de los recursos materiales, humanos, económico-financieros y tecnológicos necesarios para iniciar su ejecución.

Esta es una fase bastante compleja, que requiere la articulación de:

- El detalle de los objetivos generales y específicos según los diferentes actores;
- La selección del nivel de ejecución de cada programa y proyecto;
- El diseño organizacional para la ejecución, seguimiento y evaluación;
- El diseño de mecanismos de coordinación y comunicación;
- La elaboración de programas y proyectos con indicación de unidades ejecutoras y responsables y cálculo de los cronogramas físicos y financieros;
- La asignación de los recursos necesarios: humanos, financieros, tecnológicos, etc.;
- El diseño del sistema de informaciones;
- La programación de la capacitación y concientización;
- El establecimiento de las formas de difusión y publicidad que asuman la doble dimensión problemática de la comunicación: La comunicación bajo todas sus formas, institucional o masiva, es una importante herramienta en el proceso general de toda política:

Cada vez más, las perspectivas centradas en la dimensión comunicacional influyen en el diseño de las políticas.

Suele también incluirse en esta etapa la llamada “evaluación ex ante” que es un pronóstico sobre los resultados esperados que sirve luego para comparar con los resultados de la “evaluación ex post”.

Ejecución de políticas públicas

La ejecución de políticas públicas es el conjunto de acciones que están destinadas a alcanzar los objetivos propuestos por la política. En síntesis, es la puesta en práctica, la realización concreta de la política.

Hay autores que la consideran como parte de la implantación, que tendría así una primera fase de programación y una segunda fase de ejecución.

He preferido tomarlas por separado porque en esta fase, de ejecución, es donde se manifiestan las discordancias entre lo planificado y el comportamiento real de los hechos, que obliga muy frecuentemente a ejecutar ajustes o cambios en los planes previstos, según la información que genera la fase siguiente, de seguimiento, que en realidad no es sucesiva sino paralela a la de ejecución.

Seguimiento de las políticas públicas

El seguimiento de las políticas públicas consiste en un proceso sistemático de supervisión de la ejecución de actividades, en sus diversas dimensiones, con el objeto de suministrar a los ejecutores responsables de la política información sobre la marcha de las actividades con miras a introducir ajustes y correcciones que aseguren el logro de los objetivos.

Esta etapa también suele ser denominada “evaluación intermedia”, ubicada en diversos momentos de la ejecución entre la evaluación ex ante y la ex post.

El seguimiento incluye tareas de relevamiento y registro de la información, el control de su calidad, su procesamiento (con frecuencia, para la elaboración de indicadores) y la puesta a disposición de los decisores.

Evaluación de las políticas públicas

Como se ha visto, desde el punto de vista de su ubicación en el tiempo, hay tres tipos de evaluación: ex ante, intermedia y ex post. Esta última es la que vamos a mencionar aquí, y que

tiene lugar o cuando se considera que la política pública ya ha cumplido su meta, o cuando se está considerando la posibilidad de cancelarla y reemplazarla, o en momentos de rendición de cuentas por períodos anuales o de otra duración, en general más o menos prolongada.

En este caso, la evaluación consiste en la medición y análisis de los efectos sociales producidos por la política en cuestión, los resultados que se han obtenido y las consecuencias, previstas y no previstas, que hayan tenido lugar.

Este último punto tiene una gran importancia, porque es frecuente que la realización de los objetivos de una política no solo genere satisfacción sino que también da lugar a la emergencia de nuevos requerimientos que antes no se manifestaban y que muchas veces no son previstos en el diseño de la política originaria.

La puesta en marcha de un proceso de evaluación de este tipo exige definir y delimitar el objeto de dicha evaluación, la identificación de sus destinatarios y de quienes serán encargados de llevarla adelante (internos o externos, políticos o técnicos, etc.), así como el alcance y tipo de evaluación a realizar, el momento para realizarla y las técnicas que se utilizarán. (p. 45)

De igual forma, es importante citar lo expuesto por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (2018), respecto a la etapa de seguimiento de conformidad con lo siguiente:

El seguimiento se concibe como una herramienta de la gestión pública, que permite precisar los avances y los retos en la implementación de las políticas en comparación con las metas definidas por los gobiernos en sus instrumentos de planeación (DNP, 2017).

En términos generales, de acuerdo con el DNP (2017, p. 20), el seguimiento a políticas públicas se entiende como: “un proceso continuo y sistemático de recolección y análisis de información que permite determinar el grado de avance hacia las metas gubernamentales, de tal forma que retroalimente el ciclo de la gestión pública. Así, el modelo de seguimiento debe ser el resultado del mejoramiento comprensivo, verificación minuciosa y uso robusto de información sobre la obtención de productos y resultados con valor público...”. (p. 18)

Así entonces, estas dos últimas etapas sugieren la formulación de un plan de monitoreo y evaluación para los diferentes ciclos de una política pública, formulando una serie de indicadores

e interrogantes cuyo principal propósito sea verificar el cumplimiento de los objetivos trazados dentro de la política objeto de estudio e identificar las posibles causas que puedan llegar a afectar su correcta ejecución.

5.2.1. *Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas.*

Los procesos de monitoreo y evaluación han sido concebidos como aquellos instrumentos que acompañan la estructuración y ejecución de las políticas públicas, sirviendo no sólo para orientar al hacedor de la política en la toma de decisiones sino también para realizar el seguimiento en los ciclos de la política pública objeto de análisis.

Al respecto el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), (2012), menciona algunos aspectos que permiten una mejor comprensión respecto a estos dos procesos:

Tabla 16

Aspectos Relevantes del Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas.

Monitoreo	Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> ▪ El monitoreo se focaliza fundamentalmente en los procesos y productos de un programa. ▪ Es un instrumento, de gestión y de política, que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de las 3 P (Programas, Políticas y Proyectos), para optimizar sus procesos, resultados e impactos. Constituye un insumo indispensable para la gestión administrativa y estratégica de una iniciativa pública. <ul style="list-style-type: none"> ▪ El monitoreo es un proceso llevado a cabo principalmente para derivar aprendizajes en el proceso de implementación, conducentes, a hacer correctivos puntuales de la política. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La evaluación puede estar orientada al diseño (ex ante), a los procesos (concurrente) o a los productos, impacto y efectos (ex post). ▪ Un proceso reflexivo que se apoya en la formulación de preguntas precisas sobre uno o varios aspectos relativos al diseño, ejecución o finalización de las 3 P (Programas, Políticas y Proyectos). Los procedimientos de recolección, análisis e interpretación de información constituyen la base sobre la cual es posible responder a dichos interrogantes. ▪ La evaluación tiene como propósito principal juzgar el desempeño de la intervención (o ausencia) de políticas públicas.

Fuente: Elaboración Propia. Información obtenida de: (CIPPEC & UNICEF, 2012)

Por su parte, Ordoñez Matamoros (2013), indica que:

El monitoreo y la evaluación deben ser concebidos como ejercicios objetivos, aleccionadores, útiles y constructivos, donde los logros y los fracasos sean exaltados en sus justas proporciones, proveyendo a los actores involucrados de la información necesaria para elaborar un juicio al respecto del programa o política, y tomar, a partir de allí, las mejores decisiones posibles en relación con los resultados obtenidos.

(...) Como afirma Roth (2004, p. 137) “la actividad evaluadora permite al Estado y a los gobernantes, y también a los ciudadanos, disponer de una mayor información acerca de las consecuencias de sus decisiones y acciones”. De esta manera, el monitoreo y la evaluación se constituyen en herramientas que facilitan la participación ciudadana, la transparencia, la legitimidad y la gobernabilidad.

El monitoreo y la evaluación deben permitir a los administradores de los programas, a los diseñadores y tomadores de decisiones, y a la sociedad en general, saber si el Estado, individualmente o en asocio, está haciendo bien su papel o si debe hacer correctivos. (pp. 235, 236)

Así mismo, este autor establece que estos dos ejercicios conducen a resolver una serie de inquietudes, las cuales definen su alcance de la siguiente manera:

Cumplimiento de las expectativas: si bien enfocarse en las actividades es de suma importancia, más importante es enfocarse en los resultados, tanto de *corto* como de largo plazo. (...) El énfasis es brindar información para responder si las políticas consiguieron los objetivos buscados, así como los resultados e impactos esperados.

Estrategias de implementación utilizadas: por lo general, hay que evaluar las estrategias de implementación utilizadas teniendo en cuenta si estas fueron bien diseñadas, si están basadas en fundamentos plausibles, etc. O si, por el contrario, parte de un modelo causal que no refleja la realidad o intención buscada.

Justicia: es importante evaluar la distribución de cargas y los beneficios entre los afectados o beneficiados que resulten de la acción. En efecto, toda intervención implica una decisión que trae consigo ganadores y perdedores.

Relación costo-beneficio: en toda evaluación de políticas públicas se debe responder a la pregunta ¿hasta qué punto los beneficios superan los costos? La pregunta para el monitoreo es *¿está siendo implementado el programa eficientemente? ¿Se hace una utilización inteligente a los recursos a disposición?* En los casos de la evaluación, la pregunta es *¿fue implementado el programa eficientemente? O ¿se podría hacer las cosas de manera distinta, de manera menos costosa y suficientemente satisfactoria?*

Como afirma Feinstein (2007, p. 22), para medir la eficiencia o el costo beneficio “lo importante es relacionar los logros con los medios empleados para alcanzarlos, y elaborar medidas que puedan compararse con las que se verifican en otros usos reales o potenciales del mismo monto y tipo de recursos”. La mala relación costo-beneficio de una política pública atentaría contra su sostenibilidad y terminaría por deslegitimar el accionar público.

Externalidades o efectos secundarios: por último, pero no menos importante, es recomendable tener en cuenta que los proyectos, políticas o programas traen consigo externalidades o efectos secundarios no intencionados. Las preguntas por resolver serían *¿Cuáles son (monitoreo) o fueron (evaluación ex-post) los efectos secundarios no intencionados de la política o el programa? ¿Superan (monitoreo) o superaron (evaluación) los efectos negativos no intencionados a los efectos positivos independientemente de si fueron o no intencionados? (...)* (pp. 244, 245)

5.2.2. Elaboración de un Plan de Monitoreo

El monitoreo también ha sido considerado como aquella evaluación que se realiza durante la implementación de la política pública, mediante el cual se estructura una serie de preguntas, tales como: *¿lo estamos haciendo bien?, ¿lo estamos haciendo en los tiempos que se fijaron en el Plan de Implementación?*, así surge la necesidad de establecer un plan de monitoreo de manera concomitante a la implementación de la política pública a fin de realizar una medición efectiva del impacto generado sobre la sociedad y/o cierto grupo poblacional. (Ordoñez Matamoros, 2013, p. 225)

La elaboración de un plan de monitoreo se establece con la ayuda de indicadores, los cuales son considerados por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y

el Crecimiento (CIPPEC), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), (2012) como aquellas: “medidas directas o indirectas de un evento, condición, situación o concepto, y permiten inferir conclusiones apreciativas acerca de su comportamiento o variación.” (p. 47)

Tabla 17

El diseño del monitoreo.

Construcción de indicadores
Para el monitoreo se proponen cuatro categorías de indicadores: de proceso, de producto, de cobertura y de resultados.
Información básica
Necesaria para construir el dato del indicador o del conjunto de indicadores involucrados en la actividad evaluativa.
Definición de la periodicidad del relevamiento
Depende del tipo de indicador, las características del Programa y de las necesidades de información.
Selección de técnicas para el rastreo de indicadores
Para los indicadores de proceso y producto se utilizan, en general, los registros e informes de rutina producidos por el equipo de gestión. En el caso de los indicadores de cobertura, se pueden utilizar también otros instrumentos como, por ejemplo, información sobre el uso efectivo de los beneficios del Programa y su accesibilidad. Estas fuentes y otras (encuestas, entrevistas, etc.) se pueden usar para medir los indicadores de resultado.

Fuente: (CIPPEC & UNICEF, 2012)

La selección de indicadores es un paso clave para construir un buen sistema de monitoreo. Su elección requiere tener en cuenta criterios como independencia, verificabilidad, validez y accesibilidad. Si a través de la consulta con los actores involucrados es posible definir los indicadores y acordar su importancia y características específicas, quiere decir que los objetivos de la política son claros, compartidos y están consensuados entre los/as responsables de su implementación. (CIPPEC & UNICEF, 2012)

Por su parte, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (2018), del Departamento Nacional de Planeación indica respecto al uso de indicadores en la gestión pública lo siguiente:

Los indicadores facilitan los procesos de diagnóstico y seguimiento² de las políticas públicas, ya que permiten cuantificar los cambios que se presentan en determinados contextos de desarrollo,

realizar seguimiento al cumplimiento de acuerdos, compromisos, planes, programas y proyectos y, así, generar alertas tempranas para el logro de los objetivos planteados.

Las principales características de un indicador son:

1. Simplificar: la realidad y las dimensiones del desarrollo en las que inciden las políticas públicas son multidimensionales (económicas, sociales, culturales, políticas, etc.) y un indicador puede considerar alguna(s) de estas dimensiones, pero no todas.
2. Medir: implica comparar la situación actual de una dimensión de análisis en el tiempo o respecto a patrones establecidos.
3. Comunicar: todo indicador debe transmitir información acerca de un tema en particular para la toma de decisiones. (p.6)

Respecto a las categorías de indicadores, la Dirección en mención estructura el siguiente gráfico:

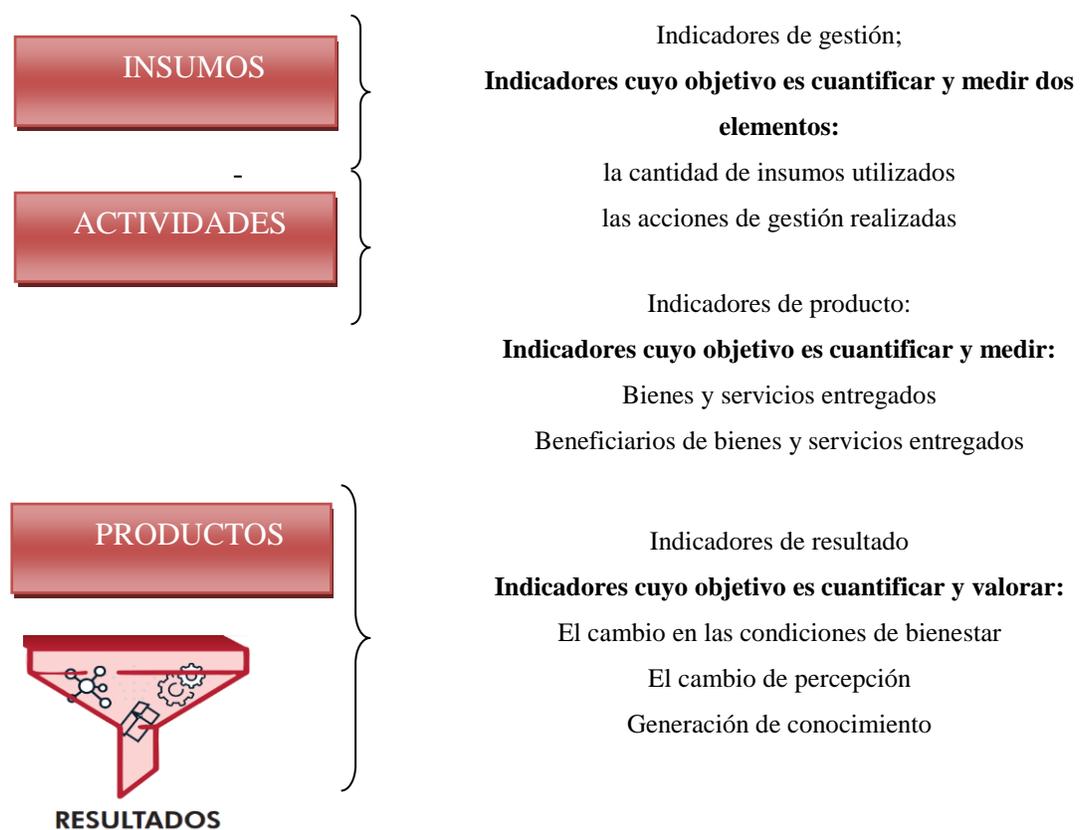


Figura 8: Categorías de indicadores con base en la cadena de valor. Fuente: (Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, 2018)

5.2.2. Evaluación Durante o Monitoreo.

En consonancia con el modelo secuencial, se establece que el monitoreo o evaluación concurrente puede llevarse a cabo cuando la política pública se encuentra dentro de la fase de implementación, sin embargo, para ello se requiere un punto de referencia o línea base la cual sirva para orientar aquellos momentos en los cuales se pueden efectuar los diferentes tipos de evaluaciones (ex ante, durante, ex post), dicho punto de referencia o línea base se sitúa dentro de la etapa de Identificación de problemas y necesidades, logrando de esta manera percibir la situación y/o problemática antes de que se llevara a cabo la intervención dentro de la política pública. Lo anterior puede observarse en las siguientes figuras:



Figura 9: Ciclo de vida de una política pública, programa social y los tipos de evaluación. Fuente:

(CIPPEC & UNICEF, 2012)

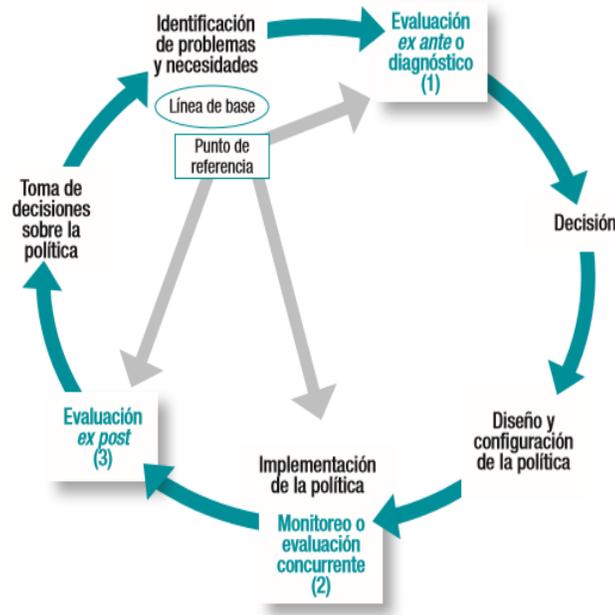


Figura 10: La línea de base en el ciclo de vida de una política, programa o proyecto. Fuente: (CIPPEC & UNICEF, 2012)

Bajo este contexto y estando el Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva en etapa de implementación, se analizó la misma a partir de la estructura secuencial de las políticas públicas en cada uno de los componentes establecidos para su ejecución los cuales fueron mencionados dentro del tercer capítulo de la presente investigación conforme a lo expuesto en el documento CONPES 3756 de 2013:

5.3. Análisis y Seguimiento del SETP de Neiva

Teniendo en cuenta que dentro de la fase de implementación de una política pública, se lleva a cabo una interacción entre quien diseña y/o ejecuta la política pública, junto con los ciudadanos beneficiarios de la misma, destacando de esa interacción, el papel que cada uno de ellos puede desarrollar en el seguimiento, monitoreo y evaluación que corresponde realizar para verificar el cumplimiento de los objetivos trazados, es de allí, que como ciudadano a través de la

presente investigación, realicé el análisis y seguimiento del Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva, a partir de fuentes oficiales de información y métodos de recolección de información, teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Dirección para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, y Gonzalo Ordoñez Matamoros en su Manual de análisis y diseño de políticas públicas.

Tomando el seguimiento y/o monitoreo como aquella evaluación concurrente de una política pública, CIPPEC formula la siguiente tabla en la cual se desarrollan aquellos aspectos claves para formular los interrogantes que permitan determinar la eficacia o no del Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad de Neiva.

Tabla 18

Evaluación ex ante, concurrente, ex post.

	¿Qué debemos evaluar?	¿Qué queremos responder?	¿En qué momento de la vida de política, programa o proyecto se aplica?
Evaluación ex ante	Viabilidad: - Política - Institucional - Técnica - Jurídica - Sociocultural - Económica Financiera Impacto Social: - Coherencia interna. - Pertinencia.	¿Es viable? ¿Tiene Impacto?	Formulación y Diseño
Evaluación concurrente	Diseño Ejecución Efectos	¿Es eficiente? ¿Es eficaz? ¿Es productivo?	Ejecución
Evaluación ex post	Productos Efectos Impacto	¿Qué resultados tuvimos en términos de productos, efectos e impacto?	Ejecución (si se desea evaluar resultados parciales) Finalización del programa

Fuente: (CIPPEC & UNICEF, 2012).

En consonancia con lo anterior, los autores en mención establecen la importancia de utilizar indicadores para lograr un adecuado seguimiento y/o monitoreo de la política pública, no obstante, en desarrollo de esta investigación se logró determinar que dentro del documento CONPES 3756 de 2013 NO se establecieron indicadores que permitieran realizar el seguimiento y monitoreo de forma directa a la política pública en desarrollo, razón por la cual se optó por realizar dicho análisis y seguimiento a través del *Plan de Acción* contenido dentro del referido documento, el cual establece los tiempos y acciones a ejecutar para dar cumplimiento a los componentes operacional, infraestructura e institucional que permitirían la puesta en marcha del Sistema Estratégico de Transporte Público en la ciudad de Neiva.

No obstante lo anterior, el documento CONPES referenciado sólo estableció frente al seguimiento lo siguiente:

5.3.1. Mecanismos de Seguimiento

Con el objeto de establecer el cumplimiento de las condiciones aquí descritas se deberá crear un Comité técnico de seguimiento compuesto por delegados del Ministerio de Transporte. *El Comité definirá la metodología e indicadores necesarios para desarrollar su trabajo*, incluyendo la verificación del cumplimiento de los gastos elegibles que son financiables y se describen en el literal X de este documento, y con más detalle en el Anexo 5. (Cursiva Propia)

Adicionalmente, con posterioridad a la suscripción del Convenio de Cofinanciación y a la creación del Ente Gestor, se creará una Junta Directiva para este último, con el fin de vigilar el cumplimiento de las reglas de administración de los recursos del Sistema y velar por el estricto acatamiento de lo establecido en el Convenio de Cofinanciación, entre otras actividades. La Junta Directiva estará integrada por un delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, uno del Ministerio de Transporte, uno del Departamento Nacional de Planeación, el Alcalde municipal o su delegado y el Secretario de Movilidad o su delegado. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, p. 33)

A diferencia del CONPES 3756 de 2013 (Declaración de Importancia Estratégica del Proyecto Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio Neiva), el CONPES 3167 de 2002 (Política Para Mejorar El Servicio de Transporte Público Urbano De Pasajeros) si establece para los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, una serie de indicadores para el seguimiento de los mismos, enfatizando la importancia de este ejercicio de conformidad con lo siguiente:

El seguimiento a los SITM refuerza los procesos de aprendizaje, retroalimentación y documentación. Como soporte a la gestión del servicio y para su evaluación se requiere contar con suficiente información e indicadores de eficiencia (relación entre la oferta de servicio y los insumos para producirla), efectividad (relación entre el consumo del servicio y la oferta o los insumos para producirla), y productividad o desempeño (regularidad, puntualidad y calidad o nivel de servicio al usuario) (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2002, p. 44)

Teniendo en cuenta lo anterior y bajo el supuesto factico en el que este tipo de indicadores se hubieran estructurado para la política pública objeto de estudio (SETP-Neiva), se señalaría que los mismos al encontrarse dirigidos principalmente a la evaluación integral de la prestación del servicio, no podrían aplicarse respecto a los avances y/o el estado actual en el que se encuentra el Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva, siendo importante precisar desde ya que para la ejecución de un proyecto como estos, los ejercicios de seguimiento, monitoreo y evaluación no deben orientarse solamente a la calidad en el servicio, sino también a la satisfacción respecto a las variaciones en la infraestructura vial, operativa e institucional que se han llevado a cabo para poner en marcha el mismo.

Aunado a lo anterior, el documento CONPES 3946 de 2018 respecto al seguimiento y acompañamiento a la implementación de los SITM y SETP señaló lo siguiente:

(...) por medio de la Resolución 269 de 2012 del Ministerio de Transporte, se conformó un grupo interno de trabajo de apoyo a los SITM y SETP, que dio origen a la UMUS. A esta unidad se le

otorgaron las responsabilidades asociadas con el seguimiento al cumplimiento de compromisos, y adecuada asistencia técnica a las entidades locales, en los campos administrativo, financiero y contable, de reasentamientos y gestión social, gestión ambiental, adquisiciones y seguimiento de obras. A través del crédito BIRF 8083-CO, además de la cofinanciación de los sistemas de transporte, el BIRF financió la asistencia técnica para el fortalecimiento de la PNTU, mediante el fortalecimiento de la capacidad técnica, funcional y operativa del Ministerio de Transporte con la UMUS, para asegurar el monitoreo y seguimiento a los SITM y SETP, así como el fortalecimiento de los entes gestores a través de programas de capacitación, estudios, diseños de planes de movilidad, operativos y financieros asociados con la movilidad urbana.

(...)Para asegurar el buen término en la implementación de los sistemas de transporte se deben garantizar las condiciones técnicas, funcionales y operativas suficientes, en los componentes de trabajo definidos en la Resolución 269 de 2012 del Ministerio de Transporte: (i) administrativa, financiera y contable, (ii) reasentamientos y gestión social, (iii) gestión ambiental, (iv) adquisiciones y seguimiento de obras, y (v) seguimiento y evaluación. Para darle cumplimiento a este mandato, a través de dicha resolución, el Ministerio de Transporte redefinió y reorganizó el grupo interno de trabajo para apoyar los proyectos, a través de la creación de la UMUS. Esta unidad se configura como una estructura administrativa que, además de la coordinación y seguimiento de los 10 proyectos incluidos en la Tabla 2, genera acciones efectivas para diseñar políticas de movilidad ambiciosas que maximicen los beneficios sociales, económicos y ambientales de estos sistemas y, en general, de todas las ciudades del país. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018, p. 21)

De esta manera, se observa que si bien existe una asistencia técnica a nivel nacional desde la UMUS (Unidad de Movilidad Urbana Sostenible) para realizar un seguimiento a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público, para el caso que nos ocupa (SETP-Neiva) no se encontraron en los métodos de recolección de información

utilizados para la investigación, indicadores y/o lineamientos que determinen la eficiencia de la política desde la planeación, construcción de infraestructura, implementación y operación del sistema de transporte que estén a disposición de la ciudadanía para la correspondiente veeduría que puede ejercer cualquier interesado en la ejecución o implementación de la política pública.

Como se indicó en líneas anteriores, al no existir indicadores dentro del documento CONPES 3756 de 2013 (SETP-Neiva) para realizar el correspondiente análisis, seguimiento y monitoreo, se procede a estudiar el Plan de Acción contenido en el CONPES referido, con la finalidad de determinar el cumplimiento de las metas y acciones propuestas, teniendo en cuenta los criterios establecidos por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP, el CIPPEC y el Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas de Matamoros (2013), criterios que fueron desarrollados anteriormente para concluir si la política pública del SETP cumple con el objetivo de mejorar la movilidad y el transporte en la ciudad de Neiva.

El Plan de Acción establece:

Previo a la etapa de inversión, las partes deberán adelantar las tareas necesarias para asegurar las fuentes de financiación total según la programación de las obras. *Se espera que la construcción y adecuación de la infraestructura para el SETP esté finalizada en su totalidad a más tardar en el primer semestre del 2018*; no obstante, previo a esta fecha el Municipio podrá implementar fases tempranas de operación.

A. Operacional

Para el logro de la mejora operacional, se deberá asegurar el cumplimiento de los planes de rodamiento que ahora desarrollará el SETP. Se hace necesario que el nuevo esquema de prestación del servicio asociado a los niveles de demanda, cumpla con el soporte legal que permita la prestación del servicio. Lo anterior supone la necesidad de efectuar la reorganización del servicio o llevar a cabo al mecanismo específico para la definición de Operadores del Sistema,

que el Municipio establezca dentro del marco legal vigente. Para ello igualmente, deberán emitirse todos los actos administrativos que fijarán el marco regulatorio y el establecimiento del nuevo orden jurídico que asegure la prestación eficiente del servicio, lo cual se concretará en la reorganización del sistema. *El Ente Gestor deberá desarrollar el diseño de detalle para la operación del Sistema, de manera que se articule la entrada en servicio de las rutas, con la ejecución de las obras asociadas de infraestructura, y de esta manera optimizar los tiempos de implementación del Proyecto.* (Cursiva Propia)

B. Infraestructura

Todo el proyecto supone el mejoramiento de la infraestructura que está asociada a la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros. Como objetivo se plantea el mejoramiento de la infraestructura, la incorporación de elementos como: carriles prioritarios, paraderos, terminales de ruta, patios talleres, CISC, etc. Por lo tanto, para el logro de este objetivo se hace necesario concretar los mecanismos de cofinanciación, como son: la firma del Convenio de Cofinanciación y la consecución del financiamiento, los cuales se consideran hitos del proyecto y se prestará especial atención a su cumplimiento. El inicio de diseños y el inicio de la construcción serán a su vez los hitos que aseguran el cumplimiento del objetivo del mejoramiento de la infraestructura y de la implementación del Sistema.

Para la construcción se han definido varios tipos de intervención: el primero de ellos corresponde a la construcción y rehabilitación vial, carril prioritario simple, carril prioritario con rehabilitación y construcción de dos (2) intercambiadores viales, obras que se realizarán de manera simultánea desde el 2014 al 2017; Por otra parte la construcción de Obras de urbanismo, construcción de Patios talleres, Terminales de ruta y Centros Integrados de Servicio al Ciudadano (CISC), Construcción de Andenes y Peatonalización se realizarán de manera homogénea desde el 2014 al 2017. Por otra parte, la contratación e implementación del sistema centralizado de semaforización (central de gestión de tráfico) y el sistema de gestión y control de flota, se efectuará desde el 2014

al 2017 de conformidad con la normatividad vigente dictada por el Gobierno Nacional para tal efecto. Los tiempos estimados para cada actividad se presentan en el Anexo 3.

En cualquier caso el cronograma y el control de ejecución propuestos, serán motivo de seguimiento por parte de la Nación y en especial del grupo que se designe para ello. Por lo que cualquier variación en el mismo debe ser acordada con los delegados de la Nación. (Cursiva Propia)

C. Institucional

El SETP igualmente significa un nuevo esquema de regulación, actores como el gestor tecnológico y la sociedad recaudadora, imponen una dimensión diferente en el control del sistema. Para lograr el objetivo se hace necesario que el sistema de control, el sistema de gestión de flota y el sistema de recaudo se encuentren en funcionamiento. Lo anterior, a su vez implicará que las empresas operadoras, la asociación de ellas o el operador a quien se le adjudique, programen acciones que aseguren la calidad del servicio. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013)

De acuerdo con las disposiciones previamente expuestas, se analizaron los avances presentados dentro de los Informes Pormenorizados elaborados por el ente gestor (TRANSFEDERAL SETP) en los periodos Noviembre 2018 a Febrero 2019 y Marzo 2019 a Junio del mismo año, esto con el propósito de establecer la consecución de los objetivos planteados en esta política pública de conformidad con el Anexo 1 respecto a la propuesta de infraestructura y el cronograma del Anexo 3 del CONPES 3756 de 2013, determinando las posibles particularidades que podrían afectar de manera directa el real funcionamiento y operación del SETP.

Por otra parte, se complementara la información obtenida a través de dichos informes con las respuestas a los interrogantes formulados en las encuestas y entrevistas realizadas a diferentes autoridades del orden municipal que se encuentran directamente involucradas en este proyecto

así como los gerentes de las empresas prestadoras del servicio de transporte público colectivo que han intervenido dentro del mismo, determinando finalmente que de no encontrarse una solución al transporte informal “mototaxismo” puede disminuir la efectividad de la política pública de movilidad y transporte SETP-Neiva.

Tabla 19

Cronograma para la puesta en marcha del SETP en Neiva.

Componentes Básicos del Sistema	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Diseños e Ingeniería de Detalle		←→				
Obras						
Construcción Vías Nuevas			←→	←→	←→	←→
Rehabilitación de Malla Vial		←→	←→	←→		
Centro Histórico Carril Prioritario		←→	←→			
Intercambiadores Viales			←→	←→	←→	
Edificaciones			←→	←→	←→	
Señalética, Semaforización, y SGCF						
Sistema Centralizado de Semaforización			←→	←→	←→	
Carril prioritario con rehabilitación			←→	←→		
Carril prioritario simple			←→	←→		
Sistema de Gestión y Control de Flota					←→	
Obras Complementarias						
Urbanismo			←→	←→		
Andenes		←→				
Peatonalización		←→				

Fuente: Documento CONPES 3756 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013)

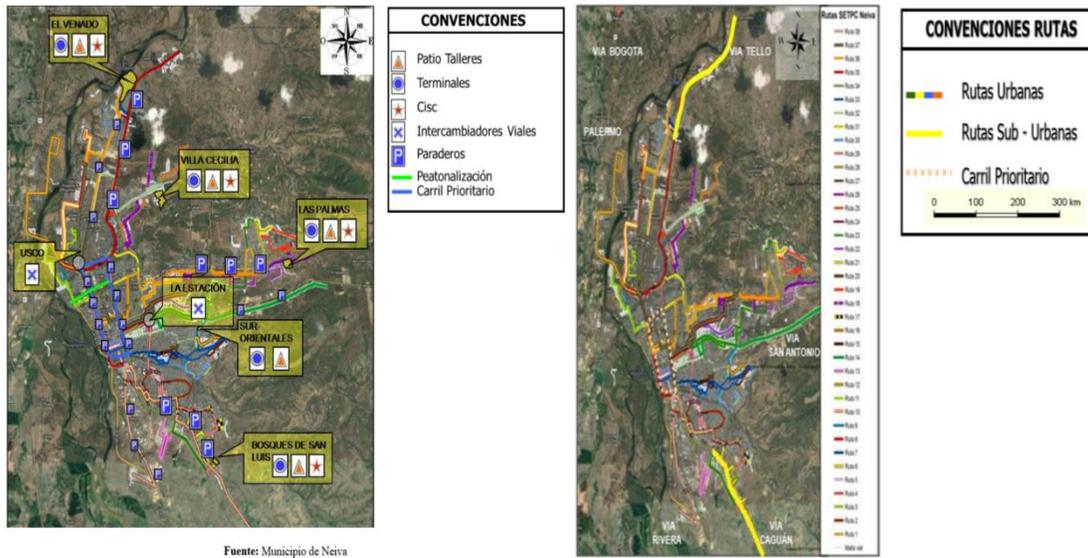


Ilustración 1: Anexo 1 Propuesta de Infraestructura del SETP en Neiva. Fuente: Documento CONPES 3756 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013)

5.4. Avances en la Ejecución del Proyecto Sistema Estratégico de Transporte Público - Neiva

El Plan de Desarrollo “Neiva la Razón de Todos – Gobierno Transparente” (2016 – 2019) articula dentro de la dimensión “Ambiente Construido” los componentes operacionales, sociales, institucionales, y de infraestructura para el desarrollo del Sistema Estratégico de Transporte Público (SETP) del municipio de Neiva, destacando para su ejecución el avance significativo que ha tenido el mejoramiento de la infraestructura en la red vial de la ciudad sobre aquellos sectores en los que transitaran los vehículos que hacen parte del referido sistema.

Previo a la ejecución de dichas actividades los funcionarios del SETP realizaron diferentes recorridos por las comunas que han sido objeto de intervención, socializando ante la comunidad aspectos del proyecto y las obras a ejecutar, observando de esta manera, las particularidades socio económicas en cada sector para la elaboración de un protocolo de

intervención con el fin de efectuar la adecuada presentación de este modelo de transporte y su explicación en integridad, generando espacios de diálogo y discusión por parte de la comunidad para despejar las dudas correspondientes. (TRANSFEDERAL SETP)

Al respecto, Hernando Josué Benavides Vanegas, gerente del SETP manifestó:

Estamos dejando claridad de que este es un proyecto para mejorar la movilidad y calidad de vida de los ciudadanos, más que de infraestructura. Queremos que se genere el menor traumatismo posible con nuestras intervenciones y por eso invitamos a la comunidad a que asista a estas socializaciones. (TRANSFEDERAL SETP)

5.4.1. Informe Ejecutivo Unidad de Movilidad Urbana Sostenible 2010-2018.

Sumado a lo anterior, es importante citar lo expuesto en el informe ejecutivo de la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible del Ministerio de Transporte, mediante el cual se estableció la gestión, avances y logros de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público a corte del año 2018, destacando para el caso de TRANSFEDERAL SETP - NEIVA lo siguiente:

Antecedentes

El SETP de Neiva se encuentra en proceso de implementación, en la formulación y análisis de los estudios necesarios para la estructuración respectiva en el componente operacional.

Desde el aporte privado y dados los compromisos de la administración Municipal, las 5 empresas del Transporte Público Colectivo han conformado una personería jurídica única a través de convenios de colaboración empresarial; la Unión Temporal se denomina OPITA, sin embargo, sus acciones únicamente han estado encaminadas en temas administrativos, *la operación del transporte colectivo se sigue adelantando de forma independiente por cada empresa.* (Cursiva Propia)

Logros Infraestructura

Corresponde con el principal avance del proyecto, desde la formulación del documento CONPES y la suscripción del convenio de cofinanciación a finales de 2013, las actividades se han centrado principalmente en la adecuación y construcción de la malla vial que atenderá el sistema de transporte.

Para la implementación del SETP – Transfederal, se han construido y rehabilitado 8.3 kilómetros de vías, incluyendo andenes.

(...) La composición principal de la infraestructura del proyecto y su estado de avance se puede identificar en la siguiente tabla:

Tabla 20

Avance Infraestructura Transfederal SETP.

COMPONENTE INFRAESTRUCTURA	Longitud / Cantidad	Avance	%
Vías	50.5 Km	4,99 Km	10%
Rehabilitación Vías + Andenes	26. 2 Km	3,3 Km	13%
Peatonalización	1.4 Km	-	-
Intercambiadores	2	10% USCO 30% Kr 16	10% USCO 52% Kr 16
Obras Urbanismo	58.6 Km/Carril		-
Patio/Taller	5	-	-
Terminales de Ruta	5	-	-
CISC**	4	-	-
Sistema Semaforización	1	6%	6%

Fuente: Informe Ejecutivo Unidad de Movilidad Urbana Sostenible 2010-2018.

Retos

Actualmente el Sistema cuenta con retrasos en las obras debido al estado e intervenciones requeridas en las redes de servicios públicos. Para llevar a cabo dichas labores es necesario que el

Gobierno Municipal designe recursos adicionales. Sin embargo, los recursos del convenio no contemplan la adquisición de predios y las metas que están definidas en el documento CONPES están sobre estimadas –los recursos presupuestados cubren solo el 34% de las metas–.

La baja ejecución presupuestal es un resultado de la debilidad institucional en la implementación del proyecto de Sistema Estratégico de Transporte que, además carece de suficiente personal cualificado para la prestación del servicio. (Cursiva Propia)

(...) El Municipio de Neiva no ha realizado las transferencias por el monto total establecido para cubrir el perfil de aportes contemplado en el convenio de cofinanciación hasta la vigencia 2017, ni tampoco las requeridas por el Ente Gestor para su funcionamiento. Pese a los compromisos adquiridos por la administración local y contenidos en las Juntas Directivas.

El Municipio tiene pendientes obligaciones con el proyecto por valor de \$43.375 millones, de acuerdo con el presupuesto puesto a consideración de la Junta Directiva en diciembre de 2016. Vigencia Futura 2017, Presupuesto Funcionamiento, Otros Aportes en Redes de Acueducto y Alcantarillado, Valor adeudado vigencias 2015 y 2016 y el Valor de la indexación vigencia 2017. En cuanto a la Estructuración Técnica Legal y financiera – ETLF, se adjudicó el contrato de consultoría al consorcio Cal y Mayor – ICON, adelantando los productos 1 y 2 (plan de trabajo y toma de información), actualmente se adelanta el producto 3 (diagnóstico). El consultor debe realizar, en función de las consideraciones del decreto 1079 de 2015, analizando la operación del sistema en primera instancia a través de una reorganización de rutas, vinculando sistemas de recaudo y de gestión y control de flota e información al usuario, para posteriormente vincular un análisis sobre las condiciones reales de los operadores y la necesidad de infraestructura. (Ministerio de Transporte, 2018, pp. 96, 98)

5.4.2. Informe Pormenorizado TRANSFEDERAL SETP período Noviembre 2018 a Febrero de 2019

El Informe Pormenorizado del periodo Noviembre 2018 a Febrero de 2019 detalla los planes, programas y proyectos llevados a cabo dentro del marco del Plan de Desarrollo 2016-

2019 en lo concerniente a la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público SETP en Neiva, resaltando a continuación los principales procesos de infraestructura llevados a cabo y el porcentaje de ejecución de los mismos.

En cuanto al área de infraestructura se observan los siguientes índices:

Tabla 21

Gestión de Infraestructura de conformidad con las metas establecidas en el Plan de desarrollo "Neiva, la razón de todos, Gobierno Transparente 2016-2019.

PLAN DE DESARROLLO 2016-2019 SETP NEIVA				
Objetivo de la Meta	Meta	Unidad	Avance Acumulado a	
			28 de Febrero de 2019	% Avance Meta
Construcción de vías nuevas	18	Km	11.7	65%
Rehabilitación de vías	12	Km	7.4	62%
Intercambiador Vial Carrera 16	1	N°	1	100%
Intercambiador Vial USCO	1	N°	0.26	26%
Patios y Talleres	1	N°	N/A	N/A
Urbanismo	10000	M2	63000	63000
Terminales	1	N°	N/A	N/A
Carril prioritario simple	5	Km	N/A	N/A
CISC (Centros Integrados de Servicio al Ciudadano)	1	N°	N/A	N/A
Andenes	4200	M2	47200	100%
Peatonalización	1.4	Km	1.9	100%
ETFL	1	N°	1	100%
Plan Maestro de Movilidad	1	N°	1	100%

Fuente: Informe Pormenorizado TRANSFEDERAL SETP período Noviembre 2018 a Febrero de 2019.

Dentro de las actividades ejecutadas en los procesos misionales de la entidad a corte febrero de 2019, se destacaron los siguientes:

Tabla 22

Avance acumulado de las actividades ejecutadas en los procesos misionales establecidos por la entidad con corte a febrero de 2019 - Procesos Gestión de Infraestructura.

<i>Proceso</i>	<i>Objeto</i>	<i>Valor</i>	<i>Estado</i>	<i>Avance</i>	<i>Observación</i>
CMA-001-2014	Elaboración de estudios técnicos y diseños para la construcción y rehabilitación de vías en el marco de la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público SETP de Neiva	\$ 2.968.759.046,00	Liquidado		Fueron entregados estudios técnicos y diseños de 45 Km de tramos viales incluidos en el CONPES 3756 y que hacen parte del circuito de reestructuración de rutas para el sistema.
CMA-002-2014	Realizar la interventoría Técnica Administrativa y Financiera del contrato cuyo objeto es: "Elaboración de Estudios Técnicos y Diseños para la construcción y rehabilitación de vías en el marco de la implementación Sistema Estratégico de Transporte Público SETP de Neiva"	\$ 237.499.500,00	Liquidado	100%	
LP-001-2015	Construcción de Vías y Obras Complementarias - Fase I, en el marco de la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad de Neiva	\$ 6.783.539.659,00	Liquidado	100%	Se intervinieron 2.5 Km de vías nuevas a través del componente de construcción de vías nuevas

<i>Proceso</i>	<i>Objeto</i>	<i>Valor</i>	<i>Estado</i>	<i>Avance</i>	<i>Observación</i>
CMA-002-2015	Interventoría, Técnica, Administrativa, Financiera y Ambiental al Contrato de Obra Pública "Construcción de Vías y Obras Complementarias -I, en el marco de la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad de Neiva	\$ 543.338.383,00	Liquidado		
LP-002-2015	Construcción, Rehabilitación de Vías, Renovación de Andenes y Obras Complementarias - Fase II, en el marco de la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva.	\$ 5.514.972.776,00	Liquidado		
CMA-005-2015	Interventoría, Técnica, Administrativa, Financiera y Ambiental al Contrato de Obra Pública "Construcción de Vías y Rehabilitación, Renovación de andenes y obras complementarias - Fase II, en el marco de la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad de Neiva"	\$ 505.851.797,00	Liquidado	100%	Se intervinieron 2,99 Km de vías nuevas y vías rehabilitadas, a través de sus componentes.
LP-003-2015	Construcción del Intercambiador y Solución Peatonal Universidad Surcolombiana Municipio de Neiva - Departamento del Huila	\$ 27.219.807.100,00	En ejecución	26%	En ejecución.

<i>Proceso</i>	<i>Objeto</i>	<i>Valor</i>	<i>Estado</i>	<i>Avance</i>	<i>Observación</i>
CMA-006-2015	Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera y Ambiental, al contrato de obra pública: Construcción intercambiador vial de la Usco en el marco de la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad de Neiva	\$ 1.945.087.687,00	En ejecución		
LP-004-2015	Diseños y Construcción del Intercambiador Vial sobre la Avenida La toma con Carrera 16, en la ciudad de Neiva, en el marco de la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público	\$ 35.949.494.577,51	En ejecución		
CMA-007-2015	Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera y Ambiental, al contrato de obra pública: Estudios, Diseños y Construcción del intercambiador vial sobre la Avenida la Toma con Carrera 16 en el marco de la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad de Neiva	\$ 2.481.637.126,00	En ejecución	100%	Terminado, recibido y en proceso de liquidación
LP-006-2015	Construcción, Rehabilitación de Vías, Renovación de Andenes y Obras Complementarias - Fase III, en el marco de la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva.	\$ 5.020.135.986,00	Liquidado	100%	Se intervinieron 2,83 Km de vías nuevas y vías rehabilitadas, a través de sus componentes

<i>Proceso</i>	<i>Objeto</i>	<i>Valor</i>	<i>Estado</i>	<i>Avance</i>	<i>Observación</i>
CMA-008-2015	Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera y Ambiental, al contrato de obra pública: Construcción, Rehabilitación de Vías, Renovación de Andenes y Obras Complementarias - Fase III, en el marco de la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva.	\$ 471.844.083,00	Liquidado		
PC-BIRF8083-CO-LPN001-2017	Construcción y Rehabilitación de Vías y Obras Complementarias Fase IV en el marco de la implementación del SETP de la ciudad de Neiva	\$ 14.212.880.622,00	En ejecución	67%	Se intervendrán 4 Km

Fuente: Informe Pormenorizado de Control Interno Noviembre 2018 – Febrero 2019 – SETP, pp. 6-8

Ahora bien, dentro del referido informe se indica que: “las intervenciones realizadas entre la vigencia 2016-2018 corresponden a proyectos de intervención vial relacionados en el documento CONPES 3756 de 2013, que hacen parte de circuitos de reestructuración de rutas para la operación del sistema, resaltando a continuación los registros fotográficos de algunos tramos viales que han sido intervenidos por este proyecto y que han generado un cambio significativo para mejorar el tránsito y la movilidad en estos sectores:



Ilustración 2: Tramos Viales intervenidos por el Sistema Estratégico de Transporte Público (Fases I-IV).

Fuente: Informe Pormenorizado de Control Interno Noviembre 2018 – Febrero 2019 – SETP pp. 11 – 17.

Finalmente la siguiente imagen identifica en color morado aquellas rutas de la fase I y II pendientes por implementar, con símbolo de ubicación color rojo las 3 unidades de terminales por construir, en verde los kilómetros ejecutados en las fases I, II y III, situando el intercambiador de la carrera 16 con Avenida la Toma con una estrella de color verde y en color amarillo el intercambiador de la Usco, finalizando los kilómetros que a la fecha se relacionan en estado de ejecución de las fases IV a VII en color amarillo.

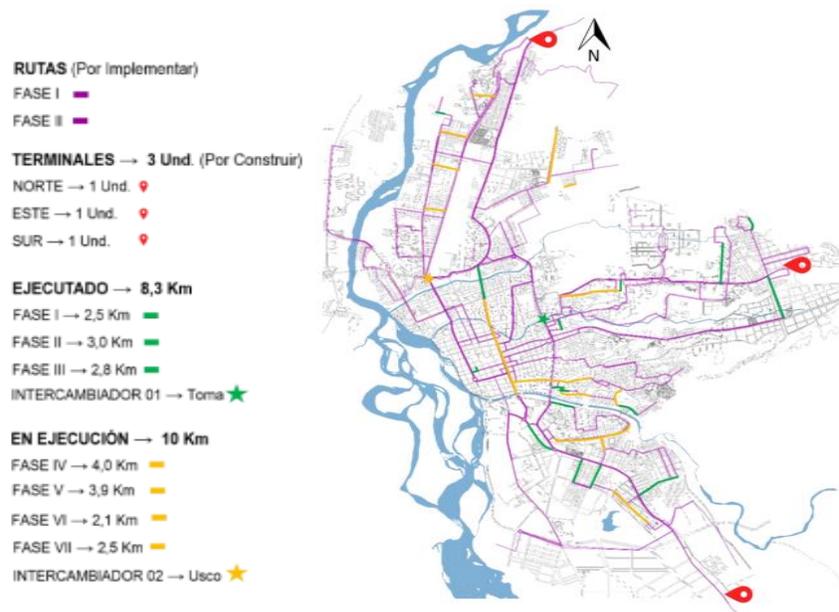


Ilustración 3: Plano de Obra del CONPES - Estado de ejecución de los tramos viales de intervención por el Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP en la ciudad de Neiva. Fuente: Informe Pormenorizado de Control Interno Noviembre 2018 – Febrero 2019 – SETP, pp. 19- 21.

En tal sentido, en reciente publicación de fecha 14 de Noviembre de 2019, el diario La Nación titula un artículo denominado “*Obras del SETP mejoran la movilidad y la calidad de vida*” informando que:

Desde el 2016 hasta la actualidad, el Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva ha intervenido las 10 comunas de la ciudad con trabajos de construcción y rehabilitación vial en 31 tramos, al igual que la construcción de 100.000 metros cuadrados de urbanismo, cambiando así las condiciones de vida de cientos de neivanos.

Uno de los proyectos más grandes ejecutados desde el SETP en la ciudad, es el proyecto **Fase V**, encargado de la transformación de importantes zonas en el sur de la ciudad ubicadas en barrios como Ventilador, Timanco y Las Acacias. Fueron 5 tramos viales intervenidos que hoy ya están al servicio de los ciudadanos con una inversión que supera los 15 mil millones de pesos. (Arguello Cruz, 2019)

Respecto al tema de gestión social, estableció el artículo periodístico que la jefe del área social del SETP, Mónica del Pilar Caviedes Chávarro dijo:

(...) desde la ejecución del proyecto Fase I. “El acercamiento a la comunidad nos abre puertas para realizar socializaciones, mesas de trabajo, asistencias sociales y un sin número de estrategias que nos deja como resultado, el poder ejecutar las obras, mitigar y salvaguardar a los residentes de los tramos intervenidos”

(...) para el proyecto Fase V se logró el retiro voluntario de 64 ocupaciones físicas, una restitución que significó 733 metros cuadrados de espacio público. “Nuestro recurso más importante seguirá siendo el recurso humano. Para lograr estos resultados no se hace una inversión económica, sólo de un trabajo minucioso y de cara con la comunidad quien finalmente es la más beneficiada con la implementación del Sistema”. (TRANSFEDERAL SETP, 2019)

Finalmente este artículo de prensa resaltó, sobre la opinión de la comunidad respecto a las obras ejecutadas por parte del SETP, que estas generan importantes beneficios contribuyendo principalmente en la mejoría del servicio de transporte y favorecen de cierto modo el comercio en los sectores objeto de intervención.

5.4.3. Informe Pormenorizado TRANSFEDERAL SETP período Marzo-Junio 2019

Sumado a lo anterior, el Informe Pormenorizado de Control Interno Marzo-Junio 2019 del Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva TRANSFEDERAL S.A.S estableció:

Para la vigencia 2019 se aprobó mediante Acta de Comfis No. 049 del 28 de diciembre de 2018 el presupuesto inicial de ingresos, gastos e inversión del SETP TRANSFEDERALS.A.S. A corte a junio de 2019 la entidad ha presentado una ejecución del 91.5x%, descrito así:

Tabla 23

Ejecución Presupuesto de Gastos II Trimestre 2019 – SETP Neiva.

EJECUCIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS II TRIMESTRE 2019		
CONCEPTO	DEFINITIVO	EJECUTADO
FUNCIONAMIENTO	1.430.662	846.355
CXP FUNCIONAMIENTO	101.858	101.858
INVERSIÓN	85.381.067	78.600.682
CXP INVERSIÓN	20.612.747	20.612.747
TOTAL	86.811.729	79.447.036
% EJECUTADO		91.5%

Fuente: Gestión Administrativa y Financiera (Informe Pormenorizado de Control Interno Marzo-Junio 2019).

Seguidamente se desarrolla el punto 2.2 Gestión de Infraestructura- Planes, Programas y Proyectos realizando una tabla que presenta el resultado del avance frente al PND, así:

Tabla 24

Cumplimiento Metas SETP con relación al Plan de Desarrollo 2016-2019.

PLAN DE DESARROLLO 2016-2019 SETP NEIVA				
Objetivo de la Meta	Meta	Unidad	Avance Acumulado a	
			30 de Junio de 2019	% Avance Meta
Construcción de vías nuevas	18	Km/Carril	17.87	100%
Rehabilitación de vías	12	Km/Carril	24.5	62%
Intercambiador Vial Carrera 16	1	Nº	1	100%
Intercambiador Vial USCO	1	Nº	0.44	44%
Patios y Talleres	1	Nº	N/A	N/A
Urbanismo	10000	M2	68992	100%
Terminales	1	Nº	N/A	N/A
Carril prioritario simple	5	Km/Carril	N/A	N/A
CISC (Centros Integrados de Servicio al Ciudadano)	1	Nº	N/A	N/A
Andenes	4200	M2	47200	100%
Peatonalización	1.4	Km	1.9	100%
ETFL	1	Nº	1	100%
Plan Maestro de Movilidad	1	Nº	1	100%

Fuente: Informe Pormenorizado de Control Interno Marzo-Junio 2019.

Sumado a lo anterior, el comparativo elaborado por el ente gestor respecto a los logros alcanzados frente a lo proyectado por el CONPES 3756 de 2013 a fecha 26 de Julio de 2019, se relaciona a continuación (detallando al inferior de cada ilustración) las observaciones que conducirán a suministrar respuesta a los siguientes interrogantes en conjunto con la información obtenida a través de las encuestas, entrevistas y consultas realizadas para la presente investigación:

¿Se ha dado cumplimiento dentro de los tiempos establecidos a las acciones administrativas y operativas para el desarrollo de los diferentes componentes del Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP del Municipio de Neiva?

¿Existen factores externos que puedan afectar el correcto funcionamiento del Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP del Municipio de Neiva?

¿A la fecha se han contemplado y/o tomado algunas medidas por parte del ente gestor y/o las autoridades del orden municipal, departamental y nacional para generar alternativas de solución frente a dichas externalidades?

¿Es necesario reestructurar la política de movilidad y transporte (Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP) para que se dé cumplimiento al principal objetivo del mismo?

Tabla 25

Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Técnico Operacional.

ITEM	CONPES 3756 DE 2013	DOCUMENTO Y PAG.	ETLF SETP NEIVA	NUMERAL	DOCUMENTO
1. CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO ACTUAL DE LA CIUDAD					
CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO	Realizado a 2012	CONPES - 10	Actualizado a 2017	6 a 9	Producto 3. V3.0
DEMANDA DE PASAJEROS	108.193 Pasajeros día – Año 2007	CONPES -12	79.602 Pax/día – Año 2017	4.2	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETPde Neiva_V7
2.1. COMPONENTE TÉCNICO					
2.1. COMPONENTE TÉCNICO OPERACIONAL					
RUTAS					
Sistema de rutas propuesto (trazados y parámetros operacionales). Lo anterior manteniendo criterios de eficiencia, calidad y sostenibilidad en la prestación del servicio de transporte. Los resultados de las modelaciones deberán entregarse de manera que puedan ser leídos, analizados y retroalimentados.	38 Rutas no Jerarquizadas	CONPES - 17	Rutas jerarquizadas e integradas 17 rutas - Fase 1 21 rutas - Fase 2	7.2.1	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETPde Neiva_V7 El Anexo 1 presenta el itinerario de rutas, mientras que en el Anexo titulado “Información complementaria” se presenta el modelo de transporte empleado

COBERTURA.

Cobertura propuesta para el sistema frente a las necesidades de viaje en transporte público del municipio, teniendo en cuenta que los SETP deben cubrir el 100% de esta demanda.

98% cobertura actual
78% cobertura con expansión urbana

N.A.

98% cobertura actual
100% cobertura con expansión urbana

7.2.7

Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7

ITEM	CONPES 3756 DE 2013	DOCUMENTO Y PAG.	ETLF SETP NEIVA	NUMERAL	DOCUMENTO
	Varios "Buseton" 40 Pax	DISEÑO CONCEPTUAL - Actualización SETP 2011- p. 147	Buseton (40) Buseta (32) Microbús (24)	7.3.1	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7
TIPOLOGÍA BUS			245 de 24 pax y 60 de 40 pax – Fase I 69 de 25 pax, 107 de 32 pax y 102 de 40 pax – Fase II		
Parque automotor definido para todo el sistema y por ruta (número de vehículos y tipología) y esquemas de transición, racionalización y modernización de la flota (incorporación de tecnologías no contaminantes y prestación del servicio a usuarios con movilidad reducida).	FLOTA OPERATIVA 359 busetas de 32 pax	DISEÑO CONCEPTUAL - Actualización SETP 2011- p. 137	Total 321 Vehículos Incluida la reserva del 5% Combustible: Gas Natural Vehicular -GNV. Rampas Semiautomáticas para personas con Discapacidad Aire acondicionado en todas las unidades WIFI	7.4.1	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7 En el Anexo 1 se presenta el diseño operacional que indica la flota asignada a cada ruta
	IPK DIARIO 2,0 pax/km (demanda)	DISEÑO CONCEPTUAL - Actualización SETP 2011- p. 137	1,46 pax/km – Fase I, 79 pax/km – Fase II	7.4.1	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7

2007)
0,98 pax/km
(demanda
2017)

ITEM	CONPES 3756 DE 2013	DOCUMENTO Y PAG.	ETLF SETP NEIVA	NUMERAL	DOCUMENTO
CARACTERISTI CAS DE LA PRESTACION DEL SERVICIO	Características de la prestación del servicio: frecuencias, intervalos, velocidades, e itinerarios diferenciados para periodos pico y valle, índice de pasajero por kilómetro (IPK), número de viajes al día actual y proyectado, pasajeros en la hora de máxima demanda, costos de operación, tiempo promedio de viaje, porcentaje de transbordos, accesibilidad, ocupación de los vehículos, entre otros que se consideren necesarios	No definidas en el CONPES 3756 de 2013	No definidas en el DISEÑO CONCEPTUAL	Características de la Prestación del Servicio:	
				Frecuencias: Variable en horas Pico(3 – 15 Min) Horas Valle: (7-30 min)	
				Velocidad Promedio Rutas a implementar: 18 Km/h.	
			Abordajes promedio: por rutas Escenario estático: 290 Pax/bus.	7.2.4, 7.2.8 y 7.4	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7
			Longitud Promedio de las rutas por sentido: 11.8 Kms		Anexo 1, Diseño Operacional de Detalle Escenario Estático
			Longitud de rutas recorrido total: 23,54 Kms		
			Tiempo de ciclo promedio Sistema de Rutas: 78 minutos		
			Transferencias obligadas: 12%		
			Tiempo promedio de viaje: 30 Minutos incluyendo espera y caminata		

El componente técnico operacional involucra principalmente la reorganización del sistema de rutas que actualmente funciona, estableciendo dentro del documento CONPES 3756 de 2013 la supresión de 23 rutas, y disponiendo que durante la implementación del proyecto, el Municipio debería realizar el diseño operacional en detalle, de igual forma, este componente comprende la estructuración del sistema de flota, el cual según lo establecido en el documento CONPES 3756 de 2013 quedaría a cargo del sector público en lo concerniente a la inversión en infraestructura para el correcto funcionamiento del sistema, así como su planificación, regulación y control. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, p. 17)

En razón a lo anterior, el anexo de Comparación con el CONPES 3756 de 2013 frente a la ETLF (Estructuración Técnica, Legal, Financiera) relaciona las acciones llevadas a cabo por el ente gestor para dar cumplimiento a estos puntos del proyecto, teniendo que, para el sistema de rutas propuesto, se desarrolló dentro de la Estructuración técnica y tecnológica del SETP de Neiva, 17 rutas dentro de la Fase 1 y 21 rutas sobre la fase 2, todas jerarquizadas e integradas para el nuevo sistema, contemplando un 98% de cobertura actual y un 100% de cobertura con expansión urbana, así mismo, se definió en detalle lo concerniente a la tipología de bus, la flota operativa y el IPK Diario en consonancia con los parámetros establecidos por el CONPES 3756 de 2013, teniendo algunas variaciones en el estimado de vehículos del parque automotor así como el porcentaje de reserva incluido dentro del mismo. (TRANSFEDERAL SETP, 2019)

Tabla 26

Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Técnico Operacional. Ítems Estrategias de Integración con medios no motorizados & Medidas de mitigación del transporte informal.

ITEM	CONPES 3756 DE 2013	DOCUMENTO Y PAG.	ETLF SETP NEIVA	NUMERAL	DOCUMENTO
Demanda Pax/hora Operación 2020 9.890 Pax/Hora					
ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN CON MEDIOS NO MOTORIZADOS EN LA ALIMENTACIÓN DEL SISTEMA.	No Incluido	No Incluido	Desarrollo conceptual de un sistema de bicicletas públicas	8.2.4	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7
MEDIDAS DE MITIGACIÓN DEL TRANSPORTE INFORMAL	No Incluido	No Incluido	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliación Zonade restricción Pico y Placa. - Día sin moto - Reconversión laboral de moto taxistas. - Integración de un servicio de última milla - Integración con servicios regionales 	7.2.6, 11.4. y 11.5	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7
Posibles medidas para la reducción de la sobreoferta y de mitigación del transporte informal.					

Acorde con el ítem denominado *Estrategias de Integración con medios no motorizados en la alimentación del Sistema*, se pudo constatar que en efecto el CONPES 3756 de 2013 no

estableció mecanismos de traslado para aquellos sectores en los que el sistema pueda encontrarse a determinada distancia de acceso, de modo que, se estableció dentro de la Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7, el desarrollo conceptual de un sistema de bicicletas públicas como alimentadores del referido sistema; seguidamente se observa que para el ítem *Medidas de Mitigación del Transporte Informal*, el CONPES 3756 de 2013 no contempló ninguna estrategia y/o alternativa de solución al respecto, razón por la cual se establecieron dentro de la Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7 acciones como:

- Ampliación zona de restricción pico y placa.
- Día sin moto.
- Reconversión laboral de mototaxistas.
- Integración de un servicio de última milla.
- Integración con servicios regionales.

Al respecto, es importante precisar que las medidas propuestas dentro de dicha estructuración podrían ser insuficientes contra la actual problemática del mototaxismo, más aun cuando según el estudio desarrollado en el capítulo cuarto, esta población ha crecido considerablemente durante los últimos años, al punto de tener para el año 2018 un número aproximado de 3000 mototaxistas en una ciudad con una población de 357.392 (Alcaldía de Neiva, 2018) habitantes.

Posteriormente se ampliará el desarrollo de este tema, estructurando la postura que ha tomado la Administración Municipal del período 2016-2019 y los puntos de vista de los diferentes actores involucrados directamente en esta problemática, a efectos de cuestionar la posibilidad de que dicha actividad informal afecte considerablemente el Sistema Estratégico de Transporte Público, llevándolo incluso al posible fracaso como ha sucedido en otras ciudades de nuestro país.

Tabla 27

Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Técnico Operacional. Ítems Seguimiento a la operación & Tecnología para operación del SETP

ITEM	CONPES 3756 DE 2013	DOCUMENTO Y PAG.	ETLF SETP NEIVA	NUMERAL	DOCUMENTO
SEGUIMIENTO A LA OPERACIÓN			- Indicadores de satisfacción del usuario		
Parámetros de seguimiento, estableciendo una batería de indicadores que permita realizar el control técnico a la operación y el monitoreo de la calidad del servicio del sistema	N o		- Indicadores de gestión de la operación - Indicadores del estado de la flota - Índice general de calidad del servicio	9	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETPde Neiva_V7
TECNOLOGIA PARA OPERACIÓN DEL SETP	UN (1) SISTEMA DE GESTION Y CONTROL DE FLOTA (SGCF)	CONPES – 19 Y DISEÑO CONCEPTUAL - Actualización SETP 2011- p. 181	UN (1) SISTEMA DE GESTION Y CONTROL DE FLOTA (SGCF) Y SISTEMA DE INFORMACION AL USUARIO (SIU)	5.2	Estructuración Técnica - Componente Tecnológico V8
Sistema de recaudo centralizado (SRC), sistema de gestión y control de flota (SGCF) y sistema de información al usuario (SIU)	UN (1) SISTEMA PLANIFICACIÓN DE FLOTA	PLANIFICADO	UN (1) SISTEMA PLANIFICACIÓN DE FLOTA	5.3	Estructuración Técnica - Componente Tecnológico V8
propuestos, especificando las funcionalidades, criterios de diseño, caracterización y dimensionamiento en detalle de cada uno de los elementos necesarios para la implementación, operación y mantenimiento	SISTEMA DE RECAUDO CENTRALIZADO. (SRC)	No Incluido (Inversión Privada)	UN (1) SISTEMA DE RECAUDO CENTRALIZADO. (SRC)	5.1	Estructuración Técnica - Componente Tecnológico V8
	UN (1) SISTEMA DE INFORMACION AL USUARIO(SIU)	CONPES – 19 Y DISEÑO CONCEPTUAL - Actualización SETP 2011- p. 181	UN (1) SISTEMA DE INFORMACION AL USUARIO (SIU)	5.4	Estructuración Técnica - Componente Tecnológico V8
	SISTEMA DE	No Incluido	UN (1) SISTEMA DE COMUNICACIONES	5.5	Estructuración Técnica - Componente

Ahora bien, el ítem *Seguimiento a la Operación* es entendido según el comparativo en estudio como aquellos parámetros de seguimiento, establecidos en una batería de indicadores que permiten realizar el control técnico a la operación y el monitoreo de la calidad del servicio del sistema, permite corroborar que no existe dentro del Documento CONPES 3756 de 2013 la estructuración de los indicadores en mención ni una batería que establezca los mismos para realizar el respectivo seguimiento y monitoreo de la política pública objeto de estudio; bajo este panorama el ente gestor propone los siguientes:

- Indicadores de satisfacción del usuario.
- Indicadores de gestión de la operación.
- Indicadores del estado de la flota.
- Índice general de la calidad del servicio.

Sin embargo, aunque los mismos se han contemplado dentro de la Estructuración Técnica y Tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7, a la fecha no se ha estructurado una batería de indicadores (indicadores de gestión, producto y resultado) que aborde completamente la relación de aquellos componentes que conforman el Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP de Neiva, razón por la cual se sugiere al ente gestor y a las diferentes autoridades del orden municipal y departamental así como a las demás entidades involucradas dentro del asunto, llevar a cabo la proyección de esta, a efectos de realizar en detalle el seguimiento de las intervenciones públicas de la PP objeto de la presente investigación.

En razón a lo anterior, este ejercicio se limitará al análisis y seguimiento parcial de los avances de la política pública que busca mejorar la movilidad en la ciudad de Neiva en concordancia con el Documento CONPES 3756 de 2013, para determinar principalmente las

consecuencias adversas de la actividad de transporte informal denominada mototaxismo sobre el SETP con el fin de que las entidades gubernamentales realicen puntualmente los ajustes a que haya lugar e implementen las acciones y estrategias que brinden una solución de fondo a esta externalidad.

Tabla 28

Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Técnico de Infraestructura.

ITEM	CONPES 3756 DE 2013	DOCUMENTO YPAG.	ETLF SETP NEIVA	NUMERAL	
2.2. COMPONENTE TÉCNICO INFRAESTRUCTURA					
CONSTRUCCIÓN VÍAS NUEVAS	50,5 km/carril	CONPES - 19	44,4 km/carril	8.1.4. y 8.3	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7
REHABILITACIÓN DE VÍAS	26,2 km/carril	CONPES - 19	59,5 km/carril	8.1.4. y 8.3	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7
ANDENES	4.2 km/anden	CONPES - 19	27,9 km/anden	8.3.7	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7
KM CARRIL PRIORITARIO	11,0 km/carril	CONPES - 19	7,0 km/carril	8.1.1 y 8.3	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7
PARADEROS (URBANISMO)	58,6 km/carril con 4 Paraderos/K m	CONPES – 19Y DISEÑO CONCEPTUAL - Actualización SETP 2011- p. 180	174,5 km/carril Con 698 paraderos implementados en dosfases de paraderos: 296 – Fase I y 402 – Fase II	8.2.1 y 8.3	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7

ITEM	CONPES 3756 DE 2013	DOCUMENTO YPAG.	ETLF SETP NEIVA		NUMERAL
2.2. COMPONENTE TÉCNICO INFRAESTRUCTURA					
PATIO Y TALLER	5 unidades	CONPES - 19	3 unidades	8.2.2. y 8.3	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7
TERMINAL	5 unidades	CONPES - 19	2 unidades	8.1.1. y 8.3	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7
CISC Centros de Información y atenciónal ciudadano.	4 unidades	CONPES - 19	0 unidades	8.3.13	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7
INTERCAMBIADORES VIALES	2 unidades	CONPES - 19	2 unidades	8.3.3	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7
PEATONALIZACIÓN	1,4 km	CONPES - 19	0,7 km	8.3.8	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7
SEMAFORIZACIÓN	1 sistema	DISEÑO CONCEPTUAL - Actualización SETP 2011- p. 181	1 sistema Mejora en el sistema actual y repotenciación de intersecciones	8.1	Estructuración Técnica - Componente tecnológico V8
ENTE GESTOR	No detalla do		1 Se define su permanencia	12	Transfederal: actividades de gestión y control de flota SMN: formular políticas en temas de movilidad, tránsito y transporte y sancionar

Inicialmente se pudo apreciar dentro de los Informes Pormenorizados elaborados por el ente gestor que las obras tuvieron un significativo avance en los años 2018 y 2019, sin embargo, las mismas no se concluyeron dentro del tiempo establecido en el documento CONPES 3756 de

2013, ya que según el Plan de Acción, *la construcción y adecuación de la infraestructura para el SETP se esperaba hubiera culminado en su totalidad a más tardar para el primer semestre del 2018* (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, pág. 25), sin embargo, como en cualquier proyecto ante los imprevistos de las fuentes de financiación y/o rubros destinados para la ejecución de las mismas, surgen diferencias para los tiempos de ejecución, destacando dentro de ellas lo sucedido con los intercambiadores viales, los cuales según el cronograma establecido en el Anexo 3 se entregarían para el año 2017, sin embargo, sólo hasta finales del año 2018 se recibió el intercambiador de la Calle 16 con Avenida la Toma y a finales de Diciembre de 2019 se abrió el Intercambiador Vial de la Universidad Surcolombiana.

Como se mencionó anteriormente, el componente de infraestructura es el que más ha tenido avance dentro de los presupuestos fijados por el Departamento de Planeación Nacional en el CONPES 3756 de 2013, actualmente la malla vial presenta un mejor estado, sin embargo, existen aún algunos elementos pendientes por desarrollar como los Paraderos, Patio Talleres, Terminales, Centros de Información y Atención al Ciudadano entre otros, hecho que conlleva a reiterar el incumplimiento de los tiempos establecidos por el CONPES 3756 de 2013 para la culminación de este componente.

Tabla 29

Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Financiero.

ITEM	CONPES 3756 DE 2013	DOCUMENTO Y PAG.	ETLF SETP NEIVA	NUMERAL	DOCUMENTO
2.3 COMPONENTE FINANCIERO					
MODELO FINANCIERO	No Incluido	No Incluido	Incluido	Anexo Modelo Escenario Base.xlsm	Producto 5B - Informe Financiero_V8
Incluyendo las relaciones agentes y su esquema de remuneración Propuesto					
ESTRUCTURA TARIFARIA PROPUESTA	No Incluido	TARIFA TECNICA/TARIFA AL USUARIO	\$ 2.821,00 / \$ 2.850 Escenari o Base (año 2020)	7.3.8	Producto 5B - Informe Financiero_V8
ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD	No incluido	CAPACIDAD DE PAGO	\$1.700-\$1.800 (COP de 2017)	7.2.5	Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP deNeiva_V7
			12 escenarios de sensibilidad	8	Producto 5B - Informe Financiero_V8
OTRAS FUENTES DE FINANCIACION DEL SISTEMA. FUENTES ALTERNATIVAS	No Incluido	FONDO ESTABILIZACIÓN	Requerido el fondo de sostenibilidad de acuerdo a la modelación de los diferentes escenarios (12 escenarios)	7.3.8 y 8.13	Producto 5B - Informe Financiero_V8
			Escenario Base: \$ 21.000 Millones de pesos anuales por 13 años que dispone el modelo financiero.		
	No Incluido	FINANCIACION DE FLOTA	Escenarios No. 9, 10 y 12	8	Producto 5B - Informe Financiero_V8

Tabla 30

Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Plan de Acción.

ITEM	CONPES 3756 DE 2013	DOCUMENTO Y PAG.	ETLF SETP NEIVA	NUMERAL
3. PLAN DE ACCION				
ESTRATEGIA DE GENERACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS	No Incluido en el CONPES	REORGANIZACIÓN	- Proyecto de Adopción - Proyecto Acto de reorganización - Proyecto de Habilitación de operación	7.4 y Anexos HJ Esquema de operación Producto 6. Informe Estructuración Legal_V6
		LICTACION PUBLICA	No incluido	No aplica
PROPUESTA DE ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA IMPLEMENTACIÓN	No incluido		Plan de implementación con actividades específicas, responsables y cronograma	2.3 y 2.4 Producto 7. Informe final_v7 y Anexo 1 – Plan de implementación
ESTRATEGIA DE TRANSICIÓN PARA LAS EMPRESAS OPERADORAS Y OTROS AGENTES	No incluido		Plan de implementación y estructura organizacional	2.4 8,9 y 12 Producto 7. Informe final_v7/Producto 6. Informe Estructuración Legal_V6
IMPLEMENTACIÓN DE COMPONENTES TÉCNICOS OPERACIONALES, DE INFRAESTRUCTURA Y FINANCIEROS	No incluido		Plan de implementación con actividades específicas, responsables y cronograma	2.1 y 2.5 Producto 7. Informe final_v7 y Anexo 1 – Plan de implementación

En cuanto al componente financiero, se puede apreciar que se integraron dentro de la ETLF, algunos factores que no fueron contemplados dentro del documento CONPES 3756 de 2013, como la estructura tarifaria propuesta, el análisis de sensibilidad y otras fuentes de financiación del sistema y/o fuentes alternativas que fueron plasmados en el Producto 5B- Informe Financiero_V8 y la Estructuración técnica y tecnológica de detalle del SETP de Neiva_V7. (TRANSFEDERAL SETP, 2019)

Tabla 31

Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Institucional I.

4. INSTITUCIONAL					
OPERADOR DE FLOTA	1	De acuerdo a las condiciones del Decreto 3422 de 2009	3	8	Producto 6. Informe Estructuración Legal_V6
PROVEEDOR TECNOLÓGICO	1	De acuerdo a las condiciones del Decreto 3422 de 2009	1 (Diferente a operadorde flota y operador del SRC)	9.4.5	Producto 6. Informe Estructuración Legal_V6
OPERADOR SRC	1	De acuerdo a las condiciones del Decreto 3422 de 2009	1 (Diferente a operadorde flota y proveedor tecnológico)	9.1	Producto 6. Informe Estructuración Legal_V6
FIDUCIA	1	De acuerdo a las condiciones del Decreto 3422 de 2009	1	9.4.2.	Producto 6. Informe Estructuración Legal_V6
ENTE GESTOR Y ARTICULACION INTER-INSTITUCIONAL	No detalla do	1 Se define su permanencia únicamente durante la implementación	Transfederal: actividades de gestión y control de flota SMN: formular políticas en temas de movilidad, tránsito y transporte y sancionar	12	Producto 6. Informe Estructuración Legal_V6

ESQUEMA ESCOGIDO PARA LA IMPLEMENTACION DEL ESQUEMA	No detallado	Reorganización del servicio	7.4	Producto 6. Informe Estructuración Legal_V6
HERRAMIENTAS JURÍDICAS ESTABLECIDAS PARA LA CONFORMACIÓN DE LAS EMPRESAS OPERADORAS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE	No detallado	Reorganización del servicio con habilitación de operación para tres operadores	8	Producto 6. Informe Estructuración Legal_V6 y Anexos HJ Esquema Operación

Por otra parte, al examinar el componente institucional con relación al comparativo presentado anteriormente establece que los elementos Operador de flota, Proveedor tecnológico, Operador SRC y Fiducia se acogerían a lo dispuesto por el Decreto 3422 de 2009, no obstante, el ente gestor y la articulación inter-institucional, al igual que el esquema escogido para la implementación y las herramientas jurídicas establecidas para la conformación de las empresas operadoras del servicio de transporte, no se detallaron en su momento dentro del CONPES 3756 de 2013, correspondiendo a TRANSFEDERAL SETP en articulación con la administración municipal, llevar a cabo las actividades para establecer los lineamientos concernientes a la ejecución de estos elementos, contenidos dentro del producto 6 del Informe de la estructuración Legal V_6 y Anexos HJ Esquema de Operación. (TRANSFEDERAL SETP, 2019)

Tabla 32

Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013; Componente Institucional II.

MECANISMO ESCOGIDO PARA LA CONFORMACIÓN DEL OPERADOR DEL SISTEMA DE RECAUDO CENTRALIZADO Y PARA EL OPERADOR DEL SISTEMA DE GESTIÓN Y CONTROL DE FLOTA	NO DETALLADO	Una licitación para el proveedor y una licitación para el operador integrado	9	Producto 6. Informe Estructuración Legal_V6 y Anexos HJ Proveedor y Operador SRC & SGCF
DEFINICIÓN DEL ÓRGANO ENCARGADO DE LA PLANEACIÓN Y SEGUIMIENTO A LA OPERACIÓN DEL SISTEMA Y LA FUENTE DE FINANCIACIÓN.	NO DETALLADO	Transfederal: actividades de gestión y control de flota SMN: formular políticas en temas de movilidad, tránsito y transporte y sancionar	12	Producto 6. Informe Estructuración Legal_V6 y Anexos HJ Ente Gestor

Cabe precisar que los ítems planteados en la anterior ilustración, no fueron desarrollados por el documento CONPES 3756 de 2013, razón por la cual el ente gestor indica dentro de su Informe Comparativo que el mecanismo a llevar a cabo para la conformación del Operador del Sistema de Recaudo Centralizado y del Sistema de Gestión y Control de Flota sería una licitación para el proveedor y una para el operador integrado; respecto a la definición del Órgano encargado de la Planeación y Seguimiento a la Operación del Sistema y la Fuente de Financiación indica que dentro del documento CONPES 3756 de 2013 no se encuentra detallado, razón por la cual se estableció dentro de la ETLF a TRANSFEDERAL SETP, mencionando que

se deberán entonces llevar a cabo actividades de gestión y control de flota SMN, así como la formulación de políticas en temas de movilidad, tránsito y transporte y sancionar.

En razón a lo anterior, se establecen las siguientes precisiones respecto a los avances del Sistema Estratégico de Transporte Público para dar respuesta al interrogante *¿Se ha dado cumplimiento dentro de los tiempos establecidos a las acciones administrativas y operativas para el desarrollo de los diferentes componentes del Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP del Municipio de Neiva?*

De los tres componentes contemplados taxativamente dentro del documento CONPES 3756 de 2013, el componente de infraestructura presenta el mayor porcentaje de ejecución y/o cumplimiento, sin embargo, la hoja de ruta (CONPES 3756 de 2013) que se ha tomado para el presente análisis desarrolla inicialmente el componente operacional determinando lo siguiente:

El Ente Gestor deberá desarrollar el diseño de detalle para la operación del Sistema, *de manera que se articule la entrada en servicio de las rutas*, con la ejecución de las obras asociadas de infraestructura, y de esta manera optimizar los tiempos de implementación del Proyecto. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, pág. 25)

Así entonces, se evidencia que se modificó el orden para el desarrollo del proyecto, alterando la fase de implementación y sobresaltando de cierto modo el principal objetivo enfocado a la prestación del servicio del transporte público colectivo, sin embargo, esto no quiere decir que la ejecución de las obras no sean importantes para el desarrollo de esta política pública, ya que estas han mejorado significativamente la red vial y peatonal de la ciudad, no obstante, se considera que al ejecutar dichas actividades de forma paralela como lo planificó el CONPES 3756 de 2013 no sólo se obtendría un mejor rendimiento en la fase de implementación sino también se podría observar el impacto y/o comportamiento del Sistema, permitiendo de esta

manera, la retroalimentación en esta fase del proceso y hacer los correctivos puntuales que fueren necesarios.

En consonancia con lo anterior, se cita a continuación el artículo publicado por el Diario La Nación titulado “Con el Setp, se hizo todo al revés” de fecha 20 de Mayo de 2018, en el cual Cesar Julián Salas, delegado del Ministerio de Transporte opina respecto a la fase ejecución de la política pública objeto de estudio:

¿Qué opinión tiene del avance del proyecto del Sistema Estratégico de Transporte Público en Neiva?

Lo primero que hay que resaltar es que el Sistema Estratégico de Transporte Público se compone de varios elementos, uno de ellos es la infraestructura. Sin embargo, existen otros elementos adicionales. Yo he podido apreciar que nos hemos dedicado exclusivamente al tema de la infraestructura. Y hay otras cosas importantes, por ejemplo, cuál es el inventario de rutas que vamos a utilizar para la prestación del servicio público, es decir, cuál va a ser el nivel de cobertura de esas rutas; cuál es el índice de ocupación de esas rutas. Nada de estos aspectos veo que el Sistema venga trabajando. No veo el proceso de reorganización del servicio, no veo el proceso de control de ingreso, no veo el análisis de dónde van a salir los recursos para la sustitución de esa flota, no veo el tipo de vehículo que debe definir el Sistema de Transporte para facilitar la prestación del servicio público, no veo una apropiación en el proceso de accesibilidad para las personas en condición de discapacidad. Todos estos temas que son muy relevantes están muy olvidados y eso genera una gran preocupación porque al final, lo que podemos tener es una gran infraestructura, pero un deficiente servicio y eso quedaría en un fracaso del Sistema Estratégico Transporte Público de Neiva.

¿Cree usted que el Setp debió comenzar por estructurar la prestación del servicio?

Completamente de acuerdo. El mapa de navegación de un Sistema de transporte debe ser el servicio, más que la infraestructura. Yo con el servicio, sé la infraestructura que voy a requerir,

si es óptima o no. Por ejemplo, yo me pregunto, cómo sabemos si el intercambiador vial es suficiente o no, si hoy no tenemos un tipo vehicular definido para el Sistema. No sabemos si es un vehículo padrón, si es colectivo o buseta, esos temas son muy relevantes. Aquí hicimos como que, al revés, aquí construimos el establo y luego vamos a ver cuáles son las vacas que vamos a meter, aquí colocamos unos semáforos y luego vemos cómo funcionan con la tecnología que vamos a implementar. Creo que hay una desarticulación que debe ser aterrizada.

En ese orden de ideas, ¿qué le recomienda a la Administración Municipal?

Hay tres grandes recomendaciones, *la primera, una estrategia clara para la apropiación del Sistema y el conocimiento del Sistema por parte de los neivanos.* La segunda, una reducción y un desestímulo al uso de los vehículos particulares y más bien una migración al transporte público y a las bicicletas públicas. Debe existir un modelo para que la gente empiece a no utilizar los vehículos particulares y contribuir no solo ambientalmente sino en materia de congestión. Y la tercera, que se empiece a pensar en el modelo de transporte, es fundamental porque es el que va a determinar el éxito o el fracaso del Sistema. (...) (Rojas Serrano, 2018)

De esta forma se comprende la importancia que tiene el transporte público como eje central para la organización de la ciudad de Neiva, el cual, para el presente caso, es objeto de una reestructuración por aquella política pública que busca mejorar la movilidad en este municipio, es así como los Sistemas Estratégicos de Transporte Público buscan responder a las necesidades de reorganización urbanística de una ciudad, por lo tanto, es posible que los cambios en la modalidad de ejecución de una política pública puedan incidir en los resultados de la misma, teniendo para el presente que la articulación de actividades para el desarrollo de los componentes operacional y de infraestructura de manera gradual y en los tiempos establecidos pudieron evitar principalmente el traumatismo que se ha ocasionado por la ejecución de obras que se manifestaron como apresuradas en algunos sectores y carentes del principio de planeación, de igual forma, la puesta en marcha de los elementos del componente operacional, permitirían en su

momento observar el comportamiento del nuevo sistema de flota y rutas, con el fin de atender oportunamente las demandas del mismo y demás eventualidades que pudieren afectar su correcta ejecución.

Con relación a los avances presentados por el ente gestor TRANSFEDERAL en lo concerniente a las metas del SETP frente a lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, se estima una diferencia de 67% respecto a lo propuesto para la Administración Municipal del período 2012-2015, ya que sólo en dicho cuatrienio se cumplieron a cabalidad, es decir, en un 100%, las siguientes actividades: *Gestionar un (1) documento CONPES y crear un (1) ente gestor del SETP*, dejando pendientes el diseñar una (1) reestructuración de rutas, construir y/o adecuar 30 km de la infraestructura, construir dos (2) intercambiadores viales y conformar una (1) empresa transportadora, contrario a ello, en el período 2016-2019 se dio cumplimiento en un 100% a los siguientes proyectos: *Rehabilitar 12 Km de vías, Construir 18 Km de nuevas vías, Construir dos (2) intercambiadores viales, Incrementar 4200 m2 de andenes construidos, Construir 10.000 m2 de obras de urbanismo, Construir 1400 m2 de obras peatonales*, subsistiendo solamente la Construcción de 5 km del carril prioritario del centro histórico con un 75% de ejecución. (SETP TRANSFEDERAL S.A.S, 2019)

En consonancia con lo anterior, se relacionan a continuación las ilustraciones que detallan el Cronograma de ejecución del SETP en Neiva proyectado en el Documento CONPES 3756 de 2013 y los componentes en mención con su respectivo porcentaje de ejecución presupuestal y proyección pendiente por ejecutar al año 2023 según el Informe de Avances presentado por el ente gestor a corte del año 2019, esto con el fin de determinar las diferencias presentadas frente a los tiempos establecidos en lo que hemos tomado para la presente investigación como hoja de ruta.

Tabla 33

Cronograma para la puesta en marcha del SETP en Neiva.

Componentes Básicos del Sistema	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Diseños e Ingeniería de Detalle		←→				
Obras						
Construcción Vías Nuevas		←→				
Rehabilitación de Malla Vial		←→				
Centro Histórico Carril Prioritario	←→					
Intercambiadores Viales		←→				
Edificaciones		←→				
Señalética, Semaforización, y SGCF						
Sistema Centralizado de Semaforización		←→				
Carril prioritario con rehabilitación		←→				
Carril prioritario simple		←→				
Sistema de Gestión y Control de Flota				←→		
Obras Complementarias						
Urbanismo		←→				
Andenes		←→				
Peatonalización		←→				

Fuente: Documento CONPES 3756 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013).

Tabla 34

Ejecución Presupuestal en Detalle de los Componentes del Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP de la ciudad de Neiva

COMPONENTE	EJECUCIÓN A 2015 (1,9%)	EJECUCIÓN A 2019 (52.18%)	POR EJECUTAR A 2023 (45.92%)
CONSTRUCCIÓN	2.793.127.522	23.455.318.266	N.A
REHABILITACIÓN	N.A	54.286.396.060	N.A
CARRIL PRIORITARIO	N.A	N.A	8.581.485.000
CISC	N.A	N.A	N.A
ANDENES	N.A	N.A	1.479.975.874
PEATONALIZACIÓN	N.A	N.A	632.145.545
GERENCIA DEL PROYECTO	1.267.890.866	13.114.036.258	1.960.685.124
COSTOS FINANCIEROS	N.A	N.A	13.280.143.452
INTERCAMBIADOR USCO	N.A	32.176.885.464	65.838.766
INTERCAMBIADOR TOMA	N.A	38.420.597.684	N.A
PATIO TALLERES	N.A	N.A	52.586.500.000
SEMAFORIZACIÓN	1.694.300.181	N.A	18.074.600.867
GESTIÓN DE FLOTA	N.A	N.A	37.078.800.000
PARADEROS	N.A	N.A	3.722.996.000
TERMINALES	N.A	N.A	4.551.773.000
TOTAL	\$5.935.318.569,00	\$162.453.233.733	\$142.044.943.718.

Fuente: Informe Avance Metas SETP respecto al Plan de Desarrollo Municipal. SETP TRANSFEDERAL S.A.S.

En concordancia con lo establecido por el cronograma para la puesta en marcha del SETP de Neiva detallado en el Anexo 3 del documento CONPES 3756 de 2013, se observa que los componentes básicos del sistema en su mayoría no fueron ejecutados dentro de los tiempos establecidos, el componente de Construcción integrado para su ejecución entre los años 2014 y 2018, se culminó en su totalidad en el año 2019, el componente de rehabilitación proyectado en su desarrollo entre los años 2014 y 2016, se ejecutó con posterioridad a lo establecido, finalizando en el año 2019; siguiendo el orden establecido en las ilustraciones objeto de estudio,

se destaca que el componente Centro Histórico Carril Prioritario planeado para los años 2014 – 2015 aún no ha sido ejecutado por el ente gestor, así mismo los intercambiadores viales como grandes obras que proyectaron su desarrollo entre los años 2014 y 2017, fueron entregados en los años 2018 y 2019. Por otra parte, el Sistema de Gestión y Control de Flota programado para su puesta en marcha en los años 2016 y 2017 aún se encuentra pendiente por ejecutar; finalmente los componentes obras complementarias también difieren en los tiempos establecidos, proyectándose algunos rubros presupuestales para ejecutar hasta el año 2023, aun cuando estos debían finiquitarse entre los años 2014 a 2016.

En conclusión al interrogante formulado inicialmente, podemos indicar que los tiempos establecidos por el documento CONPES 3756 de 2013 para la ejecución de las diferentes actividades en los componentes operacional, de infraestructura e institucional para la puesta en marcha del Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad de Neiva no han sido cumplidos por parte de la entidad gubernamental como tampoco por el ente gestor (TRANSFEDERAL SETP), no obstante, debe tenerse en cuenta, que aunque existió un periodo de transición para la administración municipal 2016-2019 y una modificación en el cronograma de ejecución por los contratiempos financieros, durante este cuatrienio y especialmente en los años 2018 y 2019, los componentes objeto de estudio obtuvieron un avance significativo según lo expuesto en los informes pormenorizados suscritos por el ente gestor, destacándose de ellos, el componente de infraestructura.

Al considerar el Sistema de Transporte Público como eje central de la movilidad en el municipio de Neiva y teniendo en cuenta que las adecuaciones de la infraestructura vial permitirán un mejor desempeño en los tiempos y velocidades de desplazamiento de los vehículos del SETP, mejorando de esta manera la movilidad de la ciudad y buscando a través de una buena

prestación del servicio desestimular el uso del transporte particular, cambiando la circulación de vehículos y en consecuencia disminuyendo los niveles de congestión vehicular en la ciudad, sin embargo, surgen los siguientes interrogantes al respecto: *¿Existen factores externos que puedan afectar el correcto funcionamiento del Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP del Municipio de Neiva?, y de ser afirmativa la respuesta a esta pregunta ¿A la fecha se han contemplado y/o tomado algunas medidas por parte del ente gestor y/o las autoridades del orden municipal, departamental y nacional que se encuentran involucrados directamente en este proyecto para generar alternativas de solución frente a dichas externalidades?*

Dentro de las múltiples dimensiones que tienen los Sistemas de Transporte Público Colectivo, se ha observado que el componente operacional es de gran importancia, ya que este integra las condiciones para la prestación del servicio, las cuales, al cumplir los estándares de calidad y comodidad logran la satisfacción de los usuarios que acceden a este servicio, es por esta razón, que cuando dichas condiciones se incumplen y el servicio se vuelve de baja calidad, la comunidad busca otras alternativas de transporte, accediendo algunos a la adquisición de vehículos particulares para uso propio o en su defecto utilizar aquel servicio de transporte informal denominado mototaxismo para el caso en que las condiciones socio económicas no permiten ejecutar la anterior opción, esto puede constatarse en los estudios de caracterización realizados a la población de mototaxistas de la ciudad de Neiva del año 2018 y en la consolidación de información de las encuestas aplicadas a algunos de los usuarios que acceden al referido sistema, lo cual se desarrolló en el Capítulo Segundo y Cuarto.

El documento CONPES 3756 de 2013 estableció respecto a la participación de la actividad denominada mototaxismo en la distribución de viajes diarios lo siguiente:

Adicionalmente, en cuanto a la demanda de transporte es importante señalar el reparto modal establecido en los estudios de 2007, el cual se ve reflejado en la Figura 1. De acuerdo con dicho estudio, el número de viajes diarios totales del Municipio corresponde a 378.635, siendo el número total de viajes en Transporte Público Colectivo Urbano de 108.193 al día.

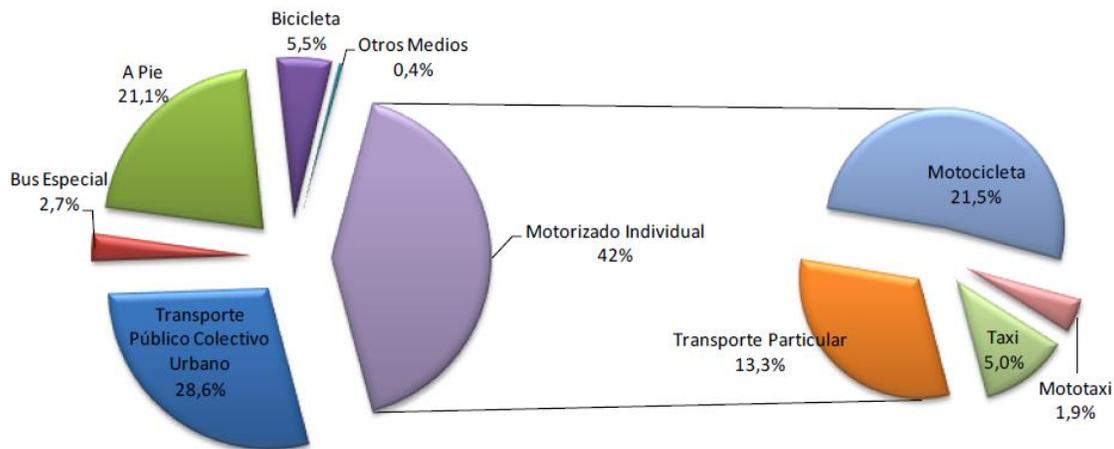


Gráfico 4: Distribución de viajes diarios por modos. Fuente: Documento CONPES 3756 de 2013, p. 12.

Visto lo anterior, se puede establecer una gran diferencia respecto al desarrollo de la actividad denominada mototaxismo para el referente realizado por el Departamento Nacional de Planeación en la elaboración del documento CONPES 3756, más aún cuando para la elaboración de esta figura se tuvo en cuenta la información obtenida del estudio realizado para el año 2007 por TPD Ingeniería S.A, hoy día este panorama ha cambiado significativamente afectando el sistema de transporte público colectivo hasta en un 40% en materia de ingresos según lo expuesto por el gerente de la empresa denominada AUTOBUSES, el doctor Juan Carlos Gonzales en entrevista realizada el 18 de Noviembre de 2019.

Por lo anterior, se formuló en la aplicación de los métodos de recolección (encuestas y entrevistas) el siguiente interrogante a las autoridades del orden municipal y departamental en materia de movilidad: *¿Podría el mototaxismo afectar el Sistema Estratégico de Transporte Público estando en marcha dentro de la Ciudad de Neiva?*

Al respecto, el alcalde Rodrigo Armando Lara Sánchez respondió:

Si, es una de las amenazas más grandes que tiene la sostenibilidad a futuro pero no solamente el mototaxismo, la motorización de una ciudad, el hecho de que un ciudadano prefiera tener un vehículo, llámese moto o llámese automóvil, a diferencia de preferir el transporte público, pues son las amenazas que tienen los Sistemas Estratégicos de Transporte Público en el País, por eso se hace necesario con urgencia implementar un transporte público eficiente sino vamos a tener las calles cada días más llenas de vehículos debido a que carecemos de un transporte público eficiente, seguro, confortable y de ahí la urgencia de darle una opción al ciudadano distinta al mototaxismo y distinta a la motorización. (Sánchez, 2019)

El Secretario de Movilidad, Jimmy Puentes Méndez indicó al respecto:

Bueno, en estos momentos, las empresas de transporte público aducen dentro de las reuniones que nosotros tenemos con ellos, de que la capacidad de pasajeros que tenían hace seis, siete años que eran sobre los 110.000 pasajeros mensuales, hoy están sobre los setenta, setenta y cinco mil (75.000) pasajeros; en estos momentos la informalidad está afectando el transporte público si, por eso es que se le exige a ellos una mejor prestación del servicio y por eso es que viene lo que sería el nuevo Sistema Estratégico de Transporte con nuevas rutas con nueva tipología de bus, pero en estos momentos si está afectando la informalidad el transporte público en Neiva. (Méndez, 2019)

Josué Benavides, gerente actual de TRANSFEDERAL SETP manifestó lo siguiente:

“Pues al Sistema Estratégico lo afecta todo el transporte informal, porque nosotros estamos es trabajando por el transporte público formal y pues toda modalidad diferente si afecta en toda la demanda de pasajeros y en la prestación del servicio.” (Vanegas Benavides, 2019)

En ese mismo contexto, se obtuvo respuesta a través de los métodos de recolección a los siguientes interrogantes:

El alcalde de Neiva, Rodrigo Armando Lara Sánchez suministró respuesta a la siguiente pregunta: *¿Qué alternativas o estrategias se han adelantado por parte de la Administración*

Municipal para mitigar los impactos de la actividad informal denominada mototaxismo frente al Servicio de Transporte Público?:

Básicamente es el desarrollo de las obras del Sistema Estratégico que es el procedimiento que estamos desarrollando actualmente en la ciudad, la construcción de vías, dos intercambiadores, pues esto, es digamos la primera parte de la implementación de un Sistema Estratégico de Transporte Público para la ciudad de Neiva, debemos obviamente seguir con la puesta en funcionamiento de una empresa de transporte público que permita tener todas estas garantías, incluso para los mismos trabajadores del transporte y estamos seguros que con esta puesta pues logramos competirle al transporte informal. Hoy en día hay cerca de 3000 mototaxistas que muchas veces son el resultado de una mala prestación un servicio público que no cumple con las expectativas, que no cumple las rutas, que no llena de confort el transporte como debería ser para poder no tener solamente una acción de medidas contra el transporte informal de tipo restrictivo sino de opciones verdaderas de transporte para el ciudadano. (Sánchez, 2019)

Respecto a la pregunta *¿Qué alternativas o estrategias se han adelantado por parte de la Secretaría de Movilidad para mitigar los impactos de la actividad informal denominada mototaxismo frente al servicio de transporte público?* , el secretario de movilidad, Jimmy Puentes Méndez respondió:

Esta administración tomó la decisión como el control operativo acá es insuficiente, nosotros no podemos ocultar eso, solamente tenemos cuarenta (40) guardas para un parque automotor de 120.000 vehículos entre motos y vehículos matriculados en la ciudad de Neiva y en los municipios cercanos como es Palermo y Rivera, la Alcaldía de Neiva hizo un convenio interinstitucional con la Policía Nacional en la cual dio resultados muy positivos como fue la suspensión de aproximadamente 2.700 licencias y 2.700 motos inmovilizadas por transporte informal, así mismo la cancelación de 184 licencias de conducción, también trato de entrar acá el UBER, se le combatió fuertemente en lo que tiene que ver la operatividad y la Secretaría de

Competitividad también hizo planes para contratar esas personas informales y que se dedicaran a la formalidad con trabajos dignos, pero esta administración trabajó en esos puntos. (Méndez, 2019)

Por su parte, el Director del Ministerio de Transporte, territorial Huila – Caquetá, el doctor Cesar Julián Salas suministró respuesta al siguiente interrogante *¿Desde al ámbito de sus competencias funcionales, qué mecanismos o alternativas de solución considera se podrían desarrollar frente a la problemática que se presenta por la prestación del servicio de transporte informal denominado mototaxismo en la ciudad de Neiva?*, indicando al respecto:

El mototaxismo como ya lo indique es la mayor amenaza para la viabilidad del Sistema Estratégico de Transporte Público, indudablemente debe realizarse un programa de control a la informalidad que debe adoptarse por parte de las autoridades locales, es decir, debe existir una herramienta de control que este enfocado a desestimular la prestación ilegal del servicio, cierto, pero también debemos buscar porque hay varios tipos prestadores de ese servicio, es que es importante identificar que todos los mototaxistas no son iguales, está el mototaxista ocasional, que es el que lo hace eventualmente pero que tiene un trabajo fijo, está el mototaxista industrial, que es el que compra muchas motocicletas y las arrienda, está el mototaxista que vive exclusivamente de esta actividad porque no tiene alternativas económicas y existe digamos otro mototaxista que no está interesado en prestar el servicio público, sino en adelantar actividades ilícitas (...) (Salas, 2019)

Bajo este contexto y en observancia del estudio de caracterización entregado al Municipio de Neiva en el año 2018, se puede concluir que la actividad denominada mototaxismo actualmente afecta considerablemente el servicio de transporte público colectivo de la ciudad de Neiva, por lo tanto, mientras persista este tipo de transporte informal, el Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva tendría una externalidad que impactaría de forma negativa su correcta ejecución, si bien es cierto, se han formulado por parte del ente gestor ciertas medidas

para mitigar dicha afectación, las mismas no pueden evaluarse en torno a su efectividad pues la prestación de este nuevo servicio aún no ha entrado en funcionamiento, sin embargo, es importante precisar que mientras persista el principal factor que impulsa a la mayoría de la población de mototaxistas a ejercer esta actividad, es decir, el desempleo, la misma seguiría llevándose a cabo para generar ingresos que permitan la subsistencia de su núcleo familiar.

Las derivaciones que giran en torno a este último factor han generado un incremento en la población que lleva a cabo la actividad del mototaxismo, véase por ejemplo los niveles de educación de este grupo poblacional, los cuales, según la caracterización realizada en el año 2018, indican que de los 1625 mototaxistas caracterizados, un 53% cuenta con un nivel de estudio de Bachiller y el 32% sólo pudo culminar estudios primaria, situación que dificulta el acceso a fuentes de empleo y limita de cierto modo las alternativas de solución. De este modo, el total del grupo encuestado representa el 0.5 % del número total de la población de Neiva (357.392) (Alcaldía de Neiva, 2018), siendo importante tener en cuenta que para el año 2018 el porcentaje de desempleo de la ciudad se ubicó sobre el 12.2% según el DANE.

Dada esta perspectiva, se concluye que las medidas adoptadas para mitigar la problemática que se presenta con la actividad informal denominada mototaxismo no han sido suficientes para contrarrestar la afectación que se ha ocasionado al Sistema de Transporte Público Colectivo en la ciudad de Neiva, de modo que, para el Sistema Estratégico de Transporte Público este fenómeno puede llegar a convertirse en un punto álgido con miras a causar un declive respecto a la sostenibilidad del mismo, aunque se hayan desarrollado grandes avances en el componente de infraestructura y se proyecten reformas en el componente operacional e institucional para dar cumplimiento a los objetivos de este sistema intentando desestimular el uso de dicho transporte informal, se reitera que mientras persista el factor de desempleo y no se

brinden alternativas de solución que generen productividad a este grupo poblacional, se mantendrá el riesgo de afectación para el Sistema de Transporte Público de la ciudad de Neiva.

Teniendo en cuenta el panorama anterior y las respuestas obtenidas por las entidades municipales, departamentales y nacionales como también los gerentes de las empresas de transporte público colectivo que han participado en la implementación de esta política pública se desarrolló finalmente el siguiente interrogante:

¿Es necesario reestructurar parte del Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP para que se dé cumplimiento al principal objetivo del mismo?

Respecto a este interrogante ¿Considera que con la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público –SETP- se solucionarán los problemas de movilidad en Neiva? ¿Si ____ No ____ Por qué?, los actores dentro de la investigación contestaron:

El doctor Rodrigo Armando Lara Sánchez, alcalde de Neiva respondió:

Estamos seguros que la implementación del Sistema Estratégico será una de las soluciones a la actual problemática que se vive con el transporte público de la ciudad, esto permitirá tener un sistema moderno de transporte, los buses que van a ingresar a la ciudad tendrán que ser a gas o eléctricos, quedo definido ya, lo segundo es que se reprograma nuevamente las rutas, el cumplimiento de las rutas con seguimiento satelital para que se cumplan verdaderamente los recorridos, el avanzar hacía un cobro único, el ciudadano a través de una tarjeta, o pueda por lo menos también intercambiar transporte para poder lograr movilidad desde un punto a otro de la ciudad, va a ser posible y el otro tema fundamental pues obviamente lograr mermar digamos la congestión vial debido a la mala programación que ocurre hoy con diferentes empresas que están y a qué veces generan congestión en el centro de la ciudad, así que con una programación, una organización a través de una sola empresa con la implementación del Sistema Estratégico de Transporte que en este momento cumplimos ya con las obras viales pero faltan el desarrollo de los terminales y los temas como los paraderos que ya se logra hoy en día con todo el tema del

estudio técnico financiero que determina los paraderos, las rutas, pues con esta implementación esperamos que se mejore la calidad del transporte, se mejore la movilidad al lograr menos congestión, se mejore la cultura de los ciudadanos al saber que los buses tienen que parar sólo en unos paraderos y obviamente se mejore la seguridad vial al tener esperamos menor accidentalidad. (Sánchez, 2019)

Seguidamente, el Secretario de Movilidad Jimmy Puentes Méndez, expresó lo siguiente:

Bueno, no es que vaya a solucionar el problema de movilidad, lo que pasa es que le va a dar un mejor servicio a la comunidad en prestación del servicio, en estos momentos está la estructuración técnica y financiera por parte del Sistema Estratégico para que sea avalada por DNP a nivel nacional, dónde ya se estipula las nuevas rutas, por eso es que el SETP intervino rutas nuevas en arterias principales de Neiva para mejorar lo que es el servicio, entonces que viene ahí, en la estructuración viene, tipología de bus, cuál va a ser la tipología de bus que va a operar aquí en Neiva y horarios, eso va a ser importante y se va a extender a puntos donde hace años no existían barrios, hoy en día que ya existen, entonces las rutas se van a extender y así mejorar lo que es el servicio público en esos puntos, en eso va a mejorar el SETP, en una prestación mejor, van a haber paraderos exclusivos para ellos, van a haber terminales, van a haber patio talleres y eso mejoraría y combatiría la misma informalidad con una mejor prestación del servicio. (Méndez, 2019)

El doctor Cesar Julián Salas, Director del Ministerio de Transporte Territorial Huila-Caquetá indicó:

El SETP no es una herramienta mágica, si usted digamos analiza como bien lo indica su nombre es un sistema, es decir, son una serie de elementos articulados que permiten un fin, para que el SETP sea viable se requiere desestimular la informalidad en la ciudad en materia de mototaxismo, una vez sea viable este sistema, también hay que adoptar mecanismos complementarios para que se mejore la movilidad de la ciudad, el desestímulo del vehículo particular es una política mundial

en materia de misiones y la reducción de las externalidades negativas en materia de movilidad, que quiere decir, hay que apostarle al transporte público y medios de transporte no contaminantes o amigables con el medio ambiente, vehículos híbridos, vehículos eléctricos y una que particularmente ha hecho especial énfasis el Banco Mundial, el Banco Interamericano de desarrollo es la bicicleta como una alternativa de movilidad urbana que verdaderamente logra atraer a las personas para movilizarse en este tipo de vehículos, pero eso tiene que estar articulado, es decir, si yo voy a colocar un paradero del Sistema Estratégico de Transporte Público al lado debería haber una implementación de infraestructura para las bicicletas que quisieran transitar en la ciudad de Neiva, particularmente en este periodo de la Alcaldía hemos podido ver como se amplió la cobertura de bicirutas y bicicarriles en la ciudad y esto lo que permite es desestimular el uso de vehículos y que la gente concurra al uso de vehículos alternativos como la bicicleta. (Salas, 2019)

El gerente de TRANSFEDERAL SETP, Hernando Josué Benavides Vanegas contestó: “Sí, pero es una puesta en marcha que tienen varias administraciones, es un sistema que tiene que trascender, entonces con la implementación de este sistema se van a mejorar la movilidad porque van a ampliar las rutas en todo el municipio, entonces va a haber mucha más cobertura para las personas que hoy no tienen transporte público, para los estudiantes que digamos en horarios nocturnos no tienen transporte público, entonces este sistema va a traerles mucha más calidad y cobertura.” (Vanegas Benavides, 2019)

Juan Carlos Gonzales, gerente de la empresa AUTOBUSES manifestó:

Desde luego que si deben de mejorarse, yo creo que Neiva nunca ha tenido y muy difícilmente volverá a presentarse una inversión tan elevada en infraestructura de mejoramiento de vías, pero lo que tenemos que empezar a hacer conciencia, es que el Sistema Estratégico son sistemas de transporte, que hemos notado?, se le ha enfocado mucho es a sistemas de infraestructura y no se han orientado varios temas, 1. A la pre operación, 2. Al poder blindar o a la defensa del sistema,

porque si esperamos que, aplazamos y aplazamos la pre operación y finalmente la operación definitiva, pero dejamos que aumente el transporte ilegal, el sistema va a tener inviabilidad financiera, entonces yo lo que pienso es que Neiva tiene que acelerar la entrada en funcionamiento de su etapa de pre operación, debe controlar el transporte ilegal brindándole oportunidades de mitigación a esa población y así en esas condiciones y con algunas medidas restrictivas, no quitándolas, sino por el contrario fortaleciéndolas podemos entender que vamos a mejorar la calidad de vida.

Nosotros en Colombia tenemos un ejemplo muy triste y lamentable, que es la ciudad de Sincelejo, allá ya se terminaron las obras, están en el 96% de ejercicio y no hay operación de transporte, o sea no esperamos que a Neiva le pase como a esa ciudad porque el transporte ilegal termino acabando el transporte legal, el transporte formal y cuando ya quisieron iniciar operación en unas obras, pues iniciaron bastante tarde y ya la gente no le quiere o al menos han sacado a dos licitaciones y esa ciudad no ha podido implementar un operador. (González, 2019)

Elverto Garavito Vargas, gerente de la empresa FLOTAHUILA mencionó al respecto:

No, esa no es la solución al problema de movilidad, el problema es más profundo, requiere otras cosas, si obviamente esta implementación evitara o proporcionara unas mejores condiciones para el transporte público, evitará que haya rutas paralelas en donde realmente no estemos compitiendo una empresa con otra, sino que estamos todo el operador que es opita dónde estamos todas las empresas integrando el operador que aspira a realizar esto, pero realmente no sólo con la implementación del SETP se podría mejorar la movilidad en Neiva sino que requiere otras políticas públicas que conlleven a una mejor movilidad. (Garavito Vargas, 2019)

Por su parte, el gerente de la empresa COOTRANSHUILA, Marino Castro Carvajal contestó: “Se deben articular todos los actores viales de la ciudad y controlar más, con equipos, personal y articular con todas las autoridades encaradas para tal fin....las soluciones no deben ser políticas sino de cultura ciudadana y ejercer el control”. (Castro Carvajal, 2019)

Aunado a lo anterior, es importante destacar que el ente gestor ratifica en sus Informes y especialmente en el comparativo del documento CONPES 3756 de 2013 frente a la ETLF del SETP en Neiva, que ciertos aspectos no fueron definidos dentro del mismo, razón por la cual, se han proyectado dentro de la Estructuración Técnica, Legal y Financiera de este Sistema, trayendo como ejemplo el caso de la actividad de transporte informal denominada mototaxismo, para la cual el ente gestor formula algunas medidas de mitigación a dicha problemática, reconociendo entonces que este fenómeno puede afectar el correcto funcionamiento del Sistema Estratégico.

Es pertinente precisar que la experiencia de los usuarios que hacen uso del sistema de transporte público colectivo ha establecido una tendencia de inconformidad con relación al cumplimiento de los tiempos de espera en las rutas, la cobertura del sistema, la falta de educación por parte de los conductores, las condiciones técnicas y operativas de los vehículos entre otros aspectos que fueron desarrollados en el diagnóstico experimental del segundo capítulo, así entonces, se puede corroborar que la ineficiente prestación del servicio ha impulsado a la comunidad en general a hacer uso de la actividad informal denominada mototaxismo, en consecuencia, el Sistema Estratégico de Transporte Público es susceptible de estar sujeto a modificaciones en cuanto a su sistema operativo y de rutas en caso de que no se diera cumplimiento a los estándares de calidad, cobertura y eficiencia para la prestación de un buen servicio.

Del mismo modo, el ente gestor ratifica la postura de la presente investigación al desarrollar algunos aspectos en la estructuración técnica, legal y financiera (ETLF) del SETP de Neiva que no fueron incluidos o definidos en su momento dentro del documento CONPES 3756 de 2013, proponiendo establecer actividades de gestión y control, así como *la articulación de*

otras políticas orientadas en temas de movilidad, tránsito y transporte. En tal sentido, se reconoce la relación entre movilidad, tránsito y transporte, aspectos que unidos al factor de sostenibilidad pueden considerarse de carácter trascendental para la correcta ejecución de la política pública objeto de estudio.

De igual forma es importante destacar el factor ambiental, el cual ha sido contemplado en la ejecución de este proyecto según el Consejo Nacional de Política Económica y Social, (2013) en el CONPES 3756 de la siguiente manera:

En relación con el medio ambiente, la sustitución tecnológica de la flota, la reducción de recorridos ineficaces, la eliminación del paralelismo y el aumento en la velocidad de operación de las nuevas rutas, permitirán reducir significativamente las emisiones de Dióxido de Azufre (SO₂) Óxido de Nitrógeno (NOX), PM10 (partículas de tamaño menor a 10 micras), CO₂eq. (Óxido de Carbono Equivalente) y de compuestos orgánicos volátiles (metano e hidrocarburos), con ahorros en contaminantes globales estimados de 101.299 Toneladas de CO₂ equivalente para el horizonte de evaluación y de 927 Toneladas en contaminantes locales (Unión Temporal Steer Davies Gleave - Akiris, 2008), aspectos que influirán notoriamente en la respiración de un aire más sano para la población y una mejora en la calidad de vida de los habitantes. (p. 23)

Aunque el SETP de Neiva haya sido diseñado bajo los principios de eficiencia y sostenibilidad, contemplando para ello la optimización de la estructura empresarial del operador y la promoción de una regulación eficaz en el servicio con la ampliación de cobertura para la prestación del mismo, el sistema estratégico no podría ser sostenible; la razón esgrimida por muchos es que mientras persista la actividad informal denominada mototaxismo el Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP se afectaría considerablemente frente al referido aspecto, si bien es cierto una mejora en la calidad del servicio y en el cubrimiento, podría generar un incremento en los pasajeros del mismo, deberán articularse otras políticas y estrategias que

permitan contrarrestar los impactos negativos que ha venido ocasionando este fenómeno al sistema de transporte público colectivo, del mismo modo, las autoridades del orden municipal mencionaron respecto a la sostenibilidad de este sistema que el mismo necesitaría proveerse de estrategias que generen recursos por parte del Municipio para su mantenimiento y funcionamiento.

En ese orden de ideas, el Sistema Estratégico de Transporte Público viene mejorando parte de la movilidad del Municipio de Neiva a través de las obras que se han desarrollado para dar cumplimiento al componente de infraestructura, sin embargo, es inasequible bajo el contexto de la actual realidad llevar a cabo un análisis o evaluación de la fase operacional, ya que a la fecha este componente aún no ha sido ejecutado, razón por la cual no podrían ponerse en práctica el uso de los indicadores que fueron integrados en la estructuración técnica, legal y financiera (ETLF) por parte del ente gestor frente al vacío existente del documento CONPES 3756 de 2013 en lo concerniente a los mecanismos de seguimiento de la actual política pública objeto de estudio.

Una vez efectuado el análisis propuesto, se logró evidenciar que el Sistema Estratégico de Transporte Público SETP como política pública de movilidad y transporte para la ciudad de Neiva no solucionaría de fondo la problemática que gira en torno a dichos aspectos, ya que el mismo abarca ciertos componentes que están enfocados principalmente a la prestación del servicio, como pudo observarse en el desarrollo de la presente investigación, la movilidad al estar ligada al tránsito y transporte requiere de diferentes programas y estrategias que permitan garantizar no sólo el acceso a un servicio de transporte público de calidad sino también que contribuya a una descontaminación de la ciudad, desestime otros medios de transporte y garantice la libertad de locomoción de las personas, así mismo se pudo observar respecto a las

medidas de mitigación para la problemática del mototaxismo que las mismas demandan la articulación de otras políticas para controlar la afectación que pueda causar este fenómeno al nuevo sistema de transporte público colectivo; así las cosas, concluiríamos que con la puesta en marcha del Sistema Estratégico de Transporte Público – SETP no se solucionaría de fondo la actual problemática de movilidad de la ciudad de Neiva, requiriendo entonces que ante las eventualidades e inconformidades que puedan presentarse con la implementación del mismo, se reestructure o modifique su sistema operativo y se diseñe una herramienta que permita su monitoreo y seguimiento para determinar la eficacia de la PP.

Conclusiones

Como se ha expuesto la política pública de movilidad y transporte del municipio de Neiva, surge como resultado de una política de orden nacional (CONPES 3167 de 2002, Decreto 3422 de 2009 & Ley 1450 de 2011) buscando responder a la necesidad de establecer un sistema que estructure y permita desarrollar una movilidad adecuada para la ciudad (CONPES 3756 de 2013), desplegando para ello diferentes acciones dentro de los componentes operacional, de infraestructura e institucional que fueron estructurados para llevar a cabo la política del Sistema Estratégico de Transporte Público SETP Neiva.

Teniendo en cuenta lo anterior y conforme los lineamientos de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, se incluyó como beneficiaria de la estrategia de transporte nacional - Sistemas Estratégicos de Transporte Público - a la ciudad de Neiva, proyectándose la implantación de este sistema como una política de movilidad y transporte en el Plan de Desarrollo 2012-2015 “*Unidos para mejorar*” y dándosele continuidad en el Plan de Desarrollo 2016-2019 “*Neiva la razón de todos, Gobierno transparente*”.

En virtud de lo anterior, el Concejo de Neiva a través del Acuerdo Municipal 034 de 2013 otorgó unas facultades “*pro-tempore al alcalde municipal para la creación y puesta en marcha de una empresa del orden municipal, que será titular del ente gestor del Sistema Estratégico de Transporte Público SETP del municipio de Neiva y cuya naturaleza será la de una sociedad por acciones simplificada S.A.S*”, facultades que permitieron al alcalde de Neiva expedir el Decreto 948 de 2013 “*Por el cual se adopta el Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio*

de Neiva” y constituir en septiembre de 2013, el ente gestor para el desarrollo de este proyecto denominado TRANSFEDERAL SETP.

En consonancia con lo anterior, es claro que la política de Sistema Estratégico de Transporte Público SETP-Neiva, se diseñó a partir de lineamientos nacionales proyectando su ejecución dentro de los tiempos establecidos en el CONPES 3756 de 2013, para contribuir al mejoramiento de la movilidad, el mejoramiento de la infraestructura vial y peatonal asociada con el mejoramiento de la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros, sin embargo, mientras entra en total funcionamiento el SETP, es decir con la prestación del servicio público (se prevé primer semestre del 2021), a través de esta investigación se pudo observar que la actual problemática de movilidad de la ciudad de Neiva, involucra las fallas en la prestación del servicio de transporte público colectivo, el mototaxismo, la inadecuada infraestructura vial y peatonal, la falta de control por parte de las autoridades de tránsito en horas pico (agentes de tránsito), la no práctica de cultura ciudadana y el incremento en la utilización de vehículos particulares, factores que deben tenerse en cuenta al momento de promover estrategias y políticas que generen alternativas de solución armónica entre los actores del sector transporte con la finalidad de contrarrestar la problemática referenciada.

Así entonces, a través de métodos de recolección de información (métodos de escritorio y trabajo de campo), se identificaron no sólo las causas principales que afectan hoy en día la movilidad de la ciudad de Neiva, sino también las causas que han generado la evidente disminución en el uso del servicio de transporte público colectivo, por cuanto para el objeto de esta investigación está directamente relacionado con la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público, destacando entre ellas, la inadecuada prestación del servicio de transporte colectivo, el difícil acceso en algunos sectores de la ciudad, el incumplimiento en los tiempos de

llegada de las rutas y las condiciones de comodidad y confort en las que se encuentran actualmente los vehículos prestadores de dicho servicio; razones que han llevado a la utilización del mototaxismo, que no sólo es una consecuencia por los motivos expuestos sino también y sin lugar a duda una de las grandes preocupaciones para las empresas prestadoras de este servicio y el mismo Sistema Estratégico de Transporte Público en relación a la oferta y la demanda de pasajeros.

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta que el SETP es una política pública de movilidad y transporte enfocada en mejorar la prestación del servicio de transporte público colectivo en ciudades intermedias con el fin de estructurar urbes competitivas, eficientes y equitativas, que permitan a los ciudadanos tener oportunidades seguras de movilidad, bajo principios de economía, eficiencia y *sostenibilidad* (CONPES 3756 de 2013), este último factor para el caso del municipio de Neiva está en riesgo por la actividad de transporte informal denominada mototaxismo, por cuanto el Sistema Estratégico de Transporte Público no es un sistema autosostenible, lo que evidencia que el ente territorial, en este caso el municipio de Neiva, podría verse obligado a generar estrategias que permitan nuevos ingresos para el sostenimiento de dicho sistema, tales como: zonas azules, sobre tasa de gasolina y multas de comparendos, esto en caso de no encontrarse alternativas debidamente socializadas con los actores del sector transporte, que solucionen el contexto socioeconómico del mototaxismo y que fortalezcan a su vez la prestación del servicio bajo parámetros de calidad.

El diagnóstico establecido en el documento CONPES 3756 de 2013 respecto al contexto de la movilidad en la ciudad de Neiva ha cambiado significativamente, la participación del mototaxismo como “medio de transporte” en la proyección de viajes diarios no puede considerarse en la actualidad sobre el 1.9%, ya que el gremio de personas que ejercen esta

actividad para el año 2019 se estableció en un número de 3500 mototaxistas (capítulo cuarto), del mismo modo, la adquisición de vehículos propios (automóviles y motocicletas) ha aumentado durante este lapso de tiempo, incrementándose entonces la congestión vehicular en las llamadas horas pico; aunque los agentes y policías de tránsito realicen controles y operativos en la ciudad, la cantidad de personal no es suficiente, en razón a esto, es importante destacar lo establecido en la estructuración técnica legal y financiera respecto a la articulación de otras políticas de movilidad, tránsito y transporte para generar una solución de fondo a dichas contingencias.

Por su lado se puede indicar que el mototaxismo en la ciudad de Neiva como transporte informal al igual que en gran parte del territorio nacional se propagó principalmente por los altos índices de desempleo, convirtiéndose poco a poco en un transporte cuya oferta (pese a lo peligroso en cuanto a normas de seguridad) compite directamente con el servicio de transporte público colectivo, aunque el valor cancelado sea más elevado que la tarifa legal del transporte público colectivo, pues se logró evidenciar en las encuestas realizadas durante la investigación que para los pasajeros es más importante que el tiempo de trayecto hacía su destino final sea más corto que el riesgo de accidentalidad que ellos mismos reconocen, razón por la cual se podría deducir que existe la probabilidad de que suceda exactamente lo mismo una vez entre en operación el Sistema Estratégico de Transporte Público SETP-Neiva de no cumplirse adecuadamente la política pública respecto a la optimización de vías, el diseño de rutas, la implementación de paraderos y el tiempo del trayecto.

Aunado a lo anterior, se reconoce que el mototaxismo está abarcando gran parte de la economía del sector transporte en la ciudad de Neiva según la información obtenida de los registros periodísticos publicados en los diferentes medios de comunicación regionales (2015-2019), la caracterización del mototaxismo llevada a cabo por la Alcaldía de Neiva en el año

2018, las entrevistas aplicadas a las autoridades en materia de movilidad (alcalde, secretario de movilidad, gerente SETP, delegado Ministerio de Transporte Territorial Huila-Caquetá) y finalmente las entrevistas realizadas a los gerentes de las empresas prestadoras del servicio de transporte público colectivo, que en una sola voz sugirieron no sólo la regulación y el fortalecimiento de medidas restrictivas sino también la formulación de estrategias y alternativas de solución para proveer opciones de empleabilidad y emprendimiento para quienes ejercen tal actividad.

Luego de una interacción con algunos mototaxistas en el trabajo de campo realizado en la presente investigación, se sugiere que dentro de las opciones de empleabilidad y emprendimiento que debe adelantar la administración municipal para combatir acertada y armónicamente este flagelo, se tenga en cuenta a la población mototaxista que vive principalmente de esta actividad, para realizar gestiones dentro del sector público –privado, como en su momento existió con la empresa de correspondencia denominada *Multiactiva*, así mismo se sugiere como una estrategia clave de inclusión y desarrollo, que dentro de la implementación operacional del Sistema Estratégico de Transporte Público se brinden oportunidades laborales con la creación de articuladores para aquellas zonas de la ciudad de Neiva que por su distancia se dificulta el acceso directo y con prontitud a las principales vías por dónde transitan las rutas del servicio transporte público, de esta manera, podría existir un trabajo sinérgico que garantice la eficiencia de del SETP siempre y cuando se diseñe un adecuado plan de seguimiento y monitoreo para esta política pública.

En este orden de ideas, el Sistema Estratégico de Transporte Público para el municipio de Neiva ha sido considerado igualmente como una de las medidas para combatir el mototaxismo y desestimular el uso de los vehículos particulares, proyectándose como una red de movilidad

segura y eficiente, que busca mejorar la calidad de vida para los habitantes de la ciudad en cuanto a transporte e indiscutiblemente un aporte medio ambiental, no obstante, para el cumplimiento de este propósito se requiere el fortalecimiento del sistema a través de estrategias que estimulen no sólo el uso del transporte público sino también la cultura ciudadana a través de las buenas prácticas para la comunidad en general.

Respecto a los mecanismos de seguimiento para la política pública objeto de análisis, se pudo apreciar que el Documento CONPES 3167 de 2002 estructuró una serie de indicadores dirigidos principalmente al seguimiento y monitoreo de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), más no a los Sistemas Estratégicos de Transporte Público los cuales fueron enunciados hasta el año 2009 en el Decreto 3422 y desarrollados en diferentes documentos CONPES según la declaración de importancia para la adopción de estos sistemas en cada una de las ciudades beneficiarias; Para Neiva se elaboró el documento CONPES 3756 de 2013, sin embargo en él, no se estableció una metodología de seguimiento y monitoreo para los diferentes componentes que integran la política pública Sistema Estratégico de Transporte Público de la ciudad de Neiva, y tampoco unos indicadores que midan la eficacia de la misma durante su implementación, esto es, teniendo en cuenta lo desarrollado en el capítulo quinto, en el cual se indicó la importancia técnica del ciclo de la política pública y los elementos necesarios para la eficacia del mismo.

Si bien es cierto, se observó en el informe comparativo de la estructuración técnica legal y financiera (ETLF) del SETP-Neiva Vs CONPES 3756 de 2013, la proyección de ciertos indicadores para medir la eficacia de la política pública, estos solo son de resultado, pues guardan relación únicamente con el seguimiento a la operación y prestación del servicio, lo que permite deducir que de haberse elaborado un plan de seguimiento y monitoreo con unos

adecuados indicadores desde el inicio de la implementación de la política pública, hoy no habrían retrasos en la entrega de las obras de infraestructura, la movilidad de la ciudad especialmente el microcentro no sería un caos, la inseguridad no hubiese aumentando, y desde luego no se hubiese extendido el mototaxismo como alternativa de transporte.

El CONPES 3756 de 2013 dentro del Plan de Acción dice textualmente: *“El Ente Gestor deberá desarrollar el diseño de detalle para la operación del Sistema, de manera que se articule la entrada en servicio de las rutas, con la ejecución de las obras asociadas de infraestructura, y de esta manera optimizar los tiempos de implementación del Proyecto”* (p.25), a lo que según arroja esta investigación hubiese sido un caos absoluto, pues como se indicó no se estructuraron indicadores junto a una metodología de seguimiento y monitoreo de toda la política pública SETP, que permitiera analizar paso a paso su planeación, implementación, ejecución traducidos en avances, falencias, aciertos cumplimientos de los tiempos, entre otros, que pudieran prever una posible reestructuración durante la implementación de la PP en la ciudad de Neiva.

Conforme lo anterior, se sugiere la proyección de una batería de indicadores no sólo de resultado, también de gestión, impacto, producto que permitan evaluar la eficacia de la política pública y desde luego determinar si contribuye a solucionar la problemática de movilidad y transporte en el municipio de Neiva.

Los avances presentados por el ente gestor respecto a la implementación del Sistema Estratégico de Transporte Público permiten concluir que esta política pública se ha utilizado principalmente como instrumento para el desarrollo de la infraestructura vial, dejando a un lado la importancia de los demás componentes, y omitiendo la formulación de herramientas y políticas que promuevan la oferta y sostenibilidad de un buen transporte público y la transformación de la movilidad dentro de todas sus áreas; no sólo se debe reemplazar el

transporte público colectivo tradicional bajo los parámetros de este nuevo sistema, sino también aunar esfuerzos para que mediante acciones estratégicas se enfrenten aquellos desafíos financieros y operacionales que implican la implementación y administración de estos sistemas de transporte modernos.

Culminado el análisis de la política pública de movilidad y transporte de la ciudad de Neiva a través del comparativo de los informes presentados por el ente gestor frente a lo establecido por el documento CONPES 3756 de 2013 y haciendo uso de los diferentes métodos de recolección de información se pudo dar respuesta al problema de investigación planteado, esto es que el Sistema Estratégico de Transporte Público no soluciona totalmente la problemática de movilidad y transporte, pero si es una política pública que contribuye indiscutiblemente a la movilidad y transporte de la ciudad siempre y cuando se implemente de manera adecuada conforme al ciclo de la política pública bajo unos parámetros de monitoreo y seguimiento que puedan determinar el alcance del objetivo principal de la política pública, de la mano con el plan maestro de movilidad de la ciudad (Decreto 680 de 2018), y una solución sinérgica entre los actores del transporte frente al mototaxismo como se explicó en desarrollo de esta investigación.

Colorario de lo anterior, se observa que existen otros aspectos que integran la propuesta de un sistema de movilidad sostenible para el municipio de Neiva, concluyendo entonces que aunque el Sistema Estratégico de Transporte Público promueva algunos de estos, el mismo no brindaría de fondo una solución a la actual problemática de movilidad que se presenta en la ciudad, razón por la cual se hace necesario formular y ejecutar a través de programas, proyectos y políticas públicas acciones que permitan responder a cada una de las variables asociadas a la movilidad en sus distintas áreas.

Finalmente, es importante destacar que para que la política pública de movilidad y transporte del municipio de Neiva cumpla con sus fines propuestos, especialmente en lo concerniente al mejoramiento de la movilidad en la ciudad, debe llevar a cabo el análisis, seguimiento y monitoreo del SETP, sustrayendo estos ejercicios de los límites que se han fijado las entidades gubernamentales en sus oficinas, llevándolos a cabo en el escenario de interacción gobierno-sociedad, que es dónde se evidencian los problemas que demandan mayor atención y se formulan las políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Neiva. (22 de Diciembre de 2018). "Estudio de Caracterización de Quienes Desarrollan la Actividad de Mototaxista en la Ciudad de Neiva.". (S. d. Competitividad, Ed.) Neiva.
- Alcaldía de Neiva. (04 de Septiembre de 2013). *Acto Constitutivo de la Sociedad por Acciones Simplificada denominada Sistema Estrategico de Transporte Publico de Neiva S.A.S - SETP TRANSFEDERAL S.A.S.* Obtenido de SETP NEIVA, Sistema Estrategico de Transporte Publico: https://www.setpneiva.gov.co/images/pdf/Normativa/ESTATUTOS_SETP_TRANSFEDERAL.pdf
- Alcaldía de Neiva. (22 de Agosto de 2013). Decreto 948 de 2013. *"Por el cual se adopta el Sistema Estrategico de Transporte Publico del Municipio de Neiva"* . Neiva, Colombia.
- Alcaldía de Neiva. (24 de Septiembre de 2018). Estudios Previos para la "Prestación de Servicios Eespecializados para realizar la caracterización de quienes desarrollan la actividad de Mototaxista en la Ciudad de Neiva". Neiva: Secretaría de TIC y Competitividad, Alcaldía de Neiva.
- Alcaldía de Neiva. (2018). *Información del Municipio*. Obtenido de Alcaldía de Neiva: <http://www.alcaldianeiva.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx>
- Ardila, A. (25 de Septiembre de 2006). *El mototaxismo: causas y posibles soluciones*. Obtenido de Voltairenet.org: https://www.voltairenet.org/article143679.html?__cf_chl_jschl_tk__=5411c4a096c21a320e7d3f525c50af04c6473973-1578494437-0-AZ-yqawpq1BFHqHqR

ICIAUe0_IYfKHFa8X4mOuRnSVws-KrMth5xQOoNLZME6INWIOr9qUGVyKj_IZ8U
kLWxikgasciNKCftcl47BcODVr2QfR0Cjfi3QDvBdD-RfyHWUUXPo1

Arguello Cruz, C. (14 de Noviembre de 2019). Obras del Setp mejoran la movilidad y la calidad de vida. *Diario La Nación* .

Arnoletto, E. J. (2014). *Las Políticas Públicas*. Obtenido de Enciclopedia Virtual: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1402/ciclo-politicas-publicas.htm>

Auto A-204 , MP.: José Fernando Reyes Cuartas (Corte Constitucional de Colombia 11 de Abril de 2018).

Carvajal, M. C. (18 de 11 de 2019). Entrevista Representantes de empresas de servicio de transporte público colectivo. . (Ó. H. Medina, Entrevistador)

Castro Carvajal, M. (11 de 2019). Entrevista Representantes de las empresas de servicio de Transporte Público Colectivo. (Ó. Urueña Medina, Entrevistador)

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). (Noviembre de 2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Obtenido de CIPPEC: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1415.pdf>

Concejo de Neiva. (28 de Mayo de 2016). *Acuerdo Número 012 de 2016 "“Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Neiva-Huila, para el periodo 2016-2019 Neiva La Razón de Todos - Gobierno Transparente y se dictan otras disposiciones”*. Obtenido de Alcaldía de Neiva: <http://www.alcaldianeiva.gov.co/Gestion/PlaneacionGestionyControl/Acuerdo%20N%C3%BAmero%2012%20de%20%202016.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (23 de Mayo de 2002). *Documento Conpes 3167 de 2002*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3167.pdf>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (26 de Abril de 2010). *Documento CONPES 3657 de 2010*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3657.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (02 de Agosto de 2013). *Documento CONPES 3756 de 2013*. Obtenido de DECLARACIÓN DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL PROYECTO SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE NEIVA: https://www.setpneiva.gov.co/images/pdf/Normativa/Conpes3756_Agosto__2013.pdf

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (23 de Junio de 2015). *Documento CONPES 3833 de 2015*. Obtenido de Seguimiento a los Sistemas de Transporte Público (Sitm-Setp). Ajuste del Perfil de Aportes y Recomposición de Componentes: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3833.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (17 de Septiembre de 2018). *Documento CONPES 3946 de 2018*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3946.pdf>

Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente 4 de Julio de 1991).

Dangond Gibsone, C., & Jean-Francois, J. (2011). *Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano*. Obtenido de Scielo.org: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-44092011000200007&script=sci_abstract&tlng=pt

Decreto 003. (03 de Enero de 2018). "Por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para el Municipio de Neiva, y se dictan otras disposiciones". Neiva, Colombia: Alcaldía de Neiva.

Decreto 0044. (24 de Enero de 2019). "Por medio del cual se adoptan medidas para el tránsito y la racionalización en el uso de vehículos tipo motocicletas y similares, tendientes a mejorar su utilización segura y legal en el Municipio de Neiva". Neiva, Colombia: Alcaldía de Neiva.

Decreto 1079, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte. (Presidencia de la República 26 de Mayo de 2015).

Decreto 1079 (Presidencia de la República 26 de Mayo de 2015).

Decreto 3422, Por el cual se reglamentan los Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos (SETP) de conformidad con la Ley 1151 de 2007 (Presidencia de la República 9 de Septiembre de 2009).

Decreto Municipal 680. (28 de Diciembre de 2018). "Por medio del cual se Adopta el Plan Maestro de Movilidad del Municipio de Neiva". Neiva, Colombia: Alcaldía de Neiva.

Diario del Huila. (31 de Marzo de 2019). "Mototaxismo, una problemática sin "freno".

Diario del Huila. (11 de Enero de 2015). Mototaxismo en Neiva, un negocio que mueve \$2.700 millones al mes.

Diario del Huila. (23 de mayo de 2017). Neiva y sus problemas de movilidad.

Diario del Huila. (02 de Febrero de 2016). Resolver los problemas de movilidad en Neiva.

Diario el Tiempo. (05 de Febrero de 2015). "El mototaxismo tiene en jaque al transporte legal en 9 ciudades".

Diario La Nación. (10 de Marzo de 2015). "La Rebelión de los mototaxistas".

Diario La Nación. (27 de Febrero de 2016). "Ministransporte estudiará problemática por mototaxismo en Neiva".

Diario La Nación. (14 de Marzo de 2019). "Mototaxismo en Neiva sigue creciendo".

Diario La Nación. (13 de Febrero de 2016). Adjudicado Plan de Movilidad de Neiva.

Diario La Nación. (12 de Agosto de 2015). El grave problema de movilidad en Neiva.

Diario La Nación. (2017). Mejorar la movilidad en Neiva.

Diario La Nación. (17 de Diciembre de 2018). Ultimátum para control a mototaxis.

Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. (2018). *Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_seguimiento_Policas_Publicas.PDF

Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. (2018). *Guía para la construcción y análisis de indicadores*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_elaborar_Indicadores.pdf

Escobar Escobar, J. (2004). *Derecho de Transporte Terrestre*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Escobar G., J. (08 de Octubre de 2018). Remisión Productos Plan Maestro de Movilidad Neiva y Decreto a Adopción. Neiva, Colombia.

Garavito Vargas, E. (11 de 2019). Entrevista Representantes de las empresas de servicio de Transporte Público Colectivo. (Ó. Urueña Medina, Entrevistador)

González, J. C. (14 de 11 de 2019). Entrevista Representantes de las empresas de servicio de transporte público colectivo. (Ó. H. Medina, Entrevistador)

Gutierrez, A. (15 de Enero de 2013). *¿Qué es la movilidad?* Obtenido de Biblioteca Digital Repositorio Institucional, Universidad Nacional: <http://www.bdigital.unal.edu.co/30288/1/29076-167002-1-PB.pdf>

Ley 105, "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones." (Senado de la Republica 1993).

Ley 1083, Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones. (Senado de la República 31 de Julio de 2006).

Ley 1450, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. (Senado de la República 16 de Junio de 2011).

Ley 1955, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022" (Senado de la República 25 de Mayo de 2019).

Ley 310, Por medio de la cual se modifica la Ley 86 de 1989 (Senado de la República 6 de Agosto de 1996).

Ley 336, Estatuto General de Transporte (Senado de la Republica 1996).

Ley 769, Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. (Senado de la República 2002).

Méndez, J. P. (13 de 11 de 2019). Entrevista Secretario de Movilidad 2016-2019. (Ó. H. Medina, Entrevistador)

Ministerio de Transporte. (2018). *Informe Ejecutivo 2010-2018 Unidad de Movilidad Urbana Sostenible*. Obtenido de Ministerio de Transporte: <https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?id=6698>.

- Ordoñez Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rojas Serrano, J. (20 de Mayo de 2018). “Con el Setp, se hizo todo al revés”. *Diario La Nación* .
- Roth Deubel, A.-N. (5-6 de marzo de 2010). *Diplomado en Desarrollo con Perspectiva Alimentaria*. Obtenido de <https://www.slideserve.com/brynne-zamora/diplomado-en-desarrollo-con-perspectiva-alimentaria>
- Roth Deubel, A.-N., Peña Mancillas, V., Graglia, J., & Tassara, C. (2016). *Políticas públicas: retos y desafíos para la gobernabilidad*. (D. Calderón Sánchez, Ed.) Bogotá, Colombia: Ediciones USTA.
- Salas, C. J. (04 de 10 de 2019). Entrevista Director Ministerio de Transporte Territorial Huila-Caquetá. (Ó. H. Medina, Entrevistador)
- Sánchez Jabba, A. (Marzo de 2011). *La economía del mototaxismo; el caso de Sincelejo*. (S. C. Banco de la República, Ed.) Obtenido de Banco de la República: <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-140.pdf>
- Sánchez, R. A. (17 de 11 de 2019). Entrevista alcalde de Neiva 2016-2019. (Ó. H. Medina, Entrevistador)
- Sentencia C-033, MP.: Nilson Pinilla Pinilla (Corte Constitucional de Colombia 29 de Enero de 2014).
- Sentencia C-107, MP.: Clara Inés Vargas Hernández (Corte Constitucional de Colombia 2002).
- Sentencia C-351, MP.: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (Corte Constitucional de Colombia 19 de Junio de 2013).
- Sentencia C-408, MP.: Alfredo Beltrán Sierra (Corte Constitucional de Colombia 4 de Mayo de 2004).

Sentencia C-981, MP: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo (Corte Constitucional de Colombia 1 de Diciembre de 2010).

Sentencia T-1015 , MP.: Carlos Gaviria Díaz (Corte Constitucional 1999).

Sentencia T-1172, MP.: Alfredo Beltrán Sierra (Corte Constitucional de Colombia 4 de Diciembre de 2003).

Sentencia T-604 (Corte Constitucional 1992).

SETP TRANSFEDERAL S.A.S. (2019). *Avance Metas SETP Respecto al Plan de Desarrollo Municipal*. Neiva.

Torres Melo, J., & Santander, J. (Noviembre de 2013). *"Introducción a las políticas públicas" Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. (I. Ediciones, Ed.) Obtenido de Función Pública: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon//files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

TRANSFEDERAL SETP. (26 de Julio de 2019). Comparativo CONPES 3756 Vs. ETLF SETP Neiva. . Neiva, Colombia.

TRANSFEDERAL SETP. (s.f.). *Los proyectos del Sistema Estratégico de Transporte Público estarán siendo socializados con los neivanos*. Obtenido de SETP Sistema Estratégico de Transporte Público: <https://www.setpneiva.gov.co/12-obras/45-los-proyectos-del-sistema-estrategico-de-transporte-publico-estaran-siendo-socializados-con-los-neivanos-5.html>

TRANSFEDERAL SETP. (sf). *Reseña Histórica SETP*. Obtenido de SETP, Sistema Estratégico de Transporte Público: <https://www.setpneiva.gov.co/nosotros/resena-historica.html>

Uribe, J., Ortiz, C., & Castro, J. (Septiembre de 2006). *Una teoría general sobre la informalidad laboral: el caso colombiano*. Obtenido de Universidad del Valle:

<http://economialaboral.univalle.edu.co/TeoriaGeneral.pdf>

Vanegas Benavides, H. J. (13 de 11 de 2019). Entrevista Gerente TRANSFEDERAL SETP 2016-2019. (Ó. H. Medina, Entrevistador)

Vargas, E. G. (14 de 11 de 2019). Entrevista Representantes de las empresas de servicio de transporte público colectivo. (Ó. H. Medina, Entrevistador)

Anexos

Acto Constitutivo de la Sociedad por Acciones Simplificada denominada Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva S.A.S- SETP TRANSFEDERAL S.A.S.

Anexo 2. Comparación Estructuración de Detalle Neiva Vs. CONPES 3756 de 2013 elaborado por TRANSFEDERAL – Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva.

Estudio de Caracterización de Quiénes Desarrollan la actividad de Mototaxista en la ciudad de Neiva – 2018, Análisis Especializado.

Documento CONPES 3167 de 2002 - Política para mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros.

Documento CONPES 3756 de 2013 - Declaración de Importancia Estratégica del Proyecto Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio Neiva.

Decreto Municipal 003 de 2018 “Por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Espacio Público para el Municipio de Neiva, y se dictan otras disposiciones”.

Decreto Municipal 948 de 2013 “Por el cual se adopta el Sistema Estratégico de Transporte Público del Municipio de Neiva”.

Decreto Municipal 680 de 2018 “Por medio del cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad del Municipio de Neiva”.

Estudios Previos de Inversión para contratar la Prestación de Servicios Especializados para realizar la Caracterización de quienes desarrollan la actividad de Mototaxista en la Ciudad de Neiva suscritos por la Alcaldía de Neiva.

Encuestas aplicadas a diez (10) conductores de vehículos que prestan el servicio de transporte público colectivo en la ciudad de Neiva.

Encuestas aplicadas a nueve (09) mototaxistas que circulan en la ciudad de Neiva.

Encuestas aplicadas a catorce (14) conductores de vehículos taxi que prestan el transporte público individual de pasajeros en la ciudad de Neiva.

Encuestas aplicadas a trece (13) usuarios que acceden al servicio de transporte público colectivo en la ciudad de Neiva.

Entrevistas a 3 representantes de las empresas que prestan el servicio de transporte público colectivo de la ciudad de Neiva.

Entrevista al alcalde de Neiva del periodo 2016-2019, Rodrigo Armando Lara Sánchez.

Entrevista al secretario de movilidad de la ciudad de Neiva del periodo 2016-2019, Jimmy Puentes Méndez.

Entrevista al delegado del Ministerio de Transporte territorial Huila – Caquetá, Cesar Julián Salas.

Entrevista al gerente de SETP TRANSFEDERAL S.A.S del periodo 2016-2019, Hernando Josué Benavides Vanegas.

Informe Pormenorizado de Control Interno Noviembre 2018 - Febrero de 2019 - SETP TRANSFEDERAL S.A.S.

Informe Pormenorizado de Control Interno Marzo-Junio de 2019 - SETP TRANSFEDERAL S.A.S.

Presentación Formulación del Plan Maestro de Movilidad del Municipio de Neiva PMM de Neiva - 2016.

Presentación Avance Metas SETP respecto al Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 - SETP TRANSFEDERAL S.A.S.