

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá D.C., once (11) de agosto de dos mil once (2011)

Expedientes Acumulados: 25000231500020020168501,
25000231500020030225101, 25000231500020030206201,
25000231500020020293101, 25000231500020040033701.

ACCIONES POPULARES

Actores: SARA ISABEL RIOS GAST, SANDRA PATRICIA
QUIÑONES PALACIOS, MIGUEL ANDRÉS ARIZA ABRIL,
JUAN CARLOS CASTAÑEDA CÁCERES y JUAN CARLOS
PIRAQUIVE SUÁREZ.

Se deciden las impugnaciones interpuestas por Transmilenio S.A. y la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., contra la sentencia de 20 de abril de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Cuarta, Subsección B), estimatoria de las pretensiones de la demanda.

Mediante autos de 13 de junio de 2003¹ y 27 de julio de 2004², respectivamente, el *a quo* acumuló los procesos 25000-23-15-000-2002-02931-01³ y 25000-23-15-000-2003-02062-01⁴ al 25000-23-15-000-2002-01685-01⁵.

Así mismo, por auto de 15 de abril de 2004⁶, el *a quo* acumuló los procesos 25000-23-15-000-2003-02251-01⁷ y 25000-23-15-000-2004-00337-01⁸ al 25000-23-15-000-2002-01685-01⁹.

¹ Folios 223 a 227 Cuaderno 2

² Folios 655 a 661 Cuaderno 2

³ Actor: Juan Carlos Castañeda Cáceres

⁴ Actor: Miguel Andrés Ariza

⁵ Actora: Sara Isabel Rios Gast

⁶ Folios 556 a 558 Cuaderno 2

⁷ Actora: Patricia Quiñones Palacios

⁸ Actor: Juan Carlos Piraquive Suárez

⁹ Actora: Sara Isabel Rios Gast

I. ANTECEDENTES

Expediente 25000231500020020168501:

1. LA DEMANDA

El 30 de julio de 2002, Sara Isabel Ríos Gast, en nombre propio, entabló acción popular contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá (hoy Secretaría Distrital de Movilidad) y Transmilenio S.A., para reclamar protección de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, que estimó violados por el sobrecupo que se presenta en los vehículos articulados del servicio de transporte masivo del sistema Transmilenio.

Mediante auto de 5 de agosto de 2002, el Tribunal ordenó vincular a la Alcaldía Mayor de Bogotá y a la Defensoría del Espacio Público, para integrar el contradictorio.

Por auto de 18 de diciembre de 2002¹⁰, el Tribunal aceptó como coadyuvante a la señora Aleyda Ulloa Ulloa.

1.1 Hechos

La demandante sostiene que los vehículos articulados de Transmilenio atentan contra la seguridad de los usuarios del sistema, pues transitan con hacinamiento y sobrecupo de pasajeros.

Manifiesta que el sobrecupo de pasajeros pone en peligro la seguridad de los usuarios, pues hace que se vean obligados a ubicarse sobre la franja amarilla que se encuentra dibujada junto a las puertas.

Agrega que no se han realizado campañas educativas que permitan concientizar sobre el peligro y riesgos que corren las personas al ubicarse sobre

¹⁰ Folios 182 a 183 Cuaderno 2

dichas franjas.

Afirma que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá no ha impuesto a Transmilenio las sanciones que acarrea el sobrecupo.

2. PRETENSIONES

La actora solicita que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

“1. Declarar que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y Transmilenio S.A., ponen en peligro y amenazan los derechos e intereses colectivos de la comunidad, especialmente el de la seguridad pública, consagrado en el artículo 4º, literal g) de la Ley 472 de 1998, ya que no realizan campañas para controlar el sobrecupo en los buses articulados, ni para evitar que los usuarios del servicio ocupen la franja amarilla interna, demarcada en las puertas de los mismos.

2. Ordenar a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y a Transmilenio S.A., que realicen campañas masivas de información y prevención, para que los pasajeros no utilicen esa zona, y de esta manera no se continúe poniendo en peligro la seguridad pública que se pretende proteger con la mencionada señalización.

3. Ordenar a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y a Transmilenio S.A., que establezcan sistemas de control del número de pasajero, pues es el sobrecupo de los articulados el que ha llevado a los pasajeros a utilizar las franjas amarillas, poniendo en riesgo su seguridad

4. Ordenar a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y a Transmilenio S.A., que constituya la garantía de que trata el artículo 42 de la Ley 472 de 1998, con el fin de garantizar el cumplimiento de las medidas antes solicitadas, o las que el Honorable Tribunal considere pertinentes y adecuadas para poner fin a la amenaza del derecho colectivo a la seguridad pública.

5. Condenar a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y a Transmilenio S.A., al pago del incentivo a favor de la accionante.

6. Condenar a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y a Transmilenio S.A., al pago de costas”

3. CONTESTACIONES

3.1. El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por considerar que no le compete vigilar el cumplimiento de las normas de tránsito, ni el adecuado uso del sistema Transmilenio.

Agregó que el Acuerdo 18 de 1999, expedido por el Concejo Distrital de Bogotá, estableció en su artículo 3, como funciones de la Defensoría del Espacio Público, la inspección, vigilancia, regulación y control del espacio público del Distrito Capital, la administración de los bienes inmuebles, y la conformación del inventario general del patrimonio inmobiliario distrital.

3.2. La Alcaldía Mayor de Bogotá se opuso a las pretensiones de la demanda, pues consideró que no había violado derechos colectivos.

Manifestó que el sistema de transporte masivo administrado por Transmilenio S.A. surgió como respuesta a los problemas de movilidad que afectan la ciudad, busca erradicar la “guerra del centavo”, y reducir los tiempos de desplazamiento y la sobreoferta de vehículos.

Expresó que Transmilenio S.A. tiene a su cargo la planeación, gestión y control del sistema de transporte masivo, y que está dentro de sus funciones determinar el servicio, frecuencia y horario con el que transitan los vehículos articulados y las rutas alimentadoras.

Afirmó que Misión Bogotá y los bachilleres de la Policía Nacional han realizado campañas educativas para que los usuarios utilicen de manera adecuada el sistema.

Agregó que no existe ningún riesgo para la seguridad de los ciudadanos, pues los vehículos de Transmilenio sólo pueden ponerse en marcha con las puertas cerradas.

Manifestó que el actor no probó que los vehículos transitaran con sobrecupo de pasajeros, ni que las entidades demandadas violaran los derechos colectivos invocados.

3.3. La Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A. (en adelante Transmilenio S.A.) se opuso a las pretensiones de la demanda y

manifestó que la actora no probó la violación de los derechos colectivos invocados.

Afirmó que ha invertido más de \$1.775.000.000.00 millones de pesos en la realización de campañas educativas, con el fin de que los usuarios utilicen el sistema de manera correcta.

Indicó que dentro de las campañas que ha adelantado se destaca una de Transmilenio – Bancolombia, a través de la cual buscó, mediante volantes, cuñas y anuncios publicitarios, concientizar a los usuarios del adecuado uso del sistema.

Expresó que tiene a su cargo la planeación, gestión y control del sistema de transporte masivo, y que dentro de sus funciones está determinar el servicio, frecuencia y horario en el que transitan los buses articulados y alimentadores.

Aseveró que los vehículos articulados de Transmilenio no se movilizan con sobrecupo, pues el sistema está diseñado para que un número inferior a 160 pasajeros aborde cada articulado.

Sostuvo que no es posible aumentar el número de articulados, pues las vías actuales resultan insuficientes para contenerlos.

Resaltó que la prestación del servicio público de transporte no es exclusiva de Transmilenio, pues existen otros medios de transporte que permiten movilizar a las personas en la ciudad.

3.4. La Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá propuso las excepciones de falta de legitimación en al causa por pasiva, pleito pendiente, e indebida escogencia de la acción.

Agregó que los vehículos articulados y las rutas alimentadoras no transitan con hacinamiento y sobrecupo de pasajeros, pues el sistema de transporte masivo cumple con las normas técnicas NTC 4901-1, para la homologación de los

vehículos de transporte masivo ante el Ministerio de Transporte, en virtud de las cuales se establece que en los vehículos de transporte masivo se permite el ingreso de máximo 7 pasajeros por metro cuadrado.

Manifestó que no existe sobrecupo de pasajeros en los buses de Transmilenio, porque las tarjetas informativas de dichos vehículos contienen información respecto de la capacidad máxima de personas que pueden abordarlos, y porque el sistema se encuentra diseñado para que ellos nunca transporten un número excesivo de personas.

3.5. La señora Aleyda Ulloa Ulloa, quien actúa como coadyuvante, manifestó que los articulados marca Volvo no cuentan con ninguna indicación que prevenga a los pasajeros de ubicarse por detrás de las franjas amarillas dibujadas en las puertas de los buses.

Solicitó ordenar a Transmilenio S.A. colocar una calcomanía que advierta a los usuarios de la prohibición de ubicarse sobre la franja amarilla.

4. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Tuvo lugar el 3 de marzo de 2005 con la asistencia del Procurador Tercero Judicial, de los actores: Miguel Andrés Ariza y Sandra Patricia Quiñones Palacios, y de los apoderados del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, y de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Se declaró fallida debido a que inasistieron a la audiencia el representante de Transmilenio S.A., y los actores Juan Carlos Piraquive Suárez, Juan Carlos Castañeda Cáceres y Sara Isabel Ríos Gast.

5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

5.1 Sandra Patricia Quiñones Palacios reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

Manifestó que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá es responsable de la violación de los derechos colectivos invocados, pues es la mayor accionista de Transmilenio S.A., con el 67% de la participación accionaria a través del FONDATT¹¹, y no ha adoptado medidas eficaces para impedir el sobrecupo en los vehículos de la empresa.

Sostuvo que la prestación del servicio de transporte masivo debe hacerse bajo parámetros de seguridad, calidad y oportunidad.

Agregó que de la inspección judicial¹² realizada el 18 de diciembre de 2003 en las instalaciones administrativas de Transmilenio S.A., ubicadas en la Avenida el Dorado No. 66 - 63, se puede advertir que así los articulados no se encuentren al tope de su capacidad máxima de pasajeros (160), es difícil desplazarse al interior, lo que hace inevitable que los pasajeros se ubiquen sobre las franjas amarillas de seguridad, a riesgo aun de tener dificultad para sostenerse.

5.2 La Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

5.3 Transmilenio S.A. manifestó que no pueden imponerle las multas consagradas en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002¹³, pues mediante sentencia de 2 de julio de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Cuarta, Subsección B), dentro del proceso de acción de cumplimiento con radicado 25000232700020040098701¹⁴, se determinó que la entidad cumple con las normas contenidas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, en particular con aquellas referentes al sobrecupo de los vehículos de servicio público.

Agregó que mediante sentencias de 30 de septiembre de 2004 y 22 de junio

¹¹ Fondo de Educación y Seguridad Vial de la Secretaria de Tránsito y Transporte de Bogotá.

¹² Visible en los Folios 150 a 152 Cuaderno 8

¹³ Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ Sentencia de 7 de julio de 2006, Rad.: 25000232700020040098701, Actor: Carlos Enrique Campillo Parra, M.P. Filemón Jiménez Ochoa

de 2004, ambas proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, respectivamente por la Sección Segunda, Subsección A y la Sección Tercera, Subsección A, dentro de los procesos de acción popular con radicado 25000232500020030106301¹⁵ y “2003-2195”, se estableció que no existe sobrecupo en Transmilenio.

Sostuvo que los vehículos articulados de Transmilenio pueden operar con el cupo máximo de pasajeros, sin que ello represente un riesgo para la seguridad de los usuarios.

Afirmó que las pruebas allegadas al proceso demuestran que ha realizado campañas para la correcta utilización del sistema.

Añadió que los vehículos de la fase II de Transmilenio están equipados con sensores de peso en cada uno de sus ejes.

5.4 La Alcaldía Mayor de Bogotá reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y añadió que no se probó la existencia de sobrecupo en los vehículos del sistema Transmilenio, ni la omisión en el cumplimiento de las funciones propias de las entidades distritales.

5.5 El Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, y agregó que no se probó la vulneración de los derechos colectivos invocados.

Expediente 25000231500020030225101:

1. LA DEMANDA

El 11 de noviembre de 2003, Sandra Patricia Quiñones Palacios, en nombre propio, entabló acción popular contra la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y Transmilenio S.A., para reclamar la protección de los derechos

¹⁵ Sentencia de 3 de agosto de 2006, Rad.: 25000232500020030106301, Actor: Manuel Giovanni Calderón Leal, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

colectivos a la seguridad y salubridad públicas, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, que estimó violados por el sobrecupo que se presenta en los vehículos articulados del servicio de transporte masivo de Transmilenio.

1.2 Hechos

La actora manifiesta que los vehículos de Transmilenio transitan con hacinamiento y sobrecupo de pasajeros y afectan la seguridad de los usuarios.

Sostiene que los articulados que prestan dicho servicio tienen una capacidad máxima de 160 pasajeros¹⁶, según lo indican las placas informativas ubicadas al interior de los vehículos.

Asevera que el exceso de pasajeros incrementa el riesgo de accidentalidad y representa amenaza para la seguridad de los peatones, usuarios y conductores del sistema.

Afirma que las autoridades de tránsito no han impuesto las sanciones correspondientes por el sobrecupo, violando lo establecido en el artículo 82¹⁷ del Código Nacional de Tránsito.

Manifiesta que el hacinamiento de personas en el sistema, genera inseguridad en los articulados y en las rutas alimentadoras.

2. PRETENSIONES

La actora solicita que se haga la siguiente condena:

“1. Se ordene a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y a Transmilenio S.A., o a la entidad administrativa competente para ello, que dentro de un tiempo prudente, señalado por la Honorable Corporación, se tomen las medidas técnicas requeridas para solucionar

¹⁶ Distribuidos dentro de cada articulado de la siguiente manera: 48 sentados y 112 de pie.

¹⁷ “Artículo 82. (...) Parágrafo. Ningún vehículo podrá llevar un número de pasajeros superior a la capacidad señalada en la licencia de tránsito, con excepción de los niños de brazos”

el problema, y como efecto de lo anterior, se implemente en todos los buses del sistema, mecanismos equivalentes a los usados en los ascensores, u otros análogos ,a fin de garantizar el desplazamiento de los articulados sin sobrecupo, en todas las rutas, actuales y futuras de la red Transmilenio; ello sin sacrificar la calidad, la eficiencia y el servicio oportuno que se debe prestar los usuarios.”

Expediente 25000231500020030206201:

1. LA DEMANDA

El 10 de octubre de 2003, Miguel Andrés Ariza Abril, en nombre propio, entabló acción popular contra Transmilenio S.A. y la Alcaldía Mayor de Bogotá, para reclamar la protección de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas y al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, por el sobrecupo que se presenta en los vehículos articulados del servicio de transporte masivo de Transmilenio, y porque la prestación de dicho servicio no se extiende hasta las 2:00 de la mañana.

1.1. Hechos

El demandante sostiene que los vehículos articulados de Transmilenio atentan contra la seguridad de los usuarios del sistema, pues transitan con hacinamiento y sobrecupo de pasajeros.

Manifiesta que la empresa Transmilenio S.A. presta el servicio de transporte sólo hasta las 11:00 de la noche, lo que genera perjuicios a la comunidad, pues imposibilita la movilidad de las personas después de esa hora.

2. PRETENSIONES

El actor solicita que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

- “1. Que se ordene a Transmilenio S.A. ampliar su horario de atención hasta las 2:00 am.*
- 2. Que se ordene a Transmilenio S.A. impedir que los operadores del sistema excedan la capacidad de pasajeros que poseen los buses articulados.*

3. Que se ordene a Transmilenio S.A. ampliar la flota de automotores a su cargo, en aras de garantizar un mejor servicio y movilidad en condiciones de tranquilidad y eficiencia.

4. Que se decrete el incentivo al que haya lugar.”

3. CONTESTACIONES

3.1 Transmilenio S.A se opuso a las pretensiones de la demanda.

Manifestó que no es cierto que el servicio se preste hasta las 11:00 de la noche, pues el último recorrido de los vehículos articulados finaliza a las 12:00 de la noche, y el de las rutas alimentadoras entre la 1:30 y la 1:45 de la mañana.

Afirmó que uno de los objetivos del sistema es su sostenibilidad financiera; y que ha de tenerse en cuenta que éste funciona bajo el método del subsidio cruzado, en virtud del cual se tiene calculado que los pasajeros que se movilizan en horas de alta demanda subsidian a aquellos que utilizan el sistema en horas en que hay poca. Indicó que entre la 1:00 y las 3:00 de la mañana, la prestación del servicio no es sostenible, pues muy pocas personas lo utilizarían.

Resaltó que la prestación del servicio público de transporte no es exclusiva de Transmilenio, pues existen otros medios de transporte que permiten movilizar a las personas en la ciudad.

Aseveró que los vehículos de Transmilenio no se movilizan con sobrecupo, pues el sistema está diseñado para que un número inferior a 160 pasajeros aborde cada articulado, y porque sus conductores no se preocupan por recoger un número excesivo de pasajeros, pues la remuneración de los operadores, quienes son los propietarios de los vehículos, no depende de la cantidad de personas que aborden sus vehículos, sino de la cantidad de kilómetros que recorran.

Presentó las excepciones de inexistencia de la acción y de pleito pendiente.

3.2 La Alcaldía Mayor de Bogotá se opuso a las pretensiones de la demanda, pues consideró que no ha violado los derechos colectivos invocados.

Sostuvo que el actor no probó los hechos en los que fundamentó la demanda, y que se equivocó al considerar que el sobrecupo de pasajeros en los vehículos de Transmilenio es un hecho notorio.

Manifestó que se hace imposible cumplir con las pretensiones del actor, pues la operación del sistema de transporte masivo está diseñada bajo criterios técnicos, para asegurar su autosostenibilidad.

Expresó que Transmilenio S.A. tiene a su cargo la planeación, gestión y control del sistema de transporte masivo, y que dentro de sus funciones está determinar el servicio, frecuencia y horario en que transitan sus vehículos.

Agregó que la empresa de transporte masivo impone sanciones a quienes cometen infracciones dentro del sistema, con apoyo de inspectores, fiscales y de la Policía de Tránsito.

3.3 El Ministerio Público rindió concepto, oponiéndose a las pretensiones de la demanda.

Manifestó que el sobrecupo y la restricción en el horario de prestación del servicio no genera *per se* la violación de derechos colectivos.

Agregó que la acción de cumplimiento es el mecanismo jurídico idóneo para garantizar el cumplimiento de las normas de tránsito.

4. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Tuvo lugar el 27 de abril de 2004 con la asistencia del actor, del Procurador Segundo Judicial y de los apoderados de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de Transmilenio S.A.. Se declaró fallida por cuanto no se formuló acuerdo de

pacto de cumplimiento.

Expediente 25000231500020020293101:

1. LA DEMANDA

El 5 de diciembre de 2002, Juan Carlos Castañeda Cáceres, en nombre propio, entabló acción popular contra Transmilenio S.A. y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá, para reclamar protección de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas y a los derechos a los consumidores y usuarios, que estimó violados por el sobrecupo que se presenta en los vehículos articulados y en las rutas alimentadoras del servicio de transporte masivo de Transmilenio.

Mediante auto de 12 de diciembre de 2002¹⁸, el Tribunal ordenó notificar a la Alcaldía Mayor de Bogotá, como demandada dentro del proceso.

1.1. Hechos

El actor manifiesta que los vehículos articulados y las rutas alimentadoras¹⁹ de Transmilenio afectan la seguridad de los usuarios, pues transitan con hacinamiento y sobrecupo de pasajeros.

Sostiene que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y Transmilenio S.A., no han tomado las medidas necesarias para solucionar dicho problema.

2. PRETENSIONES

El actor solicita que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

“1. Que se declare que Transmilenio S.A. viola las normas de tránsito, al permitir diariamente sobrecupo de pasajeros en sus buses articulados y en los buses de las rutas alimentadoras.

¹⁸ Folio 20 Cuaderno 4

¹⁹ Las rutas alimentadoras tienen como finalidad acercar a personas a las estaciones principales del servicio de transporte masivo de Transmilenio.

2. *Que se declare que Transmilenio S.A. pone en riesgo la seguridad de los bogotanos, al infringir las normas de tránsito.*
3. *Que se declare que Transmilenio S.A. atenta contra los derechos de los consumidores y usuarios, al permitir diariamente sobrecupo de pasajeros en sus vehículos.*
4. *Que se declare que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá ha incumplido con sus obligaciones de vigilancia y control, frente al sistema Transmilenio.*
5. *Que se ordene a las entidades demandadas adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para evitar que se siga atentando contra la seguridad de los usuarios de Transmilenio.”*

3. CONTESTACIONES

3.1 La Alcaldía Mayor de Bogotá reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda presentada dentro del proceso 25000-23-15-000-2003-02062-01.

3.2 Transmilenio S.A. se opuso a las pretensiones de la demanda.

Manifestó que los buses articulados que prestan el servicio de transporte masivo no le pertenecen, pues son de propiedad de los operadores del sistema²⁰.

Agregó que cada usuario del sistema determina libremente cuál vehículo aborda.

Manifestó que los vehículos articulados y las rutas alimentadoras no transitan con hacinamiento y sobrecupo de pasajeros, pues el sistema se encuentra perfectamente administrado y la determinación de los servicios y la frecuencia con que transitan las rutas, se realiza con base en la demanda de usuarios, los recursos disponibles, y el tiempo de recorrido por servicio.

Sostuvo que el actor no probó que los vehículos prestadores del servicio

²⁰ En el sistema de transporta masivo de Transmilenio existen operadores troncales y operadores de rutas alimentadoras. Los primeros están conformados por empresas que explotan económicamente la actividad del transporte público, mediante el transporte de pasajeros por las vías exclusivas del sistema Transmilenio, las cuales han sido denominadas troncales. Los segundos están conformados por empresas que explotan económicamente la actividad del transporte público, mediante el transporte de pasajeros en rutas delimitadas por Transmilenio S.A, con el fin de acercar a los usuarios a las principales estaciones del sistema.

transitaran con hacinamiento y sobrecupo de pasajeros.

Resaltó que la prestación del servicio público de transporte no es exclusiva de Transmilenio, pues existen otros medios de transporte que permiten movilizar a las personas por la ciudad.

Afirmó que ha realizado varias campañas educativas para que los usuarios del sistema lo utilicen de manera correcta.

Presentó la excepción de “inexistencia de la acción u omisión invocada en la demanda”.

3.3 La Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá se opuso a las pretensiones de la demanda, toda vez que no ha omitido el cumplimiento de sus funciones.

Manifestó que tiene la facultad de imponer sanciones a quienes infrinjan las normas de tránsito.

Sostuvo que realizó un convenio interinstitucional con la Policía Metropolitana de Bogotá, para adelantar actividades educativas y de cultura ciudadana dentro de las estaciones de Transmilenio.

Agregó que los vehículos articulados y las rutas alimentadoras no transitan con hacinamiento y sobrecupo de pasajeros, pues el sistema de transporte masivo cumple con las normas técnicas NTC 4901-1, para la homologación de los vehículos de transporte masivo ante el Ministerio de Transporte, en virtud de las cuales se establece que los vehículos de transporte masivo pueden transportar máximo 7 pasajeros por metro cuadrado.

Expediente 25000231500020040033701:

1. LA DEMANDA

El 27 de febrero de 2004, Juan Carlos Piraquive Suárez, en nombre propio, entabló acción popular contra Transmilenio S.A., la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y la Policía Metropolitana de Bogotá, para reclamar protección de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la libre competencia económica, al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, y a los derechos a los consumidores y usuarios, que estimó violados por el sobrecupo que se presenta en los vehículos articulados del servicio de transporte masivo de Transmilenio.

1.1. Hechos

El actor manifiesta los vehículos articulados de Transmilenio transitan con hacinamiento y sobrecupo de pasajeros.

Agrega que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y la Policía Metropolitana de la ciudad, no han impuesto sanciones a dicha entidad, por el sobrecupo que se presenta en el sistema.

2. PRETENSIONES

El actor solicita que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

- “1. Que se ampare el derecho colectivo de los consumidores o usuarios de los buses de Transmilenio, al optimizar el servicio de transporte en condiciones dignas para aquellos.*
- 2. Que se garanticen las condiciones de seguridad de los pasajeros que hacen uso del servicio de transporte prestado por la empresa Transmilenio, en la medida de evitar el sobrecupo de pasajeros, imponiendo las sanciones a que haya lugar, de conformidad con las disposiciones legales.*
- 3. Que la autoridad administrativa encargada de la actividad de policía ejerza sus funciones, en pro de garantizar el desarrollo de las libertades públicas y el bienestar de la comunidad.*

4. Que se conceda a mi favor el incentivo consagrado en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998”

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca estimó las pretensiones de la demanda, pues encontró vulnerados los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas y al acceso a los servicios públicos, y a su prestación eficiente y oportuna, por haberse demostrado el sobrecupo que presentan los vehículos articulados del sistema de transporte masivo de Transmilenio.

Confirió prosperidad a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la Defensoría del Espacio Público, pues encontró que ninguna de las competencias que le han sido asignadas a dicha entidad guarda relación con el funcionamiento, organización y control del servicio prestado por Transmilenio.

Manifestó que las pruebas allegadas al proceso permiten constatar que los buses del sistema de transporte masivo han presentado sobrecupo, lo que genera mayor tiempo de espera en las estaciones, aglomeración de pasajeros en las puertas de los vehículos, dificultad en el ingreso y salida de los mismos, sensación de asfixia y mareo para algunos usuarios, y reducción de la vida útil de los buses articulados y alimentadores y de la malla vial.

Sostuvo que aún sin sobrecupo de pasajeros, se presentan dificultades para entrar y salir de los buses del sistema.

Indicó que las personas que se ubican en el centro de los buses no cuentan con soportes para sostenerse.

Advirtió que el exceso de personas al interior de los vehículos, constituye una amenaza para los usuarios y para los funcionarios del sistema, especialmente, si se considera que la actividad de transporte constituye una actividad riesgosa.

Sostuvo que Transmilenio viola los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a los servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna, pues quedó demostrado que durante las horas de máxima afluencia de personas al sistema, se pone en riesgo la integridad de los usuarios, por el sobrecupo presentado en los vehículos.

Consideró que la medida para solucionar la problemática de hacinamiento y sobrecupo de personas en el sistema, es instalar sensores de peso que permitan restringir el acceso desmedido de usuarios a los buses.

Sostuvo que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá (hoy Secretaría de Movilidad) debe realizar operativos diarios de control, para verificar las condiciones de seguridad y eficiencia con que se está prestando el servicio público de transporte.

Señaló que el acervo probatorio permitió establecer que Transmilenio S.A. ha realizado campañas que permiten informar a los usuarios del sistema respecto del correcto uso del mismo, siendo esta su responsabilidad.

Manifestó que el cargo en virtud del cual se manifestó que Transmilenio debía prestar el servicio hasta las 2:00 de la mañana debía ser desestimado, por razones de carácter técnico, que buscan la sostenibilidad financiera del sistema.

Reconoció a cada uno de los actores como incentivo, la suma de diez salarios mínimos, a cargo de Transmilenio S.A..

Dispuso en la parte resolutive:

“PRIMERO: DECLÁRASE PROBADA la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, propuesta por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO. DECLÁRANSE NO PROBADAS las demás excepciones propuestas por los apoderados judiciales de las entidades demandadas.

SEGUNDO: AMPÁRANSE los derechos colectivos a la seguridad y al acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna, en especial de los niños, ancianos, mujeres embarazadas y discapacitados, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia. En consecuencia, se ORDENA a la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO S.A -TRANSMILENIO S.A.-, que implemente en el término máximo de ocho (8) meses, sensores de peso en cada uno de los buses del sistema, con el fin de que su capacidad máxima no sobrepase las 140 personas. Por esa razón, se CONMINA a la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO S.A – TRANSMILENIO S.A.- para que no sobrepase dicho límite. De la misma manera, y entre tanto se implementa el sistema de sensores, se ORDENA a la EMPRESA DE TRANSPORTE DEL TERCER MILENIO S.A. – TRANSMILENIO S.A. - DISPONER de personal de MISIÓN BOGOTÁ o de funcionarios de Transmilenio, en coordinación con la POLICÍA NACIONAL, para que durante el periodo determinado como “hora pico”, se ubiquen en las puertas de acceso a los vehículos articulados, y de manera permanente ejerzan control sobre la entrada y la salida de los usuarios; restringiendo o permitiendo su ingreso de acuerdo con la capacidad del vehículo. Así mismo, se ORDENA a la SECRETARÍA DE MOVILIDAD, en su calidad de autoridad de Tránsito y Transporte, para que realice operativos diarios de control durante las horas en que se registra mayor flujo de pasajeros en el sistema de transporte masivo Transmilenio, con el fin de que se verifiquen las condiciones de seguridad en que se está prestando el servicio público de transporte.

TERCERO: RECONÓCESE como incentivo económico a los actores, por cada acción popular, la suma de diez salarios mínimos legales mensuales vigentes (10 s.m.l.m.v.), que estarán a cargo de la sociedad TRANSMILENIO S.A.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, ARCHÍVENSE las diligencias, previas las desanotaciones de rigor en los libros radicadores correspondientes.”

III. LAS IMPUGNACIONES

3.1 Transmilenio S.A. impugnó la decisión y sostuvo que la capacidad de los vehículos prestadores del servicio de Transmilenio es de máximo 7 pasajeros por metro cuadrado, según lo establece la norma técnica Colombiana NTC-4901 de 2001.

Manifestó que debió vincularse al proceso al Ministerio de Transporte, pues las ordenes impartidas por el *a quo*, que fijan la capacidad máxima de pasajeros en los buses de Transmilenio en 140 personas, desconocen las homologaciones realizadas por el Ministerio de Transporte a cada uno de los vehículos, según los parámetros establecidos en la Resolución No. 2646 de

2000 (31 de agosto)²¹ y en la Norma Técnica Colombiana NTC- 4901 de 2001, en virtud de las cuales ha establecido que para tales vehículos la capacidad máxima de pasajeros oscila entre 160 y 176 pasajeros.

Afirmó que no existe normatividad en la que se consagre la obligación de instalar dispositivos de control de peso en los vehículos prestadores del servicio de transporte masivo.█

Adujo que no puede garantizar que no se vaya a presentar sobrecupo en los articulados, pues la instalación de sensores de peso no garantiza que el número de pasajeros que aborden el vehículo exceda de 140 personas.

Agregó que la orden de controlar el ingreso y egreso de usuarios a los articulados generará un aumento en las tarifas del sistema de transporte masivo, pues habrá que contratar aproximadamente 4276 personas.

Afirmó que las órdenes impartidas por el Tribunal generarán ineficacia e ineficiencia del sistema, pues los usuarios deberán esperar más tiempo para abordar los vehículos.

Manifestó que instalar sensores de peso en todos lo articulados y contratar personal para vigilar y controlar el ingreso y la salida de los usuarios en cada uno de los vehículos, genera altos costos y desequilibra económicamente los contratos de concesión celebrados con lo operadores del sistema.

Agregó que el irrespeto a las franjas amarilla de seguridad, ubicadas en las puertas de los vehículos de Transmilenio, no comporta una infracción a las normas de tránsito por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, sino una contravención a la convivencia ciudadana por parte de los usuarios.

Consideró que el *a quo* incurrió en yerro al conceder el incentivo a todos los actores, pues por haber existido agotamiento de la jurisdicción, únicamente

²¹ Por la cual el Ministro de Transporte adopta como norma provisional, el proyecto de Norma Técnica Colombiana denominada DE 55/00

debía habersele reconocido al que interpuso la primera acción.

Agregó que a través de campañas publicitarias y de la programación de los viajes que hacen los articulados, Transmilenio S.A. ha mejorado el servicio.

3.2 La Alcaldía Mayor de Bogotá impugnó manifestando que la orden de reducir a 140 pasajeros la capacidad máxima de cupo de los vehículos articulados, generará un aumento en las tarifas del sistema de transporte masivo, pues para compensar el número de pasajeros que no pueden abordar dichos vehículos, habrá que comprar unos nuevos.

Resaltó que la infraestructura actual del sistema no es suficiente para soportar un aumento en el número de vehículos.

Sostuvo que Misión Bogotá y la Policía Metropolitana de Bogotá no cuentan con personal suficiente que pueda ubicarse durante las “horas pico” en las puertas de acceso a los articulados, con el fin de ejercer control sobre la entrada y salida de usuarios.

Agregó que mediante oficio SM-11753-08, del 5 de marzo de 2008, la Dirección de Control y Vigilancia determinó la realización de operativos para controlar el sobrecupo del sistema.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1 Los demandantes Sara Isabel Ríos Gast, Juan Carlos Castañeda Cáceres, Sandra Patricia Quiñones Palacios, Juan Carlos Piraquive Suárez y Miguel Andrés Ariza; Transmilenio S.A., la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, guardaron silencio.

4.2 La Alcaldía Mayor de Bogotá reiteró los argumentos que expuso en la impugnación.

Manifestó que la sentencia proferida por el *a quo* tiene implicaciones técnicas que no fueron tenidas en cuenta y que afectan la funcionalidad y sostenibilidad del sistema, como lo son, entre otras, la organización del sistema, el costo del pasaje, los costos fijos de los operadores del sistema, la propiedad de los vehículos prestadores del servicio, y la existencia de normas que fijan la capacidad máxima de pasajeros por vehículo.

Sostuvo que el concepto de sobrecupo no es aplicable a los sistemas de transporte masivo, pues la finalidad de estos sistemas consiste en transportar un gran número de personas.

V. CONSIDERACIONES

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella”

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2° define las acciones populares así:

“Artículo 2°. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”

Ahora, en el caso que nos ocupa, los derechos cuyo amparo se pretende son, ciertamente, derechos colectivos, contemplados en los literales g), h), i), j), l) y n) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante la interposición de la acción popular.

5.1. La Regulación Constitucional de los Servicios Públicos

Debe la Sala comenzar por referirse a la regulación constitucional de los servicios públicos, en orden a establecer los parámetros dentro de los cuales ha de garantizarse su prestación, objetivo que prioriza el artículo 365 de la Constitución Política.

A estos efectos, resulta relevante establecer que el artículo en mención dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y que es deber del mismo asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley y, según lo dispone el artículo 366 *ibidem*, deben estar encaminados a procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

5.2. El Servicio Público de Transporte

Ahora bien, conforme lo dispone el artículo 3 de la Ley 105 de 1993²², 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.

En el mismo sentido, los artículos 4 y 5 de la Ley 336 de 1996²³ han definido el transporte público como un servicio de carácter esencial, que debe gozar de la especial protección estatal, y está sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia.

Al respecto, en sentencia T 595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte Constitucional estableció:

²² 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.

²³ Estatuto General de Transporte

“En el contexto urbano el servicio de transporte público es un medio indispensable para poder ejercer la libertad de locomoción. “El fenómeno de la ciudad —su tamaño y distribución— hace del transporte público urbano un medio indispensable para ciertos estratos de la sociedad, en particular aquellos que viven en las zonas marginales y carecen de otra forma de movilización. La necesidad de trascender la distancia entre los sitios de habitación, trabajo, estudio, mercado, etc, en el menor tiempo y costo posibles, coloca al ciudadano carente de medios de transporte propios, a merced del Estado o de los particulares que prestan este servicio.”²⁴

En síntesis, se tiene que el transporte público es un servicio de carácter esencial, que goza de especial protección del Estado, siendo inherente a la finalidad social del Estado.

5.3. El Servicio Público Urbano de Transporte Masivo

Ahora, según lo disponen los artículos 2° de la Ley 86 de 1989²⁵ y 3° de la Resolución 3109 de 1997²⁶, el servicio público de transporte masivo se presta en un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros y que da respuesta a un porcentaje significativo de necesidades de movilización, a través de una combinación organizada de infraestructura y equipos, conformada por el conjunto de predios, señales, paraderos, estaciones e infraestructura vial, utilizados para satisfacer la demanda de transporte.

A su turno, el artículo 1° de la Ley 86 de 1989, establece que la política sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros debe orientarse a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permita el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano; y ello, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 300 numeral 2 de la Carta Política, 86 de la Ley 336 de 1996 y 1 de la Resolución 226 de 1999²⁷, puede

²⁴ Sentencia T 595 de 2002, Actor: Daniel Arturo Bermúdez Urrego, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

²⁵ Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento

²⁶ Por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación.

²⁷ Por la el Director e Transporte Ferroviario (E) aprueba la Autoridad Única de Transporte para la administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Santa Fe de Bogotá

encontrarse a cargo, entre otros, del Ministerio de Transporte, de las Asambleas Departamentales, y para el caso particular del Distrito Capital, de la Secretaría de Tránsito y Transporte.

5.4. Transmilenio

Así, mediante Acuerdo 4 de 1999²⁸, el Concejo de Bogotá autorizó al Alcalde Mayor, en representación del Distrito Capital, para participar conjuntamente con otras entidades del orden Distrital, en la constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A., bajo la forma jurídica de sociedad por acciones del orden distrital, con la participación exclusiva de entidades públicas, con el objeto de gestionar, organizar y planear el servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia.

El artículo 1 de dicha normativa estableció que TRANSMILENIO S.A. tendría personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio, y el 3 *ibidem*, que dentro de sus funciones estaría garantizar que los equipos usados para la prestación del servicio incorporasen tecnología de punta.

Sobre la naturaleza y el régimen jurídico que le son aplicables, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en Concepto de 13 de septiembre de 2002 (M.P. Cesar Hoyos Salazar) estableció:

“...la naturaleza jurídica de Transmilenio S.A. es la de una sociedad anónima pública, esto es, constituida exclusivamente por entidades públicas, y en cuanto a su régimen jurídico aplicable, es el de las empresas industriales y comerciales del Estado, el cual corresponde al derecho privado, con determinadas excepciones legales. El hecho de que se le aplique la regulación de las empresas industriales y comerciales del Estado, no significa que sea una de éstas, pues su naturaleza está dada por el Acuerdo de autorización y la escritura de constitución y no cambia por la aplicación de un régimen, a falta de uno propio, de otra clase de

²⁸ Por el cual el Concejo de Bogotá autoriza al Alcalde Mayor, en representación del Distrito Capital, para participar, conjuntamente con otras entidades del orden Distrital, en la Constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. y se dictan otras disposiciones

entidad descentralizada, el cual en fin de cuentas es el del derecho privado, con contadas excepciones. Cabe anotar que el Código de Comercio, ya desde 1972, cuando empezó a regir, preveía en el inciso segundo del artículo 100 que las sociedades por acciones, se rigen por las normas de las compañías comerciales “cualquiera que sea su objeto”, con lo cual extendía su alcance ciertamente a las sociedades civiles por acciones pero también a las públicas, pues no las excluía.”²⁹

5.5. Caso Concreto

En el presente caso, los actores pretenden que se amparen los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, a la libre competencia económica, al acceso a los servicios públicos, a su prestación eficiente y oportuna, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y los derechos de los consumidores y usuarios; debido al sobrecupo que presentan los vehículos articulados y alimentadores del servicio de transporte masivo de Transmilenio, y porque dicho servicio se presta hasta la 1:00am, debiendo prestarse hasta las 2:00am.

Del material probatorio se destaca:

- Copia de la Escritura Pública No. 1528, de 13 de octubre de 1999, en la que consta que el Fondo de Educación y Seguridad Vial de la Secretaría de Tránsito y Transporte – FONDATT, cuenta con una participación accionaria del 66.6% de Transmilenio S.A. Se destaca:

“(…)

Otorgantes: Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Fondo de Educación y Seguridad Vial de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santa Fe de Bogotá y Metrovivienda.

(…)

<i>Suscriptor</i>	<i>Acciones Suscritas</i>	<i>Valor del aporte</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>FONDATT</i>	<i>2.000</i>	<i>2.000.000.000</i>	<i>66.66677%</i>
<i>Instituto</i>	<i>997</i>	<i>997.000.000</i>	<i>33.2333%</i>

²⁹ Concepto de 13 de septiembre de 2002, Rad.: 1438, Actor: Ministro del Interior y de Justicia, M.P. Cesar Hoyos Salazar

<i>Desarrollo Urbano</i>			
<i>Instituto Distrital de Cultura y Turismo</i>	1	1.000.000	0.0333%
<i>Distrito Capital</i>	1	1.000.000	0.0333%
<i>Metrovivienda</i>	1	1.000.000	0.0333%
<i>Totales</i>	3.000	\$3.000.000.000	100%

(...)³⁰

- Copia de la Norma Técnica Colombiana NTC 4901-1, de 30 de agosto de 2000, expedida por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC), en la que se establece el procedimiento para determinar la capacidad máxima de pasajeros de los vehículos articulados. Se destaca:

“(...)

3.1.9 Capacidad de pasajeros

La ocupación máxima promedio dada por el diseño es de siete pasajeros de pie por metro cuadrado y el porcentaje mínimo de pasajeros sentados debe ser el 20% de la capacidad total.

3.1.9.1 Cálculo del área disponible para pasajeros. El área disponible (So) para los pasajeros se debe calcular por sustracción de las áreas especificadas en los literales a) hasta d), del área total:

- Área del compartimiento del conductor.*
- Área de los peldaños que dan acceso a las puertas y la superficie de todo peldaño de una profundidad inferior a 30 cm.*
- Área de cualquier parte sobre la cual la disponibilidad de espacio vertical sea inferior a 1.35m, medida desde el piso.*
- En un autobús articulado, la superficie de cualquier parte de la sección articulada, cuyo acceso esté prohibido por mamparas o barandas.*

3.1.9.1.1 El área disponible (S1) para los pasajeros de pie se determina deduciendo de So las siguientes áreas:

- El área de todas las partes del suelo en las que la inclinación exceda el ocho por ciento.*
- La superficie de cualquier parte no accesible a un pasajero que viaja de pie cuando todas las sillas están ocupadas.*
- La superficie de cualquier parte en la que su altura libre por encima del suelo sea inferior a 190 cm, o inferior a 180 cm para la parte del pasillo situada por encima y por detrás del eje trasero y las partes relacionadas (no se tendrán en cuenta a estos efectos los asideros o cintas de sujeción).*
- La superficie que se extiende por delante de un plano vertical que pasa por el centro de la superficie del asiento de la silla del*

³⁰ Folios 798 a 815 Cuaderno 3

conductor (en su posición más extrema hacia atrás) y por el centro del retrovisor exterior situado en el lado opuesto del puesto del conductor, véase la Figura 8, y

e) El área que se extiende 30 cm delante de cualquier silla

f) Cualquier parte de la superficie del suelo (rincón o reborde, por ejemplo) en la que no sea posible colocar o circunscribir un rectángulo de 400 mm x 300 mm

g) La superficie ocupada por las sillas

3.1.9.1.2 Definición del número total de pasajeros. El número total de pasajeros en los autobuses debe ser calculado de manera que las siguientes condiciones se cumplan simultánea y completamente:

$$Ps < PBV - PVD / Q$$

Dónde:

Ps: Número de sitios disponibles para pasajeros sentados

PBV: Peso bruto vehicular

PVD: Peso del autobús descargado

Q: Masa asumida para la carga de cada pasajero sentado, que debe ser 68 Kg.

La masa sobre cada eje del autobús no debe exceder el valor máximo técnicamente establecido por el fabricante del chasis (véase numeral 3.3.1).

3.1.9.1.3 El autobús debe ser claramente identificado de manera visible en la vecindad de la puerta frontal con letras o pictogramas de no menos de 15 mm de altura y no menos de 25 mm de ancho, con la siguiente información:

a) El número de sillas disponibles con que el autobús está equipado.

b) El número total de pasajeros para el cual el autobús está diseñado.

c) El número de pasajeros de pie que puede transportar el autobús.

(...)³¹

- Copia del Oficio No. 031609 suscrito por el Director General de Transporte Férreo y Masivo y dirigido el 16 de noviembre de 2001 al Gerente de Mercedes Benz Colombia S.A., en que manifiesta que el bus articulado O 400 UPA Mercedes – Benz cumple con la norma NTC 4901-1. Se destaca:

“En atención al asunto de la referencia, nos permitimos manifestar que verificada y confrontada su solicitud referente al bus articulado O 400 UPA Mercedes – Benz, está acorde con la Resolución 02646 de 31 de agosto de 2000, y cumple la norma NTC 4901-1 “Parte 1-Autobús”.

³¹Folios 15 a 43 Anexo 2

(...)³².

- Copia del artículo “*Servicio Desmejorado*”, publicado el viernes 20 de septiembre de 2002 en el periódico EL TIEMPO, en que se destaca que el servicio de Transmilenio ha desmejorado. Se resalta:

“Es cierto que Transmilenio es una de las cosas más buenas que tiene Bogotá, pero también es verdad que en la medida que el uso de este sistema se ha hecho más concurrido, lastimosamente se ha desmejorado notablemente el servicio.”³³

- Copia del artículo “*Se llenaron los buses*” de la sección Bogotá, publicado el martes 12 de noviembre de 2002 en el periódico EL TIEMPO, en que se indica que existen quejas por las aglomeraciones que se presentan en los articulados y en las estaciones de Transmilenio. Se destaca:

“A Transmilenio se les está saliendo lo masivo por todas partes: en las estaciones donde los usuarios entran y salen frenéticamente. En las filas para comprar las tarjetas y para subirse a los buses.

Y, obviamente, en los buses que en las horas pico van hasta las banderillas y en ocasiones deben retrasar su salida porque la puerta no cierra o quedó machucada alguna mano, una maleta o parte de la chaqueta o la gabardina de alguien.”³⁴

- Copia del artículo “*La excelencia, desafío de Transmilenio*”, publicado el 2 de diciembre de 2002 en el periódico EL TIEMPO, en el que se manifiesta que algunas estaciones están desbordadas por la demanda. Se destaca:

“Algunas estaciones están desbordadas por la demanda. Es el caso de las de la calle 76 y el Museo del Oro.”³⁵

- Memorando No. 01 0128 elaborado por la Directora de Operaciones de Transmilenio S.A. y dirigido el 23 de enero de 2003 a la Oficina Asesora

³² Folio 51 Anexo2

³³ Folio 10 Cuaderno 4

³⁴ Folio 9 Cuaderno 4

³⁵ Folio 11 Cuaderno 4

de Asuntos Legales de Transmilenio S.A., en que manifiesta que el procedimiento para la realización de la programación de la frecuencia y número de buses del sistema Transmilenio, tiene en cuenta factores como la demanda, los recursos disponibles y los tiempos de recorrido por servicio. Se destaca:

“(...) PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR LA PROGRAMACION.

La información básica para realizar la programación se describe a continuación:

- 1. Demanda: se conoce a través de los datos suministrados por la base de recaudo. Los datos útiles para la elaboración de la programación que están en dicha base de datos son cantidad de pasajeros que entran y salen del sistema, e información que se tiene para cada estación y para cada hora del día. También se debe contar con información de ocupación de los buses, la cual se obtiene a través de aforos realizados en campo.*
- 2. Recursos disponibles: este dato corresponde a la cantidad de buses que están disponibles para programar.*
- 3. Tiempos de recorrido por servicio: este dato se obtiene a través de trabajos de campo y se ajusta mediante el seguimiento diario que hace el SAE (Sistema de Ayuda a la Explotación) dado que éste tiene la posibilidad de suministrar información real de la operación a lo largo del día.*

Para establecer la cantidad de despachos que se van a hacer de cada servicio a lo largo del día se sigue el procedimiento descrito a continuación.

- 1. Se procesa la información de demanda para todo el día de operación, hora por hora. Con esto se conoce la cantidad de pasajeros por hora que están, ingresan y salen del sistema, así como su origen y su destino. Para conocer la distribución de los pasajeros por cada servicio se toma la información de ocupación, la cual se toma para periodos continuos de quince (15 minutos) a lo largo de todo el día.*
- 2. Una vez conocida la cantidad de pasajeros que hay para cada servicio en cada periodo del día es posible establecer la cantidad de despachos que se deben realizar para cada servicio. Para esto se establece un nivel de servicio, que representa el nivel de ocupación promedio esperado en los buses. Durante los periodos pico el nivel de ocupación de diseño no es mayor de 150 pasajeros por bus, mientras que durante los periodos valle se diseña con un nivel de ocupación que no es mayor de 130 pasajeros por bus. Cabe anotar que se trabaja con estas cifras debido a que el sistema Transmilenio es un transporte masivo de pasajeros, la capacidad de transporte de los buses articulados es de máximo 160 personas por vehículo. Teniendo la cantidad de pasajeros por servicio y la cantidad de pasajeros que se espera tenga cada bus, se define la cantidad de buses por hora o despachos que deban realizarse para cada uno de los servicios.*

*3. Para establecer la cantidad de buses físicos necesarios para atender la demanda existente se toma la cantidad de buses por hora necesarios en cada servicio y el tiempo que tardan en hacer un recorrido completo, incluyendo el tiempo necesario para operar en cada estación.*³⁶

- Copia del Oficio No. 011632 suscrito por el Director General de Transporte Férreo y Masivo y dirigido el 28 de abril de 2003 al representante legal de Navitrans S.A., en que manifiesta que el bus articulado L 941 A 6X2/2 NB cumple la norma NTC 4901-01. Se destaca:

(...)

En atención al asunto de la referencia, nos permitimos manifestar que verificada y confrontada su solicitud referente al bus articulado L 941 A 6X2/2 NB Scania, está acorde con la Resolución 02646 de 31 de agosto de 2000, y cumple la norma NTC 4901-01 "Parte 1- Autobús.

*(...)*³⁷

- Inspección Judicial realizada a solicitud de Transmilenio S.A. y de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el 26 de noviembre de 2003, a las 9:00am, a la estación de Transmilenio ubicada en la avenida Caracas con calle 72, que que permitió constatar que aun sin superar la capacidad máxima de los vehículos del sistema de transporte masivo, se presenta dificultad en el abordaje, en la salida y en la movilidad al interior de los mismos. Se destaca:

*"(...) En este estado de la diligencia la H. Magistrada ordena el conteo de las personas que se transportan por este medio, encontrándose que el presente bus lleva 100 personas de pie y 48 sentadas. En este estado de la diligencia se deja constancia que con el número de pasajeros de pie, el acceso al bus y su movilidad dentro del mismo, presenta dificultad. El señor Gerente de la empresa Transmilenio indica al Despacho que la capacidad de los buses es de 160 personas, 48 de ellas deben ir sentadas. **Enterados del objeto de la diligencia los usuarios del servicio manifestaron su inconformidad por la falta de frecuencia del paso de los buses, así mismo indican que de acuerdo con la hora se presenta sobrecupo en los buses y en ocasiones es***

³⁶ Folios 57 a 58 Cuaderno 8

³⁷ Folio 59 Anexo 2

imposible acceder a los mismos en las diferentes estaciones.³⁸
(Se resalta)

- Inspección Judicial realizada a solicitud de Transmilenio S.A. y de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el 18 de diciembre de 2003, a las 9:00 am, en la sede administrativa de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio S.A., en la que se observó que las personas ubicadas al interior del bus no cuentan con elementos para sostenerse y que al utilizar la capacidad máxima del bus, es necesario que las personas traspasen las franjas amarillas de seguridad que colindan con las puertas de abordaje. Se destaca:

*“(...) Dispone el ingreso de 160 personas al interior del bus designado para este efecto, con el fin de comprobar y mostrar al Despacho la capacidad del vehículo y las condiciones en que se transportan los ciudadanos que hacen uso de dicho servicio. Contados por el Despacho el número de personas autorizadas para movilizarse en un bus, se observa que las mismas ocupan hasta las puertas y las que se ubicaron en el centro del bus no cuentan con los elementos para sostenerse. Algunas personas de las que se encontraban al interior indicaron al Despacho que se presenta dificultad para movilizarse hacia las puertas y que se nota falta de aire cuando el bus está totalmente lleno, así mismo se indica por otras personas que no se presenta esa falta de aire a pesar de que una de ellas manifiesta sufrir de bronquitis. En este estado de la diligencia se indica por la señora Subgerente de la empresa, que a medida que se ha venido prestando el servicio de transporte masivo, se han atendido algunos aspectos que permiten su mejoramiento, entre ellos, se ha licitado recientemente la instalación de sensores en los buses para controlar su capacidad, según el peso, así mismo la instalación de informadores electrónicos que le indicarán al usuario la distancia que hay entre los buses que llevan el mismo recorrido, para que la distribución de los pasajeros se efectúe de mejor manera.”*³⁹

- Oficio No. 002171, suscrito por la Dirección de Infraestructura y Transporte y dirigido el 13 de febrero de 2004 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en que manifiesta que Transmilenio S.A, como entidad gestora y controladora del sistema de transporte masivo, deberá

³⁸ Folios 147 a 149 Cuaderno 8

³⁹ Folios 150 a 152 Cuaderno 8

implementar un IPK⁴⁰ diario para horas pico y valle, que permita tener un control sobre la calidad del servicio. Se destaca:

*“(...) En el Capítulo V. **Conclusiones:** se observa que Transmilenio S.A. como gestor y controlador del sistema deberá contar con un IPK diario especificado por horas pico y valle para tener un control sobre la calidad del servicio”⁴¹*

- Oficio 0974, suscrito por el Gerente General de Transmilenio S.A., dirigido el 24 de febrero de 2004 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en que informa que la capacidad máxima de los vehículos del sistema de transporte masivo, se establece con base en lo dispuesto en el artículo 3.9 de la Resolución No. 002646 de 2000 (31 de agosto), y en la norma NTC 4901; y que la implementación del sistema ha sido benéfica para la ciudad. Se destaca:

“Pregunta: a) Qué capacidad de transporte tienen los buses articulados del sistema Transmilenio.

Informe bajo juramento: De conformidad con la información técnica suministrada por la Dirección de Operaciones, me permito informar que cada uno de los concesionarios de operación troncal acreditó ante Transmilenio S.A., copia del oficio por medio del cual el Director General de Transporte Férreo y Masivo del Ministerio de Transporte, les aceptó la solicitud de homologación de los vehículos articulados, toda vez que cumplen con los requisitos de la Resolución No. 02646 del 31 de agosto de 2000 y cumplen con la Norma NTC 4901 – 1 Parte 1 – autobús-, según la marca de cada vehículo.

(...) Pregunta: h) Cuál ha sido la dignificación del transporte urbano a través de Transmilenio, si está incurriendo en las mismas faltas que el transporte colectivo y atenta contra la seguridad de los pasajeros.

Informe bajo juramento: (...) Cabe señalar la tendencia positiva que se viene experimentando después de la entrada en funcionamiento del sistema Transmilenio, en relación con la disminución de las fatalidades, los atropellos, lesionados y choques.

(...) Esto unido al mejor comportamiento ambiental de la ciudad, la disminución en los tiempos de viaje, la certeza en el uso y oportunidad de transporte para el usuario, el respeto a la libre autodeterminación del usuario, la igualdad de infraestructura en todos los sitios de la ciudad cubiertos por el sistema, la cultura ciudadana, la identidad del ciudadano con su ciudad, la

⁴⁰ Índice de Pasajeros por Kilómetro: mide el número de pasajeros que son transportados en el sistema por cada kilómetro recorrido.

⁴¹ Folios 455 a 483 Cuaderno 2

racionalización del transporte y los menores consumos de combustibles en la ciudad.

Pregunta: Adicionalmente se solicita respetuosamente envíe con destino a la presente acción un informe sobre las campañas adelantadas para el correcto uso del sistema Transmilenio.

Informe: De conformidad con la información suministrada por el Profesional Especializado del área de Comunicaciones de la Subgerencia General, a continuación presento un informe sobre las campañas de sensibilización adelantadas para el correcto uso del sistema Transmilenio, las cuales tienen como propósito formar al usuario en el acatamiento de las normas voluntarias para el buen uso del sistema. Para tal fin se utilizaron medios masivos de comunicación, tales como prensa, radio y televisión, los cuales se relacionan a continuación⁴²:

- Oficio suscrito por el Gerente General de WV Radio – Televisión, dirigido el 19 de febrero de 2004 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en que relaciona la publicidad contratada por Transmilenio S.A.. Se destaca:

“De acuerdo a su solicitud del oficio en referencia, me permito certificar la inversión de Transmilenio S.A., en los años 2002, 2003 y 2004, así⁴³:

AÑO	MES	INVERSION
2002	FEBRERO	\$4.330.428.00
2003	FEBRERO	\$2.586.207.00
2003	MARZO	\$2.586.207.00
2003	DICIEMBRE	\$6.000.000.00
2004	ENERO	\$6.000.000.00
		TOTAL INVERSION \$21.502.842.00

- Oficio No. MB-212-04, suscrito por la Coordinadora del Área de Convivencia Proyecto Misión Bogotá, dirigido el 3 de marzo de 2004 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en que pone de presente la misión de los guías cívicos en el sistema Transmilenio. Se destaca:

“ (...) La misión de los Guías Cívicos del Convenio consiste en apoyar las campañas de divulgación a la ciudadanía sobre los objetivos y características del sistema de transporte masivo, e incentivar el cumplimiento de normas del sistema y el acatamiento voluntario de los preceptos de convivencia ciudadana, con el fin de

⁴²Folios 499 a 509 Cuaderno 2

⁴³ Folio 515 Cuaderno 2

fortalecer el sentido de pertenencia de los usuarios por Transmilenio.”⁴⁴

- Oficio No. 5.8.02, suscrito por la Gerente General de Transmilenio S.A., dirigido el 8 de marzo de 2004 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en que pone de presente las funciones de los integrantes de Misión Bogotá, en las instalaciones e infraestructura de Transmilenio. Se destaca:

“Me refiero a su solicitud arriba referenciada, relacionada con el entrenamiento, misión y funciones que cumplen los integrantes del grupo de Misión Bogotá en las instalaciones e infraestructura del sistema de transporte masivo Transmilenio. Al respecto me permito informarle que la presencia de este personal en el sistema tiene entre sus propósitos el apoyar las campañas de formación y sensibilización a los usuarios del sistema, especialmente el acatamiento de las normas.”⁴⁵

- Copia del Oficio S.J. 11-04, suscrito por el apoderado judicial de la Alcaldía de Bogotá, dirigido el 23 de marzo de 2004 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en que pone de presente que 160 personas pueden transportarse en los vehículos articulados de Transmilenio, sin correr ningún riesgo. Se destaca:

“De manera atenta y en consideración al cuestionario presentado en la Acción Popular de la referencia, por parte de su Despacho, me permito hacer las siguientes precisiones:

1. La capacidad autorizada ha sido respondida por la Sociedad Transmilenio S.A., pero podemos informar que ésta es de 48 pasajeros sentados y 112 de pie.

2. La segunda pregunta ha sido igualmente respondida por Transmilenio y reposa en el expediente.

3. En cuanto a la tercera pregunta, es una formulación subjetiva y sin un fundamento técnico, por cuanto no hay prueba de que exista tal sobrecupo, y menos que ponga en riesgo la seguridad de los usuarios. Lo que debe evaluar y apreciar el Despacho es que estamos ante un servicio clasificado y catalogado como masivo, por lo que no puede compararse con uno del tipo ejecutivo o colectivo, donde deben ir los pasajeros solamente sentados. De la Inspección Judicial practicada podemos concluir que las ciento sesenta personas pueden trasladarse sin riesgo alguno, eso sí, con las

⁴⁴ Folios 520 a 522 Cuaderno 2

⁴⁵ Folios 526 a 529 Cuaderno 2

incomodidades propias del sistema, pero nunca excediendo el tope permitido para cada vehículo.

4. El cuarto interrogante ha sido ya respondido por la Empresa Transmilenio S.A., el cual podemos complementar en el sentido de que cada bus articulado cuenta con una tarjeta de operación con la que podrá transportar hasta ciento sesenta (160) pasajeros.

5. Las sanciones a que está expuesto aquel vehículo de transporte público que contravenga lo dispuesto por las normas vigentes, son las contempladas en el Código Nacional de Tránsito, por lo que del informe presentado por la Policía de Transmilenio y la Subsecretaría Financiera de la Entidad, podemos concluir que han sido impuestos setenta comparendos por transportar pasajeros excediendo la capacidad autorizada.

6. La pregunta sexta es una apreciación subjetiva y sólo sustentada en el hecho de que los buses articulados en las horas pico van con su capacidad al tope, lo cual no infiere que llevan más de los legalmente autorizados, y cuando ello es así la Policía adscrita al sistema son quienes les levantan las respectivas ordenes de comparendo, por lo que no es cierto que la Secretaría de Tránsito no esté aplicando lo que dice la ley vigente.

7. Esta aseveración es sin duda compartida en el sentido del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Capital, no así en lo que respecta con el cumplimiento del ordenamiento jurídico contenido en el Código de Tránsito, por lo que es mínimo el índice de accidentalidad en dicha clase de servicio, comparada con las cifras que presenta el transporte público colectivo actual.

8. La dignificación del Sistema está sin más ni menos en el menor tiempo en los desplazamientos, lo que por ende genera ahorro de combustible, lubricantes e insumos para su operación, pero sin duda lo más relevante es poder dar una calidad de vida mejor y acorde con lo que nos merecemos, y no es cierto que esté incurriendo en las mismas faltas del transporte colectivo, pues no hay guerra del centavo, no paran donde quieren, no presenta elevados índices de accidentes y si está prestando un beneficio real y material a un sin número de asociados que utilizan dicho servicio.

9. Está demostrado que hemos cambiado una forma y estilo de vida que hoy es disfrutada y beneficia a muchas más personas que las que pueden verse perjudicadas, por lo que como máxima autoridad en el Distrito Capital para el tema de tránsito y transporte, siempre seguiremos haciendo cumplir lo que determina la ley y la Constitución(...)

10. En cuanto a la relación de comparendos impuestos remito cuadro que contiene la información solicitada.

COMPARENDOS ELABORADOS A CONDUCTORES DE BUSES
ALIMENTADORES Y ARTICULADOS DE TRANSMILENIO POR
AÑOS

AÑO	SEMÁFORO EN ROJO	VELOCIDAD	NO RESPETAR SEÑALES	SOBRE CUPO	OTRAS INFRACCIONES	TOTAL POR AÑOS
-----	------------------	-----------	---------------------	------------	--------------------	----------------

2001	84		2		22	108
2002	193	19	6		33	251
2003	150	25	5		38	218
2004	12		0	10	5	27
TOTAL POR INFRACCION	439	44	13	10	98	604

De otra parte, desde el punto de vista de la Subsecretaría Financiera, el listado de infracciones impuestas a los operadores y alimentadores del sistema Transmilenio, desde el 6 de enero de 2001 (fecha en que empezó a operar el sistema) hasta el 16 de marzo de 2004, según reporte suministrado por la firma DATA TOOLS, es el siguiente:

RELACIÓN DE COMPARENDOS IMPUESTOS A CONDUCTORES DE TRANSMILENIO (TRONCALES Y ALIMENTADORES)

No.	No. Infracciones	Contravención	Descripción Contravención	Valor
27	9	48	Conducir un vehículo, particular o de servicio público, excediendo la capacidad autorizada en la licencia de tránsito o tarjeta de operación	1.673.000
32	1	60	Conducir un vehículo cuya carga o pasajeros obstruyan la visibilidad del conductor hacia el frente, atrás o costados, o impidan el control sobre el sistema de dirección, frenos o seguridad	166.000
63	70	99	Transportar pasajeros excediendo la capacidad autorizada en la licencia de tránsito y tarjeta de operación	2.614.200

Con las anteriores precisiones doy por resuelto el cuestionario remitido mediante oficio No. 36 P.⁴⁶ (Se resalta)

- Copia del Oficio SD245, suscrito por la Subgerente General de

⁴⁶Folios 633 a 641 Cuaderno 3

Transmilenio S.A. y dirigido el 21 de abril de 2005 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en que pone de presente que en Transmilenio no existe sobrecupo. Se destaca:

"(...) Me permito dar respuesta a cada una de sus inquietudes, así:

Copia de los programas de control que se han establecido para los conductores infractores por sobrecupo, conforme lo establece el artículo 93 del Código Nacional de Tránsito.

No hay sobrecupo en un transporte masivo, los buses vienen diseñados para ser utilizados en su máxima capacidad, con 4 puertas de servicio sobre las que el conductor no tiene registro del número de pasajeros abordo. Los vehículos de la Fase II vienen equipados, con un registro de control de peso por eje que ante un peso determinado dispara alarma, sin que ello indique que el bus lleva sobrecupo.

Datos estadísticos sobre el número total de buses que hoy se movilizan hacia diferentes portales del sistema, cuántos en cada portal y el número de usuarios o pasajes vendidos únicamente en horas pico en cada portal, (conforme lo permite el inciso 2 y 3 del artículo 28 de la ley 472 de 1998).

Número total de vehículos que se movilizan hacia diferentes portales del sistema

MES	NÚMERO DE BUSES
Octubre 2004	586
Noviembre 2004	580
Diciembre 2004	582
Enero 2005	595
Febrero 2005	601
Marzo 2005	608

Número de expediciones realizadas desde cada portal en la hora pico de la mañana.

	10/04	11/04	12/04	1/05	2/05	03/05
Autopista Norte	149	149	149	123	149	149
Calle 80	150	150	150	128	154	154
Américas	82	82	82	76	91	100
Usme	87	87	87	74	87	87
Tunal	87	87	87	74	87	87

*Promedio de pasajeros transportados en portales por hora pico
Octubre de 2004 a Marzo de 2005*

Octubre 2004:

- Autopista Norte: 9.853 (07:00 – 8:00)*
- Calle 80: 11.924 (07:00 – 8:00)*
- Tunal: 7.283 (06:00 – 7:00)*

- Usme: 6.912 (06:00 – 7:00)
- Américas: 4.020 (06:00 – 7:00)

Noviembre 2004:

- Autopista Norte: 9.987 (07:00 – 8:00)
- Calle 80: 12.512 (07:00 – 8:00)
- Tunal: 7.343 (06:00 – 7:00)
- Usme: 6.978 (06:00 – 7:00)
- Américas: 4.463 (06:00 – 7:00)

Diciembre 2004:

- Autopista Norte: 7.966 (07:00 – 8:00)
- Calle 80: 10.224 (07:00 – 8:00)
- Tunal: 6.319 (07:00 – 8:00)
- Usme: 5.874 (07:00 – 8:00)
- Américas: 3.634 (06:00 – 7:00)

Enero 2005:

- Autopista Norte: 8.095 (07:00 – 8:00)
- Calle 80: 10.125 (07:00 – 8:00)
- Tunal: 5.774 (07:00 – 8:00)
- Usme: 5.356 (06:00 – 7:00)
- Américas: 3.932 (06:00 – 7:00)

Febrero 2005:

- Autopista Norte: 10.474 (07:00 – 8:00)
- Calle 80: 12.605 (07:00 – 8:00)
- Tunal: 7.160 (06:00 – 7:00)
- Usme: 6.897 (06:00 – 7:00)
- Américas: 5.801 (06:00 – 7:00)

Marzo 2005:

- Autopista Norte: 10.393 (07:00 – 8:00)
- Calle 80: 12.230 (07:00 – 8:00)
- Tunal: 6.937 (06:00 – 7:00)
- Usme: 6.895 (06:00 – 7:00)
- Américas: 5.540 (06:00 – 7:00)

- *Certificación sobre si el tamaño o espacio interior de estos automotores, eventualmente puede recepcionar una mayor cantidad de pasajeros de los previstos en la ficha técnica aprobada por el Ministerio de Transporte, en la que se indica que la capacidad transportadora de un vehículo articulado es de aproximadamente 160 pasajeros.*

Contamos con la homologación de la carrocería la cual es emitida por el Ministerio Transporte, en donde determina que los buses vienen diseñados con una capacidad máxima de siete (7) personas por metro cuadrado.

Además, en la tarjeta de operaciones que es expedida por la Secretaria de Tránsito y Transportes para cada bus, determina que la capacidad es de 150 pasajeros en total.

(...)

- *Certificación en que se haga constar por la Dirección de Operaciones de Transmilenio S.A. si los vehículos articulados pueden arrancar de una estación con la puerta abierta o pasajeros colgando en las puertas, y si se encuentran operando o no en el sistema alerta sonora que advierte a los usuarios que las puertas se van abrir o a cerrar en la estación.*

En cuanto a si los vehículos articulados pueden arrancar de una estación con la puerta abierta o pasajeros colgando en las puertas, le comentamos que esa posibilidad no existe, ya que ni el diseño de las estaciones ni el electrónico del vehículo lo permiten.

En cuanto al sistema de alarma sonora está funcionando en los móviles de la Fase II (Transmasivo, Conexión Móvil, SI02), en la Fase I, no fue especificada contractualmente en la tipología de los vehículos por lo tanto no la tienen.”⁴⁷

- Copia del Oficio suscrito por la ciudadana Sandra Patricia Quiñónez Palacios, dirigido el 2 de junio de 2005 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en que manifiesta que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá no puede vigilar imparcialmente el funcionamiento de Transmilenio S.A., pues indirectamente tiene una participación accionaria en ella. Se destaca:

“(...) Me dirijo a su H. Despacho para allegar la Escritura Pública No. 1528, expediente No 3365052, de 13 de octubre de 1999, por la cual se constituyó TRANSMILENIO S.A., documento que solicito sea tenido en cuenta, o en su defecto, si a bien lo tiene el Despacho, lo decrete de oficio, por cuanto es de trascendental importancia, ya que con éste se evidencian intereses creados entre la SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ D.C. y la empresa TRANSMILENIO S.A., circunstancia que le resta a la Secretaría imparcialidad en su gestión de control, frente a la empresa transportadora.

En éste documento se observa que el FONDATT es el accionista mayoritario de la empresa TRANSMILENIO S.A., con una participación accionaria del 66-6667%, a su vez el FONDATT es una institución que pertenece a la SECRETARÍA DE TRÁNSITO, circunstancia que naturalmente no garantiza un desempeño imparcial en el ejercicio de control que por disposición legal le corresponde llevar a cabo a la SECRETARÍA DE TRÁNSITO, respecto a todos los operadores del servicio de transporte, incluido TRANSMILENIO S.A.. En efecto, aquí se genera un impedimento de la Secretaría para controlar a la mencionada empresa

⁴⁷ Folios 758 a 762 Cuaderno 3

transportadora, por ello tanta irregularidad relacionada con el sobrecupo y otros, sin solución.”⁴⁸

- Copia del Oficio suscrito por el Vicepresidente de Administración de la Empresa BUSSCAR de Colombia S.A., de 16 de septiembre de 2005, dirigido al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en que manifiesta que sobrepasar los límites máximos de carga establecidos en los vehículos articulados puede aumentar la posibilidad de accidentes y los gastos de mantenimiento de los buses; así como reducir la calidad del servicio. Se destaca:

“(…)

Asumiendo que su inquietud estaba dirigida a BUSSCAR DE COLOMBIA S.A., como una de las empresas proveedoras de carrocerías para los buses del sistema TRANSMILENIO, procedemos a responder su solicitud de la siguiente manera:

Las principales consecuencias que genera el sobrecupo en los buses son:

- a) Sobrepasar los límites máximos de carga establecidos por el fabricante del chasis para cada eje, excediendo los esfuerzos que pueden soportar los elementos mecánicos de la suspensión, ocasionando posibles desgastes y fracturas, aumentando la posibilidad de un accidente y a la vez aumentando costos de mantenimiento y disminuyendo la vida útil del vehículo.***
- b) Generar mayor impacto sobre las vías urbanas, que en el caso de las rutas alimentadoras, probablemente no tienen el acondicionamiento previo necesario para soportar el peso del vehículo con más de 80 pasajeros en condición dinámica.***
- c) Reducción del confort de los pasajeros, pues los vehículos están diseñados para un número determinado de personas, garantizando la adecuada renovación del aire de la cabina para evitar las consecuencias de salir de un vehículo con temperatura superior a la del medio ambiente de Bogotá.***

Sobre las consecuencias que genera llevar personas apoyadas en las puertas, le manifestamos que ningún vehículo se encuentra diseñado para transportar personas apoyadas en las puertas de servicio, por las siguientes razones:

- 1) Las puertas deben realizar movimientos de apertura y cierre sin ningún tipo de obstáculos, como serían las personas o cargas transportadas por las mismas.***

⁴⁸Folio 797 Cuaderno 3

- 2) **Las huellas de la escalera o de las rampas de acceso fueron calculadas para soportar el peso de los pasajeros solamente en el momento del abordaje o descenso y no para soportar pesos acumulados durante la travesía de los buses.**
- 3) **Si las puertas se accionan con pasajeros apoyados en las mismas, la apertura o cierre pueden generar lesiones a los pasajeros, debido a su consistencia y a la fuerza de los mecanismos que realizan los movimientos.**

(...)⁴⁹ (Se resalta)

- Copia del Oficio No. 2006IE2284, suscrito por el Director de Operaciones de Transmilenio S.A. y dirigido el 15 de junio de 2006 a la Oficina Asesora de Asuntos Legales de la Alcaldía de Bogotá, en que pone de presente la forma de establecer la capacidad máxima de usuarios que pueden abordar los vehículos articulados de Transmilenio y la cantidad de viajes que hace cada vehículo a lo largo del día. Se destaca:

“(...)

3. CAPACIDAD VEHÍCULOS

La base formal que sustenta la capacidad máxima de pasajeros que utilizan los buses troncales, se fundamenta en la acreditación que cada uno de los concesionarios de operación troncal presentó a TRANSMILENIO S.A., según la cual se establece por marca del vehículo la capacidad de cada bus. El Director General de Transporte Férreo y Masivo del Ministerio de Transporte les aceptó la solicitud de homologación de los vehículos articulados, por estar conforme con la Resolución No. 02646 de 31 de agosto de 2000 y cumplir con la norma NTC 4901 – 1 “Parte 1 – Autobús”.

Para los vehículos VOLVO – Carrocería Marco Polo – Superior, Oficio No. 032821 de 28 de noviembre de 2000, con capacidad para 160 pasajeros.

Para los vehículos Mercedes Benz, oficio No. 031609 de 16 de noviembre de 2001, con capacidad para 163 pasajeros.

Para vehículos Scania, Oficio No. 011632 de 28 de abril de 2003, con capacidad para 176 pasajeros.

Lo anterior en concordancia con las cláusulas 23.1 y 6.1 de los contratos de concesión de operación troncal fase 1 y fase 2, según las cuales la capacidad mínima total de 160 pasajeros.

⁴⁹Folios 848 a 849 Cuaderno 3

Al respecto de la capacidad máxima de pasajeros que deben atender los buses troncales, es necesario anotar que desde la realización de la programación se estudian las condiciones de operación del sistema, haciendo énfasis en la definición de los niveles de servicio, capacidad, velocidad y tiempos de operación. La información básica para realizar la programación se describe a continuación:

Demanda: Se conoce a través de los datos suministrados por la base de datos de recaudo. Los datos útiles para la elaboración de la programación que están en dicha base de datos son cantidad de pasajeros que entran y salen del sistema, información que se tiene para cada estación y para cada hora del día. También se debe contar con información de ocupación de los buses, la cual se obtiene a través de aforos realizados en campo.

Recursos disponibles: Este dato corresponde a la cantidad de buses que están disponibles para programar.

Tiempos de recorrido por servicio: Este dato se obtiene a través de trabajos de campo y se ajusta mediante el seguimiento diario que hace el SAE (Sistema de Ayuda a la Explotación), dado que este tiene la posibilidad de suministrar información real de la operación a lo largo del día.

Para establecer la cantidad de despachos que se van a hacer de cada servicio a lo largo del día se sigue el procedimiento descrito a continuación:

- 1. Se procesa la información de demanda para todo el día de operación, hora por hora. Con esto se conoce la cantidad de pasajeros por hora que ingresan o salen del Sistema, así como su origen y su destino. Para conocer la distribución de los pasajeros por cada servicio se toma la información de ocupación, la cual se toma para periodos continuos de quince (15 minutos) a lo largo de todo el día.*

- 2. Una vez conocida la cantidad de pasajeros que hay para cada servicio en cada periodo del día, es posible establecer la cantidad de despachos que se deben realizar para cada servicio. Para esto se establece un nivel de servicio, que representa el nivel de ocupación promedio esperado en los buses. Durante los periodos pico el nivel de ocupación de diseño no es mayor de 150 pasajeros por bus, mientras que durante los periodos valle se diseña con un nivel de ocupación que no es mayor de 130 pasajeros por bus. Cabe anotar que se trabaja con estas cifras debido a que el Sistema Transmilenio es un transporte masivo de pasajeros, la capacidad de transporte de los buses articulados es de 160 personas, teniendo un margen de aumento de 10 pasajeros más. Teniendo la cantidad de pasajeros por servicio y la cantidad de pasajeros que se espera tenga cada bus, se define la cantidad de buses por hora o despachos que deben realizarse para cada uno de los servicios.*

Para establecer la cantidad de buses físicos necesarios para atender la demanda existente se tiene la cantidad de buses por hora

necesarios en cada servicio y el tiempo que tardan en hacer el recorrido.

Es importante recalcar que la capacidad por bus utilizada para programar es de 160 pasajeros, de los cuales 48 pasajeros ocupan sillas, y 112 pasajeros viajan de pie, cumpliendo con la norma nacional establecida para transporte masivo de pasajeros en buses que estipula una ocupación de siete (7) pasajeros por metro cuadrado, por lo cual los buses se ven congestionados, como sucede en todo sistema de transporte masivo de pasajeros. Por lo tanto no hay sobrecupo sino, la utilización del espacio disponible en los buses articulados.

Finalmente le informo que los buses que operan la Fase II del sistema, cuentan con un sistema de control de sobrepeso que emana una señal de advertencia cuando se supera el peso permitido.

(...)⁵⁰

- Copia del Acta de la proyección del video DVD presentado por Canal Capital, realizada el 22 de junio de 2006, en la que el apoderado de Transmilenio S.A. intervino para explicar cómo funciona el sistema de seguridad de Transmilenio. Se destaca:

“ (...)

Acto seguido la H. Magistrada, conductora del proceso, autoriza la proyección del video. Una vez visto, la misma la H. Magistrada concede el uso de la palabra a los apoderados para que puedan controvertirlo. Para el efecto concede la palabra al señor apoderado de Transmilenio S.A. que manifiesta: en primer lugar el video corresponde a noticias que salieron al aire en el año 2006, mientras que la providencia de fecha 22 de junio incorpora al expediente imágenes que salieron al aire el 2, 3 y 4 de mayo de 2000, y en consecuencia no corresponde con la prueba incorporada. De otra parte es de anotar que los videos hoy vistos no guardan relación alguna con los temas de sobrecupo en el sistema e inseguridad. Antes, por el contrario, en todos los videos se aprecia el tránsito de vehículos articulados desocupados, no obstante encontrarse en situación anormal el sistema de transporte urbano de pasajeros en la ciudad de Bogotá el día que refiere la nota, en el año 2006. Con relación a la seguridad dentro de las estaciones, el Despacho ha solicitado a Transmilenio S.A un informe detallado, el cual está llegando al Tribunal entre el día de mañana y el martes, según el manejo de correspondencia. Además, quiero reiterar que el índice de criminalidad dentro de la infraestructura física del sistema que es de propiedad del Distrito Capital, lo maneja la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. Todo ello se verá en la respectiva

⁵⁰Folios 1 a 6 Tomo I

documentación que soporta el informe. De otra parte, quiero dejar constancia que en el sistema de Transmilenio la programación de la frecuencia de la flota es la que regula el cupo de pasajeros que puede ingresar a cada vehículo, ya que dentro de este concepto se encuentra incorporado el hecho de que en cada estación el bus hace una parada de aproximadamente 22 segundos. En este estado de la diligencia la H. Magistrada deja la constancia de que el apoderado de Transmilenio S.A. manifiesta que en las estaciones de Transmilenio se encuentran ubicadas cámaras de televisión, algunas de las cuales han sido robadas. De igual forma deja constancia de que el apoderado de Transmilenio S.A. manifiesta que las personas que cometen hurtos dentro de las estaciones y buses son puestas a disposición de la Policía Nacional, quien los deja en libertad pasado dos días. Al respecto el Dr. Mosquera manifiesta que la seguridad dentro del sistema Transmilenio, comparativamente con la de otros sistemas de transporte público de pasajeros de la ciudad, es mucho mejor, en la medida en que dentro del sistema no se han producido atracos, violaciones dentro de buses, secuestro de buses, y los denominados paseos millonarios. Siendo la mayor molestia el hurto simple, también llamado bolsilleo, que sucede en toda la ciudad, y no como fenómeno exclusivo de Transmilenio. A este respecto, la Policía Nacional diariamente captura delincuentes utilizando para el efecto el apoyo de las cámaras de televisión que se han instalado en las estaciones del sistema, y los pone a ordenes de la autoridad competente, mas por la mínima cuantía de cada uno de ellos y la ausencia de querrela o denuncia del dueño del bien, los delincuentes, en aplicaciones de las normas procesales penales vigentes, son dejados en libertad. No siendo otro el objeto de la presente diligencia, se termina y firma por los que en ella intervinieron, siendo las 3:30 P.M.”⁵¹

- Copia del Oficio No. 2006EE5004, suscrito por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Bogotá, dirigido el 10 de julio de 2006 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en que manifiesta que según un estudio realizado por la Cámara de Comercio de Bogotá, se presenta sobrecupo en los buses de Transmilenio. Se destaca:

“(…)

Es de anotar que en los vehículos troncales del sistema Transmilenio, no hay sobrecupo. Cada uno de ellos se encuentra debidamente diseñado para prestar servicio de transporte masivo urbano de pasajeros. Al respecto la misma Cámara de Comercio de Bogotá adelantó pruebas propias para establecer o no la existencia de un presunto sobrecupo en los buses, y llegó a la conclusión de que el mismo no existía. En igual forma encontró que la imagen que se observa de buses llenos obedece a que los usuarios se quedan en las puertas y no utilizan correctamente el cuerpo central del vehículo.

Dicho documento, si el Despacho lo tiene a bien, lo puede obtener

⁵¹Folios 940 a 942 Cuaderno 3

directamente con la Cámara de Comercio, la cual ya hizo conocer parte del informe el pasado fin de semana, por televisión, a través del noticiero del Canal Caracol.

No obstante lo anterior, es de resaltar que el transporte masivo parte de criterios diferentes a los demás modos de transporte, y en el Sistema Transmilenio se utiliza un sistema de programación que permite una utilización promedio de la flota con una ocupación muy por debajo de la capacidad real de cada bus, como se ha visto en las mismas pruebas recaudadas en el proceso.

Con relación a la tipología de la flota y la forma de realizar la programación, anexo y remito un informe de la Dirección de Operaciones al respecto.

Sobre el tema de seguridad en el sistema, es de anotar que por ser las estaciones espacios abiertos al público, la vigilancia de estas se encuentra a cargo de la Policía Nacional de servicio en Transmilenio; anexo un informe comparativo de resultados de los meses de enero a junio por los años 2005 y 2006. Adicionalmente la seguridad se encuentra apoyada por cámaras de video, las que de conformidad con la ley se encuentran debidamente monitoreadas por la Policía Nacional, obteniendo muy buenos resultados en el apoyo a la seguridad ciudadana, dentro de las estaciones del sistema.

TRANSMILENIO S.A. siempre ha tenido presente la seguridad dentro del sistema, y por ello contrató los servicios de personal idóneo, quienes presentaron un informe al respecto, copia del cual anexo, con la observación de que debe ser manejado como documento reservado, ya que da una imagen completa del sistema de transporte masivo.

El cambio que se efectuó recientemente en los servicios troncales obedeció a los resultados de los estudios que se realizaron en todo el sistema, teniendo como objetivo mejorar tiempos de viaje de los usuarios, y optimizando los recursos disponibles tales como infraestructura y flota.

Los estudios se basaron en la matriz origen destino la cual permite conocer el patrón de viaje de los usuarios, es decir cuál es su origen y hacia dónde se dirigen, así mismo la demanda y datos históricos del sistema, lo cual permitió reevaluar y modelar y diseñar los servicios de acuerdo con las necesidades de un sistema de transporte masivo que está en constante desarrollo. De igual manera, TRANSMILENIO S.A. actualmente está trabajando en algunos ajustes al diseño de los nuevos servicios troncales.

(...)⁵² (Se resalta)

- Copia del “Estudio para la Implantación en Transmilenio de un Horario Adicional Nocturno”, sin fecha, en el que una vez analizados factores

⁵² Folios 1 a 3 Anexo 1

técnicos, tales como la variación en el porcentaje de la demanda y los costos de operación, se concluye que es inviable implementar dicho horario. Se destaca:

“ La movilización de pasajeros en el sistema Transmilenio, a través de todas las franjas horarias de operación, se da gracias al subsidio cruzado que existe entre pasajeros. Esto quiere decir que los pasajeros que viajan en horas de alta ocupación son pasajeros menos costosos para el sistema, (el costo por transportarlos es menor a la tarifa que pagan), mientras que los pasajeros que viajan en horas de baja ocupación son pasajeros caros para el sistema (el costo por transportarlos es mayor a la tarifa que pagan).

El equilibrio de estos pasajeros hace posible que con la tarifa actual de \$1000, el sistema opere en la forma en que lo hace actualmente, remunerando adecuadamente a las empresas que prestan servicios troncales, a las del sistema de recaudo, a la fiducia que administra los recursos, a la gestión y planeación de Transmilenio S.A.; y a las empresas que prestan el servicio de alimentación.

En un día hábil el sistema moviliza, en su última hora de operación (11PM-12PM), 3.900 pasajeros. Con las características de operación de este periodo (servicio expreso 10 y servicios corrientes 1,2,3) cada uno de estos pasajeros tiene un costo de \$1.750, 75% mayor a la tarifa cobrada.

Basándose en la tendencia de carga de las últimas horas de operación del sistema, se desarrolló, a través de un modelo exponencial, una proyección de demanda para tres horas adicionales de operación, encontrándose la siguiente información:

<i>Hora</i>	<i>Demanda</i>
<i>12PM-1AM</i>	<i>1.218</i>
<i>1AM-2AM</i>	<i>528</i>
<i>2AM-3AM</i>	<i>229</i>

(...) Con la operación del sistema antes mencionada (6 minutos de intervalo máximo) el costo por cada uno de estos pasajeros asciende a \$18.200 pesos. Modificando los intervalos máximos de despacho y asumiendo intervalos de 60 minutos para cada uno de los servicios (1 bus en la hora), se tendría un costo por pasajero de \$ 5.400 (escenario de espera ½ hora. Y si bien ½ hora es la espera media, habrá personas que tendrán que esperar 59 minutos por el bus).

(...) Con las condiciones contractuales actuales los operadores troncales y alimentadores pueden transferir su costo total adicional a la tarifa, mientras que los agentes recaudador y gestor no pueden transferir la diferencia entre los ingresos adicionales y los costos adicionales a la tarifa, y por lo tanto generarían un déficit de \$18.8 millones por semana y de \$7.1 millones por semana respectivamente.

(...) En conclusión, debido a las bajas demandas y la alta capacidad del sistema, la operación en horario nocturno extendido genera costos muy altos (costos inclusive mayores al costo de otros modos que ya prestan el servicio en esta franja), los cuales deberían ser asumidos directamente por los pasajeros de esta franja horaria.

(...) Adicional a los problemas de costos y tarifarios se encuentran los siguientes inconvenientes en el funcionamiento de un horario adicional:

- Inconvenientes contractuales con operador de recaudo*
- Lavado de estaciones*
- Lavado y mantenimiento de vehículos troncales*
- Lavado y mantenimiento de vehículos alimentadores*
- No existencia de servicios intermunicipales*
- Seguridad*
- Personas con altos índices de alcohol⁵³*

- Dos (2) fotografías sin fecha, en las que se observa un vehículo articulado del sistema Transmilenio y un vehículo alimentador, con hacinamiento y sobrecurso de pasajeros⁵⁴.
- Cuatro (4) fotografías sin fecha, en las que se observa un vehículo articulado del sistema Transmilenio con sobrecurso de pasajeros.⁵⁵
- Cinco (5) fotografías sin fecha, en las que se observa un alto número de personas ubicadas sobre las franjas amarillas de seguridad; y placas al interior de los vehículos articulados de Transmilenio, que informan que la capacidad máxima de pasajeros es de 160 personas y que, por seguridad, no deben ubicarse en las franjas amarillas dibujada al lado de las puertas⁵⁶.
- Cuatro (4) folletos publicitarios de Transmilenio S.A., sin fecha, en los que se dan recomendaciones para el adecuado funcionamiento del sistema. Se destaca:

“LÍNEA AMARILLA. Recordemos que en los puentes, estaciones y al entrar y salir del bus, debemos caminar por la derecha y ubicarnos siempre detrás de la línea amarilla.”⁵⁷

⁵³ Folios 25 a 45 Cuaderno 8

⁵⁴ Folio 7 Cuaderno 4

⁵⁵ Folio 6 Cuaderno 6

⁵⁶ Folios 4 a 5 Cuaderno 2

⁵⁷ Folios 96 a 99 Cuaderno 2

- Copia del documento CONPES 3093 de 15 de noviembre de 2000, sobre el “Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá”, en que consta cuál es la responsabilidad de las entidades públicas y privadas, respecto del sistema de transporte masivo Transmilenio. Se destaca:

“El Distrito es responsable de la construcción y mantenimiento de la infraestructura y del suministro de los equipos del centro de control. Por su parte, el sector privado suministra y opera, mediante contratos de concesión, los buses y los equipos de recaudo (...) La gestión, regulación y control del Sistema de Transporte Público Masivo Urbano de Pasajeros le corresponde a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. Por su parte, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, es el responsable de la construcción, mantenimiento y mejora de la infraestructura del sistema Transmilenio.”⁵⁸

- Copia del artículo “*Bloqueada autopista sur y portal de Transmilenio por protestas*” publicado el 9 de marzo de 2011 en la página web de Caracol Radio, en el que se informa del bloqueo realizado por varios usuarios descontentos con la frecuencia de los servicios, en el portal del sur de Transmilenio. Se destaca:

“Entre cinco mil y diez mil usuarios se están viendo afectados por el bloqueo del portal del sur de Transmilenio.

Más de 200 usuarios protestan en la zona por los retrasos en los alimentadores, por lo que la estación permanece cerrada.

El Gerente de operaciones de Transmilenio, Mario Valbuena, aseguró que los retrasos en el sur de Bogotá, tanto en los articulados como en los alimentadores, se debe no sólo a la falta de buses, sino a los trancones y las obras en la zona.

Dijo que en el Portal del Sur se ha aumentado el tráfico en cerca de 100 mil usuarios, y aunque se han adicionado buses, estos no dan abasto.”⁵⁹ (Se resalta)

- Copia del artículo “*Transmilenio ampliará cinco estaciones en primer semestre de 2011*”, publicado el 9 de noviembre de 2010 en la página web del periódico EL ESPECTADOR, en el que se informa sobre la ampliación que se realizará a varias estaciones de Transmilenio con el fin de disminuir los tiempos de desplazamiento y reducir los factores de congestión en las estaciones. Se destaca:

⁵⁸ Folios 1133 a 1154 Cuaderno 1

⁵⁹ Folios 1120 a 1121 Cuaderno 1

“Para el primer semestre de 2011 Transmilenio ampliará las estaciones: Escuela Militar, Campín, Virrey, Calle 85 y Calle 100, las cuales beneficiarán a más de 120 mil pasajeros.

El Gerente de Transmilenio, Fernando Páez, enfatizó que estas mejoras en la infraestructura del sistema, disminuirán tiempos de desplazamiento y reducirán los factores de congestión en las estaciones.”⁶⁰

- Copia del artículo *“Proyectos buscarán mejorar la calidad del servicio en Transmilenio y hacerlo más ágil y seguro”*, publicado el 22 de noviembre de 2008 en la página web del periódico EL TIEMPO, que documenta la congestión del sistema. Se destaca:

“¿Cuáles son los sitios de mayor demanda? Los portales de la fase I (Norte, Calle 80 y Tunal) coparon su capacidad, porque se diseñaron sin tener en cuenta la demanda futura del sistema. También hay problemas de congestión en las estaciones calle 100, héroes, 76 y 72(...).”⁶¹

- Copia del artículo *“La apretada estación de Transmilenio de la calle 100”*, publicado el 10 de septiembre de 2008 en la página web del periódico EL TIEMPO, que relata la experiencia de una usuaria en la estación de la calle 100 y otras de las estaciones más congestionadas del sistema. Se destaca:

“Son las 6 de la tarde, hora en que a diario Sonia Galindo intenta entrar a la estación de Transmilenio de la calle 100. Entre empujones logra sumarse a las apretadas filas que se forman de 5 a 8 de la noche. Como no tiene tarjeta, debe esperar cerca de 20 minutos para acercarse a la taquilla y otros 10 para entrar. Galindo hace parte de los 26 mil usuarios que en un día utilizan esta parada del articulado. La tercera más congestionada en horas pico, luego de Ricaurte y la calle 76, la misma que sólo entre 6 y 9 de la mañana recibe cerca de 6 mil pasajeros. Esta se suma a otras cuatro del norte de la ciudad (Calle 106, Pepe Sierra, Calle 127 y Prado) que en horas pico cuentan con un técnico encargado de agilizar la entrada y vigilar la frecuencia de las rutas.”⁶²

- Copia del artículo *“Como sardinas: Transmilenio y el sobrecupo”*, publicado por Carlos Hernán Mojica, especialista en transporte y planeación urbana, el 10 de diciembre de 2008 en la página web <http://www.ciudadanosenred.com.mx/node/16059>, que relata los

⁶⁰ Folio 1157 Cuaderno 1

⁶¹ Folios 1158 y 1159 Cuaderno 1

⁶² Folios 1160 y 1161 Cuaderno 1

sinsabores que deben soportar los usuarios de Transmilenio por el sobrecupo que se presenta en los vehículos articulados. Se destaca:

“¿Alguien se ha preguntado qué tantas personas debemos aceptar que estén montadas en un bus? No es extraño oír relatos de personas que entraron a la estación de Transmilenio y que tienen que esperar que pasen uno, dos y hasta tres buses hasta poder subirse, porque al abrir la puerta, los buses están a su tope y sólo unos pocos afortunados y otros desvergonzados logran colarse. Peor aún, los casos de los que quieren bajarse y no llegan a la puerta a tiempo, y ni hablar de aquellos que en el proceso son atendidos por los amigos de lo ajeno. Dentro de las encuestas de satisfacción que hace Transmilenio, el sobrecupo en los buses es percibido como la principal fuente de insatisfacción. El problema del sobrecupo ha afectado tan gravemente a Transmilenio que su gestor original, el ex alcalde Enrique Peñalosa, perdió las elecciones a la Alcaldía de Bogotá defendiendo a un sistema cuya imagen estaba por el piso frente a un oponente que adoptó al sobrecupo y la inseguridad dentro del sistema como sus caballitos de batalla para desprestigiar la obra mas representativa de la administración Peñalosa. ¿Pero cuál es el origen de este colosal error de cálculo? ¿Cómo es posible que un sistema tan bien planeado esté cojeando después de tanto tiempo? En mi opinión hay dos razones: Una causa es la dificultad de medir la comodidad. Los evaluadores y gestores de los sistemas pueden demostrar los beneficios de las inversiones en BRTs mediante indicadores visibles como ahorros en tiempos de viaje, cantidad de kilómetros construidos y cantidad de pasajeros transportados, entre otros. La comodidad del viaje no tiene un indicador obvio ni fácil de medir o controlar. Por otro lado, llevar los buses llenos es visto como un sinónimo de eficiencia y uso adecuado de la capacidad transportadora. ¿Por qué? Sucede que uno de los problemas del sistema tradicional es la duplicación de rutas y la sobreoferta de transporte. Por tanto, las mejoras en eficiencia de los nuevos sistemas apuntan a tener los buses funcionando a capacidad (llenos) y de esta manera proveer el servicio a un menor costo. Sin embargo, la definición de capacidad del bus es realmente ambigua. Por un lado los constructores de buses ofrecen una capacidad conservadora para garantizar su producto. Por otro lado, la alta demanda por transporte público ha demostrado que sí caben más pasajeros. Entonces, ¿cuál sería la cantidad “óptima” de pasajeros por bus? De acá surge la segunda causa del problema: no hay consenso entre técnicos y usuarios del nivel adecuado de ocupación de los buses. La planeación de estos sistemas requiere definir a priori un factor que se llama la “densidad de ocupación” (número de pasajeros por metro cuadrado). Sin embargo no hay una base de conocimiento para los BRTs que evalúe los pros y contras de ofrecer el servicio bajo diferentes condiciones de ocupación; por lo tanto, no hay consenso de cuál debería ser la densidad de ocupación apropiada para los nuevos sistemas. (...)

Si bien el principio que rige el transporte masivo es proveer movilidad y acceso minimizando el uso del espacio vial y los costos de operación, no debemos olvidar que estamos transportando pasajeros que también valoran la comodidad y tienen derecho a la privacidad. En Transmilenio, un sistema maduro cercano a los 8 años de operación, el sobrecupo se volvió un tema crítico y jugó un papel importantísimo en la pérdida de un campeón político que apoyaba el desarrollo y mejoramiento del sistema. El diseño y la evaluación de los sistemas de transporte público deben dar al sobrecupo la misma prioridad que se le da a otros aspectos más fáciles de medir como la mejora en los tiempos de viaje y los bajos costos de construcción. El riesgo de no hacerlo es generar inconformidad en la base de usuarios en el mediano plazo y arriesgar la sostenibilidad futura del sistema en el largo plazo”

- Copia del artículo “Disturbios en Transmilenio”, publicado el 26 de abril de 2010 en el periódico EL ESPECTADOR, que informa sobre tres protestas por parte de usuarios, que se presentaron sobre la troncal de la Avenida de las Américas, en las estaciones El Tintal y Pradera, y en la Avenida Caracas, a la altura de la calle 32; a causa de la inconformidad generalizada con el servicio prestado por la empresa Transmilenio. Se destaca:

“Tres protestas por parte de usuarios, en diferentes puntos de la ciudad, volvieron a evidenciar un descontento general con el servicio prestado por la empresa Transmilenio. Sobre la troncal de la avenida de las Américas, en las estaciones El Tintal y Pradera, y en la Caracas a la altura de la calle 32, decenas de ciudadanos se reunieron y bloquearon el carril por donde pasan los buses articulados exigiendo mejoras inmediatas.

Algunos argumentaban sentirse “humillados” al tener que esperar todos los días entre 45 minutos y una hora por un bus de Transmilenio. “Además, cuando llega el articulado, viene tan lleno que uno queda como salchicha”, manifestó un molesto usuario.

“Las embarazadas, los discapacitados, los niños, no pueden entrar de lo llenos que van los buses”, “uno de hombre irrespeto a las mujeres sin querer”, “es un servicio malo y caro”, fueron otras de las frases que se escucharon en los tres bloqueos.

En dos de los casos —en la Caracas y en la estación Pradera— se unieron a la manifestación grupos de estudiantes de instituciones cercanas para pedir tarifa preferencial para ellos. Los alumnos de los colegios Nicolás Esguerra, Camilo Torres y Panamericano llegaron hacia el mediodía, cuando salieron de sus clases. Los del Panamericano se quejaron además del traslado de su sede, anunciado recientemente por el Distrito.

La protesta de la Caracas culminó de manera violenta cuando la Policía lanzó chorros de agua a los jóvenes para que desbloquearan la vía. Los menores corrieron hacia la carrera 7ª y algunos resultaron con heridas en sus brazos y en la cabeza.”

- Copia de las Estadísticas Generales de Transmilenio 2010, publicadas para el 16 de junio de 2011 en la página web de Transmilenio S.A., y de las que se destaca la siguiente información⁶³:

ESTADÍSTICAS TRANSMILENIO 2010		
DATOS GENERALES		
Pasajeros totales al 30 de abril de 2011	3.307.809.383	Pasajeros
Promedio pasajeros horas pico de abril de 2011	196.958	Pasajeros
Pasajeros alimentados totales al 30 de abril de 2011	1.654.532.250	Pasajeros

⁶³ Folio 1162 Cuaderno 1

Estaciones en operación	114	Estaciones
Flota troncal disponible vinculados a 30 de abril de 2010	1267	Buses
Rutas alimentadoras	83	Rutas
Barrios alimentados	318	Barrios
Km en operación de alimentación (aprox)	663	Km

- Copia del Informe Final de Asistencia Técnica para la Optimización Operacional de Transmilenio, realizado en diciembre de 2007 por el “Institute for Transportation & Development Policy”, y publicado para el 16 de junio de 2011 en la página web de Transmilenio S.A., en el que se destaca que las estaciones con mas afluencia de pasajeros son: Calle 72, Calle 76, Calle 100, Calle 26, Museo Del Oro, Avenida Jiménez, Calle 63, Héroes, Marly, Virrey, Calle 26 y Calle 45; y que las horas pico del sistema se dan entre las 6:00 am y las 8:30 am y entre las 5:00 pm y las 7:30pm, aproximadamente⁶⁴.

Problema Jurídico

Corresponde a la Sala determinar si TRANSMILENIO S.A. y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá (hoy Secretaría de Movilidad) violan los derechos colectivos de los usuarios, al acceso a los servicios públicos, a su prestación eficiente y oportuna, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, porque durante las horas de mayor afluencia de pasajeros, varios de los vehículos articulados y alimentadores de Transmilenio circulan con hacinamiento y sobrecupo.

A estos efectos, se tiene que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y Transmilenio S.A., son entidades encargadas de organizar el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de pasajeros en el Distrito

⁶⁴ Folios 1163 a 1213 Cuaderno 1

Capital. Sobre el particular, los artículos 1 de la Resolución 226 de 1999⁶⁵ y 2 del Acuerdo 4 de 1999⁶⁶, disponen:

Resolución 226 de 1999

Artículo 1º. Aprobar a la Secretaría de Tránsito y Transporte de Santa Fe de Bogotá D.C., como autoridad única de transporte para la administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Santa Fe de Bogotá". (Se destaca)

Acuerdo 4 de 1999

"Artículo 2º.- Objeto. Corresponde a TRANSMILENIO S.A. la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, en las condiciones que señalen las normas vigentes, las autoridades competentes y sus propios estatutos." (Se destaca)

En un mismo sentido, el documento CONPES 3093, de 15 de noviembre de 2000, sobre el "Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá", establece:

*"El Distrito es responsable de la construcción y mantenimiento de la infraestructura y del suministro de los equipos del centro de control. Por su parte, el sector privado suministra y opera, mediante contratos de concesión, los buses y los equipos de recaudo (...) La gestión, regulación y control del Sistema de Transporte Público Masivo Urbano de Pasajeros le corresponde a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio S.A. Por su parte, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, es el responsable de la construcción, mantenimiento y mejora de la infraestructura del sistema Transmilenio."*⁶⁷

Ahora bien, respecto de la protección a los usuarios del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo, se advierte que los artículos 2º y 3º de la Ley 105 de 1993 y 5º de la Ley 336 de 1996 consagran, respectivamente, que *"la seguridad de las personas constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte"*, que el servicio de transporte público debe prestarse en condiciones

⁶⁵ Por la el Director e Transporte Ferroviario (E) aprueba la Autoridad Única de Transporte para la administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Santa Fe de Bogotá

⁶⁶ Por el cual el Concejo de Bogotá autoriza al Alcalde Mayor, en representación del Distrito Capital, para participar, conjuntamente con otras entidades del orden distrital, en la Constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A., y se dictan otras disposiciones.

⁶⁷ Folios 1133 a 1154 Cuaderno 1

de *“calidad y seguridad de los usuarios”*, y que el mismo debe garantizar *“la protección de los usuarios”*.

Aun cuando en los Oficios S.J. 11-04 de 23 de marzo de 2004⁶⁸, SD2445 de 21 de abril de 2005⁶⁹ y 2006EE5004 de 10 de julio de 2006⁷⁰, el apoderado judicial de la Alcaldía de Bogotá, el Subgerente General de Transmilenio S.A. y la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Bogotá, afirman que los vehículos de Transmilenio transitan sin sobrecupo y que 160 pasajeros pueden *“trasladarse sin riesgo alguno”*, pruebas allegadas al proceso desvirtúan ese asunto.

En efecto, de las once (11) fotografías en las que se observa un altísimo número de personas abordo de los vehículos articulados y alimentadores de Transmilenio S.A.⁷¹; de los artículos de prensa *“se llenaron los buses”*, *“la excelencia, desafío de Transmilenio”*, *“Proyectos buscarán mejorar la calidad del servicio en Transmilenio y hacerlo más ágil y seguro”* y *“La apretada estación de Transmilenio de la calle 100”* publicados en el periódico EL TIEMPO el 12 de noviembre⁷² y el 2 de diciembre del 2002⁷³, y el 22 de noviembre⁷⁴ y el 10 de 2008⁷⁵, respectivamente, en los que consta que existen múltiples quejas de los usuarios por las aglomeraciones que se presentan en los vehículos articulados y en las estaciones de Transmilenio; de las inspecciones judiciales realizadas el 26 de noviembre de 2003⁷⁶, a la estación de Transmilenio ubicada en la avenida Caracas con calle 72, y el 18 de diciembre de 2003⁷⁷, a la sede administrativa de la empresa, en las que se constató que durante las horas de mayor afluencia de pasajeros (horas pico) los buses de Transmilenio transitan con sobrecupo, y que el ingreso de 160 pasajeros a los vehículos articulados hace que los personas *“ocupen el bus hasta las puertas”*; del artículo *“Como*

⁶⁸ Folios 633 a 641 Cuaderno 3

⁶⁹ Folios 758 a 762 Cuaderno 3

⁷⁰ Folios 1 a 3 Anexo 1

⁷¹ Folios 4 y 5 del Cuaderno 2, 7 del Cuaderno 4 y 6 del Cuaderno 6

⁷² Folio 9 Cuaderno 4

⁷³ Folio 11 Cuaderno 4

⁷⁴ Folios 1158 y 1159 Cuaderno 1

⁷⁵ Folio 1160 Cuaderno 1

⁷⁶ Folios 147 a 149 Cuaderno 8

⁷⁷ Folios 150 a 152 Cuaderno 8

sardinas: Transmilenio y el sobrecupo”, publicado el 10 de diciembre de 2008⁷⁸ por Carlos Hernán Mojica, especialista en transporte y planeación urbana, en la página web ciudadanosenred.com.mx, en el que se relatan los sinsabores que deben soportar los usuarios de Transmilenio por el sobrecupo que se presenta en los vehículos articulados; y de los artículos “*Transmilenio ampliará cinco estaciones en primer semestre de 2011*” y “*Bloqueada autopista sur y portal de Transmilenio por protestas*”, publicados respectivamente el 9 de noviembre de 2010 y el 9 de marzo de 2011⁷⁹ en el periódico EL ESPECTADOR y en la página web de Caracol Radio, en los que consta que se han realizado protestas y motines recientemente por el sobrecupo que se presenta en Transmilenio; y de las inspecciones judiciales realizadas el 26 de noviembre de 2003⁸⁰, a la estación de Transmilenio ubicada en la avenida Caracas con calle 72, y el 18 de diciembre de 2003⁸¹, a la sede administrativa de la empresa, en las que se constató que durante las horas de mayor afluencia de pasajeros (horas pico) los buses de Transmilenio transitan con sobrecupo, y que el ingreso de 160 pasajeros a los vehículos articulados hace que las personas “*ocupen el bus hasta las puertas*”; la Sala advierte que durante las horas pico⁸² los buses alimentadores y articulados de Transmilenio movilizan un volumen excesivo de personas y ponen en riesgo la seguridad de los usuarios.

Así mismo, de las inspecciones judiciales descritas⁸³, en las que se advierte que el sobrecupo de los articulados dificulta la movilización dentro del vehículo; y del Oficio suscrito el 16 de septiembre de 2005 por el Vicepresidente de Administración de BUSSCAR de Colombia S.A.⁸⁴, empresa proveedora de carrocería para los buses de Transmilenio, en que manifiesta que sobrepasar los límites máximos de carga establecidos por el fabricante de chasis para cada eje, excediendo los esfuerzos que pueden soportar los elementos mecánicos de la suspensión, puede aumentar “*la posibilidad de un accidente*”; y que “*ningún*

⁷⁸ <http://www.ciudadanosenred.com.mx/node/16059>

⁷⁹ Folios 1120 a 1121 Cuaderno 1

⁸⁰ Folios 147 a 149 Cuaderno 8

⁸¹ Folios 150 a 152 Cuaderno 8

⁸² Según se advierte del Informe Final de Asistencia Técnica para la Optimización Operacional de Transmilenio, realizado en diciembre de 2007 por el “Institute for Transportation & Development Policy”, y visible a folio 1188, las horas pico del sistema de transporte masivo se presentan de 6:00 am a 8:30 am y de 5:00 pm a 7:30pm

⁸³ Folios 147 a 149 y 150 a 152 Cuaderno 8

⁸⁴ Folios 848 y 849 Cuaderno 3

vehículo se encuentra diseñado para transportar personas apoyadas en las puertas de servicio [porque] (...) si las puertas se accionan con pasajeros apoyados en las mismas, la apertura o cierre pueden generar lesiones a los pasajeros, debido a su consistencia y a la fuerza de los mecanismos que realizan los movimientos”; se observa que siempre que los usuarios abordan articulados o alimentadores con sobrecupo, existe un riesgo cierto para su seguridad, pues el hacinamiento incrementa la posibilidad de que se sufran accidentes y evidentemente representa un riesgo para su seguridad y la de sus bienes.

A lo anterior debe sumarse que los usuarios de Transmilenio han realizado numerosas protestas por las largas y continuas esperas que deben soportar para abordar los articulados y alimentadores del sistema, así como por el sobrecupo que se presenta en los mismos. En efecto, ha sido tal el desespero de los usuarios, que las protestas pacíficas, en varios casos, se han convertido en motines violentos para exigir la adopción de medidas eficaces y concretas que garanticen la prestación de un servicio eficiente y oportuno. De estos hechos dan cuenta los artículos titulados *“Disturbios en Transmilenio”* y *“Bloqueada autopista sur y portal de Transmilenio por protestas”*, publicados el 26 de abril de 2010 y el 9 de marzo de 2011, respectivamente en el periódico EL ESPECTADOR y en la página web de Caracol Radio, en los que se informa de bloqueos realizados en varias partes de la ciudad, por usuarios descontentos con la frecuencia de los servicios y el sobrecupo de los articulados.

Precisamente por tratarse del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Bogotá, de cuya adecuada operación depende que se haga efectiva la función social a esta destinado, permitiendo a las personas disminuir sus tiempos de desplazamiento por la ciudad⁸⁵, es menester que la Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá y Transmilenio S.A., que según se demostró son las entidades encargadas de organizar y operar el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de pasajeros de Bogotá, adopten las medidas necesarias para que cese la violación de los derechos colectivos vulnerados, garantizando la eficiente y eficaz prestación del servicio y la seguridad de los

⁸⁵ Sentencia T 595 de 2002, Actor: Daniel Arturo Bermúdez Urrego, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

usuarios.

Ahora bien, Transmilenio S.A. y la Alcaldía Mayor de Bogotá replican que el Tribunal erró porque (i) fijó el cupo máximo de pasajeros por articulado en 140 personas, sin haber vinculado al Ministerio de Transporte y desconociendo los parámetros establecidos en la Resolución 2646 de 2000 (31 de agosto) y en la Norma Técnica Colombiana NTC – 4901 de 2001; (ii) ordenó la instalación de dispositivos de control de peso en los vehículos del sistema, sin que exista norma expresa que así lo disponga; (iii) porque las órdenes impartidas generan aun mayor ineficacia e ineficiencia por no contar Misión Bogotá ni la Policía Metropolitana de Bogotá con suficiente personal para ubicarse durante las “horas pico” en las puertas de acceso a los articulados; (iv) porque la empresa de transporte masivo no cuenta con capacidad para aumentar la flota de buses, y (v) porque tendría que aumentar la tarifa de los pasajes para cubrir los costos en que el fallo le haga incurrir; y (vi) porque únicamente procede reconocer el incentivo al actor popular de la acción que primero se admitió, pues respecto de las demás había operado el “*agotamiento de jurisdicción*” .

1. Vinculación al Ministerio de Transporte

No asiste razón a Transmilenio S.A. y a la Alcaldía Mayor de Bogotá, en cuanto consideran que debía haberse vinculado al proceso al Ministerio de Transporte, pues la acción popular de la referencia no tiene por objeto examinar la legalidad de las Resoluciones 2646 de 2000⁸⁶, 5411 de 2007⁸⁷ y 2306 de 2008⁸⁸, expedidas por dicha entidad. Se resalta que como juez popular, a esta Sala le compete pronunciarse sobre la violación de los derechos colectivos invocados, ocasionada por el sobrecupo que se presenta en los vehículos

⁸⁶ Por la cual el Ministro de Transporte adopta como norma provisional, el proyecto de Norma Técnica Colombiana denominada DE 55/00

⁸⁷ Por la cual el Ministro de Transporte adopta las Normas Técnicas Colombianas NTC-4901-01 vehículos para el Transporte Urbano Masivo de Pasajeros – Parte 1. Autobuses Articulados y NTC-4901-2 métodos de ensayo, como requisitos que deben cumplir los vehículos articulados para el Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros.

⁸⁸ Por la cual el Ministro de Transporte adopta la Norma Técnica Colombiana NTC-4901-3 vehículos para Transporte Urbano Masivo de Pasajeros – Parte 3. Autobuses Convencionales y NTC-4901-02 métodos de ensayo, como requisitos que deben cumplir los vehículos para el Transporte Urbano Masivo de Pasajeros – con capacidad de 80 a 120 pasajeros.

alimentadores y articulados de Transmilenio; y no sobre la legalidad de actos administrativos.

Sobre el particular, en sentencia de 18 de mayo de 2006, (M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta), ésta Sección determinó:

“Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Corporación⁸⁹ ha sostenido que los actos administrativos, como expresión de la acción de las autoridades públicas, también pueden ser fuente de amenaza o violación de los derechos colectivos, y que cuando ello se acredita su aplicación o ejecución puede ser suspendida con miras a proteger dichos derechos, dado que el pronunciamiento acerca de la nulidad de tales actos sólo puede ser emitido por el juez de lo contencioso administrativo. Sin embargo, debe anotarse que el objeto de estudio del acto administrativo que origina la afectación del derecho o interés colectivo no es el mismo en la acción popular y en la acción contencioso administrativa. En efecto, mientras que en la primera se busca efectuar un análisis constitucional del interés afectado, por medio de la constatación y demostración de la afectación del derecho colectivo, en la segunda se efectúa un cotejo entre el acto administrativo y las normas que lo sustentan, lo cual no siempre implica un análisis de afectación del derecho colectivo, pues el objeto de la acción contencioso administrativa, en principio, es la defensa del principio de legalidad. En otras palabras, en la acción contencioso administrativa se efectúa el control de legalidad del acto y, por lo tanto, puede producirse la nulidad del acto impugnado. A su turno, en la acción popular no puede decretarse la nulidad del acto porque no se define la legalidad del mismo, pero si puede suspender la ejecución o aplicación de un acto administrativo que viola o amenaza derechos e intereses colectivos.”⁹⁰

2. Medidas adoptadas por el Tribunal

El Tribunal ordenó a Transmilenio S.A.: (i) implementar censores de peso en todos los buses del sistema, con el fin de que la capacidad máxima de pasajeros no sobrepasara de 140 personas; y mientras se cumple lo anterior, (ii) disponer de personal de Misión Bogotá, o de funcionarios de la entidad, para que en coordinación con la Policía Nacional, durante las horas pico, se ubiquen en las puertas de acceso a los vehículos, para garantizar que estos no se movilicen con sobrecupo. Además, (iii) ordenó a la Secretaría de Movilidad realizar operativos diarios de control, durante las horas de mayor afluencia de pasajeros, a fin de verificar las condiciones de seguridad en las que se presta el servicio.

⁸⁹ Al respecto ver, entre otras, la sentencia de 13 de septiembre de 2002 proferida por la Sección Quinta de esta Corporación dentro del expediente de acción popular num. A.P. 575.

⁹⁰ Sentencia de 18 de mayo de 2006, Actora: Elcy Stella Ramirez, Rad.: 68001-23-15-000-2002-01258-02, M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta

2.1. La orden consistente en implementar sensores de peso en todos los buses del sistema, con el fin de que la capacidad máxima de pasajeros no sobrepase de 140 personas.

La Sala considera que implementar sensores de peso en los buses alimentadores y articulados de Transmilenio mitiga la amenaza a los derechos colectivos de los usuarios y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente. En efecto, esta medida permite asegurar que el número de personas que aborda los vehículos del sistema no exceda la capacidad máxima del vehículo. Sin embargo, es necesario que adicionalmente se instale una alarma audible, que permita alertar a los usuarios del sobrecupo, cuando estos excedan dicha capacidad máxima en los alimentadores y articulados de Transmilenio.

Se resalta, según lo dispone el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, que en las sentencias que amparan derechos colectivos es dable al juez impartir órdenes de hacer o no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho colectivo en favor de la entidad pública no culpable que lo tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior, cuando fuere físicamente imposible hacerlo. A este respecto, en sentencia de 19 de julio de 2007 (M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), esta Sección estableció:

“...es pertinente precisar, en primer lugar, que en la sentencia que ampara los derechos colectivos el juez está facultado para adoptar las medidas que, conforme a la situación fáctica probada, sean conducentes y pertinentes para obtener la protección de dichos derechos, razón por la cual se pueden imponer ordenes de hacer o de no hacer, o exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho colectivo, cuando ello fuera posible”⁹¹

Empero, le asiste razón a Transmilenio S.A. al asegurar que la medida referida no garantiza que más de 140 personas aborden los vehículos articulados, pues el mecanismo por implementarse no es apto para contabilizar personas, sino para cuantificar el peso que se transporta.

⁹¹ Sentencia de 19 de julio de 2007, Rad.: 70001233100020040152201, Actores: Juan Abel Anaya Buelvas y Otro, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

Por lo anterior, la Sala modificará el fallo apelado, en el sentido de no fijar un monto máximo de personas que puede abordar los vehículos de Transmilenio, e instar a la autoridad única de transporte para la administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajero de Bogotá, para que realice los estudios técnicos pertinentes que le permitan establecer la capacidad y el número máximo de personas que puede abordar cada uno de los buses alimentadores y articulados de Transmilenio. Todo ello deberá hacerse a la luz de la normatividad vigente y en aras de garantizar la calidad del servicio y la seguridad de los usuarios.

2.2. La orden de disponer del personal de Misión Bogotá, o de funcionarios de la entidad, para que en coordinación con la Policía Nacional, durante las horas pico, se ubiquen en las puertas de acceso a los vehículos, para garantizar que los mismos no se movilizan con sobrecupo.

La Sala considera que la medida descrita es conducente para atemperar la amenaza a los derechos colectivos invocados. De hecho, mientras se implementan los censores y las alarmas de peso en todos los vehículos del sistema, es lo razonable que personal de Misión Bogotá y Transmilenio S.A. colaboren para que durante las horas de mayor afluencia de pasajeros, los vehículos alimentadores y articulados de Transmilenio se transporten sin sobrecupo.

Lo anterior, debe hacerse en estricto cumplimiento de la función social que le asiste a cada una de las entidades públicas y privadas, para garantizar la seguridad de los usuarios del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo.

Sobre el particular, en sentencia C 645 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte Constitucional señaló:

“En efecto, según el artículo 333 de la Carta Política, la empresa, como base del desarrollo económico, tiene una función social que implica obligaciones. Ello quiere significar que la libertad económica, base de la libre empresa, se desenvuelve en términos del interés general. Las potestades derivadas del derecho a ejercer una actividad económica no son absolutas, pues deben consultar siempre los intereses públicos puestos en juego. Además, como por disposición del inciso primero de la misma norma, la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero se ejercen dentro de los límites del bien común; y como para su ejercicio nadie podrá exigir permisos previos ni

*requisitos, sin autorización de la ley, claro es suponer que el legislador es el único autorizado para imponer restricciones a la misma.*⁹²

Por lo anterior, se modificará el fallo apelado, y en su lugar se ordenará a Transmilenio S.A. ubicar personal de la empresa y de Misión Bogotá en las puertas de cada vagón de las estaciones que interconectan las diferentes zonas del sistema,⁹³ de las troncales donde es posible hacer trasbordo a vehículos alimentadores⁹⁴, de las estaciones en las que según el Informe Final de Asistencia Técnica para la Optimización Operacional de Transmilenio, realizado en diciembre de 2007 por el “Institute for Transportation & Development Policy”⁹⁵, y los artículos “*Transmilenio ampliará cinco estaciones en primer semestre de 2011*”, “*La apretada estación de Transmilenio de la calle 100*” y “*Proyectos buscarán mejorar la calidad del servicio en Transmilenio y hacerlo más ágil y seguro*”, publicados respectivamente el 9 de noviembre de 2010, en la página web del periódico EL ESPECTADOR, y el 10 de septiembre y 22 de noviembre de 2008, en la página web del periódico EL TIEMPO⁹⁶, se reporta mayor afluencia de pasajeros⁹⁷; y en cada uno de los Portales⁹⁸; para que eviten que se presente sobrecupo en los alimentadores y articulados de Transmilenio. Lo anterior se hará todos los días de 6:00 am a 8:30 am y de 5:00 pm a 7:30pm, durante el tiempo que sea necesario, de manera obligatoria mientras se implementan los sensores y alarmas de peso referidos, y en coordinación con la Policía Nacional, quien de conformidad con el artículo 218 Superior, es la encargada de asegurar que los habitantes convivan en paz.

También se modificará el fallo recurrido, en el sentido de ordenar a Transmilenio S.A., que determine y publique al público horarios fijos y precisos, en los que cada ruta deberá circular rigurosamente por las estaciones que se encuentran a su cargo, a fin de garantizar que los usuarios no se vean obligados a esperar tiempos de espera irrazonables, por falta de puntualidad de los servicios. Tales

⁹² Sentencia C 645 de 2002, Exp.: D-3888, Actores: Saúl Gonzalo Galindo Cárdenas y Otro, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

⁹³ Virrey, Escuela Militar, Calle 76, Héroes, Avenida Jiménez, y Ricaurte

⁹⁴ Avenida Cali, Banderas, General Santander, Calle 40 Sur, Molinos y Carrera 77

⁹⁵ Folios 1163 a 1213 Cuaderno 1

⁹⁶ Folios 1157 a 1161 Cuaderno 1

⁹⁷ Calle 100, Pepe Sierra, Calle 127, Prado, Calle 72, Campín, Calle 85, La Granja, Marly, Virrey, Museo del Oro, Calle 26, Calle 63 y Calle 45

⁹⁸ Portal del Norte, Portal Suba, Portal de la Calle 80, Portal Américas, Portal Sur, Portal Tunal y Portal Usme.

horarios deberán publicarse en cada una de las estaciones del sistema, por medios idóneos, para que la ciudadanía tenga conocimiento de los horarios en los que circularán los servicios.

Además, Transmilenio S.A. deberá implementar un plan de expansión y ensanche con su respectivo cronograma de ejecución que permita al sistema ensancharse sin problemas de seguridad y sobrecupo en los articulados y alimentadores, pues la problemática que ocupa la atención del presente fallo tiene origen, entre otras razones, en la creciente demanda del servicio público de transporte masivo y en la falta de planeación y proyección que se le ha dado al sistema.

2.3. La orden de realizar operativos diarios de control, durante las horas de mayor afluencia de pasajeros, a fin de verificar las condiciones de seguridad en las que se presta el servicio.

La Sala estima acertado ordenar a la Secretaría de Movilidad que realice operativos diarios de control, durante las horas de mayor afluencia de pasajeros, a fin de verificar las condiciones de seguridad en las que se presta el servicio, pues como autoridad única de transporte para la administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Bogotá, a dicha entidad le compete vigilar su eficaz y eficiente prestación.

Sin embargo, la Sala adicionará el fallo impugnado con una instancia interinstitucional de coordinación, que asegure la eficaz implementación de las ordenes impartidas en este fallo, integrada por un delegado de la Alcaldía Mayor de Bogotá, de la Personería Distrital, de la Secretaría de Movilidad, de la Policía Nacional, y de la Confederación Colombiana de Consumidores, quien deberá informar bimensualmente al Tribunal sobre las decisiones y acciones que se tomen y realicen al respecto.

3. Otras medidas para salvaguardar la seguridad de los usuarios

Aunado a lo anterior, la Sala ordenará al Alcalde Mayor de Bogotá, como primera autoridad de policía del Distrito Capital, que en coordinación con la Policía Nacional, establezca un plan de seguridad para el sistema Transmilenio, que permita precisar y acometer los actos vandálicos y delictivos que pululan en

el sistema de transporte masivo, entre otras razones, por el sobrecupo que se presenta en articulados y alimentadores.

Así mismo, se ordenará a Transmilenio S.A. instalar altavoces en todos los vehículos articulados y alimentadores del sistema, y utilizarlos para emitir mensajes de audio que exhorten a los pasajeros 1) a hacer efectiva la prelación que merecen las personas discapacitadas, mujeres embarazadas, niños y adultos mayores, pues siendo ellos parte de una población que se encuentra en estado de debilidad manifiesta, deben concentrarse todos los esfuerzos en garantizar la protección efectiva de sus derechos; y 2) a movilizarse dentro de los vehículos, de tal manera que no permanezcan aglutinados en las puertas, con el fin de evitar amontonamientos innecesarios que pongan en riesgo la evacuación de los vehículos en caso de una emergencia.

4. Reconocimiento del incentivo

No son atendibles los argumentos de Transmilenio S.A. y la Alcaldía Mayor de Bogotá, en cuanto consideran que el incentivo debía haberse reconocido únicamente al actor popular de la acción que primero se admitió, ya que respecto de las demás había operado el *“agotamiento de jurisdicción”*.

Por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 145 del C.C.A., el cual dispone que en todos los procesos contencioso administrativos procederá la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil, así como la acumulación de procesos a instancia de cualquiera de las partes o de oficio, en los casos establecidos por el mismo código.

Según lo dispone el artículo 157 del C. de P. C., es procedente la acumulación de procesos cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda y cuando el demandado sea el mismo y las excepciones propuestas se fundamenten en los mismos hechos, salvo que aquéllas tengan el carácter de previas. En desarrollo del primer supuesto, el artículo 82 *ibídem* dispone que ello podrá darse siempre que el juez sea competente para conocer de todas las pretensiones, que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo

que se propongan como principales y subsidiarias; y cuando todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento.

Al respecto, en sentencia de 27 de noviembre de 2003 (M.P. Camilo Arciniegas Andrade) ésta Sección dispuso:

“(...) Significa lo anterior que en la acción popular, por tratarse de un proceso especial, es viable la acumulación de procesos, siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos en el artículo 157 transcrito.

En el presente caso las dos acciones instauradas persiguen un mismo objeto: la recuperación del espacio público de la Avenida 19 con carrera 32, frente a los números 32-43 y 32-49 de esta ciudad, pretensiones que habrían podido acumularse en una misma demanda.

Igualmente se observa que en los dos procesos los demandados son los mismos (Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldía Local de Puente Aranda, Instituto de Desarrollo Urbano y Secretaría de Gobierno Distrital), solo que en el proceso 02-2351, se incluyó un demandado más: La Defensoría del Espacio Público.

Lo anterior lleva a concluir que se reúnen los requisitos exigidos por los artículos 157 y 159 del Código de Procedimiento Civil, pues existe identidad de causa y de objeto, lo que hace procedente decretar su acumulación (...).

En consecuencia, se revocará el auto apelado y en su lugar, se decretará la acumulación de los procesos.

Como quiera que el proceso 02-2351 se encuentra en período probatorio, mientras que el 03-0771 está pendiente de realizar la diligencia de pacto de cumplimiento, se suspenderá el primero, hasta tanto el segundo se encuentre en el mismo estado, para continuar su trámite conjuntamente.”⁹⁹

Por otro lado, sobre el rechazo de acciones populares con fundamento en el “agotamiento de jurisdicción”, la Sección Primera ha considerado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 472 de 1998, que la demanda sólo puede rechazarse cuando no reúne los requisitos de ley y no es subsanada oportunamente, de donde se sigue que es improcedente rechazarla con fundamento en que, si existe otro proceso con idéntico objeto y causa, se agota la jurisdicción.

En este sentido, mediante auto de 17 de junio de 2010 (M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), esta Sala estableció:

⁹⁹ Sentencia de 27 de noviembre de 2003, Rad.: 25000232500020030077101, Actora: Luz Dary Páez Bravo, M.P. Camilo Arciniegas Andrade.

“(...) para la Sala es claro que en el sub lite se dan dos de los presupuestos sustanciales para que proceda la acción popular, esto es, que se invoque como vulnerado o amenazado algún derecho o interés colectivo y que se señalen los hechos u omisiones que pueden estar causando tal situación, de donde se sigue que el juez debe desplegar la actividad procesal tendiente a verificar si se vulneran o amenazan o no los derechos invocados por la omisión aducida como motivo de la demanda y decidir sobre las pretensiones de la misma.

En ese sentido, estima la Sala que no era procedente rechazar de plano la demanda formulada por el actor, más aun si se tiene en cuenta que la Ley 472 de 1998 no contempló situaciones como las aducidas en el auto recurrido como constitutivas de motivo para rechazar in limine la demanda.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de dicha normativa, el juez inadmitirá la demanda que no cumpla con los requisitos señalados en la ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el termino de tres (3) días, y si no lo hiciera, deberá rechazarla.

Es decir, que la norma especial que regula las acciones populares no consagra causales de rechazo diferentes al incumplimiento de lo ordenado en el auto que inadmite.

Al revisar el expediente no se observa que ello sea precisamente lo que ocurrió en este asunto, en donde luego de admitirse la demanda y darse trámite al proceso, se dispuso anular la actuación y rechazar como consecuencia la demanda, con fundamento en que presuntamente existe otro proceso con el mismo objeto del presente con el que “se agota la jurisdicción”.

Lo anterior conduce a que el auto recurrido se revoque y en su lugar, se ordene al Tribunal remitir el expediente a los juzgados administrativos para que continúen con el trámite del proceso (...)¹⁰⁰

Ahora, no obstante que mediante la Ley 1425 de 2010 (29 de diciembre)¹⁰¹ fueron derogados los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, en el caso *sub examine* la ley posterior no es aplicable, pues es sabido que **a las situaciones reguladas en leyes procedimentales debe aplicárseles la ley vigente al momento de la interposición del recurso**, coligiéndose entonces que la regla general predominante es la de irretroactividad de la ley y que la excepción nace de la indicación expresa del legislador sobre retroactividad¹⁰².

Al respecto, el artículo 164 de la Ley 446 de 1998, establece que en los procesos iniciados ante la jurisdicción contencioso administrativa, **los recursos interpuestos**, la práctica de pruebas decretadas, los términos que hubieren

¹⁰⁰ Auto de 17 de junio de 2010, Rad.: 11001031500020050111600, Actora: Maria Oliva Nieva de Riveros, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

¹⁰¹ Publicado en el Diario Oficial 47.937 de 2010.

¹⁰² Sentencia de 30 de octubre de 2003, Rad.: 8500123310001999290901(17213), Actora: Construca S.A., M.P. María Elena Giraldo Gómez.

comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones y citaciones **que se estén surtiendo se registrarán por la ley vigente cuando se interpuso el recurso**, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principió a surtirse la notificación.

En un mismo sentido, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, dispone que las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y las diligencias que ya estuvieren iniciadas, se registrarán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”.

Sobre este último artículo, en sentencia C 200 de 2002 (M.P. Alvaro Tafur Galvis) la Corte Constitucional manifestó:

“En lo que se refiere a los términos que hubiesen empezado a correr, y las actuaciones y las diligencias que ya estuvieren iniciadas, la norma es clara en establecer que estas se registrarán por la ley vigente al tiempo de su iniciación (...).”¹⁰³

De otro lado, en sentencia C 619 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la misma Corporación dispuso:

“Sobre este tema la jurisprudencia de esta Corte, como también la de la H. Corte Suprema de Justicia y del H. Consejo de Estado, han expresado:

“El principio de la irretroactividad de la ley tiene plena aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano y ha sido desarrollado por una abundante jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia, del H. Consejo de Estado y de esta misma Corte Constitucional.

Una nueva ley, dispone tal principio fundamental para la seguridad jurídica en el Estado Social de Derecho, no puede regular las situaciones jurídicas del pasado que ya se han definido o consolidado, y que por tanto resultan incólumes en sus efectos jurídicos con la fuerza que les presta la ley bajo la cual se constituyeron.

(...)

De acuerdo con lo aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la

¹⁰³ Sentencia C 200 de 2002, Actor: Juan Pablo Anaya Santana, Exp.: D-3690, M.P. Alvaro Tafur Galvis

*ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior. (...)*¹⁰⁴

En consonancia con lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado, a través de sus diferentes Secciones, se ha pronunciado señalando el principio de irretroactividad de la ley, la cual rige hacia el futuro, y precisando que las normas procedimentales son de orden público y de aplicación inmediata, “*con la excepción prevista en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, respecto de los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas evento en el cual los procedimientos aplicables para hacer efectivas las normas sustanciales son las vigentes en la época en que estos se adelanten (...)*”¹⁰⁵

Reiterando esta jurisprudencia, la misma Sección Cuarta (M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié), en sentencia de 15 de marzo de 2002, se pronunció sobre el particular de la siguiente manera:

*“Otra es la situación respecto de las normas **procedimentales o instrumentales** que regulan trámites, términos, recursos y competencias y que tienen el carácter de orden público (art. 6º del C.P.C.), pues éstas son de aplicación inmediata y prevalecen sobre las anteriores a partir de su entrada en vigencia, con la excepción prevista en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, respecto de los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias para hacer efectivas las normas sustanciales son los vigentes en la época en que éstos se adelanten.”*¹⁰⁶

En el mismo sentido, esta Sección en sentencia de 19 de julio de 2007¹⁰⁷, y la Sala Plena de la Corporación en providencia de 7 de junio de 2005 del mismo Ponente, se pronunciaron al decidir, con base en idénticos fundamentos normativos, que era imperativo resolver todos los recursos extraordinarios de súplica que hubieren sido interpuestos antes de la entrada en vigencia de la Ley 954 de 2005, bajo los presupuestos consagrados en el artículo 194 del C.C.A.,

¹⁰⁴ Sentencia C 619 de 2001, Actor: Alvaro Pinilla Galvis, Exp.: Alvaro Pinilla Galvis, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹⁰⁵ Sentencia de 11 de septiembre de 1998, Rad.: 25000233100019980898201, Actor: B.P. Exploration Company Limited, M.P. Julio Enrique Correa

¹⁰⁶ Sentencia de 15 de marzo de 2002, Rad.: 76001232400019970398301, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié

¹⁰⁷ Sentencia de 19 de julio de 2007, Rad.: 63001233100020050156701, Actora: Olga Patricia Londoño, M.P. Camilo Arciniegas Andrade

es decir, cumpliendo los requisitos de forma y de oportunidad allí señalados; y que estos deberían decidirse en la forma consagrada en la ley vigente a la fecha de interposición del recurso, esto es, el artículo 194 del C.C.A., modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998.

De lo expuesto, concluye la Sala que procede reconocer el incentivo a los actores populares, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, toda vez que sus acciones fueron, sin lugar a dudas, determinantes para conseguir el amparo de los derechos colectivos invocados.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

1 ° **MODIFÍCASE** el numeral 2° de la sentencia apelada, en el siguiente sentido:

1. **ORDÉNASE** a Transmilenio S.A., que dentro de los doce (12) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, implemente e instale sensores y alarmas audibles de peso, en todos los buses alimentadores y articulados del sistema Transmilenio.
2. **ORDÉNASE** a Transmilenio S.A., que durante el tiempo que sea necesario y, de manera obligatoria, mientras implementa e instala los sensores y alarmas audibles de peso, ubique personal de la empresa y de Misión Bogotá en las puertas de cada vagón de las estaciones que interconectan las diferentes zonas del sistema,¹⁰⁸ de las troncales donde es posible hacer trasbordo a vehículos alimentadores¹⁰⁹, de las estaciones en las que según el Informe Final de Asistencia Técnica para la Optimización Operacional de Transmilenio, realizado en diciembre de 2007 por el “Institute for Transportation & Development Policy”, y los artículos “*Transmilenio ampliará cinco estaciones en primer semestre de 2011*”, “*La apretada estación de Transmilenio de la calle 100*” y

¹⁰⁸ Virrey, Escuela Militar, Calle 76, Héroes, Avenida Jiménez, y Ricaurte

¹⁰⁹ Avenida Cali, Banderas, General Santander, Calle 40 Sur, Molinos y Carrera 77

“Proyectos buscarán mejorar la calidad del servicio en Transmilenio y hacerlo más ágil y seguro”, publicados respectivamente el 9 de noviembre de 2010, en la página web del periódico EL ESPECTADOR, y el 10 de septiembre y 22 de noviembre de 2008, en la página web del periódico EL TIEMPO, se reporta mayor afluencia de pasajeros¹¹⁰; y en cada uno de los Portales¹¹¹; para que eviten que se presente sobrecupo en los alimentadores y articulados de Transmilenio. Lo anterior se hará todos los días de 6:00 am a 8:30 am y de 5:00 pm a 7:30pm, en coordinación con la Policía Nacional.

3. **ORDÉNASE** a Transmilenio S.A., que dentro de los once (11) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, determine y publique al público horarios fijos y precisos, en los que deberán llegar y salir rigurosamente los buses y articulados de cada ruta a las respectivas estaciones, a fin de garantizar que los usuarios no se vean obligados a esperar tiempos irrazonables, por no conocer tales horarios o por la falta de puntualidad en la prestación del servicio. Tales horarios deberán publicarse en cada una de las estaciones del sistema, por medios idóneos, para que la ciudadanía tenga conocimiento de los horarios de llegada y partida de los buses y articulados a las estaciones del sistema.

4. **ÍNSTASE** a la Secretaría de Movilidad, para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, realice los estudios técnicos pertinentes que le permitan establecer la capacidad y el número máximo de personas que puede abordar cada uno de los buses alimentadores y articulados de Transmilenio. Todo ello deberá hacerse a la luz de la normativa vigente, y en aras de garantizar la calidad del servicio y la seguridad de los usuarios.

Para tal efecto, la señalada entidad deberá adoptar todas las medidas presupuestales y de planeación que aseguren el cabal cumplimiento de lo ordenado en este fallo.

¹¹⁰ Calle 100, Pepe Sierra, Calle 127, Prado, Calle 72, Campín, Calle 85, La Granja, Marly, Virrey, Museo del Oro, Calle 26, Calle 63 y Calle 45

¹¹¹ Portal del Norte, Portal Suba, Portal de la Calle 80, Portal Américas, Portal Sur, Portal Tunal y Portal Usme.

4. **ORDÉNASE** a Transmilenio S.A., que dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, implemente y ponga en marcha un plan de expansión y ensanche con su respectivo cronograma de ejecución, que contrarreste la problemática de inseguridad y sobrecupo, en los buses articulados y alimentadores.

2° **ADICIÓNASE** el fallo impugnado con unos numerales 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10° y 11, así:

5° **ORDÉNASE** a la Alcaldesa del Distrito Capital y al Gerente de Transmilenio S.A., en coordinación con el Comandante de la Policía Metropolitana que en **forma inmediata** y, en todo caso, a más tardar, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la ejecutoria de este fallo, liderar la implementación, de manera permanente, de una campaña educativa, informativa y de capacitación a la ciudadanía en general, que la concientice sobre los deberes que tiene, como usuaria del sistema Transmilenio.

En particular, deberá hacerse énfasis en el estricto cumplimiento de los siguientes deberes: (i) observar conductas de respeto, consideración, corrección, buen trato y las que la solidaridad y la convivencia pacífica imponen; (ii) acatar y cumplir con el deber de ceder el turno en las filas de entrada y salida y las sillas a las personas discapacitadas, mujeres embarazadas, personas con niños en brazos, niños y ancianos; (iii) acatar el deber de observar las conductas y comportamientos que propendan por el ordenado, eficaz y seguro funcionamiento del sistema y que hagan efectivo el deber de solidaridad con quienes por su condición, más lo necesiten.

De igual modo, deberán implementarse por parte de la Policía Nacional operativos que sancionen eficazmente a los contraventores.

6°. **ORDÉNASE** a los usuarios del sistema Transmilenio cumplir con los siguientes deberes en **forma inmediata**: (i) observar las conductas y comportamientos propios de un trato considerado, amable y

respetuoso,(ii) las necesarias para el ordenado, eficaz y seguro funcionamiento del sistema, (iii) las que hagan efectivo el deber de solidaridad con quienes por su condición, más lo necesiten (iv) observar las conductas de respeto, consideración, corrección, buen trato y las que la solidaridad y la convivencia pacífica les imponen; y (v) ceder el turno en las colas y las sillas a las personas con niños en brazos, las mujeres embarazadas, los niños, los ancianos, los discapacitados y/o las personas que padecen algún tipo de incapacidad o limitación sensorial.

7°. **ORDÉNASE** al Gerente de Transmilenio S.A., **en forma inmediata** y, en todo caso, a más tardar dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, PUBLICAR la parte resolutive de esta sentencia en forma visiblemente destacada en todas las estaciones del sistema y en un diario de circulación nacional, de modo que los usuarios se informen sobre los deberes de conducta y de comportamiento que por esta sentencia se les imparte, y sobre las sanciones que acarrea su transgresión.

Así mismo, que dentro de un término no mayor un (1) mes (i) informe en por lo menos en un medio televisivo y en cada una de las estaciones del sistema mediante volantes, folletos u otro medio de información idóneo, sobre tales deberes de conducta y de comportamiento.

8°. **ORDÉNASE** a Transmilenio S.A., **en forma inmediata** y, en todo caso a más tardar que dentro de los (15) quince días hábiles siguientes a la ejecutoria de este fallo, adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar que las personas discapacitadas, o con alguna limitación sensorial o física, las mujeres embarazadas, las personas con niños en brazos, los niños y los ancianos tengan preferencia para abordar y salir en todas las puertas de los vehículos articulados y alimentadores del sistema, y a sillas destinadas en forma exclusiva a este grupo poblacional, de modo que puedan entrar y salir de los vehículos, por cualquiera de las entradas.

9°. **ORDÉNASE** a la Alcaldesa Mayor de Bogotá y al Gerente de Transmilenio S.A., que a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, en coordinación con el Comandante de la Policía Metropolitana, implementen un operativo de seguridad para el sistema Transmilenio, que permita contrarrestar y sancionar la inseguridad en el sistema de transporte masivo, que entre otras causas, propicia el sobrecupo que se presenta en articulados y alimentadores.

10°. **ORDÉNASE** a Transmilenio S.A., que dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de este fallo, instale altavoces en todos los vehículos articulados y alimentadores del sistema, y los utilice para emitir mensajes de audio que exhorten a los pasajeros (i) conferir prelación en las colas y en la entrada y la salida de los buses, así como las sillas a las personas con niños en brazos, las mujeres embarazadas, los niños, los ancianos, los discapacitados y/o las personas que padecen algún tipo de incapacidad o limitación sensorial, pues siendo ellos parte de una población que se encuentra en estado de debilidad manifiesta, deben concentrarse todos los esfuerzos en garantizar la protección efectiva de sus derechos; (ii) a movilizarse dentro de los vehículos, de tal manera que no permanezcan aglutinados en las puertas; (iii) observar una conducta conduciva al ordenado, solidario, eficaz y seguro funcionamiento del sistema; y (iv) a observar las conductas de respeto, consideración, corrección, buen trato y las que la solidaridad y la convivencia pacífica les imponen.

11°. **CONFÓRMASE** un Comité de Interinstitucional de Coordinación, que asegure la eficaz implementación de las ordenes impartidas en este fallo, integrado por la Alcaldesa Mayor de Bogotá, el Personero Distrital, el Secretario de Movilidad, el Comandante de la Policía Metropolitana, el Gerente de Transmilenio y de la Confederación Colombiana de Consumidores, quien deberá informar públicamente y de manera periódica a la ciudadanía, sobre el cumplimiento de las medidas adoptadas para cumplir estrictamente las órdenes impartidas en este

fallo.

3° **CONFÍRMASE** en todo lo demás la sentencia impugnada.

4° En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Ausente con Excusa

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO