

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Bogotá D.C. Agosto de 2014

Dr. CÉSAR AUGUSTO RICO MAYORGA,
Subsecretario de Despacho Comisión Segunda Permanente de Gobierno

ASUNTO: Ponencia para primer debate del proyecto de acuerdo No. 236 de 2014 “Por el cual se transforma la Empresa Transmilenio S.A. en la Empresa Gestora del Transporte Integrado de Bogotá S.A., se crean sus filiales y se dictan otras disposiciones” Autoría del Señor Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro Urrego.

En atención a la designación efectuada por el Presidente de la Corporación, según sorteo efectuado el pasado 8 de Agosto y, dentro del término legal previsto, me permito rendir ponencia para primer debate al proyecto de Acuerdo No. 236 de 2014 “Por el cual se transforma la Empresa Transmilenio S.A. en la Empresa Gestora del Transporte Integrado de Bogotá S.A., se crean sus filiales y se dictan otras disposiciones” en los siguientes términos:

1. OBJETIVO DEL PROYECTO DE ACUERDO



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

La iniciativa en estudio tiene como objetivo principal, la transformación de la actual empresa TRANSMILENIO SA en la Empresa Gestora del Transporte Integrado de Bogotá.

De la misma manera, se busca con este proyecto de acuerdo, la creación de unas filiales, las cuales se encargarán del manejo de la operación del metro de la ciudad, así como de los demás modos asociados a ello.

Finalmente, la transformación de TRANSMILENIO SA, dará como resultado que el sistema TransMilenio, sea operado en conjunto con los sistemas de transporte masivo de buses de la ciudad, por una nueva empresa denominada Empresa de Buses de Bogotá

2. SOPORTE JURÍDICO DEL PROYECTO DE ACUERDO

El proyecto de acuerdo que presenta la administración, de manera tangencial demuestra su acople con las normas Nacionales y Distritales, sin embargo, no presenta en aparte especial, aquellas normas que soportan la necesidad de su incorporación al sistema normativo, por lo cual, se procede a señalar aquellas que a parecer y comprender nuestro, son necesarias para adelantar el análisis en esta ponencia:

LEY 310 DE 1996 “Por medio del cual se modifica la Ley 86 de 1989”.

Artículo 1º.- El área de influencia de un Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, estará comprendida por las áreas urbanas,



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

suburbanas y por los municipios a los cuales el sistema sirve de interconexión directa o indirecta.

Artículo 2º.- La Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que se constituyan una sociedad por acciones que será la titular de este tipo de sistema de transporte, en caso de hacerse un aporte de capital.
2. Que el proyecto respectivo tenga concepto previo del CONPES mediante un estudio de factibilidad y rentabilidad, técnico-económico, socio-ambiental y físico-espacial, que defina claramente tanto la estrategia como el Sistema Integral de Transporte Masivo propuesto, así como el cronograma y los organismos de ejecución.
3. Que el Plan Integral de Transporte Masivo propuesto, sea coherente con el respectivo Plan Integral de Desarrollo Urbano, según lo dispuesto en la Ley 9 de 1989, o normas que lo modifiquen o sustituyan.
4. Que el proyecto propuesto esté debidamente registrado en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional y cumpla los requisitos establecidos por el Decreto 841 de 1990 y demás disposiciones vigentes sobre la materia.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTA, D.C.

5. Que este formalmente constituida una autoridad Única de Transporte para la administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros propuesto.

6. Que el proyecto del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros este incluido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 3º.- La Nación solamente podrá otorgar su garantía a los créditos externos que se contraten para los proyectos de los Sistemas de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, cuando se hayan pignorado a su favor rentas en cuantías suficientes que cubran el pago de la participación de las entidades territoriales.

Artículo 4º.- Cuando las rentas propias de las entidades territoriales y la sobretasa a los combustibles, no sean suficientes para cubrir la pignoración de los recursos previstos en el artículo anterior, quedan facultadas para:

1. Aumentar hasta un 20% las tarifas de operación y las tarifas de los gravámenes de su competencia.

2. Crear nuevos gravámenes sobre derechos de tránsito en ciertas áreas restringidas o congestionadas, cobro de peajes y cobros especiales para lotes de parqueo.

3. Celebrar contratos de concesión para la construcción, mantenimiento, operación y administración total o parcial de sistemas de transporte masivo, bajo el control



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

de la entidad concedente y demás disposiciones establecidas por la Ley 80 de 1993.

Parágrafo 1º.- Los incrementos y eventos a que se refieren los numerales del presente artículo se destinarán exclusivamente a la financiación de Sistemas de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros y se cobrarán a partir del 1 de enero del año siguiente a aquel en que se perfeccione el contrato para su desarrollo.

Parágrafo 2º.- En el evento que resulte necesario acudir a la financiación parcial mediante el sistema de contribución por valorización, los estudios, recaudo y administración en general lo realizará la entidad especializada en el tema del respectivo municipio o del municipio núcleo o metrópoli, mediante convenio interadministrativo con la empresa o entidad que adelante el sistema masivo de transporte.

Artículo 6º.- Ferrovías podrá aportar los corredores férreos de su propiedad para que formen parte del Sistema de Transporte Masivo. El valor comercial de dichos corredores hará parte de los aportes de las entidades descentralizadas, a los cuales se les refiere el artículo 2 de la presente Ley.

Ferrovías hará los estudios necesarios para determinar la posibilidad de entregar en concesión las líneas férreas que de Zipaquirá, Facatativá y Soacha ingresan al Centro de Bogotá.

ACUERDO 04 DE 1999 “Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor en representación del Distrito Capital para participar, conjuntamente con otras



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

entidades del orden Distrital, en la Constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 1º.- Nombre y Naturaleza Jurídica. Autorízase 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. TRANSMILENIO S.A. tendrá personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio.

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.

Artículo 3º.- Funciones. En desarrollo de su objeto, corresponde a TRANSMILENIO S.A. ejercer las siguientes funciones:

Gestionar, organizar y planear el servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, en la modalidad indicada en el artículo anterior.

Aplicar las políticas, las tarifas y adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias para asegurar la prestación del servicio a su cargo, de conformidad con los parámetros señalados por la autoridad competente.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Garantizar que los equipos usados para la prestación del servicio incorporen tecnología de punta, teniendo en cuenta especialmente el uso de combustibles que generen el mínimo impacto ambiental.

Celebrar los contratos necesarios para la prestación del servicio de transporte masivo, ponderando entre otros factores la experiencia local en la prestación del servicio de transporte público colectivo.

Aportar o suscribir acciones en sociedades que tengan por objeto la prestación de los mismos servicios o la realización de actividades conexas o complementarias. Así mismo, podrá asociarse, conformar consorcios y formar uniones temporales con otras unidades públicas o privadas para desarrollar tales actividades.

TRANSMILENIO S.A. no podrá ser operador ni socio del transporte masivo terrestre urbano automotor por si mismo o por interpuesta persona, ya que la operación del sistema estará contratada con empresas privadas.

TRANSMILENIO S.A. será responsable de la prestación del servicio cuando se declare desierto un proceso de selección o cuando se suspendan o terminen anticipadamente los contratos o se declare la caducidad de los contratos con los operadores privados por las causas previstas en la ley o los contratos.

Colaborar con la Secretaría de Tránsito y Transporte y demás autoridades competentes para garantizar la prestación del servicio.

Darse su propio reglamento, y

Las demás que le sean asignadas por las normas legales, sus estatutos o las autoridades competentes.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Artículo 4º.- Patrimonio. El patrimonio de TRANSMILENIO S.A., estará integrado por su capital social, por los derechos reales y personales de la entidad, los que le sean transferidos, las partidas que se le asignen y los recursos provenientes del desarrollo de su actividad y del giro ordinario de sus negocios.

Parágrafo 1º.- TRANSMILENIO S.A. garantizará la adecuada administración de los recursos provenientes de la prestación del servicio público masivo de transporte y demás ingresos que reciba, utilizando mecanismos financieros idóneos, con el fin de permitir la adecuada operación y la adquisición y reposición de los equipos por parte de los operadores con quienes celebre los respectivos contratos.

Parágrafo 2º.- El monto de los ingresos de TRANSMILENIO S.A. que corresponda a las obligaciones contractuales adquiridas con los operadores no será capitalizable. La Empresa diseñará mecanismos de administración de éstos recursos que aseguren su manejo eficiente y transparente, que permita el pago oportuno de los compromisos adquiridos con los operadores.

Artículo 5º.- Dirección y Administración. La Dirección y Administración de TRANSMILENIO S.A. estarán a cargo de una Junta Directiva y un Gerente. Los demás cargos de dirección y administración, su período y funciones serán las que se señalen en los estatutos. La Junta Directiva estará integrada por el Alcalde Mayor o su delegado quien la presidirá y cuatro (4) Miembros designados de conformidad con los estatutos.

Artículo 6º.- Duración. TRANSMILENIO S.A. tendrá una duración de 100 años contados a partir de la fecha de constitución de la empresa.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Artículo 7º.- Fondo Cuenta. Autorízase al Alcalde Mayor para que dentro de los seis meses siguientes a la publicación del presente Acuerdo y de conformidad con las normas vigentes, constituya, reglamente y destine los recursos necesarios para la creación de un fondo cuenta sin personería jurídica, de reorganización del transporte colectivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital, el cual podrá adquirir parque automotor de los prestadores del servicio colectivo, incluso los que sean desplazados por las troncales de TRANSMILENIO S.A. y los que deban salir o hayan salido del servicio, para evitar su reposición de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, antes de que TRANSMILENIO S.A. entre en operación y facilitar la vinculación de los propietarios o de los conductores del transporte colectivo a las empresas operadoras del transporte masivo, hacer la dotación de paraderos, señalización y en general todas las actividades e intervenciones relacionadas con la reorganización y adecuación de la oferta de transporte colectivo, que facilite la prestación u operación de TRANSMILENIO S.A.

Decreto 469 del 23 de Diciembre de 2003 "Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial –POT", artículo 126 y Decreto 190 de 2004 "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003" artículo 164, los cuales determinan que los componentes del sistema de movilidad, subsistema de transporte son:

Plan de Ordenamiento Territorial: "Red de Transporte Masivo Metro.

- a. Red de corredores troncales de buses y sus rutas alimentadoras.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- b. Red de transporte público colectivo.
- c. Tren de cercanías.
- d. Transporte individual público y privado.
- e. Red de estacionamientos públicos en vía y fuera de vía de propiedad pública, privada o mixta.
- f. Terminales de pasajeros de transporte urbano e interurbano.
- g. Terminales de carga.
- h. Aeropuertos El Dorado y Guaymaral.”

Plan Maestro de Movilidad:

Artículo 3 Definiciones. Para los solos efectos del presente Decreto, se entenderán así los siguientes términos:

...

Transporte masivo: Constituido por las líneas de metro, troncales de buses y líneas de tranvía y sus respectivas rutas alimentadoras. En la periferia de la ciudad se deberá integrar con el tren de cercanías.

...

Artículo 59 Del *Tren de Cercanías*. El Tren de Cercanías deberá articularse con el Sistema Integrado de Transporte Público, arribando hasta los complejos de



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

integración modal periféricos. La red ferroviaria dentro del perímetro urbano podrá ser adecuada para tranvías.

Artículo 60 De la *Red Férrea de Propiedad de La Nación*. A través de instancias de coordinación interinstitucional con La Nación y el Departamento, se concertará la modificación de los trazados de la red férrea para evitar los cruces a nivel con la red vial Distrital, con el fin de reubicar la red férrea a lo largo de la Avenida Longitudinal de Occidente para el servicio a los centros logísticos.

Artículo 61 Del *Metro*. Cuando las condiciones de movilidad de la ciudad lo exijan, la administración distrital adoptará el Metro, y adelantará los estudios pertinentes de factibilidad como componente del Sistema de Transporte Público Integrado.

Artículo 62 De los proyectos en *Ferrocarril, Tren de Cercanías y Metro*. Adóptense de manera general los siguientes:

*Estudios de factibilidad jurídica, técnica y financiera para la utilización de la actual infraestructura ferroviaria para la complementación del sistema de transporte mediante un sistema de tranvías.

*Estudios de factibilidad jurídica, técnica y financiera para el ferrocarril de carga sobre el alineamiento de la avenida Longitudinal de Occidente.

Acuerdo 257 de 2006, en su artículo 32 configura el sistema de coordinación de la Administración del Distrito Capital, el cual se define como “el conjunto de



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

políticas, estrategias, instancias y mecanismos que permiten articular la gestión de los organismos y entidades distritales, de manera que se garantice la efectividad y materialización de los derechos humanos, individuales y colectivos, y el adecuado y oportuno suministro de los bienes y la prestación de los servicios a sus habitantes”.

El artículo 33 del mismo acuerdo, especifica por su parte, cuáles son las instancias del sistema de coordinación de la Administración Distrital, al referirse a las siguientes:

- Consejo de Gobierno Distrital
- Consejo Distrital de Seguridad
- Consejos Superiores de la Administración Distrital
- Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo
- Comités Intersectoriales
- Consejos Consultivos
- Consejos Locales de Gobierno

A los efectos que nos ocupan, entre las anteriores instancias, cabe destacar el Consejo de Gobierno Distrital y los comités sectoriales de desarrollo administrativo. El primero viene definido en el artículo 34 del Acuerdo 257 de 2006, como la máxima instancia de formulación de políticas, conformada por el Alcalde, los secretarios de despacho y los demás servidores públicos que convoque el Alcalde.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

A los comités sectoriales de desarrollo administrativo se refiere, por otra parte, el artículo 37 del acuerdo citado. Así, dicho precepto dispone que “en cada sector administrativo de coordinación funcionará un comité sectorial de desarrollo administrativo cuyo objeto será la articulación para la formulación de las políticas y estrategias del sector, así como el seguimiento a la ejecución de las políticas sectoriales y de desarrollo administrativo”.

Los sectores administrativos de coordinación vienen a su vez definidos en el artículo 36 del Acuerdo 257 de 2006, que señala como objeto de los mismos “la coordinación y articulación de las grandes áreas especializadas de la gestión distrital, cuya instancia son los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo”. Se conforman por las secretarías y los departamentos administrativos y por las entidades del sector descentralizado adscritas o vinculadas a una Secretaría.

El artículo 45 del Acuerdo citado conforma el Sector de Desarrollo Administrativo de Movilidad, y en sus artículos 104 y 107 establece, respectivamente:

“El Sector Movilidad tiene la misión de garantizar la planeación, gestión, ordenamiento, desarrollo armónico y sostenible de la ciudad en los aspectos de tránsito, transporte, seguridad e infraestructura vial y de transporte”



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

“El Sector Movilidad está integrado por la Secretaría Distrital de Movilidad cabeza del Sector y las siguientes entidades:

- a. Entidades Adscritas
 - Establecimiento público: Instituto de Desarrollo Urbano - IDU.
 - Establecimiento público: Fondo de Educación y Seguridad Vial - FONDATT
 - Unidad Administrativa Especial: Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial.
- b. Entidades Vinculadas
 - Sociedad pública: Empresa de Transporte del Tercer Milenio -Transmilenio S.A.
 - Sociedad de Economía Mixta: Terminal de Transporte S.A.”

La Secretaría Distrital de Movilidad como cabeza del sector movilidad y autoridad de transporte del SITP, es la encargada de coordinar la presentación de los actos administrativos que deban suscribirse relacionados con el sector, así como liderar todas las acciones necesarias para garantizar el adecuado funcionamiento del Sistema Integrado de Transporte Público en la ciudad, entre las cuales se encuentra el rediseño institucional del sector.

Otra norma a tener en cuenta en el desarrollo de este proyecto de acuerdo es la Ley 819 de 2003, que trata acerca del impacto financiero de las normas que se emiten en la corporación, sin embargo, esta norma será estudiada en el acápite pertinente de Impacto Fiscal, más adelante.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

3. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE LA CIUDAD

Frente a la competencia con que cuenta el Concejo de la Ciudad para la expedición de las normas comprendidas en este proyecto, la administración como autora del proyecto, fue amplia en citarlas, razón por la cual, al encontrarnos de acuerdo con que es esta la normatividad de soporte, será citada directamente desde la fuente del proyecto en estudio, así:

Corresponde a los Concejos pronunciarse sobre las modificaciones a la estructura organizacional de las entidades de los distritos y municipios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 313 de la Constitución Política, que señala:

“Artículo 313º.- Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde,



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
 8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
 10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.”

Además para el caso específico de Bogotá, el artículo 322 de la Constitución Política de Colombia establece que como Distrito Capital tendrá un régimen especial y corresponderá a sus autoridades garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

En Desarrollo de este mandato constitucional, se expidió el Decreto 1421 de 1993, en el cual se establecen las siguientes disposiciones, con en relación a las competencias de dichas autoridades distritales, frente al tema que nos ocupa:

ARTICULO 12. ATRIBUCIONES. Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y la ley:

1. Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

2. Adoptar el Plan General de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas. El plan de inversiones, que hace parte del Plan General de Desarrollo, contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos y la determinación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

3. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos.

4. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

5. Adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Con tal fin, dictará las normas que demanden los procesos de urbanización y parcelación, la construcción de vías y el equipamiento urbano. (...)

8. Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos.

9. Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

10. Dictar las normas que garanticen la descentralización, la desconcentración y la participación y veeduría ciudadanas.

11. Revestir pro tempore al alcalde mayor de precisas facultades para el ejercicio de funciones que corresponden al Concejo. El alcalde le informará sobre el uso que haga de las facultades al término de su vencimiento. (...)

19. Dictar normas de tránsito y transporte.

20. Crear los empleos necesarios para su funcionamiento.

21. Expedir las normas que autorice la ley para regular las relaciones del Distrito con sus servidores, especialmente las de Carrera Administrativa. (...)

“ARTÍCULO.- 13. Iniciativa. (...) Sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos a que se refieren los ordinales 2o., 3o., 4o., 5o., 8o., 9o., 14, 16, 17 y 21 del artículo anterior. Igualmente, sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde los acuerdos que decreten inversiones, ordenen servicios a cargo del Distrito, autoricen enajenar sus bienes y dispongan exenciones tributarias o cedan sus rentas. El Concejo podrá introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Alcalde.”

...

ARTICULO 55. CREACION DE ENTIDADES. Corresponde al Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, crear, suprimir y fusionar secretarías y departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos y asignarles sus funciones básicas. También le corresponde autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. La



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

constitución de entidades de carácter asociativo en los sectores de las telecomunicaciones y la ciencia y la tecnología se regirá por la Ley 37 de 1993, el Decreto 393 de 1991 y las demás disposiciones legales pertinentes.

En ejercicio de la atribución conferida en el artículo 38, ordinal 6o., el alcalde mayor distribuirá los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas, con el propósito de asegurar la vigencia de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativas. Con tal fin podrá crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central, sin generar con ello nuevas obligaciones presupuestales. Esta última atribución, en el caso de las entidades descentralizadas, la ejercerán sus respectivas juntas directivas.”

De conformidad con la normativa expuesta, el Concejo de Bogotá es competente para autorizar la creación de entidades del sector descentralizado, específicamente empresas industriales y comerciales del Estado, a iniciativa del Alcalde Mayor.

Definidas entonces las competencias, se procederá a analizar la naturaleza jurídica de las nuevas empresas cuya creación se propone y a describir los aspectos normativos y de conveniencia propios de la forma social que se plantea.

4. CONSIDERACIONES PARA LA PONENCIA

Para el estudio de este proyecto de acuerdo, se acudió a la fuente principal, a la administración, para que explicara las razones por las cuales presenta este



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

proyecto al Concejo, las cuales procedió a explicar de manera amplia, luego de lo cual se procedió a explorar aquellos modelos de sistemas de transporte que funcionan en otros países y que permiten tener una idea inicial de cuáles serían las características adecuadas que debería tener este proyecto para su posterior estudio y aprobación.

En ese proceso encontramos como a partir de lo construido a nivel local con la constitución de TRANSMILENIO SA, se da inicio a una serie de experiencias en materia de movilidad que incluso se han convertido en referentes para otros sistemas de transporte en diferentes partes del mundo, por lo cual se evidenció la importancia de la marca que se creó y de las implicaciones que tiene el fortalecer su actuar o el brindarle una actividad diferente a la que tiene en la actualidad, punto sobre el cual nos referiremos más adelante.

Así mismo, al explorar la normatividad existente sobre la materia y la propuesta presentada, encontramos que ésta puede ser objeto de algunos ajustes que permitan mejor su implementación y puesta en marcha en el distrito, convirtiendo el modelo, así como funcionó con TRANSMILENIO, en un referente para otros sistemas de movilidad.

Es en estos ejes en los que enmarcaremos la presentación de esta ponencia, intentando adecuarla a las necesidades de la ciudad y acorde con la organización administrativa vigente.

IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO PARA LA CIUDAD DE BOGOTÁ.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

El Plan de Desarrollo Distrital presentado por esta administración, se propone en uno de sus artículos, “Presentar al Concejo de Bogotá, en un término no mayor a 1 modelo de gestión y administración del SITP del que hace parte el modo férreo. Mientras se expide el acuerdo a que se refiere este párrafo, se autoriza a la empresa Transmilenio SA para diseñar y gestionar el proyecto de implantación del SITP y el modo férreo en la ciudad y la región, en todas sus fases y modalidades.

Si bien este artículo da el pie de entrada para que se dé la estructuración administrativa del sistema, la idea de integrar y organizar el transporte público colectivo e individual de la ciudad en cualquiera de sus modalidades, no es una idea nueva para la ciudad, es una idea que lleva en la mente de por lo menos las últimas seis o quizá siete administraciones, ello a la par con el crecimiento y expansión de la necesidad, hecho primario que hizo evidente la necesidad de generar un modelo que respondiera a las necesidades de transporte de los Bogotanos.

Sin embargo, al momento de iniciar con los proyectos de transporte masivo para la ciudad, este se hizo atacando varios frentes de manera aislada, teniendo por un lado los estudios para un metro para la ciudad, por otro, la construcción de un modelo de transporte masivo a nivel que ahora conocemos como Transmilenio, que surgió como respuesta al caos existente con los buses de transporte público que transitaban sobre el corredor de la avenida Caracas, por lo que para ello se dio una “innovación” en el modo de transporte, acompañada de la construcción de las fases I y II actualmente circulantes, con un plan a largo plazo para “Unificar” la prestación del servicio público colectivo, con la actualización de los Buses que prestan el servicio, más la articulación de las rutas y demás; soluciones que al no encontrarse articuladas ni tener un “Doliente” de carácter administrativo que se



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

encargara de la gestión unificada de todos estos sistemas, generó que al día de hoy en gran parte, estos esfuerzos no tengan resultados tan buenos como se pensaron en un comienzo, e incluso estén actualmente presentando déficit financieros para los operadores e incluso para el mismo Distrito, al tener que intervenir económicamente para lograr el sostenimiento del sistema.

Al momento de crear jurídicamente a TRANSMILENIO SA, se hace como respuesta a una necesidad de organizar el transporte, pero sólo se hace a partir de la cobertura de un frente del problema, por lo que con el tiempo, dadas sus características de ente administrativo del sistema de transporte público, se le asignan funciones que no le corresponden y con las que no puede hacerse, dado que carece de la capacidad administrativa y de conocimiento que le permita avanzar en la integración completa del sistema, además de que como simple operador de uno de los componentes del sistema, en su creación se le limitaron una serie de características que le impiden acudir a solucionar de manera eficiente los diferentes retos que se presentan al momento de llevar a la realidad la integración de los diferentes modos, así como la implementación de los nuevos que se propone la ciudad incluir en el futuro de mediano plazo.

Ahora, cuando es clara la necesidad de tener un ente “Gestor” del sistema, una cabeza administrativa con capacidad de acción y decisión sobre los diferentes componentes del transporte de la ciudad, la administración presenta una propuesta en donde se hace un “hibrido” entre una nueva empresa gestora y unos sub componentes que en realidad no presentan en si el gran cambio que se anuncia, aunque si genera una propuesta de modelo “Sombrilla” para estructurar la integración del sistema, la cual, a partir de unos comentarios y sugerencias que



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

se realizan en este documento, pueden llegar a tomar una mejor forma y ser más asequibles para la ciudad, generando mejores resultados en el largo plazo.

PUNTOS CENTRALES PARA LA PONENCIA

Consideraciones sobre la base normativa:

Frente a la ley 310 de 1996 y 336 de 1996.

Con ocasión de los requisitos a que hace referencia esta norma para la consecución y organización de los recursos asignados a la implementación del modelo de Transporte Masivo Integrado para la ciudad de Bogotá, así como la ley 336 de 1996 le asignó al Ministerio de Transporte y a la Dirección Nacional de Planeación, la competencia para evaluar y conceptuar sobre el estudio de prefactibilidad, factibilidad y rentabilidad técnico y físico espacial, que defina el sistema integral de transporte masivo, el proyecto definitivo, su presupuesto y programa final de ejecución, así como la elaboración por el Ministerio de Transporte del Registro en el Banco de Proyectos de Inversión de los Sistemas de Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros y la constitución de la Autoridad Unica de Transporte para la administración del sistema (art. 85).

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social” 1995-1998, expedido mediante ley 188 de 1995, incluyó dentro de los Programas y Subprogramas que el Gobierno esperaba ejecutar en la vigencia del Plan Nacional de Inversiones (art. 20), el mejoramiento de la infraestructura vial urbana, particularmente la optimización de los sistemas de transporte masivo de Bogotá y Cali, el desarrollo de la accesibilidad al transporte para los discapacitados, así como el impulso a la



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

utilización de combustibles alternos en los vehículos de transporte público de pasajeros (4.4.6 Transporte Urbano).

De manera inequívoca estableció, mediante el instrumento de la planeación, la orientación de la gestión administrativa y presupuestal de la Nación al prever en el acápite correspondiente a los Proyectos de Inversión¹, particularmente sobre el Sistema de Transporte Masivo para Bogotá, lo siguiente en el artículo 28:

“El Gobierno Nacional realizará las reservas presupuestales necesarias y dispondrá de los cupos de endeudamiento internos y externos suficientes tanto para el Gobierno Nacional como para la Administración Distrital, que permitan la contratación del Metro de Bogotá antes del 20 de junio de 1997, sujetándose a los topes máximos de participación en la financiación del proyecto que fija la ley.

Así mismo, el Gobierno Nacional presentará al Congreso simultáneamente con el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 1997, el “Plan de Financiamiento preliminar para la construcción del Metro de Bogotá”, en el cual se especificarán las fuentes de financiación previstas para asegurar los aportes del Gobierno Nacional al proyecto de construcción del Metro de Bogotá, y se precisará el monto anual de dichos aportes durante los años de duración de la obra conforme a la participación del Gobierno Nacional dispuesta por la Ley.

¹ El artículo 341 de la Constitución dispone que el Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Al tiempo con la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 1998, el Gobierno Nacional presentará al Congreso el “Plan de Financiamiento definitivo para la construcción del Metro de Bogotá”.

Previo reconocimiento de la necesidad de adelantar acciones conjuntas en los aspectos de infraestructura, institucional y de política sectorial para implantar el Sistema Integrado de Transporte Masivo en Bogotá, financiado 70% por la Nación y 30% por el Distrito, con un costo base estimado de US \$2.721.730.000 (en dólares de 1997) y poniendo de presente su incorporación al Plan Nacional de Desarrollo (ley 188 de 1995) y al Plan de Desarrollo Distrital (decreto 295 de 1995), la Nación y el Distrito celebraron el 12 de febrero de 1998 un acuerdo con el objeto de “definir los mecanismos y procedimientos de colaboración de las partes para el desarrollo del Sistema Integrado de Transporte Masivo en su primera etapa y definir las obligaciones de hacer de la Nación y el Distrito, dentro de sus respectivas competencias y de conformidad con las disposiciones legales pertinentes, con el objeto de desarrollar el proyecto que le permita al Distrito, con la colaboración de la Nación, contar con un servicio integrado de transporte masivo”. (Cláusula 1ª).

El alcance del proyecto comprende los siguientes aspectos, según la cláusula 2ª:

1. Diseño, construcción y puesta en funcionamiento de la Primera Línea del Metro- PLM,
2. La plataforma urbana allí descrita y,
3. Reestructuración de las rutas de buses alimentadores, de modo que se conviertan en un enlace entre las estaciones del metro (puntos alimentadores) y los barrios periféricos.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Conforme con la Cláusula 3a la Nación se comprometió, además de contratar los estudios requeridos para la estructuración del proyecto, llevar a cabo la validación de los costos y la demanda proyectada del SITM y la selección de la estructura de participación privada, la elaboración del modelo financiero, la elaboración de los pliegos de licitación y contrato y la asesoría durante el proceso de contratación, a “presentar el proyecto ante el CONPES para cumplir lo dispuesto en la ley 310 de 1996, estableciendo la participación de la NACIÓN en un monto equivalente al 70% del servicio de la deuda del mismo”. Una vez aprobado el proyecto por el CONPES y obtenidos los resultados de su estructuración financiera, adelantar las acciones requeridas y gestionar la obtención de las autorizaciones presupuestales, incluyendo la aprobación del CONFIS para comprometer vigencias futuras, la autorización para contratar operaciones de crédito público u otras autorizaciones, que aseguren la participación de la NACIÓN en el proyecto.

Dentro de los veinte días calendario, siguientes a la obtención de las autorizaciones presupuestales referidas, la NACIÓN se obligó a concurrir con el DISTRITO a la suscripción de un acuerdo sobre los montos, forma y oportunidad en la cual se entregarán los aportes o se cofinanciará el proyecto.

Igualmente, la Nación se comprometió a otorgar en forma ágil y eficiente los conceptos y aprobaciones que determinan las normas legales y lograr la pronta inscripción del proyecto en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional – BPIN – por medio del Ministerio de Transporte, una vez reciba la información necesaria por parte del Distrito.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, en sesión del 28 de abril de 1998, dio su aprobación al Documento 2999, contentivo de los términos de financiación de la Nación en el Proyecto del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte de Pasajeros para la ciudad de Bogotá, con base en los estudios de factibilidad y rentabilidad adelantados por la Nación y el Distrito y análisis complementarios hechos por el grupo interinstitucional conformado para tal fin.

El proyecto de inversión, presentado en el documento para consideración y apoyo de la Nación, comprende la construcción de la PLM a un costo de US\$ 3.041.3 millones de dólares de 1998: US\$ 1.604.7 corresponden a la primera etapa y US\$ 1.436.6 millones a la segunda etapa (IV.A), así como las acciones de mejoramiento de transporte e infraestructura urbana necesarias para su integración con el sistema de transporte público de la ciudad (III), también denominado componente flexible del SITM, con un valor estimado de US\$ 236.8 millones de 1998 (IV. B.).

Según el capítulo XII - Participación de la Nación (A)-, sus aportes serán el 70% del costo del proyecto, estimados en US \$ 2.294.6 (millones de dólares de 1998), de los cuales US \$ 2.128.9 millones serán para la construcción de la PLM y US \$ 165.7 millones para las obras de mejoramiento de infraestructura urbana.

La Nación y el Distrito suscribieron el 24 de junio de 1998 un convenio con el objeto de definir los montos, forma y oportunidad en la cual las partes entregarán los aportes para financiar conjuntamente la construcción de la PLM, de manera consistente con el Documento CONPES. Los aportes de la Nación se aplicarán a la financiación del diseño definitivo, construcción, suministro, instalación, supervisión y puesta en marcha de la PLM, incluyendo todos sus costos, tales



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

como impuestos, aranceles, seguros, costos financieros, gastos de importación, transporte, adecuaciones viales y de redes de servicios públicos, acciones de mitigación de impacto ambiental, contingencias, gerencia del proyecto, interventoría, ensayos y capacitación, entre otros, excluidas las contingencias que puedan presentarse durante la etapa de operación del SITM y las que en un futuro no sean legalmente posibles.

En cuanto a la Estructuración Financiera, Técnica y Legal de la PLM, “las partes acuerdan adelantar las acciones necesarias para la estructuración financiera, técnica y legal de la PLM, de acuerdo con los lineamientos que establece el documento CONPES, en colaboración y coordinación con la firma asesora en banca de inversión que la Nación contratará para el efecto. Los montos de los aportes de la Nación y el Distrito Capital para la financiación de la PLM, se ajustarán de acuerdo con la estructura financiera, técnica y legal definitiva de la PLM”.

“La Nación, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se obliga a dar como aporte a la PLM el equivalente al 70% del servicio de la deuda, de acuerdo con las vigencias futuras aprobadas mediante Oficio No. 2765 de 24 de junio de 1998 del Director General de Presupuesto Nacional de acuerdo con la delegación del CONFIS...”.

En oficio 2765 de 24 de junio de 1998 del Director de Presupuesto se comunicó a la Secretaría Administrativa del Ministerio de Hacienda la aprobación de cupo para la asunción de obligaciones, con cargo a las apropiaciones presupuestales de vigencias futuras de 2003 a 2022, por valor de US \$ 4.073.040.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

En la misma fecha del convenio anterior se suscribió entre la Nación, el Distrito y el IDU otro convenio con el objeto de “definir los montos, forma y oportunidad, en los cuales la Nación y el Distrito Capital entregarán los aportes para la adquisición de predios requeridos para el desarrollo de la PLM, y la financiación de algunos componentes flexibles del SITM, definidos en el acuerdo suscrito entre las partes el 12 de febrero 1998 y en el documento CONPES, salvo posterior acuerdo de las partes sobre los componentes flexibles”

En desarrollo de lo previsto en el convenio, la Nación se obligó a aportar la suma de US \$ 252'770.000 dólares de 1998², de los cuales US \$ 87'010.000 dólares corresponden a predios y US\$ 165'760.000 dólares a algunos componentes flexibles³, de acuerdo con las vigencias futuras aprobadas mediante oficio No. 2764 de junio de 1998 del Director General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el cual se comunicó la aprobación de cupo para la asunción de obligaciones con cargo a apropiaciones presupuestales de vigencias futuras.

CONPES-3093. 15 NOVIEMBRE de 2000. Mediante este documento se sometió a consideración del CONPES la modificación de los términos de participación de la Nación en el SPUTMP de Bogotá, en razón del impacto fiscal y financiero de la PLM⁴, que llevó a la formulación de otra alternativa de transporte público urbano

² La adquisición de predios y componente flexible hacen parte del SITM, por tanto, los aportes de la Nación para estos efectos se computan dentro de los límites de los aportes de la misma para la financiación del SITM, es decir, hasta 70% del servicio de la deuda del proyecto (2.1.).

³ En ningún caso la Nación asumirá costos o gastos adicionales.

⁴ La necesidad de estudiar otra alternativa se derivó de la situación fiscal enfrentada por el Gobierno, acentuada por la financiación de la reconstrucción del eje cafetero, la capitalización y fortalecimiento patrimonial de la banca pública, la reliquidación de los créditos hipotecarios, los efectos fiscales de algunos fallos judiciales y los costos derivados de la situación de orden público.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTA, D.C.

denominada TransMilenio, fundamentada en el desarrollo de un sistema de buses articulados, a partir del componente flexible de la PLM adelantada por el Distrito.

El CONPES aprobó el esquema de financiación propuesto para infraestructura del Sistema TransMilenio, con un aporte de la Nación de US \$ 1.296 millones constantes de 2000 y US\$ 674 millones del Distrito, para un total de US\$ 1.970 millones, con lo cual se modifican y sustituyen los términos vigentes de la participación de la Nación, aprobados mediante Documento 2999/98. El anterior aporte equivale a una participación estimada de la Nación, en la financiación del proyecto, del 66% del sistema.

La Nación y el Distrito acordaron mediante este Otrosí modificar el “Convenio para la Adquisición de Predios requeridos para el desarrollo de la PLM y la Financiación de algunos componentes flexibles del Sistema Integrado de Transporte Masivo para la ciudad de Santa Fe de Bogotá” suscrito el 24 de junio de 1998 y modificado por el Otrosí No. 1 de 30 de diciembre de 1999, teniendo en cuenta que se reprogramaron las autorizaciones para que la Nación asuma las obligaciones con cargo a apropiaciones de vigencias futuras para el desarrollo del SITM en consonancia con el documento CONPES 3093, según consta en el oficio No. 3331 de 4 de diciembre de 2000, expedido por la Dirección General de Presupuesto Nacional.

Allí se prevé como obligación de la Nación aportar oportunamente los recursos, de acuerdo con el cronograma de ejecución que resulte de los estudios complementarios de diseño de componentes flexibles a cargo del Distrito, lo cual implica incluir en los proyectos de presupuesto anual de la Nación las partidas necesarias para la financiación de tales componentes y realizar todos los trámites



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

presupuestales y de tesorería requeridos para efectuar los aportes a que se obliga por el Convenio (4.2.1.), así como gestionar con la mayor diligencia las autorizaciones requeridas y efectuar todos los trámites constitucionales, legales, administrativos y presupuestales que permitan efectuar los aportes al desarrollo del componente flexible del SITM de las sumas requeridas para financiar el proyecto hasta el año 2016 por valor de US \$ 987'622.018

De esta manera, se observa la trazabilidad histórica con que se ha dado cumplimiento en la medida legal a lo establecido en la ley 310 de 1996, así mismo, cómo las obligaciones del ente gestor han caído en manos de la empresa TRANSMILENIO SA, generando la confusión que existe en el día de hoy entre la Empresa como tal y el sistema de Transporte Masivo que maneja.

Esta situación implica que TRANSMILENIO ha venido adoptando los dos roles dentro de su misma estructura organizacional, lo cual justifica de manera amplia, la necesidad de desligar a la marca del sistema, así como crear un ente gestor con marca propia que permita dar una identidad y una estructura más adecuada al sistema.

Adicionalmente, justifica el interés de la administración de presentar este proyecto de acuerdo, sin embargo, con los precedentes mencionados frente a la confusión de las acciones con las competencias de las entidades creadas, es menester que más adelante nos pronunciemos para darle una mejor organización al sistema. Dejando sentado que el antecedente normativo que solicita la norma nacional para la ejecución de estos recursos, se encuentra cumplido hasta la actualidad, recordando la necesidad de modificación que se presenta a efectos de poder



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ





CONCEJO DE BOGOTA, D.C.

continuar con el cumplimiento de la misma y la consecución de los objetivos que se plantean.

Consideraciones frente a los modelos internacionales versus el modelo propuesto:

Consideraciones sobre el documento presentado como Proyecto de Acuerdo:

1. Frente al Modelo que se Plantea

El modelo “Sombrilla” que se plantea para el Ente Gestor y para las Empresas Operadoras no es el problema en sí, por el contrario, este esquema presenta una estructura jerárquica que permite una mejor operación para el sistema, sin embargo, la forma en la que se presenta no es la más adecuada, puesto que se debería crear como nueva la empresa gestora y como empresas filiales, las empresas que van a realizar la operación del sistema, más no como se pretende con este proyecto que es transformar a Transmilenio en le empresa gestora, cuando esta simplemente debe fungir como una más de las operadoras y debe continuar de esta manera, adaptándose al modelo y cumpliendo con las obligaciones de su nivel de operación.

La propuesta que hacemos:



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ





Se propone como se observa en el cuadro de arriba, la constitución de una Empresa SITP, empresa que será, dentro de la estructura básica de administración de la Secretaría de Movilidad (Cabeza del Sector) la responsable del manejo y operación de todo el Sistema Integrado de Transporte Público.

En el cuadro que se presenta a continuación se describe como sería la organización de esta Empresa Gestora del Sistema Integrado de Transporte Público.



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Empresa Gestora del Sistema Integrado de Transporte Público: Se trataría de una empresa nueva, con marca propia y con estructura administrativa propia, con la capacidad para desempeñar las funciones de Gestión del sistema en todos sus niveles, siendo la cabeza responsable del SITP y asumiendo la coordinación de temas vitales para el funcionamiento del mismo, como son:

- Ente Gestor del SITP
- Generar trazabilidad, coordinación e integración entre los diferentes sistemas de transporte de la ciudad
- Centralizar la Gestión del recaudo y coordinación del uso de las Infraestructuras
- Promover proyectos de renovación urbana y de intercambio modal relacionados con el SITP, en coordinación con las entidades competentes.
- Establecer alianzas con la Nación para la utilización de la infraestructura ferroviaria que se encuentra en la ciudad
- Gestionar la operación de los sistemas de transporte masivo en el departamento, a través de las alianzas con el ente territorial o con los municipios directamente beneficiados.
- Celebrar los contratos necesarios para el diseño, construcción y mantenimiento para la operación del Sistema Integrado de Transporte Público, así como Gestionar y mantener la infraestructura a su cargo.
- Planear gestionar y organizar la infraestructura de las Empresas Operadoras.
- Gestionar recursos de cofinanciación con la Secretaría de Hacienda, así como a través de APP



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- Celebrar contratos para la operación del servicio de transporte en sus diferentes modos

Empresas Operadoras del Sistema:

Como componentes del sistema, se propone la organización de cuatro entidades a saber:

1. *Empresa TRANSMILENIO S.A.* Como Operador Público continúa con su marca y con la estructura operacional que le permita mantener la operación del Sistema TransMilenio en sus troncales con los buses articulados y biarticulados, así como cualquier otro que incorpore; los servicios complementarios y alimentadores que se encuentren dentro de la plataforma del sistema y aquellos que requiera para prestar el servicio. La empresa continuará con la marca que ya cuenta con una acreditación y un prestigio, y seguirá avanzando en la implementación del modelo como lo ha venido haciendo hasta ahora.

Así mismo, procederá con las acciones tendientes a la implementación de las fases restantes del sistema, ya programadas y listas para su construcción.

Frente al tema de la operación directa del servicio, se proponen dos alternativas: una consistente en la participación de la operación en un porcentaje de todo el sistema, la cual será definida por la Junta de Accionistas, sin que en ningún caso supere el 30% del total de la operación del sistema; la segunda opción corresponde al establecimiento de unos



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

casos puntuales en los cuales pueda operar directamente equipos que le sean entregados como resultado de la finalización de contratos, o cuando se trate de suplir contingencias producidas con ocasión de la ejecución de los contratos con los concesionarios a cargo de la operación del sistema.

El resto de la operación la prestará a través de terceros, previa celebración de los contratos a que haya lugar con el ente gestor del SITP.

Podrá aportar o suscribir acciones en sociedades que tengan por objeto la prestación de los mismos servicios o la realización de actividades conexas o complementarias.

Transmilenio SA, ya no tendría a cargo el componente administrativo y de gestión de la operación, por lo que deberá adecuar su planta de cargos a las necesidades reales de la prestación y operación del servicio.

2. *Empresa METRO*: Entrará a operar el sistema de metro de la ciudad, en sus versiones Ligero, Pesado y Metrocable, así como cualquier otro que se encuentre directamente vinculado.

Sus funciones y competencias son similares a las que desarrolla la Empresa Transmilenio SA, pero específicas y relacionadas a su componente de operación del servicio.

3. *Empresa BUSES*: Esta empresa se encargará de toda la operación de servicio público colectivo que se adelante por intermedio de todo el sistema de buses de la ciudad, incluyendo, aquellos que utilicen mecanismos de



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ





CONCEJO DE BOGOTA, D.C.

combustión diferentes al ACPM o a la Gasolina y se articulará en sus acciones a las proyecciones que establece la empresa Transmilenio SA.

Sus funciones y competencias son similares a las que desarrolla la Empresa Transmilenio SA, pero específicas y relacionadas a su componente de operación del servicio.

4. *Empresa Férrea:* Ésta empresa se encargará de toda la operación de los trenes que circulan actualmente por las vías férreas existentes en la ciudad, en particular aquellas pertenecientes a la red férrea de la nación y a aquella perteneciente directamente al distrito. Tendrá la posibilidad de ampliar su servicio en líneas internas por la ciudad, así como en las franjas limitantes a efectos de concretar el proyecto de tren de cercanía, para lo cual tendrá la posibilidad de realizar las asociaciones, convenios y demás acciones a que haya lugar, con los municipios o el ente territorial a efectos de llevar su cobertura al máximo posible de su operación.

Sus funciones y competencias son similares a las que desarrolla la Empresa Transmilenio SA, pero específicas y relacionadas a su componente de operación del servicio.

2. **Frente a las funciones propuestas en el Proyecto.**

El proyecto de acuerdo contempla la posibilidad de eliminar la restricción que tiene Transmilenio para ejercer la operación del servicio por sí mismo, implicando que de ahora en adelante, puede tener la operación directa de cualquiera de los componentes del sistema, lo que nos pone frente a dos



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

opciones; regresar al modelo de la empresa de buses distritales o entrar a la operación del modelo de manera similar a como actualmente se está operando el sistema de aseo público de la ciudad, con los resultados ya conocidos para ambos modelos.

La propuesta que hacemos:

Se propone para este punto que se permita el levantamiento de esta restricción tan sólo en dos formas: la primera, limitada a un porcentaje de la operación, mientras que la segunda sea determinar que se podrá operar cualquiera de los componentes, bajo unas condiciones especiales, esto es, por emergencia, por contingencia, para subsidiar el servicio, por vencimiento inminente de los contratos y no interrumpir la prestación del servicio o para poner en funcionamiento elementos del sistema que sean entregados para la operación, con ocasión del vencimiento de los contratos o de las condiciones de retoma de vehículos existentes en los mismos.

En el proyecto se está proponiendo la creación de dos empresas que tienen la posibilidad de hacer de todo: construir, operar, manejar, cobrar, contratar, liquidar.

El proyecto de acuerdo, al crear estas empresas que “hacen de todo”, de entrada le están quitando las competencias administrativas al IDU en materia de la construcción de los carriles por donde va a operar el servicio, lo que implica que se entra a romper la descentralización administrativa planteada en el Acuerdo 257 de 2006, y abre la posibilidad de que entonces ahora cualquier entidad entre a suplir funciones de otras sin problema alguno.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

La propuesta que hacemos:

3. Frente a la estructura de cargos

El proyecto de acuerdo, está determinando la creación de dos nuevas empresas, con una planta de personal y con unas erogaciones económicas que se constituirán como recurrentes, con todas las implicaciones administrativas que ello implica, sin embargo, no se cuenta con un concepto de la Comisión del Servicio Civil Distrital, a efectos de conocer si la opción de trasladar personal a otros puestos de trabajo o de crear estos puestos nuevos, se encuentra acorde con la disposición administrativa de la ciudad.

La propuesta que hacemos:

4. Frente a la inversión presupuestal

Pese a lo que se presenta en la exposición de motivos, la connotación de este proyecto de acuerdo si implica la inversión –y recurrente- de recursos por parte del Distrito, además del traslado de algunos entre estas empresas, situaciones que requieren de un concepto sobre el impacto de estas acciones en el Marco Fiscal de corto y mediano plazo, concepto que se encuentra ausente en el proyecto, haciendo que la aprobación de este quede sujeta a que en un futuro no muy lejano, en virtud de esta aprobación, se someta al concejo a que para efectos de cumplir con las obligaciones adquiridas por este proyecto, de “tenga” que realizar aprobación sobre proyectos de modificación o de adición o de cupos de endeudamiento, con la excusa de que se trata de proyectos aprobados por



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

el concejo y que para lograr su cumplimiento efectivo requieren de estos dineros.

Otras consideraciones

Tanto en la exposición de motivos como en el proyecto, aparecen señalados unos conceptos ambiguos y abiertos, que pueden abrir puertas para nuevas situaciones que requieren de la revisión por parte de esta corporación, entre otros, los que más inquietud despiertan son los de “Métodos alternativos de movilidad” y “Medios de movilidad eléctrica”, ya que implicaría la posibilidad que tendrían a futuro de entrar a regular cualquier tipo de medio de transporte que se encuentre en la ciudad, dejando abiertas posibilidades para bicitaxis, transporte colectivo informal entre otros.

Este proyecto de acuerdo implica que se van a llevar a cabo operaciones del servicio fuera de la ciudad y/o con la utilización de infraestructuras que no le pertenecen a la ciudad, caso de la red ferroviaria, que como bien es sabido, le pertenece al INVIAS, mientras que la ciudad actualmente no posee ningún contrato de usufructo o de préstamo que le permita adelantar la operación en esta infraestructura que es de la nación, así mismo, no se contempla la intervención del departamento, teniendo en cuenta que actualmente se adelanta la operación en el vecino municipio de Soacha a través de TM y se pretende con el tren de cercanías impactar en otros municipios.



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

La propuesta que hacemos:

5. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

En atención a la Ley 819 de 2003, sobre el impacto fiscal a Mediano Plazo, se tiene que para el estudio del presente proyecto de acuerdo, se deben tener en cuenta las siguientes normas:

Artículo 5º. Marco fiscal de mediano plazo para entidades territoriales. Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Dicho Marco se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto y debe contener como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994;
- b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;
- c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;

e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior;

f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial; Ver el Decreto Distrital 175 de 2004, Ver la Resolución de la Sec. Distrital de Hacienda 866 de 2004

g) El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.

Artículo 6º. Consistencia del presupuesto para las entidades territoriales. El proyecto de Presupuesto General de la entidad territorial y los proyectos de presupuesto de las entidades del orden territorial con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a, b y c del artículo anterior.

Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Así, una vez verificado el PDD “Bogotá Humana” y el plan cuatrienal de inversiones allí plasmado, de la misma manera, lo observado en el documento presentado como proyección del Presupuesto para el año 2014; se evidencia que, la presente iniciativa comprende acciones que conllevan a gastos fuera de los establecidos a nivel presupuestal para cada entidad y para el distrito en conjunto, las cuales comprometen apropiaciones presupuestales adicionales para su



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

aplicación de las ya dispuestas por la administración, asignaciones presupuestales, que no son soportadas en el proyecto de acuerdo, toda vez que se presenta un impacto de \$0 durante este año, así como se habla de unos impactos que oscilan entre los \$1.600 a \$4.000 millones, sobre los cuales no se tiene certeza de su ingreso más si de un gasto, aunado a que no se presentan estudios que permitan establecer los costos que se deberán asumir durante el tiempo en que se tarde la implementación tanto del modelo gerencial como de los modelos de transporte.

6. CONCLUSIONES

Revisado el panorama, bajo las consideraciones legales expuestas, y observando que actualmente existe un soporte legal, de planeación y económico que no permite dar continuación a esta iniciativa, me permito rendir PONENCIA NEGATIVA al proyecto de Acuerdo No. 236 de 2014 “Por el cual se transforma la Empresa Transmilenio S.A. en la Empresa Gestora del Transporte Integrado de Bogotá S.A., se crean sus filiales y se dictan otras disposiciones” Autoría del Señor Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro Urrego.

Cordialmente,

CÉSAR GARCÍA VARGAS

Concejal Ponente.

Proyectó y elaboró: LMSM



EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ

