

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Bogotá, D.C. 2 de septiembre de 2014

Señor Doctor

CESAR AUGUSTO RICO MAYORGA

Subsecretario

Comisión Segunda Permanente de Gobierno

Concejo de Bogotá, D.C.

Ciudad.

Respetado Doctor Rico:

En cumplimiento al artículo 72 del Acuerdo 348 de 2008 y en atención a la designación que se me hizo por parte del Presidente de esta Corporación, como ponente 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"** por medio del presente escrito, me permito rendir ponencia para primer debate, estando dentro del término reglamentariamente establecido para tal efecto, en los siguientes términos:

1

1. OBJETIVO DEL PROYECTO DE ACUERDO

De acuerdo con la Exposición de Motivos, afirma la administración distrital, representada por el Alcalde Mayor, señor GUSTAVO PETRO URREGO y la Secretaria de Movilidad, señora MARIA CONSTANZA GARCÍA ALICASTRO, autora de la iniciativa, que a través del Proyecto de Acuerdo se pretende en esencia alcanzar los siguientes objetivos:





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

1. **TRANSFORMAR TRANSMILENIO S.A.** Transformación del actual ente gestor “Transmilenio S.A.” hacia una EMPRESA GESTORA DEL TRANSPORTE INTEGRADO DE BOGOTÁ con todos los modos, de nivel estratégico, con la plataforma tecnológica de soporte y con el recaudo integrado del sistema. Se requiere un ajuste en el objeto social que contemple el modo férreo y cualquier otro modo alternativo de transporte, así como en la razón social, para que refleje de manera más fehaciente su rol.
2. **CONSTITUIR LA EMPRESA BUSES DE BOGOTÁ**, como empresa filial de la nueva EMPRESA GESTORA DEL TRANSPORTE INTEGRADO DE BOGOTÁ S.A., la cual sería de carácter técnico, dedicada y especializada al monitoreo, control y planificación de la operación del SITP en el modo buses, es decir eminentemente operativa, con la posibilidad de operar directamente buses. Su fin principal es la adecuada operación del servicio de transporte, para ese efecto, se escindirán de Transmilenio S.A. las Direcciones de Buses y BRT hacia la Empresa Buses de Bogotá, concentrando en Transmilenio S.A. (que pasaría a llamarse EMPRESA GESTORA DEL TRANSPORTE INTEGRADO DE BOGOTÁ S.A.) los elementos de ente gestor. En este escenario el ente gestor pagaría a la Empresa Buses de Bogotá por la prestación del servicio que ha sido separado, de conformidad con los contratos de concesión y las obligaciones operacionales.
3. **CONSTITUIR LA EMPRESA METRO DE BOGOTÁ**, como empresa filial de la nueva EMPRESA GESTORA DEL TRANSPORTE INTEGRADO DE BOGOTÁ S.A, la cual sería de carácter técnico, dedicada y especializada en diseño, construcción, monitoreo, control y planificación de la operación del SITP en el modo férreo y de cables, con la posibilidad de operar directamente. La Empresa Metro de Bogotá es inicialmente una empresa de propósito especial y en la etapa de pre inversión e inversión del Metro de Bogotá su actividad solo está fundamentada en la gestión de los recursos de inversión.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

2. ANTECEDENTES

De conformidad con la información recaudada, esta iniciativa no tiene bajo la actual administración antecedente alguno, siendo en consecuencia la primera vez que se pone a consideración del Concejo de Bogotá esta iniciativa, bajo la autoría del señor Alcalde Mayor GUSTAVO PETRO URREGO y la señora Secretaria Distrital de Movilidad, MARIA CONSTANZA GARCÍA ALICASTRO.

3. JUSTIFICACIÓN

La justificación del presente proyecto de Acuerdo, de conformidad con la exposición de motivos que le acompaña, parte de la premisa que “El actual Plan de Desarrollo establece que se deberá implementar el proyecto denominado “Tren Ligero”, en el periodo de la presente administración. Este modo ferroviario aparecería incluso, con antelación a la Primera Línea de Metro, por lo cual se hace necesario realizar los ajustes institucionales necesarios para su implementación de manera inminente”, es decir que la razón fundamental y de urgencia está dada por la necesidad, de concretar en el corto plazo el denominado “tren ligero”, tal y como se reconoce más adelante.

Señala la exposición de motivos, que “Para lograr dicho objetivo, se elaboró un rediseño del sector movilidad que partió de un análisis situacional de las relaciones de las actuales entidades y sus roles, así como de su vocación para la construcción de alternativas concretas frente a las necesidades del Sistema Integrado de Transporte Público, así como de las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Distrital.

El análisis del tema partió del estudio “DISEÑO CONCEPTUAL DE LA RED DE TRANSPORTE MASIVO METRO Y DISEÑO OPERACIONAL, DIMENSIONAMIENTO LEGAL Y FINANCIERO DE LA PRIMERA LÍNEA DEL METRO EN EL MARCO DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PUBLICO-SITP- PARA LA CIUDAD DE





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

BOGOTÁ” (2009) el cual fue estructurado cuando el único modo ferroviario que se concebía para entonces en el Distrito Capital era el metro, en su primera línea. Sin embargo, sus análisis resultan útiles para visionar la empresa ferroviaria distrital, en el panorama del Plan de Desarrollo actual.”. (Subrayado fuera de texto)

Bajo dicho entendido de pretender “visionar la empresa ferroviaria distrital”, la administración con base en uno de los productos de la consultoría de SENER, aprovecha las conclusiones del mismo para justificar la iniciativa, señalando que “ El estudio presentaba las siguientes conclusiones sobre las características de los modelos institucionales de redes de metro en el producto 24: “Formulación del Esquema Institucional requerido durante cada una de las Etapas de Desarrollo de la Red de Metro Integrada: Titularidad, Construcción, Operación y Mantenimiento.” en donde precisamente se detalla lo siguiente:

4

“...Del cuadro anterior cabe extraer las siguientes conclusiones en relación con la titularidad, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de metro, así como con la integración con otros modos de transporte, aspectos sobre los que se formulará la propuesta institucional para la PLM:

3. La mayor parte de los titulares de las redes de metro –entendiendo que son titulares quienes administran la infraestructura mediante su construcción, renovación, etc.- son las propias operadoras (Santiago de Chile, Sao Paulo, París y Londres –este último con el matiz de que comparte esta función con la autoridad del transporte-). La mayoría de estas operadoras no son gestoras del transporte público mediante autobús (Santiago de Chile, Sao Paulo y Londres).

En los casos restantes, la titularidad corresponde a la Administración Pública de la que depende la operadora pública (Méjico) o a un ente público creado específicamente para esta función (Madrid).



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

4. La mayoría opta por la operadora para la construcción de las infraestructuras necesarias para implantar o ampliar la red de metro (Santiago de Chile, Sao Paulo y París).

Sólo Madrid dispone de una entidad con personalidad jurídica independiente de la Administración y de la operadora, que se encarga de la construcción de la red. Su constitución estuvo motivada en limitaciones presupuestarias impuestas por la Comunidad Europea que dificultaban a la Administración Pública seguir ejecutando ella misma las ampliaciones de la red.

5. Todos han optado por un operador público para la red de metro pesado. Sin embargo, existen algunos casos de operadores privados (i.e. metros ligeros de Madrid) que se han utilizado recientemente. La propia normativa reciente de la Unión Europea tiende a limitar el monopolio del sector público en la operación de los sistemas de metro y a promover una competencia efectiva en este ámbito.

En Bogotá, por el contrario, puede considerarse que en operación de transporte, si bien hay regulación pública y ente gestor público, hay un monopolio de lo privado entre los operadores y es conveniente incorporar un operador público en el modo ferroviario (nota de este documento).

6. En el ámbito de la coordinación e integración con otros modos de transporte, según la experiencia internacional de los sistemas de metro analizados, la mitad cuentan con un **ente público como autoridad del transporte que coordina la prestación del servicio en todos los modos (programación, fijación de tarifas, etc.) y la financiación para cada uno con las distintas Administraciones territoriales implicadas** (Madrid, París y Londres). La otra mitad no dispone de este ente (Santiago de Chile, Sao Paulo y Méjico)





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Los responsables de los seis sistemas coinciden en señalar como fortaleza la existencia de este ente público y, como debilidad, su ausencia.”

Las observaciones y conclusiones orientan la idea de un ente operador del metro único, con una especialización técnica dada las características particulares de cada modo de transporte, de forma que las organizaciones se benefician del conocimiento y la especialización....”

De acuerdo con tales conclusiones afirma la administración que “Del análisis realizado se extraen las siguientes conclusiones, frente a cómo abordar institucionalmente la aparición del modo ferroviario: (subrayado fuera de texto)

✓ **Modificación de las funciones de las entidades existentes.**

En esta opción se plantea que las entidades del sector movilidad, que tienen alguna afinidad con el tema, es decir, al Instituto de Desarrollo Urbano o Transmilenio S.A., asuman en forma parcial o total la estructuración, diseño, construcción y operación de los servicios de transporte ferroviarios.

Esta alternativa enfrenta las siguientes dificultades:

- El Instituto de Desarrollo Urbano tendría a su favor, el conocimiento sobre la realización de obras civiles, sin embargo, **NO** tiene ninguna experiencia en planeación u operación de ningún modo de transporte, en provisión de infraestructura ferroviaria, no ha ejecutado obras de ese tipo, cuya decisión técnica de transporte (trocha, tecnología de tracción de locomotoras, de la flota de material rodante, etc.) sólo conocen quienes la han desarrollado e influye en el diseño de la obra misma. Por ello, encomendar al IDU la estructuración, diseño, construcción y operación de la red ferroviaria, no le otorgaría ningún beneficio en particular al Distrito, por cuanto NO tiene la expertis que se necesita en este tema.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- TRANSMILENIO S.A. tiene experiencia en gestionar, organizar y controlar la operación de transporte masivo, ha venido trabajando en los dos últimos años, temas asociados al modo ferroviario e incorporando este conocimiento dentro de una de sus Direcciones; sin embargo, NO tiene experiencia en el diseño o construcción de infraestructura ferroviaria y por expresa prohibición del artículo tercero del Acuerdo 4 de 1999, NO puede prestar directamente, de manera permanente, el servicio de transporte a los usuarios, pues para ello debe celebrar contratos con terceros (particulares o entidades públicas). De otro lado, TRANSMILENIO S.A., hoy no posee los medios para operar directamente los vehículos, mantenerlos o repararlos. Por lo tanto, tampoco generaría ningún beneficio particular que sea ésta entidad la seleccionada para diseñar, construir y operar el modo férreo y por el contrario hacerlo, podría saturar a la entidad y desenfocar su misión estructural que es la planificación y gestión estratégica del sistema.

7

b. Creación de una nueva empresa, vinculada al sector Movilidad.

Esta alternativa consiste en crear una nueva empresa que asuma la operación del transporte ferroviario, la cual estaría vinculada al sector movilidad pero sin ninguna subordinación práctica con el Ente Gestor del SITP.

Esta opción tiene las siguientes ventajas:

- Aparición de un nuevo operador de transporte, agente público que se especialice en la labor.
- Capacidad como entidad descentralizada, para explorar las vías contractuales a través de las cuales puede buscarse la participación del capital privado en forma de





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

asociaciones público privadas, bajo reglas nuevas, específicas, sin perder el liderazgo de la operación.

- Pertenencia al Sector Movilidad y con ello, estar sujeto a doble control en materia de transporte: la coordinación y articulación de la autoridad de transporte, y la contratación con el ente gestor.

Tiene sin embargo, una desventaja estructural:

- La segregación del modo ferroviario de la empresa de Transmilenio S.A. impide una adecuada gestión integrada de todos los modos de transporte, rompiendo así la noción de sistema, principio fundamental del sistema Integrado de Transporte y dificultando la correlación y comunicación armónica que debe existir entre todas las alternativas de transporte público en la ciudad.

8

c. Creación de una nueva empresa, vinculada al sector movilidad, con dependencia del Ente Gestor del SITP.

En esta opción se crearía una empresa operadora del modo ferroviario “Metro” como parte de TRANSMILENIO S.A. y se especializaría a TRANSMILENIO S.A. en la gestión estratégica del Sistema Integrado de Transporte Público, incluyendo TODOS los modos de transporte público de la ciudad. De igual forma se crearía una nueva empresa, paralela a la empresa operadora del modo ferroviario, para atender el transporte automotor. Con ello se independizaría las labores de “gestión estratégica” de las que son netamente operativas para cada modo de transporte, garantizando que un único ente gestor coordine la operación de todos los modos.

TRANSMILENIO S.A. conformaría dos filiales, independientes, para temas operativos, de conformidad con cada modo y conservaría sus facultades de gestión del Sistema



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Integrado de Transporte Público para todos los modos, incluyendo el férreo, que en la actualidad no está contemplado.

Esta alternativa tiene las siguientes ventajas:

- ✓ Se garantiza que todos los modos se encuentren coordinados y gestionados de manera armónica y sistémica.
- ✓ Se especializa TMSA en la planeación y gestión estratégica del SITP.
- ✓ Se crean dos operadores especializados en cada modo de transporte.
- ✓ No plantea ninguna desventaja...”

Con base en lo anterior afirma la administración distrital, que “Después de un análisis minucioso de los escenarios sintetizados anteriormente, se decidió adoptar la última alternativa organizacional, toda vez que brinda mayores ventajas para la estructuración e implementación del modo ferroviario y de buses en el Distrito Capital.

9

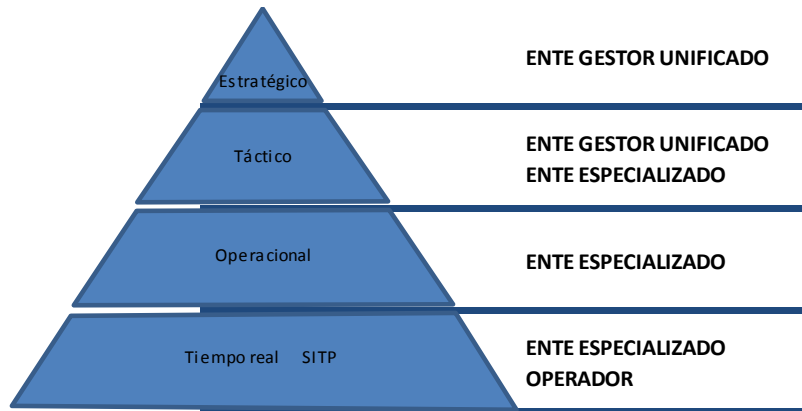
La planificación operacional y las tareas netamente de operaciones y tácticas de cada modo de transporte automotor, requieren de cierta independencia frente al ente gestor, de tal manera que se garantice que dicho gestor pueda ocupar un rol estratégico que le permita gestionar sus empresas filiales con criterio sistémico e integrador.

El sector de Movilidad, al estar integrado en un solo sistema de transporte público está basado en operar modos de transporte end-to-end, por lo que es necesario generar una organización integrada en un solo gestor, pero especializada en cada modo. Este tipo de operación requiere contar con una estructura que dé gobernabilidad a los diferentes modos: desde su diseño, implementación, políticas de operación y mejoramiento, pero atendiendo los niveles de gestión y la especialización de cada modo.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.



El Sistema Integrado de Transporte requiere de una organización que desarrolle los cuatro niveles para la toma de decisiones, es decir, **estratégico, táctico, operacional y el tiempo-real**, lo anterior bajo una estructura (forma de relacionarse) entre las organizaciones con gobernabilidad suficiente superponiéndola a la jerarquía administrativa existente de los diferentes modos, es decir con una relación de control administrativo

10

La solución conlleva a crear dos empresas, la primera, dedicada exclusivamente a la implementación y operación del modo ferroviario “Metro”, y la segunda, dedicada a la operación de buses en Bogotá, que corresponde a la carga operacional que tiene hoy Transmilenio S.A.; ambas, bajo el control y la regulación de un gran ente gestor que incorpore todos los modos de transporte masivo de la ciudad Capital, transformando al actual TRANSMILENIO S.A. en la Empresa Gestora del Transporte Integrado de Bogotá, que incluiría entonces todos los modos posibles de transporte público, incluido el ferroviario.

De esta manera se trasladarían las obligaciones operacionales de la actual empresa Transmilenio S.A. hacia la Empresa Buses de Bogotá en los deberes de control, planificación, monitoreo y supervisión del SITP en el modo automotor; y una





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

transformación de Transmilenio S.A. especializándolo como ente gestor del sistema en todos los modos de transporte...”

En síntesis “...TRANSMILENIO S.A. conformaría dos filiales, independientes, para temas operativos, de conformidad con cada modo y conservaría sus facultades de gestión del Sistema Integrado de Transporte Público para todos los modos, incluyendo el férreo, que en la actualidad no está contemplado. (...)

Esta opción supone las ventajas de la empresa dedicada a la operación de buses pero además especializa dos (2) labores que no asumiría simultáneamente el ente gestor: la operación del transporte en buses y la gestión de todo el Sistema, incluso de los medios ferroviarios y el cable. De igual forma el ente gestor mantendría las funciones de gestión y recaudo del SITP y la coordinación del uso de la infraestructura que la operación conjunta requiere.

11

Debe además considerarse que el Sistema Integrado de Transporte asumirá todos los servicios de transporte masivo actuales (Sistema Transmilenio) los del colectivo (en migración actual al modo masivo SITP) y deberá también integrar los modos ferroviarios, por lo cual es necesario que exista un solo ente gestor, considerando que la Ley 310 de 1.996 no prevé más que uno por cada Sistema de Transporte Masivo.

La apuesta por el Sistema Integrado de Transporte Público supone una transformación, no sólo de las entidades en sí mismas, sino del modelo en su conjunto, en el cual la presencia de un ente gestor único es necesaria, como también lo es la aparición de operadores de transporte público especializados en los medios diversos (terrestre automotor, ferroviario, alternativos).

El conocimiento de Transmilenio S.A. en la operación de buses debe conservarse, pero no puede esta entidad concentrar al tiempo las funciones de ente gestor cuando éstas





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

lleguen a trascender del simple ámbito de los buses actuales y el control operacional. El inicio de la operación ferroviaria, cuyas iniciativas de asociación público-privadas se estudian ya, hace suponer que en tan solo dos (2) años, aproximadamente, las condiciones de prestación del servicio férreo y las de integración del mismo al resto del Sistema Integrado tendrán tal especialidad y volumen, que deben ser administradas por un ente gestor único y que en ese momento Transmilenio S.A. debe llegar a tener como operador público de buses de transporte terrestre automotor, el mismo nivel institucional que el operador público ferroviario (Empresa Metro de Bogotá S.A.) y ambas empresas (Empresa Buses de Bogotá y Empresa Metro de Bogotá) deberán -en el ámbito operacional del transporte- definir con el ente gestor único las condiciones de acceso de los usuarios, recaudo y distribución del mismo, para que los usuarios tengan libre acceso e intercambio bajo una plataforma operacional y tecnológica única.

12

Se encuentra coherencia entre el Plan de Ordenamiento Territorial -POT- y la creación de las empresas propuestas, tal y como se observa en el artículo 126 del Decreto 469 del 23 de Diciembre de 2003 "Por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial –POT" y en el artículo 164 del Decreto 190 de 2004 "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003", los cuales determinan que los componentes del sistema de movilidad, subsistema de transporte son:

“Red de Transporte Masivo Metro.

- *Red de corredores troncales de buses y sus rutas alimentadoras.*
- *Red de transporte público colectivo.*
- *Tren de cercanías.*
- *Transporte individual público y privado.*
- *Red de estacionamientos públicos en vía y fuera de vía de propiedad pública, privada o mixta.*
- *Terminales de pasajeros de transporte urbano e interurbano.*
- *Terminales de carga.*
- *Aeropuertos El Dorado y Guaymaral.”*



“EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ”

Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210

www.concejodebogota.gov.co



GD-PR002-FO1



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

De esta manera "El subsistema está conformado por los diferentes modos de transporte masivo, el transporte público colectivo, el transporte particular y modos alternativos de transporte como las bicicletas, sin embargo, este subsistema "se estructura alrededor de los modos de **transporte masivo: Metro, Transmilenio y Tren de cercanías**, dentro de un marco institucional regulado y controlado por la autoridad de tránsito" (subrayado y negrilla fuera de texto).

Así, es claro que el proyecto de acuerdo desarrolla los dos (2) grandes referentes de acción institucional del Distrito en cuanto a su territorio: el Plan de Ordenamiento Territorial y su derivado, el Plan Maestro de Movilidad, que al respecto señala:

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 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 Publico Integrado.

Artículo 62 De los proyectos en Ferrocarril, Tren de Cercanías y metro.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

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.*

Como se ve, el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan Maestro de Movilidad planteaban ya, desde los años 2004 y 2006, la aparición de un subsistema ferroviario, en tranvías, trenes de cercanías y Metro, parte del Sistema Integrado de Transporte Público, elementos del transporte masivo...”

4. MARCO JURIDICO EN QUE SE FUNDAMENTA EL PROYECTO DE ACUERDO.

14

4.1. CONSTITUCIONAL

Pese a que el proyecto no invoca de manera expresa fuentes normativas de rango constitucional que respaldan la iniciativa, es claro que los artículos: 1, 2, 4, 6, 113, 121, 313, 322, 323, 325, 333, 365 que deben ser consideradas para abordar integralmente el análisis del tema

4.2. LEGAL.

- **Ley 86 de 1989**, por la que se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- **Ley 80 de 1993**, por la que se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- **Ley 105 de 1993**, por la que 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 del transporte y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 336 de 1996**, por la que se adopta el Estatuto Nacional de Transporte.
- **Ley 310 de 1996**, por la que se modifica la Ley 86 de 1989.
- **Ley 489 de 1998**, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1151 de 2007**, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

15

4.3. REGLAMENTARIO.

- **Decreto 3109 de 1997**, del Presidente de la República, por el que se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación.
- **Acuerdo 4 de 1999**, del Concejo de Bogotá, por el cual se autoriza al Alcalde Mayor en representación del Distrito Capital para participar, conjuntamente con





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

otras entidades del orden Distrital, en la Constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – TRANSMILENIO S.A. y se dictan otras disposiciones. 4 de 1999, del Concejo de Santa Fé de Bogotá y se dictan otras disposiciones.

- **Decreto 831 de 1999**, del Alcalde Mayor, por el cual se reglamenta el Acuerdo 4 de 1999, del Concejo de Santa Fé de Bogotá y se dictan otras disposiciones.
- **Decreto 170 de 2001**, del Presidente de la República, por el que se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo, metropolitano, distrital y municipal de pasajeros.
- **Decreto 319 de 2006**, del Alcalde Mayor, por el que se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital (en adelante, PMM), que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones.
- **Acuerdo 257 de 2006**, del Concejo, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.
- **Decreto 319 de 2006**, del Alcalde Mayor, por el que se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito
- **Decreto 486 de 2006**, del Alcalde Mayor, por el que se asigna unas funciones a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio – Transmilenio, S.A.
- **Decreto 567 de 2006**, del Alcalde Mayor, por el cual se adopta la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital de Movilidad, y se dictan otras disposiciones.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- **Decreto 319 de 2006**, del Alcalde Mayor, por el que se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos y se dictan otras disposiciones (PMM).
- **Decreto 505 de 2007**, del Alcalde Mayor, por el cual se reglamenta el Consejo de Gobierno Distrital y los Comités Sectoriales.
- **Acuerdo 04 de 2007**, de la Junta Directiva de TransMilenio S.A., por el que se adopta el Plan Estratégico de Transmilenio S.A.

5. COMPETENCIA DEL CONCEJO

De conformidad con los autores de la iniciativa "...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:

17

"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, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*



"EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ"

Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210

www.concejodebogota.gov.co



GD-PR002-FO1



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

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:

18

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.

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





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

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.

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 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.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

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.”

6. IMPORTANCIA Y CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE ACUERDO.

Sin duda el tema traído por la administración para estudio del Concejo de Bogotá, como proyecto de acuerdo denominado ***"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"*** resulta de especial importancia y relevancia para el futuro de la ciudad y la región en materia de movilidad y desarrollo institucional.

Debe ser claro que partimos del reconocimiento a la actual y anteriores administraciones distritales, que con perseverancia han venido insistiendo y colocando en la agenda pública de la ciudad, la región y el país, la necesidad de generar soluciones integrales para resolver los cada vez más crecientes problemas de movilidad que, con particular acento, aquejan a las ciudades consideradas metrópolis a nivel mundial, como lo es el caso de Bogotá D.C.

Por ello, entendiendo la trascendencia del tema, su importancia y seguras consecuencias futuras, de todo orden, abordaremos su análisis bajo tres criterios esenciales; jurídico, financiero y de conveniencia.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- **Análisis Jurídico.**

Para poder abordar el tema, es imprescindible efectuar un análisis integral del cuerpo normativo que regula tal pretensión. Es bien sabido, que dos consideraciones fundamentales sirven de cedazo para discernir sobre el trámite de cualquier proyecto de acuerdo al interior de la corporación; la legalidad y la conveniencia, siendo la primera de ellas, condición *sine qua non* para abordar la segunda.

En el caso de marras se pretende que el Concejo de Bogotá, mediante Acuerdo autorice de manera expresa al Alcalde Mayor para que ejecute actos jurídicos en dos sentidos, así:

- Participar, conjuntamente con entidades públicas de cualquier orden, en la transformación de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A. a la empresa "EMPRESA GESTORA DEL TRANSPORTE INTEGRADO DE BOGOTÁ S.A." y
- Constituir dos empresas denominadas; "EMPRESA METRO DE BOGOTÁ – EMB S.A" y la "EMPRESA BUSES DE BOGOTÁ EBB S.A"., bajo la forma jurídica de sociedades públicas por acciones, vinculadas a la Secretaría Distrital de Movilidad, cabeza de sector, como filiales de la matriz EMPRESA GESTORA DEL TRANSPORTE INTEGRADO DE BOGOTÁ S.A." .

21

Al respecto dispone el numeral 9 del artículo 12 de Decreto Ley 1421 de 1993 que corresponde al Concejo Distrital, entre otras atribuciones, de conformidad con la Constitución y la ley:

"(...) 9. 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...." (subrayado fuera de texto)





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

En este sentido la Ley 489 de 1998 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” señaló lo siguiente:

Artículo 1º.- Objeto. La presente Ley regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

Artículo 2º.- Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas (...)

Artículo 38º.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

- a. La Presidencia de la República;
- b. La Vicepresidencia de la República;
- c. Los Consejos Superiores de la administración;
- d. Los ministerios y departamentos administrativos;
- e. Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del Sector descentralizado por servicios:

- a. Los establecimientos públicos;
- b. Las empresas industriales y comerciales del Estado;
- c. Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;
- d. Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
- e. Los institutos científicos y tecnológicos;





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

- f. Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;
g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Parágrafo 1º.- Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

(...)

Artículo 68º.- Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente Ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos. (...)

Parágrafo 1º.- De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial.

(...)

Artículo 69º.- Creación de las entidades descentralizadas. Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política

Artículo 94°.- Asociación de las empresas industriales y comerciales del Estado. Las empresas y sociedades que se creen con la participación exclusiva de una o varias empresas industriales y comerciales del Estado o entre éstas y otras entidades descentralizadas y entidades territoriales se rigen por las disposiciones establecidas en los actos de creación, y las disposiciones del Código de Comercio. Salvo las reglas siguientes:

1. Filiales de las Empresas Industriales y Comerciales.

Para los efectos de la presente Ley se entiende por empresa filial de una empresa industrial y comercial del Estado aquella en que participe una empresa industrial y comercial del Estado con un porcentaje superior al 51% del capital total.

2. Características jurídicas.

Cuando en el capital de las empresas filiales participen más de una empresa industrial y comercial del Estado, entidad territorial u otra entidad descentralizada, la empresa filial se organizará como sociedad comercial de conformidad con las disposiciones del Código de Comercio.

3. Creación de filiales.

Las empresas industriales y comerciales del Estado y las entidades territoriales que concurran a la creación de una empresa filial actuarán previa autorización de la ley, la ordenanza departamental o el acuerdo del respectivo Concejo Distrital o Municipal, la cual podrá constar en norma especial o en el correspondiente acto de creación y organización de la entidad o entidades participantes.

4. Régimen jurídico.

El funcionamiento y en general el régimen jurídico de los actos, contratos, servidores y las relaciones con terceros se sujetarán a las disposiciones del derecho privado, en especial las propias de las empresas y sociedades previstas en el Código de Comercio y legislación complementaria.

5. Régimen especial de las filiales creadas con participación de particulares.

Las empresas filiales en las cuales participen particulares se sujetarán a las disposiciones previstas en esta Ley para las sociedades de economía mixta.

6. Control administrativo sobre las empresas filiales.

En el acto de constitución de una empresa filial, cualquiera sea la forma que revista, deberán establecerse los instrumentos mediante los cuales la





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

empresa industrial y comercial del Estado que ostente la participación mayoritaria asegure la conformidad de la gestión con los planes y programas y las políticas del sector administrativo dentro del cual se actúen.

Artículo 95°.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

*Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de sus entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal....”
(subrayado y negrilla fuera de texto)*

En consecuencia del anterior acervo normativo, claramente aplicable al caso en estudio por remisión expresa del Decreto Ley 1421 de 1993, se puede concluir que al Concejo de Bogotá esta investido de la atribución legal para autorizar al Alcalde Mayor para que en representación del Distrito Capital pueda constituir una “sociedad pública”

Ahora bien, podría argumentarse que si bien es clara esta facultad, el proyecto de articulado está proponiendo no la creación sino la transformación de una empresa ya existente, con lo cual dicha competencia no estaría prevista. Sin embargo al respecto es necesario recordar el viejo principio de derecho que señala “*qui potest plus, potest minus*¹”, quien puede lo más puede lo menos, bajo el entendido que si el Concejo puede autorizar la constitución de una empresa, también le es dable autorizar la transformación de una ya existente.

¹ JAÑEZ BARRIO, TARSICIO, *Lógica Jurídica*, Editorial Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1999, p. 468. El derecho reconoce ciertos principios generales que informan el ordenamiento jurídico y con base en los cuales debe ser éste interpretado y aplicado por el operador jurídico. Conforme a uno de esos principios, la atribución de un poder jurídico específico a una persona no implica necesariamente para ésta una obligación o deber de ejercicio in totum, sino que ésta se hallaría habilitada para ejercerlo «parcialmente», por así decirlo. El aludido principio, que se conoce bajo el apotegma jurídico *qui potest plus, potest minus*, «consiste, entonces, en tener por ordenado o permitido de manera implícita, que se haga algo menor -de rango inferior- de lo que está ordenado o permitido expresamente por la ley. Quien puede lo más, puede lo menos»





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

En este sentido, consideramos por dichas razones que frente al texto del proyecto de articulado debe efectuarse un cambio en su nominación, por cuanto es claro que se pretende por parte de la administración dos acciones claramente diferentes, o dos tipos de autorizaciones; una autorización para transformar y otra autorización para constituir dos nuevas empresas.

Ahora bien, como consecuencia de la primera autorización se deriva necesariamente otra reflexión de orden jurídico, que va ligada a la integralidad del proyecto, esto es la transformación de la actual Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A., a la empresa "Empresa Gestora del Transporte Integrado de Bogotá S.A.", en el sentido de establecer la necesidad y coherencia de la propuesta con el marco jurídico vigente sobre la materia.

26

En primer lugar es claro que en virtud del artículo 365 de la C.P, se permite que los servicios públicos en general puedan ser prestados tanto por el Estado, como por los particulares, dentro de los cuales, la operación del transporte público en Colombia, es considerado uno de ellos, tal y como le establece el la Ley 105 de 1993, en su artículo 3.2, al señalar.

“...La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Excepcionalmente la Nación, las Entidades Territoriales, los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el servicio público de transporte, cuando este no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones de los particulares...”





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Como bien se colige de la anterior norma, una consideración obligada sobre todo el tema debe estar centrada en sí este proyecto, como bien lo señala su articulado, logra justificar las razones objetivas de excepcionalidad que le permitan al Distrito Capital asumir la prestación del servicio de transporte directamente a través de las filiales propuestas.

Ahora bien, una segunda consideración está relacionada con el desarrollo del concepto y regulación del “transporte masivo” y su aplicación por parte del Distrito Capital. El primer referente normativo se halla en la Ley 86 de 1982, la cual señala:

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

27

Como bien se advierte desde antes de la misma expedición de la Carta Política de 1991, se entendía que el transporte masivo de pasajeros incluía el componente férreo.

Con posterioridad la Ley 310 de 1996 “Por medio del cual se modifica la Ley 86 de 1989” al referirse sobre al área de influencia de un Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros amplió su radio de acción al señalar que “...estará comprendida por las áreas urbanas, suburbanas y por los municipios a los cuales el sistema sirve de interconexión directa o indirecta...”.

De igual forma, determinó los márgenes de cofinanciación directa de la nación para el desarrollo de proyectos relacionados con el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, fijando 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;
(...).*





CONCEJO DE BOGOTÁ, 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" (subrayado fuera de texto)

De igual forma el artículo 85 de la Ley 336 de 1996 "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte", se refirió a los sistemas de transporte masivo de pasajeros, en cuanto a los requisitos previos que han de acreditarse ante el Ministerio de transporte y Planeación Nacional para efectos de poder la Nación y sus entidades descentralizadas cofinanciar o participar con aportes de capital, en dinero o en especie, en la solución propuesta, entre ellos "...La minuta de la sociedad por acciones que se constituya como titular del sistema de transporte.."

28

Con posterioridad el gobierno nacional expidió el Decreto 3109 de 1997 "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" el cual señaló lo siguiente.

"...Artículo 1º.- Las disposiciones contenidas en el presente Decreto se aplicarán integralmente al servicio público de transporte masivo de pasajeros de acuerdo con las Leyes 86 de 1989, 310 de 1996 y 336 de 1996.

(...)

Artículo 3º.- Se entiende por transporte masivo de pasajeros el servicio que se presta a través de una combinación organizada de infraestructura y equipos, en un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros y da respuesta a un porcentaje significativo de necesidades de movilización.

Artículo 4º.- Para los efectos previsto en la presente disposición el sistema está conformado por los componentes propios del mismo, es decir, por el conjunto de predios, equipos, señales, paraderos, estaciones e infraestructura vial utilizados para satisfacer la demanda de transporte en un área de influencia determinada..." (subrayado fuera de texto)





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

A nivel distrital se expidió el Decreto 319 de 2006, “Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones”, en dicha norma se dispuso lo siguiente:

“...Artículo 3 Definiciones.

Para los solos efectos del presente Decreto, se entenderán así los siguientes términos:

(...)

SITP: El sistema integrado de transporte público comprende las acciones para la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público, las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público, así como la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo del sistema.

(...)

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 6 Campo de aplicación.

Las medidas aquí contenidas deberán aplicarse dentro de la jurisdicción del Distrito Capital, por todos los actores del Sistema, de carácter público o particular. De igual manera, deberán ser observadas por la autoridad distrital, cuando el Distrito interactúe con otros entes municipales, regionales departamentales y nacionales.

Artículo 13 Definición del sistema integrado de transporte público.

El Sistema Integrado de Transporte Público tiene por objeto garantizar los derechos de los ciudadanos al ambiente sano, al trabajo, a la dignidad humana y a la circulación libre por el territorio, mediante la generación de un sistema de transporte público de pasajeros organizado, eficiente y sostenible para perímetro urbano de la ciudad de Bogotá.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

El Sistema Integrado de Transporte Público comprende las acciones para la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público, las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público, así como la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo del sistema.

*Artículo 14 Componentes del Sistema Integrado de Transporte Público SITP-.
Hacen parte de sistema integrado de transporte público de Bogotá los siguientes componentes:*

- a. Transporte masivo.*
- b. Transporte público colectivo.*
- c. Transporte público individual.*

Además lo complementan:

- a. Red de intercambiadores modales.*
- b. Red de estacionamientos.*
- c. Red de peajes*

30

Artículo 15 Integración del Transporte Público.

El sistema integrado de transporte público se constituirá a partir de un proceso de integración operacional, tarifario e institucional de acuerdo con los principios constitucionales de coordinación y complementariedad, logrando una unidad física para los usuarios del transporte, que les garantice el acceso al servicio en condiciones de óptima calidad, economía y eficiencia. La base de integración será la siguiente:

**La Secretaría de Tránsito y Transporte es la autoridad de transporte público en Bogotá D.C., en los términos de la Ley, cuya responsabilidad es la definición de la política pública sectorial, regulación, vigilancia y control de las actividades del transporte y la coordinación de las instancias de ejecución de dicha política pública sectorial.*

**La empresa TRANSMILENIO S.A., como ente gestor del transporte masivo, tiene la responsabilidad de la integración, evaluación y seguimiento de la operación del SITPC. En consecuencia le corresponde adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración con el actual sistema de transporte colectivo...” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Finalmente la administración distrital expidió el DECRETO 309 DE 2009 "Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

disposiciones", en cuya norma se estableció al respecto del sistema masivo de transporte lo siguiente:

"...Artículo 1°.- Adopción del Sistema Integrado de Transporte Público. Adóptese el SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO -en adelante el SITP- como sistema de transporte público distrital en la ciudad de Bogotá. En el marco del presente Decreto se establecen acciones para: la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público; las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público; así como para la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo, control e información y servicio al usuario del sistema.

Parágrafo.- La integración de los diferentes modos de transporte público en el radio de acción distrital, iniciará con el transporte público colectivo urbano de pasajeros y el masivo actual. Posteriormente y de acuerdo con el cronograma que se defina por la Secretaría Distrital de Movilidad, con el apoyo de las instancias de coordinación interinstitucional definidas por el Alcalde Mayor, se integrará el transporte férreo, los otros modos de transporte y los demás componentes establecidos en el artículo 14 del Decreto Distrital 319 de 2006. Este cronograma deberá ser revisado y ajustado periódicamente de conformidad con los resultados de los estudios previos y con el desarrollo de ejecución de las obras.

(...)

Artículo 3°.- Régimen Aplicable. El SITP de Bogotá, D.C., se estructurará con base en las estipulaciones del Plan Maestro de Movilidad y bajo las condiciones previstas en la regulación del transporte masivo, sus normas reglamentarias, modificatorias y el presente acto administrativo.

(...)

Artículo 6°.- Principios de la integración: La integración del Sistema Integrado de Transporte Público será gradual, de acuerdo con el cronograma que establezcan la Secretaría Distrital de Movilidad y el Ente Gestor con base en lo establecido en el Capítulo V de este Decreto, y se orientará por los principios de progresividad, oportunidad, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad financiera y ambiental, seguridad, calidad, economía, coordinación y complementariedad.

Artículo 7°.- Competencia de la Secretaría Distrital de Movilidad. De acuerdo con sus competencias legales y reglamentarias y en su calidad de cabeza del sector Movilidad y autoridad de tránsito y transporte, la Secretaría Distrital de





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Movilidad actuará como la autoridad del Sistema Integrado de Transporte Público en Bogotá D.C. y sus funciones estarán dirigidas especialmente a la formulación de la política pública sectorial, regulación, vigilancia y control de las actividades de tránsito y transporte, coordinación de las instancias de ejecución de dicha política pública sectorial, funciones que ejercerá con el acompañamiento permanente del Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Movilidad.

Artículo 8º.- Competencia de TransMilenio S.A. como Ente Gestor del SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE PÚBLICO. De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Distrital 4 de 1999 y los Decretos Distritales 319 y 486 de 2006, la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TransMilenio S.A. como ente gestor del SITP realizará: La planeación, gestión y control contractual del Sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación y los procesos de selección necesarios para poner en marcha la migración del actual transporte público colectivo al transporte público masivo...”

Como bien puede concluirse, la normatividad expedida ha venido ajustando el concepto y alcance de lo que se ha denominado “transporte masivo”, generando cambios encaminados a integrar bajo un solo cuerpo diferentes modos. Así mismo, se observa como a nivel distrital, tanto con la expedición del plan maestro de movilidad como con la adopción del SITP a Transmilenio SA le fueron ampliando, vía decreto, su objeto social pues de ser el responsable de la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor, pasó por arte de estas normas a ser, primero, el ente gestor del transporte masivo y luego el Ente Gestor del SITP, modificaciones que claramente no son meramente formales, pues a través de ellas ha venido comprometiendo recursos públicos.

Amén de lo anterior, que sin duda resulta preocupante ha de decirse que analizada la propuesta del proyecto de acuerdo, se observa que pese al cúmulo de normas y esfuerzos no logra solventar un problema de fondo como lo es la constitución de una **autoridad única de transporte de carácter supra distrital**, por cuanto si bien existe y se reconoce a la SDM como la competente dentro del Distrito Capital, nada resuelve la





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

iniciativa con relación al funcionamiento del sistema, cuando dicho servicio, operación, construcción trascienda las fronteras distritales.

Es claro que desde el mismo Plan Maestro de Movilidad como en el SITP, se prevé la integración del metro con el tren de cercanías en la periferia de la ciudad, al punto que hoy la administración viene evaluando diversas APP para integrar los corredores Soacha – Bogotá, Facatativá – Bogotá y Zipaquirá – Bogotá, por ello cualquier tipo de iniciativa que se pretenda adelantar para abordar de cara al futuro la planeación, gestión y organización del servicio público urbano regional de transporte de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, bajo los modos de transporte terrestre automotor, férreo, y cualquier otro sistema alternativo de movilidad, deberá necesariamente contemplar mecanismos reales de articulación, concertación, gobernabilidad y cofinanciación mecanismos de concertación con el Departamento de Cundinamarca y los municipios circunvecinos.

33

Además de la indefinición de esta autoridad única supra distrital es menester referirse al ente gestor que, en la actualidad, bajo las normas vigentes corresponde a TRANSMILENIO SA, por efecto de la presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos por la administración distrital que le fueron ampliando sus funciones, al punto de tornarlo en el ente gestor del transporte masivo, razón por la cual una vez producida la integración del transporte colectivo con el masivo, será el responsable de gestionar ambos tipos de transportes, razón por la cual, claramente la propuesta de la administración tampoco lograr armonizar lo existente con lo deseado.

En síntesis, desde el punto de vista jurídico es viable tramitar la propuesta siempre y cuando sea ajustada en los aspectos señalados puntualmente en este acápite.

- **Análisis Financiero.**





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

La ley 489 de 1998 establece como requisitos para la creación de una empresa industrial y comercial la existencia de una personería jurídica, un autonomía financiera y un capital independiente. Para los efectos de la presente ponencia comenzaremos por el análisis del concepto de autonomía financiera tal como lo define la precitada Ley.

Artículo 86°.- *Autonomía administrativa y financiera. La autonomía administrativa y financiera de las empresas industriales y comerciales del Estado se ejercerá conforme a los actos que las rigen; en el cumplimiento de sus actividades, se ceñirán a la ley o norma que las creó o autorizó y a sus estatutos internos; no podrán destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en la ley o en sus estatutos internos; además de las actividades o actos allí previstos, podrán desarrollar y ejecutar todos aquellos que sean necesarios para el cumplimiento del objeto asignado.*

La autonomía administrativa se refiere a la capacidad que debe tener toda organización de manejarse por si misma, con lo cual se busca una mayor agilidad y tecnificación en el servicio que presta, para tal fin cuenta con una Junta Directiva, la cual dicta sus estatutos. Esta autonomía no es absoluta ya que las normas de creación y organización establecen pautas que le delimitan exactamente su campo de acción y se circunscriben a la razón de ser de cada ente.

En igual sentido, la connotación de los términos patrimonio independiente y autonomía financiera, se refieren a que tiene su propio patrimonio y su propio presupuesto conformado por sus propios ingresos diferentes a los del Distrito Capital, la autonomía financiera se refiere a que decide autónomamente la forma de afectar los recursos de su propiedad a los fines propios de la entidad.

También debemos entender por autonomía financiera la capacidad que debe tener toda empresa para conseguir, recaudar y administrar sus propios recursos de conformidad a los objetivos operacionales y a su razón de ser.





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

El propósito de toda empresa industrial y comercial es el logro de utilidades financieras dentro del campo de operación definido por los acuerdos y sus propios estatutos. De tal manera, que el propósito del análisis financiero apunta a establecer si en virtud de la autonomía financiera las empresas creadas como desarrollo del presente proyecto de acuerdo son viables en su sostenibilidad económica.

Para el caso presente, en el que se pretende la transformación de una empresa y la creación de otras dos es necesario tener en cuenta lo preceptuado en la Ley 86 de 1989 **'Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento'**:

***Artículo 14º.-** Las tarifas que se cobren por la prestación del servicio de transporte masivo deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de los equipos. En ningún caso el Gobierno Nacional podrá realizar transferencias para cubrir estos costos.*

35

Lo anterior significa que las empresas EBB S.A. y EMB S.A. deben obligatoriamente subsistir a partir de sus ingresos operacionales basados en la tarifa.

METODOLOGÍA

Dado que las necesidades de financiación para las cuantiosas inversiones en materia de infraestructura que deben adelantar la Empresa Gestora del Transporte Integrado de Bogotá S.A.", la Empresa Metro de Bogotá – EMB S.A y la Empresa Buses de Bogotá EBB S.A. se encontrarían garantizadas con los aportes que en esta materia harán la Nación y el Distrito Capital. Se utilizará la metodología utilizada por el Banco Mundial de Ingresos y Gastos por encima de la línea.

Se trata de determinar si los ingresos operacionales de cada empresa están suficientemente garantizados para cubrir los gastos operacionales es decir que el





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

funcionamiento de la empresa se encuentra asegurado a partir de sus ingresos normales de operación.

Los ingresos operacionales se encuentran definidos en el acto de creación de cada empresa así:

- Para la Empresa Gestora del Transporte Integrado de Bogotá S.A. serán por planear, gestionar y organizar el servicio público urbano regional de transporte de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia.
- Para la Empresa Buses de Bogotá – EBB S.A. serán por operar el servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros, bajo la modalidad de transporte terrestre automotor.
- Y para la Empresa Metro de Bogotá – EMB S.A. construir, administrar y operar, directamente o a través de terceros, el sistema de transporte público masivo en modo férreo en el Distrito Capital y su área de influencia.

36

De la información suministrada por la SDM el único recurso operacional de la actualidad es la participación del 4% del recaudo del sistema SITP, el cual sería utilizado para las tres empresas.

Como el único ingreso disponible proviene de la actividad gestora de la actual empresa de TRANSMILENIO S.A., entonces solo la Empresa Gestora del Transporte Integrado de Bogotá S.A. tendría garantizado su funcionamiento a partir de sus ingresos operacionales. La diferencia entre los ingresos operacionales y los gastos operacionales debe generar una utilidad operacional que podría ser utilizada para cumplir con los objetivos y metas afines a la razón social de la empresa gestora.



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

En el supuesto financiero propuesto en el proyecto de acuerdo, la administración debe buscar la manera el procedimiento para que las utilidades generadas por la actividad financiera operacional de la empresa gestora puedan apalancar de manera transitoria los ingresos operacionales de la EBB y EMB.

Al respecto las normas presupuestales definen de manera clara el procedimiento a seguir para la distribución de las utilidades de la Empresas Industriales y Comerciales Societarias del Distrito, en el Estatuto de Presupuesto para el Distrito Capital decreto 714 de 1996 en el artículo 75 establece:

(...) Las utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales Societarias del Distrito y de las Sociedades de Economía Mixta del orden distrital, son de propiedad del Distrito en la cuantía que corresponda a las Entidades Distritales por su participación en el capital de la Empresa.

El CONFIS impartirá las instrucciones a los representantes del Distrito y sus entidades en las Juntas de Socios o Asambleas de Accionistas sobre las utilidades que se capitalizarán o reservarán y las que se repartirán a los accionistas como dividendos.

El Concejo Distrital de Política Económica y Fiscal, CONFIS, al adoptar las determinaciones previstas en este artículo, tendrá en cuenta el concepto del representante legal acerca de las implicaciones de la asignación de los excedentes financieros y de las utilidades, según sea el caso, sobre los programas y proyectos de la Entidad. Este concepto no tiene carácter obligatorio para el CONFIS, organismo que podrá adoptar las decisiones previstas en este ARTÍCULO aún en ausencia del mismo.

Acorde con el análisis de lo preceptuado en el Estatuto de Presupuesto llegamos a dos conclusiones, la primera es que las utilidades de las empresas societarias en este caso de la empresa gestora deben ser distribuidoras por el CONFIS, segundo que esta distribución se hace año a año y no de manera automática.

37



“EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ”

Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210

www.concejodebogota.gov.co



GD-PR002-FO1



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

El hecho que la entidades operadoras como lo son la EBB y la EMB reciban transferencias de funcionamiento de la entidad gestora, tal como lo propone la SDM en el proyecto de acuerdo, vía utilización de las utilidades de la Empresa gestora para financiar operación por encima de la línea hace que se rompa el principio de la autonomía financiera, pues estaríamos ante el caso que ninguna de las dos empresa operadoras cuenta con la capacidad financiera inicial para funcionar.

La reflexión que sigue es, si tanto la EBB y la EMB no cuentan con autonomía financiera para funcionar administrativamente no podrían existir como empresas y por lo tanto su creación no sería pertinente en este momento.

INGRESOS OPERACIONALES

Con el objetivo de analizar la viabilidad y sostenibilidad financiera de las empresas EBB y EMB se solicitó la SDM las proyecciones financieras para corto, mediano y largo plazo.

La información de carácter financiero solicitada a la SDM no ha sido respondida de la manera más adecuada. En el caso de los ingresos corrientes para EBB y EMB la SDM ha respondido solo lo atinente al 4% que por participación en el sistema se van a percibir.

Ingresos operacionales de la empresa gestora: En la actualidad la empresa gestora Transmilenio S.A. posee contratos por la utilización de material publicitario al interior de las estaciones, también adelantan contratos de consultoría y asesoría a otras entidades respecto del modelo del sistema de transporte masivo, pero la SDM considera que estos ingresos operacionales no son susceptibles de ser tenidos en cuenta en las proyecciones financieras.

Ingresos operacionales de la EBB: Del articulado propuesto para el proyecto de acuerdo 236 de 2014, se puede extraer que de ser aprobada la autorización para la creación de la EBB ésta podría iniciar operaciones en el corto plazo y casi que de





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

inmediato. No obstante, este hecho es ignorado completamente por la SDM en la respuesta a la solicitud de información.

Ingresos operacionales de la EMB: De acuerdo a respuestas dadas por la Administración Distrital y comunicados de prensa hechos por el propio Alcalde el cable de la localidad San Cristóbal entraría en operación a finales del año 2015, lo cual obligatoriamente generará unos ingresos operacionales. En este caso la SDM, omite deliberadamente esta información en las proyecciones financieras de la empresa.

Gastos operacionales de las empresas propuestas: los gastos operacionales se definen como los gastos de funcionamiento necesarios para el normal desarrollo de las actividades propias de las entidades. Ellos se dividen en gastos de personal que incluye todos los gastos asociados a nómina incluidos los aportes parafiscales; y los gastos generales que incluyen el pago de mantenimiento, seguros, materiales y suministros, dotaciones, servicios públicos, viáticos y gastos de viajes, transporte y otros gastos. Sin embargo la SDM consideró que sólo era relevante la información de plantas de personal y consecuentemente omitió enviar más información.

De todas formas la SDM no ha suministrado toda la información financiera que permita adelantar un análisis más profundo sobre la viabilidad financiera de las empresas a crear. Han enviado información parcial y fragmentada, de lo cual se puede concluir que durante el proceso de preparación y formulación del proyecto de acuerdo. Solo consideraron como importantes las variables más significativas omitiendo variables que eventualmente pueden tornarse en relevantes.

A manera de conclusión de la parte financiera, partiendo de la aplicación del principio de la buena fe (art. 83 CP/91) y bajo la presunción de legalidad de las actuaciones de los funcionarios públicos encargados del sector de movilidad de la ciudad apunta a que la transformación de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TRANSMILENIO S.A. a la empresa "Empresa Gestora del Transporte Integrado de Bogotá S.A." y la constitución





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

de las empresas filiales: Empresa Metro de Bogotá – EMB S.A y la Empresa Buses de Bogotá EBB S.A., sea financieramente viable debemos considerar:

- Se debe diseñar planear contemplar un mecanismo legal para la transferencia de recursos financieros operacionales para las empresas filiales de manera temporal que financie los gastos preoperativos, hasta tanto ellas logren alcanzar el punto de equilibrio financiero. El cual no aparece ni siquiera esbozado en el proyecto de acuerdo
- La información aportada por la SDM en cabeza de la Dra. Constanza García no permite emitir un juicio técnicamente válido sobre la viabilidad y sostenibilidad financiera de las empresas a transformar y crear.

40

- **De Conveniencia - Esquema institucional internacional.**

Más allá de las anteriores consideraciones es claro que Bogotá D.C. requiere de una solución estructural, ambiciosa y de largo plazo que logre pensar la movilidad de la ciudad y la región para los próximos 100 años. Por ello, sin el afán de los calendarios políticos, debemos estructurar la solución más conveniente bajo esta perspectiva.

En este sentido, siempre será válido conocer y aprender de aquellas experiencias internacionales que hoy se constituyen en referentes obligados en la materia

Es claro que dentro del estudio de viabilidad y conveniencia del Metro para Bogotá y la integración con los otros sistemas de movilidad, se han utilizado modelos de referencia. Con base en estos se busca desarrollar la propuesta más conveniente para la Ciudad, la Región y el País.



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Por tal motivo y de acuerdo a la información suministrada por la firma consultora², se presentan 6 modelos diferentes que soportan estudios de conveniencia, cuyo pilar como organización es el sector público, excepto por Santiago de Chile.

DESCRIPCION	SANTIAGO DE CHILE	SAO PAULO	MEXICO D.F	MADRID	PARIS	LONDRES
Titular del sistema metro (administrador de la infraestructura)	Metro S.A. Sociedad mercantil pública	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) Sociedad mercantil pública	Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal Administración Pública	MINTRA Entidad de Derecho Público	Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) Establecimiento Público de carácter industrial o comercial	Transport for London (TfL) Entidad de Derecho Público con una participación destacable en la modernización de la red por parte de su operadora London Underground Limited (LUL) Sociedad mercantil pública
Construcción	Metro S.A. Sociedad mercantil pública	CPTM Sociedad mercantil pública	Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal Administración Pública	MINTRA Entidad de Derecho Público	RATP Establecimiento Público de carácter industrial y comercial.	TfL Entidad de Derecho Público
Mantenimiento ordinario	Metro S.A. Sociedad mercantil pública	CPTM Sociedad mercantil pública	Sistema de Transporte Colectivo (STC) Organismo público descentralizado	Metro de Madrid, S.A. Sociedad mercantil pública	RATP Establecimiento Público de carácter industrial o comercial	LUL (a través de modelo CPP) LUL Nominee BCV Ltd Y LUL Nominee SSL Ltd Sociedades mercantiles públicas
Operación	Metro, S.A. Sociedad mercantil pública	CPTM Sociedad mercantil pública	STC Organismo público descentralizado	Metro de Madrid, S.A. Sociedad mercantil pública	RATP Establecimiento Público de carácter industrial o comercial	LUL Sociedad mercantil pública

41

² Fuente: Grupo Consultor Primera Línea (Metro / Bogotá) MB-GCMB-ME-0024 Octubre 2009



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

Operadora de METRO, También Opera BUS	NO	NO	NO	NO	Sí, líneas urbanas de autobuses.	NO
Existe un Ente de Derecho Público que integra los distintos modos como autoridad del transporte	NO	NO	NO	Sí Consortio Regional de Transportes de Madrid (CRTM)	Sí Syndicat des Transports d'Île de France (STIF)	Sí TfL

FORTALEZAS Y DEBILIDADES CONJUNTAS
(Sugeridas / Grupo Consultor)

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<i>“El hecho de que una única sociedad (Gobierno) opere metro, autobús, tranvía y una parte de la red de cercanías (RER), facilita la programación conjunta del sistema de transportes, lo que supone una ventaja frente a modelos en los que la operación de los distintos modos de transporte se realiza a través de distintas sociedades que son asimismo públicas y dependientes de una misma Administración”.</i>	<i>“Al no existir modelos de colaboración público-privada en la construcción, operación y financiación del sistema. Supondrá un gran esfuerzo inversor por parte del sector público (mitigado a través del cobro de impuestos Especiales para el transporte)”.</i>
<i>“RATP (París) ha diversificado su actividad a través de la creación de un grupo empresarial que le permite maximizar las sinergias de las actividades que realiza”.</i>	<i>“No hay una entidad pública de contexto local que administre el sistema de transporte público para el área de Santiago (el Subsecretario Interministerial de Transporte para la Región Metropolitana de Santiago depende directamente de la Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Transportes y telecomunicaciones)”.</i> <i>Vale la pena preguntarnos si en el Distrito Capital existe una entidad, con Gobernabilidad plena que facilite la Alta Gerencia requerida para este proyecto.</i>
Con relación a la fortaleza anterior cabría plantearse aprovechar esta fortaleza, en el caso del Distrito Capital, para actividades diferenciadas del transporte público a través de la PLM pero relacionadas con éste (i.e. actividades comerciales en las estaciones, desarrollos inmobiliarios en las zonas de influencia, marketing, etc.).	En el Distrito Capital se cuenta con la financiación del Gobierno Nacional para la PLM, pero únicamente para la inversión, no para la operación.
<i>Una entidad pública que gestiona todos los modos de transporte en la Región y en la que participan ésta, el Municipio y los Departamentos de la Región, permite optimizar la coordinación de todos los agentes implicados en la Ordenación del transporte público y en su financiación”.</i>	<i>La realización de las labores de mantenimiento de la red a través de modelos de colaboración público-privada en los que se remunera al privado por el cumplimiento de parámetros de disponibilidad es compleja pues algunos de estos parámetros están Vinculados a la operación y, por tanto, no dependen del privado.</i>





CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

“El reparto de la construcción y operación de los distintos modos férreos (“underground”, “overground”, “crossrail”, etc.) entre distintas sociedades del grupo TfL permite aislar los riesgos contractuales y optimizar la gestión de cada uno de ellos”.

En el caso de la PLM, podría aprovecharse esta fortaleza atribuyendo la ejecución y gestión de este modo de transporte a una sociedad distinta de TRANSMILENIO.

Como bien puede concluirse de las experiencias referidas, es conveniente que este proyecto de acuerdo sea ajustado, complementado, enriquecido para poder hallar la mejor solución posible.

Es evidente, que el Concejo requiere de un mayor tiempo de estudio para esta iniciativa, dada la trascendencia de la misma, pues mientras la administración ha contado con todo el tiempo y los recursos suficientes, se pretende que en el lapso de una sesiones ordinarias se estudie, presente la ponencia, debata y apruebe un proyecto cuyo impacto puede afectar la vida de las próximas generaciones.

43

7. IMPACTO FISCAL.

La medición del impacto fiscal en los términos establecidos por la Ley 819 de 2003 apunta a establecer cómo la creación de nuevas empresas impacta negativamente el marco fiscal de mediano plazo del Distrito Capital.

El siguiente cuadro muestra los gastos adicionales en los cuales incurriría la empresa transformada y sus dos filiales.



“EL CONCEJO LE RESPONDE A BOGOTÁ”

Calle 36 No. 28 A - 41 PBX. 2088210

www.concejodebogota.gov.co



GD-PR002-FO1

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN ADICIONALES , DE LA TRANSFORMACIÓN Y CREACIÓN DE LAS EMPRESAS					
No.	AÑO	Empresa Buses de Bogotá EBB S.A.	Empresa Gestora del Transporte Integrado de Bogotá S.A.	Empresa Metro de Bogotá EBB S.A.	Total Costos nueva estructura
1	2014	\$ 1.660.139.779	\$ 0		\$ 1.660.139.779
2	2015	\$ 1.709.943.972	\$ 0	\$ 1.870.911.346	\$ 3.580.855.319
3	2016	\$ 1.761.242.292	\$ 0	\$ 1.927.038.687	\$ 3.688.280.978
4	2017	\$ 1.814.079.560	\$ 0	\$ 1.984.849.847	\$ 3.798.929.408
5	2018	\$ 1.868.501.947	\$ 0	\$ 2.972.000.529	\$ 4.840.502.476
6	2019	\$ 1.924.557.006	\$ 0	\$ 3.061.160.545	\$ 4.985.717.551
7	2020	\$ 1.982.293.716	\$ 0	\$ 3.152.995.361	\$ 5.135.289.077
8	2021	\$ 2.041.762.527	\$ 0	\$ 3.247.585.222	\$ 5.289.347.749
9	2022	\$ 2.103.015.403	\$ 0	\$ 5.689.619.031	\$ 7.792.634.434
10	2023	\$ 2.166.105.865	\$ 0	\$ 5.860.307.602	\$ 8.026.413.467
SUMA		\$ 19.031.642.068	\$ 0	\$ 29.766.468.171	\$ 48.798.110.239

44

Ya que el valor total es inferior los gastos ya programados por Transmilenio como entidad independiente es decir bajo el actual esquema, entonces se puede inferir que el proyecto no representa un impacto fiscal negativo.

No obstante si existe la duda razonable sobre el impacto fiscal ya que las proyecciones solicitadas a la SDM sólo incluyen los gastos de personal y omiten información relativa a los gastos generales.



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.

8. CONCLUSION.

Por todo lo anteriormente expuesto, 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"*

MARIA VICTORIA VARGAS SILVA

Concejal de Bogotá. - Ponente

45

