



Apoyo a la Estructuración del Esquema Institucional del Metro de Bogotá

Articulación Interinstitucional de la Empresa Metro de Bogotá

Unión Temporal Deloitte – Durán & Osorio

Tabla de Contenido

1. Introducción	3
2. Diagnóstico jurídico de funciones de las entidades involucradas en el desarrollo del proyecto PLMB	4
2.1 Diagnóstico jurídico de funciones	4
2.2 Cambios institucionales y reorganización de entidades distritales recomendados para el de las funciones a cargo de la EMB	10
2.2.1 Gestión de la operación del servicio de transporte masivo	11
2.2.2 Gestión urbana y de predios en el contexto de la construcción de la PLMB.....	13
2.2.3 Gestión de redes servicios públicos	16
2.2.4 Convenio de cofinanciación	17
2.2.5 Entes de gestión inmobiliaria	21
3. Conclusiones y comentarios	23

1. Introducción

En el presente documento presentamos nuestra propuesta para la articulación interinstitucional de la Empresa Metro de Bogotá. Este informe está dividido en dos partes principales:

- (i) Un diagnóstico de las capacidades y facultades legales, técnicas y financieras de ciertas entidades públicas, que son especialmente relevantes para la EMB por el nivel de vinculación, fricción o sinergia con la mencionada empresa o con el proyecto de la PLMB; y
- (ii) Nuestras propuestas sobre los ajustes que habría que hacer a las funciones de las mencionadas entidades para facilitar la articulación de la EMB en todos los planos relevantes.

En la primera parte de este documento exponemos el diagnóstico jurídico de las funciones de los diferentes actores que consideramos especialmente relevantes para la Empresa Metro y para la PLMB, como lo son el DNP, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Transporte, el DADEP, la Secretaría de Hacienda Distrital, la Secretaría Distrital de Movilidad, entre otros. El objetivo en este caso es identificar las relaciones, incluyendo tanto sinergias como fricciones, que podrían surgir entre la EMB y estas entidades a la luz del rol que cada una cumple frente a la regulación del sistema de transporte público de Bogotá, lo que incluye la planeación del sistema, y la renovación urbana y la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura de transporte en Bogotá, todo dentro del alcance de la PLMB.

Con base en el diagnóstico que aparece en la primera parte de este documento, en la segunda parte recomendamos los posibles cambios interinstitucionales y de reorganización que consideramos necesarios para articular las funciones de esas entidades con las funciones a cargo de la EMB. Para este fin, identificamos de manera general las principales interacciones entre dichas entidades y la EMB y el proyecto PLMB (estas interacciones aparecen además representadas gráficamente en la imagen 1 del presente documento) y posteriormente detallamos con mayor profundidad los cambios propuestos, de acuerdo con los siguientes cuatro (4) ejes principales:

- (i) Gestión de la operación del servicio de transporte masivo
- (ii) Gestión urbana y de predios (para la construcción de la PLMB)
- (iii) Gestión ante empresas de servicios públicos
- (iv) Gestión de convenios de cofinanciación

En el contexto de cada uno de estos ejes analizamos las relaciones e interacciones entre los actores especialmente relevantes, y sobre esta base presentamos la propuesta de articulación institucional en relación con cada uno de los cuatro (4) ejes mencionados arriba. Hemos enfocado nuestras propuestas y las recomendaciones correspondientes en el rol que cada una de estas entidades debería jugar frente a la EMB y la PLMB, y detallamos las respectivas propuestas de reglamentación y los parámetros que dichas interrelaciones deberían considerar.

2. Diagnóstico jurídico de funciones de las entidades involucradas en el desarrollo del proyecto PLMB

2.1 Diagnóstico jurídico de funciones

Para efectos del análisis jurídico de las funciones de los diferentes actores especialmente relevantes, desarrollamos la siguiente tabla en la que aparecen de manera sintetizada las funciones de cada una de estas entidades frente a la EMB y frente al proyecto. Este proceso permite identificar los principales escenarios en donde existen o pueden existir fricciones entre las entidades, o por el contrario, posibles sinergias. En el apartado 2.2 se explican con claridad estas conclusiones y la propuesta de arreglo institucional para solucionar posibles fricciones, y para aprovechar mejor las vinculaciones y las sinergias.

Tabla No. 1. Diagnóstico jurídico de funciones.

	Regulación del Sistema de Transporte de la Ciudad	Planeación del Sistema de Transporte de la Ciudad	Estructuración / Construcción de infraestructura de transporte	Operación y mantenimiento de infraestructura de transporte	Renovación urbana y mejoramiento del espacio público
Ministerio de Transporte	El Grupo UMUS del Ministerio de Transporte formula la Política Nacional de Transporte Urbano y hace seguimiento a la implementación, y ejecución de las obligaciones contractuales de los convenios de cofinanciación y de las políticas contenidas en el documento CONPES 3882 de 2017 (Resolución 1023 de 2017). El Grupo UMUS revisa la evolución del Proyecto, tanto en etapa de construcción como de operación, haciendo seguimiento a la implementación en temas de ejecución física, indicadores operacionales, seguridad vial, flujo de recursos (Resolución 269 de 2012 – Min Transporte)				
Secretaría de Movilidad	Es la autoridad de transporte del Distrito y por consiguiente le compete el diseño, estructuración, adopción y ejecución de las políticas de tránsito y transporte de la ciudad. (Decreto 319 de 2006)		Como autoridad de transporte, la Secretaría de Movilidad tiene la función de orientar, establecer y planear el servicio de Transporte Público Urbano, en todas sus modalidades, en el Distrito y en su área de influencia. Así mismo, deberá apoyar en los comités intersectoriales de gestión de obra, elaborando, adoptando e implementando los Planes de Manejo de Tráfico. (Decreto 319 de 2006 y 309 de 2009)		

Apoyo a la Estructuración del Esquema Institucional del Metro de Bogotá
Articulación Interinstitucional de la Empresa Metro de Bogotá

<p align="center">Secretaría de Planeación Distrital</p>	<p>Tiene la función de articular con las demás entidades del Distrito competentes, la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas del Distrito Capital y de los planes de desarrollo local. (Decreto 16 de 2013)</p>	<p>Ejerce la Secretaría Técnica del CONFIS Distrital que autoriza las inversiones del Distrito, los proyectos de importancia estratégica y la constitución de garantías y contragarantías. (Decreto 216 de 2017)</p>			<p>Coordinar la formulación y ejecución de las operaciones estratégicas urbanas de la ciudad, así como elaborar, modificar y adelantar los trámites de gestión y de aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial-POT y demás instrumentos de gestión urbana. (Decreto 16 de 2013)</p>
<p align="center">Secretaría de Hacienda Distrital</p>		<p>Es la entidad encargada de hacer custodia administrativa de la ejecución presupuestal y fiscal del Distrito, por lo que se vincula directamente con la estructuración de la PLMB a través de la gestión de los recursos y apropiaciones (Decreto 716 de 1997). Así mismo, la Secretaría de Hacienda Distrital está facultada para llevar a cabo operaciones de inversión, o de constitución de garantía o contragarantía para respaldar inversiones en proyectos prioritarios como la PLMB (Decreto 216 de 2017).</p>			
<p align="center">IDU</p>		<p>La posición del IDU en el Convenio Interadministrativo No. 1880 de 2004 suscrito con la FDN para la estructuración integral del metro, y para el análisis de alternativas de</p>	<p>Dado que el IDU es la entidad con mayor experiencia y conocimiento en la gestión predial integral, suscribió con la EMB el Convenio</p>		

Apoyo a la Estructuración del Esquema Institucional del Metro de Bogotá
Articulación Interinstitucional de la Empresa Metro de Bogotá

		trazado de la línea férrea y de las troncales alimentadoras, fue cedida a la EMB con base en la actividad de planeación del metro de Bogotá que hace parte del objeto del Ente Gestor (artículo 2, Acuerdo 642 de 2016).	Interadministrativo No. 1021 para hacer la gestión predial integral para la infraestructura de la PLMB (Acuerdo Distrital 19 de 1972 y 257 de 2006; Acuerdo No. 1 de 2009 del Consejo Directivo del IDU).		
Transmilenio S.A.		Tiene la función de planear el servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia, para el transporte automotor.	Transmilenio S.A. suscribió convenios interadministrativos para que el IDU llevara a cabo la construcción de las troncales de Transmilenio (Convenio No. 1 de 2001) y la construcción de la PLMB, cuando no existía la EMB, pues en ese entonces Transmilenio S.A. iba a ser el gestor del metro. El Acuerdo 4 de 1999 no le asigna funciones de construcción de troncales BRT u otros modos. (Convenio No. 112 de 2015).	El alcance del objeto social y las funciones asignadas Transmilenio S.A. no abarcan las actividades operador y/o socio del transporte masivo terrestre urbano automotor por sí mismo o por interpuesta persona. Por el contrario, el Acuerdo 4 de 1999 establece que la operación del sistema estará contratada con empresas privadas. Estos contratos se suscriben por Transmilenio S.A. con los operadores. Transmilenio S.A. es contratante del operador SIRCI que lleva a cabo el recaudo del SITP. Se espera que después de la integración del proyecto PLMB se	

Apoyo a la Estructuración del Esquema Institucional del Metro de Bogotá
Articulación Interinstitucional de la Empresa Metro de Bogotá

				<p>defina con mayor claridad cómo será el proceso de integración tarifaria y de recaudo entre los distintos operadores de buses y el metro, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 309 de 2009 sobre la Fase IV de implementación del SITP.</p>	
Empresa Metro de Bogotá		<p>Tiene la función de hacer la planeación de la red de metro en coordinación con los otros modos de transporte de la región, tanto públicos como privados. (Acuerdo 642 de 2016)</p>	<p>Tiene la función de construir la infraestructura requerida para prestar el servicio de transporte de metro, así como de hacer mejoras periódicas a la misma. Para ello se le dotó de plenas facultades en materia de gestión de predios y contratación de obras. (Acuerdo 642 de 2016)</p>	<p>No tiene restricción reglamentaria para prestar directamente el servicio de transporte en el metro. En todo caso, tiene la función de hacerlo de acuerdo con estándares de seguridad, dignidad, efectividad, eficiencia, calidad y protección del ambiente. (Acuerdo 642 de 2016)</p>	<p>Planear, gestionar, promocionar y ejecutar proyectos urbanísticos en las áreas de influencia del sistema metro. Para este fin tiene dentro de sus facultades la de declarar de utilidad pública los bienes que pueden ser afectos a los proyectos, y adquirir por enajenación voluntaria o impulsar expropiación judicial o administrativa según corresponda. (Ver Acuerdo 642 de 2016)</p>
MHCP			<p>Suscribe el Convenio de Cofinanciación (Ley 310 de</p>	<p>Tiene un control indirecto a través de su participación en los comités de</p>	

Apoyo a la Estructuración del Esquema Institucional del Metro de Bogotá
Articulación Interinstitucional de la Empresa Metro de Bogotá

			<p>1996 y Ley 1753 de 2015) y hace parte del Comité de Seguimiento que lidera el Grupo UMUS del MinTransporte para hacer control sobre el cumplimiento de lo pactado en los convenios (Documento CONPES 3882 de 2016).</p>	<p>los encargos fiduciarios constituidos para administrar los recursos del Convenio de Cofinanciación. (Documento CONPES 3677 de 2010).</p>	
DNP			<p>Tiene una vinculación estratégica con la PLMB, pues deberá suscribir el Convenio de Cofinanciación (Ley 310 de 1996 y Ley 1753 de 2015) y hace parte del Comité de Seguimiento que lidera el Grupo UMUS de MinTransporte para hacer control sobre el cumplimiento de lo pactado en los convenios (Documento CONPES 3882 de 2016). Adicionalmente, tiene una vinculación directa en tanto es el gestor del CONPES que hace la</p>	<p>Tiene un control indirecto a través de su participación en los comités de los encargos fiduciarios constituidos para administrar los recursos del Convenio de Cofinanciación. (Documento CONPES 3677 de 2010).</p>	

Apoyo a la Estructuración del Esquema Institucional del Metro de Bogotá
Articulación Interinstitucional de la Empresa Metro de Bogotá

			declaratoria de importancia estratégica de la PLMB. (Decreto 1832 de 2012)		
ERDU					La ERDU tiene la función de gestionar y adelantar proyectos urbanísticos en la ciudad, con la prerrogativa de hacer bancos de suelo, declarar de utilidad pública predios con fundamento en la ley y adquirir inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación judicial o administrativa según sea el caso. (Acuerdo 643 de 2016)
Empresas de servicios públicos			Tienen la custodia de la infraestructura que soporta las redes afectas a la prestación de los servicios, y que se superponen con la construcción de la PLMB. (art. 28 de Ley 142 de 1994 y art. 48 de la Ley 1682 de 2013)		
DADEP		El DADEP tiene las funciones de (i)			

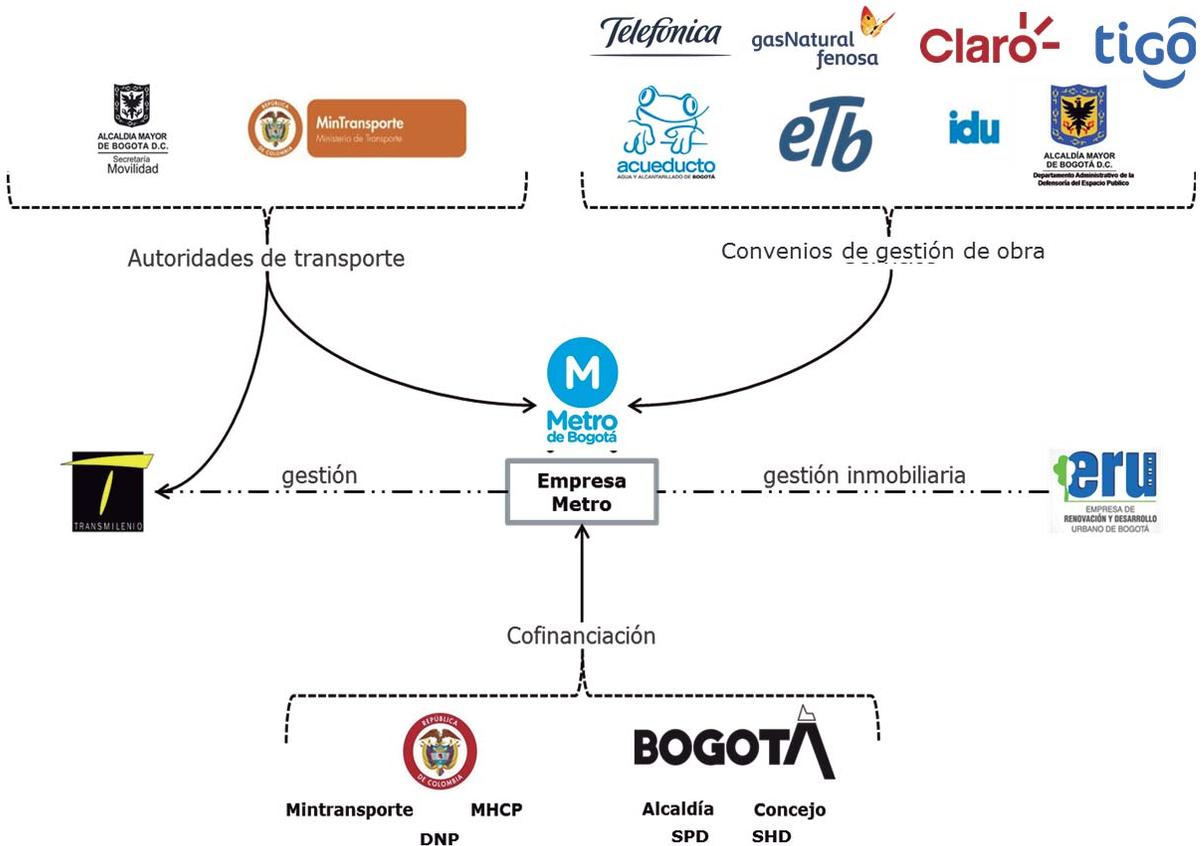
		<p>administrar directa o indirectamente los inmuebles del Distrito, con especial énfasis en aquellos bienes de espacio público, (ii) llevar a cabo las cesiones, velar por la protección del espacio público y (iii) adelantar los trámites que sean necesarios para que las entidades del Distrito dispongan de los bienes que funcionalmente deban pertenecer a otras entidades. (Acuerdo 18 de 1999)</p>		
--	--	---	--	--

Fuente: Elaboración propia.

2.2 Cambios institucionales y reorganización de entidades distritales recomendados para el de las funciones a cargo de la EMB

A continuación se presentan las principales interacciones de las entidades identificadas mediante el diagnóstico de las funciones especialmente relevantes para la EMB y la PLMB.

Imagen 1. Interacciones formales de la EMB con los actores de relevancia estratégica.



Fuente: Elaboración propia.

2.2.1 Gestión de la operación del servicio de transporte masivo

De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Distrital 4 de 1999 y en los Decretos Distritales 319 y 486 de 2006, la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - Transmilenio S.A. es el Ente Gestor del Sistema de Transporte Público –SITP–, y su función principal es la de gestionar, organizar y planear la prestación del servicio de transporte urbano masivo de pasajeros en Bogotá en el modo automotor (y otros modos)¹.

No es totalmente claro si las competencias de Transmilenio S.A. abarcan la gestión de todos los modos que integrarán el SITP, incluyendo el modo ferroviario, pues aunque tanto el artículo 19.4 del Decreto 309 de 2009 como el artículo 61 del Decreto 319 de 2006 (Plan Maestro de Movilidad) definen al metro como un componente del SITP, el Acuerdo 4 de 1999 determina que Transmilenio S.A. es ente gestor solo para el transporte automotor.

Concretamente, el artículo 2º del Acuerdo 4 de 1999 dispone:

*"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"* (Resaltado fuera de texto)

Por otra parte, es preciso advertir que el Acuerdo 642 de 2016 que autorizó la creación de la EMB como el gestor de la PLMB, atribuyó a esa empresa funciones como gestor del modo metro, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 2. OBJETO. Corresponde a la empresa METRO DE BOGOTÁ S.A. realizar la planeación, estructuración, construcción, operación, explotación y mantenimiento de las líneas de metro que hacen parte del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá, así como la adquisición, operación, explotación, mantenimiento, y administración del material rodante.

También hace parte del objeto social de la entidad, liderar, promover, desarrollar y ejecutar proyectos urbanísticos, en especial de renovación urbana, así como la construcción y el mejoramiento del espacio público en las áreas de influencia de las líneas del metro, con criterio de sostenibilidad

Todo lo anterior, en las condiciones que señalen las normas vigentes, las autoridades competentes y sus propios estatutos."

Igualmente, mediante el mismo Acuerdo el Concejo modificó el Acuerdo Distrital 309 de 2016 estableciendo como entidades vinculadas al sector de movilidad distrital a las sociedades públicas por acciones, Transmilenio S.A. y Empresa Metro de Bogotá S.A., en la calidad de entes gestores de transporte público.

Las funciones asignadas por el Concejo a los entes gestores y a las entidades vinculadas mediante el Acuerdo 642 de 2016 deben interpretarse en concordancia con lo establecido en el Decreto 319 de 2006, que estableció, en cabeza de la Secretaría de Movilidad del Distrito las funciones de Ente Rector del Sistema. Estas funciones consisten en la planeación, formulación y ejecución de las actividades propias de la prestación del servicio. De acuerdo con lo anterior, la Secretaría de Movilidad es la encargada de hacer, como autoridad de tránsito y transporte, la planeación a mediano y largo plazo, formulando –entre otras– las políticas de transporte urbano masivo y orientando la regulación del transporte público

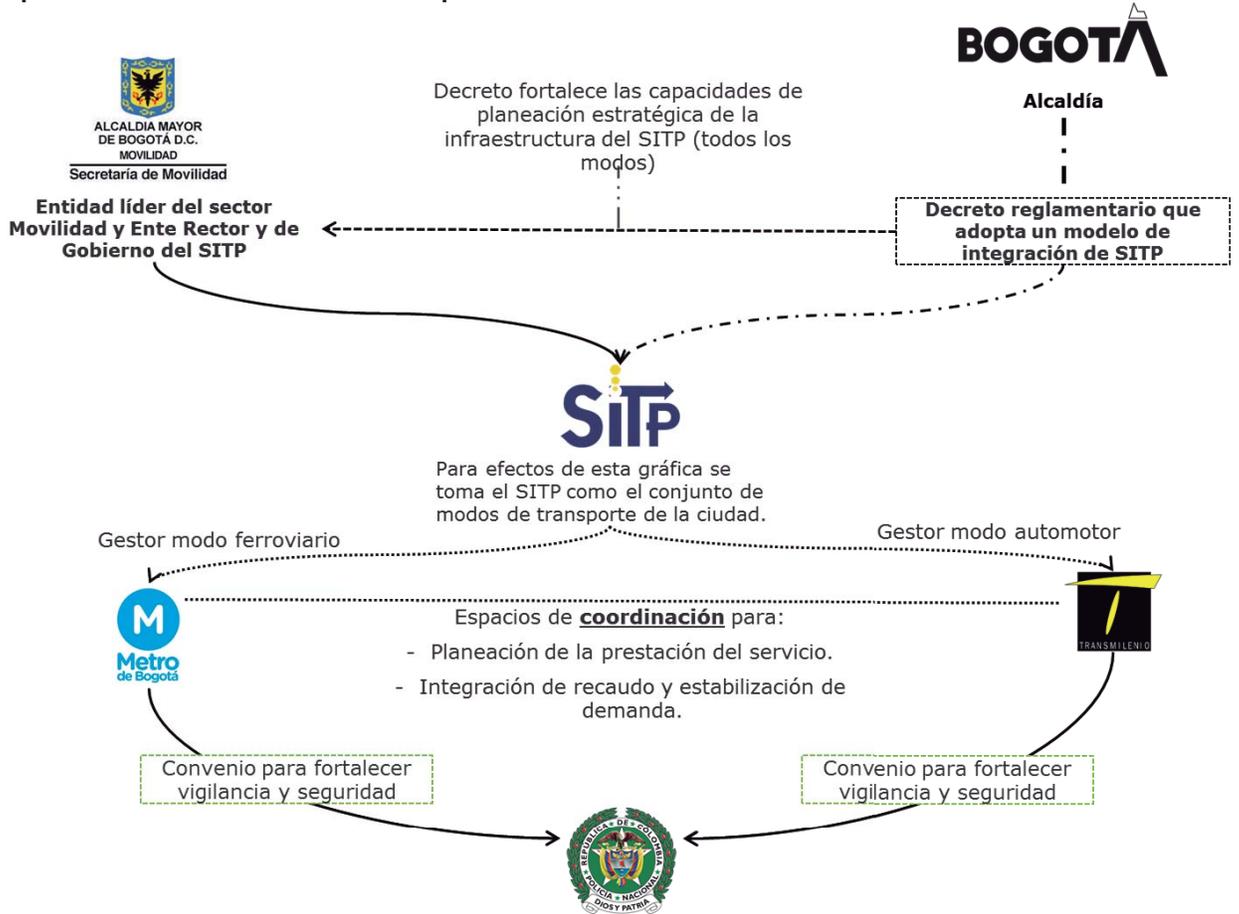
¹ El Acuerdo 4 de 1999 solo incluye la expresión "modo automotor", pero la junta directiva de Transmilenio S.A. había hecho una modificación al objeto social que incluía otros modos, sin que dicha modificación haya surtido el procedimiento de rigor en el Concejo Distrital.

Apoyo a la Estructuración del Esquema Institucional del Metro de Bogotá
Articulación Interinstitucional de la Empresa Metro de Bogotá

urbano en todas sus modalidades, con foco en el *"mejoramiento de las condiciones de movilidad y el desarrollo de infraestructura vial y de transporte"*.

Adicionalmente, por virtud del mismo Decreto 319 de 2006 corresponde a la Secretaría hacer la planeación, formulación y ejecución de los planes macro de movilidad, como el Plan Maestro de Movilidad o los instrumentos generales en donde constan los planes de construcción de infraestructura de transporte del Distrito a mediano y largo plazo.

Imagen 2. Propuesta de articulación institucional de las entidades relacionadas con la prestación del servicio de transporte.



Fuente: Elaboración propia.

Para efectos de hacer más clara y funcional la interacción entre los entes gestores y el ente rector, recomendamos que el Gobierno Distrital expida un decreto dirigido a articular las entidades del sector movilidad a las que se refiere el Acuerdo 257 de 2006, para efectos de facilitar el avance de la Fase IV de implementación del SITP –que implica la integración del modo metro con los demás modos de transporte público de la ciudad– de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.4 del Decreto 309 de 2009. Mediante el decreto que sugerimos que se expida, proponemos que se fortalezcan las competencias relacionadas con la función de autoridad de transporte público de la Secretaría de Movilidad, con el fin de que se le facilite resolver eventuales conflictos entre los diversos modos y tomar las decisiones finales que correspondan para asegurar la coordinación adecuada del transporte público en Bogotá.

En concreto proponemos fortalecer las funciones actualmente asignadas a la Secretaría en los siguientes aspectos:

- (i) En relación con la función de planeación proponemos especificar que esta función incluya la facultad de hacer la planeación general de la infraestructura y la

distribución de modos del SITP a mediano y largo plazo, y aclarar que la Secretaría es la única entidad distrital a la que corresponde llevar a cabo esta actividad.

- (ii) En relación con la construcción de la PLMB, proponemos especificar las funciones de apoyo en la elaboración de los planes de manejo de tráfico y el deber a su cargo de plantear las diferentes soluciones para mitigar el impacto del metro de Bogotá.
- (iii) En relación con la prestación del servicio público de transporte, proponemos especificar que corresponde a la Secretaría la responsabilidad de ser el órgano director a cargo de los comités que se creen para que los entes gestores lleven a cabo sus funciones de forma coordinada entre ellos mismos y con las demás entidades distritales relevantes.

En el mismo sentido, proponemos que el Alcalde Mayor de Bogotá, en ejercicio de las competencias consagradas en los artículos 38 y 53 del Decreto Ley 1421 de 1993 como Jefe de la Administración Pública del Distrito de la ciudad, adopte una reglamentación que precise el modelo de gestión e interacción entre los entes gestores del SITP para los efectos de la planeación, formulación y ejecución de las actividades propias de la prestación del servicio y operación de cada uno de los modos. Esta reglamentación, como mínimo, deberá:

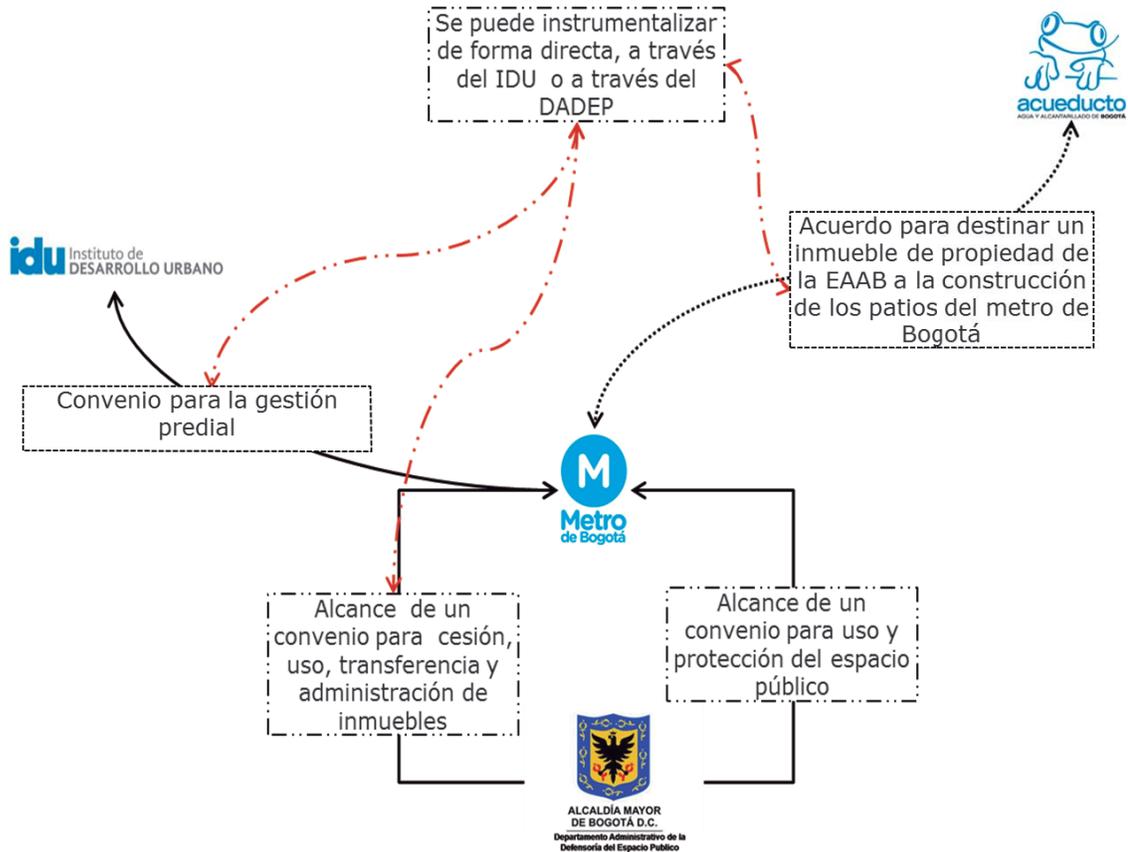
- (i) Crear los espacios de coordinación entre Transmilenio S.A. y la EMB en el marco de la gestión del SITP, siempre con la dirección de la Secretaría de Movilidad como autoridad de tránsito y transporte.
- (ii) Establecer cuál va a hacer la integración o desintegración del recaudo del SITP en el contexto de la existencia del operador SIRCI, y cuál es la hoja de ruta que deben seguir los gestores para lograr plena armonización de sus esquemas financieros.
- (iii) Determinar la forma de interacción entre los gestores frente a la planeación y control de la prestación del servicio y de qué manera la EMB puede hacer uso de la capacidad organizacional, experiencia y conocimiento que se ha construido en Transmilenio S.A. sobre la materia.

Finalmente, para garantizar la seguridad y vigilancia de los usuarios del metro, proponemos que la EMB suscriba un nuevo convenio interadministrativo con la Policía Nacional para aunar esfuerzos en este sentido, o bien que se de un nuevo alcance al Convenio 337 de 2016 suscrito entre la Policía Nacional y Transmilenio S.A. para que la EMB sea también beneficiaria de esta relación interinstitucional.

2.2.2 Gestión urbana y de predios en el contexto de la construcción de la PLMB

Entes para la gestión urbana y de predios en el contexto de las entidades relacionadas con la gestión urbana y de predios necesaria para el desarrollo de la PLMB, bien sea por la capacidad de sus equipos, o porque son responsables de activos públicos que serán utilizados para la PLMB.

Imagen 3. Entidades relacionadas con la gestión predial y urbana en las obras de la PLMB.



Fuente: Elaboración propia.

2.2.2.1 DADEP

Por disposición expresa del Acuerdo Distrital 18 de 1999, el DADEP es la entidad encargada de formular y ejecutar las políticas relacionadas con la protección y defensa del espacio público de la ciudad. Igualmente, por su vocación de administración de predios, esta entidad es titular de la competencia general de administración de bienes inmuebles del Distrito. De conformidad con lo anterior, el DADEP es especialmente relevante en el contexto de la construcción de la PLMB, por cuanto dispone de bienes necesarios para el Proyecto, así como de capacidades y facultades requeridas para su gestión.

Para efectos de articular las competencias y funciones del DADEP con las necesidades de la EMB en el contexto de la PLMB, recomendamos que la EMB suscriba un convenio interadministrativo o un memorando de entendimiento con el DADEP, con el objeto de aunar esfuerzos en los siguientes aspectos:

- (i) Coordinar la administración de los bienes que hacen parte del espacio público de la ciudad y que deben ser intervenidos con ocasión de la construcción de la PLMB, bien sea que dicha intervención implique modificaciones físicas a los inmuebles o el simple uso de los mismos.
- (ii) Garantizar la seguridad y salubridad de la infraestructura que se construya con ocasión de la PLMB, en aquellas locaciones en donde haya espacio público administrado por el DADEP.

- (iii) Destinar a la construcción de la PLMB los bienes que se requieran para ese fin y que estén en administración y custodia del DADEP, bien que esto se haga a través de la entrega directa de la tenencia, a haciendo la transferencia del uso o del dominio fin.

2.2.2.2 Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-

Para aprovechar la capacidad y la experiencia del IDU en asuntos relacionados con la gestión predial y de redes, la EMB suscribió el Convenio Interadministrativo No. 1021 de 2017 en el que el IDU se compromete a llevar a cabo de forma integral la gestión predial integral requerida para la infraestructura de la PLMB, incluyendo:

- (i) La gestión y elaboración por parte del IDU de todos los documentos e insumos que se requieren para la adquisición de predios, tales como censo, levantamientos topográficos, estudios de títulos, avalúos comerciales y demás.
- (ii) Llevar a cabo la gestión de adquisición de los predios a través de cualquier procedimiento jurídico que sea procedente, tales como la negociación, oferta de compra, enajenación voluntaria o expropiación administrativa.
- (iii) Hacer el proceso de escrituración y titularización de los inmuebles para que puedan ser destinados a la construcción de la PLMB.
- (iv) Hacer los cerramientos, demoliciones y vigilancia de inmuebles que correspondan de acuerdo con las necesidades propias de la gestión predial integral.

La cláusula décimo primera del convenio se refiere a los espacios de seguimiento y control del mismo e instituye un Comité de Coordinación que tendrá que verificar el cumplimiento del Convenio Marco y sus anexos técnicos, con el propósito de apoyar en la gestión de la PLMB. El Comité tiene la función de crear un espacio de coordinación entre los órganos ejecutivos de la EMB y el IDU que sirva como canal interinstitucional de interacción en el que se solucionen los problemas de implementación del Convenio y se alineen los intereses de las entidades en torno a aspectos concretos de la gestión predial integral para la obra de la PLMB.

Examinado el Convenio 1021, consideramos que tiene los elementos necesarios para que pueda haber una interacción armónica entre el IDU y la EMB en el propósito de hacer la gestión predial integral para la PLMB. No obstante, consideramos revisar la posibilidad de que el IDU establezca una unidad de personal disponible para trabajar exclusivamente en la gestión de predios de la PLMB, recibiendo instrucciones directas de la EMB. Esta unidad de personal coordinada por la EMB recibirá las instrucciones de la reunión mensual del Comité de Coordinación para articularse con las demás entidades que se involucren en la gestión predial, como pueden ser el DADEP, el IDU, el IDRDR y las demás entidades que tengan/puedan tener predios afectos a la PLMB.

2.2.2.3 Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.

La EEAB se vinculará al Proyecto a través del aporte/cesión/entrega de un inmueble ubicado en Bosa a la EMB para los patios del metro de Bogotá. Actualmente no hay claridad sobre el título a través del cual se recibirá el inmueble, pues no se ha definido si la EAAB lo cederá a título oneroso, si lo aportará o si lo entregará mediante el cambio de destinación –lo que en todo caso dependerá si el bien es en un principio espacio público–.

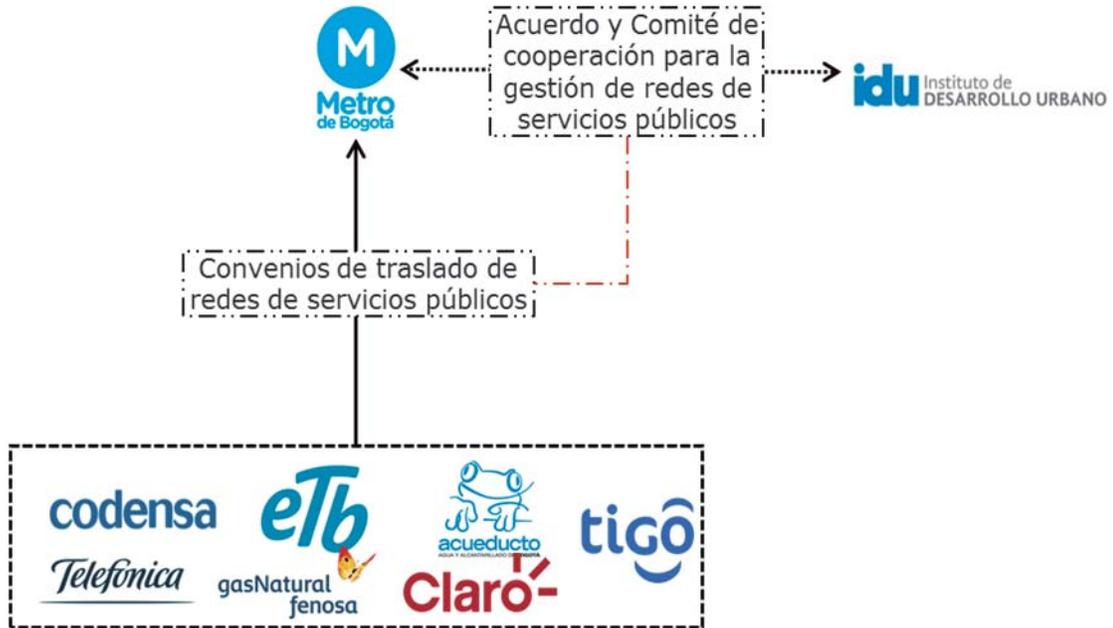
Una vez se determine el título jurídico que mejor se acomode a las particularidades del inmueble, la EAAB y la EMB deberán instrumentalizar la respectiva transacción en un acuerdo, que podrá ser un contrato o un convenio interadministrativo. En todo caso, dicho acuerdo se suscribirá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 1682 de 2013.

Como se pone de presente en la Imagen No. 3 del presente documento, este acuerdo podrá instrumentalizarse de forma directa, a través del IDU o a través del DADEP.

2.2.3 Gestión de redes servicios públicos

Con las empresas de servicios públicos, tales como la Empresa de Acueducto de Bogotá S.A. E.S.P. y ETB S.A. E.S.P., se propone que la EMB suscriba convenios interadministrativos para el traslado y la transferencia anticipada de las respectivas redes, en cumplimiento de lo que dispone el artículo 46 de la Ley 1682 de 2013.

Imagen 4. Convenios a llevar a cabo con las empresas de servicios públicos.



Fuente: Elaboración propia.

Los convenios de traslado anticipado de redes de servicios públicos se suscribirán con la empresa de servicios públicos que tenga la custodia de las redes. Recomendamos que como mínimo estos convenios incluyan lo siguiente:

- (i) La estructura de un protocolo de protección de las redes de servicios públicos en el marco de la construcción de la PLMB.
- (ii) Los procedimientos requeridos para el traslado de redes desde la identificación de las redes a ser trasladadas hasta el momento en que culmine la reubicación. Este procedimiento deberá ser lo menos lesivo posible para la continuidad de los servicios públicos afectados.
- (iii) El diseño de fórmulas costo-eficientes para la asunción de costos relacionados con la reubicación de redes y para la minimización de los riesgos asociados a los traslados.
- (iv) La determinación de los espacios de decisión sobre el traslado y reubicación de redes de servicios públicos coordinados por el IDU.

Adicionalmente, sugerimos contemplar la posibilidad de incluir al IDU en la gestión de redes de servicios públicos para la construcción de la PLMB, como actor de coordinación y estrategia que aporte sus conocimientos y experiencia en la coordinación de actores para la gestión de redes en la construcción de obras públicas en la ciudad. La vinculación del IDU puede darse a través de un alcance al convenio de gestión predial referido en el numeral

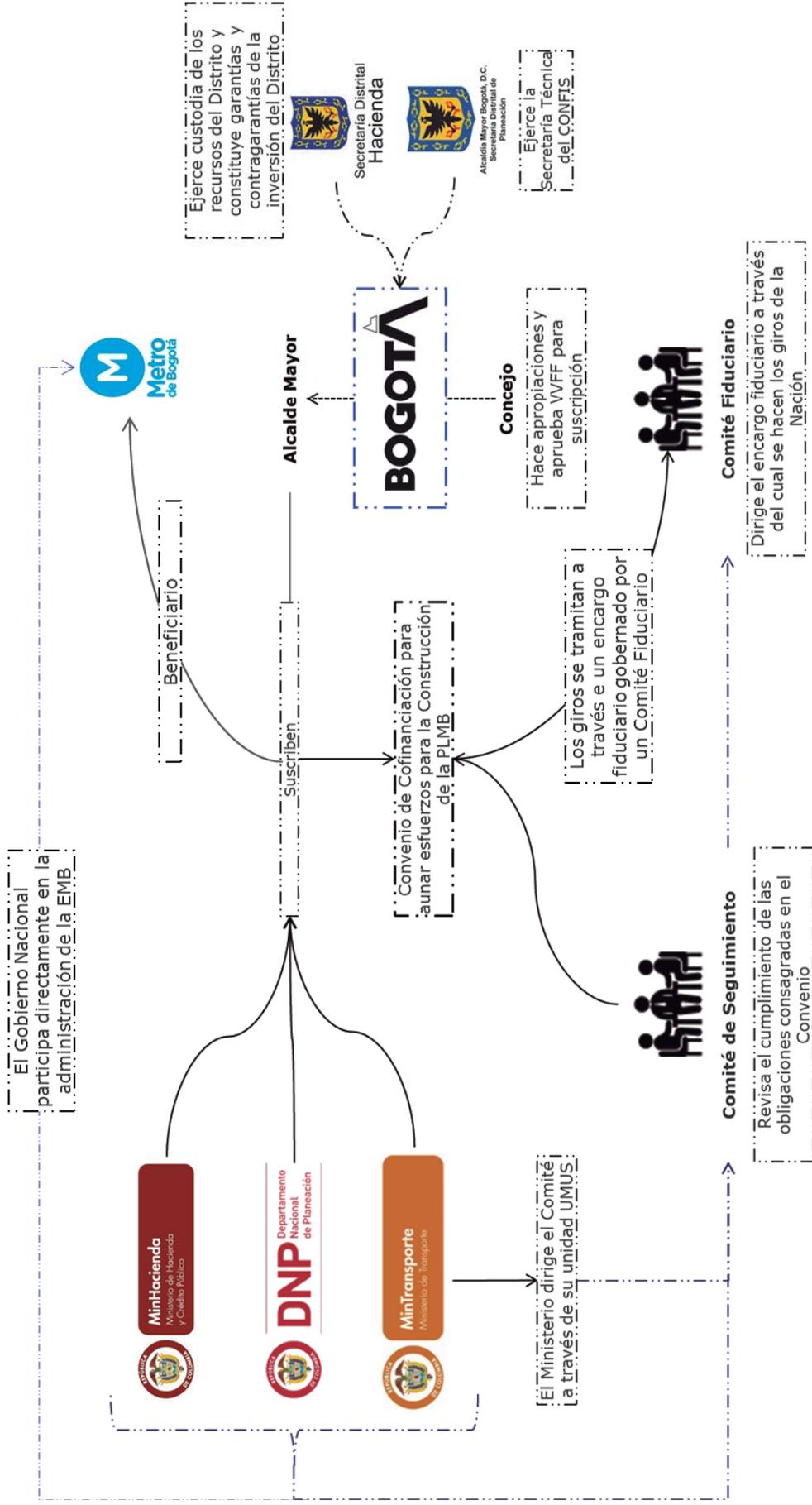
2.2.2.1 del presente documento, o a través de que la conformación de un Comité creado en virtud de un acuerdo/memorando suscrito entre ambas entidades. En todo caso, en el acuerdo que se suscriba con el IDU para el apoyo a la EMB en la gestión de redes, sugerimos que se le asignen como mínimo dos funciones:

- (i) Servir como puente gestor de las labores relacionadas con el traslado de redes de servicios públicos en el contexto de la construcción de la PLMB.
- (ii) Apoyar a la EMB en la gestión del traslado de redes aportando su conocimiento y experiencia en la gestión de obras públicas.

2.2.4 Convenio de cofinanciación

Para garantizar que tanto la Nación como el Distrito puedan hacer las aprobaciones presupuestales de rigor en cumplimiento de lo dispuesto para lograr la cofinanciación de la PLMB, es preciso suscribir un convenio de cofinanciación en el que los actores participarán de la siguiente manera:

Imagen No. 5. Convenio de Cofinanciación.



Fuente: Elaboración propia.

2.2.4.1 Distrito de Bogotá

La participación del Concejo Distrital es de suma importancia, no solamente para la aprobación de los compromisos de cofinanciación, sino desde la concepción misma de la PLMB. En efecto, en este órgano se autorizó la creación de la EMB como una entidad descentralizada del orden territorial (Acuerdo 642 de 2016), se adoptó el Plan Distrital de Desarrollo en el que se determinó que la EMB es un proyecto estratégico para la ciudad (Acuerdo 645 de 2016), y se aprobó el cupo de endeudamiento del Distrito para la inversión en los proyectos de inversión que están en el Plan Distrital de Desarrollo (Acuerdo 646 de 2016).

Ahora bien, en lo relacionado concretamente con la cofinanciación, el Concejo Distrital deberá aprobar las vigencias futuras ordinarias y excepcionales del orden distrital para el proyecto y modificar los acuerdos que sean necesarios para que pueda llevarse a cabo la construcción y operación de la PLMB, en virtud de las funciones que le confieren el artículo 313 de la Constitución, el artículo 12 del Decreto 1421 de 1993 y el Decreto 716 de 1997.

A su turno, al Alcalde Mayor de Bogotá, en ejercicio de la facultad de Jefe de Gobierno y de la Administración Distrital (artículos 35 y 53 del Decreto Ley 1421 de 1993), ejercerá el liderazgo administrativo del proyecto, tanto en la estructuración como en la construcción y operación de la PLMB. Así mismo, el Alcalde Mayor debe suscribir el convenio de cofinanciación y comprometerse a hacer los aportes de rigor, así como servir de impulsor de las gestiones necesarias para que adelante el Proyecto conforme a los cronogramas. Así mismo, debe adoptar las decisiones y reglamentaciones que sean necesarias para que la EMB pueda llevar a cabo sus actividades.

██████████ Secretaría Distrital de Hacienda

La suscripción del Convenio por parte del Alcalde está soportada en la aprobación de las operaciones de inversión por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital, que se encarga de la custodia administrativa de la ejecución presupuestal y fiscal del Distrito, por lo que se vincula directamente con la estructuración de la PLMB a través de la gestión de los recursos y apropiaciones (Decreto 716 de 1997). De conformidad con el Decreto 601 de 2014, en el contexto de la PLMB compete a la Secretaría Distrital de Hacienda servir como ente coordinador y asesor de la Alcaldía frente la asunción de las obligaciones presupuestales en el marco del convenio de cofinanciación. La Secretaría Distrital de Hacienda debe hacer el seguimiento y controlar que el Distrito cumpla con los parámetros de uso de los recursos provenientes del convenio de cofinanciación con la Nación.

██████████ Secretaría de Planeación Distrital

La Secretaría de Planeación Distrital tiene la función de hacer la secretaría técnica del CONFIS Distrital, en donde se hacen las autorizaciones de la suscripción de contratos, convenios y operaciones de crédito público, así como la asunción de vigencias futuras del orden distrital. Igualmente, requieren de aprobación del CONFIS Distrital las inversiones en los proyectos que han sido declarados de importancia estratégica del Distrito, así como la ejecución del cupo de endeudamiento aprobado por el Concejo Distrital, como es el caso de la PLMB (Acuerdo 635 de 2016).

Adicionalmente es importante tener en cuenta que la Secretaría de Planeación es la encargada de funciones que son clave para la ejecución de este proyecto entre las que se destacan i) el ordenamiento urbano y ii) el ser la encargada de validar las condiciones financieras del proyecto en los términos de la ley 1508 de 2012.

2.2.4.2 La Nación

En representación de la Nación, el Ministerio de Transporte, el DNP y el MHCP suscribirán el convenio de cofinanciación con el Distrito de Bogotá, comprometiéndose a aportar recursos en

favor de la EMB, con cargo a certificados de disponibilidad presupuestal y vigencias futuras. Al respecto, el Documento CONPES 3882 de 2017 establece de forma detallada las responsabilidades de cada uno de los actores.

2.2.4.2.1 Ministerio de Transporte

Si bien las tres (3) entidades del Gobierno Nacional que suscriben el convenio tendrán delegados en el Comité de Seguimiento que verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Documento CONPES 3882 de 2016 para que el proyecto sea elegible para ser cofinanciado por la Nación, el liderazgo de dicho comité lo ejercerá la Unidad de Movilidad Urbana Sostenible del Ministerio de Transporte, según lo dispone la Resolución 269 de 2012.

A esta unidad le corresponderá además expedir los actos administrativos relacionados con el *"reconocimiento de los componentes que serán aprobados como elementos cofinanciables por parte de la nación, y el reconocimiento de los aportes en especie, de conformidad con los lineamientos establecidos en el presente documento"*.

2.2.4.2.2 DNP

El DNP es la entidad de planeación nacional y ejerce la secretaría técnica del CONPES. En tal virtud, le compete presentar para su aprobación aquellos proyectos o programas que tengan que ser declarados de importancia estratégica para la Nación.

Adicionalmente, el DNP participará en el Comité de Seguimiento que aparece en la Imagen No. 5, estancia en la cual verificará el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Distrito. Así mismo, tendrá un delegado en la junta directiva de la EMB mientras subsista la cofinanciación en la etapa de construcción de la PLMB y por un año adicional, así como un delegado en el Comité Fiduciario a través del cual podrá participar en el control a la ejecución del proyecto mediante la aprobación de los giros al proyecto.

2.2.4.2.3 MHCP

De acuerdo con el Documento CONPES 3882 de 2017, en relación con la PLMB el MHCP es responsable de adelantar *"las acciones necesarias para acompañar la estructuración de los proyectos y contribuir a su viabilidad"*.

Adicionalmente, el MHCP participará en el Comité de Seguimiento que aparece en la Imagen No. 5, donde deberá hacer el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Distrito. Por último, el MHCP tendrá un delegado en la junta directiva de la EMB mientras subsista la cofinanciación en la etapa de construcción de la PLMB y por un año adicional, así como un delegado en el Comité Fiduciario, a través del cual podrá participar en el control a la ejecución del proyecto mediante la aprobación de los giros al proyecto.

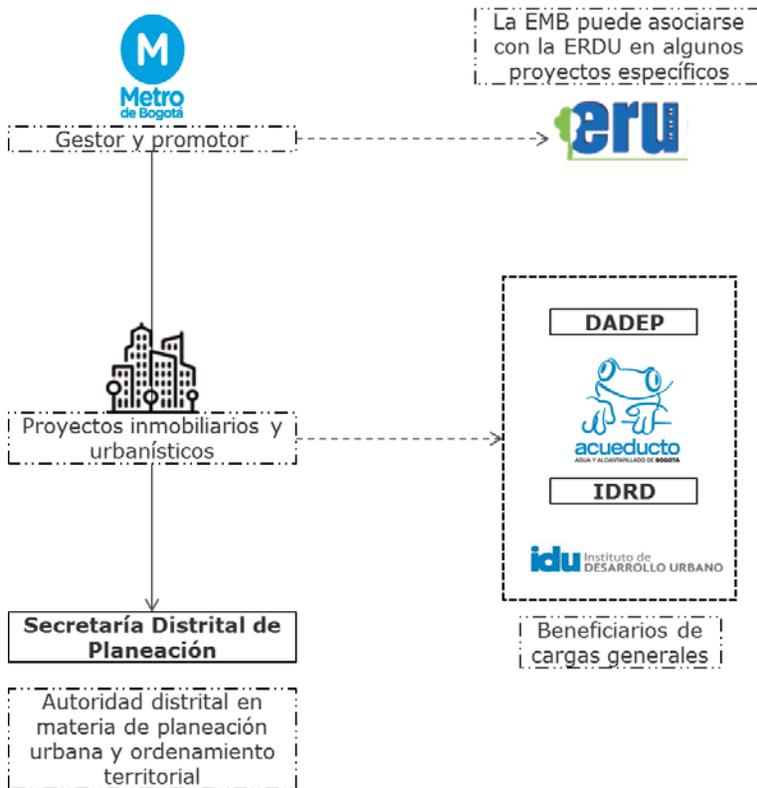
2.2.4.4 EMB

La EMB será la entidad beneficiaria de los recursos del convenio de cofinanciación. En esa calidad, la EMB deberá formular un plan de acción en conjunto con el comité de seguimiento, para efectos de cumplir con las metas que se tracen en el convenio de cofinanciación. Los desembolsos de la Nación a los proyectos estarán condicionados al cumplimiento de las metas establecidas en el mencionado plan de acción, el cual deberá ser presentado de manera periódica a la Junta Directiva del ente gestor. El Gobierno Nacional tendrá participación directa en la junta directiva de la EMB mediante delegados del DNP, el MHCP y el Ministerio de Transporte, mientras subsista la cofinanciación de la Nación en la etapa de construcción del sistema metro y un año más.

2.2.5 Entes de gestión inmobiliaria

El artículo 2º del Acuerdo 642 de 2012 incluye dentro del objeto de la EMB el liderazgo, desarrollo y ejecución de proyectos urbanísticos, de renovación urbana y de mejoramiento de espacio público, en las áreas de influencia del metro de Bogotá. Para estos efectos, el Acuerdo 642 de 2016 le asigna a la EMB las facultades necesarias para hacer la gestión predial requerida para la ejecución de proyectos de aprovechamiento urbanístico e inmobiliario asociado a las estaciones de la PLMB, lo que incluye la facultad de expropiar los inmuebles que deba ser declarados de utilidad pública para este fin.

Imagen 6. Entes de gestión inmobiliaria.



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, esta función también la tiene la ERDU, que es la empresa que por regla general gestiona las operaciones de aprovechamiento urbanístico e inmobiliario del Distrito, desde su fusión con Metrovivienda S.A. que fue autorizada en el Acuerdo 643 de 2016, a partir de lo cual la mencionada entidad tiene una planta de ciento veintiséis (126) trabajadores oficiales y veintidós (22) empleados públicos, más contratistas por servicios, con conocimientos y experiencia en la gestión de proyectos urbanísticos

Para evitar la duplicidad de gestiones en un mismo sentido, se recomienda que ambas entidades evalúen si es procedente hacer de manera conjunta la gestión urbanística e inmobiliaria de los proyectos asociados a las estaciones de la PLMB. En el caso que así sea, proponemos que se implementen mesas de trabajo conjunto lideradas por la Gerencia Inmobiliaria de la EMB para la gestión de estas operaciones.

En el futuro, sugerimos integrar las funciones de planeación y gestión inmobiliaria de ambas entidades – y también las de las otras entidades distritales que compartan retos similares, como es por ejemplo el caso de Transmilenio- en una sola operación, de forma que se pueda concentrar, bajo una sola entidad el ejercicio de las facultades para adelantar proyectos urbanísticos en Bogotá, y las facultades para declarar de utilidad pública los respectivos predios, y también las facultades para adquirir a través de enajenación voluntaria o por expropiación judicial o administrativa los predios que sean necesarios para todas las operaciones urbanísticas y de renovación urbana del Distrito, incluyendo las que se adelanten con ocasión de la construcción de la PLMB y las que se adelanten en relación con las demás expansiones de infraestructura urbana que puedan interesar al Distrito, entre otras, las nuevas estaciones de Transmilenio etc.

3. Conclusiones y comentarios

En este documento definimos los esquemas de coordinación entre las entidades de carácter territorial y nacional que tienen relación con el proyecto PLMB. Este ejercicio tiene como propósito identificar las capacidades y facultades legales, técnicas y financieras de las entidades consideradas como especialmente relevantes tanto para la EMB como para el proyecto, para definir una propuesta de articulación que minimice el impacto que podría causar al proyecto la desarticulación de las entidades que están involucradas en algún aspecto del mismo.

En la primera parte de este análisis hicimos un diagnóstico jurídico de las funciones de los diferentes actores de relevancia estratégica para la EMB y para la PLMB, como lo son el DNP, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Transporte, el DADEP, la Secretaría de Hacienda Distrital, la Secretaría Distrital de Movilidad, entre otras. En virtud de este ejercicio identificamos:

- (i) Situaciones en donde hay fricciones por la aparición de la EMB en contextos donde no se han contemplado estamentos de coordinación entre las diferentes entidades.
- (ii) Situaciones donde es posible sumar esfuerzos entre las entidades para evitar la duplicación de funciones y para aprovechar mejor los recursos, en la medida en que algunas de las entidades existentes tienen más experiencia y capacidad en términos de talento humano que la EMB.
- (iii) La necesidad de expedir una regulación que aclare y defina los roles de las entidades para efectos de lograr una articulación armónica en el marco de la PLMB, en cada contexto en específico.

A partir de estos resultados, analizamos los cambios, los ajustes y las políticas requeridas para evitar ineficiencias por falta de articulación entre las entidades. Con este fin proponemos que la EMB aproveche las capacidades existentes en las diferentes entidades involucradas, y que se sirva de ellas para no duplicar esfuerzos en el mismo sentido. No obstante, advertimos que para que esta propuesta tenga éxito, la Alcaldía deberá complementar los correspondientes acuerdos o reglamentaciones con incentivos específicos que alineen a todas las entidades relevantes en torno a la adecuada y rápida implantación de la PLMB.

Para cada uno de los cuatro (4) ejes temáticos mencionados en la introducción, analizamos a profundidad las funciones reglamentarias de cada una de las entidades especialmente relevantes, a la luz del rol que, con fundamento en las normas vigentes, corresponde a la EMB. Como resultado de este análisis concluimos que solo se deben hacer los cambios, modificaciones y acuerdos que sean estrictamente necesarios para aprovechar las capacidades ya existentes en otras entidades, o para ejecutar actividades de forma mancomunada, o para aprovechar los conocimientos o recursos especiales de determinada entidad.

Por último, resaltamos que las recomendaciones que proponemos aquí están orientadas a facilitar la estructuración, construcción y operación adecuada y rápida de la PLMB, y también que este ejercicio no contiene una propuesta de diseño institucional definitiva, puesto que para el desarrollo de un diseño definitivo faltan aún importantes decisiones que previamente tendrá que tomar el Distrito, para lo cual se requerirá – entre otras cosas- la revisión profunda de las distintas redes de interacción de las entidades asociadas al servicio de transporte público en la ciudad, a la luz de los objetivos generales y de las políticas sectoriales de la Nación y del Distrito.