

INFORME DE DIAGNÓSTICO - EMPRESA METRO DE BOGOTÁ (EMB)

1. PROBLEMÁTICA: INEXISTENCIA DE REGLAMENTACIÓN DEL DERECHO REAL ACCESORIO DE SUPERFICIE.

1.1. Descripción del problema:

El Derecho Real Accesorio de Superficie – DRS es una figura que promueve el desarrollo inmobiliario en predios públicos asociados a la infraestructura de transporte. Bajo este concepto, la EMB, otorgaría un derecho contractual a un tercero, para la explotación de un terreno a cambio de una contraprestación económica por determinado periodo de tiempo, lo anterior sin necesidad de transferir la titularidad del predio.

La legislación nacional define, en la *Ley 2294 de 2023 “Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026”*, artículo 284, lo siguiente:

DERECHO REAL ACCESORIO DE SUPERFICIE. *Una entidad pública denominada superficiante, titular de un bien inmueble fiscal o de uso público destinado a la infraestructura de transporte, podrá otorgar el Derecho Real de Superficie -DRS- de origen contractual, enajenable y oneroso, a un tercero denominado superficiario, por un plazo máximo de ochenta (80) años, incluyendo prórrogas. El superficiario tendrá la facultad, conforme a la normatividad de ordenamiento territorial del lugar donde se ubique el inmueble y las disposiciones urbanísticas vigentes, de realizar y explotar por su cuenta y riesgo construcciones o edificaciones en áreas libres aprovechables con todos sus atributos de uso, goce y disposición, a fin de que puedan soportar gravámenes y limitaciones al dominio, sin afectar el uso público, la prestación del servicio de transporte, ni restringir la propiedad del inmueble base del superficiante. En todo caso, las construcciones que realice el superficiario requerirán licencia de construcción cuya titularidad recaerá en el superficiario. La curaduría o la autoridad distrital o municipal, según corresponda, aprobará los planos de deslinde de las áreas que corresponden a dichas construcciones (...).*

En este sentido, si bien el DRS fue definido en la *Ley 2294 de 2023*, se requiere de reglamentación adicional y articulación por parte de las entidades responsables, especialmente la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR, quien tendría el rol principal en la implementación del instrumento, motivo por el cual la EMB aún no puede hacer uso de este.

1.2. Descripción de las principales causas:

La persistencia del problema se debe al proceso de reglamentación, que no implica únicamente al sector transporte, sino que es transversal a todos los sectores. Adicionalmente, se concreta en la SNR y, por tanto, se deben tener en cuenta implicaciones en todos los partícipes. El nuevo Plan de Desarrollo “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” amplía el ámbito de aplicación de este instrumento para que pueda financiar proyectos en todas las entidades públicas que cuenten con bienes fiscales o de uso público.

1.3. Descripción de los principales efectos/consecuencias:

El proceso a nivel nacional de la reglamentación por parte de las entidades implicadas tiene como consecuencia para los diferentes sectores, la no implementación del instrumento DRS. Esta demora ralentiza procesos derivados del Derecho Accesorio de Superficie - DRS, los cuales son vitales para concretar el desarrollo inmobiliario bajo esta figura.

2. PROBLEMÁTICA: RETRASOS EN LA PUESTA EN OPERACIÓN DEL SISTEMA DE INTEROPERABILIDAD, RECAUDO E INFORMACIÓN AL USUARIO, UNIFICADO, PARA EL SISTEMA DE TRANSPORTE DE LA CIUDAD Y DE LA REGIÓN QUE INCLUYA TODOS LOS MODOS

2.1. Descripción del problema:

El actual sistema de recaudo de Bogotá no permite medios de pago diversos para acceder a los sistemas de transporte público de la región Bogotá - Cundinamarca y no contempla viabilizar la entrada de nuevos operadores de recaudo.

El Ministerio de Transporte, mediante resolución 20213040060975 de 2021 ha establecido las especificaciones de las condiciones técnicas, operativas, de seguridad y de interoperabilidad de los Sistemas de Recaudo Centralizado para los Sistemas de Transporte Público que sean cofinanciados con recursos de la Nación, tales como las futuras líneas de metro, dentro de lo que se incluye la Operación del Sistema de Recaudo Centralizado, Interoperabilidad e independencia de los Sistemas de Gestión y Control de Flota y, de Recaudo Centralizado.

Con la futura entrada en operación del Metro de Bogotá, específicamente la PLMB en el año 2028, y como parte del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá – SITP, es necesaria su integración operacional y tarifaria con los otros modos del SITP, así como el cumplimiento de lo definido por el Ministerio de Transporte respecto a los sistemas de recaudo centralizado.

Es así, que en la ciudad – región de Bogotá, se debe tener un sistema interoperable de recaudo en operación, centralizado y sostenible, no solamente en cuanto a recursos, sino a las instituciones que lo conforman.

2.2. Descripción de las principales causas:

En el año 2011 se otorga la concesión para el diseño, suministro, implementación, operación y mantenimiento del SITP a la Empresa Recaudo Bogotá – RB, mediante el contrato 001 de ese año, cuya fecha de terminación es el día 27 de septiembre del año 2028.

La reversión inicia 90 días antes de que venza la etapa operativa, donde los bienes adquiridos e incorporados a la concesión se entregan a TMSA, buscando con ello, garantizar la continuidad de la operación del sistema, pero no asegura que se puedan hacer actualizaciones a la plataforma para incorporar nuevas funcionalidades o dispositivos de uso y recarga. En particular, el concesionario no está obligado a entregar el código fuente de estos dispositivos, lo que limita la introducción de

nuevos medios de pago.

Lo anterior, aunado al avance acelerado de las tecnologías, la entrada en operación prevista de otros modos de transporte público (dentro de los cuales se encuentra el metro) que llegarán para expandir el SITP, entre otros elementos del contrato actual, genera la necesidad de la implementación del Sistema Interoperable de Recaudo (SIR).

2.3. Descripción de los principales efectos/consecuencias:

Si no está definido e implementado el sistema interoperable de recaudo para la etapa de instalación, pruebas e inicio de operación de los equipos de peajes de la PLMB, se puede presentar:

- Incumplimiento por parte de la EMB con el Concesionario ML1.
- Los usuarios de la PLMB no contarán con un sistema de recaudo que integre de manera tarifaria el modo de transporte metro con los demás actores del sistema integrado de transporte.
- Incumplimiento a lo establecido por el Ministerio de Transporte en la resolución 20213040060975 de 2021 respecto a las condiciones técnicas, operativas, de seguridad y de interoperabilidad de los sistemas de recaudo centralizado para los sistemas cofinanciados por la Nación.

3. PROBLEMÁTICA: LIMITACIÓN EN LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LA EMB PARA EL DESARROLLO DE SUS FUNCIONES EN LA MEDIDA QUE MUCHAS DE ELLAS ESTÁN DIRECTAMENTE RELACIONADAS CON EL PROYECTO PLMB.

3.1. Descripción del problema

Para el desarrollo de la red metro de Bogotá, la EMB presenta una limitación en su capacidad organizacional, debido a que cuenta con una área misional denominada “Gerencia Ejecutiva de la PLMB” acotando sus funciones solo para el proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá – PLMB, por lo anterior y teniendo en cuenta las nuevas funciones entregadas por el Plan de Ordenamiento Territorial – POT, donde se define un escenario de cinco (5) líneas de metro, lo cual podría requerir de un rediseño de la estructura organizacional de cara a una gerencia integral para asumir los nuevos proyectos de la Red de Metros.

3.2. Descripción de las principales causas.

- La actual estructura está funcionalmente diseñada para la PLMB, lo que ha generado una limitación que impacta la capacidad de la Empresa en términos normativos, sectoriales, de procesos, flujos de información y planta de personal.
- A medida que la PLMB avanza, las funciones de las áreas se ven afectadas en términos de lo que deben empezar a hacer respecto a los nuevos proyectos férreos (incluyendo las líneas de Regiotram).
- Las actividades que se deriven de la construcción de líneas férreas, que desarrolle la EMB, tenderán a ser diferentes dependiendo de su tipología (elevada o subterránea) motivo por el cual se hace necesario que la estructura organizacional de la Empresa cambie a medida que evolucione la red de metros.

- A medida que se avanza en la maduración de los proyectos de inversión, se hace necesario fortalecer las actividades o funciones asociadas a la PMO al interior de la EMB a través de su Oficina Asesora de Planeación.
- Adquirir progresivamente una curva de aprendizaje, que le permita a la EMB asumir el liderazgo directo de la PMO en el marco de los proyectos férreos.
- La Empresa no cuenta con roles internos asociados a la coordinación, seguimiento y control de una PMO.

3.3. Descripción de los principales efectos/consecuencias:

- El principal efecto de la problemática es fundamentalmente que la Empresa no pueda ejecutar las acciones relacionadas con los proyectos férreos, diferentes a la PLMB, debido a sus competencias.
- Falencias en la estructura organizacional que conllevan a no tener acceso a recursos: i) humano de carácter especializado (gerencia de proyectos), ii) físico, iii) tecnológico y iv) Presupuestal, los cuales son necesarios para suplir las necesidades que conlleva la gestión de futuras líneas del metro.

4. PROBLEMÁTICA: DIFICULTAD EN EL DESARROLLO DE LA RED DE METROS - 5 LÍNEAS.

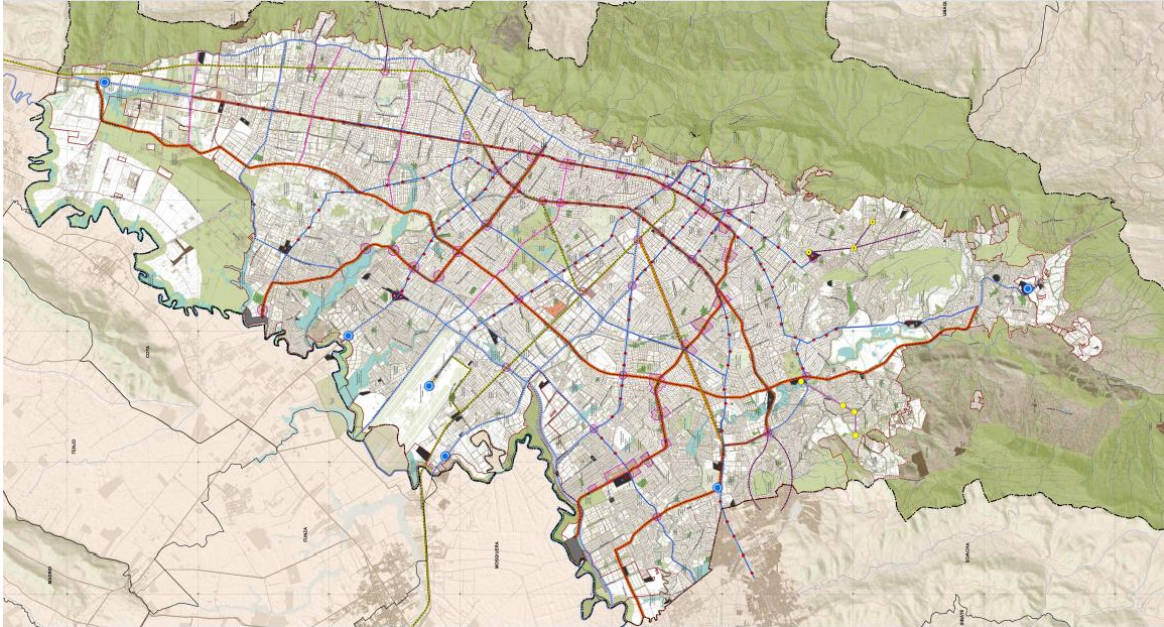
4.1. Descripción del problema:

Actualmente, mediante el Decreto 555 de 2021 (Plan de Ordenamiento Territorial), Bogotá tiene como uno de sus objetivos estratégicos “Mejorar el ambiente urbano y de los asentamientos rurales” mediante el cual “El Distrito Capital busca mejorar la calidad ambiental de los entornos construidos, promoviendo la calidad del aire, la protección frente al ruido, el control del riesgo tecnológico, la disminución y el control de la contaminación de los cuerpos hídricos y, en general, la reducción de los impactos ambientales del desarrollo territorial”. La consecución de los objetivos del POT se debe realizar mediante los programas establecidos para ello los cuales “...identifican las actuaciones con carácter obligatorio que se desarrollarán en el territorio durante la vigencia del presente Plan...”.

Dentro de estos programas, se encuentra el programa para descarbonizar la movilidad, el cual “apuesta por reducir las emisiones de GEI a través del aumento de modos de transporte con menor huella de carbono y eficiencia energética ...A través de este programa el Distrito Capital consolida la red de metros, trenes de cercanía, cables y facilita la electrificación de otros corredores de transporte público, promoviendo además su integración modal y operativa con la red de infraestructura para la movilidad.”

El artículo 567 del Decreto 555 de 2021 (POT), establece como subprograma la red férrea y corredores de alta y media capacidad. A continuación, se muestra la red del sistema de transporte público urbano – rural – regional contemplada en el POT donde está incluida la red de metros conformada por 5 líneas, que se muestran a continuación

Figura 1: Red del sistema de transporte público de pasajeros urbano-rural-regional



Fuente: – Decreto Distrital 555 de 2021

Esta visión de ciudad para red de transporte urbana y regional deberá desarrollarse en la vigencia de este Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que cubre una visión de corto, mediano y largo plazo, hasta el horizonte 2035. Incluye, además de la ejecución de 5 corredores de alta capacidad de la red Metro; 3 corredores de alta capacidad de red férrea regional y múltiples corredores verdes de mediana y alta capacidad que se desarrollan en otros modos de transporte.

No obstante, lo anterior, y aunque la red proyectada de metro (5 líneas) esta soportada por el POT vigente, el cual es el documento de planificación de ciudad de mayor jerarquía, puede tenerse dificultad en su desarrollo ya que en los últimos 50 años Bogotá ha planificado el inicio de la red metro para la ciudad mediante diferentes instrumentos de planeación, pero no ha sido sino hasta los últimos años que se ha logrado el comienzo de la red metro con el Contrato de Concesión 163 de 2019.

En este sentido, diferentes estudios fueron planteados en distintos periodos de tiempo bajo diferentes supuestos de análisis de transporte. Como algunos ejemplos de estos estudios, encontramos el “... de factibilidad y realización de un sistema de transporte masivo para Bogotá”, realizado por el grupo INECO-SOFRETU en el año 1981, que definió el trazado de una línea prioritaria de 23.6 kilómetros que recorre las localidades de Bosa, Kennedy, Puente Aranda, Los Mártires, Santa Fe, La Candelaria, Chapinero, Barrios Unidos y Engativá., el estudio “Plan maestro de transporte urbano de Santafé de Bogotá”, realizado por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón en el año 1996, que definió el trazado de una línea prioritaria de 40 kilómetros que recorre las localidades Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar, Puente Aranda, Antonio Nariño, Los Mártires, Teusaquillo, Barrios Unidos, Suba y Usaquén, entre otros estudios.

Así mismo, mediante el Decreto 190 de 2004 (Plan de Ordenamiento Territorial vigente hasta 2021)

se establecía la primera línea de metro de 29,39 Km y con una ejecución “... en dos etapas, durante un periodo de 9 años, contados a partir de la aprobación del presente Plan...” es decir, para el año 2013, meta que no se alcanzó con el plazo previsto.

Lo anterior muestra que, históricamente, se han presentado diferentes dificultades para la consecución de la red metro de Bogotá, lo cual se traduce actualmente en la posibilidad de obstáculos que deben afrontarse en la implementación de la red metro de 5 líneas.

4.2. Descripción de las principales causas:

La no implementación de las 5 líneas de metro establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial puede darse debido a múltiples causas, entre las que se encuentran:

- Cambio en los objetivos del distrito o nación, acerca de la priorización de los modos de transporte sostenibles como el transporte público masivo y la red de metro como eje estructural de la movilidad en la ciudad.
- Priorización de otros proyectos de transporte que concentren los esfuerzos a nivel institucional.
- Dificultad en la obtención de los recursos de financiación para estos proyectos a nivel distrital o nacional.
- Problemáticas asociadas a la institucionalidad, que pueden estar derivadas de una eventual pérdida de robustez en las entidades encargadas de los procesos para la ejecución de estos proyectos.
- Falta de articulación entre las diferentes entidades a nivel distrital y nacional.

4.3. Descripción de los principales efectos/consecuencias:

Si la ciudad no da continuidad en el desarrollo de las 5 líneas de metro contempladas, se puede presentar:

- Aumento de los viajes en la ciudad en modos no sostenibles como automóvil y moto y el consecuente aumento en los niveles de emisiones de Gases de Efectos Invernaderos – GEI
- Aumento de la congestión de la red de transporte de la ciudad
- Aumento en los tiempos de viaje en todos los modos de transporte de la ciudad
- Inadecuada cobertura de la oferta de transporte público masivo.
- Aumento en los índices de accidentalidad por el uso predominante de modos de transporte no sostenibles.
- Saturación de la red de transporte masivo existente.