# CONTENIDO

**1. MARCO DE REFERENCIA ..... 1-1**

1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA ..... 1-1

**1.1.1** Intervención del Estado ..... 1-1

**1.1.2** Derechos Constitucionales Asociados a la Movilidad ..... 1-2

**1.1.3** Planeación ..... 1-3

**1.1.4** Autonomía Territorial ..... 1-4

**1.1.5** Finalidad Social del Estado y de los Servicios Públicos ..... 1-5

1.2 LEY 872 DE 2003 Y ENFOQUE POR PROCESOS ..... 1-6

1.3 CONPES DE POLÍTICA DE DESARROLLO Y TRANSPORTE ..... 1-8

**1.3.1** Documento CONPES 3305 ..... 1-8

**1.3.2** Documento CONPES 3256 ..... 1-14

**1.3.3** Documento CONPES 3167 ..... 1-17

**1.3.4** Documento CONPES 3260 ..... 1-22

1.4 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ..... 1-28

1.5 PLAN DE DESARROLLO “BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA” ..... 1-33

1.6 PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL ..... 1-35

1.7 LINEAMIENTOS PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD DEL DAPD ..... 1-36

# LISTA DE FIGURAS

Figura 1-1. Edad Promedio del Parque Automotor de Servicio Público ..... 1-19

# 1. MARCO DE REFERENCIA

El marco de referencia en la formulación del Plan Maestro de Movilidad, PMM, lo constituyen:

- La Constitución Política de Colombia
- La Ley 872 De 2003 y el Enfoque por Procesos
- Los Documentos CONPES de Política de Desarrollo y Transporte, Regional y Urbano
- El Plan de Ordenamiento Territorial
- El Plan de Desarrollo "Bogotá sin Indiferencia"
- La Participación Institucional
- Los Lineamientos del Plan Maestro de Movilidad del DAPD
- Los Conceptos de Movilidad y Desarrollo Sostenible

Los temas anteriores se detallan a continuación. Por ser de particular interés en la formulación del PMM, en el siguiente capítulo se presenta de manera detallada lo relacionado con la movilidad y el desarrollo sostenible. Son anexos del presente capítulo: Anexo1 "Enfoque y Metodología" donde se presenta el enfoque del PMM y la metodología en término se actividades para el desarrollo del mismo, de acuerdo con la propuesta del Grupo Consultor; y Anexo 2 "Proceso de Participación y Concertación"; este componente fue fundamental en la formulación del PMM y allí se registra la manera como se desarrolló esta actividad, haciendo énfasis en que esta estrategia fue propuesta para desarrollar el proceso de capacitación y de apropiación del plan por parte de los funcionarios que participaron en los diferentes eventos, en particular los funcionarios de la STT.

## 1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

### 1.1.1 Intervención del Estado

La Constitución Política Colombiana otorga al Estado las facultades para intervenir casi en todas las actividades públicas y privadas, así:

*"Artículo 334º.- La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.*
*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones."*

La Carta Política otorgó la facultad a los administradores –léase Estado- de intervenir en la economía, expidiendo normas y fijando reglas que regulan la actividad de los particulares, previamente delimitadas por efecto del artículo 333 del mismo ordenamiento, que señala:

*"La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común ..."*

### 1.1.2 Derechos Constitucionales Asociados a la Movilidad

En el campo específico de los derechos fundamentales y de los colectivos, se encuentran los siguientes que se relacionan con la movilidad:

*"Artículo 11º.- El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.*
*...*
*Artículo 24º.- Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.*
*...*
*Artículo 26º.- Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.*
*Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.*

*La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.*

*...*

*Artículo 52º.- Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre*

*El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará las organizaciones deportivas, cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.*

*...*

*Artículo 79º.- Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

*Artículo 80º.- El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*

*...*

*Artículo 82º.- Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.*

*Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común."*

### 1.1.3 Planeación

La Planeación como referente obligatorio para el Estado ya existía en la Constitución de 1886, pero las estructuras de planeación y los mecanismos de entonces, adolecían de un centralismo excesivo, que al modificarse la Carta Política, hace planteamientos que reconocen la autonomía territorial.

*Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los*

*recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.*
*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

*Artículo 339º. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.*
*...*
*Artículo 341. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.*

### 1.1.4 Autonomía Territorial

Dentro de los principios fundamentales de la Constitución aparecen, expresamente, el de la autonomía territorial y los fines esenciales del Estado:

*"Título I - De los Principios Fundamentales. Artículo 1º.- Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la*

*dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."*

*Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

### 1.1.5 Finalidad Social del Estado y de los Servicios Públicos

*Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*
*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.*

*Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*
*Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.*

## 1.2 LEY 872 DE 2003 Y ENFOQUE POR PROCESOS

El 30 de Diciembre de 2003 se expidió la ley 872 por la cual se crea el ***Sistema de Gestión de la Calidad***, SGC, en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios, "como una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un ***enfoque basado en los procesos*** que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente".

Se establece que la máxima autoridad de cada entidad pública tendrá la responsabilidad de desarrollar, implementar, mantener, revisar y perfeccionar el Sistema de Gestión de la Calidad, SGC.

Mediante **Acuerdo 122 de 2004**, el Concejo de Bogotá adoptó en las entidades distritales el Sistema de Gestión de la Calidad, como una herramienta de gestión sistemática y transparente para dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, herramienta que estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten en el interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de las funciones de la misma, con la finalidad de obtener eficiencia, eficacia, efectividad, economía y celeridad.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto, las entidades deben como mínimo:

- Identificar cuáles son sus usuarios, destinatarios o beneficiarios de los servicios que presta o de las funciones que cumple; los proveedores de insumos para su funcionamiento; y determinar claramente su estructura interna, sus empleados y principales funciones;
- Obtener información de los usuarios, destinatarios o beneficiarios acerca de las necesidades y expectativas relacionadas con la prestación de los servicios o cumplimiento de las funciones a cargo de la entidad, y la calidad de los mismos;
- Identificar y priorizar aquellos procesos estratégicos y críticos de la entidad que resulten determinantes de la calidad en la función que les ha sido asignada, su secuencia e interacción, con base en criterios técnicos previamente definidos por el Sistema explícitamente en cada entidad;

- Determinar los criterios y métodos necesarios para asegurar que estos procesos sean eficaces tanto en su operación como en su control;
- Identificar y diseñar, con la participación de los servidores públicos que intervienen en cada uno de los procesos y actividades, los puntos de control sobre los riesgos de mayor probabilidad de ocurrencia o que generen un impacto considerable en la satisfacción de las necesidades y expectativas de calidad de los usuarios o destinatarios, en las materias y funciones que le competen a cada entidad;
- Documentar y describir de forma clara, completa y operativa, los procesos identificados en los literales anteriores, incluyendo todos los puntos de control. Solo se debe documentar aquello que contribuya a garantizar la calidad del servicio;
- Ejecutar los procesos propios de cada entidad de acuerdo con los ***procedimientos documentados***;
- Realizar el seguimiento, el análisis y la medición de estos procesos;
- Implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la ***mejora continua*** de estos procesos.

El SGC tendrá como base fundamental el ***diseño de indicadores*** que permitan, como mínimo, ***medir variables de eficiencia***, de resultado y de impacto que faciliten el seguimiento por parte de los ciudadanos y de los organismos de control, los cuales estarán a disposición de los usuarios o destinatarios y serán publicados de manera permanente en las páginas electrónicas de cada una de las entidades cuando cuenten con ellas.

Una vez implementado el SGC y cuando la entidad lo considere pertinente podrá certificarlo con base en las ***normas internacionales de calidad***, por ejemplo, bajo la norma ***NTC – ISO 9001: 2000.*** Para ello, se debe concebir una ***planeación estratégica*** del organismo, que identifique y defina los medios para lograr la ***mejora continua*** de la institución, a partir de la definición y apropiación de los siguientes conceptos, adecuados a la organización: La misión, la visión, los principios que se identifican en un Sistema de Gestión de la Calidad, la política y los objetivos de calidad, así como los objetivos de los procesos. La planeación estratégica también establece el compromiso de la Alta Dirección con el Sistema de Gestión de la Calidad y las pautas para la promoción y el mercadeo de la organización.

- La misión: Define la razón de ser de la organización.
- La visión: Define lo que la organización quiere llegar a ser en el mediano y largo plazo.

- Los principios que se identifican en un Sistema de Gestión de la Calidad y la apropiación de dichos principios para mejorar el desempeño global de la organización.
- La política de calidad: Define las directrices para cumplir las metas descritas.
- Los objetivos de calidad: Definen la forma para cumplir con la misión, visión y política de calidad establecidas por la organización
- Los objetivos de los procesos: Son particulares a cada proceso pero están íntimamente relacionados con los objetivos de calidad de la organización.

Debe haber un compromiso de la alta dirección del organismo para el cumplimiento de los requisitos del SGC, así mismo, se debe garantizar la ***integridad del sistema*** cuando se efectúen cambios.

## 1.3 CONPES DE POLÍTICA DE DESARROLLO Y TRANSPORTE

A continuación se hace referencia a algunos documentos CONPES de política de desarrollo y transporte, regional y urbano, que se consideran relevantes en la formulación del Plan Maestro de Movilidad.

- ***CONPES 3305***: Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. Agosto 23 de 2004.
- ***CONPES 3256***: Políticas y Estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca. Diciembre de 2003.
- ***CONPES 3167***: Política para Mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros. Mayo de 2002.
- ***CONPES 3260***: Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo. Diciembre de 2003.

### 1.3.1 Documento CONPES 3305

**Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. Agosto 23 de 2004.** Este documento presenta un conjunto de acciones encaminadas a optimizar la política de desarrollo urbano del Gobierno Nacional. En particular se presenta: (i) un diagnóstico general sobre la situación actual de los centros urbanos del país; (ii) un análisis de la evolución de la Política de Desarrollo Urbano y de los principales atributos urbanos; y, (iii) una propuesta y estrategias para mejorar la gestión del desarrollo urbano en Colombia. Adicionalmente, da lineamientos dirigidos a consolidar ciudades más compactas, más sostenibles, más equitativas y con la capacidad de gestionar y financiar su propio desarrollo.

## *Situación Actual*

Caracterización del sistema urbano colombiano

En términos espaciales, los asentamientos humanos del país se localizan en su mayoría a lo largo de tres ejes urbanos en las regiones andina, atlántica y sur occidente, con una progresiva conurbación y metropolización alrededor de las grandes ciudades. Estas ciudades se han consolidado como fuente de crecimiento del país, apoyadas en sus economías de aglomeración para la producción de bienes y servicios. Los sectores más productivos de la economía se ubican en los centros urbanos, de modo que las 7 principales ciudades del país generan alrededor del 65% del PIB y concentran el 45% de la población urbana nacional.

Por otra parte, el crecimiento de las ciudades colombianas ha seguido un patrón desequilibrado, con una visión de pequeña escala más que de modelo territorial amplio. Entre los fenómenos espaciales resultantes se encuentra el predominio de los asentamientos precarios en las periferias, la expansión irracional y el deterioro y despoblamiento de las zonas interiores de las ciudades. En términos sectoriales, sobresalen el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, la escasez de suelo urbanizable en la mayoría de las ciudades, la sostenibilidad de los incrementos de cobertura en agua y saneamiento, así como el desorden del transporte público.

## *Política Nacional y Atributos Urbanos*

Evolución de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

Los principios constitucionales que afectan en forma determinante el desarrollo urbano fueron desarrollados por la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, las cuales adoptaron nuevas figuras de planeación para las ciudades: (i) el Plan de Desarrollo, y; (ii) el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento de planificación territorial.

Los atributos urbanos

La Nación ha realizado ingentes inversiones sectoriales que han redundado en la mejora de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, a nivel urbano. No obstante, las condiciones de los sectores de ingresos bajos de las ciudades siguen siendo críticas, lo que implica que se requerirá más inversión, por muy largo tiempo. En este sentido, superar el déficit de vivienda urbana, que implica la construcción de 1.5 millones de unidades nuevas y el mejoramiento de 830 mil adicionales es uno de los retos más importantes que enfrentan las ciudades colombianas en el mediano y largo plazo.

Las políticas e inversiones nacionales relevantes al desarrollo urbano están en cabeza de diferentes entidades, de modo que sus resultados son en algunos casos atomizados. Adicionalmente, está el hecho de que las inversiones nacionales no siempre generan un impacto positivo en el territorio, por la ausencia de estándares ambientales y urbanísticos, generando efectos adversos en la organización de las ciudades.

A diferencia de otros atributos del ordenamiento que mejoran en la medida que hay mayor desarrollo económico, en transporte, de no tomarse las medidas adecua das, puede empeorar la calidad de vida de las ciudades debido al aumento significativo del número de vehículos. Lo anterior, además de generar mayores congestiones puede ocasionar que las Administraciones de las principales ciudades tiendan a desarrollar mayor infraestructura para soportar dicho flujo y no a implementar sistemas de transporte masivo que incluyan sistemas alternativos y el desestímulo a la utilización del carro particular.

La asistencia técnica se ha convertido en el principal instrumento de las políticas nacionales relevantes al desarrollo urbano.

A pesar de la reciente vinculación de agentes privados a la prestación de algunos servicios públicos (agua y saneamiento, energía, telecomunicaciones y transporte), este sector permanece aún al margen del desarrollo de operaciones urbanas de interés público. En este sentido, el reto para las instituciones públicas nacionales y locales es la vinculación más activa del sector privado en la provisión de suelo urbano, espacio público, y vivienda de interés social, a través de mecanismos de participación claros e innovadores.

***Gestión del Desarrollo Urbano***

La optimización de la política urbana parte de la definición de un modelo de ciudad a ser integrado en las políticas e inversiones de la Nación en los centros urbanos, respondiendo a la problemática de las mismas ciudades. De esta forma, son deseables ciudades densificadas, en la medida que esta configuración estimula la concentración de actividades, disminuye los desplazamientos entre las áreas residenciales y los servicios urbanos y el empleo, favorece la reutilización de infraestructuras y estructuras existentes, promueve la utilización del transporte público y otros medios alternativos, reduce la presión sobre el poco suelo urbanizable y evita el sacrificio de áreas de conservación.

El modelo de ciudad propuesto debe cumplir con parámetros mínimos que garanticen su calidad ambiental y unas condiciones urbanísticas mínimas orientadas a:

- Generar una densificación planificada, es decir, con alturas controladas y con desarrollo de espacio público proporcional a las densidades determinadas.
- Garantizar la creación de espacios públicos peatonales tanto para la ciudad construida comopara las áreas de expansión.
- Contar con la infraestructura necesaria para la utilización de medios alternativos de transporte, con la generación de su respectiva infraestructura, asociada a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, SITM.
- Incluir en el sistema de espacio público los frentes de los cuerpos de agua, adecuándolos con la infraestructura necesaria.
- Garantizar la funcionalidad de las áreas residenciales de las ciudades por la existencia de equipamientos.
- Promover la participación del sector privado en el desarrollo de operaciones urbanas a través de los instrumentos de gestión previstos en los Planes de Ordenamiento Territorial y de la implementación de los SITM.

Para que las inversiones del Gobierno Nacional contribuyan a desarrollar este modelo de ciudad se proponen las siguientes estrategias:

Impulso a la Renovación y Redensificación Urbana

Para fortalecer la renovación y redensificación urbana se proponen, entre otras, las siguientes acciones:

- El Gobierno Nacional creará incentivos para que el Subsidio Familiar de Vivienda y los recursos de promoción de oferta de las Cajas de Compensación Familiar se apliquen en proyectos de renovación o redensificación urbana.
- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT continuará prestando asistencia técnica a los municipios y distritos en la formulación de proyectos de renovación y redensificación urbana.
- FINDETER ampliará la cobertura de la línea de redescuento para la recuperación de centros históricos hacia la financiación de programas de renovación y redensificación urbana.

Mejorar las condiciones de los asentamientos precarios

En paralelo con las medidas destinadas a ampliar la oferta de suelo y de vivienda, es necesario adelantar acciones para mejorar las condiciones de vida de los hogares que actualmente habitan asentamientos precarios en el país (1.3 millones).

Promover mecanismos de generación, mejoramiento y sostenibilidad del espacio público

Para garantizar el desarrollo urbano sostenible de los municipios es necesario asegurar áreas de espacio público que soporten la demanda de la población actual y futura. Por esta razón, se deben establecer los mecanismos necesarios para incrementar los actuales índices de espacio público por habitante en las ciudades colombianas, así como el de mejorar y cualificar la oferta actual. En este sentido se proponen las siguientes acciones:

- Continuar con el Programa de Asistencia Técnica y Acompañamiento a Proyectos de Espacio Público en las Ciudades Colombianas

- Promoción de la elaboración de Planes de Manejo de Espacio Público en las ciudades colombianas con el propósito de articularlo con los otros sistemas urbanos, mediante la priorización de acciones y proyectos.

- En el marco de la política de discapacidad, el Gobierno Nacional está elaborando la reglamentación de accesibilidad al espacio público, edificios de uso público y la vivienda, a todas las personas, en especial a las personas con movilidad reducida.

Mejorar la movilidad de las ciudades

Esta estrategia se orienta a la articulación entre el transporte público colectivo, el transporte urbano masivo y los medios alternativos de transporte. En tal sentido, se proponen las siguientes acciones:

- Iniciar la implementación del programa de asistencia técnica Mover Ciudad, que cuenta con los siguientes componentes: (a) la implementación de los SITM como macroproyectos urbanos; (b) el desarrollo de operaciones urbanas asociadas a los SITM; y, (c) la articulación de los diversos modos de transporte urbano.

- Continuar los procesos de acompañamiento a las ciudades con menos de 600.000 habitantes, para acompañar sus procesos de ajuste del plan vial y la conformación de sus planes integrales de movilidad que incluyan el desestímulo a la utilización del vehículo particular y la generación de infraestructura para los medios alternativos de transporte como aspectos definitivos en el control de emisiones.

Prevención y mitigación de riesgos ambientales urbanos

La incorporación de la evaluación y reducción del riesgo en los diferentes instrumentos de planificación son fundamentales para garantizar la intervención de las situaciones de riesgo y la realización de inversiones más seguras desde el punto de vista social y económico, lo cual representa a mediano y largo plazo mayor sostenibilidad del desarrollo urbano.

Mejorar la calidad de las áreas de expansión urbana

A pesar de que la política propone desarrollar procesos de redensificación y renovación urbana, existe un suelo de expansión que debe ser objeto de medidas que garanticen su adecuado ordenamiento.

Ajuste institucional y normativo

La optimización de la política de desarrollo urbano plantea la necesidad de ajustar y desarrollar la legislación relacionada, fortalecer los procesos de planificación urbana y definir un esquema de interacción entre la Nación y las ciudades en un marco de descentralización.

Algunas medidas específicas en el campo normativo comprenden: (i) la articulación de la legislación de desarrollo territorial y la legislación ambiental sobre temas prioritarios como saneamiento ambiental, residuos sólidos, etc.; (ii) la complementación y reglamentación de la Ley 388 de 1997, en aras de facilitar la aplicación de los instrumentos de financiación, planeación y gestión del desarrollo urbano, así como ajustar temas puntuales (procedimientos de expropiación, cálculo de plusvalía y compensaciones a tratamientos de conservación, entre otros); (iii) la adopción de estándares nacionales mínimos para el desarrollo de vivienda, equipamientos, espacios públicos; (iv) asegurar estabilidad y coherencia en las normas urbanas que regulan el desarrollo físico de las ciudades; (v) asegurar que la función pública del urbanismo sea totalmente asumida por las administraciones locales y sean éstas las cuales definan los planes de expansión de las ciudades; y, (vi) estudiar incentivos para estimular la implantación o consolidación de equipamientos deficitarios en la ciudad en el marco de procesos de Renovación urbana.

En el campo institucional se propone: (i) promover la adecuada articulación de los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y presupuestos anuales del orden territorial; (ii) el desarrollo de instancias intermunicipales de coordinación para la provisión de servicios públicos y equipamientos; (iii) incorporar y considerar los impactos urbanos y territoriales de las inversiones sectoriales realizadas por la

Nación y estudiar mecanismos para que a futuro el Gobierno Nacional pueda exigir en contrapartida a sus aportes el cumplimiento de parámetros ambientales y urbanos que maximicen su impacto; (iv) reforzar las funciones de apoyo a la gestión urbana de las Corporaciones Autónomas Regionales; (v) continuar y reforzar el Programa de Actualización Catastral de cabeceras urbanas que adelanta el IGAC; (vi) fortalecer la cooperación y asistencia técnica vertical y horizontal; y, (vii) estudiar alternativas como la integración de municipios que permitan equilibrar la distribución del ingreso y fortalezcan a municipios que no cuentan con capacidad institucional para asumir sus procesos de planificación.

### 1.3.2 Documento CONPES 3256

**Políticas y Estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca. Diciembre de 2003.** El objetivo de este documento es avanzar en el diseño concertado de políticas para la región Bogotá-Cundinamarca, dentro de un marco normativo e institucional apropiado para efectuar la construcción compartida de un nuevo modelo de desarrollo que logre la convergencia de intereses y la asociación de las ventajas competitivas del Departamento, sus municipios y el Distrito Capital, en el marco de un desarrollo humano sostenible, que permita repensar la organización territorial y en particular establecer los ajustes político-administrativos más apropiados en cada nivel de gobierno, que garanticen la consolidación de la descentralización, una mayor autonomía de los territorios y la conformación de una región flexible y dinámica, más gobernable y apta para interactuar exitosamente en el nuevo orden económico mundial.

***Enfoque***

El diagnóstico presentado en este Documento Conpes sobre las condiciones de desarrollo del conjunto Bogotá–Cundinamarca revelan problemas en materia de ordenamiento territorial, concentración de la población en la ciudad capital, limitadas ventajas competitivas dinámicas para aprovechar las oportunidades de la globalización, amenazas en la seguridad alimentaria y la convivencia pacífica, así como debilidades en los procesos de innovación y capital humano para incrementar la productividad. Señala igualmente las posibilidades que se originarían con la consolidación del proceso de integración regional y en particular, del aprovechamiento de la complementariedad entre Bogotá y el departamento de Cundinamarca.

La estructura territorial Bogotá-Cundinamarca plantea tres tipos de escenarios: concentrado, lineal y desconcentrado. Un nuevo modelo de integración y desarrollo territorial para Bogotá–Cundinamarca, requiere del diseño de una estrategia de

desarrollo regional desconcentrado que movilice los recursos alrededor de una visión compartida de desarrollo en busca, fundamentalmente, de posicionar ventajosamente la región frente al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas –ALCA- y la coloque como la zona más dinámica de la Comunidad Andina –CAN-.

En el ámbito territorial interno, el modelo de integración y desarrollo requiere profundizar y consolidar la descentralización promoviendo el desarrollo económico regional, subregional y local, y unas relaciones equilibradas ciudad–región, basadas en un nuevo contrato social y político–institucional entre la Nación y la región y encadenamientos urbano–rurales–regionales que promuevan el desarrollo de complejos productivos. El modelo debe ser sostenible ambientalmente y prever la restauración de los recursos deteriorados y la mitigación de los impactos generados por la expansión de los núcleos urbanos, las actividades productivas y la explotación irracional de los recursos naturales, de tal manera que se garantice una oferta ambiental a las futuras generaciones.

Las estrategias para lograr el modelo de integración y desarrollo territorial, se dirigirán a:

- La reconstrucción y fortalecimiento del tejido social, la articulación a procesos de desarrollo dinámicos y el desarrollo territorial endógeno, atendiendo la diversidad subregional, los cuales serán factores claves para disponer de políticas públicas que permitan generar autodesarrollo y contrarrestar los desplazamientos poblacionales generados por el conflicto interno.

- La activación de los nuevos capitales para el desarrollo territorial que propicien el desarrollo endógeno, la competitividad y gobernabilidad. Entre estos se destacan la formación de capital social, el capital humano y el capital institucional en la forma de modernización de las organizaciones públicas, privadas y sociales integradas en red. De esta forma, se complementa la planificación y regulación de los factores físicos tradicionales y se contribuye a que los actores y organizaciones territoriales construyan y den sostenibilidad al proceso.

***Políticas y Estrategias***

El Gobierno Nacional en su propósito de generar condiciones para que las regiones se desarrollen y logren mejorar las condiciones económicas y sociales de sus habitantes, ha venido impulsando inversiones de gran importancia para la región Bogotá-Cundinamarca. En materia de infraestructura, la Nación dando prioridad a la ejecución de proyectos de infraestructura que impulsen la generación de empleo, se encuentra adelantando un proceso para vincular capital y gestión de privados para el

mejoramiento de la capacidad y los niveles de servicio del aeropuerto El Dorado en un horizonte de largo plazo.

Así mismo, en cuanto al desarrollo de los ejes viales departamentales que conectan al Distrito Capital con los polos de desarrollo subregional, el Gobierno Nacional mediante el fortalecimiento de esquemas de participación privada está trabajando para lograr la integración de la red de transporte y afianzar la competitividad y el desarrollo sostenible de la región a través de los siguientes proyectos: Concesión vial Bogotá–Girardot, Concesión vial Briceño–Tunja–Sogamoso y Concesión de la Red Férrea del Atlántico que comunica a la capital del país con Santa Marta.

Con el propósito de fortalecer y dar continuidad al proceso de construcción regional Bogotá–Cundinamarca y avanzar en la concertación y regionalización de políticas, especialmente en materia de: a) poblamiento y población; b) asistencia y seguridad alimentaria; c) instrumentos institucionales, económicos y financieros; y d) seguridad y convivencia pacífica. A continuación se describen las principales políticas y estrategias propuestas.

Poblamiento y población

- Promover una visión compartida de la región.
- Política de Hábitat. En la que se combinen las ofertas de suelo en el territorio con la construcción de vías, servicios públicos y otros equipamientos urbanos de manera planificada, acordes con los lineamientos que surjan de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.
- Instrumentos de ordenamiento territorial. Apoyo del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y desarrollo y del DNP para aplicar estos instrumentos.
- Propiciar un modelo de estructura territorial basado en una nueva ruralidad y centros urbanos interconectados en red con los centros principales
- Fomentar el capital humano, social productivo y las redes de asociatividad
- Impulsar las cadenas productivas territoriales.
- Impulsar el desarrollo de los proyectos de inversión de interés común.
- Programa de inversión para la interconectividad. Garantizar el acceso y la implantación de tecnologías de la información y de las comunicaciones, con el fin de fomentar su uso como soporte del crecimiento y aumento de la competitividad
- Ciencia y Tecnología.

Asistencia y Seguridad Alimentaria

- Formular una política integral de seguridad alimentaria.
- Programa de asistencia alimentaria.
- Programas educativos.

Instrumentos Institucionales, Económicos y Financieros

- Promover gestiones y reformas constitucionales y legales para desarrollar un marco legal e institucional adecuado a las particularidades de la Región.
- Fortalecer y acompañar el proceso de construcción de consolidación de la región Bogotá-Cundinamarca e institucionalizar un órgano consultivo regional.
- Promover la regionalización de políticas sectoriales de la región Bogotá-Cundinamarca.
- Promover la identificación, generación y análisis integral de la economía regional.

Seguridad y Convivencia Pacífica

- Con el fin de recuperar, mantener y consolidar el control estatal sobre el territorio Bogotá-Cundinamarca: Garantizar la presencia de la fuerza pública de manera permanente; fortalecer los comités locales para el diseño e implementación de planes de contingencia; etc.

### 1.3.3 Documento CONPES 3167

**Política para Mejorar el Servicio de Transporte Público Urbano de Pasajeros. Mayo de 2002.** Este documento establece la política del Gobierno Nacional orientada a mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros mediante la aplicación de herramientas técnicas y financieras innovadoras, con el propósito de fortalecer los procesos de descentralización, el aumento de productividad, el ordenamiento y la consolidación de las ciudades, dentro de un marco de disciplina fiscal.

***Diagnóstico***

La tendencia al deterioro de los servicios de transporte público urbano se caracteriza y refleja principalmente en los siguientes elementos: Los equipos, la infraestructura, la definición y operación de los servicios y sus externalidades negativas.

*Equipos*

- **Sobreoferta**: El mayor número de vehículos ofrecido en comparación con lo efectivamente demandado es una constante en las principales ciudades del país. Se estima que en promedio un 40% del parque automotor existente no se requiere. La constante es un incremento en el tamaño de la flota de servicio público, caracterizado por la introducción de vehículos de menor capacidad para servir las mismas rutas. Esto revierte en una mayor ocupación de espacio vial por pasajero, menor velocidad para ofrecer la misma capacidad y un mayor costo de capital en equipo por pasajero transportado.

- **Parque automotor obsoleto**: Las principales ciudades presentan edades promedio del parque automotor entre los 10 y 18 años (ver Figura 1-1). El parque automotor de los países de la Unión Europea tiene una edad promedio de siete años y ciudades de países vecinos como Curitiba, Sao Paulo y Santiago de Chile tienen edades promedio de su parque automotor que oscilan entre 3,5 y 4 años.

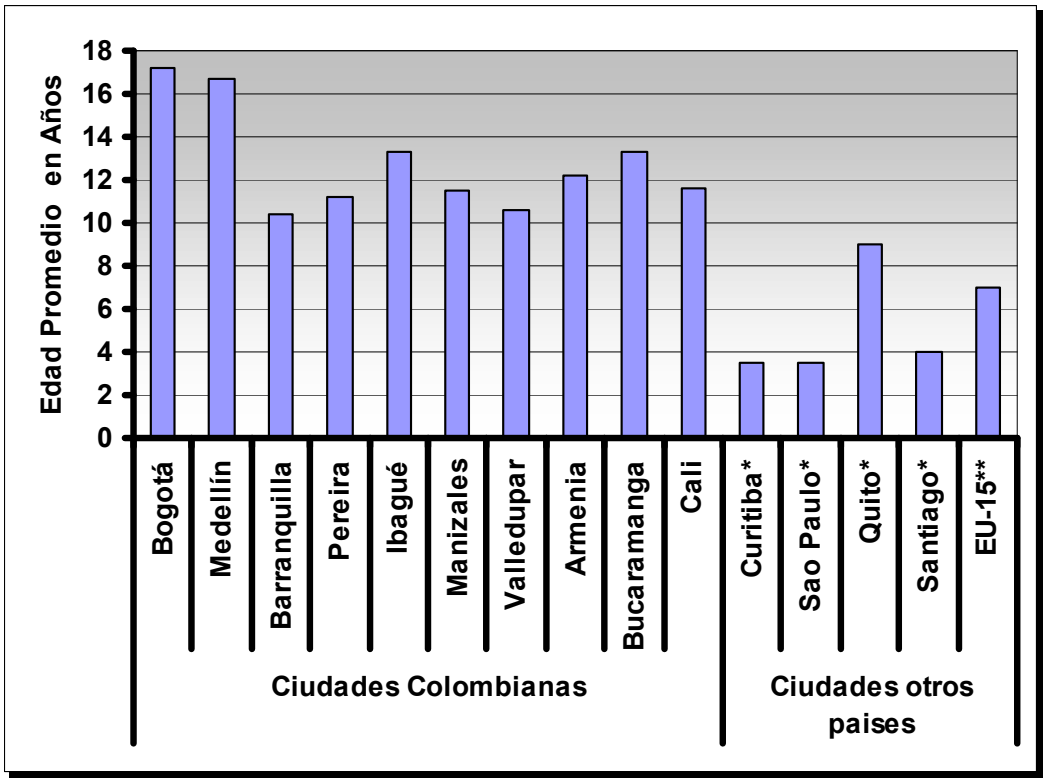
*Infraestructura*

- ***Deficiente y subutilizada***: Parte importante de la malla vial de las ciudades no es apropiada o se encuentra en estado deficiente induciendo reducciones significativas de la seguridad vial, así como de la capacidad de transporte.

- ***Insostenible***: La construcción de nueva infraestructura como estrategia única para atacar el problema es insostenible en el largo plazo. Esta implica unos costos de inversión enormes frente a la capacidad de pago de los municipios.

- ***Inequitativa***: Aunque una buena proporción de los viajes en las ciudades se realiza a pie y la distribución modal de los viajes motorizados favorece ampliamente al transporte público, por el relativo bajo nivel de ingreso de la población, la mayor parte de los recursos se destinan a la infraestructura del transporte particular y el taxi.

**Figura 1-1. Edad Promedio del Parque Automotor de Servicio Público**




* Datos para el año de 1996.
** Promedio de 15 países de la Unión Europea en el año 1998.

Fuente: Documento Conpes 3167 de 2002.

*Definición de servicios y operación*

- ***Concentración de rutas***: Pese al amplio cubrimiento espacial de las rutas de transporte público, la consolidación de actividades en las ciudades induce a una concentración de rutas principalmente en los corredores que dan acceso al centro. Se estima que entre el 70% y el 90% de las rutas de las principales ciudades pasan por el centro.

- ***Guerra del centavo***: En la totalidad de ciudades del país se aplica la estructura de remuneración a los conductores en función del número de pasajeros recogidos. Este incentivo perverso para lograr mejores ingresos hace que con frecuencia los conductores sacrifiquen la seguridad de la operación.

- ***Estructura empresarial inadecuada***: La mayoría de las empresas de transporte público urbano, que deberían ser las responsables de la prestación del servicio, no son propietarias de los vehículos, ni operadoras reales de éstos. Por el contrario son intermediarias entre las autoridades, que les otorgan los derechos de operación, y un gran número de pequeños propietarios que carecen de capacitación y visión empresarial, pero que resultan ser los verdaderos inversionistas del negocio. Por tanto, las empresas no asumen ningún riesgo y su función no ofrece ningún beneficio tangible al usuario del servicio. Más aún, hay un estímulo claro por facilitar la entrada al mercado de propietarios de vehículos, a la vez que se crean barreras para la entrada de otras empresas y se generan comportamientos oligopólicos, reflejados en aspectos como el ejercicio sistemático de presión sobre las tarifas.

- ***Tarifas ineficientes***: La mayoría de los aspectos anteriormente descritos generan altos costos de operación y mantenimiento, y una menor rentabilidad para los operadores. Esta situación ha llevado a los operadores a mejorar su rentabilidad reduciendo los costos laborales, descuidando las prácticas de mantenimiento y reposición del equipo y presionando incrementos de las tarifas principalmente para los vehículos más viejos.

*Externalidades*

- ***Accidentalidad***: En 1999, el porcentaje promedio de accidentes con participación de vehículos de transporte público fue cercano al 40%, una cifra de por sí alta teniendo en cuenta que la accidentalidad en Colombia es elevada frente a otros países y constituye la segunda causa de muerte violenta en el país. Se estima que estos vehículos generan 2.5 veces más accidentes por vehículo-kilómetro que los automóviles particulares.

- ***Deterioro urbano***: Se ha presentado la expansión no controlada y desordenada de las ciudades, y desvalorización inmobiliaria en los corredores de mayor concentración de rutas.

- ***Contaminación***: Si las ciudades contaran con sistemas de transporte público eficientes, el consumo energético sería muy inferior y el ambiente de las ciudades recibiría cargas contaminantes mucho menores que las actuales.

***Política Nacional de Transporte Urbano***

- ✓ Fortalecer institucionalmente a las ciudades en la planificación, gestión, regulación y control del tráfico y transporte.

- ✓ Incentivar a las ciudades en la implantación de sistemas de transporte que atiendan las necesidades de movilidad de la población bajo criterios de eficiencia operativa, económica y ambiental.

- ✓ Romper la inercia que motiva la preferencia de las administraciones locales por la expansión de la capacidad de la infraestructura frente a la adopción de soluciones operativas de menor costo y alto impacto.

- ✓ Incentivar el uso eficiente del automóvil en zonas urbanas y a la vez ofrecer alternativas a los usuarios para utilizar el transporte público urbano en condiciones de velocidad y comodidad adecuadas.

- ✓ Apoyar iniciativas de las ciudades en proyectos de transporte público basados en la utilización de vías exclusivas de buses, siempre y cuando el tamaño de la población y los niveles de demanda así lo ameriten y se consideren integralmente los aspectos de diseño y operación con los de infraestructura.

- ✓ Desarrollar un marco regulatorio enfocado a optimizar la participación privada y sostenibilidad de los sistemas usando estímulos económicos adecuados.

- ✓ Adecuar los servicios a las necesidades de los usuarios, valorando la percepción que ellos tienen de los sistemas de transporte.

***Estrategias***

• ***Acciones bajo la responsabilidad de las ciudades***

- ✓ Eliminar la sobreoferta.

- ✓ Redefinir la relación del Estado con las empresas de transporte a través de procesos de competencia por el mercado, buscando que los inversionistas privados interesados en prestar ese servicio accedan al mercado por plazos limitados ofreciendo las mejores condiciones posibles para ello.

- ✓ Ejecutar los estudios requeridos para solucionar los problemas de tráfico y transporte mediante medidas de bajo costo y alto impacto e implementar las soluciones seleccionadas a partir de los estudios, incluyendo elementos de fortalecimiento institucional y estableciendo mecanismos de evaluación y ajuste de las mismas mediante la utilización de parámetros para la medición y control del desempeño de tales medidas.

• ***Acciones bajo la responsabilidad de la Nación***

- ✓ Facilitar el intercambio de experiencias mediante la divulgación de los estudios que sean ejecutados dentro de la política sectorial.
- ✓ Apoyar la elaboración de estudios técnicos de preinversión, que sirvan para determinar con precisión los problemas asociados al sistema de transporte de cada ciudad y la determinación de las soluciones respectivas.
- ✓ Cofinanciar el 70% del costo de los estudios para ciudades con población superior a 300 mil habitantes. El 30% restante será asumido por éstas.
- ✓ Apoyar, en el marco de lo establecido por la Ley, la financiación de la infraestructura de los SITM para las ciudades que tengan más de 600 mil habitantes, dentro de las posibilidades fiscales de la Nación.
- ✓ Apoyar a las ciudades que en el futuro superen los 600 mil habitantes o los 7 mil pasajeros/hora/sentido en un corredor principal, en la financiación de la infraestructura de los SITM, siempre y cuando dichas ciudades hayan cumplido con la política para el transporte público urbano de pasajeros, dentro de las posibilidades fiscales de la Nación.

### 1.3.4 Documento CONPES 3260

**Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo. Diciembre de 2003.** Este documento establece la política del Gobierno Nacional para impulsar la implantación de sistemas integrados de transporte masivo, SITM, en las grandes ciudades del país y fortalecer la capacidad institucional para planear y gestionar el tráfico y transporte en las demás ciudades, con el propósito de incrementar su calidad de vida y productividad, e impulsar procesos integrales de desarrollo urbano, dentro de un marco de eficiencia fiscal que promueva nuevos espacios para la participación del sector privado en el desarrollo y operación del transporte urbano de pasajeros.

Según el decreto 3109 de 1997, se entiende por transporte masivo de pasajeros la combinación organizada de infraestructura y equipos, en un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros y da respuesta a un porcentaje significativo de las necesidades de movilización urbana. En el marco de esta definición, las principales metas que deben alcanzar los SITM que se ejecuten en el futuro con apoyo de la Nación son:

- Eliminar la "guerra del centavo" generando un cambio en el sistema de remuneración a través de la transformación de la estructura empresarial del transporte urbano, pasando de empresas afiliadoras de vehículos a empresas propietarias de vehículos.

- Integrar física, tarifaria y operacionalmente la mayor parte de las rutas de la ciudad, teniendo en cuenta los criterios técnicos y financieros, y acorde con el programa de implantación del SITM adoptado. La integración puede incluir modos de transporte diferentes a los buses.

- Reordenar y coordinar las rutas de transporte público colectivo existentes con los servicios y rutas del nuevo SITM.

- Construir y/o adecuar la infraestructura requerida en los principales corredores del SITM.

- Desarrollar la operación basada principalmente en buses vehículos nuevos de alta capacidad, acordes con los niveles de demanda, y con tecnología de baja contaminación.

- Aumentar la velocidad promedio en los corredores troncales a niveles cercanos a 25 km/h, disminuyendo los tiempos de viaje de los usuarios.

- Coordinar la implantación de los SITM con acciones sobre el transporte público colectivo que sigue operando y el tráfico en general de modo que se mantengan las condiciones de movilidad y accesibilidad adecuadas.

- Eliminar la sobreoferta.

- Aplicar esquemas de mercadeo de tiquetes y recaudo, ágiles y económicos.

- Impulsar un desarrollo urbano integral, mejorando el espacio público.

- Fortalecer y mejorar la coordinación entre las entidades locales (Autoridades de Transporte Masivo, Secretarías de Tránsito y Transporte y Áreas Metropolitanas, entre otras) para asegurar una mejor y más eficiente gestión.

- Controlar la prestación del servicio a través de las Empresas Gestoras, para asegurar la sostenibilidad del sistema, calidad del servicio al usuario y estándares de eficiencia mínimos.

De acuerdo con los parámetros operativos y de inversión para este tipo de sistemas, los diseños operativos deberán garantizar, sobre la base de una ocupación media diaria de los vehículos superior a 1,000 en vehículos de alta capacidad (articulados), y 500 pasajeros en vehículos de mediana capacidad (padrones), que el índice de pasajeros kilómetro (IPK) no sea inferior a 4. En cuanto a la infraestructura los costos globales superiores a US$ 5 millones por kilómetro de vía troncal deberán ser objeto de revisión y aprobación explicita por parte de la Nación. En relación con la selección de corredores a troncalizarse se deberá garantizar un mínimo nivel de demanda concentrada de 7,000 pasajeros hora sentido. Adicionalmente, se debe procurar que la construcción de troncales permita generar una reducción de tiempo total de viaje de al menos un 20%.

***Política y Estrategia***

En las ciudades con más de 600 mil habitantes, la política y estrategia para impulsar el desarrollo e implementación de los SITM, se divide en los siguientes aspectos: i) Financiación de los SITM; ii) fortalecimiento institucional; iii) maximización del impacto en la calidad de vida urbana; iv) maximización de los beneficios sociales; v) coordinación de la participación de la Nación y las ciudades; vi) fomento de la participación ciudadana; y vii) implementación de mecanismos de apoyo y seguimiento.

Financiación de los SITM

La financiación de los SITM requiere de la activa participación del sector privado en una alianza con el sector público que permita la implementación de los proyectos en el menor plazo posible, y aproveche la experiencia y eficiencia de los diferentes actores en la ejecución de los mismos. La vinculación de inversión privada en el proyecto mediante procesos competitivos, sustentada principalmente por los ingresos provenientes del cobro a los usuarios de los sistemas, deberá cubrir los costos de: i) Suministro, operación y mantenimiento de los buses y de los equipos de recaudo; ii) funcionamiento de la sociedad titular del sistema; iii) mantenimiento de la infraestructura; iv) reducción de la sobreoferta; y, v) algunos componentes de la infraestructura y/o aprovisionamiento para la expansión del SITM para mantener y aumentar su cobertura. Por lo tanto, se espera maximizar la inversión privada en infraestructura, la cual deberá cubrir la construcción de los patios, talleres, y procurará cubrir otros componentes, tales como las estaciones y portales de modo que estas inversiones logren alcanzar como mínimo un 10% del costo total de la infraestructura. Dichas inversiones serán remuneradas vía tarifa, dependiendo de la capacidad de pago del usuario, y/o con otras posibles fuentes de ingresos del sistema, tales como negocios inmobiliarios y/o publicidad. La estructuración

financiera de los SITM deberá tener en cuenta aportes adicionales de los municipios, y/o cualquier otra renta o fuente territorial que se identifique, para lograr el desarrollo de estos proyectos dentro de los parámetros establecidos por la Ley.

El faltante de inversión en infraestructura no incluida en los anteriores costos se financiará con recursos públicos de la Nación y de las ciudades. Cualquier recurso adicional que se obtenga aplicando este método que no sea requerido para la financiación de la infraestructura, será destinado por la ciudad para mejorar la calidad del servicio a los usuarios del SITM.

De otra parte, se promoverá el diseño y puesta en marcha de nuevos negocios derivados del desarrollo de los SITM con el objeto de contar con fuentes adicionales de recursos para mejorar la calidad del servicio prestado al usuario, aumentar los niveles de seguridad ciudadana en los sistemas, y generar recursos para la expansión del sistema. Para ello, las entidades territoriales competentes desarrollarán modelos de gestión y esquemas de concesión para la explotación de negocios complementarios tales como publicidad, comercio, derecho de uso de redes y plusvalías, entre otros, con el apoyo de la Nación.

Finalmente, la ***tarifa técnica*** – definida en la estructuración financiera y legal de los proyectos - y la política tarifaria al usuario - la cual deberá ser recomendada a los Alcaldes por la Junta Directiva de la Empresa Gestora - deberá asegurar la sostenibilidad de los SITM a largo plazo, distribuir eficientemente los riesgos, respetar las estipulaciones contractuales existentes, y cumplir con los siguientes principios:

- ***Principio de recuperación de costos***: La tarifa debe permitir la recuperación de costos del operador y asegurar la sostenibilidad del proyecto sin que ello eleve el nivel actual de gasto en transporte público de los usuarios.

- ***Principio de eficiencia***: La tarifa no incluirá subsidios externos al SITM y será competitiva frente a otros modos de transporte.

- ***Principio de simplicidad***: La tarifa debe ser sencilla en su metodología de estimación, aplicación y actualización.

Fortalecimiento Institucional

El éxito de los SITM depende en gran medida de la gestión de las Sociedades Titulares responsables del sistema (Empresas Gestoras), que son los organismos encargados de planear, ejecutar, poner en marcha, y controlar la operación del mismo, así como de asegurar un excelente servicio al usuario. Las Empresas

Gestoras deberán enfocar la utilización de sus recursos en el cumplimiento de su misión promoviendo la meritocracia, para que los procesos de selección de sus funcionarios respondan a criterios profesionales y técnicos que permitan contar con equipos bien capacitados para cumplir sus funciones y que mantengan y desarrollen estrategias coherentes de ejecución y mejoramiento del SITM.

Por otra parte, deberá establecerse como compromiso necesario de los Municipios la reorganización del servicio remanente de transporte público colectivo, garantizando la eliminación de la sobreoferta, la prestación del servicio en todas las zonas del municipio y la reestructuración de los servicios de las empresas de transporte público, garantizando la calidad en la operación, así como facilitando la prestación del servicio de transporte masivo. Para ello las empresas gestoras deberán estructurar el desarrollo de las fases del proyecto garantizando en todo momento la prestación del servicio de transporte en el municipio.

Adicionalmente, se promoverá que las Autoridades de Transporte Masivo ejerzan eficazmente las funciones de coordinación y planificación local del sistema en su área de influencia, de tal forma que se elimine la superposición de funciones con otras entidades locales administrativas, y se articulen los programas de expansión y desarrollo de los SITM tanto con el transporte público colectivo local, como con los planes y proyectos de desarrollo urbano. Al respecto se velará por la adopción de mecanismos de control acorde con el flujo de fondos del sistema y requerimientos de la operación.

Maximización del impacto en la calidad de vida urbana

La implementación de los SITM buscará reducir la accidentalidad vehicular en las ciudades, mejorar los niveles de seguridad, recuperar el espacio público e incrementar la cultura ciudadana. Para el desarrollo de dichos objetivos, las ciudades deberán implementar medidas de gestión de tráfico que incidan en la totalidad del sistema. Así mismo, las Empresas Gestoras deberán trabajar en común acuerdo con las Secretarías de Planeación para definir las políticas de ordenamiento urbano y realizar una correcta adecuación de los Planes de Ordenamiento Territorial cuando sea necesario o cuando se identifique la oportunidad de potenciar el desarrollo urbano.

Por otro lado, se procurará mejorar la accesibilidad a los SITM mediante la integración con otros modos, a través del diseño y construcción de infraestructura complementaria, como pasos peatonales, andenes y ciclorutas, entre otras.

Para lograr disminuciones efectivas de emisiones contaminantes, la Nación incentivará el uso de combustibles limpios en los SITM, como el gas natural, sin que

esto tenga una repercusión significativa en los costos operativos, teniendo siempre como referencia los costos reales del mercado de combustibles.

Maximización de los beneficios sociales

Se promoverá que los procesos de contratación sean acompañados por un organismo veedor externo y que se utilicen amplios mecanismos de difusión de la información que demuestren transparencia y aseguren la máxima participación posible de los actores involucrados.

También se consideran claves en la estrategia de maximizar los beneficios de los SITM, involucrar en la competencia por el mercado criterios relacionados con las condiciones económicas y el uso de tecnologías limpias confiables.

Así mismo, respetando los principios de libre competencia, los entes territoriales deberán incentivar la participación de componentes de origen nacional en los equipos usados en la operación del sistema. Adicionalmente, y en el marco de la ley, se promoverá que los transportadores actuales puedan utilizar de manera total o parcial los fondos de reposición existentes como aporte de capital a las nuevas empresas de transporte público para la operación de los SITM.

Por otro lado, se apoyarán programas de readaptación al mercado laboral de aquellos actores que hayan resultado afectados con la puesta en operación del sistema. Para ello se diseñarán programas de capacitación con el apoyo de entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entre otros.

Coordinación de la participación de la Nación y las ciudades

Se promoverá que la planeación, ejecución y control de los SITM sea desarrollada y liderada por las Entidades Territoriales, con el apoyo de la Nación. En los casos en los cuales la Nación cofinancie los SITM, la Nación deberá tener una representación mayoritaria.

Fomento de la participación ciudadana

El servicio que se presta por medio de la implementación de un SITM es público y debe buscar constantemente la satisfacción del usuario. Por eso, deberán implementarse programas de evaluación permanente del nivel de servicio prestado, considerando parámetros de seguridad, rapidez y comodidad.

Mecanismos de apoyo y seguimiento

Con el objeto de que la Nación verifique el cumplimiento de las condiciones establecidas, se deberá conformar un Comité de Seguimiento que le permita monitorear la ejecución de los proyectos.

## 1.4 PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL[1]

De acuerdo con el Artículo 162 del Decreto 190 de 2004, el ***sistema de movilidad*** tiene como fin atender los requerimientos de movilidad de pasajeros y de carga en la zona urbana y de expansión, en el área rural del Distrito Capital y conectar la ciudad con la red de ciudades de la región, con el resto del país y el exterior. La STT deberá formular, en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, y las demás entidades del Sistema, el ***Plan Maestro de Movilidad***.

De acuerdo con el POT, el ***sistema de movilidad*** está compuesto por los siguientes subsistemas (Artículo 164):

- ***Subsistema vial***, conformado por: Malla vial arterial, malla vial intermedia, malla vial local, alamedas y pasos peatonales, red de CicloRutas y corredores de movilidad local y malla vial rural.
- ***Subsistema de transporte***, estructurado alrededor de los modos de transporte masivo: Metro, TransMilenio y Tren de cercanías. 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. Se compone de: 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 Eldorado y Guaymaral.[2]
- **Subsistema de regulación y control del tráfico**, conformado por: Centros de control de tráfico, red de semaforización, sistemas tecnológicos de vigilancia y control de la operación del tráfico.

[1] Extractado del Decreto 190 de 2004, en el cual se compilan las normas de los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, de Bogotá.

[2] De acuerdo con el Artículo 64 del Decreto 190 de 2004, en el tema de Terminales de Carga debe haber una concertación con la región.

- **Subsistema vial peatonal**, compuesto por: Andenes, plazas, parques, cruces peatonales, puentes peatonales y senderos.

De acuerdo con el artículo 163, los objetivos del sistema son los siguientes:

1. Estructurar el ordenamiento urbano regional.
2. Articular en forma eficiente y competitiva los subsistemas vial, de transporte y de regulación y control del tráfico.
3. Conectar las terminales de transporte y de carga interurbano en emplazamientos que permitan la articulación eficiente de los diversos modos de transporte.
4. Consolidar el área urbana.
5. Contener la conurbación de Bogotá con los municipios vecinos mediante una conectividad eficiente con la red de ciudades.
6. Mejorar la productividad sectorial.
7. Apoyar las operaciones que buscan aumentar la productividad y competitividad de la región Bogotá Cundinamarca mejorando la conectividad interna de Bogotá y con las ciudades de la red, y de la región con los mercados nacional e internacional.
8. Mejorar los niveles de accesibilidad hacia y desde los sectores periféricos de Bogotá.
9. Mejorar la gestión operacional de la red vial y del subsistema de transporte, con el fin de optimizar su utilización.
10. Fortalecer la autorregulación y los sistemas de control y vigilancia del tráfico vehicular.
11. Reducir los niveles de contaminación ambiental por fuentes móviles. E incorporar criterios ambientales para producir un sistema de movilidad ecoeficiente.
12. Disminuir los tiempos de viaje y los costos de operación vehicular.
13. Reducir los flujos de tráfico de pasajeros y de carga en la zona urbana con destino a otras ciudades de la región y el país.

14. Incrementar la seguridad vial y disminuir los índices de accidentalidad mediante una señalización correcta y una norma técnica de diseño de cruces entre ciclorrutas, la red peatonal y la vehicular. Se creará con la Secretaría de Tránsito y el IDU un sistema de revisión y atención inmediata de la señalización y de seguridad en puntos críticos de accidentalidad

15. Realizar y cofinanciar con el sector público y privado regional y nacional proyectos que permitan mejorar la conectividad entre el Distrito Capital, la Región, el país y el exterior.

16. Coordinar con las entidades responsables de la planeación, operación y control, las políticas fiscales, de inversión y policivas, que respondan a los objetivos de un sistema regional de movilidad competitivo y articulado.

17. Mejorar la accesibilidad y conectividad entre las distintas centralidades, el centro de Bogotá y la red regional de ciudades.

18. Organizar las rutas de transporte público urbano tradicional (buses, busetas y colectivos), para evitar sobrerrecorridos, excesos en las frecuencias y la concentración de rutas en los mismos corredores viales.

19. Articular e integrar de manera eficiente las ciclorrutas, las rutas de transporte público, las rutas troncales y el transporte regional y nacional.

20. Articular los diversos modos de transporte con el Aeropuerto El Dorado.

21. Garantizar la inversión en mantenimiento vial y la sostenibilidad del sistema.

22. Regular el estacionamiento en vía y fuera de vía, en función de la oferta y la demanda y fortalecer los mecanismos de control y la vigilancia al estacionamiento ilegal en espacio público.

23. Atender las áreas urbanas con mayores deficiencias viales mediante corredores de movilidad local.

Dentro de las premisas y consideraciones generales del POT se deben tener en cuenta para la movilidad, el "Horizonte de Largo Plazo"[3] propuesto, donde se deberá

[3] Las frases entre comillas y con mayúsculas-minúsculas son tomadas textualmente del POT compilado del año 2004.

incluir proyectos cuya visión de futuro e impacto sobre la estructura de Movilidad son inocultables: El metro, el tren de cercanías, las terminales de desconsolidación de la carga y el aeropuerto.

La búsqueda del "Equilibrio y Equidad Territorial para Beneficio Social" deberá acompañar la reconsideración de Bogotá dentro del marco de una región altamente desequilibrada, que deberá buscar la generación de una red de ciudades compactas para "Frenar la Conurbación" restringiendo la urbanización de los corredores de comunicación. La "Desconcentración" de las condiciones de desarrollo económico y sus oportunidades correspondientes, estarán debidamente soportadas en condiciones de "Sostenibilidad" e "Interdependencia con la Región" mediante una mejor oferta de condiciones de movilidad y servicios de transporte y acopio. Esto demandará "Vincular Planeación D.C. y la Región", acompañada de una "Gestión Urbanística del Suelo Regional" para proyectos de vivienda, equipamientos, infraestructuras de saneamiento básico y transporte, con el objetivo de pasar, de un "Modelo Cerrado a Modelo Abierto de Red de Ciudades" debidamente soportado en una adecuada red de comunicaciones por carretera con los servicios de transporte adecuados. De esta forma el POT de Bogotá sugiere concertar con la región, para "Avanzar a un modelo de Ciudad Región diversificado" donde Bogotá sea un "Centro Especializado en Servicios" y la periferia diversificada en torno a sus propias potencialidades y el aprovechamiento de oportunidades soportado en óptimas condiciones de accesibilidad y movilidad.

El "Sistema de Movilidad" propone la debida articulación a través de los ejes de transporte con las centralidades, definiendo el carácter y la escala de integración, donde además de los principales ejes de transporte de automotores, incluye el transporte férreo.

También, dentro de la "Política de Movilidad" se consideran imprescindibles el "Mejorar Conectividad entre el Centro, las Centralidades y la Región mediante el complemento de Malla Vial Arterial, Intermedia y Espacio Público; aprovechar las "Operaciones de Integración Urbana y Regional" para "Priorizar recursos para vías y equipamientos" mediante la "Captación de recursos" provenientes de "las Plusvalías, la Compensación por parqueaderos y cesiones del espacio público y el Aprovechamiento económico del Espacio público".

Se enuncian a continuación las principales líneas de política que desde los planteamientos del POT impactarían al PMM hacia la construcción del Modelo de Ciudad. Para que estas líneas de política puedan ser incorporadas al PMM se requiere que su impacto pueda ser medible en términos de movilidad y/o intensidad de usos del suelo.

- Estructurar el Ordenamiento Urbano – Regional

Se considera que para el ordenamiento del Distrito Capital es imperioso y pertinente el ordenamiento del territorio regional en el que está inmerso. Solo así se entiende la ciudad compacta al oriente del río Bogotá y dispersa al occidente del mismo, sobre la sabana.

- Red de ciudades

El POT se enfoca hacia un modelo desconcentrado de ciudades compactas que se interrelacionen funcionalmente en red, aprovechando las tendencias y las ventajas competitivas de los núcleos y áreas rurales de cada uno de los municipios y del D. C. Se considera que el modelo actual, concentrado y desequilibrado en beneficio de la ciudad central, Bogotá, deberá cambiar por un modelo desconcentrado donde las oportunidades del territorio se redistribuyan de mejor forma con relación a las ventajas competitivas con que cada uno contribuya.

- Articular e integral los distintos modos de transporte

La presencia y el mejoramiento de distintos modos de transporte no han estado debidamente acompañados de una adecuada interrelación modal. Se considera que es imprescindible, para el mejoramiento de cada uno de los modos y las mejoras en su aprovechamiento, desarrollar una adecuada articulación intermodal. Este será tema pertinente para la construcción del transporte como un sistema integral, aspecto que será desarrollado por el PMM.

- Contener la conurbación con los municipios

Una red de ciudades es una red urbana que interrelaciona funcionalmente y de manera constante generando viajes de mercancías, personas e información, de manera desigual pero continua, en todas las direcciones y sobre todos los nodos de la red. Contener la conurbación física es uno de los objetivos del ordenamiento de la región. Esto no implica frenar la conurbación funcional que constituye por definición la red de ciudades. Para resolver la contradicción, dado que las condiciones de movilidad son básicas para el funcionamiento en red de las ciudades, evitar su conurbación física significa reservar como áreas no urbanizables los bordes de las vías de la red de ciudades.

- Mejorar conectividad entre el centro y las centralidades

Implica mejoras en la movilidad entre el centro y las centralidades periféricas, lo que significa cambios en la red radio concéntrica hacia el centro de la ciudad. También debería implicar mejoras en la movilidad interperiférica que articule entre sí las centralidades.

- Organizar el transporte urbano tradicional

Otro de los temas centrales del ordenamiento del transporte es organizar el transporte colectivo tradicional, además de articularlo al desarrollo del sistema de transporte masivo.

## 1.5 PLAN DE DESARROLLO "BOGOTÁ SIN INDIFERENCIA"

El plan de desarrollo de la presente Administración Distrital se denomina ***"Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión"***. A continuación se resaltan los aspectos más importantes y que tienen relación directa con el estudio y en letra negrilla se resaltan los componentes sobre los cuales hará énfasis.

Uno de los Principios del Plan es el relacionado con la ***Participación***, la cual consiste en "involucrar la participación de ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones públicas, y promover el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la construcción de capital social".

Dentro de la Políticas Generales del Plan de Desarrollo, se recalca el tema de ***Participación para la Decisión,*** cuando se dice que "los ciudadanos y las ciudadanas participarán efectivamente en las decisiones públicas…. Se reconocerán los ***diferentes actores***, sus intereses y propuestas, para procurar que las decisiones públicas sean el resultado de la construcción de ***acuerdos y consensos***".

Dentro de la Políticas Generales del Plan de Desarrollo, se enfatiza en la ***Integración Territorial para la Sostenibilidad*** cuando se dice que "la ciudad se abordará en una ***perspectiva sostenible***, a partir de la descentralización y la desconcentración en lo local, la integración urbano-rural y regional, y la articulación con la dinámica nacional e internacional.

Dentro de la Políticas Generales del Plan de Desarrollo, se hace énfasis en el ***Empleo e Ingresos*** cuando se establece que "la política de generación de empleo y de oportunidades de ingresos es un imperativo de la lucha contra la pobreza y la exclusión…… Se basa en la utilización del potencial de la ***inversión pública*** para generar empleo y promover la producción local y regional…. El aumento de la cobertura y la permanencia de la población joven en el sistema educativo son elementos esenciales de esta política….".

Dentro del Objetivo del Eje Urbano Regional, del Plan de Desarrollo, se busca "avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con

un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Una ***ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible***, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo". Así mismo, se hace énfasis en lo que se denomina la ***Ciudad – Región*** cuando se establece que "la ciudad se articulará desde las localidades hacia la región en el marco de la integración nacional, latinoamericana y la proyección internacional, con criterios de autonomía, solidaridad, cooperación, diversidad y participación para propiciar el crecimiento económico, la equidad social y ecológica y el ***desarrollo sostenible***".

Dentro de las Políticas del Eje Urbano Regional, del Plan de Desarrollo, se menciona la ***Sostenibilidad Ambiental*** como "la construcción colectiva del equilibrio entre el sistema ambiental y los procesos de uso y aprovechamiento de los recursos es una condición fundamental para preservar la estructura ecológica principal; asegurar la distribución equitativa de los beneficios ambientales; procurar la calidad ambiental necesaria para la salud, el bienestar y la productividad; proteger las áreas de sustento, y promover en las empresas y la ciudadanía una cultura que garantice los derechos colectivos y del ambiente. La gestión ambiental tendrá como propósitos recuperar y mantener la calidad del agua, del aire y del suelo, mejorar la calidad sensorial percibida, conservar la biodiversidad, implementar medidas para la estabilidad climática y controlar los riesgos asociados a fenómenos naturales, tecnológicos y biológicos".

Dentro de las ***Estrategias del Eje Urbano Regional*** se tiene el "mejoramiento de la ***accesibilidad de las personas*** a los sitios de trabajo y estudio, así como a bienes, servicios, equipamientos e información mediante acciones de conectividad física y virtual que permitan mejorar la calidad de los servicios, reducir el número y la distancia de los viajes, así como los tiempos y costos asociados".

Dentro de los ***Programas del Eje Urbano Regional*** en lo concerniente a la *Red de Centralidades Distritales* el Plan "buscará facilitar el acceso de las personas a los servicios y equipamientos de la ciudad, reducir sus necesidades de desplazamiento y evitar la segregación territorial, social y económica…. Se pretende ***favorecer el desarrollo equilibrado*** de los centros de mayor impacto social mediante el fortalecimiento de los Sistemas de Movilidad y de Espacio Público y el fomento de la intermodalidad y la construcción de puntos de encuentro".

Dentro de los ***Programas de Gestión Pública Humana*** vale la pena enfatizar en la ***Planeación fiscal y financiera*** que "fortalecerá la gestión financiera del Distrito e implementará herramientas que faciliten a las distintas entidades crear una cultura de gestión orientada a resultados mediante la consolidación del Sistema de Presupuesto

Orientado a Resultados…. la concreción del proceso de saneamiento y depuración de recursos, derechos, bienes y obligaciones, con el propósito de garantizar la confiabilidad de la información contable pública distrital y la extensión de la estrategia de gestión de riesgo financiero a las entidades distritales".

Específicamente hablando de los programas y metas planteados el Plan de Desarrollo tenemos que se busca alcanzar la ***Integración de las centralidades*** a través del sistema de transporte público, con la construcción de 20 km de troncales (incluye espacio público peatonal). Como apoyo a la política de ***conexión de la ciudad con la región*** se le da prioridad a la construcción de dos Terminales satélites de Transporte. En el tema de i***ntermodalidad*** e integración del Sistema de Transporte Masivo con el Espacio Público se plantea la construcción de 10 PDE, 56 km de CicloRutas y puentes peatonales, entre otros proyectos.

## 1.6 PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

La estrategia de participación consiste en un conjunto articulado de líneas de acción encaminadas a asegurar que las instituciones públicas del Distrito[4] y de otros niveles territoriales involucrados en el Plan Maestro de Movilidad, tengan la posibilidad de intervenir positivamente en la realización de las actividades que se desarrollan en las distintas etapas de formulación y ejecución del PMM incidiendo efectivamente sobre sus resultados.

La estrategia contempla el grado en que se debe dar la participación en relación con las distintas dimensiones del proceso de formulación del PMM en cada una de las etapas de dicho proceso: Diagnóstico, diseño (que incluye la formulación de objetivos, resultados, actividades e insumos del mismo), toma de decisión y definición de las instituciones responsables de su ejecución. Para cada etapa se define el alcance de la participación de las instituciones:

- Primer grado –información- que consiste en recibir información del equipo consultor sobre los avances del proceso;
- Segundo grado -consulta- en el que se crea el espacio para opinar y reflexionar sobre lo diseñado y propuesto por los responsables del PMM;

[4] En orden alfabético: Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, DADEP, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente, DAMA, Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Obras Públicas, SOP, Secretaría de Tránsito y Transporte, STT, Terminal de Transportes de Bogotá TT y Transmilenio S.A.

- Tercer grado –concertación- en el que se crea la posibilidad de exponer su propia visión y plantear y defender sus propios aportes;
- El grado máximo –decisión- está reservado a las autoridades formalmente definidas que son quienes toman la decisión final sobre el Plan.

La estrategia de participación cumple un papel fundamental en el logro de los objetivos para asegurar la máxima eficiencia en el proceso y elevar la efectividad de los resultados.

La eficiencia se logra al incorporar en el trabajo de cada fase la visión de todas las instituciones con sus propias necesidades y objetivos, de manera que los resultados logrados en ella son aceptados por todos. Esto es de gran importancia para el éxito y la sostenibilidad del PMM en el mediano y largo plazo, pues es la forma de alcanzar aprobación y compromiso de todos los actores institucionales que participan en la gestión y explotación del Sistema de Movilidad sin tener que someter las propuestas a decisiones posteriores que dificultarían el proceso de aprobación y puesta en marcha del PMM.

La eficacia se logra porque al incorporar las visiones de las distintas instituciones sobre cada uno de los problemas a resolver, se asegura un tratamiento sólido de la problemática y se obtienen soluciones ricas y adecuadas a la realidad integral, gracias a que en la formulación PMM se tienen en cuenta todos los aspectos relevantes.

## 1.7 LINEAMIENTOS PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD DEL DAPD

Basados en el POT, el DAPD produjo un documento que contiene los Lineamientos de Política para el Plan Maestro de Movilidad. Este documento consta de 54 lineamientos agrupados en las siguientes 8 categorías:

1. Aspectos Metodológicos
2. Tema Regional
3. Tema Competitividad y Productividad
4. Tema Medio Ambiente
5. Tema Urbanístico y de Transporte
6. Tema Social, Cultural y Comunitario

7. Tema Económico y Financiero

8. Tema Institucional y de Gobernabilidad

A continuación se transcribe del documento final, lineamientos y políticas para la formulación del Plan Maestro de Movilidad del DAPD.

## 1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1 EL PMM se desarrollará a la luz de un Sistema Único de Información, que servirá para su evaluación, seguimiento y ajuste; el DAPD suministrará las proyecciones oficiales de población y definirá las instrucciones para el uso de información georeferenciada (Art. POT: 1; 14; 45; 68).

1.2 Las diferentes entidades que hacen parte del Comité Sectorial de Movilidad y Espacio Público y que están realizando los estudios vinculados con la movilidad deberán coordinar, articular y armonizar sus equipos de trabajo (Art. POT 162).

1.3 La STT consolidará, con base en los estudios relevantes de movilidad, un documento técnico de soporte para el PMM (Art. POT: 162).

1.4 El PMM incluirá proyectos de infraestructura, de gestión, de manejo de demanda de transporte, de movilidad peatonal y en bicicleta, y de tránsito. Los proyectos deben estar definidos con base en los lineamientos de política para la programación del presupuesto de la vigencia 2006 dados en el documento del CONFIS del 31 de marzo de 2005, firmado por el Alcalde Mayor (Art. POT: 10).

1.5 La formulación, evaluación, ajuste y seguimiento del PMM se hará con participación comunitaria, gremial e institucional (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y Secretaría de Hacienda, entre otras).

1.6 El PMM debe ser dinámico y flexible para que pueda ajustarse a las condiciones cambiantes del entorno. Y en este sentido, el PMM incluirá los mecanismos para involucrar periódicamente los análisis y conclusiones que produzca el Observatorio de Movilidad.

1.7 El PMM y su articulado final se diseñarán como un documento de fácil comprensión para el público. Esto significa que será corto, conciso, claro, y didáctico.

1.8 El PMM definirá indicadores que permitan hacer mediciones sobre avance, logros, y comparaciones para cada proyecto, programa, o estrategia propuesta (Art. POT: 45).

1.9 Los programas y proyectos del PMM estarán en armonía con el modelo de ciudad, la estrategia de ordenamiento territorial, y las políticas a corto, mediano y largo plazo establecidas en el POT (Art. POT: 45).

## 2. TEMA REGIONAL

2.1 El PMM se regirá por una perspectiva regional que soporte el modelo y la estrategia de desconcentración; mejore la accesibilidad y conectividad entre el DC, su red de centralidades, la red de ciudades del ámbito regional y las conexiones con el resto del país y el exterior (Arts. POT: 1; 2; 6; 15; 24; 162; 163).

2.2 El PMM debe ayudar a consolidar el papel del DC como nodo regional principal especializado en servicios. Esto se debe llevar a cabo en el marco del concepto de Movilidad Inteligente, establecido en el POT, orientado a articular la infraestructura vial y los modos de transporte para soportar la plataforma productiva regional (Arts. POT: 1; 4; 15).

2.3 Las propuestas de accesibilidad y conectividad regional del PMM diferenciarán cinco ámbitos: el del primer anillo de municipios aledaños con el que el DC se integra funcional y espacialmente; el de la red de ciudades del territorio que integra al DC con los 116 municipios del Departamento de Cundinamarca; el de la 'región central' que incluye al DC y a las capitales y territorios de los departamentos del Meta, Boyacá y Tolima; el del ámbito nacional; y el del ámbito internacional. El PMM proveerá y desarrollará las interfases necesarias para su articulación con el PMM regional adoptado por la Nación en el Documento CONPES 3256 (Arts. POT: 1; 3; 6; 148).

2.4 El PMM articulará los proyectos de alcance regional y nacional con las entidades involucradas. Por tanto, el PMM debe incluir en sus propuestas consideraciones sobre, por lo menos, los siguientes tipos de proyectos de alcance regional (Arts. POT: 4; 5; 8; 162; 163; 164; 168):

2.4.1 Proyectos considerados en el marco de la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca, como:

2.4.1.1 Operación Estratégica Aeropuerto Eldorado, que incluye la zona de influencia aeroportuaria, Fontibón, Engativá y la Zona Franca.

2.4.1.2 Sistema de terminales de transporte interurbano.

2.4.1.3 Salidas y accesos del DC (norte, sur, oriente y occidente), y manejo de corredores viales para el control de la conurbación.

2.4.2 Otros proyectos considerados en el POT como: Aeropuerto de Guaymaral, anillo de innovación/Puente Aranda, ejes de movilidad de escala internacional – regional – urbana, y regional – urbana, ejes viales que eliminen la necesidad de la entrada a Bogotá de la carga y pasajeros de paso (ALO). En el centro: evaluar las implicaciones de organizar el terminal de carga y de pasajeros por vía férrea (Art. POT: 8).

2.4.3 El PMM precisará la relación entre el modo ferroviario nacional y regional y su articulación con el resto del sistema de movilidad de la ciudad sin afectar la funcionalidad de la ciudad (Art. POT: 193)

2.4.4 Proyectos considerados por el Departamento de Cundinamarca, como:

2.4.4.1 Puerto Multimodal de Puerto Salgar

2.4.4.2 Tren de Cercanías de la Sabana (Art. POT: 193)

2.4.4.3 Red de caminos de Cundinamarca

2.4.4.4 Red vial de segundo orden (incluye troncales y anillos)

2.4.5 Proyectos considerados por la Nación, como:

2.4.5.1 Plan Maestro del Aeropuerto Eldorado

2.4.5.2 Navegabilidad del río Magdalena

2.4.5.3 Carretera Tobía Grande - Puerto Salgar

2.4.5.4 Doble calzada Bogotá - Girardot

2.5 El PMM desarrollará un sistema de indicadores con respecto a su alcance regional basado en (Arts. POT: 2; 163):

2.5.1 Tiempos de desplazamiento entre las ciudades de la red en sus cinco ámbitos. Esto en consideración a que el modelo de movilidad del

PMM debe contribuir a la disminución de la distancia promedio de viaje y del tiempo promedio de viaje al interior de la red de ciudades.

2.5.2 Costos de transporte, especialmente de carga, entre las ciudades de la red. En el caso de pasajeros, este indicador debe prever que no se busca fomentar el uso del vehículo privado.

## 3. TEMA COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD

3.1 El PMM aprovechará y reconocerá las especificidades productivas y la naturaleza del territorio, teniendo en cuenta las "agendas internas" de los entes constitutivos de la ciudad región (Conpes 3256, y las variables CEPAL que impulsa Planeación Nacional como estrategias para fortalecer la competitividad de cara al TLC).

3.2 Los criterios de evaluación del impacto del PMM en la productividad serán: distancia y tiempo de viaje promedio de pasajeros; tiempo de desplazamiento de la carga, seguridad (ej. Accidentalidad), y accesibilidad (ej. Destinos alcanzables en un tiempo dado).

3.3 El PMM partirá de una dimensión regional integral que promueva bajos costos de transacción (ej. los costos asociados a deficiencias de calidad del servicio, de infraestructura, de gestión y de transferencia entre modos) buscando fluidez de intercambios (Art. POT: 1).

3.4 El PMM determinará la línea de base de las condiciones de calidad de vida (productividad y competitividad), asociadas a la movilidad de pasajeros y de carga, en función de la multimodalidad de los desplazamientos y de los diversos motivos de viaje (Art. POT: 164).

## 4. TEMA MEDIO AMBIENTE

4.1 El PMM incluirá estrategias y políticas para controlar y reducir la contaminación del aire y auditiva, y al mejoramiento integral del ambiente de los usuarios del sistema de movilidad (Art. POT: 7. num. 4; 66. (subprograma. 1, 5); 163. num. 11).

4.2 Las intervenciones del PMM en infraestructura se subordinarán a la estructura ecológica principal, regional y local y contribuirán a aumentar la cobertura forestal de la ciudad (Art. POT: 7. núm. 3, 5, 6; 66. (subprograma. 1, 2, 3); 163. núm. 1, 11).

4.3 Los proyectos del PMM serán social y económicamente eficientes, equitativos y costo efectivos, incluyendo los costos y beneficios ambientales y de salud (Art. POT: 7. núm. 4; 66. (Subprograma 3)).

## 5. TEMA URBANÍSTICO Y DE TRANSPORTE

SUBTEMA DE TRANSPORTE

5.1 El PMM privilegiará el transporte masivo, colectivo, compartido y no automotor sobre el transporte particular.

5.2 El PMM definirá los roles y articulará los diferentes modos de transporte de la ciudad y su integración con la región (Art. POT: 19; 163).

5.3 El PMM contemplará intercambiadores modales para lograr un transporte intermodal eficiente (Art. POT: 19; 163).

5.4 El PMM buscará un equilibrio entre aumento de la oferta vial, cargos a los usuarios (ej. estacionamientos, peajes urbanos), y gestión (ej. operación y mantenimiento) (Art. POT: 163; 164).

5.5 El PMM tendrá una política de estacionamientos que reconozca las relaciones y vínculos que existen entre los estacionamientos, los terminales de transporte público y las entradas a la ciudad; que contribuya a desincentivar el uso del automóvil privado, a incentivar el transporte público y los medios alternativos de movilidad, y a recaudar fondos para financiar su implementación (Art. POT: 194; 195).

5.6 El PMM propondrá medidas para mejorar el manejo logístico de la carga en la ciudad de Bogotá y para minimizar el impacto negativo del transporte de carga a su interior (Art. POT: 10).

5.7 El PMM desarrollará esquemas integrales de gestión para el manejo de la oferta de estacionamientos y la racionalización de la demanda.

5.8 El PMM definirá estrategias de movilidad para el manejo de situaciones de emergencia, en articulación con las entidades distritales que manejen asuntos afines.

5.9 El PMM definirá la articulación y complementariedad de los siguientes componentes del sistema de movilidad (Art. POT: 164).

- Subsistema Vial:

  - Malla vial arterial.
  - Malla vial intermedia.
  - Malla vial local.
  - Alamedas y pasos peatonales.
  - Red de CicloRutas y corredores de movilidad local
  - Malla vial rural.
  - Transporte de Carga
  - Seguridad Vial
  - Estacionamientos
- Subsistema de transporte:
  - Transporte Público Colectivo
  - Transporte Público Masivo y red de alimentación
  - Transporte Público Individual
  - Transporte Alternativo (en bicicleta y peatonal)
  - Transporte especial
  - Transporte de carga de alto riesgo
  - 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 Eldorado y Guaymaral.
- Subsistema de regulación y control de tráfico:
  - Los centros de control de tráfico.
  - La red de semaforización.
  - Los sistemas tecnológicos de vigilancia y control de la operación del tráfico.
- Subsistema vial peatonal:
  - Andenes
  - Plazas
  - Parques

- Cruces peatonales
- Puentes peatonales
- Senderos

SUBTEMA DE URBANISMO

5.10 El PMM fortalecerá la conectividad y operatividad de la red distrital de centralidades y su articulación con el territorio rural y la red regional de ciudades (Arts. POT: 6 y 10, num. 1).

5.11 El PMM promoverá la calidad en las especificaciones del espacio público buscando que sus componentes puedan ser estandarizados, normalizados, reproducidos, y utilizados reconociendo las especificidades locales. El PMM priorizará la movilidad local con base en medios mas flexibles teniendo en cuenta la infraestructura (Art. POT: 29).

5.12 El PMM propiciará la movilidad local involucrando y articulando las diferentes escalas urbanas (barrio, localidad, sector, etc.) a partir de infraestructura apropiada (Art. POT: 163; 164 num.1; 169; 249).

5.13 El PMM se articulará con el Plan Maestro de Espacio Público incorporando la movilidad peatonal como función y modo fundamental de movilidad en el espacio público (Art. POT: 13; 31).

5.14 El PMM contribuirá al aumento del área y al mejoramiento de la calidad del espacio público peatonal (Art. POT: 13).

5.15 El PMM acudirá a los instrumentos de gestión de suelo, integral e individualmente, para garantizar el suelo necesario en la implementación de los proyectos, y la distribución equitativa de cargas y beneficios (Arts. POT: 6; 28; 29, num. 1, 2, 3; 31; 35; 36; 37; 38; 41).

5.16 El PMM definirá la estrategia técnica, jurídica y económica para garantizar las reservas de suelo necesarias para proyectos como las afectaciones viales, las intersecciones, las instalaciones especiales, y los terminales (Arts. POT: 177; 178).

5.17 El PMM integrará el área rural al sistema de movilidad de la región; no alterará la función ecológica principal de la zona rural e incorporará lo rural como un elemento regulador de la expansión urbana (Art. POT: 408, num.1).

5.18 Las propuestas de movilidad que se incluyan en el PMM estarán sujetas a las políticas de usos del suelo establecidas en el POT y considerarán su impacto sobre la ubicación de la población, las densidades, la localización de equipamientos comunitarios y las actividades económicas (Art. POT: 6).

## 6. TEMA SOCIAL, CULTURAL Y COMUNITARIO

6.1 El PMM armonizará sus Políticas, Estrategias y Proyectos con las dinámicas urbanas, sociales y culturales de la Región y de la Ciudad (Art. POT: 28. num. 3).

6.2 Las estrategias, programas y proyectos del PMM, deberán garantizar la equidad social (ej. género, edad, discapacidad, etc.) en el acceso y la inclusión de los grupos vulnerables o en estado de indefensión a los sistemas de movilidad o a los proyectos de la Ciudad Región (Art. POT 8. num. 7; 13. num. 6; 407).

6.3 El PMM incorporará una estrategia pedagógica para consolidar una cultura de la movilidad que involucre la autorregulación y la armonía entre la cultura y los requerimientos de la movilidad (Atr. POT: 1, num. 6; 67, num. 3).

6.4 El PMM definirá estrategias y niveles de participación ciudadana. Para esto definirá las obras y proyectos que por su impacto técnico, social, económico y ambiental deben ser consultadas a la comunidad. Las autoridades responsables de estas consultas y los mecanismos serán definidas en el PMM. (No esta contemplado en el POT) (Art. POT: 59. num. 2).

6.5 El PMM incluirá estrategias para la participación ciudadana que permitan su apropiación social (Art. POT: 59. num. 2).

## 7. TEMA ECONOMICO Y FINANCIERO

7.1 El conjunto de proyectos del PMM será financieramente sostenible. Tendrá claro su programa de financiamiento, el plan de gestión de los recursos, el origen de la inversión y el plan de operación y mantenimiento durante su vida útil. Si hay proyectos individuales financieramente no viables estos deben ser soportados por el conjunto de proyectos que sí lo sean (Art. POT: 45; 60; 62. num. 1; 163. num. 21).

7.2 El PMM innovará en la creación de mecanismos de financiación pública (cobro por congestión, estacionamientos, concesión de transporte público, valorización) e incorporará criterios para la participación del sector privado en

el desarrollo de la infraestructura, operación y mantenimiento del sistema de movilidad. En la financiación de proyectos regionales establecerá parámetros de negociación con las entidades del nivel municipal, departamental y Nacional (Art. POT: 8. num. 5; 163. num. 15).

7.3 El PMM contribuirá a robustecer su propia sostenibilidad financiera evaluando el potencial del cobro de la Plusvalía y su posible destinación a obras de infraestructura para la movilidad (Art. POT: 45; 10. num. 3; 163. num. 21).

7.4 El PMM priorizará los proyectos según una evaluación multicriterio que incluirá una evaluación económica (mayor valor presente neto, la mejor relación costo-efectividad y una evaluación ambiental). Para la evaluación financiera de los proyectos, el PMM utilizará indicadores de sostenibilidad de deuda, apropiados al sector movilidad (Art. POT: 10. num. 1,2; 8. Num. 6).

## 8. TEMA INSTITUCIONAL Y DE GOBERNABILIDAD

8.1 El PMM propondrá medidas para el fortalecimiento institucional que aseguren la sostenibilidad y gobernabilidad del sistema (Art. POT: 4, núm. 8; 62 (subprograma 2, 4); 394, núm. 8; 2; 15).

8.2 El PMM evaluará y presentará alternativas de ordenamiento institucional del sector movilidad para mejorar la coordinación de las funciones de planeación, regulación, operación y control del transporte.

8.3 El PMM propondrá medidas para dar continuidad y consolidar el proceso de modernización de la institucionalidad del sector privado de transporte público (Art. POT: 2, núm. 1; 4 núm. 1; 45, num. 3).

8.4 El PMM determinará las funciones de operación y control del Sistema de Movilidad sin perder visión sistémica y atendiendo la articulación de lo local con los distintos ámbitos o niveles territoriales.

8.5 El PMM propondrá estrategias de coordinación para la planeación, ejecución, administración y mantenimiento de la estructura del sistema de movilidad, y su articulación con los diferentes niveles territoriales.

8.6 El PMM propondrá estrategias y medidas para promover mecanismos de planificación participativa y de consulta sobre decisiones de sostenibilidad, orientados a mejorar la gobernabilidad del sistema de movilidad.