

Documento

Conpes

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación



3490

**ESTRATEGIA INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO DEL MACROPROYECTO
URBANO - REGIONAL DEL AEROPUERTO EL DORADO DE BOGOTA**

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Ministerio de Transporte
DNP: DDUPA - DIES

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 1 de octubre de 2007

INTRODUCCION.

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES la estrategia institucional para la formulación y ejecución del Macroproyecto Urbano - Regional del Aeropuerto el Dorado.

I. ANTECEDENTES.

El Gobierno Nacional, la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, acordaron desarrollar una estrategia conjunta de planificación urbano - regional bajo la figura de Macroproyecto que articule y cumpla con el propósito de armonizar y optimizar el proceso de modernización y expansión del Aeropuerto El Dorado con el ordenamiento territorial del Distrito Capital y de los municipios que hacen parte del área de influencia del Aeropuerto El Dorado localizados en el Departamento de Cundinamarca, así como de determinar mecanismos institucionales y de gestión, con participación público-privada, que faciliten el desarrollo equilibrado y sostenible de los mismos.

Dicha estrategia se enmarca dentro de las políticas y normas generadas por el Gobierno Nacional en aspectos de infraestructura de transporte, desarrollo urbano y ordenamiento territorial¹; por el Gobierno Distrital para el desarrollo económico y social, y el ordenamiento territorial de Bogotá D.C.²; por el Gobierno Departamental en lo concerniente al mejoramiento de la competitividad³, y por las disposiciones que en materia de ordenamiento y desarrollo regional, con referencia al Aeropuerto, se han acordado en la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca⁴.

En el mismo sentido, la Nación y el Distrito vienen desarrollando acciones conjuntas en torno a la formulación del Plan de Articulación Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado – Primera Fase, del cual forma parte integral el Plan de Regularización y Manejo – PRM contemplado en el POT de Bogotá dentro

¹ Principalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010- Ley 1151 de 2007, las leyes de Desarrollo Territorial, 388 de 1997 y de Transporte, 105 de 1993; documentos CONPES que desarrollan las políticas de Desarrollo Urbano - 3305/04, Sistema Aeroportuario – 2727/94, Participación Privada en Infraestructura – 2928/97, Gestión Concertada del Desarrollo de la Región Bogotá-Cundinamarca – 3256/03, y la Estrategia Ciudades Amables - Visión Colombia 2019, entre otros.

² El Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C. (Decretos 619 de 2000, 469 de 2003 y 190 de 2004) y el Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Sin Indiferencia” (Acuerdo 119 de 2004).

³ El Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008 “Cundinamarca, es tiempo de crecer” en el Programa 2, Mejoramiento de la Competitividad, establece en el Subprograma 2.3. Infraestructura para el transporte de vital importancia para el departamento “*participar, junto con los municipios del departamento, en los procesos de expansión y consolidación del Aeropuerto Internacional Eldorado*”.

⁴ En este nivel, también se tienen en cuenta recomendaciones del Consejo Regional de Competitividad de Bogotá y Cundinamarca, el Comité Asesor Regional de Comercio Exterior de Bogotá y Cundinamarca (CARCE), y el Plan Estratégico Exportador (PEER).

de los Instrumentos de Planeamiento⁵. Adicionalmente, el POT introdujo la figura de Operaciones Estratégicas⁶, dentro de las cuales identificó la Operación Estratégica Fontibón – Aeropuerto El Dorado – Engativá – Aeropuerto Guaymaral, estableciendo en su componente urbanístico, el desarrollo de dicha Operación a través de un Plan Zonal, actualmente en proceso de formulación, de conformidad con lo dispuesto en el POT.

Como un insumo adicional para el presente Macroproyecto, la Gobernación de Cundinamarca y la Alcaldía de Bogotá, en el marco de la Mesa de Planificación Regional, han acordado realizar el estudio “*Macroproyecto Urbano Regional del área de influencia del Aeropuerto El Dorado*”, con el fin de i) definir líneas de política y acciones en torno a la movilidad y la gestión del suelo de la región, y ii) concertar acciones conjuntas con visión regional en torno al área de influencia del Aeropuerto como un equipamiento de escala urbana y regional.

Finalmente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3466 del 11 de septiembre de 2007, por medio del cual se crea la “Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Aeropuerto Internacional de El Dorado”⁷ cuyo objetivo es asegurar la coordinación y supervisión de las actividades de las entidades públicas hacia el desarrollo del Aeropuerto El Dorado, como un elemento fundamental que promueva la integración económica del país y el desarrollo armónico de las regiones. La presente estrategia complementa en materia de desarrollo urbano y regional los objetivos de la Comisión Intersectorial.

II. MACROPROYECTO URBANO – REGIONAL DEL AEROPUERTO EL DORADO.

1. Objetivo

El objetivo del Macroproyecto es promover el desarrollo armónico y planificado del área de influencia del Aeropuerto El Dorado a través de acciones y actuaciones público-privadas concertadas. En tal sentido, el presente documento define el esquema institucional que permitirá articular las acciones de la Nación, el Departamento, el Distrito, los municipios del área de influencia, y, eventualmente, la

⁵ Los Planes de Regularización y Manejo PRM cumplen la función de “*establecer las acciones necesarias para mitigar los impactos urbanísticos negativos, así como las soluciones viales y de tráfico, generación de espacio público, requerimiento y solución de estacionamientos y de los servicios de apoyo necesarios para su adecuado funcionamiento*”.

⁶ Definida en los artículos 25 y 26 del Decreto 190 de 2004.

⁷ La Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Aeropuerto El Dorado estará conformada por el Vicepresidente de la República, el Ministro de Transporte, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado y el Director de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Como invitados de la Comisión podrán asistir el Alcalde Mayor de Bogotá, el Gobernador de Cundinamarca, el representante legal de la Sociedad Concesionaria del Aeropuerto El Dorado y el presidente de la Junta Directiva.

participación del sector privado. De igual forma, define los principales componentes sectoriales que enmarcarán la intervención a través del Macroproyecto.

2. Definición y alcances.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 plantea en el capítulo de Ciudades Amables la ejecución de Programas Integrales para la adecuada articulación de las políticas sectoriales, bajo esquemas de gestión que vinculen a la Nación, las entidades territoriales y al sector privado. Dichos Programas pueden ser desarrollados bajo la figura de Macroproyectos de Interés Social Nacional o Macroproyectos Urbanos, si cumplen fundamentalmente la condición de *promover la disponibilidad de suelo para la ejecución de los programas, proyectos u obras que constituyan motivos de utilidad pública o interés social según las leyes vigentes y, en especial, el crecimiento ordenado del territorio en el contexto regional y el fortalecimiento de los corredores urbanos e interregionales.*

En tal sentido, los Macroproyectos se definen como el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por los municipios, distritos o por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación urbana de gran escala, con capacidad de orientar adecuadamente el desarrollo territorial de determinados municipios, distritos o regiones del país. Por lo tanto, el Macroproyecto Urbano – Regional del Aeropuerto El Dorado cumple con las siguientes características comunes establecidas por la Ley 388 de 1997 y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010:

- Garantiza un impacto estructural positivo, y la articulación, sobre el ordenamiento territorial y la organización espacial del área de influencia directa del Aeropuerto.
- Mitiga los impactos ambientales, de usos del suelo y desarrollo no planificado de las áreas aledañas al Aeropuerto El Dorado.
- Incentiva la renovación urbana, la optimización del espacio público y la consolidación de áreas no desarrolladas.
- Garantiza el funcionamiento del Aeropuerto El Dorado bajo condiciones eficientes y competitivas, generando espacios para el desarrollo de actividades complementarias.
- Promueve la participación público-privada, y la gestión asociada del suelo, con el propósito de garantizar la financiación y ejecución de proyectos estratégicos.
- Desarrolla el reparto equitativo de cargas y beneficios, y el cumplimiento de la función social de la propiedad.

El Macroproyecto Aeropuerto El Dorado se define como una operación de alcance regional en la medida que su área de influencia comprende tanto zonas urbanas del Distrito Capital, como territorios de los municipios de la Sabana de Bogotá. La identificación concreta de los municipios que conformarán el área influencia del Macroproyecto será definida en el proceso de formulación del Macroproyecto, con base en los criterios técnicos que defina la Junta Directiva. Todo lo anterior deberá estar acorde con los lineamientos del Plan Maestro del Aeropuerto El Dorado y en general con la normatividad y actividad aeroportuaria, así como, con los avances y definiciones establecidos en los procesos de planificación regional y distrital anteriormente señalados, con el fin de garantizar la articulación en la toma de decisiones entre las entidades territoriales con relación al Macroproyecto, y que adopten los municipios y el distrito capital a través de los POT, de conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997.

3. Fases del Macroproyecto.

3.1. Primera Fase:

Tomado en cuenta los avances y definiciones en la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial de Bogotá y de otros municipios colindantes de la Región, y de los instrumentos de planeación y gestión que los desarrollan, particularmente aquellos sobre los cuales tiene incidencia directa la infraestructura y operación del Aeropuerto El Dorado, se plantea la formulación del Macroproyecto Urbano Regional para lo cual podrán servir de insumo los planes y estudios que se vienen ejecutando actualmente por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, del Gobierno Departamental y Nacional⁸, y de los Municipios, así como los estudios que viene ejecutando actualmente la Mesa de Planificación Regional⁹.

Como resultado de esta fase se obtendrá la formulación del Macroproyecto consolidado para la totalidad del área de influencia, como también, las características de la entidad que tenga a su cargo la gestión del Macroproyecto.

3.2. Segunda Fase:

⁸ Plan de Articulación Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado – Primera Fase, del cual forma parte integral el Plan de Regularización y Manejo – PRM (DNP, Aerocivil y Alcaldía de Bogotá). Plan Zonal, Operación Estratégica Fontibón – Aeropuerto El Dorado – Engativá – Aeropuerto Guaymaral (Alcaldía de Bogotá).

⁹ Estudio Macroproyecto Urbano Regional del Área de Influencia del Aeropuerto El Dorado (Alcaldía de Bogotá y Gobernación de Cundinamarca).

Una vez formulado y avalado el Macroproyecto por la JDM, y después de ser adoptado por parte de la entidad competente, se plantea una segunda fase en la cual se implementen los programas y proyectos definidos para la totalidad del área de influencia. Adicionalmente, en dicha fase se implementarán mecanismos para el seguimiento y evaluación de la ejecución del Macroproyecto.

4. Componentes del Macroproyecto.

4.1. Componente físico – territorial.

Con el fin de facilitar la gestión y ejecución del Macroproyecto y establecer prioridades de inversión en cada uno de los aspectos involucrados en el desarrollo del mismo, en el marco de su formulación se establecerán niveles de planificación e intervención en las siguientes áreas:

- Movilidad y accesibilidad a través de acciones que garanticen la integración de los sistemas de transporte regional y urbano (masivo y colectivo), peatonal y de ciclorutas.
- Desarrollo de infraestructura de logística y actividades complementarias que garanticen la adecuada operación aeroportuaria.
- Habilitación de suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras compatibles con la operación aeroportuaria, mediante procesos de renovación urbana y/o de expansión urbana.
- Desarrollo económico, social y funcional a nivel regional bajo principios de competitividad, productividad, sostenibilidad y equidad.
- Gestión integral de los servicios públicos domiciliarios para el aeropuerto y su área de influencia.

Lo anterior se sustentará en una definición de usos del suelo y localización de los asentamientos humanos que mitiguen los impactos ambientales y promuevan la armonización de los POT del área de influencia.

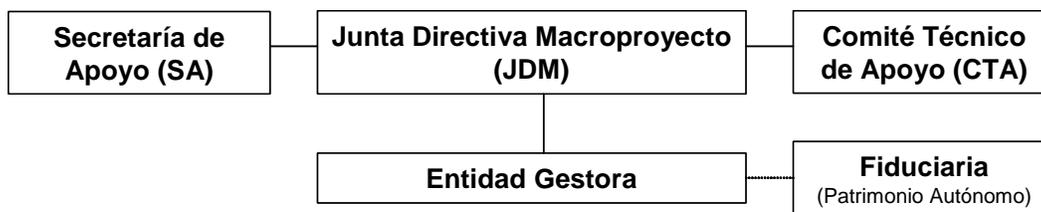
4.2. Formulación del Macroproyecto

La formulación del Macroproyecto estará coordinada por las entidades de planeación correspondientes¹⁰, con el apoyo de entidades técnicas competentes, y será entregada a la Secretaría Técnica para su evaluación y recomendación a la Junta Directiva.

4.3. Componente Institucional.

De acuerdo con el marco legal que define el carácter del Macroproyecto, para su formulación, gestión, implementación, seguimiento y evaluación se plantea un esquema institucional conformado por una instancia directiva, una instancia técnica de apoyo y una instancia gestora a cargo de la gerencia e implementación del Macroproyecto.

Diagrama 1. Esquema Institucional del Macroproyecto Aeropuerto El Dorado.



4.3.1. Instancia Directiva.

La Junta Directiva del Macroproyecto (JDM) estará conformada por los representantes de los diferentes niveles de gobierno, los cuales concurrirán para la formulación, gestión, implementación y evaluación del Macroproyecto. En este sentido, la JDM estará conformada por:

- El Director del DNP o su delegado.
- El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o su delegado.
- El Ministro de Transporte o su delegado.
- El Gobernador de Cundinamarca o su delegado.
- El Alcalde Mayor del Distrito de Bogotá o su delegado.

¹⁰ Departamento Nacional de Planeación, Secretaría de Planeación Departamental de Cundinamarca y la Secretaria Distrital de Planeación.

Cada nivel de gobierno contará con un voto. Las decisiones de la JDM deben contar con el voto de por lo menos dos de los tres niveles de gobierno representadas en esta (Nación, Departamento de Cundinamarca y el Distrito de Bogotá). Cuando las decisiones a tomar en el marco del Macroproyecto afecten los predios objeto de la Concesión del Aeropuerto El Dorado se invitará al Director de la Aeronáutica Civil. Así mismo, se invitará al Ministro de Comercio, Industria y Turismo (o su delegado), cuando los asuntos a discutir y decidir estén relacionados con el desarrollo de industria, comercio y turismo en el área de influencia del Aeropuerto el Dorado.

La JDM contará con una Secretaría de Apoyo (SA) a cargo del MAVDT, la cual servirá de enlace entre ésta y la instancia gestora, será la encargada de apoyar jurídica y administrativamente a la JDM, y de revisar la información que prepare la instancia gestora para discusión en la JDM.

Así mismo, contará con un Comité Técnico Asesor (CTA) como instancia de apoyo en aspectos técnicos del Macroproyecto. El CTA se encargará de elaborar los documentos y conceptos técnicos que la JDM requiera en las distintas fases del Macroproyecto, los cuales serán solicitados y presentados a través de la STA. La JDM una vez constituida definirá la conformación y funciones del CTA.

Constitución: el DNP, conjuntamente con el MAVDT y el Ministerio de Transporte, convocará a las entidades que conforman la JDM con el fin de celebrar la sesión de constitución, aprobar el mecanismo de operación y las funciones de la misma que la regirán durante el proceso de formulación, gestión, implementación y evaluación del Macroproyecto. En dicha sesión, y de común acuerdo entre las entidades participantes, se escogerá la entidad que la presida.

Funciones: la JDM aprobará los lineamientos para la formulación, gestión e implementación del Macroproyecto, y definirá los mecanismos de ejecución, financiación y evaluación que orientarán las actividades de la instancia gestora, así como la definición de los mecanismos financieros, gerenciales y de administración de recursos y activos aprobados para la ejecución, para lo cual se utilizará la figura de patrimonio autónomo. Las funciones específicas de la JDM serán definidas y adoptadas por la misma una vez esté constituida.

4.3.2. Instancia Gestora.

La instancia gestora será una entidad especializada en la gestión, promoción y coordinación de operaciones urbanas estratégicas, programas de renovación y redesarrollo urbano, con capacidad de implementar proyectos estratégicos de escala regional de acuerdo con las fases del Macroproyecto. Sobre tales parámetros se ha establecido como instancia gestora, en lo que se circunscribe al territorio del Distrito Capital, a la Empresa de Renovación Urbana (ERU) de Bogotá, la cual, según Acuerdo Distrital¹¹, actúa como empresa industrial y comercial, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente.

No obstante, la JDM evaluará y definirá, con base en las recomendaciones del estudio de la Mesa de Planificación Regional y de la Secretaría Técnica, los aspectos técnicos y jurídicos para si es del caso, solicitar a la Alcaldía Mayor de Bogotá la modificación de los estatutos de la ERU con el fin de incorporar a los Municipios del área de influencia y al Departamento para que se implemente el Macroproyecto, o en su defecto, definir la instancia gestora que represente las entidades territoriales que hacen parte del Macroproyecto para su implementación en todo el territorio.

Funciones: la entidad gestora se encargará de la implementación del Macroproyecto, de acuerdo con las funciones que le establezca la JDM. Igualmente serán funciones de la entidad gestora la constitución de un patrimonio autónomo, en caso de optarse por el instrumento de fiducia mercantil para el manejo de los aportes y activos que se destinarán al Macroproyecto, coordinar la participación de las entidades públicas y privadas que la JDM apruebe durante el desarrollo del mismo, garantizar los niveles de coordinación adecuados entre las entidades que conforman la JDM, y preparar y presentar informes de administración de los recursos y activos aportados y de la ejecución de los proyectos a la JDM a través de la SA.

Constitución del Patrimonio Autónomo: para la puesta en marcha del Macroproyecto se constituirá un Patrimonio Autónomo (PA) y se definirá una administración para el manejo de los recursos y aportes de los participantes en el Macroproyecto. Para tal fin, y previa aprobación de la JDM, la entidad gestora podrá realizar los contratos correspondientes a través de procesos de licitación pública. En el PA se podrán aportar recursos de otras entidades o fuentes para la financiación del Macroproyecto distintas a las entidades que conforman la JDM, para lo cual se constituirán convenios u otros mecanismos que respalden dicha participación¹².

¹¹ Acuerdo 33 de 1999, del Concejo de Bogotá D.C.

¹² El artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 establece: “Para la ejecución de los macroproyectos de interés social nacional las autoridades nacionales y territoriales podrán celebrar contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial participantes, podrán ser fideicomitentes. Las entidades y particulares aportantes, podrán percibir derechos de participación del fideicomiso. El Gobierno Nacional definirá las condiciones generales de tales contratos. “

4.4. Componente Financiero:

La instancia gestora definirá la estrategia de financiación de acuerdo con la estructuración financiera del Macroproyecto y la presentará a la JDM para su respectiva aprobación. En su estructuración se tendrán en cuenta los programas y proyectos identificados en los instrumentos de planificación mencionados anteriormente. Así mismo, considerará la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y financieros que establece la Ley 388 de 1997, y de esquemas alternativos de estructuración financiera que maximicen la participación del sector privado.

III. RECOMENDACIONES.

Conforme a la estrategia planteada en este documento, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, el Ministerio de Transporte y el Departamento Nacional de Planeación – DNP recomiendan al Conpes:

1. Aprobar los lineamientos del presente documento para la formulación, gestión y ejecución del Macroproyecto Urbano – Regional del Aeropuerto El Dorado.
2. Declarar de interés nacional e importancia estratégica el Macroproyecto Urbano – Regional del Aeropuerto El Dorado, de acuerdo con la estrategia institucional definida en el presente documento.
3. Solicitar al DNP, en un plazo no mayor a un mes contado a partir de la aprobación del presente documento CONPES, convocar a las entidades participantes en el Macroproyecto para conformar la Junta Directiva del Macroproyecto (JDM).
4. Solicitar al MAVDT, al Ministerio de Transporte y al DNP:
 - Asesorar a la instancia gestora en la implementación del Macroproyecto, principalmente en el cumplimiento de los objetivos y principios del ordenamiento territorial, y la utilización efectiva de los instrumentos de gestión del suelo y financiación determinados por la Ley 388 de 1997 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

- Apoyar a la instancia gestora en la etapa de ejecución del Macroproyecto, y en los procesos de concertación con las administraciones municipales que formen parte del área de influencia del Macroproyecto, con el fin de garantizar la articulación de acciones e inversiones.
- Acompañar y asesorar a la instancia gestora en la identificación y formulación de proyectos de desarrollo inmobiliario, espacio público y renovación urbana asociados con el Macroproyecto.
- Acompañar y asesorar a la instancia gestora en la estructuración financiera del Macroproyecto, en la identificación de fuentes de financiación y el establecimiento de esquemas alternativos que maximicen la participación del sector privado.
- Identificar, en los asuntos de su competencia, los recursos necesarios para la formulación y ejecución del Macroproyecto.

5. Solicitar a la Alcaldía Mayor de Bogotá:

- Delegar en la Empresa de Renovación Urbana (ERU) la función de entidad gestora en los términos establecidos en el presente documento.
- Realizar, si lo determina la Junta Directiva del Macroproyecto con el voto favorable del Alcalde Mayor de Bogotá o su delegado, las modificaciones a los estatutos de la ERU con el fin de que puedan hacer parte de la misma los municipios del área de influencia, el Departamento de Cundinamarca y la Nación.
- Delegar a la Secretaría de Planeación Distrital la participación en la coordinación de la formulación del macroproyecto
- Fortalecer técnica y financieramente a la ERU.
- Garantizar, en los asuntos de su competencia, los recursos necesarios para la formulación y ejecución del Macroproyecto.
- Garantizar, a través de la Secretaría Distrital de Planeación, la integralidad, coherencia, agilidad y armonización entre los instrumentos de planeación y gestión del suelo que coinciden con el área del Macroproyecto, especialmente con el Plan Zonal de la Operación Aeropuerto y con las fichas normativas de las UPZ.

6. Solicitar a la Gobernación de Cundinamarca:

- Apoyar a la instancia gestora en la implementación del Macroproyecto.

- Garantizar la integralidad y coherencia del Macroproyecto con las políticas departamentales y regionales establecidas por el Plan Departamental de Desarrollo, y por los estudios adelantados en los procesos de integración regional como la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y el Consejo Regional de Competitividad.
- Crear, con el apoyo del DNP, una instancia para la articulación y coordinación de los municipios del área de influencia entorno a las acciones que se deriven del Macroproyecto.
- Delegar a la Secretaría de Planeación de Cundinamarca la participación en la coordinación de la formulación del Macroproyecto
- Solicitar a los municipios del área de influencia directa incorporar los ajustes necesarios en los Planes de Ordenamiento Territorial – POT con el fin de viabilizar el modelo de desarrollo urbano-regional definido en el Macroproyecto.
- Validar con los municipios del área de influencia directa los esquemas de gestión del suelo a desarrollar con el fin de regular la dinámica del mercado inmobiliario, y promulgar las normas necesarias para definir zonas de reserva y áreas para el desarrollo planificado de infraestructuras de transporte, actividades de logística y complementarias a la operación aeroportuaria.

7. Solicitar al DNP, al MAVDT, al Ministerio de Transporte, a la Alcaldía de Bogotá y a la Gobernación de Cundinamarca, formular el Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto el Dorado, conforme a los lineamientos definidos en el presente documento y en articulación con la Comisión Interinstitucional establecida por el Decreto 3466 de 2007, y presentarlo al CONPES.