

Bogotá D.C., 08 de febrero de 2021.

Honorable Concejal  
**NELSON CUBIDES SALAZAR**  
Concejo de Bogotá D.C.  
Calle 36 # 28 A - 41  
Ciudad.

**Referencia:** *Posición gremial de Camacol B&C al Proyecto de Acuerdo 057 “Por medio del cual se promueve la actualización del estudio técnico para la regulación de la circulación de vehículos de transporte de carga, la renovación de la flota de transporte de carga y se dictan otras disposiciones”.*

Honorable Concejal, reciba un cordial saludo:

La Cámara Regional de la Construcción de Bogotá D.C. y Cundinamarca (en adelante **Camacol B&C**), en el marco de su actividad gremial, seguimiento normativo y acercamiento con las instituciones del distrito Capital, detectó que usted fue elegido ponente del proyecto de acuerdo que busca promover la actualización del estudio técnico para la regulación de la circulación de vehículos de transporte de carga y la renovación de la flota de transporte de carga en la ciudad.

Camacol B&C celebra el esfuerzo del cabildo en tratar de buscar y expedir una norma encaminada a la protección del derecho fundamental al ambiente sano, de conformidad con el artículo 79 de la Carta Política y la legislación vigente (nacional y distrital) sobre normas de planificación urbana sostenible. No obstante, consideramos que la normativa puede regular mejor algunos aspectos de la movilidad en Bogotá, partiendo de la base que como el proyecto lo establece es necesario un diagnóstico que, de manera objetivo, demuestre el comportamiento de los diferentes sectores para buscar cumplir con el espíritu del proyecto que sin duda pretende, por un lado, evitar la congestión buscando a su vez menos emisiones de gases de carbono y por el otro lado, la reactivación de los sectores económicos.

En nuestro criterio, la expedición de la norma debe ir articulada con las acciones que actualmente está realizando la Secretaría Distrital de Movilidad con la implementación de un proyecto piloto de la mano del sector privado, la academia y sector público que permitirán antes de establecer un marco normativo para los diferentes sectores, diagnosticar y recopilar información certera y objetiva que permita tomar decisiones que no generen mayores retrocesos en la reactivación económica sino por el contrario, se articulen con las diferentes directrices que ha tomado la Alcaldía Mayor (Plan Marshall) para frenar los efectos financieros negativos de todos los sectores, enfrentando la crisis y salvaguardando la empleabilidad que se ha presentado por la situación epidemiológica causada por el Covid 19.

## **SÍNTESIS DEL CONCEPTO**

En nuestro concepto, la medida consagrada en el proyecto de acuerdo no guarda relación con la propuesta normativa que ha venido trabajando la administración distrital, en cabeza de la Secretaría Distrital de Movilidad, para realizar un piloto en la ciudad que pueda medir los tiempos del transporte de carga y su impacto medio ambiental, en un polígono específico de la ciudad.

A partir de la iniciativa de la Unidad de Coordinación Público - Privada para el Mejoramiento de la Logística de Bogotá Región (UCPPL), creada mediante convenio interadministrativo número 291-2014 y conformada por Invest In Bogotá, la Secretaría Distrital de Movilidad, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca; con el objetivo de identificar y evaluar los impactos que tendría para las empresas y para la ciudad de Bogotá, la puesta en marcha de actividades de cargue y descargue nocturno, se contrató en el año 2015 al Grupo de Investigación SEPRO (Sociedad, Economía y Productividad) de la Universidad Nacional de Colombia para que efectuara un piloto de cargue y descargue nocturno, en el cual participaron un total de 17 empresas. El cual arrojó resultados favorables en cuanto a reducción de 50.21% en tiempos de viaje, ahorros de CO2 hasta por 42% y el aumento en los tiempos de recorrido hasta en 114% entre otros indicadores.

La exposición de motivos de la norma objeto de análisis señala que: **(i)** la elevada edad del parque automotor de transporte de carga por carretera en el país es en la actualidad una de las principales barreras para lograr mayor eficiencia en términos de costos, tiempos, calidad, confiabilidad, trazabilidad y sincronización en la cadena logística; **(ii)** el inventario de emisiones de Bogotá, el 42% de las emisiones de Material Particulado proveniente de fuentes móviles son causadas por el transporte de carga; y **(iii)** la caracterización de las emisiones en Bogotá pone a las fuentes móviles como la responsable de tres cuartas partes de la contaminación del aire de la ciudad.

Sin embargo, diversos actores económicos han evidenciado con preocupación que cada vez que se actualiza la política de Cargue y Descargue en Bogotá, restringiendo los horarios de movilidad de la flota se desconoce que los diferentes sectores, en nuestro caso, el sector de la construcción es una actividad de las más reguladas y vigiladas por las autoridades nacionales y distritales. Esto quiere decir que su cadena de valor requiere que cada eslabón se encuentre debidamente articulado para que los índices de empleabilidad y competitividad arrojen resultados que mejoren las condiciones de vida de todos los habitantes.

De otro parte, ni la exposición de motivos del proyecto ni el articulado menciona las cifras que ha venido recopilado la Cámara de Comercio de Bogotá, sobre las emisiones de gases que realizan los vehículos articulados de transporte públicos, los SITP provisionales, los particulares y las motocicletas son las que concentran el 75,7% de viajes por hora en los principales corredores viales. Así pues, el estudio en único aspecto de la movilidad distrital desconocería otros cuellos de botella existentes.

La prioridad de Bogotá debe ser la tendencia en la generación de empleos y robustecimiento en el sector constructor ha venido mostrando una recuperación moderada. Esta se seguirá consolidando gracias al buen comportamiento de los indicadores líderes de la construcción durante los últimos meses y las políticas de vivienda para la reactivación del sector.

### **1. Proyecto Piloto del Distrito para la elaboración de una política pública de Cargue y Descargue.**

Recientemente la Secretaría Distrital de Movilidad ha estado teniendo mesas de trabajo con diferentes sectores económicos, entre ellos **Camacol B&C** y **Procemco**, para desarrollar un proyecto piloto que permita implementar una política de Cargue y Descargue que atienda las necesidades y características del transporte logístico para cada sector y, en el mismo sentido, medir el impacto de movilidad y ambiental que tiene este en la capital.

El objetivo que se ha venido dialogando con los sectores es que para junio de 2021 se presenten, por un lado, los indicadores clave de las actividades de cargue, descargue y transporte de concreto, acero, cerámica y ladrillo en obras de construcción de edificaciones de zonas determinadas en un polígono localizado dentro de la ciudad de Bogotá D.C. Por otro lado, permitirá el conocimiento y el levantamiento de indicadores en tiempo de cada una de las actividades involucradas en cada una de las fases constructivas de un proyecto inmobiliario, logrando de esta manera la comprensión inequívoca de un sector que maneja particularidades como actividades en altura, actividades de alto riesgo, materiales perecederos y no perecederos, factores externos climáticos, restricciones de ruido y factores de iluminación que sin duda permiten que las decisiones que se adopten en materia de carga y descargue en la ciudad comprenda de manera integral su viabilidad entendiendo las particularidades propias de cada actividad y cada sector como el que actualmente represento.

Bajo este contexto, la Secretaría de Movilidad establecerá franjas horarias de cargue y descargue de mercancías a transportadores, generadores y receptores dentro de un polígono establecido para mejorar la eficiencia de las actividades logísticas en la ciudad de Bogotá D.C. Piloto que generará un estudio de fondo y vinculante en la formulación de una política pública de transporte logístico en la ciudad en concordancia y articulado con la actividad económica de los diferentes sectores.

Es por esta razón, que notamos que no se tiene detectado este piloto que viene trabajando la secretaría el cual contribuirá con conclusiones importantes al momento de realizar la formulación de una política de movilidad de Cargue que involucre a los sectores económicos, la academia y sea vinculante para todos.

## **2. Panorama regulatorio actual del sector de la construcción.**

Este sector se localiza entre aquellos que suelen ser más regulados por las autoridades, debido a la actividad de riesgo que se realiza durante su ejecución. Por lo cual, el análisis de cargue y descargue debe tener una visión integral del marco normativo transversal a toda actividad empresarial, así como contemplar una concordancia entre normas nacionales, departamentales y distritales, ya que no podría haber contradicción entre las regulaciones dispuestas en el Código Nacional de Policía, en las normas ambientales, y en la de seguridad laboral, entre otras.

A manera de ejemplo, presentamos algunas de las normas que hoy nos rigen y se deben tener en cuenta:

- a) **Limitaciones en ruido y acústica.** En el caso de las regulaciones de ruido vemos restricciones para el sector consagradas en el Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016 Arts. 33 y ss.) y que prohíben las actividades de ruido en zonas residenciales posterior a las **6:00 p.m.** Es así, como encontramos como la ley de manera directa limita la realización de actividades de obra en horarios posteriores a las 6:00 p.m. que puedan perturbar la tranquilidad y la sana convivencia de las personas.
- b) **Limitaciones en el uso de luz para la ejecución de obras.** Otra limitante que se debe analizar es la luminosidad que requieren las obras, hacemos referencia a la cantidad de visibilidad y de luz que se requieren para que los trabajadores -normas de seguridad laboral- puedan ejecutar las actividades en el proyecto. Respecto a este factor, reiteramos que, al ser una actividad de alto riesgo e índice de accidentalidad no se encuentra permitido realizar actividades de obra en horarios nocturnos, y de permitirse se requeriría el funcionamiento de maquinaria que ilumine la obra.

- c) **Trámites asociados a la cadena de urbanismo y construcción.** A pesar que la Administración Distrital ha realizado esfuerzos importantes al expedir un marco normativo en temas de simplificación, racionalización, automatización y virtualización a partir del Decreto Distrital 058 del 2018, la implementación del mismo conlleva un periodo de mediano y largo plazo en tomar acciones presupuestales y actividades para transformar los procesos físicos y materiales realizando una articulación integral entre las mismas entidades y generando interoperabilidad que ayuden en una interlocución que redunde en la gestión de información para dar respuesta a las solicitudes de los ciudadanos de una manera digital y automatizada.

Así las cosas, no es claro cómo el proyecto de acuerdo debe armonizarse con las normas vigentes para el sector y lograr una simplificación normativa para contrarrestar los efectos de la sobreproducción de normas que afecta la estabilidad, claridad, coherencia del ordenamiento jurídico, al igual que el principio de seguridad jurídica, en el contexto de la actividad de las autoridades y la protección de los ciudadanos en su confianza en la administración.

En el caso que nos ocupa, es importante referir que se ha señalado que la existencia de cantidades exorbitantes de regulaciones y normativas ponen freno e incrementa los costos de inversión, lesionando el crecimiento económico y el emprendimiento, por lo que los esfuerzos de simplificación normativa resultan de suma importancia para la Ciudad en esta situación económica por la cual estamos atravesando y como lo mencionamos anteriormente se han realizado esfuerzos importantes desde el sector.

### **3. Características de los materiales de construcción.**

Los estudios como los que soportaron la expedición del Decreto Distrital 845 de 2019, que se construyó gracias al Contrato de consultoría 2018-1654, celebrado entre la Secretaría Distrital de Movilidad y firma EPYPSA para la elaboración de un estudio técnico para *“Realizar una Evaluación y proponer una regulación de la circulación de vehículos de transporte de carga en Bogotá D.C.”*, desconoció en su momento las características intrínsecas de los materiales de construcción. Dentro de estos se pueden encontrar tres grupos, los cuales se clasifican de la siguiente manera: (i) Según la carga que transportan (de emergencia, valores, alimentos perecederos, animales vivos, flores, gases medicinales y operativos de servicios públicos); (ii) Las obras públicas en desarrollo (transporte de materiales y maquinaria que se encuentren en servicio, siempre y cuando la obra asociada a la actividad cuente con Plan de Manejo de Tránsito) y; (iii) Vehículos eléctricos y de cero emisiones de conformidad con la Ley 1964 de 2019.

Con relación a la clasificación de los vehículos según la carga que transportan, en dicha ocasión la regulación no tuvo en cuenta que, al inicio de las actividades en obra, se debe analizar además de los factores de movilidad, la *particularidad del concreto*; además del acero, el PVC, el hierro y las varillas, pues precisamente estos son un material que la gran mayoría de obras requiere al inicio del día.

Con respecto al concreto, este material tiene una condición altamente perecedera, y la modificación de horario implicará al menos 30 minutos adicionales en la cadena logística desde el momento de su elaboración hasta su aplicación en terreno que, aunque puede parecer poco tiempo, son críticos para conservar las propiedades de colocación del producto en la obra.

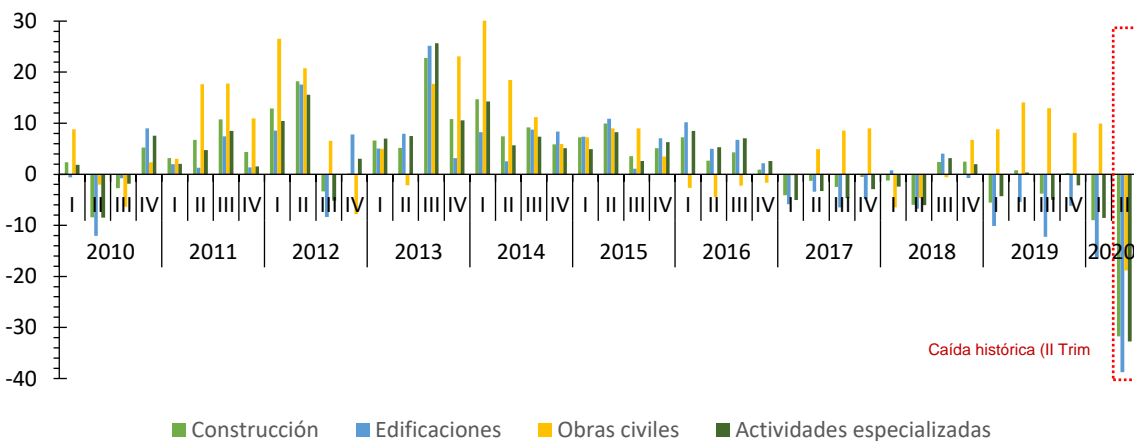
Es menester recordar que el concreto debe cumplir con unos estándares de calidad mínimos, establecidos en la NSR-10<sup>1</sup> (Ley 400 de 1998) que invoca la reglamentación NTC-3318; si estos no se cumplen estaría en riesgo la seguridad de la estructura construida y de las personas que la utilizarán posteriormente. De mantenerse el decreto en la forma como está, podrían ocurrir una de las siguientes dos situaciones: **(i)** se aumentarían las pérdidas de producto por condiciones de calidad o; **(ii)** se impactaría la productividad de las obras pues éstas terminarían recibiendo concreto solo después de pasada la restricción, perdiendo hasta una hora y 30 minutos (1:30 h) de jornada no recuperable. Estos impactos si pueden ser muy significativos en la cadena logística de construcción en término de costos de operación, nivel de servicio y tiempos de entrega.

Como sucede en la mayoría de las ciudades principales que tienen restricciones de movilidad por diferentes motivos, la entrega de materiales de construcción generalmente tiene condiciones especiales relacionadas con su naturaleza (carga perecedera, indivisible y fundamental para el avance de las obras) Por tal razón, consideramos que a esta propuesta, se agregue como excepción el concreto habida cuenta que es un material de construcción imprescindible y que está sujeto a unos estándares de calidad que aseguran la estabilidad de la obra.

#### 4. Impacto económico de la construcción durante la emergencia sanitaria y sus cifras.

Creemos que la medida enfocada a volver más restrictivos los horarios del transporte de Carga y Descarga pasa por alto los frágiles indicadores económicos que arroja el sector y no guarda ningún grado de conformidad con los planes de reactivación propuestos por el Gobierno Nacional y la propia alcaldía. Así lo evidencian las cifras publicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (gráfico 1), donde se observa que el desplome de la construcción no solo es el mayor entre todos los sectores afectados, sino que constituye el dato más bajo registrado en el histórico de la serie.

**Gráfico 1. Histórico Producto Interno Bruto Nacional – Sector construcción**



**Fuente:** Departamento de Estudios Económicos e Información Camacol B&C, con base en el Dane

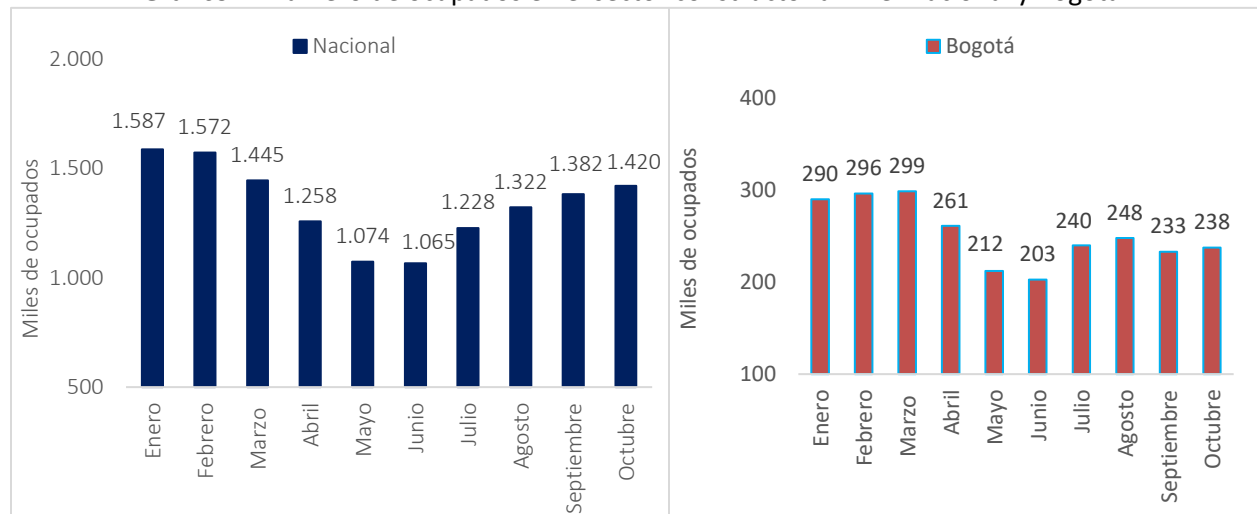
De acuerdo con las cifras de empleo del Dane, en Bogotá la reactivación de los sectores económicos ha mostrado resultados positivos en cuanto a la reducción de la tasa de desempleo, la cual venía creciendo

<sup>1</sup> Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente. Título A – Requisitos generales de Diseño de Construcción.

como consecuencia de la crisis sanitaria. De esta manera, **en el trimestre móvil a octubre de 2020 se registra una cifra de recuperación desde el confinamiento obligatorio a finales de marzo de 2020.**

De estas, el sector constructor aportó un **6,4 %** de los empleos totales de la capital (**238 mil**). En relación con el desempleo, en el trimestre móvil a octubre de 2020 se redujo el número de desocupados en Bogotá. Así las cosas, la capital tiene alrededor de 873 mil desempleados, 112 mil menos que el número registrado un mes atrás. Esta reducción se traduce en una tasa de desempleo que se ubica por debajo del 20 % registrado en los meses anteriores (19,1 %).

**Gráfico 2.** Número de ocupados en el sector constructor a Nivel Nacional y Bogotá.



**Fuente:** Coordinada Urbana ® Camacol B&C (2020)

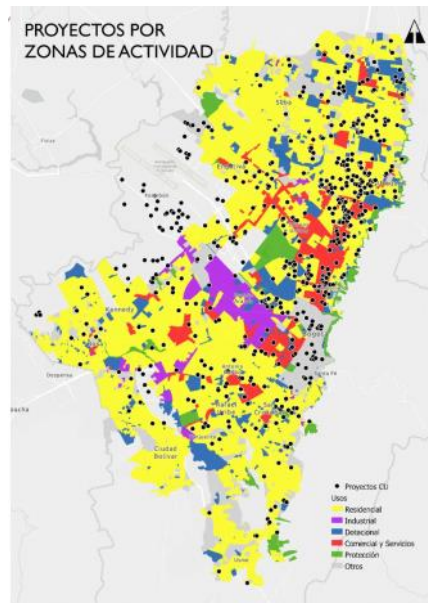
Es así como el sector constructor, dado los encadenamientos con otros 34 subsectores, jalona la economía no solo a nivel distrital sino a nivel nacional. Por esta razón, y en concordancia con la política pública adoptada mediante Plan Marshall (Acuerdos Distritales 780 y 781 de 2020), se busca reactivar de manera importante con políticas anticíclicas que contribuyen a la generación de empleo y a la economía del País.

En el mismo sentido hay que tener presente que según el DANE, la actividad económica de la construcción a nivel nacional en el segundo trimestre de este año decreció un 31.7 %, siendo uno de los sectores que más incidió negativamente en la dinámica del valor agregado del periodo (-15.7 %).

Frente a esta circunstancia, en Bogotá la tendencia en la generación de empleos y robustecimiento en el sector constructor ha venido mostrando una recuperación moderada. Esta se consolidará gracias al buen comportamiento de los indicadores líderes de la construcción durante los últimos meses y las políticas de vivienda para la reactivación del sector. De esta manera, cualquier limitación o restricción adicional, en las actividades de la cadena de valor desacelera notablemente el lento crecimiento económico que se ha expuesto.

## 5. Impacto que tendría una nueva política pública en la ejecución de obras de construcción de Bogotá.

Actualmente en la ciudad se encuentran más de 570 obras activas, de las cuales el 52.4 % están en zona residencial y el 47,6 % en zona no residencial.



**Fuente:** Coordinada Urbana® (Camacol B&C, 2020)

En relación con el cargue y descargue del sector de la construcción en zonas residenciales, se propone no tener una restricción horaria distinta a la prevista en el decreto 840 de 2019.

Según el diagnóstico del sector constructor dada la medida adoptada para dar continuidad a la reactivación económica y social en Bogotá mediante el Decreto Distrital 207 de 2020, la restricción en disminución de horas para el sector creada como respuesta para atender las recomendaciones de los epidemiólogos ha conllevado impactos en temas de movilidad y en temas ambientales perjudiciales para la ciudad. Camacol B&C identificó los impactos reportados por sus afiliados -datos objetivos- de los cuales se puede concluir que se ha presentado un:

- Incremento en el **8%** de los viajes de los transportes de carga de materiales, los cuales retornan a la planta por insuficiencia en tiempo para distribuir la totalidad de la carga.
- Disminución de la velocidad de ejecución de las obras. Existen proyectos con hasta 150 días de retraso con respecto a la programación original.
- Se modifica el cronograma de obra al afectarse la ejecución normal de las actividades asociadas a esta.

De la misma forma, al realizarse más viajes con los materiales para entrega se genera un mayor impacto ambiental derivado de mayores emisiones ambientales y no habiendo una disminución en materia de contaminación.

## **6. Propuesta del gremio para el proyecto de resolución.**

Las políticas públicas que involucran la movilidad de los ciudadanos deben sustentarse en los procesos comprobados que involucren a todos los actores sociales y económicos dentro de un territorio. En tal virtud, la construcción propone los siguientes puntos para que la ciudad pueda continuar su crecimiento, productividad y competitividad:

- a) **Articular el proyecto de acuerdo con el piloto de Cargue y Descargue que adelantará la Secretaría Distrital de Movilidad.**
- b) **Punto de referencia para el inicio del estudio.** La logística empresarial requiere la comprensión y el entendimiento de cada uno de los sectores para no generar medidas que vayan en menoscabo de la actividad económica para no generar traumatismo en el abastecimiento de productos para la ciudadanía y lograr acuerdos necesarios entre transportadores y receptores.
- c) **Medidas en materia ambiental.** Con el fin de cumplir el objetivo en materia ambiental que se menciona en la parte motiva del proyecto, es necesario que las medidas que se pretenden implementar si logren materializar la disminución de las emisiones de material Particulado proveniente de fuentes móviles causadas por el transporte de carga.

En el caso del sector constructor, lo que se ha evidenciado es que la restricción y limitación de los horarios causados por el efecto Covid ha generado el efecto contrario, ya que la flota de carga en muchos casos está realizando más viajes de los establecidos en horario normal para cumplir con los requerimientos de la obra, generando de esta manera más congestión y más emisión de gases.

- d) **Monitoreo a las condiciones de abastecimiento de mercancías.** Se propone la realización de mesas de trabajo con participación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, la Secretaría Distrital de Gobierno, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, el Departamento Administrativo del Espacio Público, el Instituto de Desarrollo Urbano, la Secretaría Distrital del Hábitat, y del sector privado interesado, a fin de identificar y/o validar los inconvenientes manifestados por el sector privado, establecer estrategias de mitigación de impactos económicos y de movilidad, realizar monitoreo a las condiciones de abastecimiento de mercancías identificando los inconvenientes manifestados por el sector privado y estableciendo estrategias de mitigación de impactos económicos y de movilidad.

Esperamos se puedan tener en cuenta nuestras consideraciones y quedamos atentos a cualquier reunión o discusión sobre el particular.

Cordialmente,



**ALEJANDRO CALLEJAS ARISTIZÁBAL**

Gerente