

PRONUNCIAMIENTO DE INCONVENIENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2018 CÁMARA

“Por medio de la cual se adiciona la Ley 336 de 1996 y se dictan disposiciones para la regulación del incremento tarifario de los sistemas de transporte masivo”.



INTRODUCCIÓN

La Asociación Latinoamericana de Sistemas Integrados para la Movilidad Urbana Sustentable –SIMUS– es una asociación internacional de carácter gremial sin ánimo de lucro, creada en Curitiba (Brasil) en abril de 2010, presente hoy en 35 ciudades de la región, conformada por los tomadores de decisiones del sector público del más alto nivel de las Ciudades, Áreas Metropolitanas, Estados, Secretarías de Movilidad y Entes Gestores Públicos de Sistemas Integrados de Transporte de 13 países de América Latina. Hacen parte como asociados adherentes el sector privado, representado por más de 30 empresas de la industria global y líderes operadores; así como organizaciones de cooperación internacional, fundaciones y Corporaciones en calidad de Asociado Colaborador.

Como apoyo técnico para ofrecer a los miembros de la Red, contamos con un grupo de Expertos Consejeros de talla mundial de diferentes áreas interdisciplinarias relacionadas con movilidad, desarrollo urbano, salud pública, finanzas, derecho, ciencias políticas, tecnología, sociología, entre otras disciplinas, a través de los cuales prestamos el apoyo técnico y de formación en Movilidad Urbana.

A través de nuestra plataforma regional trabajamos de manera conjunta, articulada y sistémica, para impulsar las mejores prácticas internacionales en movilidad y desarrollo urbano sustentable mediante la metodología de benchmarking en la perspectiva de impulsar soluciones de movilidad sustentables, integrales y de alta calidad puerta a puerta para todas las personas, asumiendo el reto de definir nuevos estándares para la efectiva transformación y modernización del transporte público que privilegie la estructuración de ciudades resilientes con salud, calidad de vida y competitividad.

MOVILIDAD URBANA SUSTENTABLE

La línea de iniciativas en políticas públicas la implementamos a través de los Capítulos Nacionales y Regionales de SIMUS (México, Colombia, Brasil y Bolivia), que permiten el intercambio de conocimientos, la gestión de iniciativas y proyectos que dinamicen el sector. Para esto, SIMUS orienta su quehacer a través de las premisas contenidas en la "Declaración de Lima: Libro Blanco de la Movilidad Urbana Sustentable de América Latina", documento guía para adoptar políticas públicas en Movilidad Urbana Sustentable, suscrito por 25 alcaldes de las principales ciudades de América Latina representando a más de 500 millones de ciudadanos que suman más del 26% de la población urbana del continente, reunidos en la Primera Cumbre de Ciudades Líderes en Movilidad realizada en Lima, Perú el 8 de agosto de 2014. Dicha declaración establece un compromiso de cooperación y acción conjunta permanente entre las ciudades latinoamericanas para alcanzar una movilidad urbana de alta calidad para todos, que sea reconocida como derecho social fundamental de las poblaciones que representan, similar a la educación y la salud, orientando el desarrollo de marcos constitucionales, legales, institucionales y políticas públicas de estado debidamente integrados, que atiendan satisfactoriamente las aspiraciones de las personas a una vida feliz, saludable, segura y exitosa en ciudades competitivas. Fija los 10 determinantes para construir Políticas Públicas en Movilidad Urbana Sustentable.

El Capítulo SIMUS Colombia viene funcionando desde el año 2012 con los siete sistemas masivos del país: Transmilenio, Transmetro, Metrocali, Megabús, Metroplus, Transcaribe, Metrolinea y, recientemente con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y, para el presente pronunciamiento, participa el Metro de Medellín. Su objetivo, es trabajar de manera conjunta y unificada para prestar apoyo técnico y transferencia de conocimientos y buenas prácticas, no solo a nivel nacional sino regional, promoviendo iniciativas de política pública que posibiliten el progreso del sector y mejoren la gestión y operación de los sistemas.

En este sentido, nos permitimos manifestar nuestra postura de inconveniencia del Proyecto de Ley No. 114 de 2018, la cual analizamos desde el punto de vista técnico, jurídico y financiero. Al mismo tiempo que, con miras a buscar alternativas que realmente generen una sostenibilidad financiera a los Sistemas de Transporte Masivo en Colombia que ofrezcan un servicio de alta calidad para todos en condiciones de accesibilidad, cobertura y seguridad; presentamos a consideración de los Honorables representantes y senadores del Congreso de la República de Colombia, la propuesta de Política Pública de Financiamiento de la Movilidad Urbana Sustentable -POMUS-, en procura de contribuir en este nuevo enfoque de arquitectura legal que se requiere avanzar de manera imperiosa y no se logra con el recién aprobado Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2020. Esta propuesta, aborda la necesidad de adoptar una Política Pública de Estado que fije los mecanismos de financiamiento y disposición de partidas presupuestarias, con la adopción de mecanismos para su adecuada protección, seguridad y goce efectivo del derecho a la Movilidad de las personas, bajo el liderazgo del Estado como promotor y gestor directo de la Política Pública en Movilidad Urbana Sustentable, en un esquema en que TODOS ponen TODOS ganan.

ANÁLISIS TÉCNICO Y JURÍDICO

Propuesta de articulado de la iniciativa.

Incluir un párrafo al artículo 30 de la Ley 336 de 1996 el cual quedaría así:

***“Artículo 30: De conformidad con lo dispuesto en el Artículo anterior, las autoridades competentes, según sea el caso, elaboraran los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Prácticas Internacionales sobre el régimen tarifario para un modo de transporte en particular.*”**

Parágrafo: Los incrementos en la tarifa establecida para sistemas de transporte masivo podrán realizarse una vez al año y no deberá exceder la variación anual del Índice de Precios al Consumidor de la última anualidad, el incremento del Salario Mínimo Legal, o el incremento del subsidio de transporte del año vigente, de acuerdo con la condición que sea mas favorable al momento de hacer el ajuste."

Se pretende incluir al artículo mencionado, que el incremento máximo de las tarifas al usuario de los SITM sea el mínimo entre exceder la variación anual del Índice de Precios al Consumidor de la última anualidad, el incremento del Salario Mínimo Legal, o el incremento del subsidio de transporte del año vigente.

Esto significa, desligar los incrementos de las tarifas de transporte publico de los SITM del incremento en los costos, al poner un tope sobre el mínimo de los índices que afectan la canasta de costos de las tarifas que, de mantener los niveles de demanda constantes, se estaría generando un crecimiento sistemático en el diferencial entre tarifa técnica y tarifa usuario, poniendo una mayor presión fiscal a los municipios que a hoy ya tienen dificultades para cubrir los diferenciales tarifarios. Las consecuencias de ésta propuesta, generarían una alta probabilidad que año tras año el incremento en costos sea superior al incremento en ingresos, agravando el hecho de no tener en cuenta la fuente de energía con que funciona la flota de buses de los SITM (ACPM, GNV o Eléctrica), el resultado dependerá del peso de esta y si está por encima o debajo del menor de los índices.

Con la iniciativa se estarían desconociendo los principios de accesibilidad, sostenibilidad financiera y seguridad del servicio de transporte público de pasajeros, consagrados en el artículo 3° de la Ley 105 de 1993 y los cuales deben ser límites a la posibilidad de configuración normativa que tiene el legislador, veamos:

El párrafo que se propone incluir en el artículo 30 de la Ley 336 de 1996, generaría un conflicto jurídico con el artículo 29 que lo precede. Esto, ya que dicho artículo 29, le asigna la competencia al Ministerio de Transporte para fijar los criterios generales para la fijación de tarifas en cada uno de los modos de transporte. Es claro que el transporte masivo tipo bus, es uno de estos.

“ARTÍCULO 29. En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los Modos de transporte.”

En concordancia con este artículo, el artículo 30 que se pretende modificar, estipulo que:

“Artículo 30: De conformidad con lo dispuesto en el Artículo anterior, las autoridades competentes, según sea el caso, elaboraran los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Practicas Internacionales sobre el régimen tarifario para un modo de transporte en particular.”

Este artículo deja en “las autoridades competentes” la responsabilidad de realizar los estudios de costos, pues entendía que era peligroso realizarlo desde la rama legislativa por la diferencia que dichos costos pueden tener en los diferentes modos de transporte, y en las diferentes ciudades. Es decir, dejó para que se realizara a través de actos administrativos propios de la rama ejecutiva. Actos que tienen ya como límite los principios del servicio de transporte público, a la hora de determinar las tarifas a los usuarios.

En cumplimiento de lo ordenando en los Artículos mencionados, se expidió el Decreto Nacional 2660 de diciembre 29 de 1998 "Por el cual se establecen los criterios para la fijación de las tarifas del servicio de transporte público municipal, distrital y/o mixto" el cual señala que, los incrementos de tarifas, deben corresponder a estudios técnicos elaborados por cada clase de vehículo y nivel de servicio a través de una estructura de costos en la que se reflejen por separado los costos fijos, los costos variables y los costos de capital, y en su artículo 3º define que el Ministerio de Transporte mediante Resolución, establecerá la metodología para la elaboración de los estudios de costos para el transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto.

El Decreto 1079 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte" consagró en su artículo 2.2.1.1.2.1 que son autoridades de transporte competentes en la jurisdicción Distrital y Municipal, los alcaldes municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución.

Por otro lado, la Ley 105 de 1993 en su artículo 6 y retomado por el artículo 2.2.1.1.12.1 el Decreto 1079 de 2015 mencionado, ya establece otro precepto general que deben tener en cuenta las autoridades para la fijación de tarifas del servicio público de transporte, pues expone que:

"(...) Para la fijación de tarifas calcularán los costos del transporte metropolitano y/o urbano incluyendo el rubro de "recuperación de capital", de acuerdo con los parámetros que establezca el Ministerio de Transporte."

De tal suerte que los criterios descritos en las normas anteriores, no permiten la arbitrariedad en la fijación de las tarifas al usuario en los Sistemas de Transporte Masivo.

Del paso de la Autosostenibilidad a sostenibilidad financiera de los Sistemas de Transporte Masivo.

Adicionalmente, en el caso de Bogotá D.C. es necesario mencionar que la Constitución Política reconoce la autonomía administrativa de la ciudad en su calidad de distrito capital:

ARTICULO 322: Inciso 1o. modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2000. El nuevo texto es el siguiente: Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

De conformidad con la disposición constitucional citada, el artículo 1 del Decreto 1421 de 1993 "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá" establece:

"ARTICULO 1o. SANTAFE DE BOGOTA, DISTRITO CAPITAL. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, la ciudad de Santafé de Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley."

A su vez, el artículo 38 del Decreto 1421 de 1993 establece dentro de las funciones del Alcalde:

"ARTICULO 38. ATRIBUCIONES. Son atribuciones del alcalde mayor:

- 1. Hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno Nacional y los acuerdos del Concejo.**
- 2. Conservar el orden público en el Distrito y tomar las medidas necesarias para su restablecimiento cuando fuere turbado, todo de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba del Presidente de la República.**
- 3. Dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a cargo del Distrito.**
- 4. Ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos. (...)"**

Así mismo, el artículo 39 del Decreto 1421 de 1993 establece:

"ARTICULO 39. ACCIÓN ADMINISTRATIVA, HONESTA Y EFICIENTE. El alcalde mayor dictará las normas reglamentarias que garanticen la vigencia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, descentralización, delegación y desconcentración en el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Distrito."

En este sentido, teniendo en cuenta que mediante Decreto 1079 de 2015 se delegó en los alcaldes distritales la calidad de autoridad de transporte y que, en virtud de la Constitución, el Distrito Capital y por ende el Alcalde Mayor gozan de autonomía administrativa, entonces no es viable limitar dicha autonomía de la forma propuesta. Esto, pues, tal y como se explica a continuación, el legislador estaría poniendo límites que no se ajustan a la Constitución.

En relación con la autonomía de los entes territoriales y la facultad del legislador para limitarla, la Corte Constitucional ha dicho:

"Ahora bien, la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, está limitada por los términos de la Constitución y la ley (Cfr. art. 287 superior). Es importante aclarar que la ley puede limitar la autonomía territorial, pero nunca alterar su núcleo esencial. La Ley está autorizada por la misma Constitución para señalar los límites de la autonomía territorial, de suerte que la Carta prevé la función delimitante del legislador, y en este orden de ideas el art. 15 de la Ley 29 de 1973 está conforme a derecho. "

Se entiende que el legislador tiene la facultad de limitar la autonomía de los entes territoriales. Esto, siempre que no se vulnere el núcleo esencial (protegido por la Constitución) de este derecho. Ahora, por núcleo esencial de la autonomía administrativa la Corte Constitucional ha entendido:

“El contenido esencial de la autonomía se liga así a la “gestión de los propios intereses”, y por ello ha sido entendido como el derecho a participar a través de órganos propios, en la administración y el gobierno de los asuntos de interés local. Al conferirse a las localidades la gestión de su propios asuntos se está reservando al poder central las cuestiones que atañen con un interés nacional, por lo cual, en aras de salvaguardar este último y de proteger el principio unitario, le compete al legislador la regulación de las condiciones básicas de la autonomía local. Sin embargo, el reconocimiento de la diversidad hecho a través de la consagración del principio de autonomía, lleva necesariamente al respeto del núcleo esencial de ésta, pues no puede darse un tratamiento idéntico, a través de regulaciones generales, unificadas y homogéneas, a localidades y territorios indígneas con características muy distintas y con derecho de participar a través de sus propios órganos en la administración de sus propios asuntos.”

Se concluye entonces que al regular de manera igual los topes para la fijación de la tarifa, el legislador olvida que la fijación de las tarifas en cabeza del Alcalde Mayor es un típico acto de autonomía. En este sentido, aplicar una regulación igual (vía la modificación del artículo 30 de la Ley 336 de 1996) a asuntos tan disímiles como la operación de los sistemas de transporte de cada ciudad, se está limitando la facultad que tienen las entidades territoriales (especialmente el Distrito Capital) de dictarse sus propias normas.

Del paso de la Autosostenibilidad a sostenibilidad financiera de los Sistemas de Transporte Masivo.

La Ley 1753 de 2015 en su artículo 31 al modificar el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, derogó el concepto de autosostenibilidad en que nacieron la mayoría de contratos de concesión de operación de los Sistemas Masivos, y estableció que:

“Los sistemas de transporte deben ser sostenibles. Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, sumadas a otras fuentes de financiación de origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos.”

Este principio de sostenibilidad es retomado por el Proyecto de Ley que actualmente cursa en el Congreso, para la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Incluso consagra, que en los contratos de concesión y operación debe estar contemplado el concepto de la sostenibilidad para lo cual pueden realizarse las modificaciones contractuales a que haya lugar.

Con este cambio legislativo de pasar de la autosostenibilidad a la sostenibilidad, las autoridades competentes al momento de establecer la tarifa al usuario deben además de seguir los criterios generales establecidos en la Ley, analizar las particularidades propias de cada ciudad y de cada Sistema.

Sumado a esto, en el artículo 33 de la citada Ley 1753 de 2015 (y actual Ley de PND), estableció que:

“En desarrollo de una política de apoyo y fortalecimiento al transporte público en las ciudades del país, los alcaldes de los municipios, distritos o áreas metropolitanas, donde se implementen o estén en operación sistemas de transporte público, podrán establecer fondos de estabilización o compensación tarifaria, que cubran el diferencial entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario. La decisión anterior se adoptará mediante decreto municipal, distrital o mediante acuerdo metropolitano, el cual deberá estar soportado en un estudio técnico en el que se demuestre que el fondo de estabilización contribuye a la sostenibilidad del Sistema de Transporte, en términos de eficiencia económica, sostenibilidad financiera, eficacia en la prestación del servicio e impactos esperados.”

De incluirse el párrafo que impone un tope para el incremento de la tarifa al usuario de los Sistemas masivos, sin tener en cuenta los costos del mismo como lo ordena la Ley 105 de 1993 en su artículo 6, se estaría generando un diferencial tarifario mayor (mayores costos que ingresos), el cual deberá ser sufragado con recursos de la entidad territorial.

Como se ha advertido, la medida propuesta en el proyecto de ley objeto de estudio, desestabiliza la garantía de la prestación del servicio de transporte, catalogado como público esencial y que conforme a lo estatuido en el artículo 5 de la Ley 336 de 1996, como servicio público de carácter esencial, implica la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo y es aquí donde participa el legislador en definir los parámetros conforme a los cuales se va a garantizar el derecho de movilidad de la ciudadanía en óptimas condiciones de seguridad y accesibilidad.

Ahora bien, el derecho de acceso al transporte, definido en el ordinal 1 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, implica que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad, y para poder asegurar estas condiciones, los operadores de transporte requerimos de un esquema de inversiones de corto, mediano y largo plazo para disponer infraestructuras, equipos, recursos físicos y humanos, los cuales no pueden ser garantizados si no se cuenta con el suficiente soporte financiero que apalanque inversiones y este se recoge, básicamente, de la tarifa del usuario y de esta el buen manejo de portafolios e inversiones realizadas por las empresas operadoras.

Como ya lo destacábamos antes, sobre la financiación de los servicios de transporte la Ley 1753 de 2015, que modificó el artículo 14 de la Ley 86 de 1989 dispuso que los sistemas de transporte deben ser sostenibles, debiendo ser las tarifas que se cobren por la prestación del servicio, sumadas a otras fuentes de financiación si las hubiere, suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos. Disposición que se mantiene vigente en el marco de la reciente Ley que aprueba el PND 2018 – 2022.

Con base en los últimos planes nacionales de desarrollo respecto a los sistemas de transporte, se ha iniciado la implementación de las integraciones intermodales, así como de mecanismos electrónicos de recaudo, control de flota y comunicaciones, lo que demanda una alta inversión por parte de los operadores de transporte, que no necesariamente están soportados por la cofinanciación de la Nación, pues, en la mayoría de casos, la infraestructura instalada, entendiéndose por esta no solo estructura física sino equipos, vehículos, software, hardware, procesos, procedimientos, recursos físicos y humanos, ha sido posible sostenerla, en muy buena medida, por los recursos provenientes de la tarifa del usuario y de allí, de los buenos manejos financieros y planes de inversión.

De no contarse con una tarifa suficiente que cubra al menos los costos de operación (considerando que, como ya habíamos dicho, históricamente estos han estado por encima de los índices propuestos en el proyecto objeto de comentarios), no sería posible la garantía de la prestación de un servicio en condiciones de seguridad y accesibilidad.

Cuando se presenta la situación anterior en los sistemas de transporte, el desfase generado por la falta de una tarifa suficiente para cubrir los costos, afecta la calidad del servicio en el mediano y largo plazo y obliga a los gobiernos territoriales a la creación de Fondos de Estabilización de la Tarifa (FET) con los respectivos impactos negativos en las finanzas públicas en materia de atención de otros sectores como la salud, la educación, la seguridad. Así tenemos que la iniciativa, tampoco tiene en cuenta el concepto de tarifas integradas, conforme a las cuales un pasajero, con un solo pasaje, puede usar dos y más medios de transporte de una manera continuada dentro de un tiempo definido por el operador y que le representa un impactante beneficio económico evidenciado justamente en una sola tarifa usando un solo medio de pago. Lo anterior, solo es posible contando con los vehículos, infraestructura y los sistemas electrónicos de recaudo, control y comunicaciones.

Caso de referencia en Colombia: Gestión Local de Sostenibilidad Financiera del SITM MIO. Inconveniencia del P.L. 114/2018

La ciudad de Santiago de Cali, en febrero del año 2003, la entonces Secretaria de Tránsito y Transporte de Santiago de Cali, hoy Secretaría de Movilidad de Santiago de Cali y Metro Cali, suscribieron el Convenio Interadministrativo de Utilización de vías y Operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cali. En la Cláusula primera del otrosí No.1 a este Convenio, el Municipio se obligó con Metro Cali a lo siguiente: ***“fijar las tarifas al público del Servicio Público de Transporte Masivo”, “a hacer efectiva, mediante la expedición de los actos administrativos a que haya lugar la tarifa al público de servicio Público de Transporte Masivo, de conformidad con las disposiciones que al respecto se consignen en los contratos de concesión para la operación del SITM, y a “responder patrimonialmente cuando el incumplimiento de la obligación aquí prevista genere perjuicios a Metro Cali (sic) o a cualquiera de los concesionarios de operación de la operación del SITM”.***

En concordancia con lo anterior, y en aras de cumplir con el principio de Sostenibilidad que trajo la Ley 1753 de 2015, la alcaldía de Santiago de Cali, la Secretaría de Movilidad y Metro Cali S.A. suscribieron el Otrosí N°4 al mencionado Convenio Interadministrativo en el año 2018, donde se acordó que: ***“el Municipio se obliga a disponer de los recursos económicos apropiados en el presupuesto para cada vigencia fiscal, conforme a los valores proyectados para atender el “ Plan de acción para la estabilización y sostenibilidad del SITM-MIO” consignado en el capítulo IV “acciones y medidas para el cumplimiento de las metas” del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado para la vigencia fiscal, por medio del FESDE, para cubrir el diferencial entre la tarifa técnica del Sistema MIO y la Tarifa del Usuario”.***

Por esto, en la Cláusula segunda del mencionado otrosí se acordó que, con el fin de darle cumplimiento al principio de sostenibilidad del Sistema MIO, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 31 y 33 de la Ley 1753 de 2015, ***“Metro Cali S.A. deberá realizar la proyección en el tiempo de: i) Remuneración a los Agentes del sistema MIO, ii) Demanda y oferta del SITM-MIO, iii) Tarifa técnica del sistema MIO y iv) Recursos acumulados en FESDE y Plantear al Municipio un incremento a la Tarifa al Usuario y el monto de recursos que debe trasladar el Municipio para cubrir plenamente el diferencial tarifario y evitar que el FESDE se quede ilíquido”.***

En concordancia con lo anterior, y con el fin de que dicho principio de sostenibilidad quedará incorporado en los contratos de concesión de operación de transporte del Sistema MIO de Cali, se suscribieron los otrosíes N°8 (Git Masivo) N°10 (Blanco y Negro) y N°7 (ETM y Unimetro), donde quedó establecido en la cláusula 23 de los mismos, los criterios que debe tener en cuenta el ente gestor en el estudio técnico que debe aportar para que el alcalde realice el incremento a la tarifa al usuario según lo estipulado en la Ley.

“Cláusula 23. El ajuste de la tarifa al usuario lo definirá el Alcalde de Santiago de Cali, con fundamento en el estudio técnico que presente Metro Cali S.A., de conformidad con lo establecido en la ley, considerando los tres (3) siguientes aspectos:

- Costeabilidad de la Tarifa al usuario: Con sujeción a la aplicación previa de los demás principios, la Tarifa al usuario deberá considerar la capacidad de pago de estos, y ser competitiva con otros sistemas de transporte público de pasajeros en el área de influencia que se encuentren operando durante la vigencia del Contrato.***
- La proyección de la Tarifa técnica del Sistema MIO correspondiente al año de ajuste.***
- La capacidad financiera del Municipio de Santiago de Cali para cubrir la diferencia entre la Tarifa técnica del Sistema MIO y la Tarifa usuario.”***

Con esto, de llegarse aprobar el Proyecto de Ley que pretende incluir el párrafo que impone unos topes al incremento de la tarifa al usuario, no solo afectaría fiscalmente el presupuesto de la entidad territorial a la hora de aportar el diferencial tarifario, sino que el ente gestor se vería ante un inminente incumplimiento contractual con lo ya pactado, generando posibles demandas por parte de los concesionarios. Esto claramente, no solo afectaría a Metro Cali S.A. y al municipio de Santiago de Cali, pues las condiciones legales y contractuales que cada ente gestor determina, están enmarcadas en la capacidad de pago de los usuarios de su ciudad y la tarifa técnica propia de su Sistema Masivo.

Por el contrario, es importante que se pueda establecer un incremento obligatorio mínimo de la tarifa al usuario de los Sistemas Masivos con criterios generales, y que no sea discrecional de los mandatarios de turno. Esto ya que, si un alcalde decide no incrementar la tarifa al usuario, siendo esto una obligación contractual puede poner en riesgo la estabilidad y viabilidad de los Sistemas Masivos.

Modelación aplicada del P.L. 114/2018 con retrospectiva a 10 años. ¿Qué efecto hubiera tenido en los incrementos de tarifa técnica y tarifa usuario en los Sistemas de Transporte Masivos en Colombia?

Para efectos del ejercicio supongamos que en el 2009 el costo de movilizar un pasajero (Tarifa Técnica) era \$2000 por pasajero y que la tarifa al usuario era \$1500, y que entre 2009 y 2018 se movilizaron la misma cantidad de pasajeros y se recorrieron la misma cantidad de kilómetros.

En la Tabla 1 se presenta en la primer columna el año, en las columnas 2, 3 y 4 los datos de la variación anual del Índice de Precios al Consumidor de la última anualidad (ΔIPC), el incremento del Salario Mínimo Legal (ΔSML) y el incremento del subsidio de transporte del año vigente (ΔAT) mencionados en el parágrafo del proyecto de ley que limitan el incremento de las tarifas al usuario, en la columna 5 el máximo incremento permitido por el parágrafo del proyecto de ley ($MAX\Delta = \min[2,3,4]$) y en la columna 6 la variación del ACPM que es el combustible más utilizado por los SITM del país hasta el momento ($\Delta ACPM$).

Tabla 1: Variación de los principales índices que afectan los costos de operación de los SITM

AÑO	ΔSML	ΔAT	ΔIPC	$MAX\Delta = \min[2,3,4]$	$\Delta ACPM$
2018	5,57%	5,75%		4,09%	
2017	6,54%	6,54%	4,09%	5,75%	6,01%
2016	6,54%	4,76%	5,75%	4,76%	-4,62%
2015	4,40%	2,70%	6,77%	2,70%	-6,78%
2014	4,30%	2,08%	3,66%	1,94%	1,81%
2013	3,87%	3,83%	1,94%	2,44%	2,67%
2012	5,49%	6,19%	2,44%	3,73%	9,55%
2011	3,85%	3,30%	3,73%	3,17%	12,82%
2010	3,51%	3,58%	3,17%	2,00%	8,86%
2009			2,00%		0,65%

Suponiendo una canasta de costos con los 3 principales componentes, donde el costo del ACPM impacta un 35%, el Salario Mínimo Legal un 45% y los demás costos 20% por IPC.

En la tabla 2 se presenta en la columna 1 el año, en la columna 2 la evolución de la tarifa técnica en función de la canasta de costos, en la columna 3 el incremento de la tarifa técnica frente al año base (2009), en la columna 4 la evolución de la tarifa al usuario teniendo en cuenta la variación en la canasta de costos y la restricción del proyecto de ley, en la columna 5 el incremento de la tarifa usuario frente al año base (2009) y en la columna 6 el porcentaje de subsidio que hubiera requerido el SITM.

Tabla 2: Simulación de evolución de la tarifa técnica y tarifa usuario para un SITM estándar en Colombia con aprobación del proyecto de ley.

AÑO	TT	ΔTT	TU	ΔTU	Subsidio
2018	\$ 2.880,60	44,03%	\$ 1.909,24	27,28%	33,72%
2017	\$ 2.732,28	36,61%	\$ 1.834,22	22,28%	32,87%
2016	\$ 2.666,23	33,31%	\$ 1.789,89	19,33%	32,87%
2015	\$ 2.615,88	30,79%	\$ 1.756,08	17,07%	32,87%
2014	\$ 2.531,20	26,56%	\$ 1.709,87	13,99%	32,45%
2013	\$ 2.451,33	22,57%	\$ 1.677,33	11,82%	31,57%
2012	\$ 2.321,97	16,10%	\$ 1.637,38	9,16%	29,48%
2011	\$ 2.155,91	7,80%	\$ 1.578,50	5,23%	26,78%
2010	\$ 2.044,18	2,21%	\$ 1.530,00	2,00%	25,15%
2009	\$ 2.000,00		\$ 1.500,00		25,00%

Como puede observarse en la Tabla 2, limitar el incremento en la tarifa al usuario como lo propone el proyecto de ley, genera un incremento sistemático del porcentaje de subsidio requerido, suponiendo que los niveles de demanda se mantienen y la cantidad de kilómetros también.

Contrario a lo que algunos dirán, que la solución es incrementar en mayor proporción los niveles de demanda que los kilómetros, la política pública y el gobierno nacional esta demandando cada vez mejor servicio, es decir mayores kilómetros y no genera ningún incentivo para incrementar la demanda de transporte público, ni desincentiva el uso de transporte particular ni impulsa políticas públicas orientadas a promover el uso de transporte público. Por el contrario, vemos como cada vez se incentiva la compra de vehículos de transporte privado como las motos, lo cual genera una problemática mayor que están enfrentando las ciudades de Colombia como es la pérdida de demanda de manera incremental año tras año.

ANÁLISIS FINANCIERO

La política de financiamiento de los sistemas de transporte masivo hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) estaba basada en el criterio de "autosostenibilidad de los sistemas", y bajo este entendido se estructuró su modelo financiero (consignado también en los contratos de concesión), aún vigente hoy en día, que ha demostrado ser absolutamente insostenible.

Si bien los SITM de las diferentes ciudades del país tienen elementos en común, no son homogéneos y esta heterogeneidad debe ser reconocida, no sólo para la debida comprensión de las causas de sus principales problemáticas, sino para acertar en la formulación de las soluciones

Lo que sí es común para todos los SITM colombianos es que actualmente estos no son sostenibles. Se encuentran atados a un círculo vicioso de desequilibrio financiero de los operadores, reducción de frecuencias del servicio y reducción de la demanda (con la consecuente afectación para el usuario, quien ve pocos estímulos para el uso de estos sistemas). El desequilibrio financiero de los operadores se ha traducido en iliquidez, y esta ha llevado a un aumento de los costos de operación vía costos financieros y una reducción de las frecuencias de las rutas que han impactado negativamente la demanda y, por lo tanto el recaudo del Sistema.

Estos dos factores, costos de operación altos y bajo nivel de recaudo, se traducen en menor liquidez, completando el círculo vicioso de degradación financiera de los sistemas de transporte.

Sumado a lo anterior, el hecho de que los contratos de los SITM tienen como principio base la auto-sostenibilidad financiera. Esto significa que los costos de gestión, operación, recaudo, chatarización e infraestructura de patio – talleres deben pagarse con los ingresos que el SITM obtiene de su operación regular, vía tarifa al usuario, sin recibir aportes del sector público. Así de la tarifa que paga el usuario depende la operatividad del Sistema.

Bajo este contexto, iniciativas como la del caso en estudio, la reciente Ley del PND y otros esfuerzos de las autoridades en sus distintos niveles, han empezado a encaminar alternativas hacia la creación e implementación de mecanismos que viabilicen financieramente los sistemas de transporte, lo cual es un insumo necesario y valioso, pero no es suficiente. Se requiere atender el problema de fondo a través de la adopción de una Política Pública de Estado considerando a la Movilidad como un Derecho Social Fundamental, que incluya la política pública de financiamiento que honre y garantice con sostenibilidad a largo plazo el pleno goce de dicho derecho y satisfaga realmente las necesidades de desplazamiento de los ciudadanos.

El usuario no puede seguir asumiendo el costo que implica contar con un servicio de esta categoría (no le es viable soportar el valor de la tarifa técnica, que está muy por encima de la tarifa comercial y de sus capacidades de pago) y en tal medida, es indispensable que el Estado financie estos conceptos, si realmente se quiere llegar a un servicio de alta calidad basado en los estándares de servicio que exige el Gobierno Nacional y los órganos de control; tal como sucede en la mayoría de países del mundo, donde el Estado asume los costos de gran parte de la operación. (Práctica que ha probado ser necesaria y exitosa para garantizar la viabilidad financiera de un óptimo servicio de transporte). Hay que superar la concepción errónea de que al subsidiar la tarifa del transporte público de pasajeros se está subsidiando al operador privado. El verdadero beneficiario de esta medida es el titular del derecho a la movilidad, el usuario/peatón/habitante/ciudadano.

Es claro entonces que los costos asociados a la operación del transporte público bajo unos estándares de calidad suficientes para garantizar el goce efectivo del derecho a la movilidad en condiciones de oportunidad, cobertura universal y seguridad, no se le pueden cargar al usuario a través de la tarifa; ni tampoco el operador de transporte puede seguir asumiendo las brechas financieras cada vez mayores entre la tarifa técnica y la tarifa al usuario, so pena de un inminente colapso en la garantía de la prestación del servicio como financiero que inviabilice su continuidad.

Ahora bien, este contexto analizado bajo los preceptos de incremento anual de la tarifa al usuario limitados por el Índice de Precios al Consumidor de la última anualidad, el incremento del Salario Mínimo Legal, o el incremento del subsidio de transporte del año vigente, iría en contravía de la continuidad del servicio esencial de transporte en los sistemas masivos de transporte, como quiera que los costos operativos históricamente han estado en un porcentaje superior a los propuestos en el proyecto de ley, teniendo en cuenta que no todos los egresos de la canasta de costos de la tarifa están sujetos a variación del IPC, sino que también obedecen a factores que dependen de cada ciudad y a la configuración de cada sistema, según sea el caso, por ejemplo el tipo de flota e infraestructura, tales como:

- La tasa de cambio de divisas extranjeras, principalmente del dólar y el euro puede fluctuar entre un 18%.
- El Salario mínimo legal mensual vigente entre un 35%
- El precio del Diesel que puede ir entre el 13% al 20%
- El Índice de Precios al Productor (IPP) entre un 3% y 5%
- El precio de la energía variación entre un 4% - 15%

En consecuencia, el incremento tarifario debe realizarse con un criterio técnico, logrando ser coherente con las tasas de crecimiento de las variables más importantes de la canasta de costos de los operadores de transporte.

Tampoco se ve conveniente que la ley imponga el límite a los incrementos en una sola vez en el año, pues ello iría en contravía de las mismas políticas y planes que determinan las autoridades nacionales y locales.

Los ingresos operativos provenientes de la tarifa son la fuente principal de los recursos que ingresan a los operadores y estos ingresos se fundamentan en dos variables: i) la demanda de usuarios pagos y ii) el valor de la tarifa. La primera variable se mueve de acuerdo con la dinámica de crecimiento económico de cada región, variable que sólo aumentará mediante la expansión de los sistemas y la racionalización del transporte público tradicional. La segunda variable, esto es, tarifa, no sólo está limitada por la condición propia del entorno económico particular de los territorios en los que están los sistemas, sino por las decisiones de cada autoridad territorial de transporte, quien es la encargada de fijarla, lo que genera un riesgo respecto a que el valor final fijado no corresponda a la necesidad de la denominada tarifa técnica.

La canasta de costos operativos de un sistema de transporte, tienden a crecer en un mayor porcentaje debido a que las variables que afectan dichos costos crecen con porcentajes anualizados que no dependen de la inflación, parcial o totalmente, como es el caso de los salarios, la energía, los materiales y servicios de origen extranjero que dependen del IPC del país de origen y de la tasa de cambio, los contratos de servicios locales, la vigilancia privada, o aquellos otros bienes y servicios que regulan sus precios por la oferta del proveedor más allá del simple IPC, como se refirió anteriormente. Esa relación entre las actualizaciones de las variables que afectan los ingresos tarifarios y los costos operativos se conoce como desbalance estructural sistemático (DES), lo que para el caso concreto implica que la velocidad de actualización de los precios del vector de ingresos frente a la del vector de costos es mucho menor, como se aprecia en la siguiente grafica:

CONFIGURACIÓN DE LA CANASTA DE COSTOS DE LAS TARIFAS EN SITM – COLOMBIA

Grupo	Elemento	Detalle	Descripción
CAPEX	Flota		Inversiones en flota, según la calidad esperada y dependiente de las condiciones operativas en el diseño del Sistema.
	Espacios		Inversiones en espacios necesarios para Patios, Talleres, y puntos de regulación del sistema
	Tecnología		Inversiones en tecnología para el recaudo, la gestión operativa, la información, evaluación y planeación del sistema. Tales como Hardware/software, tecnología para call center, red de carga, medios de pago, entre otros.
OPEX	Combustible	ACPM	Para flotas diesel/híbridas
		Gas	Para flotas GNV
		Energía	Para flotas eléctricas/híbridas
	Conductores		Costo de conductores del sistema
	Mantenimiento		Costo de mano de obra del mantenimiento de las flotas
	Insumos		Costo de los Insumos de la flota, tales como Repuestos, aceites, llantas, entre otros
	Estructura Administrativa		Costo de la planta administrativa requerida para la planeación, programación, operación y evaluación de los sistemas
	Impuestos		Impuestos de cada país
	Otros		Costos como lavados, seguros y otros
		Tecnología	Control + Info
		Recaudo	Costo operativo del recaudo, red de carga, entre otros.
	Fiducia		Costo operativo de la fiducia del sistema
	Ente gestor	Estructura Administrativa	Costo de la planta administrativa requerida para la regulación y administración del sistema
		Estructura Operativa	Costo de la planta administrativa requerida para la gestión y fiscalización del sistema
		Costo operativo tecnología	Costo operativo de la tecnología del ente gestor
		Otros Costos	Otros costos asociados al ente gestor del sistema

La sostenibilidad financiera de los Sistemas de Transporte en Colombia, requiere de la identificación clara de las fuentes de financiación directas e indirectas en el mediano y largo plazo. Alineados con la propuesta superior del reconocimiento de la movilidad urbana como derecho social, al Estado le corresponderá adoptar las medidas necesarias tendientes a garantizar ese derecho y que permitan sufragar los costos de cobertura universal, calidad, accesibilidad y sostenibilidad ambiental, así como identificar las fuentes para financiar los costos operacionales y de mantenimiento.

Esto implica que las fuentes tanto públicas como privadas, nacionales y locales que se estipulen a través de impuestos, tasas, contribuciones, tarifas y subsidios, sean definidos de tal manera que reflejen los objetivos sociales y financieros establecidos por el Gobierno, los cuales deben estar enmarcados dentro de un sistema integrado de financiamiento de todos los elementos inherentes a la movilidad urbana.

Así, hemos presentado al Gobierno Nacional una propuesta de Política Pública y Financiamiento de la Movilidad Urbana en Colombia, denominada POMUS, que identifica recursos directos e indirectos recurrentes para asegurar un servicio de alta calidad "puerta a puerta" que garantice el derecho a una movilidad digna, segura, accesible y ambientalmente sustentable no sólo a nivel nacional sino también regional y local, bajo un esfuerzo conjunto donde todos ponen y todos ganan, tanto el Gobierno nacional, local, como el sector privado y el usuario. Cuyos recursos sean administrados a través de un Fondo Nacional de Administración de recursos de la movilidad urbana sustentable.

Con clara definición de criterios para la distribución y desembolso de recursos a los entes territoriales para financiar la Movilidad Urbana Sustentable, sometidos a estrictos controles y supervisión, vinculados de una parte, al cumplimiento de indicadores de calidad y satisfacción del usuario, teniendo en consideración como mínimo los determinantes de calidad en la prestación del servicio que contempla la norma Europea, pero sin limitarse a ellos, como son:

disponibilidad, accesibilidad, información, confiabilidad, atención al cliente, comodidad, seguridad e impacto social; y de otra, a políticas y resultados de gestión en la reducción o ahorro en los tiempos de viaje, ahorro en los costos, ahorro en emisiones contaminantes, formalización, reducción de los índices de incidentalidad y no sólo pueden ser considerados únicamente desde el aspecto operacional como los tradicionales conceptos de IPK o CPK.

Así, las Ciudades/Sistemas no obtendrían los recursos "por derecho propio" sino estarían condicionados a la consecución de esos requisitos habilitantes que fije el Estado, favoreciendo a quienes se acojan y "castigando" a quienes no lo hagan. Finalmente, los condicionantes de incremento anual de la tarifa deben estar por fuera del sesgo político y estar sujetas a estudios técnicos que sustenten su incremento y regulación (fijarse criterios propios del Índice de Precios del Transporte Público IPTP) destinada únicamente a cubrir los costos de operación y mejoramiento constante de los sistemas de transporte, supeditada a estándares de calidad en los niveles de servicio.

Caso referente de Modelo Integrado de Financiamiento: Santiago de Chile, ejemplo de financiamiento, transparencia y calidad

La ciudad de Santiago de Chile, ha centrado sus esfuerzos en la implementación de políticas públicas de financiamiento y subsidio de los sistemas de transporte, tal como quedó contemplado en la Ley 20.378 de 2009, basándose en la prefactibilidad financiera del proyecto de transporte (por ejemplo: subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros, y creación del fondo de estabilización financiera del sistema de transporte público de la ciudad de Santiago).

La crisis gestada en el año 2007 con la implementación total del Sistema Integrado de Movilidad en Santiago de Chile, trajo consigo una revisión de varios componentes del modelo en cuanto a la institucionalidad, sostenibilidad financiera asociada a la evasión y modelo de autosostenibilidad vía tarifa), y

cultura ciudadana que han resultado en un esquema de aprendizaje importante, comenzando con la renegociación de los contratos de servicios y de tecnología de Transantiago, pasando por la estructuración del Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM) como autoridad gestora que integra metro, metro tren y buses, y culminando con la asignación de un subsidio anual para asegurar cobertura metropolitana con calidad, con una tarifa que no supere la mitad de los costos, subsidio que fue aprobado prácticamente de forma unánime en el Congreso Nacional.

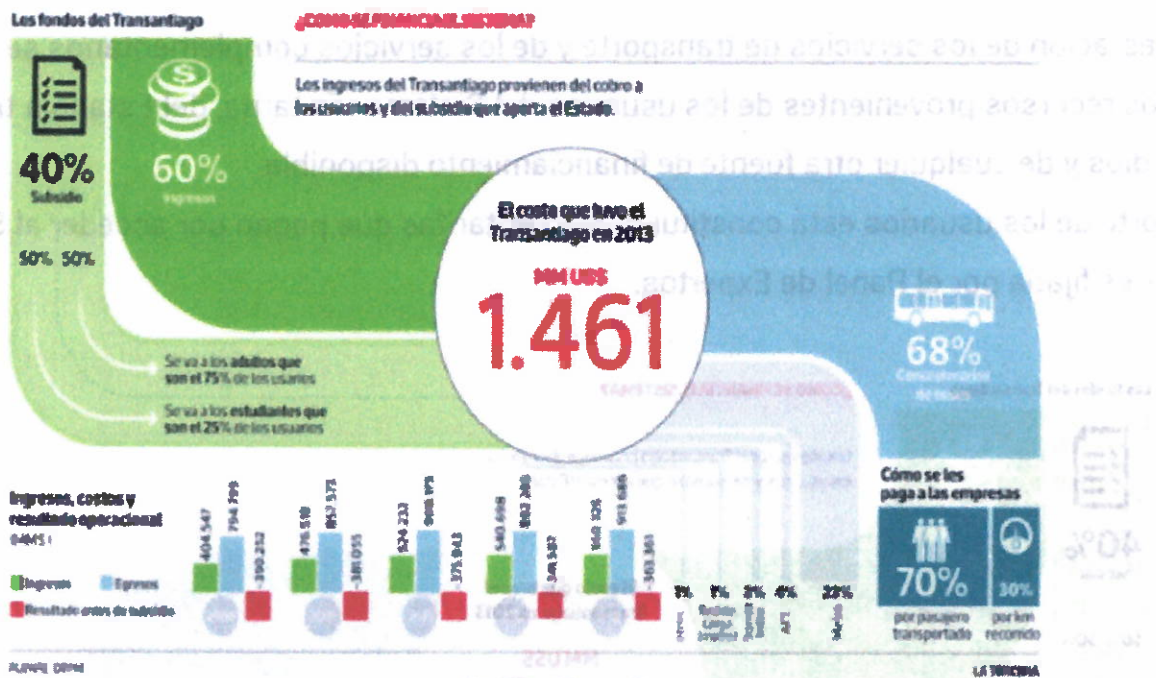
Se considera dos tipos de subsidios. Uno permanente y otro transitorio.

El Subsidio Permanente, tiene por objetivo compensar los pagos de la tarifa, dados los menores pagos que realizan los estudiantes.

El Subsidio Transitorio, está dirigido a mejorar el transporte público, financiando inversiones en mejoramientos de gestión, de infraestructura y la regulación de los sistemas de transporte público en las diversas ciudades del país.

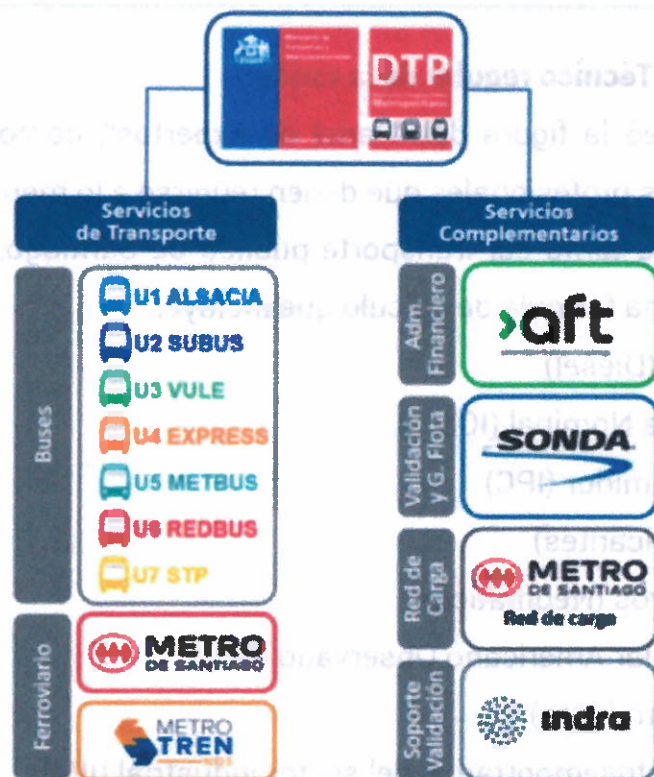
Ambos son de cargo fiscal. La idea es que mediante el subsidio, la rebaja de tarifa escolar no sea absorbida por los demás usuarios, esto es que no se encarezca el pasaje adulto por la aplicación de la franquicia.

Con las proyecciones de costos y variables del sistema se calcula la tarifa técnica. Definida la tarifa técnica, se procede a la búsqueda de recursos vía subsidio para reducir la tarifa usuario a su máximo nivel, esto quiere decir que, dependiendo de el subsidio asignado, dependerá la TU. El costo anual del Sistema está estimado aproximadamente en USD\$1,529 millones de dólares anuales, de los cuales el 60% es financiado vía tarifa y el 40% mediante asignación de subsidio estatal que se distribuye, según la siguiente grafica:



Funcionamiento

El Sistema se encuentra conformado en la actualidad por siete actores: operadores de transporte para el modo bus, dos operadores del modo ferroviario, Trenes Metropolitanos S.A. (MetroTren Nos – Tren Central a Nos) y Metro S.A., y cuatro proveedores de servicios complementarios. La supervisión del Sistema se encuentra radicada en el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.



La prestación de los servicios de transporte y de los servicios complementarios se financia con los recursos provenientes de los usuarios del Sistema vía tarifa, del Estado a través de subsidios y de cualquier otra fuente de financiamiento disponible.

El aporte de los usuarios está constituido por las tarifas que pagan por acceder al Sistema, la que es fijada por el Panel de Expertos.



PANEL DE EXPERTOS. Ente Técnico regular de la tarifa.

La Ley 20.378 de 2009 creó la figura del "Panel de Expertos", como un ente técnico y autónomo integrado por tres profesionales que deben reunirse a lo menos una vez al mes a determinar los ajustes de la tarifa del transporte público de Santiago, de acuerdo con la aplicación automática de una fórmula de cálculo que incluye:

- Precio del Petróleo Diesel (Diesel)
- Índice Costo Mano de Obra Nominal (ICMO)
- Índice de Precios al Consumidor (IPC)
- Valor de Lubricantes (Lubricantes)
- Valor de Neumáticos Nuevos (Neumáticos)
- Tipo de Cambio para el Dólar Americano Observado (DO)
- Tipo de Cambio para el Euro (Euro)
- Índice promedio de productos importados del sector industrial (IIMI).

Además, tienen otras funciones:

- Determinar el nivel de tarifas que permita anualmente financiar el sistema dado el monto del subsidio contemplado por ley.
- Proponer sobre la base de estudios técnicos, modificaciones a la metodología para determinar mensualmente el ajuste de tarifas para el sistema de transporte público.
- Evaluar los procesos de determinación de las tarifas en las bases de licitación de uso de vías y servicios complementarios, de haberlos, propuestos por el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, e informar si ellas se ajustan a los criterios definidos en la ley.
- Pronunciarse sobre otros requerimientos de opinión o asesoría técnica solicitados por el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, los que no necesariamente deben circunscribirse a materias de transporte relacionadas con Santiago.

Cada integrante es nombrado mediante una resolución del Ministerio de Transporte, con una duración de seis años en el cargo.

Así las cosas, y conforme a los anteriores argumentos de orden técnico, jurídico y financiero, los Sistemas Integrados de Transporte Masivo de Colombia -SITM-, agremiados en la Asociación Latinoamericana de Sistemas Integrados para la Movilidad Urbana Sustentable SIMUS, manifestamos la inconveniencia de la iniciativa y solicitamos respetuosamente a los Honorables miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Congreso de la República, declarar su objeción por inconveniencia y, por ende su archivo.

Atentamente,



Ricardo Restrepo Roca
Presidente Capítulo SIMUS Colombia
Gerente Transmetro



Omar Alonso Toro
Gerente Megabús



María Consuelo Araújo
Gerente Transmilenio



Tomás Elejalde Escobar
Gerente Metro Medellín



Martha Lucía Gutiérrez Echeverri
Secretaria General SIMUS

Con copia a Ministerio de Transporte y
Departamento Nacional de Planeación