

Con fundamento en el artículo 114 de la Ley 5a de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes" presento la siguiente:

PROPOSICIÓN DE ARTÍCULO NUEVO


Adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de Ley N° 088 de 2022 Cámara "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023", un artículo, así:

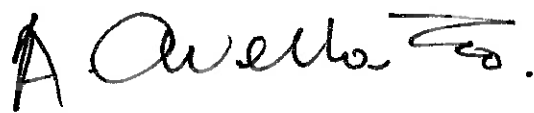
Proposición – Apoyo a los sistemas de transporte público masivo


ARTÍCULO NUEVO. APOYO A LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO. Durante el año 2023 la Nación en conjunto con las entidades territoriales, establecerán esquemas de cofinanciación del déficit de los sistemas integrados de transporte masivo.

El monto mínimo a cofinanciar por parte del Gobierno nacional será del cincuenta por ciento (50%) del déficit de cada sistema para las vigencias 2022. Este monto deberá ser certificado por cada ente gestor de los sistemas de transporte masivo y verificado por el Ministerio de Transporte. Este porcentaje podrá ser superior de acuerdo con la programación del Marco de Gasto de Mediano Plazo y el cumplimiento de las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Los recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al ente gestor de cada sistema de transporte masivo con cargo al Presupuesto General de la Nación. Para el año 2023, este monto será de 1 billón de pesos con cargo al Presupuesto General de la Nación.

En todo caso, el déficit deberá ser calculado de acuerdo con la metodología que determine el Ministerio de Transporte para este propósito. Para el cálculo del déficit no se tendrán en cuenta los aportes o transferencias ya realizados por las entidades territoriales, ni las fuentes de ingresos producto de desembolsos obtenidos por la contratación de créditos con el fin de aliviar la caja y lograr la continuidad en la prestación del servicio.


JOHN DAVID KARAM #


Arda Abella.


Verde.


05/10/22
12:00m.

Asunto a Resolver:

¿Puede el Gobierno Nacional destinar recursos para financiar la operación de sistemas de transporte masivo?

- **El sistema de transporte público como servicio esencial**

El artículo 365 de la Constitución Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es su deber garantizar su eficiente prestación, conforme al régimen jurídico establecido en la ley.

La Corte Constitucional, en sentencia T-192 de 1° de abril de 2014, destacó la importancia de la prestación del servicio público de transporte para la sociedad en general, y en especial para comunidades especialmente vulnerables, así:

“La libertad de locomoción es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales; su afectación se puede derivar, tanto de acciones positivas, es decir, cuando directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, como cuando se genera ese efecto indirectamente o por omisión en la remoción de barreras o en la creación de una infraestructura adecuada para la circulación; el servicio de transporte público es necesario para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse, en especial, para aquellos sectores marginados de la población urbana que no cuentan con otras alternativas de transporte y; el servicio básico de transporte debe ser accesible para todos los usuarios.”. (Negritas por fuera del texto).

El artículo 5 de la Ley 336 de 1996, estatuto general de transporte, regula el carácter esencial del servicio público de transporte, así: “El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará 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.”

- **Análisis normas de financiación en la ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo)**

El artículo 98 de la Ley 1955 de 2019, (Plan Nacional de Desarrollo) el cual modificó el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, regula **“la sostenibilidad”** del sistema de transporte e indica que **“en ningún caso el Gobierno nacional podrá realizar transferencias para cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento.”** (Se destaca)

Como puede apreciarse, la norma regula la sostenibilidad del sistema de transporte y prohíbe que el Gobierno Nacional cubra costos de operación, administración y mantenimiento del sistema de transporte.

No obstante, el artículo 99 de la norma en comento (posterior) indica que “el Gobierno nacional **podrá apoyar técnica o financieramente la implementación** de sistemas de transporte público colectivo o masivo terrestres, marítimos o fluviales en cualquiera de las jurisdicciones del territorio nacional, en sus etapas de diseño, ejecución u operación. Lo anterior de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y lo establecido en el artículo 14 de la Ley 86 de 1989 y en la Ley 310 de 1996.” (Se destaca)

Como puede observarse, esta norma incluye la operación como un rubro que puede cofinanciar el Gobierno Nacional.

En concordancia con lo anterior, el artículo 100 de la Ley 1955 de 2019, el cual modifica el artículo 2 de la Ley 310 de 1996, regula la cofinanciación de proyectos de sistemas de transporte público o masivo, así: “La Nación y sus entidades descentralizadas **podrán realizar inversiones** dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo con un mínimo del 40% y hasta por un 70% en **proyectos de sistemas de transporte público colectivo o masivo**, con dinero a través de una fiducia, o en especie de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Transporte.” (Se destaca)

Como puede apreciarse, la norma autoriza al Gobierno Nacional a cofinanciar estos sistemas de transporte.

Se advierte la existencia de una antinomia dentro de un mismo cuerpo normativo, es decir, una contradicción entre los efectos jurídicos del artículo 98 de la Ley 1955 de 2019 y los artículos 99 y 100 de esa misma norma, para ello, se debe acudir a los criterios formales que prevé el ordenamiento jurídico para la solución de antinomias.

Sobre esta materia, el artículo 1° de la Ley 153 de 1887, preceptúa que cuando exista contradicción o incongruencia entre dos artículos de un mismo cuerpo normativo o código prevalecerá el artículo posterior. La norma establece expresamente lo siguiente: “**Siempre que se advierta incongruencia en las leyes**, u ocurrencia oposición entre ley anterior y ley posterior, o trate de establecerse el tránsito legal de derecho antiguo a derecho nuevo, las

autoridades de la república, y especialmente las judiciales, **observarán las reglas contenidas en los artículos siguientes.**" (Se destaca)

En el caso objeto de examen, al tratarse los artículos 99 y 100 de la Ley 1955 de 2019 posteriores a la regla contenida en el artículo 98 de ese mismo cuerpo normativo, se deben observar las reglas contenidas en los artículos siguientes.

Ahora, si bien es cierto, el artículo 99 de la Ley 1955 de 2019 preceptúa que el Gobierno nacional podrá apoyar técnica o financieramente la implementación de sistemas de transporte público colectivo o masivo terrestres, en su **operación**, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 86 de 1989 (esto es, artículo 98 de la Ley 1955 de 2019) se aclara que esa remisión normativa debe entenderse sin perjuicio de la cofinanciación que el Gobierno Nacional puede brindar en relación con la operación del servicio público, pues lo contrario implicaría darle prelación en ese aspecto particular a una norma anterior a lo regulado en un artículo posterior, desconociendo lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 153 de 1887.

Normas en comento:

- **Ley 310 de 1996**



ARTÍCULO 26. COFINANCIACIÓN DE SISTEMAS DE TRANSPORTE. <Artículo modificado por el artículo 180 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La Nación y sus entidades descentralizadas podrán realizar inversiones dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo con un mínimo del 40% y hasta por un 70% en proyectos de sistemas de transporte público colectivo o masivo, con dinero a través de una fiducia, o en especie de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Transporte.

Las inversiones financiables podrán ser el servicio de deuda; infraestructura física; sistemas inteligentes de transporte; y adquisición total o parcial de vehículos nuevos o material rodante nuevo con estándares de bajas o cero emisiones, sin afectar el monto inicial de los recursos aprobados en el Conpes que dio origen a cada proyecto; que garanticen accesibilidad para población en condición de discapacidad o movilidad reducida. La adquisición, operación y mantenimiento de los activos cofinanciados son responsabilidad del ente territorial o de quien este delegue. Las disposiciones de este artículo tendrán vocación de permanencia en el tiempo.

- **Ley 86 de 1989 (ley por la cual se dictan normas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento)**

Artículo 14. Sostenibilidad de Sistemas de Transporte. Los sistemas de transporte colectivo y masivo deben ser sostenibles basados en la calidad en la prestación del servicio y en el control de la ilegalidad y la informalidad por parte de las entidades territoriales. Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio, sumadas a otras fuentes de pago de origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos. En ningún caso el Gobierno nacional podrá realizar transferencias para cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento.

Los contratos de concesión y operación deben contemplar el concepto de sostenibilidad, y para el efecto se podrán realizar las modificaciones contractuales a que haya lugar.

- **Ley 1955 de 2019**



ARTÍCULO 98. SOSTENIBILIDAD DE SISTEMAS DE TRANSPORTE. <Ver modificaciones a este artículo directamente el la

Ley 86 de 1989> Modifíquese el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, el cual quedará así:

Artículo 14. Sostenibilidad de Sistemas de Transporte. Los sistemas de transporte colectivo y masivo deben ser sostenibles basados en la calidad en la prestación del servicio y en el control de la ilegalidad y la informalidad por parte de las entidades territoriales. Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio, sumadas a otras fuentes de pago de origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos. En ningún caso el Gobierno nacional podrá realizar transferencias para cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento.

Los contratos de concesión y operación deben contemplar el concepto de sostenibilidad, y para el efecto se podrán realizar las modificaciones contractuales a que haya lugar.



ARTÍCULO 99. APOYO A LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE. El Gobierno nacional podrá apoyar técnica o financieramente la implementación de sistemas de transporte público colectivo o masivo terrestres, marítimos o fluviales en cualquiera de las jurisdicciones del territorio nacional, en sus etapas de diseño, ejecución u **operación. Lo anterior de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y lo establecido en el artículo 14 de la Ley 86 de 1989 y en la Ley 310 de 1996.**

Los sistemas de transporte cofinanciados por la Nación deberán ser soluciones de transporte que cumplan condiciones de calidad, utilizar eficientemente los recursos, incorporar energéticos y tecnologías vehiculares de cero o bajas emisiones y facilitar el acceso a personas con discapacidad o movilidad reducida, contemplar herramientas que contribuyan a la gestión del tráfico e involucren en los diseños la integración operacional de los sistemas de transporte con los terminales de transporte habilitados por el Ministerio de Transporte, aeropuertos, puertos y pasos de frontera según sea el caso, siempre que estas infraestructuras se encuentren ubicadas dentro de la jurisdicción donde operan los sistemas de transporte; así como contar con medidas orientadas a incrementar el uso de medios no motorizados y con empresas administradoras integrales encargadas de la operación.

Estos sistemas podrán ser: i) Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) entendidos como aquellos que cuentan con infraestructura segregada para su uso exclusivo y cuyos agentes operadores y de recaudo sean concesionados o públicos; ii) Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) como servicios de transporte colectivo integrados; iii) Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP) conformados por más de un modo o medio de transporte público

integrados operacional y tarifariamente entre sí; iv) Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR).