



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

MEMORANDO

PARA: **RUTH YANETH VARGAS**
Secretaria Comisión Primera de Plan de Desarrollo y Ordenamiento
Territorial - Concejo de Bogotá

DE: ANDREA PADILLA VILLARRAGA, Concejal de Bogotá

ASUNTO: Ponencia **POSITIVA**, con modificaciones, para primer debate del
proyecto de Acuerdo No. 029 de 2020

Respetada señora Secretaria,

Atendiendo la designación que mediante sorteo me fue efectuada para rendir
ponencia al Proyecto de Acuerdo No. 029 de 2020 **"POR EL CUAL SE DICTAN
MEDIDAS PARA FORTALECER BUENAS PRÁCTICAS DE LOS MEDIOS DE
PAGO Y COMBATIR LA VENTA IRREGULAR DE PASAJES DEL SISTEMA
INTEGRADO DEL TRANSPORTE EN BOGOTÁ D.C."**, de autoría de los concejales
Rolando Alberto González García; Carolina Arbeláez Giraldo; Pedro Julián López
Sierra y Yeffer Yesid Vega Bobadilla, atentamente me permito presentar la siguiente
ponencia **POSITIVA**, con modificaciones, dentro del término establecido.

Fraternalmente,

ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Concejal de Bogotá



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

PONENCIA PROYECTO DE ACUERDO No. 029 DE 2020

“POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA FORTALECER BUENAS PRÁCTICAS DE LOS MEDIOS DE PAGO Y COMBATIR LA VENTA IRREGULAR DE PASAJES DEL SISTEMA INTEGRADO DEL TRANSPORTE EN BOGOTÁ D.C.”

1. Objeto del Proyecto de Acuerdo

El presente Proyecto de Acuerdo tiene por objeto dictar disposiciones para promover las buenas prácticas de pago en los usuarios del Sistema Integrado de Transporte Público en el Distrito Capital. Con el objetivo de disuadir el uso fraudulento de la tarjeta inteligente sin contacto (TISC), el Proyecto incluye la implementación de un Protocolo de actuación cuando se identifique el uso inadecuado de las tarjetas y la aplicación de las siguientes medidas:

- A. Suspensión por treinta (30) días calendario del beneficio tarifario de transbordo y del beneficio de tarifa diferencial que se otorgan por adulto mayor de 62 años, incentivo Sisbén o personas con discapacidad;
- B. En caso de reincidencia en el mismo año, el beneficio se suspenderá por seis (6) meses;
- C. Si el Usuario insiste en la conducta en tres (3) ocasiones o más, el beneficio le será suspendido incluso, indefinidamente.

2. Antecedentes del Proyecto de Acuerdo

El presente Proyecto de Acuerdo ha sido presentado en tres ocasiones anteriormente:



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

NÚMERO DEL PROYECTO	PONENTES
P.A 450 de 2018	H.C David Ballén Hernández; H.C Xinia Navarro Ponencias positivas
P.A 048 de 2019	H.C Diego Andrés Molano; H.C Ricardo Andrés Correa Ponencias positivas
P.A 223 de 2019	No se asignaron ponentes

Fuente: elaboración propia con base en la exposición de motivos del P.A 029 de 2020.

3. Pertinencia y viabilidad del Proyecto de Acuerdo

Aunque no existen cifras certeras sobre los recursos que deja de percibir el Distrito a causa del uso fraudulento de la tarjeta inteligente sin contacto (TISC), las autoridades estiman que dicha suma ronda los 9.650 millones de pesos. Además, se trata de una práctica que abusa de los beneficios que otorga el Distrito a ciertas poblaciones vulnerables, como los adultos mayores, las personas en condición de discapacidad y la población con Sisbén. Estos beneficios están contenidos en el Decreto 131 de 2017, *“Por el cual se establecen medidas tendientes a garantizar la progresividad y sostenibilidad financiera del Sistema integrado de Transporte Público en el Distrito Capital”*. En lo pertinente, el Decreto establece:

- **Capítulo I.** Para las personas mayores de 62 años, el beneficiario pagará el 90% de la tarifa
- **Capítulo II.** Para la población con menor capacidad de pago (Sisbén), se establece un descuento del 25%.



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

- **Capítulo III.** Las personas con discapacidad tienen un abono mensual de 24.000 pesos.

La siguiente tabla resume el precio de los pasajes troncales y zonales para las poblaciones beneficiarias, así como el número de viajes a los que pueden acceder mensualmente.

Población Beneficiaria	Precio pasaje Troncal 2020 (2.400)	Precio pasaje zonales 2020 (2.200)	Viajes Mensuales 2020
Persona Mayor de 62 años	2.160	1.980	Hasta 30
Sisbén	1.800	1.650	Hasta 30
Personas con discapacidad	2.400	2.200	Hasta 25

Fuente: Elaboración propia con base en el Decreto 131 de 2017..

Es relevante aclarar que el Distrito tiene la capacidad de identificar a los usuarios que gozan de subsidios de transporte. Según datos de Transmilenio, en junio de 2019 existieron 315.166 beneficiarios de la tarifa diferencial para adulto mayor; 292.363 beneficiarios de la tarifa diferencial para personas con Sisbén; y 84.889 beneficiarios de la tarifa diferencial para personas en condición de discapacidad¹. Es decir, el Distrito conoce el número de personas con subsidios de transporte y tiene la capacidad de identificarlos y sancionarlos en caso de uso fraudulento de la tarjeta inteligente sin contacto (TISC).

¹ <https://www.transmilenio.gov.co/publicaciones/149082/cantidad-de-beneficiados-con-las-tarifas-diferenciales/>



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

En todo caso, es necesario afirmar que, para cumplir cabalmente con los objetivos del Proyecto de Acuerdo, se debe contar con recursos humanos suficientes para realizar las actividades de promoción ciudadana de buenas prácticas. A continuación, se resumen los puntos de servicio troncales y zonales con el mayor número de reportes de uso fraudulento de tarjetas, una breve descripción de los puntos autorizados de venta de pasajes disponibles en esos puntos y una propuesta de los recursos humanos que *podría* prever Transmilenio S.A con el objetivo de dar cumplimiento al Proyecto de Acuerdo.

PUNTOS CRÍTICOS	NÚMERO DE REPORTES	ENTRADAS Y TAQUILLAS HABILITADAS	RECURSOS HUMANOS QUE PODRÍAN DESTINARSE
Estación de Transmilenio frente al cementerio de Bosa	42	2 Entradas - 2 Taquillas	2 promotores de cultura ciudadana
Calle 72	42	2 Entradas - 2 Taquillas	2 promotores de cultura ciudadana
Calle 76	35	2 Entradas - 2 Taquillas	2 promotores de cultura ciudadana



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

Calle 63	34	2 Entradas - 2 Taquillas	2 promotores de cultura ciudadana
Sena	30	1 Entradas - 1 Taquillas	1 promotor de cultura ciudadana
Ricaurte	22	2 Entradas - 2 Taquillas	2 personas de promoción ciudadana en cada entrada
Jiménez	18	2 Entradas - 2 Taquillas	2 personas de promoción ciudadana en cada entrada
Pradera	17	1 Entradas - 2 Taquillas	1 promotor de cultura ciudadana
Marsella	17	1 Entradas - 2 Taquillas	1 promotor de cultura ciudadana
Calle 98 con Avenida 68	14	En calle - Sin punto de venta cercano disponible	1 vendedor autorizado
Puente de Guadua Calle 80	12	En calle - Sin punto de venta cercano disponible	1 vendedor autorizado



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

Simón Bolívar	12	1 Entradas - 2 Taquillas	1 promotor de cultura ciudadana
Tiempo - Maloka	12	1 Entradas - 2 Taquillas	1 promotor de cultura ciudadana
Calle 53 con carrera 86c	11	En calle - Sin punto de venta cercano disponible	1 vendedor autorizado
Calle 72 f con carrera 100 g (Villas de Granada)	11	En calle - Sin punto de venta cercano disponible	1 vendedor autorizado
Al frente de Maloka	9	En calle - Sin punto de venta cercano disponible	1 vendedor autorizado
Avenida 1 de mayo con carrera 79	9	En calle - Sin punto de venta cercano disponible	1 vendedor autorizado
Estación San Mateo	9	Puntos de venta	N/A



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

Avenida de las Américas con carrera 43a	9	En calle - Sin punto de venta cercano disponible	1 vendedor autorizado
Avenida 68 con calle 13 con	9	En calle - Sin punto de venta cercano disponible	1 vendedor autorizado

Fuente: Elaboración propia².

Por último, como lo establece el Proyecto de Acuerdo, la Administración deberá fomentar la creación de puntos de venta de pasajes en aquellos lugares en los que no existe disponibilidad de dichos puntos de venta. Al respecto, se sugiere la evaluación de las siguientes alternativas:

- Para los puntos zonales de servicio con mayor número de reportes, se observa que los usuarios no tienen acceso a puntos cercanos de venta autorizados. Por lo tanto, se sugiere disponer de personal institucional que venda pasajes del sistema, mitigando así la venta ilegal. El funcionario puede ir al interior del SITP o ubicarse en el paradero y realizar la recarga con un dispositivo digital.
- Para las troncales de servicio con mayor número de reportes, se observa mayor demanda por parte de los usuarios. Por tanto, se sugiere disponer de un funcionario que realice la recarga con dispositivo digital o un punto digital de autoservicio.

² La información sobre puntos críticos y número de reportes fue obtenida de: <http://concejodebogota.gov.co/venta-irregular-de-pasajes-de-transmilenio-crecio-en-un-87/cbogota/2020-01-20/085507.php#>; La información sobre las taquillas y entradas habilitadas fue recopilada por la Unidad de Apoyo Normativo (UAN) de la H. Concejal Andrea Padilla Villarraga.



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

Lo anterior en virtud del artículo 4 del capítulo IV del Decreto 31 de 2017, el cual “ordena a Transmilenio S. A realizar adaptación de los equipos de recaudo” y de lo dispuesto en el Decreto Distrital 580 de 2014 por garantizar la prestación de servicio de transporte público, eficiente, sostenible y seguro.

4. Análisis jurídico

4.1 Competencia

El Concejo de Bogotá tiene la competencia para discutir y aprobar el presente proyecto de Acuerdo en virtud de lo señalado en el artículo 313 de la Constitución Política, y en especial del numeral 1 del artículo 12 del Decreto 1421 de 1993, según el cual es labor del Concejo de Bogotá “dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de servicios a cargo del Distrito”.

4.2 Evolución normativa y Marco jurídico

El Proyecto de Acuerdo 029 de 2020 se sustenta en normas de rango constitucional, legal e infralegal. En el artículo 95, la **Constitución Política** establece que son deberes de la persona y del ciudadano: “1. *Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios (...) [y] 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad*”. Además, en el artículo 365 de la Carta Política se afirma que “*los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*”.

A nivel legal, la **Ley 105 de 1993**, “*Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se*



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

dictan otras disposiciones", definió en su artículo 3 el servicio de transporte público. Según dicho artículo:

“el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica”.

Posteriormente, la **Ley 336 de 1996** –Estatuto General de Transporte–, en su artículo 3, estableció que:

“las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada Modo, dándole prioridad a la utilización de medios de transporte masivo

En 2011, la **Ley 1480** –Estatuto del Consumidor– definió al consumidor o usuario como *“toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica”*. Dentro de esa definición cabe incluir al usuario del servicio de transporte.

Cinco años más tarde, el artículo 146 de la **Ley 1801 de 2016** –Código Nacional de Policía– consagró algunos comportamientos contrarios a la convivencia en el transporte público. En el numeral 7 se estableció que es contrario a la convivencia *“evadir el pago de la tarifa, validación, tiquete o medios que utilicen los usuarios para acceder a la prestación del servicio esencial de transporte público de*



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

pasajeros, en cualquiera de sus modalidades". Además, en el numeral 10 se estableció que es un comportamiento contrario a la convivencia

"poner en peligro la seguridad operacional de los sistemas de transporte masivo, colectivo o individual, aéreo, fluvial o terrestre, con los siguientes comportamientos: (...) h) Contravenir las obligaciones que se determinen en los reglamentos y/o manuales de uso y operación, que establezcan las autoridades encargadas al respecto".

Por último, la Ley 1753 de 2015, en su artículo 31, modificó el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, así:

"Artículo 14. 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. En ningún caso el Gobierno nacional podrá realizar transferencias para cubrir estos costos. Lo anterior, sin perjuicio de que las entidades territoriales y/o el Gobierno nacional, dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo, en los casos en que cofinancie estos sistemas, puedan realizar inversiones en la etapa preoperativa en infraestructura física y adquisición inicial total o parcial de material rodante de sistemas de metro o de transporte férreo interurbano de pasajeros incentivando la incorporación de tecnologías limpias y la accesibilidad a los vehículos para personas con movilidad reducida, estrategias de articulación y fomento de la movilidad en medios no motorizados, así como implementación de sistemas de recaudo, información y control de flota que garanticen la sostenibilidad del Sistema".



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

Como se ve, es deber de las autoridades públicas asegurar la sostenibilidad económica de los sistemas de transporte y, además, verificar las condiciones para que el servicio de transporte sea prestado de forma eficiente.

A nivel distrital, el **Acuerdo 04 de 1999** autorizó al Alcalde Mayor de Bogotá para constituir la Empresa de Transporte del Tercer Milenio (Transmilenio S.A) y estableció que *“corresponde a TRANSMILENIO S.A. la gestión, organización y planeación del servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros en el Distrito Capital y su área de influencia”*.

Recientemente, en 2018, mediante **Resolución 696**, Transmilenio S.A actualizó el *“Manual de Usuario de Transmilenio”*. En dicho manual se incluyeron algunas *“Conductas indebidas y fraudulentas a los medios de pago”*, dentro de las cuales se consagró la venta informal de pasajes o reventa, definida así: *“consiste en comercializar ilegalmente viajes a usuarios que no disponen de saldo o de su medio de pago para acceder a los servicios del Sistema”*.

5. Pliego de modificaciones

Con el fin de fortalecer el Proyecto de Acuerdo desde un punto de vista técnico y jurídico se sugieren las siguientes modificaciones:

Original	Modificación	Justificación
Artículo 4. Las acciones para fortalecer las buenas prácticas, establecidas en el presente Acuerdo se	Artículo 4. Las acciones para fortalecer las buenas prácticas, establecidas en el presente Acuerdo se	Si bien es necesario que las acciones contenidas en el Proyecto se socialicen en estaciones y paraderos del sistema, la



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

<p>incluirán en el Manual del Usuario del Sistema Integrado de Transporte Público y serán socializadas en cada una de las estaciones y/o paraderos del sistema y con los usuarios para que conozcan los mecanismos para reportar la pérdida o hurto de la tarjeta.</p>	<p>incluirán en el Manual del Usuario del Sistema Integrado de Transporte Público y serán socializadas en cada una de las estaciones y/o paraderos del sistema y con los usuarios para que conozcan los mecanismos para reportar la pérdida o hurto de la tarjeta.</p>	<p>obligación de que esa socialización se haga en <i>cada una</i> de las estaciones y paraderos puede ser imposible de cumplir. Además, se elimina la conjunción disyuntiva “o”, de modo que la socialización ocurra, obligatoriamente, tanto en estaciones como paraderos del sistema.</p>
<p>Artículo 3. (...) Si el Usuario insiste en la conducta en tres (3) ocasiones ó más, el beneficio le será suspendido incluso, indefinidamente.</p>	<p>Artículo 3. (...) Si el Usuario insiste en la conducta en tres (3) ocasiones o más, el beneficio le será suspendido incluso indefinidamente permanentemente.</p>	<p>La expresión “incluso” hace que la medida sea excesivamente indeterminada y que pueda desembocar en tratos desiguales a los infractores. Además, para efectos de claridad, se propone cambiar la palabra “indefinidamente” —que significa “sin límite definido”— por “permanentemente” —que significa, simplemente, “sin límite en el tiempo”—.</p>

6. Análisis de los argumentos presentados por la administración



CONCEJO DE
BOGOTÁ, D.C.

	PROCESO GESTIÓN NORMATIVA	CÓDIGO: GNV-FO-002
	PRESENTACIÓN PONENCIAS	VERSIÓN: 01
		FECHA: 12-Feb-2020

A la fecha, el Proyecto de Acuerdo no tiene comentarios de la Administración Distrital.

7. Impacto fiscal

Como lo señalan los autores de la iniciativa, el proyecto de Acuerdo 029 de 2020 no tiene impacto fiscal que implique una modificación del marco fiscal de mediano plazo, pues no representa gastos adicionales para el Distrito. Al contrario, el proyecto de Acuerdo tiene el objetivo de recuperar recursos públicos que se han perdido como consecuencia de la falta de regulación sobre la materia.

8. Conclusión

Por las razones expuestas, se rinde ponencia **POSITIVA**, con modificaciones, al proyecto de Acuerdo N°029 de 2020 **“POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA FORTALECER BUENAS PRÁCTICAS DE LOS MEDIOS DE PAGO Y COMBATIR LA VENTA IRREGULAR DE PASAJES DEL SISTEMA INTEGRADO DEL TRANSPORTE EN BOGOTÁ D.C.”**.

Fraternalmente,

ANDREA PADILLA VILLARRAGA

Concejal de Bogotá
Partido Alianza Verde

Proyectaron: Angie Chaparro, Profesional Universitario; y Ricardo Díaz Alarcón, Profesional Universitario.