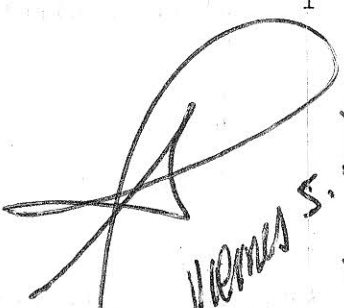


CONSTANCIA

1

VIENES S. Agosto 16
11:39 AM.

Debo hacer un recuento de las observaciones que se han hecho al Proyecto de Acuerdo No. 004 "por el cual se establece un subsidio a la tarifa del pasaje del sistema integrado de transporte masivo de pasajeros – MIO" por parte de los concejales y concejales a lo largo de los 19 días de su estudio en esta Comisión de Presupuesto y que han sido objeto de debate.

Lo anterior, no sin antes manifestar que la discusión se ha atemperado a lo establecido en el artículo 158 del Reglamento Interno del Concejo y que es claro tanto para los integrantes de la comisión primera como para los miembros de la Corporación, la necesidad de dar solución a la problemática del transporte público; pues no somos ajenos a la situación que viven los caleños.

- El artículo 33 de la ley 1753 de artículo 2015 que se trajo al Proyecto de Acuerdo como base del sustento legal, carece de aplicabilidad por dos motivos fundamentales, Por ser una norma expedida en forma posterior a la suscripción del contrato con los operadores y porque el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "*Estado Comunitario: Desarrollo para todos*", vigente al momento de la celebración del mismo, estableció en el Punto 3.5.4 que la condición necesaria de cada uno de los sistemas de transporte es que fuera autosostenible:

"Sostenibilidad del sistema. La condición necesaria de cada uno de estos sistemas es que sea autosostenible por lo que se espera que los mecanismos de participación privada impliquen la nula o escasa necesidad de recursos posteriores para su mantenimiento, para ello podrán explorarse tributos con destinación específica al desarrollo de los planes de movilidad. Por último, con el fin de promover la modernización del parque automotor el Gobierno Nacional a través de Findeter abrirá una línea de crédito a las empresas prestadoras del servicio de transporte público colectivo en las

ciudades que cuente con los respectivos estudios, para la modernización del parque automotor previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación o del Ministerio de Transporte.”

En tal sentido, el artículo 38 de la Ley 153 de 1887¹, consagra:

“ART. 38.—En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración. “Exceptúanse de esta disposición:

- 1. Las leyes concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos que resultaren del contrato.*
- 2. Las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado; la cual infracción será castigada con arreglo a la ley bajo la cual se hubiere cometido”.*

Esto, clara mente nos indica que no se puede aplicar de manera retroactiva una norma posterior, a la suscripción de un contrato.

En cuanto al sentido y propósito de dicha norma, la Corte Suprema de Justicia² ha explicado lo siguiente:

*“Es principio aceptado generalmente que a los contratos debe aplicarse la ley vigente al momento de su celebración y que las leyes nuevas no pueden alterar las relaciones contractuales. Este principio tiene necesariamente sus excepciones, como cuando no han sido totalmente realizados los actos adquisitivos del derecho a la prestación. **Pero, tratándose de contratos perfeccionados, celebrados con las formalidades legales, y que han tenido su cumplimiento normal, la ley aplicable es la que regía en el momento en que se celebró la convención.***

“Los contratos deben tener estabilidad y no pueden estar sujetos al proceso mutable de la legislación de un país. (...)”.

Aunque esta disposición es anterior a la Constitución Política de 1991, tiene hoy un claro sustento constitucional, como lo tuvo en su momento frente a la Constitución de 1886, en la medida en que constituye un desarrollo del principio general de la irretroactividad de la ley frente a los derechos adquiridos con justo título, que actualmente está consagrado en el artículo 58 de la Constitución

¹ Ley 153 de 1887 Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887.

² Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia del 9 de mayo de 1938. Gaceta XLVI, 488.

Política³, entre otras normas.

Como lo advierte la Corte Suprema de Justicia en la providencia citada, la regla contenida en el artículo 38 de la Ley 153 de 1887 no es absoluta, pues, aparte de las dos (2) excepciones que la misma norma consagra en sus numerales 1º y 2º, el artículo 58 de la Carta, en armonía con el artículo 18 de la misma Ley 153⁴, permiten que el Congreso de la República, por claras razones de utilidad pública o interés social, disponga la aplicación inmediata de una ley a todas las personas que se encuentren comprendidas dentro del supuesto de hecho de la norma, aun cuando ello implique limitar, restringir y, eventualmente, desconocer derechos adquiridos.

Sin embargo, para que tal cosa suceda, deben darse, a juicio de la Sala, las siguientes condiciones mínimas, teniendo en cuenta que la regla general es la de la irretroactividad de la ley y la protección de los derechos adquiridos: (i) que el legislador lo disponga expresamente, es decir, que la ley señale expresa y claramente que sus disposiciones se aplicarán incluso a los contratos en curso, celebrados al amparo de normas anteriores; (ii) que tal decisión legislativa esté basada en motivos de utilidad pública o interés social claros, explícitos y objetivos, y (iii) que, en la medida en que la aplicación retroactiva de dicha ley desconozca o limite derechos adquiridos, o prive a los particulares del ejercicio de una profesión, negocio o empresa considerados hasta ese momento lícitos, se reconozca a los afectados la indemnización de perjuicios que corresponda.

El principio general de la irretroactividad de la ley en materia contractual y las excepciones comentadas, no son exclusivos de la contratación entre particulares, sujeta a los preceptos del derecho común, sino que también son aplicables a los contratos celebrados por las entidades públicas con particulares o con otras instituciones del Estado y sometidos, en principio, a un régimen especial, contenido en el denominado Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (L. 80/93, modificada por la L. 1150/2007 y otras normas), tal como lo ha reconocido la jurisprudencia del Consejo de Estado. Así, por ejemplo, en providencia del 11 de febrero de 2009⁵, esta corporación manifestó:

³ "Artículo 58. (Modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo N° 1 de 1999). Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (...)".

⁴ "Artículo 18.- Las leyes que por motivos de moralidad, salubridad o utilidad pública restrinjan derechos amparados por la ley anterior, tienen efecto general inmediato.

"Si la ley determinare expropiaciones, su cumplimiento requiere previa indemnización, que se hará con arreglo a las leyes preexistentes. (...)".

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 11 de febrero de 2009, exp. N° 25000-23-31-000-2000-13018-01 (16653). C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

"A su turno, en nuestro orden jurídico, a la par de en que (sic) la Constitución Política se garantizan los derechos adquiridos de acuerdo con la ley civil (C.P., art. 58) con las excepciones en ella prescritas, noción dentro de la cual se comprenden los derechos que emanan de un contrato, en el artículo 38 de la 153 de 1887, se consagra la regla de que en todo contrato se entienden incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración, excepto las concernientes al modo de reclamar en juicio los derechos resultantes del mismo (procesales) y las que señalan penas para el caso de infracción de lo estipulado

"(...).

"Por lo demás, la citada norma jurídica, que obstruye el efecto general inmediato de una nueva ley y privilegia la irretroactividad de la misma en el ámbito de los contratos, se justifica en cuanto ellos no pueden estar sujetos a los constantes cambios o vaivenes de la legislación, sino que deben gozar de estabilidad y seguridad, como presupuesto que genera confianza en los negocios y relaciones dentro del tráfico jurídico, y si bien puede ser reformada o alterada por una ley posterior que indique expresamente su retroactividad para determinado aspecto de algún tipo de contrato, ello constituye una excepción que debe estar fundamentada en razones de orden público o interés general.

"(...).

"Dentro del anterior marco jurídico, los diferentes estatutos de contratación pública han dispuesto, mediante normas especiales, el tránsito de legislación, así:

"(...).

iii) En la Ley 80 de 1993 (actualmente vigente): "Artículo 78. De los contratos, procedimientos y procesos en curso. Los contratos, los procedimientos de selección y los procesos judiciales en curso a la fecha en que entre a regir la presente ley, continuarán sujetos a las normas vigentes en el momento de su celebración o iniciación".

Por su parte el artículo 2 de la Ley 1508 de 2012 manifestó:

"Concesiones. Las concesiones de que trata el numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80, de 1993, se encuentran comprendidas dentro de los esquemas de Asociación Público Privadas. Las concesiones vigentes al momento de la promulgación de la presente ley se seguirán rigiendo por las normas vigentes al momento de su celebración.

Lo anterior muestra como el Legislador ha considerado invariablemente, al menos desde la ley 80 de 1993, que los contratos celebrados por las entidades públicas

en vigencia de una determinada ley, régimen o estatuto de contratación deben seguirse rigiendo por éste hasta su terminación, en aplicación del principio establecido en el artículo 38 de la ley 153 de 1887.

En todo caso, aun si se aceptara, en gracia de discusión, presentamos las siguientes apreciaciones

1. FALTA DE COMPETENCIA DEL CONCEJO FRENTE A LOS FONDOS DE ESTABILIZACIÓN O COMPENSACIÓN TARIFARIA

El citado artículo 33 de la ley 1753 de 2015, permite otras fuentes de financiación para los sistemas de transporte en los siguientes términos:

“Con el objeto de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte y contar con mecanismos de gestión de la demanda, las entidades territoriales podrán determinar, definir y establecer nuevos recursos de financiación públicos y/o privados que permitan lograr la sostenibilidad económica, ambiental, social e institucional de los sistemas SITM, SETP, SITP y SITR, a través de los siguientes mecanismos:

1. Fondos de estabilización y subsidio a la demanda. 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.

Dicho acto administrativo deberá describir la aplicación del fondo o subsidio de forma tal que se garantice su efectividad, establecer los indicadores que permitan evaluar los resultados de dicha medida, contener la fuente presupuestal y la garantía de la permanencia en el tiempo de los recursos que financiarán los fondos de estabilización o subsidio a la demanda, con criterios de sostenibilidad fiscal de la entidad territorial. Para el efecto, deberán contar con previo concepto del CONFIS municipal o distrital o de la entidad que haga sus veces, en la que se indique que el fondeo es sostenible en el tiempo y se encuentra previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del ente territorial.

Es decir que la norma (Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo) que sustenta el proyecto de acuerdo, da facultades al alcalde para expedir vía decreto municipal la creación de un fondo de estabilización o subsidio a la demanda,

mientras que el proyecto hace referencia a un subsidio, es decir no hay un soporte legal que nos permita como corporación dilucidar que es ésta, la vía jurídica adecuada para la iniciativa de la administración.

2. FALTA DE CORRESPONDENCIA ENTRE EL TÍTULO Y EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE ACUERDO

Según lo señala la ponencia, y en eso la corporación está de acuerdo, la exigencia prevista en el artículo 163 de la Constitución Política de 1991, de que el título de las leyes se ajuste a su contenido se aplica también al trámite de los proyectos de acuerdo.

Sin embargo, a diferencia de lo que señala la ponencia, el título del proyecto de acuerdo no se ajusta a su contenido. Veamos las razones:

Alcance de la exigencia constitucional de identidad entre el título de las leyes o de acuerdos de los concejos municipales y su contenido.

Para el caso que se analiza, el **"PROYECTO DE ACUERDO No. 004, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UN SUBSIDIO A LA TARIFA DEL PASAJE DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS - MIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"** incurre en el tercer vicio. Es decir, el proyecto de acuerdo es inconstitucional porque no hay conexidad entre el título y el contenido. Veamos las razones.

Según el proyecto de acuerdo, se establece un *"subsidio a la tarifa del pasaje del sistema integrado de transporte"*. Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, un subsidio es *"Prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada"*.

En este sentido, un subsidio, que es equivalente a una subvención es, como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-324 de 2009, *"la diferencia entre el precio que los compradores pagan y el precio que los productores reciben"*.

Conforme a la teoría económica, los subsidios pueden ser a la oferta y a la demanda. Los subsidios a la oferta se entregan directamente a los productores y están constitucionalmente prohibidos por el artículo 355, salvo que se trate de subsidios indirectos como por ejemplo la eliminación de impuestos, el otorgamiento de créditos en condiciones diferenciadas o la venta de insumos por valor menor que el del mercado. Los subsidios a la demanda son los que reducen el valor que paga el usuario y están permitidos siempre y cuando cumplen con otras condiciones.

En el caso del presente proyecto de acuerdo, el título habla de **"UN SUBSIDIO A LA TARIFA DEL PASAJE"**, mientras que en los artículos 1º y 3º del proyecto se dice lo siguiente:

En el artículo 1º, se señala que el subsidio a la tarifa se hará por cada viaje efectivamente realizado, cuya finalidad es mejorar la calidad en la prestación del servicio.

En el artículo 3º, se precisa que, son beneficiarios de este subsidio los usuarios, quienes seguirán pagando la misma tarifa hoy vigente.

Es decir, que mientras el título habla de subsidiar la tarifa, los artículos 1º y 3º hablan de incrementar la tarifa. Subsidiar significa, en los términos de la teoría económica y de conformidad con el título del proyecto de acuerdo, una reducción de la tarifa del pasaje para el usuario, es decir, un subsidio a la demanda donde el Estado pague la diferencia entre lo que paga el usuario y lo que recibe el prestador. No de otra manera se entiende que el proyecto de acuerdo hable de subsidiar la tarifa y de que el usuario es el beneficiario. Sin embargo, como lo señala el artículo 3º, se trata de unos recursos que se van a pagar adicional a lo que hoy cuesta un pasaje para acceder al sistema integrado de transporte.

Por ello, lo que se presenta en este caso no es ni siquiera es un subsidio a la oferta porque se trata de recursos que se van a girar adicionalmente a lo que hoy pagan los usuarios. No hay herramientas de subsidios indirectos como la eliminación de impuestos, el otorgamiento de créditos en condiciones diferenciadas o la venta de insumos por valor menor que el del mercado, sino que se va a pagar un mayor valor por el pasaje. Tampoco es un subsidio a la demanda porque los usuarios no verán reflejado este en el costo del pasaje.

En últimas, de lo que se trata es una donación disfrazada. Para la Real Academia Española de la Lengua, una donación es una *"Liberalidad de alguien que transmite gratuitamente algo que le pertenece a favor de otra persona que lo acepta"*.

En este caso, y aunque el proyecto de acuerdo hable de reinvertir en el mejoramiento de la calidad del servicio, se trata de acrecentar las ganancias del operador para que este pueda cumplir con sus obligaciones contractuales (mantenimiento de los buses), es decir, se le va a entregar un recurso adicional, gratuito porque la reinversión en calidad del servicio es una obligación de los operadores, de modo que si el Estado le va a donar unos recursos para que el haga unas ciertas actividades, es decir, es una donación con fines específicos.

3. AUSENCIA DE REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO.

Según lo precisa la Corte Constitucional, para el otorgamiento de subsidios se requiere cumplir varias condiciones, algunas de las cuales no están presentes en este proyecto de acuerdo.

Primer requisito. Según lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-1168 de 2001, *“explicar y motivar por qué es escogido un determinado proyecto de inversión y no otro”*.

En el presente caso, la administración, en la motivación del proyecto de acuerdo señala algunas razones que considera justifican el otorgamiento de este subsidio -o donación-, pero no hace referencia a porqué otros mecanismos no son válidos, por ejemplo, no se avizora la posibilidad de modificar las condiciones de los contratos de concesión con los operadores privados para hacerlos financieramente viables; las demás alternativas que estableció el Plan Nacional de Desarrollo o la inclusión de nuevos actores que oxigenen financieramente el sistema; La administración se limita a indicar que esa es la medida adecuada, tanto en la forma como en el tiempo y en el valor, sin hacerla justificación que la Corte Constitucional exige para este tipo de proyectos.

Segundo requisito. Que el subsidio se dirija, como lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-152 de 1999, a cumplir los deberes sociales del Estado, tener como finalidad mejorar la calidad de vida de la población y garantizar el principio de igualdad material.

En este caso, el subsidio -o donación-, no se dirige a mejorar la calidad de vida de la población porque los usuarios no verán reflejado este en la tarifa. Esos recursos, de estar destinados a disminuir el valor de la tarifa, podrían ser utilizados por los usuarios en mejorar su calidad de vida y en financiar necesidades básicas insatisfechas en alimentación, salud, bienestar, entre otros. Tampoco garantiza el principio de igualdad material porque los usuarios del sistema, que son el extremo débil de esta relación, seguirán pagando la misma tarifa y, quienes hoy no cuentan para hacer uso corriente del sistema de transporte integrado seguirán en la misma situación porque la tarifa no rebaja.

Por decirlo de otra manera, una de las hipótesis señaladas por la Corte Constitucional (Sentencia C-324 de 2009), para considerar un subsidio como inconstitucional, es cuando *“el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales”*.

Según se prevé en el proyecto de acuerdo, no se trata de un aporte que se traduzca en una rebaja de la tarifa del pasaje para el usuario, sino de un pago adicional que se realiza por cada pasaje efectivamente utilizado. Aunque en el artículo 3º del proyecto en comento, se señala que los beneficiarios son los usuarios del sistema de transporte integrado, esto se contradice con el contenido mismo del proyecto de artículo, el cual precisa que estos *“continuarán pagando la tarifa al usuario actualmente vigente”*.

Así mismo en el transcurso de las intervenciones se ha manifestado por parte de Metrocali, que el subsidio será conforme a los kilómetros recorridos, mientras que

el proyecto hace referencia a un subsidio por cada pasaje efectivamente realizado, no guardando coherencia gramatical.

Como quiera que se trata de una medida temporal, y que el usuario no verá reflejado el subsidio en la tarifa que debe pagar por cada pasaje, se concluye que se trata de un rubro que solo beneficia a los prestadores del servicio público de transporte integrado que, en todo caso, son meros particulares.

En el presente caso, este subsidio no asegura equidad porque los usuarios del Sistema de Transporte Integrado deben seguir pagando la misma tarifa, inclusive la población en condición de vulnerabilidad; no se incrementa de manera directa e inmediata la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas; ni se mejoran, tampoco en forma directa, inmediata ni medible, los ingresos del Estado para una posterior redistribución. En este sentido, este subsidio es inconstitucional porque se limita a cubrir las pérdidas de operadores privados.

Afirmar que los recursos que se entregan serán utilizados en el *desarrollo de políticas para la gestión de la demanda a través del mejoramiento en la calidad del servicio*, es tanto como afirmar que, con los recursos públicos, se tienen que atender las obligaciones a que los operadores se comprometieron cuando entraron a ser parte del sistema. El mejoramiento de la calidad del servicio es una obligación del prestador del servicio que debe ser cubierta por el producido mismo de la actividad. Si existe un desequilibrio, se debe modificar las condiciones de la operación de conformidad con los canales previstos en la legislación colombiana, pero no entrar a subsidiar las pérdidas sufridas por el operador porque eso se traduce en una dilapidación de los recursos públicos.

Tercer requisito. Como lo señala la Corte Constitucional en la sentencia C-712 de 2002, se trate del *"cumplimiento de deberes o principios de origen constitucional que describen actividades públicas irrenunciables"*.

En este caso, esto no se cumple porque la tarea irrenunciable del Estado, como lo señala el artículo 13 de la Constitución sobre derecho a la igualdad, es la de proteger a las personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Es un hecho notorio que muchas personas en esta ciudad no cuentan con los recursos económicos para movilizarse en el sistema integrado de transporte. Según el proyecto de acuerdo, los recursos se van a entregar a los operadores para que hagan inversiones. En modo alguno esto se puede asumir como una tarea irrenunciable del Estado.

Según la Corte Constitucional (sentencia C-324 de 2009), un subsidio es inconstitucional cuando no *"contribuye a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales"*.

En el caso del proyecto de acuerdo que se analiza, se presenta claramente esta situación. Veamos. Según el proyecto de artículo 1º, el subsidio de trescientos cuarenta pesos (\$340) se entregará por cada viaje efectivamente realizado. Según

el proyecto de artículo 3, los usuarios del sistema *“continuarán pagando la tarifa al usuario actualmente vigente...”*.

Esto quiere decir que, en todo caso, los usuarios que, por su condición económica hoy tenga dificultades de acceso al sistema no tendrán ningún estímulo o apoyo. La razón: el subsidio es a la oferta y no a demanda. De este modo, como los recursos no se dirigen a facilitar el acceso de los usuarios al servicio sino a cubrir las pérdidas de los operadores -subsidio a la oferta-, se torna regresivo porque no garantiza el acceso al servicio de quienes hoy tienen dificultades económicas para hacerlo.

Cuarto requisito. Que la intervención respete el principio de legalidad del gasto público.

Según lo precisó la Corte Constitucional (sentencia C-324 de 2009), en atención a lo previsto en los artículos 345 y 346 (CN, 1991), no puede haber erogación que no figure en el presupuesto de rentas y gastos.

Traído ese comentario al caso concreto, si se mira la generalidad del Plan de Desarrollo Municipal, no se vislumbra que este hable de subsidios, y menos de subsidios a la oferta en el caso del transporte masivo. No se avizora dónde está el fundamento normativo para lo que hoy se discute en el proyecto de acuerdo.

Adicional a esto, se exige que el subsidio -el rubro o proyecto-, esté consignado en el acuerdo de rentas y de gastos. Según la motivación del proyecto que se analiza, este gasto se encuentra aforado en el presupuesto de la presente vigencia. Sin embargo, no se especifica el ítem al que corresponde para verificar su inclusión. Muy por el contrario, en el proyecto de artículo 6 se faculta al señor alcalde municipal, para que dentro de los tres (3) meses siguientes ajuste el presupuesto del Municipio y se pueda cubrir con este subsidio, es decir, **aún no figura en el presupuesto de rentas y de gastos.**

Quinto Requisito: Los subsidios son para grupos poblacionales específicos:

Artículo 3 numeral 9 de la Ley 105 de 1993, establece: DE LOS SUBSIDIOS A DETERMINADOS USUARIOS:

“El Gobierno Nacional, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán establecer subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente, de la tercera edad y atendidas por servicios de transporte indispensables, con tarifas fuera de su alcance económico. En estos casos, el pago de tales subsidios será asumido por la entidad que lo establece la cual debe estipular en el acto correspondiente la fuente presupuestal que lo financie y una forma de operación que garantice su efectividad”.

En el proyecto de acuerdo, se establece que los beneficiarios serán los usuarios del masivo, es decir no hay un grupo poblacional específico, lo cual va en contravía de la norma específica.

En esta medida este subsidio es inconstitucional.

OTRAS RAZONES DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE ACUERDO

A continuación, se señalarán algunas razones adicionales que sustentan la inconstitucionalidad del proyecto de acuerdo.

Falsa motivación.

Según la motivación al proyecto de acuerdo, este subsidio a la oferta se encuentra dentro de varios ítems de Plan de Desarrollo del Municipio. En la motivación, se hace alusión a algunos puntos donde se dice que se apoyará la movilidad. Sin embargo, cuando se leen esos ítems no se encuentra el fundamento para este subsidio.

Cuando se afirma que el subsidio tiene sustento en el Plan de Desarrollo y se lee este documento, pero su contenido es tan general, resulta que tal sustento no existe y a la motivación del proyecto de acuerdo se torna falsa. No es posible, a partir de un Plan de Desarrollo que promete movilidad en términos de seguridad y accesibilidad, afirmar que está consignada la posibilidad de un subsidio.

También hay falsa motivación cuando se dice en la motivación que el gasto está previsto en el presupuesto de rentas y de gastos, pero a continuación se faculta en el artículo 6º del proyecto de acuerdo al alcalde para que haga los movimientos presupuestales necesarios. Si de verdad estuviera consignado este subsidio dicho ajuste no sería necesario.

Se trata de una donación disfrazada y no de un subsidio a la demanda.

Según los artículos 1º y 3º del proyecto de acuerdo, se trata de un subsidio a la tarifa que tendrá como beneficiarios a los usuarios de sistema de transporte integrado. Sin embargo, como en los mismos artículos 1º y 3º, el usuario seguirá pagando la misma tarifa, pues se trata de un valor adicional que se entregará, a mera liberalidad, al prestador del servicio. Veamos las razones.

Según el proyecto de acuerdo, se establece un "*subsidio a la tarifa del pasaje del sistema integrado de transporte*". Para el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, un subsidio es "*Prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada*".

En este sentido, un subsidio, que es equivalente a una subvención es, como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-324 de 2009, *"la diferencia entre el precio que los compradores pagan y el precio que los productores reciben"*.

Conforme a la teoría económica, los subsidios pueden ser a la oferta y a la demanda. Los subsidios a la oferta se entregan directamente a los productores y están constitucionalmente prohibidos por el artículo 355, salvo que se trate de subsidios indirectos como por ejemplo la eliminación de impuestos, el otorgamiento de créditos en condiciones diferenciadas o la venta de insumos por valor menor que el del mercado. Los subsidios a la demanda son los que reducen el valor que paga el usuario y están permitidos siempre y cuando cumplen con otras condiciones.

Un subsidio directo es aquel que se entrega al usuario de servicio y con lo cual se busca que personas en condiciones de debilidad manifiesta puedan acceder al goce de ciertos derechos. El subsidio indirecto es el que se entrega a los productores a través de ciertos beneficios como la eliminación de impuestos, el otorgamiento de créditos en condiciones diferenciadas o la venta de insumos por valor menor que el del mercado, es decir, tampoco se trata de la entrega de recursos. Finalmente, los subsidios cruzados son aquellos que se presentan cuando sectores con altos ingresos asumen un porcentaje del costo de los más necesitados, y allí no existe erogación directa del Estado.

Por lo anteriormente expuesto, presento la siguiente proposición