

**SDM-DESS-52045 y 56052-17**  
(Al contestar cite este número)

21 ABR 2017

Bogotá D.C., 20 de abril de 2017

11:36am

Señor  
SIGIFREDO OSPINA FLORÉZ  
Presidente y Representante Legal  
Fundación Semillas de Esperanza  
Carrera 136ª No. 142ª -30  
Tel: 5350065 -3118094526  
Bogotá, D.C.

Asunto: Derecho de Petición SDM 47719-2017 y 522366 -2017

Respetados Señor Ospina:

Una vez recibidos sus derechos de petición que se citan en el asunto, damos respuesta a sus inquietudes en relación al subsidio al transporte para personas en condición de discapacidad.

**Respuesta a los interrogantes primero y segundo:** El corte de información de los incentivos se hace de manera mensual, por lo que la información reportada está a 31 de marzo de 2017. En el cuadro siguiente se relaciona el número de tarjetas personalizadas por año, descuentos aplicado por validación y número de viajes a subsidiar. La normatividad por la que se ha regido el subsidio es la siguiente: Acuerdo Distrital 484 de 2011, el Decreto Distrital 429 de 2012, Decreto Distrital 259 de 2015 y el Decreto Distrital 131 de 2017.

| Año              | Suma de<br>Cantidad de<br>Tarjetas<br>Personalizadas | % de<br>descuento | Cantidad de<br>viajes con<br>subsidio | Decreto             | Tarifa más<br>alta del<br>sistema | Descuento<br>por pasaje | Total<br>subsidio<br>por mes |
|------------------|------------------------------------------------------|-------------------|---------------------------------------|---------------------|-----------------------------------|-------------------------|------------------------------|
| 2012             | 1144                                                 | 15%               | 50                                    | Decreto 429 de 2012 | \$1.700                           | \$255                   | \$12.750                     |
| 2013             | 7875                                                 | 20%               | 50                                    | Decreto 429 de 2012 | \$1.700                           | \$340                   | \$17.000                     |
| 2014             | 15806                                                | 25%               | 50                                    | Decreto 429 de 2012 | \$1.800                           | \$450                   | \$22.500                     |
| 2015             | 33214                                                | 30%               | 50                                    | Decreto 429 de 2012 | \$1.800                           | \$540                   | \$27.000                     |
| 2016             | 37135                                                | 35%               | 50                                    | Decreto 429 de 2012 | \$2.000                           | \$700                   | \$35.000                     |
| 2017*            | 10024                                                | 40%               | 25                                    | Decreto 131 de 2017 | \$2.200                           | \$880                   | \$22.000                     |
| Total<br>general | 105198                                               |                   |                                       |                     |                                   |                         |                              |

\* Con corte a 31 de marzo de 2017

\*\* Fuente: Transmilenio S.A. - Elaboración: Propia

**Respuesta al interrogante tercero:** El subsidio es abonado mensualmente a las tarjetas personalizadas. El abono corresponde al número de viajes a subsidiar por el descuento aplicado sobre la tarifa más alta del sistema. Por lo cual el descuento no aplica para transbordos.

PA01-PR01-MD01 V.2.0

Página 1 de 9

AC 13 No. 37 - 35  
Tel: 3649400  
www.movilidadbogota.gov.co  
info: Línea 195

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

**SDM-DESS-52045 y 56052-17**  
(Al contestar cite este número)

**Respuesta al interrogante cuarto:** La Secretaría de Hacienda ha girado los recursos del subsidio desde el 2012 a la fecha. El giro de recursos se hace en atención a las normas citadas en la respuesta a los interrogantes uno y dos.

Sobre las modificaciones al subsidio para personas en condición de discapacidad adoptado mediante Decreto Distrital 131 de 2017 aclaramos lo siguiente:

- El Acuerdo Distrital 484 de 2011 estableció que:

***“ARTÍCULO 2º. FORMA DE OPERACIÓN.** La Administración Distrital dispondrá la operación del subsidio con base en un porcentaje de descuento sobre la tarifa al usuario del quince por ciento (15%), con un incremento anual de 5 puntos porcentuales, hasta llegar al 40% y una **asignación máxima de hasta cincuenta (50) viajes mensuales.** La población beneficiaria de la tarifa será la registrada en las bases de datos de que dispone la Secretaría de Salud en cada vigencia. Se aplicarán como referencia los resultados de la encuesta para el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN).*

***ARTÍCULO 3º. FINANCIACIÓN.** La financiación del subsidio prevista en el presente Acuerdo, se efectuará con recursos del Presupuesto de la Administración Central del Distrito Capital.*

***ARTÍCULO 4º. REGLAMENTACIÓN.** La Administración Distrital reglamentará el presente Acuerdo, **expidiendo las normas necesarias para su efectividad, seguimiento y auditoria.**”*

La administración en atención a la normatividad citada ha expedido los decretos que asignan el número de viajes. Del 2012 a marzo de 2017, el Decreto Distrital 429 de 2012 asignó el subsidio a 50 viajes, a partir del 1 de abril de 2017 el Decreto Distrital 131 de 2017 que derogó las normas que le fueran contrarias, asignó el subsidio para 25 viajes. La encuesta de movilidad año 2015, reveló que el promedio de viajes de la población objetivo era de 12 viajes mensuales, por lo que el ajuste del 2017 corresponde al doble de viajes evidenciados.

La condición de la norma es de hasta 50 viajes, por lo que puede ser menor el número de viajes con beneficio. La asignación del subsidio a 25 viajes no está en contra de la norma que otorgó el subsidio. El estudio presentado por Transmilenio S.A., evidenció lo siguiente:

**“12.5.1. Número de viajes con beneficio**

*Para realizar la propuesta de número de viajes con beneficio al mes, se analizaron los resultados de la encuesta de movilidad 2015 para Bogotá, de la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM). Esta encuesta segmenta la población por estrato y por edad y distingue la población con discapacidad. En este caso, se tomó la población perteneciente a los estratos 1 y 2 como una proxy a la población SISBEN.*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE MOVILIDAD

**SDM-DESS-52045 y 56052-17**  
(Al contestar cite este número)

Se encontró que la población de estratos 1 y 2 viaja en promedio 21 veces al mes, seguida de la población de 62 años o más (adultos mayores), que realiza 15 viajes mensuales en promedio, y por último, las personas en condición de discapacidad que realizan 12 viajes al mes.

Estos resultados indican que los hábitos de viaje promedio de los grupos analizados son menores al número de viajes con beneficio que actualmente se les otorga al mes (Tabla 1).

**Tabla 1. Hábitos de viaje vs. Número de viajes con subsidio**

| Población Objetivo                    | Viajes Promedio Mes | Beneficio Actual |
|---------------------------------------|---------------------|------------------|
| Adulto Mayor                          | 15                  | Ilimitado        |
| Personas en Condición de Discapacidad | 12                  | 50               |
| Sisben                                | 21                  | 40               |

Fuente: TMSA, cálculos propios con base en datos de la encuesta de movilidad 2015<sup>1</sup>.

De acuerdo con los hábitos de viaje y con el ánimo de evitar que el exceso en el número de viajes con beneficio puedan ser usados de manera fraudulenta, desviando la esencia del beneficio, la propuesta de focalización consiste en ajustar el número de viajes de tal manera que se respeten los hábitos de desplazamiento de las diferentes poblaciones, reduciendo los impactos sobre las necesidades de recursos de subsidio.

- *Adulto mayor y población en condición de discapacidad:* se propone limitar los viajes a 30 y 25 viajes por mes, respectivamente. Este número de viajes supera en el doble los hábitos de viajes mostrados por la encuesta de movilidad.
- *Beneficiarios Sisben:* se propone limitar los viajes por mes a 30. Este número también es mayor a los hábitos de viajes de la población de estratos 1 y 2 que es la que se toma como más parecida para este análisis.

<sup>1</sup> Adulto mayor corresponde a la población mayor a 62 años. Las personas en condición de discapacidad son todas aquellas que dijeron tener limitaciones físicas que les dificultaban usar uno de los siguientes medios de transporte: TPC, Taxi, Transmilenio, Alimentador, todos los anteriores. Para el hábito de viaje de la población Sisben se tomaron en cuenta las personas de estratos socioeconómicos 1 y 2 con 16 años o más. Para el cálculo de los viajes promedio, solo se tuvieron en cuenta los siguientes medios: Transmilenio, legal, TPC-SITP, intermunicipal, alimentador, otros, y especial.



**SDM-DESS-52045 y 56052-17**  
(Al contestar cite este número)

*Es de observar que lo anterior, tal como se dijo no modifica los comportamientos de viaje de los usuarios concediendo adicionalmente una holgura en cuanto a uso promedio y al mismo tiempo armoniza los esquema con las proyecciones asignadas de presupuesto tal como se muestra las secciones siguientes de este documento."*

La disminución del número de viajes subsidiados de 50 a 25 viajes, obedece a que la encuesta de movilidad 2015 demostró que la población en condición de discapacidad realiza en promedio 12 viajes al mes. Con el fin de dejar una holgura en el número de viajes, se elevó al doble los viajes con subsidio para las personas en condición de discapacidad, quedando en un total de 25 viajes con descuento del 40%.

Las modificaciones a incentivos, están orientadas a ajustar los viajes con beneficios a los patrones reales de viaje de cada población objetivo.

En cuanto a la racionalización o modificación de subsidios, el estudio presentado por Transmilenio establece lo siguiente:

**"Anexo 2. Los subsidios se pueden racionalizar o modificar**

*Sobre la posibilidad de disminuir los incentivos y subsidios que vienen operando en el sistema integrado de transporte público, en especial en lo relacionado con la imposibilidad de su modificación hasta tanto no se cumplan los objetivos para los cuales fue inicialmente fue establecido el beneficio tarifario, deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:*

- 1. Aunque actualmente existen al menos tres modalidades operativas de mecanismos por los cuales ciertos grupos de usuarios terminan pagando menos que la generalidad de las personas que utilizan el sistema, de estas figuras sólo una adopta directamente el nombre de "subsidio" (discapacidad). Las otras dos figuras que actualmente operan adoptan otra denominación: Incentivo para personas con menor capacidad de pago y Tarifa diferencial para adulto mayor.*
- 2. En todo caso, sin entrar en las discusiones relacionados con la naturaleza de estos beneficios, en todo caso la Corte Constitucional ha afirmado que "La subvención o subsidio no es otra cosa que la diferencia entre el precio que los compradores pagan y el precio que los productores reciben". En el mismo sentido la Corte distingue entre: (i) Subsidios a la oferta: Otorgados a los productores de bienes y servicios, y (ii) Subsidios a la demanda: Reducen lo que paga el usuario por el servicio, quien termina pagando un valor por debajo del costo real del bien o servicio.*
- 3. Aunque los pronunciamientos de la Corte en la materia son dispersos –dependiendo del tipo de subsidio sobre el cual se pronuncie– se pueden extraer algunas consideraciones que son plenamente aplicables al caso (incluyendo las tarifas diferenciales y los incentivos):*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE MOVILIDAD

**SDM-DESS-52045 y 56052-17**  
(Al contestar cite este número)

- a) *Los subsidios deben cumplir con el principio presupuestal de legalidad del gasto (C-324 de 2009).*
- b) *Con el fin de asegurar los principios de justicia distributiva y, esencialmente, igualdad material (Art.13 C.P.) de la asignación, la norma que los adopte debe determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica (C-324 de 2009).*
- c) *La asignación deberá encuadrar en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo.*
- d) *El costo del subsidio para el Estado no podrá ser mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación.*
- e) *El subsidio no puede beneficiar a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales.*
- f) *La asignación de recursos públicos debe fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen.*
- g) *El subsidio no debe tener vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales.*
- h) *Los subsidios que otorga el Estado deben ser asignados prioritariamente a la población más vulnerable del país (T-1094 de 2012).*
- i) *Los subsidios de vivienda se deben asignar atendiendo criterios de progresividad en la cobertura. En consecuencia es posible priorizar a los beneficiarios, para atender más rápido a aquellos que se encuentren en situaciones superiores de vulnerabilidad por razones de edad (niñez, vejez), embarazo, discapacidad, entre otros (T-1094 de 2012).*
- j) *Los criterios para el otorgamiento de subsidios deben trazarse atendiendo parámetros de objetividad e igualdad, para evitar cualquier tipo de discriminación o trato desigual entre la población vulnerable. Por ejemplo, si un subsidio pretende beneficiar a la población étnica no*

**SDM-DESS-52045 y 56052-17**  
(Al contestar cite este número)

*solo debe incluir a los afrocolombianos e indígenas, sino que también debe permitir la participación del pueblo Rom o gitano y de los raizales (C-359 de 2013).*

4. Como los subsidios pueden ser interpretados como el "aspecto prestacional" de algunos derechos fundamentales, sobre el particular vale la pena expresar que la satisfacción de económica de un derecho **depende directamente de la capacidad del Estado** para ello (por ejemplo: económica o infraestructural). Por este motivo, a diferencia de como ocurre con la garantía de los derechos en su faceta negativa, se ha considerado que no pueden tenerse como absolutas las obligaciones del Estado a propósito de la satisfacción prestacional de los derechos. Sin embargo, la Corte Constitucional ha entendido que existen unos principios propios a la faceta prestacional de los derechos y que buscan reconocer tanto su imposibilidad de satisfacción plena como la necesidad de evitar que se presenten retrocesos en los avances conseguidos en cuanto a su protección. **Dichos principios son los de progresividad y de no regresividad de los derechos prestacionales.**

*De manera sucinta, se entiende que las políticas implementadas con el fin de satisfacer derechos de manera prestacional, como pasa con los subsidios, deben tender a mejorar progresivamente los beneficios sociales y evitar a toda costa un retroceso en dicha labor. Así lo ha sostenido la Corte y el Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales C-DESC).*

*Ahora bien, aunque no consideramos que sea el caso, vale la pena mencionar que incluso si una medida es considerada como regresiva, la posibilidad de adaptarla no está vetada de plano en nuestro ordenamiento, **siempre y cuando esté enteramente justificada y sea imposible mantener el grado de satisfacción hasta dicho momento conseguido.** El C-DESC manifestó lo anotado de la siguiente manera:*

*"todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga"<sup>3</sup>*

*En ese mismo sentido la Corte Constitucional manifestó (Sentencia C-038 de 2004):*

*El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente*

<sup>3</sup> Observación General No 3 del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "La índole de las obligaciones de los estados partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)" adoptada en el Quinto Período de Sesiones de 1990, figura en el documento E/1991/23.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE MOVILIDAD

SDM-DESS-52045 y 56052-17  
(Al contestar cite este número)

*problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. Como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social. (Subraya y negrilla fuera de texto).*

*En jurisprudencia posterior, reiterando la tesis acabada de exponer, la Corte detalló de manera más precisa la forma en que se establece si una medida regresiva es procedente. La forma diseñada para evaluar fue el Test de progresividad o no regresividad. Sostiene la Corte (Sentencia C-644 de 2012):*

*"Para establecer si se ha cumplido con el régimen de protección constitucional de los derechos sociales se utiliza tradicionalmente a nivel jurisprudencial el test de no regresividad, que verifica tres elementos, a saber:*

- 1) si la medida es regresiva,*
- 2) si afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales, y*
- 3) si de existir regresividad y afectar contenidos mínimos, la medida se encuentra justificada."*

*La regresividad, según lo ha entendido el alto tribunal, "implica que la disposición demandada modifica las condiciones normativas que le preexisten, ya sea porque reduce el 'radio de protección de un derecho social', disminuye 'los recursos públicos invertidos en [su] satisfacción', aumenta 'el costo para acceder al derecho', o en términos generales, tal disposición 'retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social'" (Sentencia C-644 de 2012).*

*Los contenidos mínimos intangibles de cada derecho, por su parte, no están establecidos por un marco estructural o analítico claro y definido. Por tal motivo, el análisis debe hacerse caso por caso.*

*Respecto a los argumentos que pueden tenerse por válidos, debe advertirse que su procedencia depende, en igual forma, del análisis de cada caso en concreto, debiendo establecerse si realmente existe una imposibilidad de mantener una conducta de progresividad y no regresividad. Con todo, resalta el siguiente fallo constitucional, en el cual, si bien se entendió que la medida analizada era injustificadamente regresiva, admitió la Corte que la estabilidad financiera podía ser motivo suficiente para modificar una política pública de subsidios. Al respecto dijo (Sentencia T-1318 de 2005):*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE MOVILIDAD

**SDM-DESS-52045 y 56052-17**  
(Al contestar cite este número)

*Ahora bien, como antes se consignó no todas las medias regresivas en materia de DESC están prohibidas, la Corte ha afirmado que en éstos casos existe una presunción de inconstitucionalidad la cual debe ser desvirtuada por las autoridades que la adoptaron.*

*[...]*

*Se tiene entonces que las dos principales razones expuestas por las autoridades municipales para justificar la disminución de los subsidios giran en torno a la difícil situación financiera del ente territorial. Si bien a priori esta podría ser una razón válida para adoptar una medida de claro carácter regresivo, en el caso concreto no consigue satisfacer la carga argumentativa que corresponde a la autoridad municipal, por diversas razones.*

*Dichas razones por la cuales consideró la Corte que la medida no estaba justificada, fueron las siguientes. Por un lado, que la crisis financiera alegada era previa a la implementación de la política de subsidios, no siendo así un hecho sobreveniente que implicara un cambio normativo.*

*De esta manera, gran parte del peso argumentativo recae principalmente en el sustento técnico de la modificación normativa. Esto por cuanto lo que debe controvertirse, en últimas, es la tácita presunción de que el Estado está en la capacidad de mantener a flote sus políticas públicas así como de proyectarlas progresivamente de una manera constante.*

#### **Conclusiones**

1. *La administración distrital puede focalizar los subsidios que otorga en materia de transporte, toda vez que éstos deben armonizarse con el plan de desarrollo distrital –el cual además autorizó la focalización.*
2. *Un subsidio puede racionalizarse o restringirse siempre y cuando conserve criterios de progresividad.*
3. *Son viables los criterios de sostenibilidad financiera para la racionalización de los subsidios.*
4. *El no cumplimiento de los objetivos o propósitos que se tuvieron en el momento de adopción del subsidio –en caso de conocerse– no implica que los subsidios no se puedan modificar.”*





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE MOVILIDAD

**SDM-DESS-52045 y 56052-17**  
(Al contestar cite este número)

Por lo cual el subsidio no se deprecia solo ajustó la cantidad de viajes. El descuento por viaje es del 40% y el número de viajes a subsidiar corresponde a los patrones de viaje de la población en condición de discapacidad. Los viajes a obtener el beneficio del subsidio no superan los 50 viajes como lo establece el Acuerdo 484 de 2011.

*Bogotá mejor para todos.*

*Ingrid Portilla*

INGRID JOANNA PORTILLA GALINDO

Directora de Estudios Sectoriales y de Servicios (E)

Elaboró: Sandra Raquel Vega Reyes – Profesional Especializado