



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Cartagena de Indias D. T y C., Abril de 2026.

Doctor

EMMANUEL VERGARA MARTINEZ

Presidente

Comisión Segunda O De Presupuesto Y De Asuntos Fiscales

CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA

Ciudad

Asunto: PONENCIA DE PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026 “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UN SUBSIDIO AL TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO PARA LA POBLACIÓN DE ADULTO MAYOR, ESTUDIANTES DE BÁSICA, SECUNDARIA Y SUPERIOR, CON SISBÉN A y B, EN EL MARCO DE UNA TARIFA DIFERENCIAL PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS – SITM TRANSCARIBE, EN EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Cordial saludo,

Cumpliendo con el deber asignado por la Mesa Directiva de la Corporación, presentamos **PONENCIA DE PRIMER DEBATE** al proyecto de acuerdo de la referencia, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UN SUBSIDIO AL TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO PARA LA POBLACIÓN DE ADULTO MAYOR, ESTUDIANTES DE BÁSICA, SECUNDARIA Y SUPERIOR, CON SISBÉN A y B, EN EL MARCO DE UNA TARIFA DIFERENCIAL PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS – SITM TRANSCARIBE, EN EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

El Proyecto de Acuerdo fue radicado por parte de la Administración Distrital el día 02 de marzo de 2026. La Presidencia de la Corporación, conforme a las disposiciones del Reglamento del Concejo, designó ponentes a los concejales **Javier Julio Bejarano (C), Wilson Toncel Ochoa, Carlos Barrios Gomez Y Armando Córdoba.**

1. MARCO JURÍDICO Y FACTICO

1.1 COMPETENCIA DEL ALCALDE Y EL CONCEJO

El artículo 2 de la Constitución Política consagra como fines esenciales del Estado: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

Por su parte en el artículo 209 del mismo texto, se señala que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”, encontrando adicionalmente en el artículo 210 “que las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa”.

El artículo 315 de la Constitución Nacional señala como funciones del alcalde las siguientes:

«3. Dirigir la acción administrativa del Municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y prestación de los servicios a su cargo; (...).



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Por otra parte, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, modificadorio del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, preceptúa como funciones del Alcalde en relación con el respectivo Concejo:

«(...) A) En relación con el Concejo
(...)

1. Presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio.”

En lo que respecta a la competencia en cabeza de las corporaciones político-administrativas del nivel municipal o distrital, el numeral 9º del artículo 3º de la Ley 105 de 1993, señala:

Artículo 3o. numeral 9. **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. Los subsidios de la Nación sólo se podrán canalizar a través de transferencias presupuestales”.

2. NORMATIVIDAD APLICABLE AL OBJETO DEL PRESENTE PROYECTO

2.1 JUSTIFICACIÓN SUBSIDIOS DE TRANSPORTE

Para otorgar subsidios en el transporte, existen dos justificaciones, la eficiencia económica y la equidad distributiva.

Los subsidios en el transporte público facilitan el uso por parte de poblaciones pobres y vulnerables, ya que el transporte es considerado un servicio intermedio, que, al reducir su gasto, permite el consumo de otros bienes y servicios también prioritarios, como el acceso a la salud, la educación y el trabajo. En ese sentido, es imperante en Cartagena hacer una mejora progresiva en los subsidios de tarifas del SITM, en este caso subsidiando el **25.64%** de coste de pasaje SITM. Transcribe para la siguiente población cartagenera:

- a) Población estudiantil de básica, secundaria y superior Sisbén A y B
- b) Tercera Edad, mayores de 62 años (de acuerdo con la Ley 1171 de 2007), Sisbén A y B.

Este subsidio se aplicará a través de tarifas diferenciales que busca segmentar la tarifa para beneficiar a las personas más vulnerables.

Se prevé que la reducción en la tarifa para la población beneficiaria, a través del subsidio retome su uso y se desincentiven los servicios informales de transporte de alta accidentabilidad.

El sistema de normas que sustenta la legalidad del subsidio para la población beneficiada, se encuentra discriminado de la siguiente forma:

2.2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y REGLAMENTARIOS

2.2.1 Constitución Política de 1991

Artículo 1. “(...) Colombia es un Estado Social de Derecho... fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Artículo 2. “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo". Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Artículo 13. "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

El artículo 24 establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional. En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-468 de 2011, reconoció que "(...) el acceso al servicio público de transporte en las ciudades es fundamental 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 carecen de otra alternativa de transporte diferente a los servicios públicos".

Artículo 44. "Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión (...)".

Artículo 67. "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social (...)".

Artículo 313. Corresponde a los Concejos: "1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio".

Artículo 322: "... 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...".

2.2.2 Ley 86 de 1989 "Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento"

Artículo 14. modificado por el artículo 184 de la Ley 2294 de 2023 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'. "Los sistemas de transporte público cofinanciados por la nación deben ser sostenibles, basados en la calidad de la prestación de servicio, control de la ilegalidad y de la evasión del pago de la tarifa por parte de las entidades territoriales.

Para ello, las tarifas que se cobren por la prestación del servicio y demás fuentes de financiación de orden territorial que para el efecto se destinen, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento de los equipos (...)".

2.2.3 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 dictan otras disposiciones"

"ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO. 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 y se regirá por los siguientes principios:



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

3. DEL ACCESO AL TRANSPORTE:

El cual implica:

- a) Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.
- b) Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.
- c) Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.
- d) Que el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.

4. EL CARÁCTER DEL SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE:

La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Excepcionalmente la Nación, las entidades territoriales, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el servicio público de transporte, cuando éste no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones de los particulares.

Existirá un servicio básico de transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico.

5. DE LA COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES:

Los diferentes organismos del Sistema Nacional del Transporte velarán porque su operación se funde en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación.

6. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido.

(...)

7. 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. Los subsidios de la Nación sólo se podrán canalizar a través de transferencias presupuestales (...)” (Negritas fuera de texto).



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

7.1 Ley 336 de 1996. “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte”

“Artículo 3°. Para los efectos pertinentes, en la regulación del transporte público las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarles a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada Modo, dándoles prioridad a la utilización de medios de transporte masivo. En todo caso, el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política”.

Artículo 4°. “El transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, las que se incluirán en el plan nacional de desarrollo, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares”.

Artículo 5°. “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”.

Artículo 30°. Indica que las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas.

7.1.1 Ley 769 de 2002, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre

“Artículo 1o. Ámbito de aplicación y principios. Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público. Le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

Las autoridades de tránsito promoverán la difusión y el conocimiento de las disposiciones contenidas en este código.

Los principios rectores de este código son: seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización”.

Artículo 2o. Definiciones. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

“... Accesibilidad: Condición esencial de los servicios públicos que permite en cualquier espacio o ambiente exterior o interior el fácil disfrute de dicho servicio por parte de toda la población”.

7.1.2 Ley 1171 de 2007 “Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores”

Artículo 1°. Objeto de la ley. “La presente ley tiene por objeto conceder a las personas mayores de 62 años beneficios para garantizar sus derechos a la educación, a la recreación, a la salud y propiciar un mejoramiento en sus condiciones generales de vida”.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Artículo 2°. Beneficiarios. “Podrán acceder a los beneficios consagrados en esta ley los colombianos o extranjeros residentes en Colombia que hayan cumplido 62 años. Para acreditar su condición de persona mayor de 62 años bastará con la presentación de la cédula de ciudadanía o el documento legal que acredite tal condición para los extranjeros.

Para las circunstancias en las cuales se requiera demostrar el nivel del Sisbén, se acreditará mediante certificación expedida por la autoridad competente.”

Artículo 5°. TRANSPORTE PÚBLICO. “Los sistemas de servicio de transporte público masivo urbano de pasajeros, establecerán una tarifa diferencial para las personas mayores de 62 años, inferior a la tarifa ordinaria.

La tarifa diferencial con sus ajustes deberá quedar prevista y regulada en los contratos de concesión que se celebren con las empresas operadoras del Sistema a partir de la entrada en vigencia de la presente ley”.

7.1.3 Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Artículo 31 que modifica el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, establece respecto de la financiación de los sistemas de transporte lo siguiente: “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...”

Artículo 33, modificado por el artículo 174 de la Ley 2294 de 2023. establece que: “Las entidades territoriales o administrativas podrán establecer recursos complementarios a los ingresos por recaudo de la tarifa al usuario, los cuales serán canalizados a través de los fondos de estabilización y subvención tarifaria”.

Estos fondos se adoptarán mediante acto administrativo, el cual deberá señalar las fuentes de los recursos que lo financiarán con criterios de sostenibilidad fiscal de la entidad territorial y/o administrativa.

7.1.4 Resolución 12333 De 2012 “Por la cual se fijan los criterios que deberán observar las autoridades territoriales para la fijación de tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiadas en los Sistemas Masivos, Integrados o Estratégicos de Transporte de Pasajeros”.

El artículo 1° establece que las autoridades distritales podrán fijar tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiadas, en los Sistemas de Transporte de pasajeros Masivo:

“Artículo 1°. Las autoridades Distritales o Municipales podrán fijar tarifas diferenciales, segmentadas o subsidiadas, en los Sistemas de Transporte de pasajeros Masivo, Integrado o Estratégico, para lo cual deberán previamente elaborar un modelo económico, financiero y operativo, en el que se demuestre que la aplicación de las tarifas garantiza la sostenibilidad del Sistema de Transporte, en términos de eficiencia económica, sostenibilidad financiera, eficacia en la prestación del servicio e impactos socioeconómicos esperados.

El modelo económico, financiero y operativo, es requisito indispensable para la fijación, actualización o modificación del sistema tarifario”.

7.1.5 PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL 2024–2027

7.1.5.1 ENFOQUE DE MOVILIDAD CON CRITERIO SOCIAL Y DIFERENCIAL



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

El Plan de Desarrollo Distrital 2024–2027 incorpora la movilidad como una línea estratégica de ciudad, asociándola principalmente a la construcción de una “Ciudad Conectada y Sostenible”, en la que se priorizan la conectividad, la accesibilidad y el desarrollo de infraestructura para facilitar el desplazamiento de la población y el acceso a oportunidades. En esa lógica, el Plan articula la movilidad con propósitos de bienestar y reducción de brechas, en coherencia con los ejes de “Seguridad Humana” y “Vida Digna”, que orientan la acción pública hacia la garantía de derechos y la mejora de condiciones de vida.

En el componente financiero y operativo del Plan se reconoce la necesidad de asegurar consistencia fiscal y disponibilidad de fuentes para sostener las intervenciones sectoriales, incluyendo aquellas relacionadas con movilidad y el sistema de transporte masivo. En ese marco, la adopción de un esquema de tarifa diferencial con criterio social se presenta como un instrumento complementario de política pública que, sin derivarse automáticamente del Plan, resulta coherente con sus finalidades de equidad y acceso, y debe implementarse mediante reglas de focalización, control y techo presupuestal, de manera que su ejecución se ajuste a la capacidad financiera de la vigencia fiscal y a los instrumentos presupuestales anuales.

7.1.5.2 SUSTENTO DEL SUBSIDIO PARA ESTUDIANTES DE COLEGIO

El Plan de Desarrollo Distrital 2024-2027 dentro del “Programa: Me Quedo porque me Quedo”, articula estrategias de acceso, permanencia y promoción de la población estudiantil, reconociendo que las barreras de transporte son factores críticos que inciden en la deserción escolar, especialmente en zonas con brechas de equidad territorial.

El documento establece como prioridad el fortalecimiento de las Trayectorias Educativas Completas, señalando la necesidad de implementar acciones afirmativas que eliminen los costos indirectos de la educación. Bajo esta premisa, el transporte escolar y los subsidios a la movilidad se identifican como componentes esenciales de la "canasta educativa" para garantizar que los estudiantes de los estratos más vulnerables asistan regularmente a sus centros de formación¹.

En este marco, el Plan habilita el uso de instrumentos de apoyo socioeconómico alineados con la Línea Estratégica 2: Vida Digna, que busca el cierre de brechas mediante el bienestar estudiantil. Este sustento programático permite validar técnicamente el subsidio a la tarifa de Transcribe para estudiantes de secundaria y media, como una herramienta coherente con los objetivos distritales de reducción del ausentismo y fortalecimiento del sistema educativo público.

7.1.5.3 SUSTENTO DEL SUBSIDIO PARA ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS, TÉCNICOS Y TECNOLÓGICOS

El Plan de Desarrollo Distrital 2024–2027 incorpora la educación como un componente estructural de la línea estratégica “Vida Digna”, en la que se reconoce el fortalecimiento de la educación media y superior como factor determinante para la movilidad social, la empleabilidad juvenil y el desarrollo económico del Distrito. En este marco, el acceso y la permanencia en la educación postmedia —técnica profesional, tecnológica y universitaria— se articulan con la reducción de brechas y la generación de oportunidades para jóvenes en contextos de vulnerabilidad.

De manera complementaria, la línea estratégica “Ciudad Conectada y Sostenible” integra la movilidad como condición habilitante para el acceso efectivo a bienes y servicios urbanos, entre ellos la educación. Si bien el Plan no consagra expresamente un subsidio tarifario para estudiantes universitarios, sí estructura la política pública bajo principios de equidad, acceso y sostenibilidad fiscal, lo cual permite que instrumentos como la tarifa diferencial se implementen como mecanismos operativos coherentes con sus finalidades.

En la parte financiera y operativa del Plan se establece que toda intervención sectorial deberá sujetarse al Plan Plurianual de Inversiones y al Marco Fiscal de Mediano Plazo, garantizando consistencia presupuestal y sostenibilidad en el tiempo. En consecuencia, la adopción de un subsidio de transporte para estudiantes universitarios, técnicos y tecnológicos usuarios del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transcribe no constituye un programa ajeno al Plan, sino una medida de implementación concreta alineada con sus objetivos estratégicos, siempre que observe criterios de focalización, trazabilidad y respeto del techo presupuestal anual



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

7.1.5.4 SUSTENTO DEL SUBSIDIO PARA ADULTOS MAYORES

En relación con la población de personas mayores, el Plan de Desarrollo 2024–2027 adopta de forma expresa el enfoque de envejecimiento activo, digno y saludable, señalando que la movilidad es una condición habilitante para el ejercicio efectivo de derechos, el acceso a servicios de salud, la asistencia a los Centros de Vida y la participación en espacios socio-comunitarios.

El Plan reconoce que este grupo poblacional enfrenta barreras económicas estructurales y de exclusión social, por lo cual promueve la implementación de estrategias que garanticen la seguridad económica y la autonomía. En este sentido, el documento establece dentro de sus programas la necesidad de fortalecer los mecanismos de protección social y el acceso a servicios básicos mediante tarifas diferenciales o subsidios en el sistema de transporte masivo, como instrumento de inclusión y equidad territorial.

Esta directriz se encuentra consignada en la Línea Estratégica 2: Vida Digna, específicamente en el componente de inclusión social para grupos poblacionales diferenciales, donde se prioriza el desplazamiento seguro y económicamente viable como factor de bienestar². En consecuencia, el subsidio a la tarifa de Transcaribe para personas mayores es una acción directa de cumplimiento de las metas del Distrito en materia de autonomía, cuidado y participación social.

7.1.5.5 COHERENCIA FISCAL Y PROGRAMÁTICA DEL SUBSIDIO

El Plan de Desarrollo establece como principio rector la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad financiera de las intervenciones públicas. En su estrategia de gestión, se indica que los programas sociales deben estructurarse bajo criterios de eficiencia en el gasto, identificación de fuentes estables de financiación y mecanismos de focalización que aseguren el impacto social en las poblaciones con mayores brechas de equidad

En este contexto, la estructuración de un subsidio a la tarifa de Transcaribe dirigido a estudiantes de instituciones oficiales y personas mayores, mediante cupos definidos, criterios de elegibilidad verificables y control transaccional, se ajusta plenamente al marco programático del Plan en la medida en que:

Sostenibilidad del Sistema: Se alinea con los objetivos de la Línea Estratégica 4: Ciudad Conectada y Sostenible, que busca el fortalecimiento operacional y financiero del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) sin comprometer su viabilidad técnica

Integración Sectorial: Se articula de manera transversal con las políticas de movilidad, educación e inclusión social, optimizando la inversión pública mediante la sinergia de programas existentes.

Priorización Poblacional: Responde directamente a los grupos identificados como prioritarios en el diagnóstico de pobreza multidimensional del Distrito, garantizando que el recurso llegue efectivamente a quienes enfrentan mayores barreras de acceso.

El Plan de Desarrollo establece como principio rector la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad financiera de las políticas públicas, indicando que los programas sociales deben estructurarse sobre fuentes estables, mecanismos de focalización y evaluación de impacto (Plan de Desarrollo 2024–2027, capítulo de Gestión Fiscal y Financiera, pp. 89–94).

En este contexto, la estructuración de un subsidio a la tarifa de Transcaribe dirigido a estudiantes y adultos mayores, con cupos definidos, criterios verificables y control transaccional, se ajusta plenamente al marco del Plan, en la medida en que:

- a) No compromete la sostenibilidad del sistema.
- b) Se integra a políticas sectoriales existentes (movilidad, educación, inclusión social).
- c) Responde a poblaciones explícitamente priorizadas por el Distrito.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

8. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La ciudad de Cartagena de Indias capital del departamento de Bolívar, Colombia ha mostrado un crecimiento demográfico sostenido desde el último censo nacional de población. Según las proyecciones de población municipal del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) basadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, para el año 2025 se estima que la población total del municipio asciende aproximadamente a 1.065.881 habitantes, considerando tanto su área urbana como rural. Estas cifras reflejan un incremento respecto al censo de 2018.

9. CARACTERIZACIÓN SOCIO ECONÓMICA EN EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS

Aunque el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE no publica cifras desagregadas completas a nivel municipal con la misma periodicidad del PIB departamental, diversos análisis socioeconómicos señalan que Cartagena de Indias continúa siendo el motor económico del departamento de Bolívar y un actor relevante en la economía nacional. El Informe de Calidad de Vida de Cartagena 2023 señala que el PIB local, estimado a partir del valor agregado municipal dentro del PIB departamental, ha crecido, pero a ritmos reducidos, lo que evidencia desafíos estructurales para el desarrollo económico con inclusión social. En 2022 –el último año con cifras consolidadas– el departamento de Bolívar aportó alrededor del 3,5 % al PIB nacional, y si bien Cartagena concentra una proporción significativa de ese PIB departamental, este dinamismo económico no se traduce plenamente en generación de empleo formal de calidad ni en reducción de la pobreza, la cual persiste con indicadores de desigualdad y alta informalidad laboral significativos para la ciudad. Estos factores reflejan un problema estructural de pobreza y desigualdad, asociado a la limitada diversificación del aparato productivo local, con fuerte presencia de sectores como logística portuaria, turismo y actividades industriales concentradas principalmente en energía y petroquímica, sin que estos generen suficientes empleos formales de alta productividad para la población residente.

Aunque Cartagena de Indias sigue siendo uno de los principales motores económicos de la región Caribe colombiana participando de manera significativa en el aparato productivo departamental y nacional los beneficios de este crecimiento no se traducen plenamente en mejoras sostenidas en empleo formal, ingreso o reducción de pobreza. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y análisis socioeconómicos recientes:

Pobreza monetaria: Para 2024, aproximadamente 41,1 % de la población de Cartagena se encontraba en condición de pobreza monetaria, equivalente a cerca de 390 000 personas, y la pobreza extrema se situó en 13,2 % de la población urbana, evidenciando niveles más altos que en otras ciudades principales del país.

Desempleo: En el trimestre diciembre 2024 – febrero 2025, la tasa de desempleo en Cartagena se ubicó en 9,9 %, inferior al 13,8 % del mismo periodo del año anterior, pero continua por encima de las cifras nacionales promedio y representa una proporción significativa de personas sin trabajo estable

Informalidad laboral: En ese mismo periodo, la ciudad registró un alto nivel de empleo informal, alrededor del 49 %, lo que indica que casi la mitad de las personas ocupadas trabajan sin acceso pleno a seguridad social ni condiciones laborales formales³.

Composición del empleo: Datos complementarios muestran que más de la mitad de los trabajadores de Cartagena son por cuenta propia o desempeñan labores informales, reflejo de una estructura productiva que no genera suficientes empleos formales de calidad vinculados a industria, servicios o inversión productiva.

Estos indicadores altas tasas de pobreza, niveles significativos de desempleo estructural e informalidad persistente corroboran que el crecimiento económico local no se traduce en inclusión socioeconómica plena para la población, revelando un grave problema estructural en la generación de empleo estable y bien remunerado, junto con brechas importantes entre sectores productivos y las condiciones reales de vida de los hogares cartageneros.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

A continuación, se presenta el cuadro estadístico consolidado, con indicadores clave de Cartagena, cifras recientes y una columna específica de fuente verificable.

Indicador	Año / Período	Valor	Observaciones técnicas	Fuente (entidad y enlace verificable)
Población total estimada	2025	1.065.881 habitantes	Proyección municipal basada en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018	DANE – Proyecciones de población municipal: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion
Incidencia de pobreza monetaria	2024	41,1 %	Aproximadamente 390.000 personas en condición de pobreza monetaria	DANE – Pobreza monetaria: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria
Incidencia de pobreza extrema	2024	13,2 %	Nivel superior al promedio de las principales ciudades del país	DANE – Pobreza monetaria: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria
Tasa de desempleo	Dic. 2024 – Feb. 2025	9,9 %	Reducción frente al año anterior, pero con persistencia de desempleo estructural	DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral
Tasa de informalidad laboral	Dic. 2024 – Feb. 2025	49 %	Cerca de la mitad de los ocupados no acceden a empleo formal ni a seguridad social completa	DANE – Informalidad laboral: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social
Composición del empleo	2024	>50 % por cuenta propia e informal	Evidencia debilidad del aparato productivo en generación de empleo formal de calidad	Cartagena Cómo Vamos – Informe de Calidad de Vida 2023: https://cartagenacomovamos.org
Estructura productiva dominante	2023–2024	Industria (energía–petroquímica), logística portuaria, turismo y servicios	Sectores con alto peso en PIB, pero baja absorción de mano de obra local	Banco de la República – Estudios regionales: https://www.banrep.gov.co
Indicador	Año / Período	Valor	Observaciones técnicas	Fuente (entidad y enlace verificable)
Población total estimada	2025	1.065.881 habitantes	Proyección municipal basada en el Censo	DANE – Proyecciones de población municipal: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Indicador	Año / Período	Valor	Observaciones técnicas	Fuente (entidad y enlace verificable)
			Nacional de Población y Vivienda 2018	-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion
Incidencia de pobreza monetaria	2024	41,1 %	Aproximadamente 390.000 personas en condición de pobreza monetaria	DANE – Pobreza monetaria: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria
Incidencia de pobreza extrema	2024	13,2 %	Nivel superior al promedio de las principales ciudades del país	DANE – Pobreza monetaria: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria

10. CONDICIONES DE EMPLEABILIDAD Y NIVELES DESEMPEÑO ACADÉMICO

La problemática estructural del capital humano en Colombia y su impacto en la pobreza se expresa desde la educación básica hasta la educación superior, evidenciándose en bajos niveles de desempeño académico y alta deserción. Los resultados de las evaluaciones internacionales Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2022 muestran que Colombia ha obtenido puntajes inferiores al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en matemáticas, lectura y ciencias, lo que indica desafíos persistentes en el desarrollo de competencias básicas entre estudiantes de educación media.

Este desempeño refleja que una parte significativa de estudiantes no alcanza niveles de logro que les permitan continuar con éxito estudios superiores o insertarse con competitividad en el mercado laboral cualificado.

En Colombia, la deserción escolar en la educación superior también es alta, y aunque varía según la metodología, los datos sectoriales del Ministerio de Educación Nacional indican que para 2023 las cifras de deserción en educación superior rondan el 23,15 % en programas universitarios, con tasas aún mayores en niveles tecnológicos y técnicos, señalando que casi uno de cada cuatro estudiantes abandona sus estudios durante el primer ciclo de formación.

Estos hechos educativos tienen una conexión directa con las mediciones oficiales de pobreza. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) publica dos métricas oficiales para medir la pobreza en Colombia: la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional. La pobreza monetaria se calcula a partir del ingreso per cápita de los hogares y las líneas de pobreza establecidas a través de encuestas de gasto, y en 2023 se estimó que el 31,8 % de la población nacional vivía en situación de pobreza monetaria, con la línea de pobreza definida en \$435.375 per cápita, lo cual implica que los hogares cuyo ingreso está por debajo de este umbral no pueden satisfacer necesidades básicas amplias.

La pobreza multidimensional, por su parte, mide privaciones en dimensiones fundamentales como educación, salud, empleo, condiciones de vida y acceso a servicios, y para 2024 se estimó una incidencia nacional del 11,5 %, lo que refleja privaciones en múltiples ámbitos que incluyen la falta de competencias educativas, oportunidades laborales y acceso a servicios básicos que condicionan la capacidad de los individuos para superar la pobreza.

En este contexto, la carencia de competencias mínimas suficientes —reflejada en los resultados de pruebas de evaluación y en las tasas de deserción— limita el acceso a empleos bien remunerados y estables, contribuyendo a que sectores amplios de la población permanezcan en situaciones de vulnerabilidad económica y social. Por tanto, los problemas estructurales en la calidad educativa y la continuidad de los estudios son factores determinantes para entender por qué altos niveles de pobreza persisten a pesar de avances económicos en otros ámbitos.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

El Gobierno colombiano modificó la metodología para calcular las líneas de pobreza monetaria, pero el foco sigue siendo determinar el ingreso mínimo necesario para satisfacer necesidades básicas de una persona o de un hogar. A partir del 1° de enero de 2026, el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) en Colombia quedó fijado en \$1.750.905 pesos, y al sumarse el auxilio de transporte de \$249.095 pesos, el ingreso total mínimo obligatorio por ley para trabajadores asalariados se ubica en \$2.000.000 pesos al mes. Esta cifra se estableció mediante los Decretos 1469 y 1470 de diciembre de 2025, como parte de la política de ingresos para 2026.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la entidad oficial encargada de medir condiciones de vida en Colombia la pobreza monetaria se calcula con base en el ingreso necesario para que una persona o familia pueda adquirir bienes y servicios básicos, incluidos alimentación, educación, transporte y vivienda, y se actualiza a partir de encuestas de presupuesto familiar y factores técnicos revisados periódicamente por el DANE.

Bajo esa metodología, la línea de pobreza monetaria para una persona en Colombia se estimó en 2025 en alrededor de \$460.198 pesos mensuales, y para un hogar de cuatro personas dicha línea equivaldría a aproximadamente \$1.840.792 pesos mensuales, lo que sirve como umbral para identificar si un hogar tiene ingresos insuficientes para cubrir necesidades básicas.

La línea de pobreza extrema monetaria es menor e identifica el ingreso mínimo necesario para satisfacer únicamente necesidades alimentarias esenciales. Aunque los valores oficiales más recientes específicos para 2026 no se han publicado al cierre de enero, empleando el mismo criterio técnico aplicado por el DANE en años recientes, esta línea suele ubicarse sustancialmente por debajo de la línea general de pobreza

Si se compara el actual Salario Mínimo Legal Vigente de \$1.750.905 pesos (sin auxilio de transporte) y el total con el auxilio de \$2.000.000 pesos con las líneas de pobreza, se evidencia que el ingreso mínimo legal supera las estimaciones de la línea de pobreza monetaria para un hogar de cuatro personas, pero en términos de poder adquisitivo real y capacidad para satisfacer todas las necesidades básicas, muchos hogares trabajadores continúan enfrentando limitaciones económicas significativas debido al alto costo de la línea de pobreza extrema monetaria es menor e identifica el ingreso mínimo necesario para satisfacer únicamente necesidades alimentarias esenciales. Aunque los valores oficiales más recientes específicos para 2026 no se han publicado al cierre de enero, empleando el mismo criterio técnico aplicado por el DANE en años recientes, esta línea suele ubicarse sustancialmente por debajo de la línea general de pobreza.

Si se compara el actual Salario Mínimo Legal Vigente de \$1.750.905 pesos (sin auxilio de transporte) y el total con el auxilio de \$2.000.000 pesos con las líneas de pobreza, se evidencia que el ingreso mínimo legal supera las estimaciones de la línea de pobreza monetaria para un hogar de cuatro personas, pero en términos de poder adquisitivo real y capacidad para satisfacer todas las necesidades básicas, muchos hogares trabajadores continúan enfrentando limitaciones económicas significativas debido al alto costo de vida y a la insuficiente cobertura de ingresos reales frente a los precios de bienes y servicios básicos, especialmente en ciudades con costos mayores como Cartagena. Esta situación lleva a que ingresos por debajo del salario mínimo, como los que históricamente se han observado en poblaciones informales, vinculadas a economía informal o subempleo, no alcancen a cubrir necesidades fundamentales ni el costo de canastas familiares básicas ajustadas por inflación en 2025–2026.

La percepción de que las líneas oficiales “no reflejan completamente la realidad de costos de vida” también responde a que el salario mínimo, si bien ha aumentado —con un alza del 23 % en 2026, la mayor en décadas—, no siempre es suficiente para cubrir los gastos reales de vivienda, transporte, alimentación y educación de un hogar promedio, sobre todo en ciudades con mayor costo de vida.

Si bien no existe una suma literal oficial de “Línea de Pobreza Monetaria + Línea de Pobreza Extrema” publicada con un porcentaje único, los datos oficiales más recientes disponibles para Cartagena de Indias muestran que en 2024 la pobreza monetaria fue de 41,1 % y la pobreza extrema 13,2 %, lo que indica que una proporción significativa de la población vive con ingresos insuficientes para cubrir necesidades básicas y alimentarias. Estos porcentajes equivalen aproximadamente a 390.000 personas en pobreza monetaria y unas 125.000 en pobreza extrema en una ciudad con alrededor de 950.000–1.000.000 habitantes en ese periodo, según proyecciones y cifras del DANE.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Dicho de otro modo, más de cuatro de cada diez cartageneros se encuentran en condición de pobreza y más de uno de cada diez en pobreza extrema, mostrando que los ingresos familiares en muchos casos están muy por debajo de lo necesario para satisfacer necesidades básicas como alimentación, vivienda, educación, salud y transporte, lo que refleja la brecha entre el ingreso real de los hogares y el costo de vida local.

Gran parte de este problema estructural se asocia a la alta informalidad laboral. Aunque los datos específicos de Cartagena no siempre están disponibles con frecuencia mensual, según informes oficiales del DANE el sector informal sigue siendo muy alto. En el periodo diciembre 2024–febrero 2025, la Gran parte de este problema estructural se asocia a la alta informalidad laboral. Aunque los datos específicos de Cartagena no siempre están disponibles con frecuencia mensual, según informes oficiales del DANE el sector informal sigue siendo muy alto. En el periodo diciembre 2024–febrero 2025, la proporción de informales en la ciudad fue del 49,0 %, evidenciando que casi la mitad de los ocupados no tienen empleo formal con seguridad social o condiciones laborales estables.

Este nivel de informalidad implica que un número importante de trabajadores no cuenta con ingresos fijos mensuales, ni acceso a prestaciones como salud, pensión o seguridad social. Esa ausencia de protección y estabilidad contribuye a que muchas familias no puedan acumular ingreso suficiente para salir de la condición de pobreza, situación documentada también en estudios que muestran que la informalidad está directamente relacionada con ingresos significativamente más bajos comparados con aquellos empleos formales.

En cuanto a la composición del empleo en Cartagena:

- A. EMPLEO INFORMAL:** En línea con las cifras citadas, aproximadamente 49 % de los ocupados en la ciudad se ubican en la informalidad laboral, lo que indica alta precariedad y ausencia de contratos formales estables
- a. Este fenómeno implica que muchos trabajadores dependen de ingresos variables o por cuenta propia sin seguridad social contributiva.
 - b. La alta informalidad limita el acceso a beneficios como pensión, cesantías, primas o estabilidad económica a largo plazo.
- B. SECTORES QUE GENERAN EMPLEO – COMERCIO Y TURISMO:**
- a. Si bien no existe una cifra oficial reciente exacta de empleo por sector para 2025, informes de mercado laboral previos señalaban que el comercio y servicios (incluido el turismo) constituyen uno de los principales empleadores urbanos, representando un porcentaje sustancial de la ocupación.
 - b. El sector comercio y servicios tradicionalmente representa una fracción importante del empleo urbano en Cartagena y en Colombia en general, aunque gran parte de esos empleos son de baja calidad, temporales, estacionales o informales, lo que se traduce en bajos ingresos y poca estabilidad.
 - c. El sector turismo particularmente se caracteriza por empleos que dependen de la dinámica estacional y turística, con contratos temporales y modalidades de salario por horas o por temporada, repercutiendo en la precariedad salarial.

Estos hechos permiten concluir que una proporción significativa de cartageneros de bajos ingresos tiene ingresos mensuales muy por debajo de los umbrales oficiales de pobreza monetaria, demostrando que los indicadores oficiales de pobreza, aunque cuantifican la falta de ingreso no capturan completamente la realidad de costos de vida específicos en Cartagena, donde valores como el transporte, vivienda y servicios básicos elevan el costo necesario para satisfacer necesidades menores. En 2024, pese a cierta mejora en las cifras de pobreza con respecto a años anteriores, Cartagena seguía entre las ciudades con mayor incidencia de pobreza monetaria y extrema del país.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

C. IMPACTO DEL COSTO DEL TRANSPORTE

El transporte público es considerado en economía un bien inferior, en la medida en que, a medida que aumenta el ingreso de los hogares, los usuarios tienden a sustituirlo por otros medios de transporte percibidos como de mayor calidad o comodidad, como el taxi o el transporte privado. Adicionalmente, la demanda de transporte público presenta un comportamiento inelástico, dado que los usuarios no reducen significativamente su consumo ante incrementos en la tarifa, debido a que se trata de un bien necesario para acceder al trabajo, la educación y los servicios básicos. Esta caracterización ha sido ampliamente documentada en estudios de economía del transporte y política pública urbana.

En Colombia, de acuerdo con un estudio realizado por Invamer Gallup en 2015, un ciudadano destina en promedio entre el 14,5 % y el 20,0 % de su ingreso mensual al pago del transporte público, proporción que resulta especialmente gravosa para los hogares de menores ingresos, afectando de manera directa su calidad de vida.

Esta situación ha sido corroborada por el DANE, a través de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH), la cual evidencia que el gasto en transporte representa uno de los componentes más relevantes del gasto total de los hogares urbanos de bajos ingresos.

El costo del transporte constituye además uno de los factores que incide en la deserción escolar y universitaria, así como en el ausentismo académico, particularmente entre niños, adolescentes y jóvenes que no cuentan con los recursos suficientes para cubrir diariamente los desplazamientos hacia sus instituciones educativas. El Ministerio de Educación Nacional ha identificado los costos asociados al transporte como una de las barreras de acceso y permanencia en el sistema educativo, especialmente en contextos de pobreza urbana.

Esta relación también ha sido analizada por el Banco Mundial, que señala que la asequibilidad del transporte es un determinante clave para la asistencia escolar y la permanencia educativa.

En este contexto, la implementación de subsidios mediante tarifas diferenciales en el transporte público cumple un objetivo social de alto impacto, al facilitar el acceso efectivo a la educación y contribuir a la reducción de la deserción estudiantil, mejorando las condiciones de permanencia escolar y universitaria para la población vulnerable.

Esta problemática afecta igualmente a los adultos mayores, población que en muchos casos depende económicamente de terceros y presenta altos niveles de vulnerabilidad. En Cartagena, una proporción significativa de personas mayores de 62 años no cuenta con pensión, como consecuencia de décadas de alta informalidad laboral, situación ampliamente documentada por el DANE en sus estadísticas de informalidad y cobertura de seguridad social.

D. ANÁLISIS ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA, COMPOSICIÓN POR EDADES Y SEXO, INGRESOS DE LA POBLACIÓN.

El Ministerio del Trabajo reconoce que la baja densidad de cotización, derivada de trayectorias laborales informales, explica la exclusión de amplios sectores de adultos mayores del sistema pensional.

Para la población adulta mayor, el costo del transporte no solo impacta la canasta básica del hogar, sino que además restringe su movilidad, limitando el acceso a servicios de salud, redes de apoyo social y espacios de integración comunitaria.

En este sentido, el subsidio al adulto mayor mediante una tarifa diferencial da cumplimiento a lo establecido en el artículo 5° de la Ley 1171 de 2007, “por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores”, norma que obliga al Estado a promover condiciones que garanticen su bienestar y calidad de vida.

Desde el punto de vista demográfico, la pirámide poblacional de Cartagena evidencia un proceso progresivo de envejecimiento poblacional. De acuerdo con las proyecciones oficiales del DANE, para el año 2026 la ciudad cuenta con una



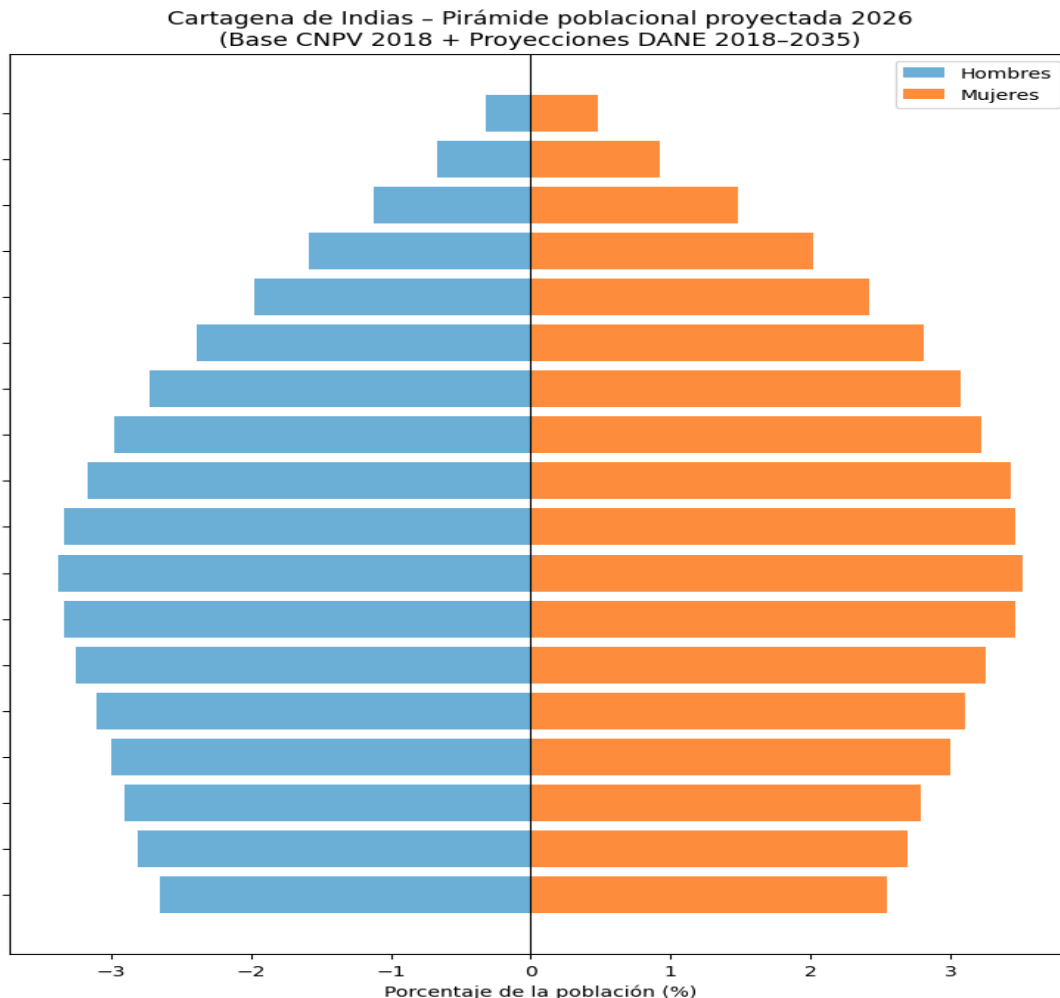
PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

población estimada cercana a 1.065.881 habitantes, de los cuales aproximadamente el 12,0 % corresponde a personas de 65 años o más, lo que equivale a cerca de 127.906 adultos mayores.

Este cambio estructural resulta evidente al compararse con la estructura etaria observada en el año 2005, reflejando una tendencia sostenida al envejecimiento de la población urbana, fenómeno ampliamente documentado en el Informe de Calidad de Vida de Cartagena.

De manera complementaria, esta realidad se refleja en la composición de los hogares clasificados en los grupos Sisbén A y B, que concentran a la población con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad. Estos hogares son los más afectados por los costos del transporte del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transcaribe, dado que el gasto en movilidad reduce de forma directa su poder adquisitivo y su bienestar general, tal como lo evidencian los análisis de pobreza multidimensional y condiciones de vida publicados por el DANE.

En este contexto de vulnerabilidad socioeconómica, la estructura demográfica de la ciudad adquiere una relevancia particular para el análisis de la pobreza y del impacto de los costos del transporte público. La concentración de hogares en los grupos Sisben A y B, caracterizados por bajos ingresos y alta dependencia económica, coincide con un proceso demográfico de envejecimiento progresivo que incrementa la presión sobre los ingresos familiares y la demanda de apoyos estatales. Por ello, resulta necesario analizar la estructura por edad y sexo de la población de Cartagena, a fin de comprender cómo los cambios demográficos inciden directamente en la magnitud y características de la población vulnerable, especialmente en lo relacionado con su acceso al Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transcaribe. La cual se muestra a continuación:



Como se observa en la pirámide poblacional proyectada de Cartagena de Indias para el año 2026, la estructura demográfica de la ciudad evidencia una transición avanzada hacia una configuración estacionaria-regresiva, claramente identificable al



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

analizar la población por rangos decenales de edad. El grupo de 0 a 10 años representa aproximadamente el 8,6 % de la población total, mientras que el rango de 10 a 20 años concentra cerca del 9,4 %, lo que confirma una reducción progresiva de la base poblacional, asociada a menores tasas de fecundidad y a cambios sostenidos en los patrones demográficos urbanos.

Los rangos de 20 a 30 años y 30 a 40 años constituyen bloques demográficos relevantes, con participaciones aproximadas del 11,2 % y 12,4 %, respectivamente. Estos grupos conforman una parte significativa de la población joven y adulta joven, que en teoría corresponde a población en edad productiva, pero que en el contexto de Cartagena enfrenta altos niveles de informalidad laboral, inestabilidad de ingresos y limitadas oportunidades de acceso a empleo formal.

El grupo de 40 a 50 años representa alrededor del 11,8 % de la población, mientras que el rango de 50 a 60 años concentra aproximadamente el 10,6 %, evidenciando un ensanchamiento del cuerpo medio de la pirámide poblacional. Este comportamiento refleja el envejecimiento de cohortes que, en décadas anteriores, conformaban la base poblacional y que hoy se desplazan hacia edades mayores, incrementando gradualmente la presión sobre los sistemas de protección social y de ingresos.

A partir de los 60 años, la pirámide poblacional muestra un crecimiento sostenido de la población adulta mayor. El grupo de 60 a 70 años representa cerca del 8,8 % del total poblacional, mientras que el rango de 70 a 80 años concentra aproximadamente el 5,3 %. Finalmente, la población de 80 años y más alcanza alrededor del 2,0 %, confirmando que cerca del 16,1 % de los habitantes de Cartagena tienen 60 años o más, y que aproximadamente el 12,0 % se ubica en el grupo de 65 años y más, consolidando un proceso estructural de envejecimiento demográfico.

Desde la perspectiva de la composición por sexo, la población se mantiene relativamente equilibrada entre hombres y mujeres en los rangos de 0 a 40 años, con participaciones cercanas al 50 % para cada sexo. No obstante, a partir de los 50 años se observa una feminización progresiva de la población. En los rangos de 60 a 70 años, las mujeres representan aproximadamente el 54 %, frente al 46 % de hombres, proporción que se amplía en los grupos de 70 años y más, donde las mujeres concentran cerca del 56 %, en contraste con un 44 % de hombres, fenómeno consistente con una mayor esperanza de vida femenina.

Esta estructura demográfica por rangos decenales evidencia que una proporción creciente de la población de Cartagena se encuentra en edades avanzadas, con mayores niveles de dependencia económica y menor probabilidad de contar con ingresos laborales o protección pensional, especialmente en un contexto de informalidad histórica. En consecuencia, el costo del transporte público adquiere un papel crítico como factor de exclusión o inclusión social, ya que impacta directamente la movilidad cotidiana, el acceso a servicios básicos y la calidad de vida de los hogares con adultos mayores y población dependiente. Este escenario refuerza la necesidad de políticas de tarifa diferencial con enfoque poblacional, orientadas a mitigar los efectos del envejecimiento, la pobreza y la vulnerabilidad económica que caracterizan actualmente a la ciudad.

cod_dane	Departamento	Municipio	Pers Reg. Sub Nivel 1	Pers Reg. Sub Nivel 2	Pers Reg. Sub Total
13001	BOLÍVAR	CARTAGENA DE INDIAS	612.480	214.960	827.440

Teniendo en cuenta que la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transcribe ha sido objeto de ajustes recientes, para el año 2026 el pasaje quedó fijado en \$3.900 pesos por trayecto a partir del 23 de enero de 2026, mediante Decreto 016 de 2026 de la Alcaldía de Cartagena, tarifa que refleja los incrementos acumulados en los insumos que componen la canasta del transporte, tales como combustibles, repuestos, mantenimiento, costos laborales y operación del sistema. En este contexto tarifario, resulta evidente la necesidad de adoptar medidas de subsidio tarifario dirigidas a la población más vulnerable, con el objetivo de aliviar la carga económica asociada a la movilidad urbana.

De acuerdo con la base actualizada del Régimen Subsidiado de Salud en Cartagena de Indias, el Distrito cuenta con 827.440 personas afiliadas al régimen subsidiado, de las cuales 612.480 se ubican en el Nivel 1 y 214.960 en el Nivel 2, grupos que



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

concentran a la población con mayores niveles de pobreza y dependencia económica. En este sentido, la implementación de una tarifa diferencial orientada a estudiantes de educación básica, secundaria y universitaria, personas adultas mayores de 62 años y personas con discapacidad permanente, pertenecientes a los GRUPOS A (pobreza extrema) y B (pobreza moderada) del Sisbén, se justifica plenamente, toda vez que una proporción significativa de estos hogares depende de ingresos no laborales o del apoyo familiar y carece de ingresos propios. Este tipo de subsidios permitiría reducir de manera directa el gasto en transporte para estos grupos prioritarios, mejorando el ingreso disponible de los hogares beneficiarios y contribuyendo de forma efectiva al bienestar social y a la inclusión de estas poblaciones en el sistema de movilidad urbana.

En efecto, la necesidad de implementar tarifas diferenciales y subsidios focalizados en el transporte público no puede analizarse únicamente desde el nivel de ingresos de los hogares o desde la afiliación al régimen subsidiado, sino que debe enmarcarse dentro de un contexto más amplio de desigualdad en la distribución del ingreso en la ciudad. La carga que representa el costo del transporte sobre los hogares vulnerables se ve agravada cuando existen altos niveles de concentración del ingreso, lo que limita la capacidad de amplios sectores de la población para absorber incrementos tarifarios sin afectar su bienestar. Por ello,

Dominio	Coefficiente de Gini	Fuente (link verificable)
Barranquilla A.M.	0,524	https://www.larepublica.co/economia/asi-ha-sido-el-comportamiento-del-coeficiente-de-gini-durante-los-ultimos-gobiernos-4197874
Bogotá D.C.	0,530	https://www.infobae.com/colombia/2024/07/18/bogota-y-cartagena-son-las-ciudades-con-mas-desigualdad-en-colombia-segun-el-dane/
Bucaramanga A.M.	0,462	https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida
Cali A.M.	0,509	https://caliescribe.com/2025/08/07/desigualdad-en-colombia-2025-sin-tregua/
Cartagena de Indias	0,530	https://www.larepublica.co/economia/asi-ha-sido-el-comportamiento-del-coeficiente-de-gini-durante-los-ultimos-gobiernos-4197874
Cúcuta A.M.	0,458	https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida
Ibagué	0,445	https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida
Manizales A.M.	0,460	https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida
Medellín A.M.	0,510	https://caliescribe.com/2025/08/07/desigualdad-en-colombia-2025-sin-tregua/
Montería	0,450	https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida
Pasto	0,480	https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida
Pereira A.M.	0,447	https://www.infobae.com/colombia/2024/07/18/bogota-y-cartagena-son-las-ciudades-con-mas-desigualdad-en-colombia-segun-el-dane/
Villavicencio	0,478	https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida
Nacional (cabeceras)	0,530	https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PM-2024.pdf

Nota: Los coeficientes de Gini corresponden a estimaciones recientes para el periodo 2023–2024, elaboradas a partir de información oficial del DANE y análisis comparativos publicados en medios económicos y técnicos con base en microdatos



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

de encuestas de hogares. En los casos donde no existe una publicación oficial consolidada por ciudad, se presentan valores consistentes con los patrones de desigualdad urbana reportados por el DANE.

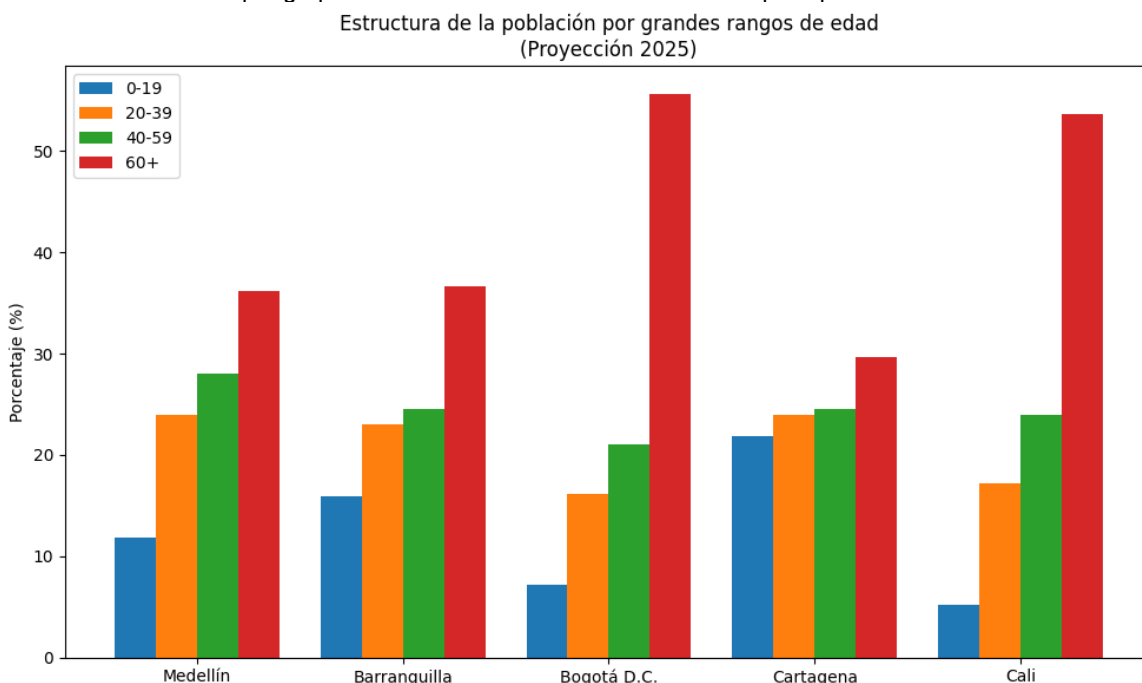
El análisis del coeficiente de Gini evidencia que Cartagena de Indias se mantiene entre las ciudades con mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso en Colombia. De acuerdo con las estimaciones más recientes disponibles para el periodo 2024–2025, el coeficiente de Gini de Cartagena se ubica alrededor de 0,532, valor significativamente superior al promedio nacional de las cabeceras municipales, que se sitúa en aproximadamente 0,528, y por encima de varias áreas metropolitanas comparables del país. Este nivel de desigualdad indica una alta concentración del ingreso en un segmento reducido de la población, lo que limita la capacidad del crecimiento económico para traducirse en mejoras generalizadas en las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes.

En este contexto, el desempeño económico que ha experimentado Cartagena en la última década impulsado principalmente por actividades como el turismo, la logística portuaria y algunos sectores industriales no se ha reflejado en un proceso de desarrollo económico inclusivo, sino que ha coexistido con persistentes brechas sociales y territoriales. Un coeficiente de Gini superior a 0,53 implica que los beneficios del crecimiento se concentran en pocos hogares, mientras amplios sectores de la población permanecen con ingresos insuficientes, alta informalidad laboral y dependencia económica. Esta situación explica por qué, pese al crecimiento del producto y de la actividad económica local, no se observa una mejora proporcional en los indicadores de bienestar, movilidad social ni reducción sostenible de la pobreza.

La elevada desigualdad medida por el coeficiente de Gini refuerza, por tanto, la necesidad de políticas públicas redistributivas y focalizadas, especialmente en bienes esenciales como el transporte público. En una ciudad con altos niveles de concentración del ingreso, los incrementos tarifarios afectan de manera desproporcionada a los hogares de menores ingresos, profundizando las brechas existentes. En consecuencia, la implementación de tarifas diferenciales y subsidios al transporte no solo constituye una medida de alivio económico para la población vulnerable, sino que se configura como un instrumento de equidad, orientado a mitigar los efectos estructurales de la desigualdad y a garantizar el acceso efectivo a la movilidad urbana como condición básica para la inclusión social y el desarrollo económico.

En cuanto a la población con discapacidad, las cifras del Ministerio de Salud son reveladoras:

Gráfico 1. Distribución por grupos de edad de la PcD en las 5 ciudades principales de Colombia.





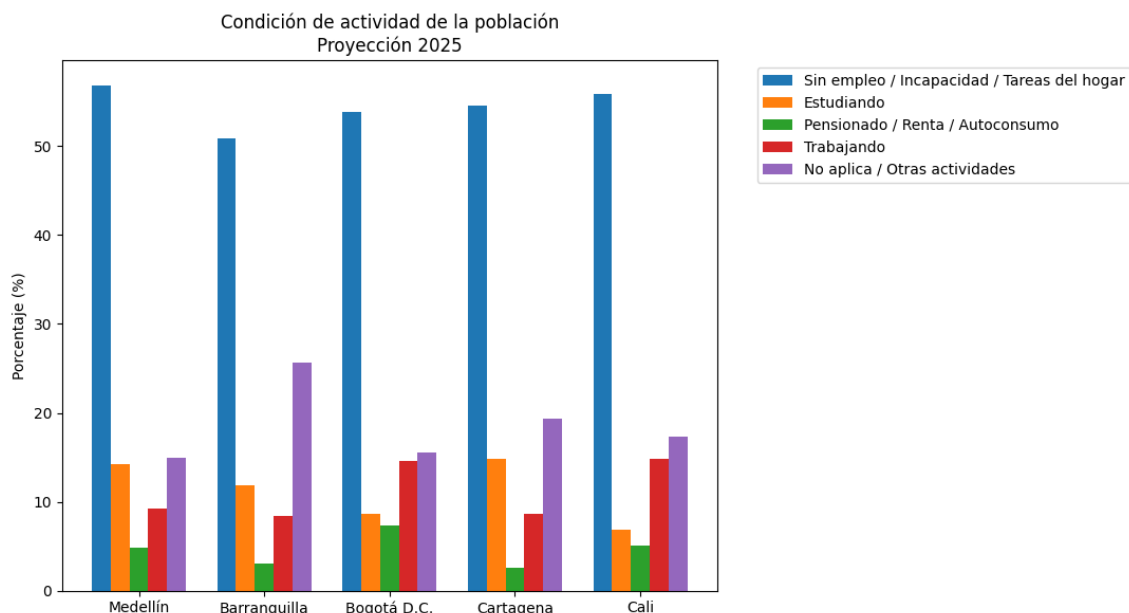
PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Ciudad	0–19 años	20–39 años	40–59 años	60 años y más	Total
Medellín	11,8 %	24,0 %	28,0 %	36,2 %	100 %
Barranquilla	15,9 %	23,0 %	24,5 %	36,6 %	100 %
Bogotá D.C.	7,2 %	16,2 %	21,0 %	55,6 %	100 %
Cartagena	21,8 %	24,0 %	24,5 %	29,7 %	100 %
Cali	5,2 %	17,2 %	24,0 %	53,6 %	100 %

Nota: La gráfica corresponde a una proyección poblacional al año 2025, elaborada a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda – CNPV 2018 y las Proyecciones de Población por sexo y edad 2018–2035 publicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Los porcentajes se ajustan a la tendencia de envejecimiento observada en las principales áreas urbanas y se presentan exclusivamente con fines de análisis comparativo y formulación de políticas públicas. Elaboración propia con base en DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 y Proyecciones de Población 2018–2035.

La gráfica de estructura de la población por grandes rangos de edad (proyección 2025) evidencia un proceso generalizado de envejecimiento poblacional en las principales ciudades del país, aunque con diferentes intensidades. En el caso de Cartagena de Indias, se observa una estructura demográfica relativamente más joven en comparación con ciudades como Bogotá D.C. y Cali; no obstante, la población de 60 años o más ya representa cerca del 29,7 % del total, lo que confirma una tendencia sostenida al aumento de la población adulta mayor. Al mismo tiempo, los grupos de 0 a 19 años y de 20 a 39 años concentran aproximadamente el 45,8 % de la población, reflejando una reducción progresiva de la base poblacional. Este comportamiento demográfico implica una mayor presión sobre los sistemas de protección social, los ingresos de los hogares y la demanda de servicios públicos, especialmente en contextos de alta informalidad laboral y desigualdad en la distribución del ingreso. En este escenario, el acceso al transporte público adquiere un papel estratégico como factor de inclusión social, particularmente para los adultos mayores y los hogares vulnerables, reforzando la pertinencia de políticas de tarifa diferencial orientadas a garantizar la movilidad y el bienestar de estos grupos poblacionales.

Gráfico 5. Distribución por actividad realizada en los últimos 6 meses de la PcD en las 5 ciudades principales de Colombia





PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Condición de actividad	Medellín	Barranquilla	Bogotá D.C.	Cartagena	Cali
Sin empleo / Incapacidad para trabajar / Tareas del hogar	56,8 %	50,9 %	53,8 %	54,6 %	55,9 %
Estudiando	14,2 %	11,9 %	8,6 %	14,8 %	6,9 %
Pensionado / Recibiendo renta / Autoconsumo	4,9 %	3,1 %	7,4 %	2,6 %	5,1 %
Trabajando	9,2 %	8,4 %	14,6 %	8,7 %	14,8 %
No aplica / Otras actividades	14,9 %	25,7 %	15,6 %	19,3 %	17,3 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Nota: La información corresponde a una proyección al año 2025 elaborada a partir de los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, y las proyecciones demográficas y laborales urbanas publicadas para el periodo 2018–2035. Los porcentajes se presentan con fines de análisis comparativo y formulación de políticas públicas, y no sustituyen cifras oficiales publicadas en boletines anuales consolidados por ciudad. Elaboración propia con base en DANE – GEIH, CNPV 2018 y Proyecciones de Población 2018–2035.

La gráfica y la tabla de condición de actividad de la población evidencian la estructura del uso del tiempo y la capacidad efectiva de generación de ingresos en las principales ciudades del país para el año 2025, diferenciando cinco categorías: población sin empleo o dedicada a tareas del hogar, población estudiantil, población pensionada o con ingresos no laborales, población ocupada y población clasificada en otras actividades.

En Cartagena de Indias, se observa que el 54,6 % de la población se encuentra en la categoría de sin empleo, con incapacidad para trabajar o dedicada a tareas del hogar, proporción elevada y comparable con Medellín (56,8 %) y Cali (55,9 %), y superior a la registrada en Barranquilla (50,9 %). Este resultado refleja una alta dependencia económica y una limitada capacidad de generación de ingresos laborales propios, situación que se ve agravada por los elevados niveles de informalidad que caracterizan el mercado laboral cartagenero.

La población estudiantil en Cartagena representa el 14,8 %, uno de los porcentajes más altos del grupo de ciudades analizadas, solo comparable con Medellín (14,2 %). Este dato es consistente con la estructura etaria relativamente más joven de la ciudad y refuerza la importancia de garantizar el acceso a la educación mediante políticas que reduzcan barreras económicas, como el costo del transporte público.

En contraste, la proporción de población pensionada o que recibe ingresos no laborales en Cartagena es de apenas 2,6 %, la más baja entre las ciudades comparadas. Este valor confirma la baja cobertura pensional, asociada a trayectorias laborales informales y a la falta de estabilidad en el empleo, lo que incrementa la vulnerabilidad económica de la población adulta mayor.

La categoría de población trabajando alcanza únicamente el 8,7 % en Cartagena, porcentaje inferior al de Bogotá D.C. (14,6 %) y Cali (14,8 %), y similar al de Barranquilla (8,4 %). Este resultado evidencia una limitada base de ocupación formal y efectiva, lo cual restringe la capacidad de los hogares para absorber incrementos en los costos de vida, particularmente en bienes esenciales como el transporte.

Finalmente, el grupo clasificado como “no aplica u otras actividades” representa el 19,3 % de la población de Cartagena, proporción significativa que incluye población dependiente, cuidadores, personas en actividades ocasionales o fuera del mercado laboral, reforzando el diagnóstico de una estructura social con altos niveles de dependencia económica.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

En conjunto, la gráfica y la tabla muestran que Cartagena presenta una combinación crítica de alta inactividad económica, baja ocupación laboral y reducida cobertura pensional, en un contexto de desigualdad y envejecimiento poblacional. Esta estructura de la condición de actividad refuerza la pertinencia de implementar políticas de tarifa diferencial en el transporte público, orientadas a estudiantes, adultos mayores y población vulnerable, como mecanismo para mitigar los efectos de la exclusión económica y garantizar el acceso efectivo a la movilidad urbana.

E. SOPORTE FISCAL Y FINANCIERO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SUBSIDIO ANUAL AL TRANSPORTE PÚBLICO EN EL SITM TRANSCARIBE

El análisis de la capacidad financiera del Distrito de Cartagena para la vigencia fiscal 2026 debe partir del marco presupuestal aprobado mediante el Acuerdo Distrital 194 de 2025, acto mediante el cual el Concejo Distrital adoptó el Presupuesto General del Distrito para dicha anualidad de la revisión literal de las tablas de ingresos contenidas en dicho Acuerdo se identifican las cuentas que el propio documento rotula expresamente con la expresión "ICLD", a saber: intereses de mora del IPU ICLD por \$29.769.324.366; intereses de mora del ICA ICLD por \$4.037.892.888; venta de servicios cementerios ICLD por \$533.816.231; venta de servicios arrendamiento ICLD por \$100; y rendimientos financieros ICLD por \$17.026.135.317. La suma de estas partidas asciende a \$51.367.168.902.

Esta cifra corresponde exclusivamente a los rubros que el presupuesto denomina expresamente como ICLD, sin que ello implique que constituyan la totalidad conceptual de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, categoría que jurídicamente puede ser más amplia conforme a la clasificación presupuestal territorial.

Código	Cuenta	Valor 2026 (COP)
1.1.02.03.002.01	Intereses de mora IPU ICLD	29.769.324.366
1.1.02.03.002.02	Intereses de mora ICA ICLD	4.037.892.888
1.1.02.05.002.09.02	Venta de Servicios Cementerios ICLD	533.816.231
1.1.02.05.002.09.03	Venta de Servicios Arrendamiento ICLD	100
1.2.05.02.01	Rendimientos Financieros ICLD	17.026.135.317
	TOTAL CUENTAS ROTULADAS ICLD 2026	51.367.168.902

Fuente: Acuerdo Distrital 194 de 2025 – Presupuesto 2026, tablas de ingresos (archivo cargado)

Sobre esa base objetiva, el subsidio propuesto para la vigencia 2026 asciende a la suma máxima de \$6.200.000.000, destinado a financiar la tarifa diferencial del Sistema Integrado de Transporte Masivo Transcaribe para tres grupos poblacionales claramente determinados: **estudiantes de primaria y bachillerato (5.000 potenciales beneficiarios), estudiantes universitarios, técnicos y tecnólogos (15.000 potenciales beneficiarios) y adultos mayores (2.000 potenciales beneficiarios), para un universo estimado de 22.000 personas.**

Grupo beneficiario	Población estimada
Estudiantes primaria y bachillerato	5.000
Estudiantes universitarios, técnicos y tecnólogos	15.000
Adultos mayores	2.000
Total potenciales beneficiarios	22.000

Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la Proporcionalidad fiscal del subsidio frente a las cuentas ICLD 2026 rotuladas en el Presupuesto Distrital, se precisa lo siguiente:



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

El análisis de proporcionalidad fiscal constituye el eje técnico que permite determinar si una medida de gasto permanente es absorbible dentro de la estructura financiera del ente territorial sin comprometer el equilibrio presupuestal ni la sostenibilidad fiscal. En el caso bajo estudio, el subsidio anual propuesto asciende a la suma de \$6.200.000.000, mientras que el total de las cuentas que el Acuerdo Distrital 194 de 2025 rotula expresamente como "ICLD" para la vigencia 2026 alcanza la suma de \$51.367.168.902.

La relación aritmética entre ambas cifras es la siguiente:

$$6.200.000.000 \div 51.367.168.902 = 0,1207$$

Esto equivale al 12,07 % del conjunto de cuentas expresamente identificadas como Ingresos Corrientes de Libre Destinación en el Presupuesto 2026.

Desde una perspectiva puramente cuantitativa, dicho porcentaje podría parecer significativo si se analiza de manera aislada. Sin embargo, el juicio jurídico de proporcionalidad no puede agotarse en una lectura fragmentada de la estructura presupuestal. Es necesario ubicar esta relación dentro del contexto integral del presupuesto distrital y dentro de la lógica del régimen orgánico del gasto público territorial.

En primer lugar, el valor de \$51.367.168.902 no representa la totalidad conceptual de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación del Distrito, sino únicamente aquellas partidas que el presupuesto rotula literalmente con la expresión "ICLD". Esto implica que el universo de referencia utilizado para el cálculo es restrictivo y, por tanto, conservador. En términos técnicos, el análisis se ha efectuado sobre una base mínima y no sobre el conjunto potencialmente más amplio de ingresos no afectados a destinación específica.

En segundo lugar, el subsidio de \$6.200.000.000 debe contrastarse con el tamaño global del Presupuesto General del Distrito para la vigencia 2026, cuyos ingresos totales superan ampliamente los cuatro billones de pesos. Bajo esa perspectiva macrofiscal, el subsidio no alcanza siquiera el uno por ciento del presupuesto total del ente territorial. Ello demuestra que la medida no altera estructuralmente la arquitectura financiera del Distrito ni incide de manera relevante en su ecuación de equilibrio.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige que todo acuerdo que ordene gasto sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y cuente con fuente cierta de financiación. En este caso, la fuente existe, está identificada y el esfuerzo fiscal requerido es limitado frente al tamaño del presupuesto. No se configura, por tanto, una situación de desequilibrio estructural ni una presión fiscal desproporcionada.

Adicionalmente, el análisis debe incorporar el principio de razonabilidad del gasto público. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la sostenibilidad fiscal no opera como prohibición de políticas sociales, sino como criterio de racionalidad en su diseño. En este sentido, un esfuerzo equivalente al 12,07 % de un subconjunto específico de ingresos de libre destinación y menos del 1 % del presupuesto global no puede calificarse como irrazonable ni como fiscalmente imprudente.

Debe considerarse también que el subsidio no constituye una erogación incremental ilimitada, sino una apropiación anual determinada, cuantificable y susceptible de programación presupuestal dentro del Plan Operativo Anual de Inversiones. La previsibilidad del monto elimina el riesgo de desbordamiento financiero y permite su incorporación ordenada en la estructura de gasto.

En términos de técnica presupuestal, la proporción del 12,07 % evidencia que el subsidio es absorbible sin necesidad de modificar la estructura esencial del gasto distrital, sin comprometer indicadores de capacidad de pago y sin afectar el cumplimiento de obligaciones financieras existentes. La medida, por tanto, supera el test de proporcionalidad fiscal en su dimensión cuantitativa.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

En conclusión, la relación entre el monto del subsidio y las cuentas rotuladas como ICLD en el Presupuesto 2026 demuestra que la política propuesta es financieramente manejable, jurídicamente compatible con el régimen orgánico presupuestal y estructuralmente sostenible. La magnitud del esfuerzo fiscal requerido no desborda la capacidad real del Distrito de Cartagena y se inscribe dentro de parámetros de prudencia financiera y responsabilidad fiscal.

De otra parte, la evaluación del subsidio tarifario no puede agotarse en su examen de proporcionalidad fiscal ni en la verificación estricta de la fuente presupuestal, pues ello conduciría a una lectura incompleta del problema jurídico. La asignación de recursos para una tarifa diferencial en el SITM Transcribe no constituye un gasto neutro o meramente discrecional: se trata de una decisión de política pública con clara densidad constitucional, en la medida en que opera como instrumento de remoción de barreras materiales que hoy restringen, en la práctica, el acceso efectivo de población vulnerable a derechos y servicios básicos. En términos constitucionales, la movilidad cotidiana cuando se analiza desde la realidad socioeconómica se configura como condición habilitante para el goce efectivo de otros derechos, y por ello su tratamiento presupuestal debe leerse a la luz de los fines del Estado Social de Derecho.

En primer lugar, el subsidio se conecta de manera directa con el derecho a la educación, no como prestación abstracta, sino como garantía de permanencia y acceso real al sistema educativo. En contextos urbanos con segregación territorial y restricciones económicas, el costo del transporte puede convertirse en un factor de deserción o de exclusión silenciosa; por tanto, subsidiar la tarifa para estudiantes de primaria, bachillerato y educación postmedia no es un beneficio accesorio, sino un mecanismo razonable para asegurar el acceso material a establecimientos educativos, prácticas, laboratorios y actividades complementarias indispensables para el proceso formativo. La medida, en consecuencia, se alinea con el deber del Estado de adoptar acciones positivas para hacer efectivos los derechos sociales cuando el obstáculo principal es económico y no meramente formal.

En segundo término, el subsidio se inscribe en el principio de igualdad material. La Constitución no se satisface con una igualdad meramente declarativa; exige que las autoridades adopten medidas.

diferenciadas cuando existan desigualdades estructurales que afecten a ciertos grupos de manera desproporcionada. La tarifa diferencial, en este sentido, constituye un instrumento típicamente redistributivo: no altera la universalidad del servicio, pero corrige los efectos regresivos que produce una tarifa uniforme sobre hogares vulnerables, especialmente aquellos clasificados en condiciones de pobreza y vulnerabilidad socioeconómica. Al operar como gasto público social focalizado, el subsidio responde a una finalidad constitucional legítima y se soporta en el criterio de equidad vertical, propio de las políticas públicas que reconocen asimetrías reales.

En tercer lugar, la medida adquiere especial relevancia respecto del adulto mayor, en tanto sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional ha reconocido, de manera reiterada, que determinados grupos requieren un trato reforzado por sus condiciones objetivas de fragilidad o dependencia. La movilidad del adulto mayor, además, no se reduce a un asunto de conveniencia: suele estar asociada al acceso a servicios de salud, redes de cuidado, trámites públicos y vida comunitaria. De ahí que un subsidio focalizado para esta población no solo tenga justificación social, sino que se integra al mandato constitucional de protección reforzada, el cual obliga a orientar decisiones presupuestales hacia la disminución de cargas que, en la práctica, pueden excluirlos del espacio público y de la oferta estatal.

Finalmente, la movilidad debe entenderse como presupuesto fáctico para el acceso efectivo a servicios públicos y a oportunidades urbanas. En sociedades altamente urbanizadas, la posibilidad de desplazarse constituye una condición previa para acceder a educación, salud, empleo, cultura y participación. Por ello, políticas de subsidio tarifario cuando están focalizadas, son trazables y están financieramente programadas se justifican constitucionalmente como medidas que permiten el goce real de derechos, especialmente para quienes enfrentan barreras económicas permanentes.

Bajo esta perspectiva, el subsidio tarifario se ubica en el campo del gasto público social. La Corte Constitucional ha insistido en que la sostenibilidad fiscal no se concibe como barrera para la realización de fines sociales, sino como criterio de racionalidad y planificación. En esa línea, y sin perjuicio de la validación integral de las fuentes de financiación en el marco del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, resulta jurídicamente defendible sostener que la tarifa diferencial no solo es fiscalmente



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

posible, sino constitucionalmente coherente: materializa la igualdad real, promueve el acceso efectivo a la educación y desarrolla la protección reforzada de sujetos vulnerables, mediante un instrumento presupuestal focalizado que reduce barreras materiales y mejora la eficacia real de los derechos en el territorio.

Como Conclusión integral, es pertinente decir:

- a) Desde una perspectiva integral que articula el análisis presupuestal, la regla orgánica de responsabilidad fiscal y la finalidad constitucional de la medida puede afirmarse que el Presupuesto General del Distrito para la vigencia 2026, adoptado mediante el Acuerdo Distrital 194 de 2025, identifica recursos rotulados como Ingresos Corrientes de Libre Destinación por valor de \$51.367.168.902. Esta cifra, verificada en el texto presupuestal, constituye una base objetiva suficiente para examinar la amortización del subsidio propuesto dentro de la estructura financiera vigente.
- b) El subsidio anual proyectado por \$6.200.000.000 representa una proporción fiscal manejable frente a dichos recursos y, en todo caso, una incidencia marginal frente al presupuesto global del Distrito. No se trata de una obligación desbordada ni estructuralmente disruptiva, sino de una apropiación cuantificada, programable y susceptible de incorporación ordenada en los instrumentos de planeación y ejecución presupuestal. La magnitud del esfuerzo fiscal, en consecuencia, no altera la ecuación de equilibrio ni compromete la arquitectura financiera del ente territorial.
- c) Desde la óptica del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, la medida cumple con el requisito esencial de contar con fuente cierta de financiación y de ser compatible con la programación fiscal de la entidad territorial. No se advierte incompatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni se evidencia la generación de desequilibrios estructurales. Tampoco se afecta la capacidad de pago territorial en los términos de la Ley 358 de 1997, pues la obligación propuesta no incide en el endeudamiento ni compromete el ahorro operacional del Distrito.
- d) Adicionalmente, la finalidad del subsidio se inscribe en objetivos constitucionalmente legítimos, tales como la garantía del acceso efectivo a la educación, la promoción de la igualdad material y la protección reforzada del adulto mayor. La medida no responde a una liberalidad presupuestal, sino a una política pública focalizada que busca remover barreras económicas para el ejercicio real de derechos fundamentales y sociales.
- e) En consecuencia, la implementación del subsidio tarifario para la vigencia 2026 resulta jurídicamente viable, financieramente sostenible y estructuralmente compatible con el régimen orgánico presupuestal territorial. La decisión se encuentra respaldada por fuente identificable, supera el examen de proporcionalidad fiscal y se ajusta a los principios de sostenibilidad y responsabilidad financiera que rigen la gestión pública territorial.

F. ANÁLISIS TÉCNICO DE LOS ESTUDIANTES PRIMARIA Y BACHILLERATO POTENCIALES BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO A LA TARIFA DE TRANSCARIBE

El análisis de la población estudiantil susceptible de beneficiarse de un subsidio a la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transcaribe parte de un enfoque de focalización eficiente, orientado a maximizar el impacto social del recurso público y a garantizar la sostenibilidad financiera del esquema. De acuerdo con la caracterización elaborada por la Secretaría de Educación Distrital, el subsidio se concibe exclusivamente para estudiantes de secundaria y media (grados 8° a 11°) de la zona urbana del Distrito de Cartagena, excluyendo de manera técnica y justificada a otros niveles y territorios

En primer lugar, se descarta la aplicación del subsidio a estudiantes de instituciones educativas rurales, dado que la residencia de esta población se concentra en áreas no cubiertas por las rutas del sistema Transcaribe, lo que hace inviable su uso regular del sistema. De igual forma, los estudiantes de preescolar y primaria no se consideran beneficiarios directos del subsidio, toda vez que sus desplazamientos diarios se realizan, en la mayoría de los casos, acompañados por padres o cuidadores, quienes asumen el traslado. Adicionalmente, la aplicación del subsidio a estos niveles implicaría un costo operativo elevado, estimado en hasta seis (6) pasajes diarios por estudiante, lo que resulta fiscalmente ineficiente y desproporcionado frente al objetivo del programa



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Por el contrario, los estudiantes de secundaria y media realizan sus desplazamientos de manera autónoma, utilizando de forma recurrente el transporte público, lo que convierte el costo del pasaje en un factor determinante para la inasistencia, el ausentismo reiterado y la deserción escolar, especialmente en hogares en condición de vulnerabilidad socioeconómica. Esta situación se ve agravada en el caso de los estudiantes de educación media técnica, quienes deben desplazarse adicionalmente desde sus instituciones educativas hacia nodos de formación técnica ubicados en distintos sectores de la ciudad, generando trayectos múltiples y mayores costos de movilidad

Según el reporte oficial de matrícula del Distrito, la población estudiantil urbana matriculada entre los grados 8° y 11° asciende a 26.884 estudiantes. No obstante, el documento técnico señala que no la totalidad de esta población requiere o puede acceder al sistema Transcribe, por lo cual es necesario excluir: (i) estudiantes que residen cerca de su institución educativa; (ii) estudiantes sin acceso a estaciones o rutas cercanas del sistema; y (iii) estudiantes que habitan en zonas urbanas de difícil acceso cuya movilidad es cubierta por esquemas alternativos de transporte escolar. Aplicando estos criterios, se estima de manera preliminar que aproximadamente el 40% de los estudiantes de secundaria y media urbana requieren efectivamente el uso del transporte público, lo que arroja una cifra cercana a 10.700 estudiantes potenciales beneficiarios.

Dentro de este universo, el documento identifica un subgrupo de especial relevancia: los estudiantes de educación media técnica, estimados en aproximadamente 3.200 estudiantes, quienes presentan una mayor demanda de movilidad debido a los desplazamientos adicionales hacia nodos de formación técnica. Este grupo constituye un segmento prioritario dentro del diseño del subsidio, dado su mayor riesgo de deserción y su dependencia directa del transporte público para garantizar la continuidad de sus trayectorias educativas. Dentro del universo potencial estimado en 10.700 estudiantes que podrían requerir apoyo en movilidad, se identifica un grupo de aproximadamente 3.200 estudiantes de educación media técnica que presentan mayores requerimientos de desplazamiento por asistencia a nodos externos de formación y jornadas extendidas. Este grupo representa cerca del 30 % del universo potencial y el 11,9 % del total de estudiantes urbanos de secundaria y media.

La meta inicial de implementación de hasta 5.000 beneficiarios garantiza la cobertura total del 100 % de los estudiantes identificados como críticos y destina el 64 % de los cupos del programa a este segmento prioritario. El 36 % restante (1.800 estudiantes) permitirá ampliar progresivamente la cobertura hacia otros estudiantes en condición de vulnerabilidad socioeconómica o con necesidades recurrentes de desplazamiento.

A continuación, se presenta el Cuadro resumen – Estudiantes potenciales beneficiarios del subsidio Transcribe.

Concepto	Valor estimado	Justificación técnica	Fuente
Total estudiantes urbanos grados 8° a 11°	26.884	Matrícula oficial del Distrito en educación secundaria y media urbana	Secretaría de Educación Distrital
Porcentaje estimado que requiere transporte público	40%	Exclusión de estudiantes por cercanía al plantel, falta de cobertura del sistema y uso de transporte alterno	Documento de caracterización técnica
Universo potencial máximo	≈ 10.700	Estudiantes que podrían requerir apoyo en movilidad urbana	Estimación derivada de matrícula oficial
Meta inicial de implementación	Hasta 5.000	Fase piloto con enfoque de sostenibilidad fiscal y focalización socioeconómica	Lineamientos técnicos del programa
Estudiantes de educación media técnica	≈ 3.200 (incluidos dentro de los 5.000 priorizados)	Requieren desplazamientos adicionales a nodos de formación técnica	Documento de caracterización
Niveles excluidos del subsidio	Preescolar, primaria y rural	Desplazamiento acompañado, corta distancia o ausencia de cobertura del SITM	Criterios de focalización



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Concepto	Valor estimado	Justificación técnica	Fuente
Enfoque del subsidio	Secundaria y media urbana priorizada	Asignación eficiente y progresiva del recurso público	Lineamientos preliminares

Fuente: Secretaría de Educación Distrital de Cartagena – Caracterización de estudiantes potenciales usuarios de Transcaribe

11. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE MOVILIDAD POBLACIÓN ESTUDIANTIL SECUNDARIA Y MEDIA

El análisis de la población estudiantil evidencia que la implementación de un subsidio a la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transcaribe dirigido a estudiantes de secundaria y media urbana se encuentra técnica, social y fiscalmente justificada. La focalización en aproximadamente 5.000 estudiantes, con especial prioridad en los 3.200 estudiantes de educación media técnica, permite optimizar el uso de los recursos públicos, reducir barreras de acceso a la educación y contribuir de manera directa a la permanencia escolar, sin generar presiones fiscales desproporcionadas ni distorsiones operativas en el sistema de transporte.

Para estimar el costo del subsidio de transporte dirigido a estudiantes de colegios (principalmente secundaria y media), se emplea una metodología de actividad académica efectiva, similar a la aplicada para educación superior, ajustada al calendario escolar anual, el cual presenta mayor continuidad que el universitario, pero incorpora periodos definidos de vacaciones y recesos institucionales.

En primer lugar, se parte del supuesto de 2 viajes diarios por estudiante, correspondientes al desplazamiento casa colegio casa, lo cual representa el patrón típico de movilidad escolar y la unidad mínima de subsidio relevante para garantizar asistencia.

En segundo lugar, se adopta un promedio de 20 días efectivos de desplazamiento por mes, que corresponde a días hábiles de clase (lunes a viernes), descontando de manera conservadora sábados, domingos y un conjunto de festivos que suelen reducir la asistencia efectiva durante el año. Este promedio permite estandarizar el cálculo sin sobreestimar días lectivos.

En tercer lugar, se estima que el año escolar equivale a 9 meses de actividad académica efectiva, teniendo en cuenta que el calendario escolar, aunque formalmente cubre casi todo el año, en la práctica presenta reducciones claras por los siguientes componentes:

- a) Vacaciones intermedias: en los colegios se presenta un periodo de vacaciones alrededor de mitad de año, que equivale aproximadamente a 1 mes sin actividad regular y, por ende, sin desplazamientos diarios a clase.
- b) Vacaciones finales: el cierre del año escolar genera un periodo de descanso de aproximadamente 2 meses, dado que el año académico culmina y el siguiente inicia semanas después (dependiendo del calendario institucional), lo cual implica dos meses sin necesidad de transporte escolar regular.
- c) Semana de receso escolar: adicionalmente, existe al menos una (1) semana de receso durante el año académico, establecida en el calendario oficial, que reduce días de movilidad efectiva.
- d) Periodos no lectivos o de baja asistencia: durante algunas semanas se presentan actividades institucionales internas, cierres, evaluaciones finales, jornadas pedagógicas o días de planeación, que normalmente reducen la regularidad del desplazamiento diario. Estos efectos se absorben dentro del ajuste anual al considerar 9 meses efectivos y no 10 o 11.

Con base en lo anterior, la estimación de 9 meses efectivos \times 20 días/mes arroja un total de 180 días efectivos de asistencia anual. Al multiplicarlo por 2 viajes diarios, se obtiene un total de 360 viajes/año por estudiante, que es el valor incluido en el cuadro.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Esta metodología es técnicamente defendible porque se fundamenta en el concepto de movilidad escolar real, evitando inflar el cálculo con meses o días en los que no hay clases, y permitiendo un presupuesto fiscal más preciso y sostenible, ajustado a los periodos reales de servicio educativo.

a. ANÁLISIS TÉCNICO DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS TÉCNICOS Y TECNÓLOGOS POTENCIALES BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO A LA TARIFA DE TRANSCRIBE

De acuerdo con el Boletín de Estadísticas y Análisis Sectorial 2025, con corte a 30 de junio de 2025, elaborado por la Secretaría de Educación Distrital, Cartagena de Indias registra una población proyectada de 1.065.881 habitantes y una matrícula total de 232.902 estudiantes en todos los niveles educativos, cifra que representa el 21,85% de la población total del Distrito, con información proveniente del SIMAT y proyecciones oficiales del DANE. Esta magnitud confirma que la población estudiantil constituye un componente estructural de la dinámica social y de la demanda de movilidad urbana de la ciudad.

El mismo boletín evidencia que Cartagena mantiene un flujo anual significativo de egresados de educación media, al reportar 13.595 estudiantes matriculados en grado 11 para 2025 (corte junio). Esta cohorte representa la principal población en tránsito hacia la educación superior universitaria, técnica y tecnológica, lo cual genera una presión estructural permanente sobre el sistema de transporte público, asociada al acceso, permanencia y culminación de estudios postmedia en instituciones localizadas en distintos sectores del Distrito.

En este contexto, la implementación de un subsidio focalizado para 15.000 estudiantes universitarios, técnicos y tecnológicos usuarios del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transcribe se sustenta técnica y fiscalmente sobre tres pilares fundamentales:

- a) Una demanda estructural y recurrente de movilidad, derivada del tamaño del universo estudiantil y del flujo constante de transición hacia la educación superior;
- b) Un riesgo real de permanencia educativa asociado a la vulnerabilidad económica, evidenciado en que el propio boletín reporta una tasa de deserción total del 3,55% en 2024 en el sistema educativo oficial, lo que demuestra la sensibilidad del proceso formativo frente a barreras económicas como el costo del transporte; y
- c) La eficiencia del gasto público, en tanto el subsidio opera como un instrumento de retención y continuidad educativa que protege la inversión social ya realizada por el Distrito en los ciclos de educación básica y media.

Desde el punto de vista de la racionalidad técnica, el diseño del subsidio para 15.000 beneficiarios debe concebirse como un cupo focalizado, verificable y no universal, dirigido a estudiantes con mayor probabilidad de exclusión por razones económicas. La focalización recomendada defendible ante instancias de control fiscal comprende: estudiantes activos en programas universitarios, técnicos o tecnológicos; residentes en Cartagena; usuarios habituales de Transcribe, condición verificable mediante tarjeta personalizada o trazabilidad transaccional; y con clasificación socioeconómica compatible con vulnerabilidad (por ejemplo, grupos definidos del Sisbén en el proyecto de acuerdo). Se prioriza, adicionalmente, a quienes deban realizar desplazamientos interlocalidad hacia sedes educativas concentradas en corredores específicos de la ciudad. Esta arquitectura institucional evita subsidios regresivos y maximiza el impacto social por peso invertido.

En términos de escala, un cupo de 15.000 estudiantes continúa siendo una intervención focalizada frente al universo total de estudiantes del Distrito, pues representa menos del 6.44% de la matrícula total (232.902 estudiantes). No obstante, su impacto social es elevado, en la medida en que se dirige a población vulnerable y usuaria efectiva del sistema de transporte masivo, evitando la dispersión del gasto y fortaleciendo la equidad en el acceso a la educación superior.

En consecuencia, un esquema de tarifa diferencial para educación superior, estrictamente focalizado y con control transaccional, dirigido a 15.000 estudiantes universitarios, técnicos y tecnológicos, se configura como una inversión social de alta eficiencia. Este instrumento no solo reduce una barrera económica crítica para la permanencia educativa, sino que protege la inversión pública y privada en capital humano, incrementa la probabilidad de permanencia y graduación, y



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

contribuye a disminuir la exclusión social derivada de los costos de movilidad urbana, en plena coherencia con los principios de equidad, progresividad y sostenibilidad fiscal que orientan la política pública del Distrito.

11.1 ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE MOVILIDAD ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS, TÉCNICOS Y TECNOLÓGICOS

En la estimación del subsidio de transporte para estudiantes universitarios, técnicos y tecnológicos se adopta un criterio de actividad académica efectiva, consistente con el calendario universitario típico en Colombia, el cual se estructura en dos periodos académicos semestrales: enero–junio y julio–diciembre. Sin embargo, para fines de movilidad real, el periodo de desplazamientos no coincide con la totalidad de los meses calendario, dado que se debe descontar el inicio administrativo del semestre, los fines de semana, festivos, recesos institucionales y semanas no lectivas.

En el primer semestre (enero–junio), aunque el semestre se denomina “enero–junio”, la actividad académica presencial y regular de muchos programas inicia en febrero (luego de matrículas, inducciones y ajustes de horarios) y culmina hacia mediados de mayo, momento en el cual empiezan actividades finales, cierres académicos y en algunos casos evaluaciones no presenciales. Dentro de ese periodo, además de excluirse sábados y domingos, se descuentan días festivos, el receso de Semana Santa (normalmente una semana con suspensión parcial o total de clases) y una semana de receso académico institucional. En términos de movilidad efectiva, este primer periodo representa aproximadamente 2,80 meses equivalentes de asistencia regular, tomando como referencia un promedio conservador de 20 días hábiles por mes (clases en días laborales), una vez descontados festivos y recesos.

Para el segundo semestre (julio–diciembre) ocurre un comportamiento similar: aunque formalmente se enmarca en “julio–diciembre”, la actividad académica regular suele iniciar hacia mediados de agosto, después de procesos de matrícula, reingresos, ajustes de carga académica y reprogramaciones. Posteriormente, se presenta una semana de receso hacia finales de septiembre (según programación institucional), y hacia inicios de noviembre se concentran parciales y evaluaciones, que en muchos casos reducen desplazamientos diarios por cambios de horarios, actividades virtuales o sesiones concentradas. Por ello, la movilidad efectiva del segundo semestre se aproxima también a 2,80 meses equivalentes de desplazamientos regulares.

En consecuencia, al sumar ambos periodos académicos, se obtiene un total anual de 5,60 meses equivalentes de actividad académica efectiva, y se adopta un promedio conservador de 20 días efectivos de desplazamiento por mes, valor que ya incorpora la depuración de sábados, domingos, festivos y recesos (Semana Santa y semanas institucionales). Con estos supuestos, el total de días efectivos de asistencia anual se estima en 112 días ($5,60 \times 20$), y considerando 2 viajes por día (ida y regreso), se obtiene un total de 224 viajes/año por estudiante.

11.2 ANÁLISIS TÉCNICO DE LOS ADULTOS MAYORES POTENCIALES BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO A LA TARIFA DE TRANSCARIBE

El envejecimiento poblacional constituye uno de los cambios demográficos más relevantes que enfrenta el Distrito de Cartagena de Indias. De acuerdo con la información estadística del DANE y los análisis contenidos en el Informe de Evaluación de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez de Cartagena 2012–2024, la población de 60 años y más ha venido creciendo de manera sostenida durante las últimas dos décadas, tanto en términos absolutos como relativos.

Ya desde el año 2011, Cartagena registraba 90.377 personas adultas mayores, equivalentes aproximadamente al 9,5% de la población total. Las proyecciones demográficas indican que esta proporción ha continuado en aumento, alcanzando valores cercanos o superiores al 12% de la población distrital en la actualidad. En términos absolutos, esto implica que más de 120.000 personas en Cartagena se encuentran hoy en el grupo etario de 60 años o más, con una tendencia creciente hacia los grupos de 65 años y más.

Este proceso no es coyuntural, sino estructural, y responde a factores como:



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

- a) El aumento de la esperanza de vida,
- b) La reducción sostenida de la fecundidad,
- c) La transición demográfica avanzada que caracteriza a las ciudades principales del país.

11.3 CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN CARTAGENA

Más allá de su tamaño poblacional, el análisis técnico debe centrarse en las condiciones socioeconómicas que caracterizan a la población adulta mayor del Distrito. Tanto el DANE como el informe distrital coinciden en que una proporción significativa de las personas mayores presenta altos niveles de vulnerabilidad económica, derivados principalmente de:

- a) Trayectorias laborales históricamente informales.
- b) Baja cobertura pensional, que se traduce en ausencia total de ingresos o en ingresos insuficientes para cubrir necesidades básicas.
- c) Dependencia económica de familiares, redes comunitarias o programas sociales.
- d) Mayor prevalencia de enfermedades crónicas y limitaciones físicas, que incrementan la necesidad de desplazamientos hacia servicios de salud.

En Cartagena, estas condiciones se ven agravadas por un contexto urbano caracterizado por altos niveles de pobreza e informalidad, lo cual impacta de forma más severa a la población adulta mayor. Para este grupo, el costo del transporte público representa una carga económica desproporcionada, que restringe su movilidad y limita el acceso efectivo a servicios esenciales

11.4 MOVILIDAD URBANA COMO FACTOR HABILITANTE DE DERECHOS

La movilidad urbana cumple un rol habilitante del ejercicio de derechos para las personas adultas mayores. El acceso a:

- a) Servicios de salud,
- b) Centros de Vida,
- c) Programas de alimentación y recreación,
- d) Espacios de participación comunitaria,
- e) Depende en gran medida de la posibilidad real de desplazarse dentro de la ciudad.

Sin embargo, el Informe de Evaluación de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez de Cartagena 2012–2024 evidencia que, aunque la política distrital reconoce explícitamente la necesidad de tarifas diferenciales en el transporte público, esta medida no fue implementada de manera efectiva durante el período evaluado. En consecuencia, persiste una brecha estructural que limita la autonomía, participación y calidad de vida de las personas mayores.

En este contexto, el Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transcribe se constituye en el principal medio de transporte formal para amplios sectores de la ciudad, por lo que la ausencia de un subsidio tarifario para adultos mayores representa una restricción real al acceso a derechos sociales.

11.5 METODOLOGÍA DE FOCALIZACIÓN Y ESTIMACIÓN DE BENEFICIARIOS

La definición de 2.000 adultos mayores como potenciales beneficiarios del subsidio no corresponde a una estimación arbitraria ni pretende abarcar la totalidad de la población adulta mayor del Distrito. Por el contrario, responde a un enfoque técnico de focalización progresiva, basado en criterios acumulativos que permiten identificar a quienes presentan mayor necesidad y mayor probabilidad de uso efectivo del sistema.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

11.6 LOS CRITERIOS TÉCNICOS UTILIZADOS

- a) Edad: personas de 62 años o más, en concordancia con los estándares nacionales de política social y programas dirigidos a personas mayores.
- b) Condición socioeconómica: pertenencia a hogares en condición de vulnerabilidad, priorizando personas clasificadas en Sisbén A y B o con condiciones equivalentes de pobreza y dependencia económica.
- c) Residencia urbana: localización en zonas del Distrito con cobertura efectiva del sistema Transcribe, excluyendo áreas sin acceso regular al sistema.

11.7 NECESIDAD DE MOVILIDAD RECURRENTE: Personas mayores que requieren desplazarse periódicamente para:

- a) Controles médicos y atención en salud,
- b) Participación en Centros de Vida y programas sociales,
- c) Trámites y actividades comunitarias.
- d) Viabilidad fiscal y operativa: definición de un cupo inicial que permita implementar el subsidio con control, seguimiento y evaluación, sin comprometer la sostenibilidad financiera del sistema ni del Distrito.

Aplicando estos criterios sobre el universo total de personas mayores del Distrito, se identifica un subgrupo objetivo reducido, que representa menos del 1% de la población adulta mayor total, pero que concentra los mayores niveles de vulnerabilidad y necesidad de apoyo en movilidad.

11.8 JUSTIFICACIÓN TÉCNICA BENEFICIARIOS

La cifra de 2.000 adultos mayores beneficiarios se sustenta en una lógica de implementación gradual y responsable de la política pública. Desde el punto de vista técnico y fiscal:

- a) Permite iniciar el subsidio como un programa focalizado, con trazabilidad y control de beneficiarios.
- b) Facilita la evaluación del impacto social y financiero del subsidio antes de eventuales ampliaciones.
- c) Es coherente con la capacidad fiscal del Distrito y con el diseño global del esquema de tarifa diferencial, que incluye estudiantes y personas con discapacidad.
- d) Evita los riesgos de universalización prematura, que podrían generar presiones presupuestales difíciles de sostener.

Desde el punto de vista social, este número permite atender a un grupo representativo de personas mayores que enfrentan mayores barreras económicas de movilidad, contribuyendo de manera directa a mejorar su autonomía y calidad de vida.

11.9 IMPACTOS ESPERADOS DEL SUBSIDIO PARA ADULTOS MAYORES

La implementación del subsidio a la tarifa de Transcribe para 2.000 personas adultas mayores generará impactos positivos medibles, entre los cuales se destacan:

- a) Incremento de la movilidad urbana y reducción del aislamiento social.
- b) Mejora en el acceso oportuno a servicios de salud.
- c) Mayor participación en programas sociales y comunitarios.
- d) Fortalecimiento de la autonomía y el envejecimiento activo.
- e) Mayor coherencia y efectividad de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez del Distrito.

11.10 CONCLUSIÓN PARCIAL TÉCNICA

El análisis demográfico, socioeconómico y de política pública demuestra que la población adulta mayor de Cartagena enfrenta barreras estructurales de movilidad asociadas a su limitada capacidad de ingreso y a la ausencia histórica de tarifas diferenciales en el sistema de transporte masivo. En este contexto, la definición de 2.000 adultos mayores como potenciales



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

beneficiarios del subsidio a la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transcaribe responde a criterios técnicos de focalización, sostenibilidad fiscal y uso efectivo del sistema. Esta cifra permite cerrar una brecha identificada en la Política Pública de Envejecimiento y Vejez, garantizando condiciones mínimas de acceso a la movilidad urbana como derecho habilitante para un envejecimiento digno, activo e inclusivo en el Distrito de Cartagena de Indias.

11.11 ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE MOVILIDAD ADULTO MAYOR

La metodología de cálculo del número anual de viajes subsidiados por persona adulta mayor, con el fin de estimar de manera realista y fiscalmente responsable el costo del subsidio a la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transcaribe.

En primer lugar, se adopta el supuesto de dos (2) viajes diarios por persona, correspondientes al desplazamiento residencia–destino–residencia, patrón típico de movilidad de la población adulta mayor. Estos desplazamientos responden principalmente a la necesidad de acceder a servicios de salud, Centros de Vida, programas sociales, actividades comunitarias, trámites institucionales y redes de apoyo familiar. A diferencia de la población estudiantil, los adultos mayores no concentran su movilidad en horarios académicos específicos, sino que presentan una demanda distribuida a lo largo del año, lo cual justifica el uso de un promedio diario constante.

En segundo lugar, se considera un promedio de 20 días efectivos de desplazamiento por mes, equivalente a días hábiles, excluyendo sábados y domingos, y absorbiendo de manera conservadora la reducción de movilidad asociada a días festivos, condiciones climáticas, limitaciones de salud ocasionales y otras circunstancias propias de este grupo etario. Este promedio evita sobreestimar el número de viajes y se ajusta a un patrón prudente de uso del sistema.

En tercer lugar, a diferencia de los estudiantes, la población adulta mayor no se rige por calendarios académicos ni por periodos prolongados de vacaciones, por lo que se asume una necesidad de movilidad durante los doce (12) meses del año. El acceso a servicios de salud, programas sociales y actividades básicas se mantiene de forma continua, independientemente del periodo del año, lo que justifica la adopción de 12 meses de actividad efectiva para efectos del cálculo.

Con base en estos supuestos, el número total de viajes anuales por persona adulta mayor se estima en 480 viajes/año, resultado de multiplicar 2 viajes diarios \times 20 días/mes \times 12 meses. Esta cifra representa una aproximación razonable de la movilidad anual efectiva de una persona mayor usuaria del sistema Transcaribe y constituye la unidad base para la estimación del costo fiscal del subsidio.

Finalmente, el número total de personas beneficiarias se fija en 2.000 adultos mayores, conforme al análisis previo de focalización demográfica, socioeconómica y territorial. Esta cifra corresponde a un subgrupo específico y priorizado dentro del universo total de personas mayores del Distrito, seleccionado con criterios de vulnerabilidad, uso potencial del sistema y viabilidad fiscal. La combinación de 480 viajes anuales por persona y 2.000 beneficiarios permite construir un esquema de subsidio controlable, trazable y evaluable, alineado con la capacidad financiera del Distrito y con los objetivos de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez.

12. VALOR SUBSIDIO AÑO 2026

El valor total del subsidio a la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Masivo – Transcaribe para el año 2026 se estimó a partir de una metodología homogénea, basada en la demanda real de viajes, la duración efectiva de la actividad de cada grupo poblacional, el porcentaje de subsidio definido y el número de beneficiarios focalizados, garantizando consistencia técnica, control fiscal y sostenibilidad financiera.

La tarifa base utilizada para el cálculo corresponde a \$3.900 por viaje, vigente para el año 2026.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

12.1 ESTUDIANTES DE COLEGIOS (BÁSICA SECUNDARIA Y MEDIA)

Para los estudiantes de colegios se parte de un patrón de movilidad asociado al calendario escolar:

- a) 2 viajes diarios, correspondientes a casa–colegio–casa.
- b) 20 días efectivos al mes, equivalentes a días hábiles de clase.
- c) 9 meses de actividad académica efectiva al año, descontando un mes de vacaciones intermedias, dos meses de vacaciones finales y semanas de receso escolar.
- d) Con estos supuestos, cada estudiante realiza 360 viajes al año ($2 \times 20 \times 9$).
- e) El porcentaje de subsidio definido es del 25,64% del valor del pasaje, lo que equivale a un subsidio unitario aproximado de \$1.000 por viaje, en la vigencia 2026.
- f) El número de beneficiarios se fija en 5.000 estudiantes, conforme al análisis de focalización educativa.
- g) Con base en estos parámetros, el presupuesto anual requerido para estudiantes de colegios en 2026 asciende a MIL OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.800.000.000).

12.2 ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS, TÉCNICOS Y TECNOLÓGICOS

En el caso de la educación superior, la estimación reconoce una menor duración del calendario académico efectivo, en comparación con la educación escolar:

- a) 2 viajes diarios.
- b) 20 días efectivos al mes.
- c) 5,6 meses de actividad académica efectiva, considerando inicios tardíos de semestre, semanas de receso, periodos de parciales y finalización anticipada de actividades académicas.
- d) Esto arroja un total de 224 viajes al año por estudiante.
- e) El porcentaje de subsidio aplicado es igualmente del 25,64% del valor del pasaje, lo que equivale a un subsidio unitario aproximado de \$1.000 por viaje, en la vigencia 2026.
- f) El número de beneficiarios se establece en 15.000 estudiantes, bajo un esquema focalizado y no universal.
- g) Con estos supuestos, el presupuesto anual del subsidio para educación superior en 2026 es de TRES MIL TRESCIENTOS SESENTA MILLONES DE PESOS (\$3.360.000.000) para la vigencia 2026.

12.3 ADULTO MAYOR

Para la población adulta mayor se adopta un patrón de movilidad distinto, dado que no depende de calendarios académicos:

- a) 2 viajes diarios, asociados a desplazamientos para salud, programas sociales, centros de vida y actividades comunitarias.
- b) 20 días efectivos al mes, considerando días hábiles.
- c) 12 meses de actividad anual, al tratarse de una demanda de movilidad permanente durante todo el año.
- d) Cada persona adulta mayor realiza así 480 viajes al año.
- e) El porcentaje de subsidio definido para este grupo es del 25,64% del valor del pasaje, reflejando un esquema diferenciado y fiscalmente prudente, lo que equivale a un subsidio unitario aproximado de \$1.000 por viaje, en la vigencia 2026.
- f) El número de beneficiarios se fija en 2.000 personas adultas mayores, conforme al análisis demográfico y socioeconómico previamente desarrollado.
- g) Con base en estos criterios, el presupuesto anual del subsidio para adulto mayor en 2026 asciende a NOVECIENTOS SESENTA MILLONES DE PESOS (\$960.000.000).

12.4 VALOR TOTAL DEL SUBSIDIO AÑO 2026



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

La suma de los tres componentes poblacionales da como resultado un valor total del subsidio a la tarifa de Transcaribe para el año 2026 de SEIS MIL CIENTO VEINTE MILLONES (\$6.120.000.000), distribuido de la siguiente manera:

- a) Estudiantes de colegios: \$1.800.000.000
- b) Estudiantes universitarios, técnicos y tecnológicos: \$3.360.000.000
- c) Adulto mayor: \$960.000.000
- d) Este valor global:
 - a. Estudiantes: \$5.160.000.000
 - b. Adulto Mayor: \$960.000.000
- e) Se encuentra plenamente alineado con la capacidad fiscal del Distrito,
- f) Representa una proporción marginal de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación,
- g) Responde a un esquema de focalización, equidad y sostenibilidad, conforme al Plan de Desarrollo Distrital 2024–2027.

13. CONCLUSIÓN PARCIAL TÉCNICA

El valor total del subsidio a la tarifa de Transcaribe para el año 2026, estimado en **SEIS MIL CIENTO VEINTE MILLONES (\$6.120.000.000)**, se sustenta en una metodología transparente, diferenciada por grupo poblacional y ajustada a la realidad operativa del sistema. La estructura del cálculo permite garantizar impacto social significativo, control del gasto público y coherencia con los objetivos de movilidad incluyente, permanencia educativa y envejecimiento digno definidos por el Distrito de Cartagena de Indias. A continuación, se presenta la tabla resumen:

Item	Estudiantes Colegios	Estudiantes Universitarios, Técnicos y Tecnológicos	Adulto Mayor
Viajes/Día	2	2	2
Dias/mes	20	20	20
Meses	9	5,60	12
No Viajes Año Persona	360	224	480
Valor Subsidio Pasaje (%)	25,64%	25,64%	25,64%
Subsidios	5.000	15.000	2.000
Presupuesto para el año 2026 Tarifa (\$3.900)	1.800.000.000	3.360.000.000	960.000.000
Valor Total Subsidio año 2026	5.160.000.000		960.000.000

Con fundamento exclusivo en el análisis integral del Plan de Desarrollo Distrital de Cartagena 2024–2027, se concluye que la implementación del subsidio a la tarifa de Transcaribe para estudiantes (en los niveles de educación básica, media, técnica, tecnológica y universitaria) y personas mayores es técnica, programática y normativamente viable. Esta iniciativa no constituye un gasto aislado, sino que se consolida como una herramienta de ejecución directa alineada con los siguientes pilares del Plan:

1. Enfoque de Movilidad Incluyente: Se fundamenta en la Línea Estratégica 4: Ciudad Conectada y Sostenible, que define al transporte masivo como un eje articulador de derechos y equidad territorial, priorizando el acceso de poblaciones vulnerables al sistema.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

2. Políticas de Trayectorias Educativas: Responde a las metas de la Línea Estratégica 2: Vida Digna, específicamente en sus programas de permanencia y bienestar estudiantil, al eliminar las barreras económicas de transporte que inciden en la deserción escolar y académica.

3. Estrategia de Envejecimiento Activo: Se integra en el componente de inclusión social, garantizando la autonomía y el derecho a la ciudad de las personas mayores a través de medidas de discriminación positiva y protección social.

4. Sostenibilidad Fiscal y Focalización: Cumple con los principios de gestión financiera del Distrito, al estructurarse como un gasto social eficiente, con mecanismos de control transaccional que aseguran la optimización de los recursos públicos

14. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA.

El principio de Unidad de Materia encuentra su fundamento en el artículo 158 de la Constitución Política, que establece: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

Este principio constitucional es reiterado en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994, la cual busca modernizar la organización y funcionamiento de los Municipios:

“Todo Proyecto de Acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del Congreso rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la Corporación”.

Este precepto constitucional y legal es igualmente retomado en el artículo 110 del Acuerdo No. 014 de 2018 - Reglamento Interno del Concejo Distrital de Cartagena de Indias:

"Todo Proyecto de Acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" (...)

El Proyecto de Acuerdo No. 99 de 2026 **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UN SUBSIDIO AL TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO PARA LA POBLACIÓN DE ADULTO MAYOR, ESTUDIANTES DE BÁSICA, SECUNDARIA Y SUPERIOR, CON SISBÉN A y B, EN EL MARCO DE UNA TARIFA DIFERENCIAL PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS – SITM TRANSCARIBE, EN EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”** mantiene una unidad temática definida, orientada a la depuración normativa distrital. El contenido de sus disposiciones guarda coherencia con el objeto general del proyecto, en la medida en que se dirige a declarar la pérdida de vigencia y la derogatoria expresa de acuerdos distritales, así como a regular los efectos jurídicos derivados de dicha depuración, cumpliendo con el principio de unidad de materia.

15 DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONCEJALES Y DEPENDENCIAS DEL DISTRITO.

Con el propósito de garantizar el ejercicio oportuno del derecho que tienen los ciudadanos y las organizaciones para presentar observaciones, comentarios u opiniones sobre los proyectos de acuerdo en estudio ante las comisiones del Concejo, y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 117 a 122 del Acuerdo 014 de 2018, Reglamento Interno del Concejo Distrital de Cartagena de Indias, el día 13 de marzo de 2026 se llevó a cabo la correspondiente audiencia pública.

Este espacio contó con la participación de ciudadanos, de organizaciones jóvenes estudiantes, representantes de organizaciones de la población en condición de discapacidad, organizaciones de población mayor y demás organizaciones



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

sociales diferenciales representantes de la Administración Distrital y honorables concejales, lo cual contribuyó al fortalecimiento del diálogo democrático en torno al Proyecto de Acuerdo objeto de estudio.

En dicha audiencia el concejal Armando Cordoba propuso una mesa de trabajo la cual quedo establecida en fecha 31 de marzo en las instalaciones del concejo y que se llevo a cabo de manera exitosa.

Para consultar el registro completo de las intervenciones realizadas durante la audiencia pública, puede acceder al siguiente enlace:

<https://www.youtube.com/watch?v=cktOBzdYSFA>

14. CONCEPTO DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA DEL CONCEJO DISTRITAL

Mediante correo electrónico de fecha 02 de marzo de 2026, se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica del Concejo Distrital de Cartagena de Indias la emisión de concepto jurídico sobre el proyecto de acuerdo objeto de estudio.

En respuesta a dicha solicitud, la Oficina Asesora Jurídica del Concejo Distrital, mediante oficio de fecha 16 de marzo de 2026, emitió concepto favorable al proyecto en estudio.

15. IMPACTO FISCAL.

El artículo séptimo de la Ley 819 de 2003 dispone lo siguiente:

"Artículo 7.- Análisis del impacto fiscal de las normas: En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Considerando lo expuesto anteriormente, a través del oficio **AMC-OFI-0027336-2026**, fechado el 04 de marzo de 2026 y suscrito por la Dra. Lucely María Morales Ramos, Directora Financiera de Presupuesto del Distrito de Cartagena, se emitió el siguiente concepto, dirigido al Dr. Milton José Pereira Blanco, Jefe de la Oficina Asesora jurídica de la Alcaldía mayor de Cartagena:



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

Cartagena de Indias D. T y C., miércoles, 04 de marzo de 2026

Oficio AMC-OFI-0027336-2026

Doctor
Milton José Pereira Blanco
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias
Ciudad

Asunto: Impacto Fiscal PA *"Por medio del cual se establece un subsidio al transporte público masivo para la población de adulto mayor, estudiantes de básica, secundaria y superior, con Sisbén a y b, en el marco de una tarifa diferencial para el sistema integrado de transporte masivo de pasajeros – SITM Transcaribe, en el distrito de Cartagena de Indias y se dictan otras disposiciones"*.

Cordial saludo,

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

"En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo"; es competencia de la Secretaría de Hacienda Distrital, emitir concepto de impacto fiscal sobre el Proyecto de Acuerdo:

"Por medio del cual se establece un subsidio al transporte público masivo para la población de adulto mayor, estudiantes de básica, secundaria y superior, con Sisbén a y b, en el marco de una tarifa diferencial para el sistema integrado de transporte masivo de pasajeros – SITM Transcaribe, en el distrito de Cartagena de Indias y se dictan otras disposiciones".

Teniendo en cuenta lo anterior, se revisó el Proyecto de Acuerdo citado y a continuación se presentan las siguientes consideraciones:

1. El proyecto de acuerdo ibidem no otorga beneficios tributarios, por lo tanto, no requiere rentas sustitutas.
2. Por otro lado, en el documento se propone: *"Establecer un subsidio al transporte público masivo para la población de adulto mayor, estudiantes de básica, secundaria y superior, con Sisbén A y B, en el marco de una tarifa diferencial para el Sistema Integrado de Transporte Masivo De Pasajeros – SITM TRANSCRIBE."*, cuyo costo según lo enunciado en la parte emotiva del proyecto de acuerdo sería de **\$6.120.000.000** correspondiente al costo anual; No obstante, la gerente general de transcaribe mediante oficio **TC-GE-07.01-00129-26** de fecha marzo 4 da un alcance al valor inicialmente establecido en el proyecto, indicando lo siguiente:



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.



**Alcaldía Mayor de
Cartagena de Indias**

[CODIGO-QR]
[URL-DOCUMENTO]

"En atención a que ya ha transcurrido parte de la vigencia 2026, y que para hacer entrega de dicho beneficio deben llevarse a cabo actuaciones administrativas tanto en la Alcaldía Mayor como en Transcaribe....."

"En ese sentido, las cifras requeridas por el Sistema para ofrecer el referido beneficio a la población objeto corresponden a las que se detallan a continuación, las cuales tienen en cuenta como fecha de inicio del disfrute del beneficio el mes de abril de 2026"

"La suma de los tres componentes poblacionales da como resultado un valor total del subsidio a la tarifa de Transcaribe para el año 2026 de CINCO MIL TRESCIENTOS MILLONES (\$5.300.000.000) ".

En virtud de lo anterior, la Secretaría de Hacienda hará las gestiones pertinentes para incorporar recursos al presupuesto de la vigencia 2026 para financiar este proyecto, por la suma de \$5.300.000.000, de acuerdo a la disponibilidad en caja de los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia 2025, certificados por la Tesorería Distrital mediante oficio AMC-OFI-0015421-2026.

Es pertinente precisar que estos recursos solo cubrirían el costo del subsidio para la vigencia 2026 y la asignación de las apropiaciones de las siguientes vigencias dependerán de las gestiones administrativas del ordenador del gasto.

En consecuencia, se concluye, que lo contemplado en el proyecto en mención no afectaría las metas del plan financiero de la vigencia 2026 del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026-2035 y por lo tanto se emite concepto de impacto fiscal viable para el proyecto de acuerdo:

"Por medio del cual se establece un subsidio al transporte público masivo para la población de adulto mayor, estudiantes de básica, secundaria y superior, con Sisbén a y b, en el marco de una tarifa diferencial para el sistema integrado de transporte masivo de pasajeros – SITM Transcaribe, en el distrito de Cartagena de indias y se dictan otras disposiciones"

Se adjunta a la presente el oficio **TC-GE-07.01-00129-26**.

Finalmente reiteramos nuestra disposición de atender cada uno de los requerimientos en el marco de nuestras competencias funcionales.

Atentamente,

Lucely María Morales Ramos
Directora Financiera de Presupuesto Distrital

RESPONSABLE	NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	FIRMA
Proyecto	Karina Diaz Espriella	P. U. D.F.P.	
Revisó	Rosyany Rodriguez Acosta	P E DFP	

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del remitente.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

16. ANEXOS

ANEXO No.1. El presente anexo contiene el modelo financiero, económico y operativo, así como el estudio técnico que sustenta la implementación de un esquema de subsidio al transporte público masivo dirigido a población prioritaria, incluyendo adultos mayores, estudiantes de educación básica, media y superior, así como población clasificada en los niveles A y B del SISBÉN del Distrito de Cartagena de Indias, en el marco del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pasajeros – SITM TRANSCARIBE.

Este anexo hace parte integral de la presente ponencia de primer debate, en tanto constituye el soporte técnico, financiero y jurídico que acredita la viabilidad de establecer un esquema de subsidio y/o tarifa diferencial para los grupos poblacionales definidos, conforme a los principios de equidad, accesibilidad y sostenibilidad del servicio público de transporte.

En este sentido, el contenido del anexo se fundamenta en lo dispuesto en los artículos 2, 13, 334 y 365 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, que regulan la intervención del Estado en la prestación del servicio público de transporte y la posibilidad de establecer esquemas diferenciales que garanticen el acceso de poblaciones vulnerables, así como en las competencias territoriales para la adopción de medidas tarifarias y de subsidio en los sistemas de transporte público.

De igual forma, incorpora las justificaciones técnicas, jurídicas y financieras que sustentan cada una de las medidas contempladas en el proyecto de acuerdo, incluyendo la identificación de fuentes de financiación, criterios de focalización de beneficiarios y mecanismos de implementación y seguimiento, en observancia de los principios de eficiencia, sostenibilidad fiscal y responsabilidad en el gasto público

En consecuencia, el presente anexo será publicado de manera conjunta con esta ponencia, con el fin de garantizar su conocimiento, análisis y consulta por parte de los miembros de la Corporación y de la ciudadanía en general, en cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia y participación consagrados en el ordenamiento jurídico.

17. CONCLUSIONES

Realizado el estudio del Proyecto de Acuerdo No. 099 de 2026, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UN SUBSIDIO AL TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO PARA LA POBLACIÓN DE ADULTO MAYOR, ESTUDIANTES DE BÁSICA, SECUNDARIA Y SUPERIOR, Y POBLACIÓN CLASIFICADA EN LOS NIVELES A Y B DEL SISBÉN, EN EL MARCO DE UNA TARIFA DIFERENCIAL PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS – SITM TRANSCARIBE, EN EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, y con fundamento en las consideraciones previamente expuestas, se presenta **PONENCIA POSITIVA CONDICIONADA PARA PRIMER DEBATE.**

La presente ponencia se encuentra condicionada al cumplimiento de los siguientes ajustes:

1. La ampliación y/o precisión de las poblaciones objeto de beneficio dentro del esquema de tarifa diferencial, población en condición de discapacidad garantizando criterios de equidad, focalización y priorización conforme a las condiciones socioeconómicas del Distrito.
2. La estructuración de un esquema de subsidio con criterios de flexibilidad y progresividad financiera, estableciendo rangos diferenciales entre el veinticinco por ciento (25%) y el cincuenta por ciento (50%), de acuerdo con la capacidad fiscal del Distrito y la caracterización de los beneficiarios.

En consecuencia, se recomienda continuar el trámite del proyecto de acuerdo, sujeto al cumplimiento de las condiciones anteriormente señaladas.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

Atentamente,

JAVIER JULIO BEJARANO
CONCEJAL PONENTE
COORDINADOR

WILSON TONCEL OCHOA
CONCEJAL PONENTE

CARLOS BARRIOS GOMEZ
CONCEJAL PONENTE

ARMANDO CORDOBA JULIO
CONCEJAL PONENTE



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

ACUERDO No. 099 DE 2026

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE UN SUBSIDIO AL TRANSPORTE PÚBLICO MASIVO PARA LA POBLACIÓN DE ADULTO MAYOR, ESTUDIANTES DE BÁSICA, SECUNDARIA Y SUPERIOR, CON SISBÉN A y B, EN EL MARCO DE UNA TARIFA DIFERENCIAL PARA EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS – SITM TRANSCRIBE, EN EL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONCEJO DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS D. T. Y C.

En uso de sus facultades legales conferidas por el artículo 313 de la constitución política, Ley 136 de 1994, Ley 1617 de febrero de 2013 y demás normas:

ACUERDA

ARTICULO 1º. Objeto. El objeto del presente Acuerdo es establecer un subsidio al transporte público masivo para la población de adulto mayor, estudiantes de básica, secundaria y superior, con Sisbén A y B, en el marco de una tarifa diferencial para el Sistema Integrado De Transporte Masivo De Pasajeros – SITM TRANSCRIBE, en el Distrito de Cartagena de Indias y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 2º. Establecimiento del Subsidio. Establecer en el Distrito de Cartagena de Indias el **25.64%** como subsidio sobre la tarifa al usuario del transporte público masivo de pasajeros – SITM TRANSCRIBE, para la población de adulto mayor, estudiantes de básica, secundaria y superior, con Sisbén A y B.

ARTÍCULO 3º. Operatividad del Subsidio. El subsidio de que trata el artículo anterior se otorgará conforme al número de viajes máximo asignados anualmente para la población priorizada, conforme los siguientes numerales:

3.1. Para los estudiantes de colegios será de 360 viajes, de acuerdo al siguiente cálculo:

- 3.1.1 2 viajes diarios, correspondientes a casa–colegio–casa.
- 3.1.2. 20 días efectivos al mes, equivalentes a días hábiles de clase.
- 3.1.2. 9 meses de actividad académica efectiva al año

3.2. El número de viajes máximo asignados anualmente para los estudiantes de educación superior será de 224, de acuerdo al siguiente cálculo:

- 3.2.2. 2 viajes diarios.
- 3.2.3. 20 días efectivos al mes.
- 3.2.4. 5,6 meses de actividad académica efectiva al año

3.3. El número de viajes máximo asignados anualmente para la población adulta mayor será de 480, de acuerdo al siguiente cálculo:

- 3.3.1. 2 viajes diarios, asociados a desplazamientos para salud, programas sociales, centros de vida y actividades comunitarias.
- 3.3.2. 20 días efectivos al mes, considerando días hábiles.
- 3.3.3. 12 meses de actividad anual, al tratarse de una demanda de movilidad permanente durante todo el año

ARTÍCULO 4º. Requisitos. Para otorgar estos subsidios el Distrito de Cartagena de Indias deberá tener en cuenta los siguientes requisitos mínimos:

4.1. En el caso de los estudiantes de educación básica y media con Sisbén A y B, estos deberán:

- 4.1.1. Estar cursando estudios en una institución educativa debidamente reconocida por la Secretaría de Educación Distrital.
- 4.1.2. Tener Sisbén niveles A o B.

4.2. En el caso de los adultos mayores, estos deberán:



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

- 4.2.1. Ser personas mayores de 62 años, de acuerdo con la Ley 1171 de 2007
- 4.2.2. Tener Sisbén niveles A y B.
- 4.3. En el caso de estudiantes de educación superior, estos deberán:
 - 4.3.1. Estar cursando estudios universitarios de pre grado en una Institución De Educación Superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional
 - 4.3.2. Tener Sisbén niveles A y B.

El alcalde reglamentará la materia y definirá los demás requisitos para el otorgamiento del subsidio de que trata el presente Acuerdo.
PARÁGRAFO. En caso de cambio en la denominación de los grupos del SISBEN, se entenderá como beneficiaria del Subsidio de que trata este Acuerdo la población en condición de pobreza extrema y pobreza moderada correspondiente a los grupos poblacionales aquí determinados.

ARTICULO 5º. Fórmula de Determinación del Valor Anual del Subsidio. El valor total anual del subsidio correspondiente a las tarifas diferenciales establecidas en el presente Acuerdo se calculará conforme a la siguiente expresión:

$$VTAS = (TTPC \times 25,64 \%) * \sum (360 \times NEC) + (224 \times NEU) + (480 \times NAM)$$

Para efectos de la aplicación de la presente fórmula:

- a. **TTPC:** Corresponde a la tarifa plena vigente del Sistema Integrado de Transporte Masivo o del Transporte Público Colectivo fijada mediante acto administrativo expedido por la autoridad competente.
- b. **El Valor 25,64 %:** Corresponde al porcentaje del valor de la tarifa asumido como subsidio por el Distrito de Cartagena.
- c. **El Valor 360:** Corresponde al número estimado de viajes anuales por estudiante de educación secundaria y media beneficiario.
- d. **El Valor 224:** Corresponde al número estimado de viajes anuales por estudiante universitario beneficiario.
- e. **El Valor 480:** Corresponde al número estimado de viajes anuales por adulto mayor beneficiario.
- f. **NEC (Número de Estudiantes de Colegios):** Total de estudiantes de educación secundaria y media urbana validados como beneficiarios del programa para la vigencia fiscal correspondiente.
- g. **NEU (Número de Estudiantes Universitarios):** Total de estudiantes de educación superior validados como beneficiarios conforme a los criterios de focalización establecidos por la administración distrital.
- h. **NAM (Número de Adultos Mayores):** Total de personas adultas mayores reconocidas como beneficiarias del subsidio durante la vigencia correspondiente.

ARTICULO 6º: Número de Estudiantes de Educación Básica Secundaria y Media (NEC), de Educación Superior (NEU), Adultos Mayores Beneficiarios (NAM). El Número de beneficiarios del subsidio correspondiente a las categorías de estudiantes de educación Básica y Secundaria, Educación Superior y Población Adulta Mayor será determinado, verificado y certificado anualmente, conforme a los criterios de focalización, permanencia y matrícula activa establecidos en el presente Acuerdo y el reglamento. Para tal efecto, y en virtud de la potestad del Alcalde se reglamentará la materia.

ARTICULO 7º: Asignación Presupuestal. La Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias a través de la Secretaria de Hacienda determinará las partidas y asignaciones presupuestales para el cumplimiento del presente acuerdo.

La Secretaría de Hacienda Distrital efectuará la liquidación de los recursos destinados a financiar el subsidio tarifario previsto en el presente Acuerdo. El reglamento definirá la forma de transferir los recursos a Transcaribe S.A. o quien haga sus veces.

Los desembolsos se efectuarán previa verificación de la disponibilidad presupuestal, registro presupuestal y cumplimiento de los requisitos legales y contables aplicables, constituyendo dichos giros el soporte financiero para la implementación operativa del subsidio en el Sistema Integrado de Transporte Masivo.

ARTÍCULO 8º: Funciones Operativas de Transcaribe S.A. Transcaribe S.A., en su calidad de ente gestor y operador del Sistema Integrado de Transporte Masivo, o quien haga sus veces, será el responsable de la implementación operativa del subsidio tarifario previsto en el presente Acuerdo. El reglamento definirá las funciones operativas del responsable de la implementación operativa del presente acuerdo.



PONENCIA DE PRIMER DEBATE
PROYECTO DE ACUERDO No. 099/2026
CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS D.T.Y.C.

ARTÍCULO 9º. Reglamentación. El Alcalde en virtud de su potestad reglamentaria definirá entre otros aspectos, las condiciones de asignación a la población beneficiaria, las disposiciones operativas, técnicas y administrativas, y demás aspectos necesarios para el cumplimiento del presente acuerdo. .

ARTICULO 10º. Vigencia. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Cartagena de Indias, a los ____ días del mes de _____ de 2026.

HERNANDO PIÑA ELLES
Presidente del Concejo Distrital

JORGE MARIO BRAVO ECHEVERRY
Secretario General del Concejo