

Asunción, 7 de agosto de 2025

Basilio Núñez
Presidente
Honorable Cámara de Senadores

Asunto: Aportes técnicos de CODEASU al Proyecto de Ley “Que moderniza el sistema de transporte público metropolitano de pasajeros, establece la rectoría sobre el transporte terrestre, y modifica y amplía disposiciones de la Ley N° 1590/2000”

De nuestra mayor consideración:

Por medio de la presente, el Consejo de Desarrollo de Asunción (CODEASU) se dirige a usted con el fin de remitir aportes técnicos y recomendaciones al anteproyecto de Ley “Que moderniza el sistema de transporte público metropolitano de pasajeros, establece la rectoría sobre el transporte terrestre, y modifica y amplía disposiciones de la Ley N° 1590/2000”, presentado recientemente por el Poder Ejecutivo.

Los comentarios surgen del trabajo de análisis llevado adelante por la Mesa Técnica de Transporte de CODEASU, compuesta por especialistas, referentes ciudadanos e institucionales, con el objetivo de contribuir a la mejora sustantiva del marco legal propuesto. Para ello, se estructuraron los aportes en torno a siete dimensiones clave: **gobernanza, regulación, planificación, licitación, operación y mantenimiento, administración y finanzas, fiscalización y sanción**, incluyendo también observaciones generales complementarias.

A continuación, se detallan algunos de los principales aspectos identificados:

- La propuesta mantiene intacta la actual estructura institucional, sin resolver la superposición de atribuciones entre niveles de gobierno, ni establecer mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional.
- La ausencia de una **Política Nacional de Movilidad** y de un **Plan Regional de Transporte** limita severamente las posibilidades de articulación y eficiencia entre los diferentes sistemas (municipales, metropolitanos e interdepartamentales).
- La incorporación de licitaciones por módulos representa un avance, pero preocupa la ambigüedad de figuras como el “diálogo competitivo”, que puede afectar la transparencia de los procesos.
- El proyecto omite establecer **planes de transición operativa** e indicadores concretos para el cambio hacia un nuevo sistema, lo cual compromete su implementación efectiva.

- La creación de un fideicomiso representa una mejora, pero no se especifican criterios de distribución territorial ni mecanismos de financiamiento para otras regiones del país.
- El diseño del sistema de fiscalización y sanciones es asimétrico, estableciendo normas específicas para proveedores tecnológicos, pero sin claridad normativa respecto a las empresas operadoras.
- Se identifica una ausencia total de espacios formales y vinculantes de participación ciudadana, lo cual limita el control social y la transparencia del sistema.

Todos estos aspectos se desarrollan en el documento adjunto, con el ánimo de sumar una mirada técnica, plural y propositiva al debate legislativo en curso.

Desde CODEASU reafirmamos nuestro compromiso con el fortalecimiento institucional, la planificación participativa y la construcción de políticas públicas orientadas al bien común. Quedamos a disposición para ampliar los aportes presentados y participar en los espacios de diálogo que se consideren pertinentes.

Sin otro particular, saludamos atentamente,

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carla Linares'.

Carla Linares

Directora Ejecutiva

Consejo de Desarrollo de Asunción (CODEASU)

Aportes técnicos/ comentarios de la mesa de transporte de CODEASU al proyecto de Ley «QUE MODERNIZA EL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO METROPOLITANO DE PASAJEROS, ESTABLECE LA RECTORÍA SOBRE EL TRANSPORTE TERRESTRE, Y MODIFICA Y AMPLÍA DISPOSICIONES DE LA LEY N° 1590/2000»

Con el objetivo de contribuir al análisis y fortalecimiento del anteproyecto de ley, les invitamos a completar sus observaciones en torno a las siguientes siete dimensiones. Pueden también incorporar libremente otros comentarios o ejes que consideren relevantes.

Dimensiones/ categorías de análisis.

1. GOBERNZANZA

El anteproyecto presenta avances parciales en materia de gobernanza, pero mantiene intacta la estructura institucional actual, lo cual es insuficiente para abordar la falta de articulación entre los distintos niveles de gobierno involucrados en el transporte público. La creación de "Áreas Metropolitanas" vía decreto presidencial carece de un marco legal sólido y no establece cómo será la coordinación interinstitucional ni cuáles serán las capacidades reales de los municipios para asumir nuevas responsabilidades. Además, se omite por completo el rol de las Gobernaciones, actores clave especialmente para territorios fuera del Área Metropolitana de Asunción.

Parecer técnico:

Para garantizar una gobernanza efectiva, la ley debería definir claramente los mecanismos de coordinación entre el VMT, las municipalidades, las gobernaciones y otras entidades del Estado. Además, se evidencia una ausencia de espacios formales de participación ciudadana y de la sociedad civil en el diseño y monitoreo del sistema. Si bien se propone la creación del Consejo Asesor de Tarifa Técnica para el Área Metropolitana de Asunción, no se contempla ninguna instancia similar para otras áreas del país, lo que reproduce una visión centralista y excluyente. La participación ciudadana debería ser reconocida como un derecho y reflejada en espacios vinculantes de deliberación y control social.

2. REGULACIÓN

El anteproyecto no corrige la superposición de atribuciones existentes entre los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal). Esta falta de claridad ha sido históricamente una de las principales causas de descoordinación en el sistema de transporte público, generando vacíos normativos, duplicación de funciones y conflictos operativos.

Parecer

técnico:

Una reforma que busca modernizar debe comenzar por delimitar de manera clara y precisa las competencias de cada nivel de gobierno en materia de transporte público. La decisión del Ejecutivo de mantener sin cambios esta estructura institucional constituye una debilidad crítica del anteproyecto. Sin una base regulatoria coherente y actualizada, cualquier intento de modernización está destinado al fracaso operativo.

3. PLANIFICACIÓN

El país carece de una Política Nacional de Movilidad que articule los distintos niveles y modos de transporte. Además, no existen planes integrales que organicen la red de servicios y eviten la superposición de itinerarios, lo que genera baja cobertura, frecuencia deficiente y uso ineficiente de los recursos. Aunque el anteproyecto menciona la elaboración de políticas y planes a cargo del VMT, su redacción es vaga y no establece ni contenidos mínimos ni responsabilidades descentralizadas.

Parecer

técnico:

Se valora la intención del anteproyecto de institucionalizar la planificación, pero es necesario ir más allá de declaraciones genéricas. La ley debería detallar el contenido obligatorio de los planes, establecer su obligatoriedad para municipalidades y gobernaciones, y definir mecanismos de articulación territorial. La figura del Comité Estratégico de Movilidad Sostenible es interesante, pero sin una definición clara de su alcance (nacional, departamental o metropolitano), corre el riesgo de convertirse en una instancia simbólica. Para que exista un sistema verdaderamente eficiente, es

imprescindible diseñar un Plan Regional de Transporte que armonice los sistemas municipales, metropolitanos e interdepartamentales en un esquema tronco-alimentador bien definido.

4. LICITACIÓN

El sistema actual carece de criterios técnicos rigurosos para otorgar permisos de operación, lo que ha derivado en una multiplicidad de contratos otorgados sin concurso público, renovación automática de concesiones y superposición de itinerarios. Aunque el anteproyecto propone introducir licitaciones estructuradas por módulos, la figura de "diálogo competitivo" con empresas antes de la convocatoria genera preocupaciones sobre la transparencia del proceso.

Parecer técnico:

La intención de establecer licitaciones abiertas y eliminar las renovaciones automáticas es positiva. No obstante, deben fortalecerse las garantías de equidad y transparencia, particularmente en la etapa previa a la convocatoria. Se recomienda establecer controles que aseguren que ninguna empresa obtenga información privilegiada, y que los contratos incluyan cláusulas claras de desempeño, revisión periódica y sanciones por incumplimiento. Asimismo, debería analizarse la posibilidad de limitar la concentración de activos en manos de un solo operador, incluso cuando se presenten en módulos distintos.

5. OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

Aunque el anteproyecto declara el transporte público metropolitano como servicio público imprescindible y establece la interoperabilidad del billete electrónico, no acompaña esta transición con un plan concreto. El Art. III prevé una implementación progresiva del nuevo sistema, pero no se establecen planes de transición, indicadores de avance ni medidas interinas obligatorias, lo cual permite que los contratos actuales se extiendan indefinidamente sin consecuencias.

Parecer técnico:

Esta omisión compromete la viabilidad del nuevo sistema. Es esencial incorporar una hoja de ruta detallada que oriente la transición hacia el nuevo modelo, con etapas

claramente definidas, metas verificables y mecanismos de evaluación. De lo contrario, se corre el riesgo de que el marco legal se convierta en una declaración de buenas intenciones sin impacto operativo.

6. ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

El financiamiento del sistema de transporte público sigue siendo frágil y altamente centralizado en el Área Metropolitana de Asunción. Si bien se crea un Fideicomiso que podría otorgar mayor previsibilidad financiera, no queda claro cómo se financiarán los sistemas en otras regiones del país. Además, el anteproyecto no establece ninguna fuente de financiamiento ni propone una estructura de subsidios eficiente.

Parecer técnico:

La creación del fideicomiso es un paso en la dirección correcta, pero su diseño debe incluir criterios de distribución territorial equitativa y asegurar que todas las áreas metropolitanas accedan a mecanismos de financiamiento sostenibles. También se requiere modernizar el cálculo de la tarifa técnica, actualmente desactualizado, e incorporar un esquema de subsidios que incentive la calidad del servicio y penalice la ineficiencia. La falta de un presupuesto asignado o de una fórmula de financiamiento intergubernamental es una de las mayores falencias del texto actual.

7. FISCALIZACIÓN Y FINANZAS

El sistema actual de fiscalización es débil, tanto en capacidades técnicas como en normativas. El anteproyecto contempla sanciones para las empresas proveedoras de billete electrónico, pero no establece sanciones específicas para las operadoras de transporte, lo cual crea un tratamiento desigual e inconsistente. Asimismo, el artículo 37 establece que las empresas deben entregar información al VMT, pero no se obliga a su publicación ni se definen mecanismos de rendición de cuentas.

Parecer técnico:

Una fiscalización efectiva requiere no solo acceso a los datos, sino también su publicación abierta. La ley debería establecer la obligación de publicar periódicamente los indicadores clave del sistema (frecuencia, cumplimiento, ingresos por billete, etc.) en formatos accesibles y de datos abiertos. Además, es

indispensable normar formalmente un mecanismo de recepción de denuncias ciudadanas, que incluya garantías de seguimiento y respuesta. Actualmente, existen canales informales como formularios online o líneas telefónicas, pero su funcionamiento depende enteramente de la voluntad administrativa, lo que los vuelve frágiles y poco confiables para los usuarios.

8. OTROS COMENTARIOS

- **Transparencia y publicación de datos:** La ley prevé la entrega de datos al VMT (Art. 37), pero no obliga a su publicación ni contempla mecanismos de rendición de cuentas. Se debería incluir un artículo específico que establezca la publicación periódica de datos operativos, financieros y de cumplimiento contractual en formato accesible. EJEMPLO: El VMT publicará, en formato de datos abiertos, los indicadores clave de funcionamiento del sistema de transporte público, incluyendo frecuencias, cumplimiento de contratos, tarifas, ingresos por billeteaje y uso del fideicomiso.
- **Mecanismo de denuncias:** El VMT ya cuenta con mecanismos de recepción de denuncias, incluyendo un formulario en línea, correo institucional y atención telefónica. Sin embargo, nada de esto está respaldado por la ley. Al no estar normado, su existencia es frágil, no vinculante y depende exclusivamente de la voluntad administrativa del momento. Esto limita el derecho de las personas usuarias a reclamar y ser escuchadas con garantías.

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY “QUE MODERNIZA EL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO”
PRESENTADO POR EL PRESIDENTE SANTIAGO PEÑA Y EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC)

DIMENSIONES	PROBLEMAS EXISTENTES	PROPUESTA DEL EJECUTIVO	PARECER TÉCNICO
GOBERNANZA	Existen tres (3) sistemas de transporte público solapados y descoordinados (Buses Internos, Buses Metropolitanos, Buses Interdepartamentales)	1. Plantea mantener igual las instituciones y atribuciones existentes. 2. Plantea una “coordinación general centralizada” de los sistemas de transporte público, desde el VMT. 3. Se plantea la creación de la figura de “Áreas Metropolitanas” vía Decreto Presidencial, como nivel de planificación y operación de sistemas. 4. Creación del Área Metropolitana de Asunción. 5. Se plantea la reestructuración del VMT, para ampliar su capacidad operativa.	1. En el prólogo del proyecto de ley reconocen el problema de sistemas solapados y descoordinados, sin embargo, plantean mantener las instituciones y atribuciones exactamente igual. Falencia importante. 2. Dan al VMT el rol de coordinador/rector. Muchas dudas de si una “coordinación” será suficiente para solucionar el solapamiento y descoordinación. 3. La creación de la figura de Áreas Metropolitanas, establece responsabilidades a los municipios, pero no establece como funcionará la gobernanza, ni el marco institucional, y ni las finanzas, para que los municipios tengan la capacidad de implementar dicha responsabilidad. Falencia grave. 4. Se crea solamente la figura del Área Metropolitana de Asunción, omitiendo otras áreas metropolitanas existentes. 5. Propuesta interesante. Veremos si resulta. 6. Omiten completa y reiteradas veces a las Gobernaciones, en todo sentido. Nivel clave para la planificación y operación de sistemas superiores al nivel metropolitano. (Municipios que no están dentro de un área metropolitana aprobado por el presidente también tienen derecho a un transporte público).
	Falta de espacios de participación para varios actores de la sociedad civil y de otros niveles de Gobierno.	1. Plantea la creación del Consejo Asesor de Tarifa Técnica del Área Metropolitana [de Asunción]. 2. Derechos de los Usuarios.	1. No plantea espacios de participación para otras áreas metropolitanas del país. De vuelta, una mirada centrada exclusivamente en el Área Metropolitana de Asunción, dejando de lado al resto del país. 2. EL VMT no establece como derecho del usuario el participar en espacios de decisión.

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY “QUE MODERNIZA EL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO” PRESENTADO POR EL PRESIDENTE SANTIAGO PEÑA Y EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC)			
DIMENSIONES	PROBLEMAS EXISTENTES	PROPUESTA DEL EJECUTIVO	PARECER TÉCNICO
REGULACIÓN	Superposición de atribuciones de regulación entre Gobierno Nacional, Departamental y Municipal.	1. Plantea mantener igual las instituciones y atribuciones existentes.	1. Esto es una falencia muy importante del proyecto de ley, ya que las atribuciones de las diferentes instituciones es lo primero que debe estar bien definidos para la planificación y operación eficiente del sistema.
	Inexistencia de un Registro Nacional de Empresas y Buses de Transporte Público	1. Creación del Registro de Prestadores.	1. Muy positivo ver que el MOPC incorporó la sugerencia de un Registro de Empresas y Buses, presentada en la Ley hecha por la Gobernación del Dpto. Central.
PLANIFICACIÓN	No existe una Política Nacional de Movilidad Transporte, tampoco existen Planes integrales que formule la coordinación de los itinerarios de los diferentes sistemas de transporte público (municipal, metropolitano, departamental, nacional e internacional), generando así una superposición de servicios e itinerarios, con servicios deficientes, con baja frecuencia y baja cobertura del servicio. Falta de un sistema intermodal tronco-alimentador entre los diferentes sistemas de transporte público.	1. Se plantea para el VMT la obligatoriedad de elaboración de políticas y planes relativos a movilidad sostenible, infraestructuras y transporte logístico, los Sistemas Inteligentes de Transporte, entre otros. 2. Se plantea un Comité Estratégico de Movilidad Sostenible, que elabore y haga seguimiento de las políticas y planes. 3. Creación de la figura de Unidades Funcionales. 4. Revisión por parte del VMT de contratos e itinerarios otorgados por la DINATRA.	1. Es indispensable la existencia de políticas, planes y proyectos para la eficiencia de los sistemas, por lo que esta propuesta es acertada. Pero la redacción es muy genérica: no menciona el contenido mínimo obligatorio de la política y los planes; tampoco menciona si las Municipalidades deberán tener políticas o planes. 2. No se menciona si el Comité Estratégico tendrá alcance nacional, regional, departamental o metropolitano. Es importante la definición del alcance para la asignación clara de responsabilidades. 3. Propuesta interesante, pero no propone mecanismos claros para lograr un sistema tronco-alimentador, que evite superposiciones entre los itinerarios municipales, metropolitanos e interdepartamentales. 4. Propuesta acertada. Pero se debe formular un Plan Regional de Transporte que establezca la armonización de todos los sistemas de transporte. De lo contrario se logrará un sistema integral eficiente.

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY “QUE MODERNIZA EL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO”

PRESENTADO POR EL PRESIDENTE SANTIAGO PEÑA Y EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC)

DIMENSIONES	PROBLEMAS EXISTENTES	PROPUESTA DEL EJECUTIVO	PARECER TÉCNICO
LICITACIÓN	Falta de criterios rigurosos para otorgar permisos de operación de servicios de transporte público metropolitano. Renovación automática de contratos, genera que muchas empresas con mala calidad de servicio, sigan operando. Contratos de operación de itinerarios superpuestos.	1. Se proponen licitaciones para otorgar permisos de operación. 2. Las licitaciones podrán tener todos los activos el sistema o ser en módulos (contrato de provisión de flota, de infraestructura, de operación y de servicios complementarios). 3. La figura de “Dialogo Competitivo” menciona que el VMT podrá ‘dialogar con empresas antes de la convocatoria’. 4. Contratos de prestación de servicio de provisión de flota, hasta 15 años. Luego deberán participar de vuelta en licitaciones. 5. Contratos de prestación de infraestructuras, hasta 20 años. 6. Contratos de operación de unidades funcionales, hasta 15 años. Luego deberán participar de vuelta en licitaciones.	1. Propuesta positiva. 2. Es una propuesta interesante. Por un lado, es probable que esto dé mayor soberanía del Estado sobre los buses. Pero esto no evitará que algunas empresas grandes puedan ser adjudicadas para todos los módulos, operando todos los activos, pero a través de diferentes contratos. 3. ¿Cómo evitar que empresas tengan información privilegiada antes de las convocatorias? 4. Propuesta acertada, por no proponer renovaciones automáticas de contratos. 5. No se menciona si existe renovación automática de contratos, o si se deberá participar de vuelta en licitaciones, como los contratos de provisión de flota. 6. Propuesta acertada, por no proponer renovaciones automáticas de contratos. 7. No se menciona si podrán existir contratos de operación para diferentes empresas, pero en las mismas calles.
OPERACIÓN & MANTENIMIENTO	Inexistencia de una Plan Regional de Transporte con las especificaciones de frecuencias y coberturas de los diferentes itinerarios.	1. El servicio de transporte público metropolitano de pasajeros se declara servicio público imprescindible. 2. Se establece la obligatoriedad de la interoperabilidad de los sistemas de cobro electrónico de pasajes de transporte público.	1. Propuesta muy positiva, que le da un poder de control y sanción al VMT. 2. Es una propuesta muy positiva, que de cumplirse, permitirá que personas de cualquier parte del país, puedan utilizar el transporte público en cualquier otro lugar. Pero no se menciona la obligatoriedad de que todos los sistemas de transporte operen con billete electrónico.

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY “QUE MODERNIZA EL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO”

PRESENTADO POR EL PRESIDENTE SANTIAGO PEÑA Y EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y COMUNICACIONES (MOPC)

DIMENSIONES	PROBLEMAS EXISTENTES	PROPUESTA DEL EJECUTIVO	PARECER TÉCNICO
ADMINISTRACIÓN & FINANZAS	Falta de financiamiento real y sostenido en Transporte Público, tanto en el Área Metropolitana de Asunción, como en el resto del país. Cálculo de la Tarifa Técnica ya obsoleto. Modalidad del subsidio fomenta ineficiencia del servicio.	1. Creación del "Fideicomiso de Administración del Financiamiento del Servicio de Transporte Público de Pasajeros" 2. Se plantea que los concesionarios de operación se constituyan en sociedades de objeto específico de tal manera que sus ingresos tengan trazabilidad y se transparenten las estructuras de costos del sistema. 3. Financiamiento del Servicio. 4. Subsidio.	1. La creación del Fideicomiso es una propuesta muy positiva, ya que dará trazabilidad y previsibilidad a los flujos de dinero del sistema del Área Metropolitana de Asunción. Pero no queda claro si desde este Fideicomiso se hará el pago a los sistemas de transporte de otras Áreas Metropolitanas. 2. Propuesta acertada. 3. No se establecen las fuentes de financiamiento para las Áreas Metropolitanas que no estén financiadas por el VMT/MEF. 4. No se menciona nada sobre modalidades de subsidio. 5. La ley no propone ni un presupuesto ni mecanismo de financiamiento para transporte público. Falencia grave.
FISCALIZACIÓN & SANCIÓN	Falta de fiscalización digital y sanción por incumplimiento de contratos de todas las empresas municipales, metropolitanas e interdepartamentales. Centro de Control y Monitoreo débil.	1. Las empresas prestadoras del servicio de billeteaje deberán presentar al VMT, en carácter de declaración jurada, informes sobre la recaudación y las transferencias realizadas. 2. Sanciones para empresas proveedoras.	1. Propuesta acertada. 2. Las sanciones para las empresas de billeteaje electrónico se establecen de manera explícita, pero las sanciones para las empresas operadoras se fijarán por Decreto Reglamentario. Esto se constituye una inconsistencia de criterios.
SISTEMA FERROVIARIO	Completa falta de acción de FEPASA, y falta de articulación interinstitucional en la planificación intermodal de los diferentes sistemas de transporte.	1. “Hasta tanto se dicte una Ley sectorial para el servicio de transporte ferroviario general de pasajeros y cargas, el VMT será el competente para la regulación del servicio de transporte público de pasajeros, mientras que DINATRA será competente para la regulación del transporte de cargas”	1. Se omite/ignora la existencia de FEPASA, la institución encargada del sistema ferroviario. Habría que averiguar por qué.