

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### I. Sistemas existentes

El servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros es definido como aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para recorrer total o parcialmente una o más rutas legalmente autorizadas. Su radio de acción puede ser metropolitano cuando se presta entre municipios de un área metropolitana constituida por la ley y distrital o municipal cuando se presta dentro de la jurisdicción de un distrito o municipio. Este es un servicio regulado y las autoridades de transporte de cada jurisdicción definen previamente las condiciones de prestación del servicio y las tarifas de acuerdo con lo indicado por el Decreto 1079 de 2015 *“Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”*. Las autoridades de transporte en la jurisdicción Distrital o Municipal corresponde a los Alcaldes Distritales o Municipales o a quienes estos deleguen tal atribución. En la jurisdicción Metropolitana corresponde a la autoridad única de transporte metropolitano o a los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada.

En el país en ciudades de capitales como Medellín, Barranquilla, Cartagena, Rioacha, Cúcuta, Bucaramanga, Arauca, Pereira, Manizales, Tunja, Yopal y Cali se mantiene el servicio de transporte terrestre automotor colectivo. El Sistema Público de Transporte Masivo de Pasajeros, entendido como el que se presta a través de una combinación organizada de infraestructura y equipos, en un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros y da respuesta a un porcentaje significativo de necesidades de movilización tiene presencia en ciudades como Bogotá, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Pereira. Los Sistemas Estratégicos de Transporte Público son aquellos sistemas de transporte público colectivo integrados y accesibles para la población en un radio de

acción, para municipios y áreas metropolitanas entre los 250.000 y 600.000 habitantes. Prestados por empresas administradoras integrales de los equipos con sistema de recaudo centralizado y equipos apropiados cuya operación está a cargo de un Sistema de Gestión y Control de Flota (SGCF), por la autoridad de transporte o por quien este delegue y se desarrollan con base en los resultados de los estudios técnicos desarrollados por cada ente territorial y validados por la nación a través del DNP, tiene presencia en ciudades como Neiva, Santa Marta, Popayán, Pasto, Valledupar, Villavicencio y Sincelejo. En Bogotá se tiene implementado un Sistema Integrado de Transporte- SITP, definido en objeto y alcance en el Plan Maestro de Movilidad de 2006 - Sistema Integrado de Transporte Público "SITP" y comprendió las acciones para la articulación, vinculación y operación integrada a los diferentes modos de transporte público, las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público, así como la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo del sistema. En desarrollo de dicho plan de Movilidad, se asignaron a TRANSMILENIO S.A., las funciones de integración, evaluación y seguimiento de la operación del Sistema Integrado de Transporte Público - SITP, así como la competencia para adelantar los procesos de selección necesarios para poner en marcha la integración del transporte colectivo "TPC" con el actual sistema de transporte público masivo, bajo las condiciones previstas en el artículo 17 del mismo Plan Maestro de Movilidad.

La Secretaria Distrital de Movilidad contrato estudios previos para la estructuración del Sistema Integrado de Transporte Público "SITP", los cuales plantearon la conformación de trece zonas de operación para la ciudad, así como un esquema de recaudo, las cuales deberían funcionar bajo la noción de sistema, con un esquema de operación unificado.

En el año 2009, se adoptó el SITP como sistema de transporte público distrital en la ciudad de Bogotá, se establecieron las acciones para la articulación, vinculación y operación integrada de los diferentes modos de transporte público; las instituciones o

entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público; así como para la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo, control e información y el servicio al usuario del sistema. La integración de los diferentes modos de transporte público en el radio de acción distrital, inició con el transporte público colectivo urbano de pasajeros y el masivo. Posteriormente y de acuerdo con el cronograma definido por la Secretaría Distrital de Movilidad con el apoyo de las instancias de coordinación interinstitucional definidas por el Alcalde Mayor, se integrará el transporte férreo, los otros modos de transporte y los demás componentes establecidos en el Plan Maestro de Movilidad. Se designó como Gestor del Sistema Integrado de Transporte Público- SITP a la Empresa de Transporte del Tercer Milenio - TransMilenio S.A. encargándola de la planeación, gestión y control del Sistema; el proceso de integración, evaluación y seguimiento de la operación. En el 2010 TransMilenio adjudicó las trece zonas en que se dividió la ciudad a nueve conformadas en su esencia por quienes operaban el transporte público colectivo y por los propietarios de los vehículos con los que se prestaban el servicio. Se establecieron como objetivos del Sistema Integrado de Transporte mejorar la cobertura, accesibilidad y conectividad, la integración operacional y tarifaria del sistema de transporte público, garantizando su sostenibilidad financiera, racionalizando la oferta de servicios de transporte público, estableciendo una red jerarquizada de rutas, modernizando la flota vehicular de transporte público, estableciendo un modelo organizacional para la prestación del servicio por parte de los operadores privados, integrando la operación de recaudo, control de la operación de transporte e información y servicio al usuario, promoviendo el fortalecimiento y la coordinación institucional de los agentes públicos del sistema y contribuyendo a la sostenibilidad ambiental urbana.

En caso de Medellín, en el 2014 la alcaldía estableció las políticas y parámetros para la reorganización del transporte público colectivo de pasajeros y su integración con el metro, con base en el plan de desarrollo 2012- 2015 *“Medellín un hogar para la vida”* . Se implanto un sistema empresarial asociativo de operación conjunta a partir de convenios de colaboración empresarial a los cuales se otorgó permisos de operación de rutas. La Secretaría de Movilidad autorizo los convenios de colaboración empresarial bajo figuras de Consorcio, Unión Temporal o de Asociación entre empresas habilitadas para prestar el servicio de transporte colectivo. La Secretaría de Movilidad estableció los parámetros para la presentación de propuestas de operación conjunta en cada sistema de rutas los cuales servían de referencia para la evaluación y conciliación del diseño operacional. Los objetivos trazados para la reorganización del servicio fueron mejorar la calidad, promover los convenios de colaboración empresarial para la operación conjunta de un sistema de rutas, mejorar la cobertura, accesibilidad y conectividad, la expansión e integración del servicio de la tarifa, establecer una red jerarquizada del servicio, modernizar la flota, establecer un modelo de organización empresarial para la prestación del servicio, empresas responsables por la prestación eficiente y segura del transporte, estructurar un servicio de transporte público colectivo que opere coordinada y complementariamente al transporte masivo.

Todos estos sistemas de transporte de pasajeros que hoy día operan en las diferentes ciudades del país constituyen el antecedente del proyecto que hoy día se presenta a consideración del Congreso de la República.

## II. Estudios referentes

Fedesarrollo en el año 2013 realizó un estudio denominado *“La Integración de los sistemas de transporte urbano en Colombia una reforma en transición”*, algunas de las fallas que se encuentran en el sistema son *“ La formulación de los contratos de los*

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

*operadores llevan a una gestión orientada a garantizar la auto- sostenibilidad financiera, mas que a prestar un mejor servicio” , “ La demanda observada en menor a la que se esperaba en las estructuraciones”, “ Fallas en las políticas y en los marcos regulatorios”, “*

*No hay una normatividad del transporte público urbano a nivel nacional. La política nacional esta centrada en la cofinanciación de la infraestructura. Solo recientemente el gobierno nacional ha trabajado en otros aspectos”, Fallas en el cumplimiento del marco regulatorio”, “No hay una unidad única de transporte en las entidades territoriales. Esto dificulta la coordinación e implementación de las políticas”, “No se tiene la fortaleza institucional para conducir la integración al sistema de transporte público colectivo”.*

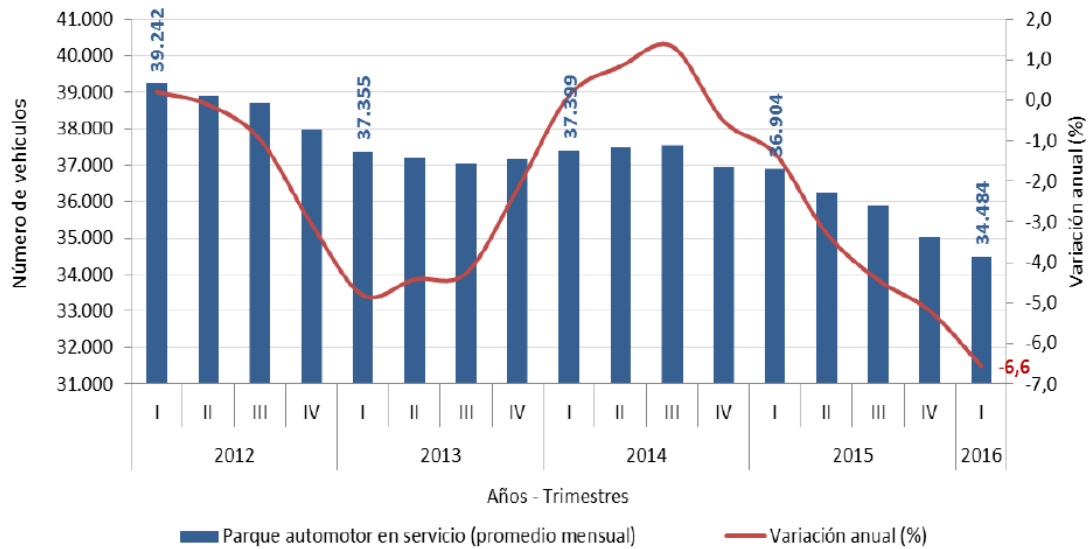
Algunas de estas conclusiones han sido incorporadas en presente proyecto de ley estableciendo una verdadera política del transporte colectivo a nivel nacional para que los Alcaldes y las Juntas Metropolitanas puedan reorganizar el transporte colectivo incorporando condiciones mínimas de calidad, eficiencia, seguridad y comodidad y estableciendo un marco jurídico nacional que de la seguridad que requieren las inversiones privadas necesarias para llevar a cabo en la operación.

De acuerdo con la encuesta urbana de pasajeros – ETUP- con cobertura en ciudades como Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Manizales, Medellín y Pereira y 15 ciudades más realizada por el DANE, encontramos que:

*Durante el primer trimestre del 2016, el parque automotor para el transporte urbano en áreas de cobertura conto en promedio con 34.484 vehículos en servicio cada mes, registrando una disminución de 6,6% con respecto al mismo periodo de 2015 por su parte, el número de pasajeros transportados fue de 963,3 millones, presentando una disminución del 0,8% (gráficos 1 y 2 anexo 1)*

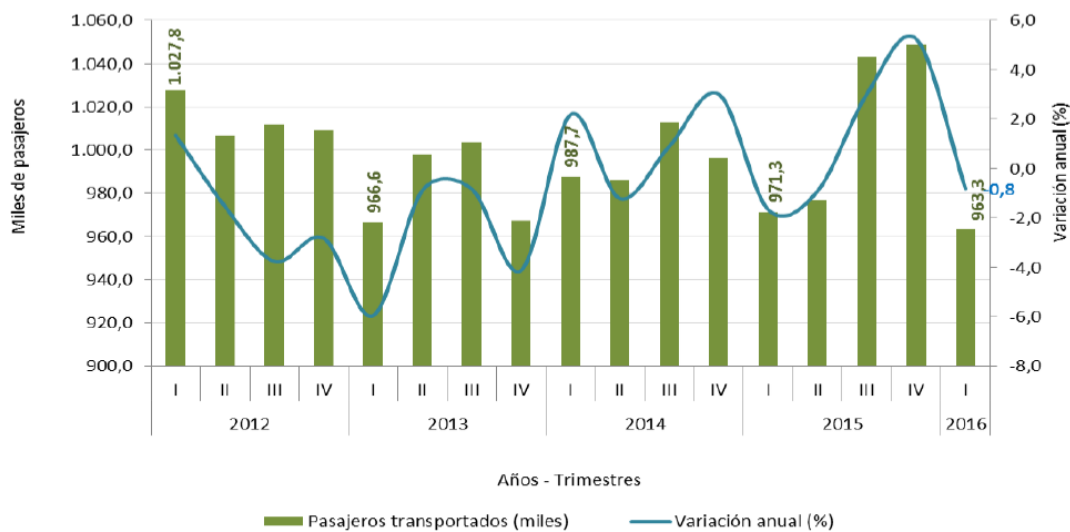
AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Gráfico 1. Parque automotor en servicio y variación anual  
Total nacional  
2012 – 2016 (I trimestre)<sup>P</sup>



Fuente: Cálculos DANE- ETUP.  
<sup>P</sup> Cifra provisional

Gráfico 2. Pasajeros transportados y variación anual  
Total nacional  
2012 – 2016 (I trimestre)<sup>P</sup>

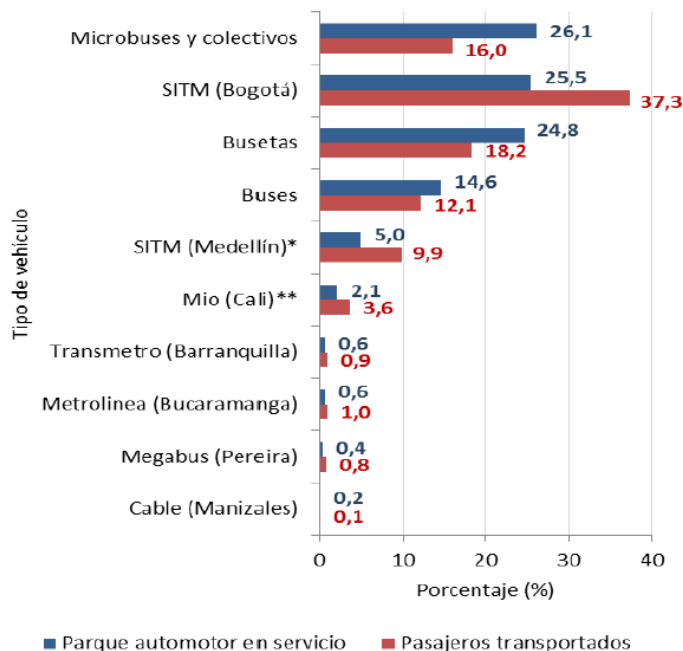


Fuente: Cálculos DANE- ETUP.  
<sup>P</sup> Cifra provisional

*En el primer trimestre de 2016, el 65% del parque automotor en servicio en el área de cobertura correspondió al transporte tradicional y el 34,5% a los sistemas integrados de transporte masivo <sup>1</sup>*

*En términos de utilización del servicio, el 46,4% de los pasajeros se transportaron en el sistema tradicional y el 53,6% en los sistemas integrados del transporte masivo. La mayor participación del SITM en el total de pasajeros transportados la registro Bogotá con 37,3% del total de los usuarios, seguido de Medellín con el 9,9% (grafico 3 y cuadro 1)*

Gráfico 3. Distribución porcentual del parque automotor en servicio y pasajeros transportados I trimestre de 2016<sup>P</sup>



Fuente: Cálculos DANE- ETUP

<sup>P</sup> Cifra provisional

\*Incluye SITM, metro y cable

\*\* Incluye SITM y cable

<sup>1</sup> SITM de Bogotá, SITM de Medellín, MIO de Cali, Metrolinea de Bucaramanga, Transmetro de Barranquilla, Megabus de Pereira y el Cable de Manizales

*El sistema integrados de transporte masivo que presento mayor crecimiento en el parque automotor en servicio y en el número de usuarios movilizados fue el SITM de Bogotá con el 7,8% y el 16,9%. El SITM de Barranquilla fue el siguiente sistema con mayor crecimiento en el mayor número de pasajeros movilizados, con el 11,9%. En contraste, en la ciudad de Manizales el número de pasajeros transportados en cable registro la mayor disminución (-19,1%) (cuadro 1 y anexo 1).*

*En el primer trimestre de 2016, los microbuses y colectivos fueron el tipo de vehículo que registró la mayor disminución en el parque automotor en servicio (-13,7%) y en el número de pasajeros transportados (-14,2%), comparado con el mismo periodo de 2015.*

Estas cifras nos ponen en contexto de la real importancia del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros en el país y de la necesidad de establecer mediante una norma nacional su reorganización a cargo de Alcaldes y Juntas Metropolitanas y por cuenta de quienes hoy prestan el servicio.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**Cuadro 1. Resultados de la Encuesta de Transporte Urbano de Pasajeros – ETUP  
I trimestre (2015 - 2016)<sup>g</sup>**

Tipo de Vehículo	VARIABLES	I Trimestre 2015	I Trimestre 2016 <sup>g</sup>	Variación Porcentual Anual
Total	Promedio mensual de vehículos afiliados	42.848	40.239	-6,1
	Promedio mensual de vehículos en servicio	36.904	34.484	-6,6
	Total trimestre pasajeros transportados (Miles)	971.315	963.338	-0,8
Buses	Promedio mensual de vehículos afiliados	6.661	5.874	-11,8
	Promedio mensual de vehículos en servicio	5.825	5.049	-13,3
	Total trimestre pasajeros transportados (Miles)	135.761	116.951	-13,9
Busetas	Promedio mensual de vehículos afiliados	10.488	9.744	-7,1
	Promedio mensual de vehículos en servicio	9.412	8.550	-9,2
	Total trimestre pasajeros transportados (Miles)	196.746	175.799	-10,6
Microbuses y colectivos	Promedio mensual de vehículos afiliados	12.971	11.418	-12,0
	Promedio mensual de vehículos en servicio	10.440	9.004	-13,7
	Total trimestre pasajeros transportados (Miles)	179.999	154.443	-14,2
SITM (Bogotá)	Promedio mensual de vehículos afiliados****	9.238	9.605	4,0
	Promedio mensual de vehículos en servicio****	8.150	8.784	7,8
	Total trimestre pasajeros transportados (Miles)****	307.409	359.475	16,9
Megabús (Pereira)	Promedio mensual de vehículos afiliados*	152	157	3,3
	Promedio mensual de vehículos en servicio*	138	142	2,9
	Total trimestre pasajeros transportados (Miles)*	7.257	7.834	8,0
Mio (Cali)	Promedio mensual de vehículos afiliados**	903	974	7,9
	Promedio mensual de vehículos en servicio**	761	732	-3,8
	Total trimestre pasajeros transportados (Miles)**	35.047	34.907	-0,4
Metrolínea (Bucaramanga)	Promedio mensual de vehículos afiliados**	270	241	-10,6
	Promedio mensual de vehículos en servicio**	248	216	-12,9
	Total trimestre pasajeros transportados (Miles)**	10.214	9.157	-10,3
Transmetro (Barranquilla)	Promedio mensual de vehículos afiliados**	290	284	-2,1
	Promedio mensual de vehículos en servicio**	191	220	14,8
	Total trimestre pasajeros transportados (Miles)**	7.812	8.745	11,9
Cable <sup>1</sup> (Manizales)	Promedio mensual de vehículos afiliados	57	57	0,0
	Promedio mensual de vehículos en servicio	54	53	-1,2
	Total trimestre pasajeros transportados (Miles)	1.170	947	-19,1
SITM <sup>2</sup> (Medellín)	Promedio mensual de vehículos afiliados	1.819	1.886	3,7
	Promedio mensual de vehículos en servicio	1.685	1.734	2,9
	Total trimestre pasajeros transportados (Miles)	89.900	95.080	5,8

Fuente: DANE – ETUP

<sup>1</sup> Los vehículos hacen referencia a las góndolas utilizadas en el cable.

<sup>2</sup> Incluye servicio de cable (góndolas), el SITM y metro.

\* Incluye buses troncales y alimentadores.

\*\* Incluye buses troncales, alimentadores, padrones y cable.

\*\*\* Incluye buses troncales, alimentadores, zonales y complementarios.

<sup>g</sup> preliminar.

### **III. Planteamiento**

Frente a los problemas que hoy día se presentan con los diferentes sistemas de transporte entre ellos el colectivo y teniendo en cuenta su participación en el transporte de pasajeros a nivel local, las falencias que lo aquejan como de organización, uniformidad equipos, servicio al usuario, es prioritario crear instrumentos para que los Alcaldes y Juntas Metropolitanas dentro de su jurisdicción y conforme con la autonomía reconocida por la Constitución y la ley puedan reorganizar el transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros.

La reorganización propuesta consiste en que las empresas que hoy prestan el servicio se conviertan en operadoras, adquiriendo la responsabilidad de la operación y teniendo a su cargo los elementos necesarios para ello tales como predios, equipos, señales, sistemas, paraderos y estaciones, aliviando las menguadas finanzas de los entes territoriales.

Se busca dotar de un mejor servicio al usuario bajo condiciones mínimas de calidad, eficiencia, seguridad y comodidad, con uniformidad de equipos y con las cantidades que indiquen los estudios técnicos que realicen las autoridades locales, con un sistema de rutas que también sean el resultado de elementos técnicos tales como la movilidad, el tipo de vías existentes y la densidad de la población y no de decisiones sustentadas en la popularidad o en beneficio exclusivo de un de los actores del sistema.

El transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros conocido coloquialmente como urbano debe tener un tratamiento especial, no hacerlo, conllevaría al aumento de la problemática financiera y operativa que hoy aqueja al masivo y que amenaza su continuidad. De otra parte este tipo de transporte debe conectarse o integrarse

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

operacionalmente con los otros sistemas de transporte existentes como el masivo, taxi, cable u otros que legalmente presten el servicio.

La autoridad local deberá establecer las condiciones de todo orden administrativo, financiero y legal entre otras que deberán tener las nuevas operadoras. Una vez conformadas las empresas se definirá en términos concretos la estructura operativa del sistema de transporte colectivo como la duración del permiso de operación, todos los elementos que se requerirán para su operación, como el tipo de equipo, el combustible a usar, las cantidades, la metodología para la reposición las condiciones mínimas de calidad, eficiencia, seguridad y comodidad, el Sistema de Gestión y Control de Flota ( SGCF), los parámetros para el sistema de recaudo centralizado, la explotación comercial y los seguros que deberán contratarse.

## Proyecto de ley No.

Por la cual se dictan normas tendientes a la reorganización e integración del servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros

El Congreso de la República de Colombia,

### DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto dotar a los Alcaldes y Juntas Metropolitanas de normas que les permitan reorganizar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Distrital, Metropolitano o Municipal dentro de la autonomía que les reconocen la Constitución y la ley.

### Capítulo I

#### Organización de los prestadores del servicio y elementos para su operación

**Artículo 2. Empresas Operadoras.** Quienes prestan legalmente el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de pasajeros en el municipio, distrito o área metropolitana, se organizarán en empresas operadoras y prestarán el servicio con un permiso de operación otorgado por la autoridad competente.

**Artículo 3. Administración.** Las empresas operadoras deberán ser propietarias o administradoras de la totalidad de los equipos con lo que se preste el servicio y los conductores deberán ser contratados laboralmente.

**Artículo 4. Elementos para la operación.** Están Conformados por la infraestructura, predios, equipos, sistemas, señales, paraderos y estaciones utilizados para la prestación

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

del servicio. Serán definidos por la autoridad competente y podrán ser explotados comercialmente.

**Parágrafo:** Los elementos requeridos para la prestación de este servicio público de transporte colectivo de pasajeros serán de cuenta exclusiva de las empresas operadoras.

**Artículo 5. Equipos.** Los equipos destinados a la operación, deberán tener criterios de estandarización, uniformidad y estar homologados por el Ministerio de Transporte. El combustible para la operación será el que ofrezca menor impacto ambiental, siempre y cuando el suministro se encuentre garantizado.

## Capítulo II

### Operación

**Artículo 6. Cantidades de equipo:** Será el necesario para cubrir la demanda de movilización existente de acuerdo con los estudios técnicos que adelante la autoridad competente.

**Artículo 7. Tarifas.** La tarifa que establezca la autoridad competente para el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros a nivel municipal, distrital o metropolitano debe cumplir con principios de autosostenibilidad, costeabilidad, recuperación de la inversión y rentabilidad mínima.

**Artículo 8. Rutas.** Deberán ser determinadas por la autoridad competente de oficio o por iniciativa de los interesados, teniendo en cuenta el estudio técnico de demanda de movilización existente que adelante la autoridad competente, la movilidad del municipio o área metropolitana, el tipo de vías existentes aptas para la operación, la densidad de población, el cubrimiento del municipio o área metropolitana, la complementariedad de las rutas y diferentes servicios de transporte y la ubicación de las estaciones de integración.

**Artículo 9. Sistema de Recaudo.** El sistema de recaudo para la reorganización podrá ser contratado por las empresas operadoras y sus ingresos administrados y distribuidos por una sociedad fiduciaria autorizada para ello a través de un patrimonio autónomo. El sistema de recaudo debe permitir conectividad, integración, gestión de la información y un eficiente servicio al usuario. Será una sola tarjeta de integración tecnológica.

### Capítulo III

#### Reorganización y actos administrativos

**Artículo 10. Reorganización e Integración.** La autoridad competente previa realización de los estudios técnicos necesarios mediante acto administrativo reorganizará e integrará el servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros con sus componentes y cronogramas, los sistemas de rutas o las zonas en que será dividido el municipio o área metropolitana para la prestación del servicio, la conformación de nuevas empresas operadoras. Se establecerá un cronograma de expedición los actos administrativos necesarios para la reorganización.

Si no se conformaren las nuevas empresas operadoras, la autoridad competente procederá de acuerdo con la ley.

**Artículo 11. Estructura Operativa.** Una vez conformadas las empresas la autoridad competente establecerá mediante acto administrativo la siguiente estructura operativa : El término de duración del permiso de operación, los elementos requeridos para la operación, su ubicación y permisos que requieran, el equipo sobrante que debe salir de operación conforme con los estudios técnicos que se realicen, la metodología de reposición dichos equipos, la tipología y número de equipos requeridos para la operación, el combustible de los mismos, la desintegración y la cantidad de los mismos, las rutas, los horarios y las frecuencias, así como las condiciones mínimas de calidad, eficiencia,

seguridad y comodidad, el Sistema de Gestión y Control de Flota ( SGCF), los parámetros para el sistema de recaudo centralizado, la explotación comercial y los seguros que deberán contratarse.

**Artículo 12. Habilitaciones y tarjetas de operación.** La autoridad competente cancelará las habilitaciones y tarjetas de operación de quienes no se sujeten a lo preceptuado en la presente ley.

## Capítulo IV

### Disposiciones finales

**Artículo 13. Seguros.** Previo al inicio de la operación las empresas operadoras deberán contratar por lo menos seguros de responsabilidad civil contractual, extracontractual y de accidentes que cubran los riesgos propios de la operación y de las actividades que se llevarán a cabo tanto a bordo de los equipos como en todo tipo de estaciones y paraderos.

**Artículo 14. Integración.** La integración operacional del servicio público de transporte Terrestre Automotor Colectivo de pasajeros a nivel Metropolitano, Distrital o Municipal de Pasajeros con los diferentes tipos o modalidades de servicio público de transporte de pasajeros será gradual y por etapas de acuerdo con el cronograma establecido por los alcaldes o junta metropolitana para lo cual la autoridad competente dictará los actos administrativos que correspondan. La integración operacional deberá iniciarse con el servicio público de transporte masivo de pasajeros. Los elementos requeridos para la integración operacional serán de cuenta exclusiva del municipio, distrito o área metropolitana. La integración operacional deberá llevarse a cabo bajo parámetros de complementariedad y no competencia entre los diferentes tipos o modalidades de servicio público de transporte de pasajeros.



**Jorge Hernando Pedraza**  
**Senador**

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**Artículo 15. Vigencias y Derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.