

Proyecto de Ley N° _____

“Por medio de la cual se reglamenta el Transporte Público Rural en Colombia”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto tiene como objeto (1) facilitar las condiciones para el desplazamiento de las personas que habitan en las zonas rurales y semi rurales y el transporte de sus productos hacia los centros de comercialización, (2) ayudar a las familias que han derivado su sustento de la actividad del transporte público rural para que puedan asegurar su mínimo vital, y (3) promover el aprovechamiento económico de estos medios de transporte rural.

II. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LA RURALIDAD

La pobreza es una de las características más persistente de las áreas rurales y semirurales y, pese a la disminución que ha presentado en los últimos años (el mundo cumplió la meta de disminuir a la mitad para 2015 la tasa de pobreza registrada en 1990, lográndolo en 2010, cinco años antes del plazo previsto¹), sigue siendo más alta que en la mayoría de las áreas rurales de los países de la región². La inequidad con respecto a las zonas rurales en los países en desarrollo es abrumadora, se estima que 896 millones de personas viven en el mundo en situación de pobreza extrema³, de las cuales un alto porcentaje residen en zonas rurales de países en desarrollo, el grupo de pobres más grande en el mundo⁴.

III. IMPORTANCIA DE LA POBLACIÓN RURAL EN COLOMBIA

Colombia tiene un área de 1.141.748 km⁵ y una población estimada para el año 2017 de 49.291.609 habitantes⁶. El país está dividido en treinta y dos departamentos y el Distrito Capital que es la ciudad de Bogotá, se estima que la población rural para el año 2017 es de más de once millones de personas (11.475.558)⁷, representando el 23.4% de la población del país, hay alrededor de 30.000 veredas⁸ y 7.090 centros poblados, de los cuales alrededor de 5.960 se encuentran en la ruralidad del país⁹.

¹ Banco Mundial, Pobreza: Panorama General, 2016

² CEPAL, Población, Territorio y Desarrollo Sostenible, 2012

³ Banco Mundial, Pobreza: Panorama General, 2016

⁴ IFAD, Dimensions of Rural Poverty, 2015

⁵ Instituto Geográfico Agustín Codazzi

⁶ DANE, Estimaciones y Proyecciones de Población 1985 – 2020, Total Departamental y Municipal por Área

⁷ DANE, Estimaciones y Proyecciones de Población 1985 – 2020, Total Departamental y Municipal por Área

⁸ Sociedad Geográfica de Colombia

⁹ DANE, División Político Administrativa de Colombia, 2016

Para las zonas urbanas del país se estima que para el año 2017 más de 37 millones de personas (37.816051)¹⁰ albergan más de tres veces la población que en las zonas rurales.

De acuerdo con estudios de población del Banco Mundial, la población residente en el área rural colombiana pasó del 27,9% en 2000 al 23,6% en 2015. Y se estima que el 70% de los alimentos que se producen en el país son producidos por pequeños campesinos¹¹. Lo que quiere decir, que no solo es beneficioso para el consumo de la población urbana, sino también para sus propias familias y para la agroindustria. “Sin embargo, los altos niveles de pobreza rural recaen en mayor proporción sobre los pequeños productores y sus familias. Evidentemente, hay “fallas de mercado” que impiden que puedan generar más ingresos, tener mayor bienestar y, en consecuencia, constituirse en una clase media rural que participa activamente en el desarrollo del país”¹².

Es notorio que la población rural cada vez es menor y que las personas se están desplazando del campo a la ciudad. Según el DANE, la tasa de pobreza monetaria nacional para el año 2015, se mantuvo en niveles altos del 27,8%: 24,1% en las cabeceras y 40,3% en la zona rural.

Según DNP, la disminución en los últimos 15 años de la población rural se ha debido, entre otros factores, a los elevados niveles de pobreza en el campo y la falta de oportunidades para los habitantes de las zonas rurales y semi rurales. Así el indicador de pobreza multidimensional indica que la tasa de incidencia en áreas rurales y semi rurales es 1.7 veces la del área urbana. De otro lado, muchos de los que permanecen en estas zonas, no se desplazan a la ciudad a pesar de sus adversidades, por sus tradiciones culturales, arraigo a la tierra y los altos costos de vida urbana¹³.

IV. TRANSPORTE RURAL

Eliminar la pobreza requiere la reducción del aislamiento y la exclusión social. Hay entonces una necesidad de proveer acceso a infraestructura y servicios a las masas rurales de tal manera que ellas puedan construir su riqueza, reducir vulnerabilidad y desarrollar modos de vida sostenibles¹⁴.

Si bien es claro que una de las formas de combatir la pobreza en las zonas rurales y semi rurales es facilitar la movilidad a las zonas urbanas, es abrumador que en Colombia no hay un estudio o análisis detallado de ningún municipio de Colombia que muestren cifras reales de dicha situación en nuestro país.

La política pública más cercana a la movilidad rural es la de transporte mixto, el cual se presta mediante vehículos como bus abierto, bus escalera o chiva, campero o jeep, camioneta doble cabina, motocarros, pero esta implementación no ha resuelto de manera eficaz los problemas de estas poblaciones, ya que no se tiene un control de vehículos, rutas, pasajeros, carga ni frecuencias.

¹⁰DANE, Estimaciones y Proyecciones de Población 1985 – 2020, Total Departamental y Municipal por Área

¹¹ DANE (2014). Censo Nacional Agropecuario.

¹² Fedesarrollo. (2013). *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia* Pág. 189. Bogotá: La Imprenta Editores.

¹³ Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia). 1997-2010.

¹⁴ Integrated Rural Accessibility Planning: Application in Rajasthan (India), Rural Accessibility Technical Paper (RAPT) Series No.12, Ashoke K. Sarkar, 2005.

El presente Proyecto de Ley busca incluir las chalupas, ya que en muchas zonas es el único medio que permite a los campesinos desplazarse desde las veredas, con sus familias y sus productos hacia los centros de consumo, a un costo moderado y con seguridad. Sin embargo, hay muchas veredas y zonas rurales del país que no cuentan con ningún tipo de transporte para atender sus necesidades básicas.

Para reducir la pobreza se debe mejorar la movilidad y facilitar el acceso de las comunidades a servicios sociales y su participación en actividades políticas y económicas. Al respecto, las autoridades no han tomado las medidas necesarias y es por esto que las empresas del transporte público rural debidamente formado, están siendo desplazadas por el transporte informal en vehículos particulares y motocicletas. Estas últimas, según el Plan Nacional de Desarrollo, causantes del 44% de la accidentalidad en el país. Sin embargo, es entendible que la misma población perjudicada busca por sus medios las soluciones pertinentes para subsistir a su estado de pobreza, pues es una forma de ganar dinero para la manutención de sus familias.

La diferencia entre informalidad e ilegalidad, es que en la primera, son vehículos de transporte público que presta un servicio público distinto al que está autorizado; mientras que la segunda, es cualquier vehículo que no está autorizado para prestar un servicio de transporte público.¹⁵

El transporte en Colombia es aproximadamente el 13.49% de la canasta familiar¹⁶, por supuesto que el impacto es mayor cuando se trata de familias de bajos ingresos y de zonas rurales que además en la mayoría de los casos no alcanzan a ganar un (1) salario mínimo por mes, y son quienes deben destinar mayor parte de sus ingresos para viajar e ir más lejos, y por tanto necesitan soluciones de movilidad adecuadas.¹⁷

Según el informe técnico realizado por el profesor Ricardo Smith y Leonardo Gómez en 2014 las características más importantes de la movilidad en zonas rurales de Colombia, son:

- Personas muy pobres que requieren el servicio.
- Prácticamente todas las vías en las zonas rurales en regular o mal estado.
- Red de carreteras deficiente: acceso inadecuado.
- Poco o inexistente mantenimiento de las vías.
- Baja demanda por movilidad en las veredas: población muy dispersa.
- Bajas frecuencias en la prestación del servicio público.
- Baja o ninguna capacidad de control por parte de las autoridades.
- Poca presencia de la institucionalidad.
- Existencia de transporte ilegal desde hace muchos años en muchas zonas rurales.

El transporte público rural en las zonas rurales y semi rurales no sólo les brinda a sus habitantes un servicio económico de transporte y comercialización de sus productos, sino que representa la única manera de movilizarse por vías terciarias, la cual constituye la red vial más grande del país con 142.284 kilómetros¹⁸, representando el 69,46% de la red vial

¹⁵ Smith Quintero, Ricardo. Gómez, Leonardo. Informe técnico *“Movilidad en zonas rurales de Colombia”*. Ed. Taller de edición. Bogotá. 2015. Pág. 95

¹⁶ DANE, “Estructura de la Canasta Familiar Colombiana.

¹⁷ Smith Quintero, Ricardo. Gómez, Leonardo. Informe técnico *“Movilidad en zonas rurales de Colombia”*. Ed. Taller de edición. Bogotá. 2015. Pág. 22

¹⁸ Ministerio de Transporte, Anuario Transporte en Cifras Estadísticas 2014

nacional. La red vial terciaria del país es prácticamente toda en afirmado y/o tierra y prácticamente en un 100% se encuentra en regular o mal estado¹⁹. La red vial terciaria es la red de carreteras que menos mantenimiento recibe en el país y que se encuentra en peor estado. Generalmente esta red está compuesta por vías de regulares especificaciones, sin pavimentar (destapadas) y en alto grado de deterioro.

Según la Encuesta de Calidad de Vida 2015²⁰, el 14,7% de las personas de las zonas rurales no se desplaza, el 60% de los viajes en las zonas rurales se hace caminando, el 2,8% en bicicleta, el 3,5% en bus urbano o en transporte de la empresa, el 11% en motocicleta, el 1% en automóvil particular y el 7% en otros medios (2,6% en caballo). Esto significa que el 80,1% de las personas en las zonas rurales se desplazan en modos no motorizados o no se desplazan. Esta situación está directamente relacionada con la ausencia o baja oferta de movilidad que se presenta en las zonas rurales, con la gran mayoría de las veredas sin ninguna oferta de servicio público o con ofertas esporádicas de una o dos veces por semana, especialmente en los fines de semana.

V. REDUCCIÓN DE LA POBREZA

En las zonas rurales de Colombia están las personas más pobres del país. La reducción de pobreza multidimensional en la zona rural no ha sido suficiente para cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, que incluso se ha ampliado en el tiempo²¹. En 2016 porcentaje de colombianos en condición de pobreza multidimensional fue 17,8%. 2,4 menos que en 2015 cuando fue 20,2%.

Mientras que en 2003 la pobreza rural era 1,9 veces la pobreza urbana, en 2015 esa relación es de 2,8. El DANE señala que la pobreza monetaria en 2016 fue 28,0% y en 2015 fue 27,8%; la pobreza extrema en 2016 fue 8,5% y en 2015 fue 7,9%.

En cuanto a la pobreza por ingresos, menos de la mitad de los pobladores rurales (40,3%) aún se encuentra en situación de pobreza monetaria y cerca de la mitad de la población pobre se encuentre en condiciones de pobreza monetaria extrema (18%)²². Esto quiere decir que los pobres de la zona rural están en peores condiciones que los pobres de la zona urbana, y están más lejos de superar su condición. Según los resultados del DANE, en el 2013 el ingreso promedio de los pobres en la zona urbana se ubicó 10,1% por debajo de la línea de pobreza, mientras que el ingreso promedio de los pobres de la zona rural se ubicó 17,3% por debajo²³. En el año 2015 el ingreso promedio en las zonas urbanas fue de 2,72 veces el ingreso promedio de las zonas rurales²⁴.

En el caso de las zonas rurales y semi rurales de los municipios de Colombia, estamos hablando entonces de una población importante –más de once millones de personas–, dispersa en una gran área del país –densidad promedio de nueve habitantes por kilómetro cuadrado–, con muchas necesidades insatisfechas y con altos índices de pobreza, con problemas críticos en las vías de comunicación por el mal estado en el que se encuentran, y con un inadecuado esquema de movilidad –en cobertura y frecuencias–. Uno de los

¹⁹ Ministerio de Transporte, Planes Viales Departamentales

²⁰ DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2015.

²¹ Misión Rural, 2015

²² Misión Rural, 2015

²³ Misión Rural, 2015

²⁴ DANE, Indicadores de Pobreza 2015

aspectos que más afecta a esta población y que tiene un impacto directo sobre la reducción de la pobreza es la necesidad de movilizar tanto a personas como productos.

Por ello este proyecto de ley, que estimula el servicio de transporte público rural, le brinda al campesino una forma económica y fácil de llevar sus productos del campo a la ciudad y poder comercializarlos.

Para el sector rural y para el turismo, es de gran importancia el Transporte público rural, ya que la población que vive y se moviliza por estas zonas del país, es una porción muy importante con alto grado de pobreza, y necesitan de este servicio por el mal estado de las vías terciaria y por el bajo costo con que se presta este servicio. Pero además el turismo es una alternativa económica para nuestras zonas rurales y semi rural, y el transporte público rural contribuye con su promoción.

Proyecto de Ley N° _____

“Por medio de la cual se reglamenta el Transporte Público Rural en Colombia”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto reglamentar la movilidad rural en todo el territorio nacional, para asegurar que las personas en las zonas rurales y semi rurales de Colombia tengan un transporte público adecuado a sus necesidades, para su movilización y la de sus mercancías o productos. De igual manera, se trata de preservar la identidad cultural en las zonas rurales donde se utilice como medio de transporte público los camperos (jeepaos), motocarros y los buses escalera (chivas).

Artículo 2. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- a) **Zona de operación.** Región geográfica rural o semi rural que requiere del servicio público de transporte terrestre o fluvial, para garantizar el desplazamiento de las personas y/o el intercambio comercial unidos entre sí por vías secundarias y terciarias carreteables o navegable.
- b) **Zona de condiciones especiales:** zona de operación en donde no existe otros medios de transporte para la población o el existente es ilegal o informal. Esta Ley entregaría herramientas que permite a los alcaldes definir zonas puntuales para poder formalizar el transporte y garantizar el derecho a la movilidad en determinadas zonas.
- c) **Equipo.** El servicio de Transporte Público Rural que se reglamenta por la presente ley, solo se hará en vehículos homologados para el transporte de personas y/o bienes o con los vehículos asociados con la identidad cultural de las regiones (buses escalera -chivas, camionetas doble cabina, camperos y motocarros). Para tales efectos se entiende por:
 1. **Bus abierto, chiva o bus escalera:** Vehículo automotor destinado al transporte simultáneo de personas y carga o mercancías, con carrocería de madera y silletería compuesta por bancas transversales.
 2. **Camioneta doble cabina:** Vehículo automotor de cuatro puertas y platón, destinado al transporte simultáneo de personas y de carga de conformidad con la homologación y demás disposiciones para esta clase de vehículos.

3. **Campero o jeep:** Vehículo automotor con tracción en todas sus ruedas, con capacidad hasta de nueve (9) pasajeros o tres cuartos (¾) de tonelada.
4. **Motocarro:** vehículo automotor de chasis mono estructural, de tres (3) o cuatro (4) ruedas con estabilidad propia, con componentes mecánicos de motocicleta, para el transporte de personas con capacidad hasta de tres (3) pasajeros y carga con capacidad útil hasta 770 kilogramos.
5. **Chalupa:** Es un tipo de embarcación pequeña de rescate, que puede ser propulsada a vela, a remo, o a motor. También se conocen como chalupas a las embarcaciones utilizadas principalmente en formaciones de agua dulce en México y Colombia.

Parágrafo 1. Quedan exceptuados para prestar el servicio en zonas rurales aquellos medios de transporte que no están mencionados en este artículo, ya que no están autorizados por la autoridad Departamental, Nacional o Municipal.

Artículo 3. Legalización y formalización del Servicio de Transporte Público Rural. El Ministerio de Transporte en coordinación con Gobernaciones, Alcaldías y Áreas Metropolitanas, definirán la Política Nacional de operación y manejo del Transporte Público Rural, y pondrán en marcha un plan nacional para apoyar a los municipios en la realización de estudios técnicos necesarios para la definición de las zonas de operación, en un plazo máximo de dieciocho (18) meses a partir de la expedición de la presente Ley.

Parágrafo 1. El Ministerio de Transporte definirá los criterios para que las autoridades definan las zonas de operación.

Parágrafo 2. Cuando las zonas de operación comprendan más de un municipio estas serán definidas con la participación de los municipios involucrados.

Artículo 4. Habilitación de empresas. Las empresas nuevas que pretenden la habilitación para prestar el servicio de transporte público rural en alguna zona de operación, deberán cumplir sólo con los requisitos exigidos en el artículo 13 de la Ley 173 de 2001.

Las empresas que pretendan ser habilitadas para prestar el servicio de transporte público rural o semirural deberán presentar estudios en donde muestren las necesidades del servicio (oferta y demanda) de acuerdo con los lineamientos que defina el Ministerio de Transporte. Así mismo, cuando la autoridad competente identifique la necesidad de prestación del servicio de Transporte público rural en ciertas zonas de su jurisdicción, podrá invitar en igualdad de condiciones y mediante un mecanismo de selección objetiva a los interesados para que presenten propuestas de acuerdo con los estudios técnicos, de mercado y viabilidad del mismo.

El Ministerio de Transporte deberá definir una guía que muestren los estándares técnicos para que los proponentes tengan claro los aspectos a ser considerados en el estudio de oferta y demanda.

El Ministerio, las Gobernaciones y las Alcandías tendrán un plazo máximo de treinta (30) días para evaluar la viabilidad del estudio, y establecerán un periodo en el que deberán hacer constantes revisiones a las empresas y sus vehículos.

De la radicación de la solicitud se enviará copia al Ministerio de Transporte, quien a partir de allí hará seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 5. Ampliación de rutas. Las autoridades competentes en un término inferior a doce (12) meses, deberán examinar la zona de operación de las empresas actualmente habilitadas para el transporte público rural o semirural, y por una única vez en un tiempo estipulado por el Ministerio de Transporte, les permita hacer ajustes y ampliaciones en sus zonas de operación de acuerdo con su capacidad.

Artículo 6. El Transporte Público Rural en concertación con el Sistema Integrado de Transporte Publico, podrán operar en conjunto cuando estos últimos concurren en su área de influencia. Se considerará la posibilidad de realizar un solo transbordo con un mismo tiquete o pago único.

Artículo 7. Planillas. Los vehículos de transporte público rural mencionados en el artículo 2° que tengan definidas zonas de operación en sus respectivos municipios, y debidamente autorizados por la autoridad competente, no necesitarán el uso de planillas de viajes.

Parágrafo 1. Para control de las empresas de transporte público rural, se seguirá utilizando los 'Conduce' que son emitidos por las mismas.

Parágrafo 2. En caso de que el servicio se preste por fuera de la zona de operación autorizada, el conductor del vehículo será sancionado de acuerdo con la reglamentación establecida por el Ministerio de Transporte.

Artículo 8. Adecuación en Terminales de transporte del servicio público rural. Las autoridades dispondrán de espacios adecuados en las terminales para el sistema de transporte público rural, con el fin de facilitar la integración con el Sistema Integrado de Transporte Público o el Sistema Estratégico de Transporte Publico que garantice los puntos de ascenso y descenso del usuario.

Parágrafo 1. El Ministerio, las Gobernaciones y las Alcandías definirán las tarifas, formas de recaudo y distribución de los recursos que deben pagar las empresas debidamente habilitadas a las terminales de transporte.

Artículo 9. Seguridad Social. Los conductores de vehículos que prestan servicio de transporte público rural, vinculados mediante un contrato de trabajo que laboran por períodos inferiores a treinta (30) días, podrán cotizar a los sistemas de salud, pensión y riesgos laborales, por el tiempo efectivamente laborado y no por un tiempo superior.

Parágrafo 1. Los conductores que trabajan en la modalidad de independientes y sus ingresos sean inferior a un (1) smmlv podrán acceder al programa BEPS.

Artículo 10. Periodo de transición. En los municipios, distritos o áreas metropolitanas, en los que al entrar en vigencia la presente Ley, se está prestando el servicio de transporte público terrestre en zonas rurales y semi-rurales por personas naturales o jurídicas de manera informal o ilegal, la autoridad competente podrá autorizar este servicio como servicio de transporte público dentro de una zona de operación específica, estableciendo planes para que en un término no mayor a doce (12) meses estas personas naturales o jurídicas cumplan las condiciones dispuestas en la presente Ley.

Artículo 11. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

TRANSPORTE MIXTO

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
SENADORA
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO