

CRITERIOS NORMATIVOS EN LA REGULACIÓN DEL SERVICIO CONEXO DE LAS TERMINALES DE TRANSPORTE TERRESTRE

Elaborado por William A. Valencia R, Asesor Despacho Ministro, asignado a la Oficina de Regulación Económica.

Introducción

Se pretende ahondar sobre la temática regulación económica de las terminales de transporte terrestre, expuesta en mi documento del año 2005, denominado “Diagnóstico jurídico - económico para el establecimiento de fórmulas y criterios para la fijación de tarifas en el servicio conexo de las terminales de transportes”, analizando y realizando los ajustes que se consideren necesarios, con base a los razonamientos expuestos en el concepto No. 1681 del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil de 26 de enero de 2006, Consejero Ponente, Enrique Arboleda Perdomo.

El tema se abordará, siguiendo el desarrollo del concepto, para que se pueda realizar un análisis en detalle por las demás dependencias del Ministerio de Transporte, en especial de la Oficina Asesora Jurídica a quién compete, establecer el alcance del pronunciamiento.

1 De los antecedentes normativos sobre terminales de transporte terrestre y las denominadas tasas de uso.

1.1 La ley 15 de 1959 de intervención estatal en la industria del transporte

Las facultades de intervención de la industria del transporte automotor, abarcaba todos los niveles (distrital, municipal, departamental y nacional), tanto “urbano como en servicio de carreteras” (art. 1 ley en comento) así como “para movilización de carga y pasajeros (ibídem), que reflejaba una clara noción centralista de la Constitución de 1886, vigente a la época de la expedición de la ley.

En materia tarifaria, la competencia se radica en la autoridad nacional del ramo, conjuntamente con el Presidente de la República, quiénes conforman el Gobierno Nacional, conforme a lo dispuesto en el literal d) de su artículo 1º - (Declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia del 1 de diciembre de 1960):

“Fijar para todas las ciudades del país las tarifas de transporte urbano, intermunicipal e interdepartamental, y establecer la forma de pago o prestación del servicio de transporte que por esta Ley le corresponde al empleador en beneficio del empleado”.

La facultad, para el Gobierno Nacional comprendía la fijación de la tarifa y la modalidad de pago o remuneración entre empresario y la persona vinculada directamente en la conducción del vehículo automotor.

1.2 Del Estatuto Nacional de Terminales de Transporte Terrestre (decreto 3157 de 1984)

1.2.1 De la tarifa

Se omite, dentro de la relación normativa consignada en el concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, una norma precedente a la expedición del estatuto de terminales de transporte terrestre, el decreto ley 149 de 1976, que se ocupó del traslado de la facultad para fijar tarifas de la prestación de los servicios de transporte, al determinarse la supresión de la Superintendencia Nacional de Producción y Precios, y la revisión de la organización administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio.

En los artículos 2, 3 y 5, de la norma citada, se determina el traslado de atribuciones al Ministerio de Obras Públicas, en materia tarifaria del servicio de transporte así:

“El establecimiento de la política de precios, su aplicación, así como la fijación, por medio de resolución, de los precios de los bienes y servicios sometidos a control, corresponde a las siguientes entidades:

(...) e) Al Ministerio de Obras Públicas, las tarifas del transporte terrestre.

Artículo 3. Para el cumplimiento del artículo anterior, las mencionadas entidades tendrán las siguientes funciones en cada uno de los sectores de su competencia:

- Establecer y aplicar la política de precios.
- Determinar los bienes y servicios cuyos precios deban someterse a control de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia.
- Fijar los precios de los bienes y servicios y servicios bajo control.

Artículo 5. Las entidades a que se refiere el Artículo 2°, podrán delegar total o parcialmente, la facultad de fijar precios para el mercado local y las tarifas de admisión para los espectáculos públicos, en comités municipales de precios, los que estarán integrados por el Alcalde y las personas que señale quién hace la delegación.”
(subrayas son agregadas)

Se destaca en los artículos citados, la diferencia entre dos conceptos: la política de precios y la fijación de los mismos, aspecto que trataremos en detalle mas adelante.

Se observa que la calificación aplicada para la remuneración del servicio de transporte es el de tarifa, al igual que la definida para la valoración del uso de las terminales, en el Estatuto Nacional de las Terminales de Transporte Terrestre, en su artículo séptimo literal (g), asigna como función de la Junta Nacional de Terminales la de “*Recomendar al Señor Ministro de Obras Públicas y Transporte un sistema para la fijación de tarifas que deben pagar las empresas y los usuarios, por los servicios que prestan los Terminales, así como las tarifas que fijará anualmente*”, con una peculiaridad, que es importante destacarla, y es que el precio por los servicios que se prestan en la Terminal, les corresponde asumirlos, tanto a las

empresas, como a los usuarios, y que si bien son incorporados como parte de la tarifa del servicio de transporte, tienen una diferente connotación y alcance:

- 1) **Como costo de la operación** del empresario en la prestación del servicio de transporte y por tanto forman parte de la canasta respectiva y
- 2) **Como aporte directo y retributivo del usuario** por el uso y disponibilidad del servicio conexo que se le presta, el cual forma parte de la tarifa del pasaje, pero esa cuota parte no puede tomarse como costo de operación, ya que se aplica en forma similar a la que en el modo aéreo existe entre el pasaje aéreo y la denominada “tasa aeroportuaria”.

Esta diferenciación se reafirma en el artículo 21 del decreto en comento, al determinar que las fuentes de ingreso de la cuenta “Fondo Nacional de Terminales” son las siguientes:

“Los ingresos provenientes del recaudo **que hicieron las empresas transportadoras, el valor que paguen los pasajeros** en la tarifa respectiva, por concepto del rubro ‘Terminales’, en aquellas rutas que determine la Junta Nacional de Terminales.” (destacados agregados)

Como se anota en el concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado ‘mediante el acuerdo 005 de 1985, la Junta Nacional de Terminales determinó tanto el alcance, como uno de los criterios de la obligación de las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros: “Pagar las tasas de uso de las terminales, de acuerdo con el destino real final del vehículo” (destacados no son del texto original).

Por otra parte, **esta posición de pago diferenciado de las empresas de transporte y los usuarios**, se mantiene en la reglamentación administrativa, expedida por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, en especial en la resolución 10440 del 27 de octubre de 1988. “Por el cual se fijan las tarifas de los terminales de transporte terrestre de pasajeros y se derogan unas resoluciones.”, soportada en el Decreto Ley 149 de 1976 y que a su vez deroga las resoluciones 5250 del 27 de Junio de 1984, 6488 del 9 de agosto de 1984, 9352 del 4 de octubre de 1988, el artículo 2 de las resoluciones 0055 y 0056 del 9 de enero de 1987, que en sus artículos 1º y 5º determinan:

“Fijar las tarifas que los terminales de transporte de pasajeros, deben cobrar a las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros por cada bus, buseta, microbús o similar que inicien en ellos el recorrido de rutas legalmente autorizadas”. “Las tarifas establecidas en los artículos anteriores son las únicas que pueden ser cobradas por el uso de los muelles por parte de los vehículos y de las salas de espera por parte de los pasajeros.” (en adelante se entenderá que los destacados son agregados, salvo comentario en contrario)

Esta separatividad de la tasa de uso para el operador y el usuario se reafirma en la misma resolución 10440 del 27 de octubre de 1988 en las siguientes disposiciones:

“Artículo Primero: Fijar las tarifas que los terminales de transporte de pasajeros, deben cobrar a las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros por cada bus, buseta, microbús o similar que inicien en ellos el recorrido de rutas legalmente autorizadas, con sujeción a las siguientes reglas (...)”

Artículo Tercero: Fijar la tarifa que los terminales de transporte terrestre de pasajeros con permiso de funcionamiento otorgado por la Junta Nacional de terminales, deben cobrar a las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros en taxi por cada vehículo que inicie o continúe en ellos el recorrido de rutas con una suma equivalente al diez por ciento (10%) del valor de un pasaje.

Artículo Sexto: Fijar las tarifas que las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros deben cobrar a sus usuarios por el uso de las terminales de transporte, en un tres por ciento (3%) sobre la tarifas de transporte para el servicio público de transporte intermunicipal de pasajeros en las rutas donde haya terminales de transporte con permiso de funcionamiento otorgado por la Junta Nacional de terminales.

Con mayor firmeza se expresa la resolución N° 2486 del 5 de agosto de 1998 “Por la cual se fijan las tarifas por derechos de uso de las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros y se derogan unas resoluciones” en su aparte considerativo y en sus artículos 1º y 4 declara:

“Que los usuarios de las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros, sean personas o vehículos, deben pagar a las terminales los servicios utilizados”

Artículo Primero: Fijar las tarifas que las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros deben cobrar a las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros, por cada bus, buseta, microbús o similar que inicien en ellos el recorrido de rutas legalmente autorizados por el Ministerio de transporte, así:

Artículo Cuarto: Fijar las tarifas que las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros deben cobrar a sus usuarios por el uso de las terminales de transporte terrestre automotor, en sus tres por ciento (3%) sobre la tarifa establecida o registrada en el Ministerio de Transporte, correspondiente a origen-destino.

En los desarrollos normativos posteriores es reiterada la **posición de pago diferenciado de las empresas de transporte y los usuarios, por el uso de las terminales de transporte terrestre,** que plasmamos en el siguiente cuadro:

Norma	Tasa de uso	
	operador-empresario	usuario
RESOLUCIÓN 195 DEL 5 DE FEBRERO DE 1999	Artículo Tercero: Para el caso de las tarifas de servicio público de lujo en vehículo clase bus, las cuales están liberadas, los porcentajes que tratan en los artículos anteriores se aplicarán sobre el valor que aparece establecido en los anexos de la resolución 022 de	Artículo Segundo: El porcentaje del tres por ciento (3%) de que trata el artículo cuarto de la resolución 2486 de agosto 5 de 1998, se aplicará igualmente sobre el valor que aparece establecido en los anexos de la resolución 022 de enero 7 de 1999.

	enero 7 de 1999, para clase de vehículo bus directo, incrementando en un quince por ciento (15%).	
RESOLUCIÓN No 1187 DEL 16 DE JUNIO DE 1999		<p>Artículo Cuarto: La tarifa a cobrar al empresario será el resultante al aplicar la tarifa establecida por la empresa, <u>más el porcentaje de cero punto cinco por ciento (0.5%) um destino a la reposición, más la tasa de terminales de acuerdo con la resolución No 2486 de agosto 5 de 1998,</u> más el seguro de pasajeros de que trata la resolución No 033 de enero 10 de 1995, y será reajustada por exceso o por defectos a múltiplos de cincuenta (50) para tarifas inferiores iguales s dos mil pesos (\$2.000) y a múltiplos de cien (100) para tarifas superior a dos mil pesos (\$2000).</p> <p>PARÁGRAFO: <u>La tarifa base para el cobro de seguro a pasajeros y derechos de uso de los terminales</u> de transporte terrestre automotor, será la máxima establecida en los anexos de la presente resolución, para el caso de ãs de ãs tarifas del servicio de lujo um vehículo clase bus directo, incrementado um um quince por ciento (15%).</p>
IV. RESOLUCIÓN No 222 DEL 15 DE FEBRERO DE 2000		<p>Artículo Cuarto: La tarifa a cobrar al usuario será la resultante al aplicar la tarifa establecida por la empresa, más porcentaje de cero punto cinco por ciento (0.5%) con destino a la reposición, <u>más la tasa de los terminales de acuerdo con la resolución No 2486 de agosto 5 de 1998,</u> más el seguro de pasajeros de que trata la resolución No 0033 de enero 10 de 1995 y será reajustada por exceso o por defectos a múltiplos de cincuenta (50) para tarifas inferiores o iguales a dos mil pesos (\$2000) y a múltiplos de cien (100) para tarifas superiores a dos mil pesos (\$2000).</p> <p>Parágrafo: La tarifa base para el cobro de seguro de pasajeros y derechos de uso de los terminales de transporte terrestre automotor, será la máxima establecida en los anexos de la presente resolución. (...).</p>

Se trata entonces, **de dos valores de uso**, generalizado en: uno el uso de los muelles, por parte de las empresas prestadoras del servicio y otro, el uso de las salas de espera, por parte de los usuarios del servicio, que si bien su pago recae en su totalidad en el pasajero, la diferenciación tiene su razón de ser en los beneficios para su receptor y que la determinación de su monto, depende de variables y factores diferentes:

1. **El uso de los muelles**, como carga del empresario, que debe pagar éste, es un valor trasladado al usuario como parte de la tarifa de transporte, tiene una valoración referida a un espacio que comprende las plataformas de ascenso y descenso y facilidades que se le presten, como taquillas, salas para los conductores, etc, y

2. **El uso de las salas de espera**, que corresponde a los usuarios, puede incorporarse en el valor de la tarifa o puede separarse de éste como ocurre con la tasa aeroportuaria, donde el pasajero asume el costo independientemente del valor del ticket y está sujeta a la determinación de su monto por factores distintos al precio del ticket como el uso de salas de espera, (embarque y desembarque), los servicios o facilidades que disponga la terminal (información, baños, carros para transporte del equipaje, comerciales, etc).

Este **pago diferenciado de la tasa de uso, por parte de las empresas de transporte y los usuarios**, que se establece en la normatividad expuesta, no es ajena a la regulación tarifaria del servicio público de transporte, ya en el servicio aéreo, encontramos en la Resolución N° 05496 de 13 de diciembre de 2005 de la Aeronáutica Civil (por medio de la cual se fijan las tarifas de los derechos y las tasas cedidas al Concesionario del Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá y se dictan otras disposiciones), esa diferenciación, así:

“Artículo 4°. La tasa aeroportuaria es la tarifa que podrá cobrar el Concesionario a los pasajeros por el uso de las terminales de pasajeros.

Artículo 17°. El derecho de uso de puentes de abordaje es el cargo que el Concesionario podrá cobrar a las aerolíneas por el uso de los puentes de abordaje.

Artículo 24. El derecho de parqueo de aeronaves es el cargo que deben pagar las aerolíneas por cada hora o fracción de hora de permanencia de una aeronave en cualquier punto de la plataforma de las terminales de pasajeros o de carga del Aeropuerto El Dorado, una vez vencido el período de dos horas contado a partir del momento en que la aeronave ingresa en la plataforma.”

Esta distinción entre las cargas económicas del servicio vía empresa o usuario, por mas que ambas son asumidas por éste último, tiene una significación relevante, ya que evita distorsiones en la estructuración de la tarifa, al separarse los costos propios de operación, del valor por el uso de unas instalaciones, por parte del usuario (uso de las salas de espera y demás facilitamientos), de los de muellaje, lo que conllevaría a mezclar factores cuya variación pende de variables diferentes.

La tarifa del transporte intermunicipal y los criterios para su definición, dentro de su canasta de estimación de costos incorpora dos variables: tasa de uso de las terminales y seguros, como una cuota parte constante, por el porcentaje que se les asigna, pero dependientes y condicionadas al valor base de la tarifa (costos de operación: gasolina, mantenimiento, depreciación, etc.), al respecto se considera que se debe tener especial cuidado, en que estos factores se traten independientemente de la variación del precio del servicio de transporte, y se apliquen exclusivamente los elementos que incidan en su determinación, como se realiza en el subsistema aéreo.

1.2.2 De la calificación jurídica del pago del servicio.

Para establecer cuál es la denominación jurídica del estipendio, mediante el cual se reconoce el servicio que se presta en las terminales de transporte, debemos analizar si se tipifica en alguno de los tributos, definidos en nuestra Carta Política.

Si el estipendio se trata de un impuesto, debe reunir las siguientes características:

“(...) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado (...)”. Aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad” (Corte Constitucional S-040 de 1993, MP Ciro Angarita Barón)

Encontramos que el ‘gravamen’ establecido por el uso de las terminales de transporte no es de tipo general, es decir, no hay cobro genérico ni indeterminado para cualquier persona, sino que es específico para las empresas, sus vehículos automotores y pasajeros que hacen uso directo de los servicios que se prestan en una terminal de transportes, excluyendo a las demás personas, ya que los sujetos al gravamen son determinados y la retribución que les corresponde está relacionada con las facilidades que le brinda la terminal de transporte respectiva, por tanto, no se trata de un impuesto, por faltar no ser la ‘tasa de uso’ un gravamen de tipo general, conforme a lo dispuesto en el artículo 338 inciso 1° de la CP.

Por la calificación de “tasa de uso”, que se adopta en el decreto 2762 de 2001, pareciera que se encuadra, dentro de la tipificación de gravámenes establecida en el inciso 2 del art. 338 de la CP, que comprende las “tasas y contribuciones”, respecto de las cuáles sus tarifas, por delegación del Congreso Nacional, pueden ser fijadas por las autoridades administrativas, condicionado a que éste, haya definido legalmente el método y sistema.

El concepto genérico de contribución, (tasas y contribuciones propiamente dichas) se caracteriza en que:

“(...) es una especie de tributo, y por tanto, una erogación de carácter obligatorio por cuanto emana del poder de imposición del Estado, a cargo de un grupo o sector determinado de personas, **que tiene una destinación específica** a la obra pública, función pública o servicio que le sirve de causa **y cuyos beneficiarios son los mismos contribuyentes**” (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 31 de enero de 1997, Exp 7300, CP Delio Gómez Leyva. Sin subrayas texto original)

En el caso de la ‘tasa de uso’ de la terminal de transporte, se encuentra que son los sujetos gravables (pasajeros y operadores) son los que se benefician del servicio que ellas prestan, y a su vez a quiénes corresponde pagar, cumpliéndose uno de los pre-requisitos que caracteriza la contribución. Sin embargo, en cuanto a la destinación de los recursos, se encuentra que no es exclusivamente para la terminal de transporte, sino que se aplica adicionalmente para planes de seguridad, manejados por un ente diferente y que no tiene una relación directa con el servicio que se presta.

Por otra parte, se tiene que la tasa se caracteriza en que es retributiva de los costos en que se incurre por la prestación de un servicio público: *“es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación”* (C-545/94, MP Fabio Morón Díaz)

Las peculiaridades de la tasa es la de ser retributiva y equivalente, lo que conlleva, que el monto que se cobre por ésta no puede ser superior a los costos en que se incurre para la debida prestación del servicio público respectivo, choca con la denominada **“tasa de uso”** ya que el valor que se cobra el uso de unas instalaciones del terminal de transporte, si bien está correlacionado con el servicio prestado, se encuentra que **NO ES EQUIVALENTE A LOS COSTOS INCURRIDOS** ya que además de retribuir los costos, *“deberán permitir una explotación rentable”* (art. 9, dec. 2762/01),

Además, las contribuciones *“no generan una contraprestación directa y equivalente por parte del Estado. Este no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado”* (Corte Constitucional S-040 de 1993, MP Ciro Angarita Barón), a diferencia del estipendio que se cobra por las terminales de transporte que si conlleva el otorgamiento de un servicio.

Por las razones anteriores, el gravamen de las terminales no se trata de ningún tributo (impuesto, tasa, contribución), y nos coloca en la noción de **PRECIO PÚBLICO**

Con argumentos valiosos, que incorporan una visión nueva sobre el valor de los servicios públicos, la Sala de Consulta del Consejo de Estado, reafirma nuestra consideración de que el pago a las terminales de transporte **no se puede considerar como tributo alguno:**

“De esta definición del tipo de órgano que desempeña esta actividad, se desprende la calificación de la misma como industrial y comercial o de gestión económica bajo las reglas del derecho privado, por lo que la relación jurídica con los usuarios es del tipo de los contratos y no de las relaciones estatutarias ordenadas íntegramente por las leyes y los reglamentos. En este orden de ideas, las tarifas a que hace referencia la ley 336 de 1996 en comento, como la ley 105 de 1993, se refieren a los precios que pueden cobrar a los transportadores que utilizan el terminal como contraprestación de sus servicios, mas no por una tasa en el sentido tributario del término. Insiste la Sala en que el criterio que acoge para deslindar si este valor es una tasa o el precio de un contrato, es el de la naturaleza del órgano que presta el servicio, el cual determina, en principio y a falta de norma legal en contrario, la naturaleza de la actividad que desarrolla. Se reitera igualmente, que el hecho de que **sea el precio de un contrato**, no significa que el dinero que ingresa a las Terminales sean dineros privados, pues se está en presencia de entidades administrativas que explotan bienes de uso público bajo un régimen de empresas industriales y comerciales o de sociedades de economía mixta.” (pág. 11, destacados agregados)

Esa calificación de precio por el servicio público prestado, se corrobora en otros pronunciamientos:

“En ese orden, en la tasa la fuente de la obligación es la ley mientras que en el caso **del precio público la fuente es el contrato que surge del consentimiento del obligado**. Como lo señala el Profesor Valdés Costa, los precios públicos no son tasas sino remuneraciones que se pagan con carácter de contraprestación conmutativa por servicios demandados siempre voluntariamente, porque proporcionan una ventaja económica. (...) Técnicamente es inadmisibles que a esa obligación libremente consentida se le denomine tasa. ” (concepto 4130 del Procurador General dentro de la acción de inconstitucionalidad contra los artículos 7o. de la Ley 72 de 1989. Exped. N° D-6276”

“Atendiendo tales previsiones el artículo 128 de la Ley 142 de 1994 dispuso que la empresa presta los servicios públicos al usuario a cambio de un precio, el cual se determina de acuerdo con las previsiones contenidas en la Ley. **Ese precio no tiene una finalidad tributaria sino técnica y operativa**. De tal forma que las tarifas deben atender a los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera y deben reflejar, por tanto, los costos y gastos propios de la operación⁷”. (Sentencia C-041/03, M. P. Jaime Córdoba Triviño, 28 de enero de 2003.)

En forma concluyente, se determina por la Sala de Consulta, que la remuneración por el servicio es un **precio** y no una tasa: “*En este orden de ideas, las tarifas a que hace referencia la ley 336 de 1996 en comento, como la ley 105 de 1993, se refieren a los precios que pueden cobrar a los transportadores que utilizan el terminal como contraprestación de sus servicios, mas no por una tasa en el sentido tributario del término. Insiste la Sala en que el criterio que acoge para deslindar si este valor es una tasa o el precio de un contrato, es el de la naturaleza del órgano que presta el servicio, el cual determina, en principio y a falta de norma legal en contrario, la naturaleza de la actividad que desarrolla.*” (pág. 11 del concepto sin subrayas)

1.3 De la ley 105 de 1993 y la ley 336 de 1996, y la transferencia de facultades del Ministerio de Transporte a las autoridades distritales y municipales.

La reglamentación administrativa dictada hasta el año 2001, sobre el pago por el uso de las terminales de transporte terrestre, al igual que la posterior, se basa esencialmente en las leyes 105/93 y 335 de 1996, que regulan el servicio público de transporte en general y en cuanto a las terminales de transporte se asigna al Ministerio de Transporte asignan las siguientes atribuciones y se califica la actividad:

- “**La política sobre terminales de transporte terrestre** en cuanto a su regulación tarifas y control operativo, será ejercida por el Ministerio de Transporte”. (Artículo 17, parágrafo 2º, ley 105 de 1993)
- “Se consideran como servicios conexos al de transporte público los que se prestan en las Terminales, Puertos Secos, aeropuertos, Puertos o Nodos y Estaciones, según el modo de transporte correspondiente.
- Los diseños para la construcción y operación de las instalaciones donde funcionen los servicios a que se refiere el inciso anterior, contemplarán el establecimiento de

sistemas o mecanismos apropiados para el desplazamiento de los discapacitados físicos.” (Artículo 27, Ley 336 de 1996)

- “El control y vigilancia que ejerce el Ministerio de Transporte sobre los servicios a que se refiere el Artículo anterior, se entiende únicamente respecto de la operación, en general, de la actividad transportadora.” (Artículo 28, Ley 336 de 1996)
- “Artículo 29. En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los Modos de transporte.” (Artículo 29, Ley 336 de 1996)

Se observa que en forma idéntica en el Decreto 101 de 2001 en el artículo 3 numeral 9 ¹, se atribuye al Ministerio de Transporte, en materia tarifaria del sistema el establecer **la política de precios**, que se complementa con la función asignada a la Comisión de Regulación del Transporte, en el artículo 30 ibídem, de: “Establecer fórmulas y criterios para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas para el servicio de transporte y la operación del transporte en las terminales de transporte”.

Se reafirma, que la regla general de la potestad otorgada al Ministerio de Transporte en materia de precios, es únicamente la de fijar la política, y excepcionalmente se faculta **en forma expresa para la para su fijación**, como en los casos de los peajes (“Establecer los sitios y las tarifas de peajes que deban cobrarse por el uso de las vías a cargo de la Nación, artículo 6 num. 9 ibídem).

Igualmente, en la re-estructuración del Ministerio de Transporte contenida en el Decreto 2053 de 23 de Julio de 2003 las funciones asignadas al Ministerio, al Despacho del Ministro y otras dependencias, en materia de precios se circunscriben a la fijación de la política: Artículo 2º. *Funciones del Ministerio*. El Ministerio de Transporte cumplirá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: “Establecer la política del Gobierno Nacional para la directa, controlada y libre fijación de tarifas de transporte nacional e internacional en relación con los modos de su competencia, sin perjuicio de lo previsto en acuerdos y tratados de carácter internacional. (artículo 2.3); “Fijar la política del Gobierno Nacional para la directa, controlada o libre fijación de tarifas de transporte nacional e internacional en los modos de su competencia, sin perjuicio de lo previsto en convenios o acuerdos de carácter internacional.” (5.8) :

Se determina, entonces que la competencia que tiene el Ministerio de Transporte sufrió una modificación sustancial, ya no es la de **fijar los precios** como se como se determinaba en los decretos ley 149 de 1976 y 3157 de 1984 (Estatuto Nacional de Terminales), sino la de **establecer la política para la fijación de precios**, variación funcional que implica un

¹ Fijar la política del Gobierno Nacional para la directa, controlada o libre fijación de tarifas de transporte nacional e internacional en todos los modos, sin perjuicio de lo previsto en convenios o acuerdos de carácter internacional.

traslado a otra autoridad, que se destaca en el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, así:

“1) Como se expresó, los terminales se insertaron en la órbita de competencias distritales y municipales, de suerte que desde el punto de vista de la organización administrativa, no dependen de la Nación, ni del Ministerio de Transporte, sino de los distritos o municipios.

2) Que en consecuencia, en aquellos terminales en los que la Nación tuviera participación, ésta debió ser transferida a los distritos y municipios con el fin de realizar el mandato legal de tipo descentralizador.

3) Que el Ministerio conserva las potestades de control y vigilancia.

Que específicamente en materia de tarifas, el Ministerio puede fijar las políticas a las que están sometidos los terminales de transporte, que obviamente deberán ser plasmadas en reglamentos.” (página 8 del concepto)

De lo anterior se infiere, que la facultad de establecimiento de los precios por el uso de las terminales, no recae ya sobre el Ministerio de Transporte sino que dicha función se descentralizó y se trasladó a los distritos y municipios, por lo dispuesto en el artículo 17 de la ley 105 de 1993.

Se reafirma lo anterior, en la competencia establecida en el acápite de tarifas de la ley 336 de 1996, donde determina que la facultad ministerial se circunscribe a formular la política y criterios para la determinación de las tarifas y no su fijación:

“ARTÍCULO 29. En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los Modos de transporte.”

“ARTÍCULO 30. De conformidad con lo dispuesto en el Artículo anterior, **las autoridades competentes**, según el caso, **elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas**, sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Prácticas Internacionales sobre el régimen tarifario para un Modo de transporte en particular. “

La fijación de los precios, es expresión de la intervención económica estatal:

“La actividad sobre los precios o tarifas de un servicio público se enmarca dentro de la institución intervención económica, restrictiva de la libertad económica – empresa – iniciativa privada y delimitada en el artículo 150-21, concordante con el artículo 334 del mismo estatuto, que posibilita el empleo de diferentes mecanismos:

“(…) la intervención del Estado en la economía puede ser de diferente tipo, sin que siempre pueda efectuarse una diferenciación clara entre las formas de

intervención correspondientes. Así, por ejemplo, en la doctrina se habla de intervención estatal global, cuando versa sobre la economía como un todo, sectorial, cuando recae en una determinada área de actividad, o particular, si apunta a una cierta situación como por ejemplo a la de una empresa; de intervención estatal directa, cuando recae sobre la existencia o la actividad de los agentes económicos, o indirecta, cuando está orientada no a la actividad económica propiamente dicha sino al resultado de la misma; intervención unilateral, cuando el Estado autoriza, prohíbe o reglamenta una actividad económica, o intervención convencional, cuando el Estado pacta con los agentes económicos las políticas o programas que propenden por el interés general; intervención por vía directiva, cuando el Estado adopta medidas que orientan a los agentes económicos privados, o intervención por vía de gestión, cuando el Estado se hace cargo el mismo de actividades económicas por medio de personas jurídicas generalmente públicas.

(...) Adicionalmente, según su contenido, los actos de intervención estatal pueden someter a los actores económicos a un régimen de declaración —un nivel bajo de intervención que sólo exige que los actores económicos presenten a las autoridades determinada información—, un régimen de reglamentación, mediante el cual se fijan condiciones para la realización de una actividad, un régimen de autorización previa, que impide el inicio de la actividad económica privada sin que medie un acto de la autoridad pública que lo permita, un régimen de interdicción, que prohíbe ciertas actividades económicas juzgadas indeseables, o un régimen de monopolio, mediante el cual el Estado excluye del mercado determinadas actividades económicas, y se reserva para sí su desarrollo sea de manera directa o indirecta según lo que establezca la ley”. (Sentencia Corte Constitucional C-042/06, MP CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ)

La distribución de funciones del orden nacional al territorial, conlleva la atribución de autonomía del ente regional, que tiene que seguir los parámetros de la política que señale el Gobierno Nacional:.

La descentralización es un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas. La delegación y la desconcentración, por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control **y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones**. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa. Sentencia C-496/98 MP EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, septiembre 15 de 1998)

De manera general, las funciones de Jefe de Estado son aquéllas que denotan de manera clara la voluntad de la Nación de conformar una unidad política propia, tales como las referidas a las relaciones internacionales. A su vez, las funciones que desempeña en su calidad de **Jefe de Gobierno serían aquellas relacionadas con la fijación de políticas, de derroteros para la conducción del país**, mientras que las cumplidas como Suprema Autoridad Administrativa son las dirigidas a mantener el funcionamiento normal de la administración pública.(ibídem)

Entonces se debe entender como política económica: “(...) los lineamientos promulgados por el estado y el gobierno para alcanzar objetivos normativos deseables (principios de eficiencia, equidad, promoción de sectores ..) En Colombia se han enunciado **estas políticas en varias administraciones**: políticas de fomento a la participación privada, fomento a las exportaciones, desarrollo de la capacidad organizativa, fomento a la microempresa, aumento del empleo, control de la inflación, etc. Generalmente este tipo de principios generales se ha plasmado en los planes de desarrollo de las administraciones presidenciales y son objetivos que pueden involucrar a mas de un ministerio para su realización (Informe 2, Análisis de la situación de partida y Aspectos institucionales de la regulación en Colombia. Asesoría para el desarrollo estratégico de la CRTR y definición del marco regulatorio del sector. NERA Economic Consulting, Julio 2002, pág.5 y 7 respectivamente).

En igual sentido se expresa la Corte Constitucional:

“Sobre este último punto es importante advertir que el resultado económico de las empresas no es indiferente para el Estado. En algunos casos se desearía favorecer la industrialización de una determinada región; en otros, los objetivos de la política económica, pueden orientarse a desestimar ciertas iniciativas y empresas, ya sea por una excesiva oferta en el mercado o por sus efectos perjudiciales en términos de absorción de determinadas materias primas o recursos financieros. **En estos casos, aparte de los medios de intervención directa, el Estado puede legítimamente establecer políticas de estímulo** de las que se beneficiarían los operadores económicos que sigan sus pautas. El conjunto de estas políticas - créditos de fomento, exenciones tributarias, garantías, autorizaciones especiales, facilidades crediticias y cambiarias, contratos-programa, premios, inversiones en el capital social etc. -, sin duda, amplía la esfera de la empresa y le imprime materialmente a su actividad, en la medida en que ella efectivamente secunde los objetivos de la intervención estatal, una función social específica. Cabe concluir que en ciertos casos la función social de la empresa, se logra como una contrapartida a los incentivos económicos que el legislador decide otorgar con vistas a alcanzar determinados objetivos económicos de interés general”. (Sentencia Corte Constitucional C-042/06, MP CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, Subrayas son agregadas)

Por otra parte, la normatividad económica “(...) se refiere a la reglamentación sobre precios, condiciones de acceso, estructura y calidad del servicio. Son reglamentaciones que tienen como objetivo directo y manifiesto modificar las condiciones económicas de la operación de los agentes (Informe 2, Aspectos institucionales de la regulación en Colombia . Asesoría para

el desarrollo estratégico de la CRTR y definición del marco regulatorio del sector. NERA Economic Consulting, Julio 2002).

En cuanto a la determinación del precio de un servicio, encontramos que:

“La habilitación constitucional al legislador para otorgar a la autoridad administrativa la facultad de fijar una tarifa, no puede ser entendida como la autorización de entregarle a la administración una función discrecional. La única facultad que la ley puede delegar en la autoridad administrativa es la de ajustar el monto del tributo a los costos de un servicio o a los precios de un beneficio, según los criterios que el legislador defina. Incluso cuando el legislador ha fijado el monto máximo de la tarifa, la autoridad encargada de determinar su valor y, por lo tanto, de vincular a los particulares al pago de una suma determinada, debe encontrar en la Ley, la Ordenanza o el Acuerdo respectivo, **las directrices concretas - método y sistema - para fijar la tarifa de la tasa** en un quantum relativo al costo del servicio que se presta o al precio del beneficio que se otorga.(Sentencia No. C-577/95, MP Eduardo Cifuentes Muñoz)

En materia de precios o tarifas, por una parte se encuentra el procedimiento para determinación de un valor, a través de un sistema y método que puede inferirse de los lineamientos normativos respectivos y por la otra, los principios y criterios que deberán tenerse en cuenta para la definición del precio o tarifa, que en el caso de el precio por el uso de las terminales de transporte terrestre, le corresponde establecer al Gobierno Nacional, por mandato del artículo 29 de la ley 336 de 1996, que **deberán ser seguidos por la autoridad distrital o municipal** donde se encuentre localizada la terminal de transporte terrestre, y así no lo enseña la jurisprudencia:

“El legislador ejerció la facultad constitucional de fijar el régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios y **desarrolló la facultad del Presidente de la República para señalar las políticas generales de administración** y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, por medio de las Comisiones de Regulación de los Servicios Públicos, en caso que decida delegarlas, en los términos mismos consignados en la ley en referencia. (...).(sentencia C 444 de 26 de agosto de 1998, MP HERNANDO HERRERA VERGARA

Es evidente que, aunque el legislador puede regular el régimen jurídico de los servicios públicos de manera integral, en forma directa y que, además, corresponde al Presidente "con sujeción a la ley" **la fijación de las políticas generales sobre administración** y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, en nada se opone a los mandatos constitucionales que algunas funciones del carácter indicado, que correspondan según la ley, al Jefe del Estado, y desde luego no tengan el carácter de reglamentarios, puedan ser ejercidos a través de organismos dependientes del Gobierno, supeditados a las leyes marco y a las normas de los correspondientes decretos reglamentarios. (Ibídem)

Es evidente que, aunque el legislador puede regular el régimen jurídico de los servicios públicos de manera integral, en forma directa y que, además, corresponde al Presidente "con sujeción a la ley" la **fijación de las políticas generales sobre administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios**, en nada se opone a los mandatos constitucionales que algunas funciones del carácter indicado, que correspondan según la ley, al Jefe del Estado, y desde luego no tengan el carácter de reglamentarios, puedan ser ejercidos a través de organismos dependientes del Gobierno, supeditados a las leyes marco y a las normas de los correspondientes decretos reglamentarios. (sentencia C 444 de 26 de agosto de 1998, MP Hernando Herrera Vergara. (ibídem))

En contraposición a la separatividad entre política y fijación de precios se manifiesta la Sala de Consulta del Consejo de Estado es afirmativa "(...) En primer lugar, resalta la Sala que la facultad de fijar las tarifas "en cada modo" del transporte, corresponde a una potestad claramente intervencionista del Estado en la economía y en las relaciones entre los particulares, pues puede someter los contratos de transporte que celebren, bien a una fijación directa, a una situación controlada o a una libertad de precios y de estipulación, potestades que van mas allá del simple control y vigilancia y se encuadran más en medidas de tipo intervencionista. Es claro también que para que haya intervención se requiere que existan unas relaciones jurídicas de carácter contractual, por lo que la potestad para fijar las tarifas debe entenderse como la de determinar el valor de los contratos que se celebren entre los prestadores de los servicios y los usuarios, que como se dijo puede estar sometido a tres regímenes tarifarios. (pág. 9 del concepto 1.681)

Nos apartamos de la anterior postura, ya que en nuestro sentir el fijar la política en cuanto al régimen tarifario así como los criterios sobre los cuales deben guiarse, no es lo mismo que establecer las tarifas, ni tal facultad está implícita, ya que si bien puede normativamente determinar el tipo de intervención económica, que se aplicará, por parte de las autoridades distritales y municipales, en la definición del precio por el uso de las terminales de transporte terrestre, ello no conlleva determinar el precio mismo.

Es decir, en ejercicio de las facultades de intervención económica, el Gobierno Nacional puede determinar que la política de precios por el uso de las terminales de transporte terrestre a seguir, es alguna de las siguientes:

1. Directa fijación de la tarifa por parte de las autoridades distritales o municipales, que deberá seguir los parámetros, indicadores del mercado o comportamiento del mismo, según lo señale el Gobierno Nacional.
2. Controlada fijación de la tarifa mediante la exigencia de unos requisitos generales que determine el Gobierno y los especiales o particulares que determinen las autoridades distritales o municipales, en ejercicio de la facultad residual de reglamentación. El control puede ser previo o posterior y por lo general las fija el mismo prestador, pero debe comunicarlás a la entidad que determine el Gobierno Nacional, la cual deberá hacer los análisis y observaciones que considere necesarios, además de los ajustes que determine y,

3. Libre fijación de las tarifas por parte del prestador del servicio, siempre y cuando el mercado refleje unas condiciones especiales definidas por el Gobierno Nacional, sin que obste el establecimiento de unos parámetros para su aplicación.

Por ello, la facultad de la autoridad nacional comprende la fijación de los parámetros o criterios que regularán el tipo de intervención económica que se adopte por el Gobierno – Ministerio de Transporte y que deberá seguirse y aplicarse, por parte de las autoridades distritales o municipales, para la definición del monto de la tarifa por el uso de las terminales de transporte terrestre.

En la regulación administrativa del servicio público de transporte, se han realizado desarrollos, que comprueban esa separación y complementariedad de funciones nacionales (de fijar política y establecer criterios para la definición tarifaria) y la determinación del monto de la tarifa, con base en esos lineamientos por parte de las autoridades municipal y/o distrital, que pasamos a exponer:

Mediante Decreto Nacional 2660 del 29 de diciembre de 1998, el Gobierno Nacional señaló los criterios a tener en cuenta para la fijación de tarifas de servicio de transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto.

Los criterios establecidos en la citada norma se encuentran los siguientes (Decreto 2660 del 29 de 1998):

1. Los incrementos de las tarifas deben: Corresponder a estudios técnicos. Que tendrán en cuenta: a) clase de vehículo y b) nivel de servicio.
2. El estudio técnico tendrá en cuenta la estructura de costos de transporte que incluya:
 - a. Los costos variables,
 - b. Los costos fijos y
 - c. Los costos de capital.
3. El Ministerio de Transporte establecerá la metodología para la elaboración de los estudios de costos. (Decreto 2660 del 29 de 1998, artículo 3º)
4. Mediante resolución N° 4350 de 31 de diciembre de 1998, el Ministerio de Transporte “establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirvan de base para la fijación de las tarifas del transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto”, en la cual se determina:
 - a. En la estructura de los estudios, debe analizarse los costos variables, fijos y de capital (artículo 2º ibídem).
 - b. Se determinan los parámetros a tener en cuenta para el cálculo tarifario: (artículo 3º ibídem)
 - Operación por clase de vehículo y nivel de servicio; parque automotor

- Parque automotor
 - Rutas autorizadas
 - Investigación de precios y rendimiento o frecuencia de cambios de los insumos
 - Elaboración de la estructura de costos y cálculo de la tarifa técnica
 - Autoriza a las autoridades competentes para “utilizar adicionalmente otros factores de cálculo que contemplen la calidad del servicio en materia de seguridad, comodidad y operación, siempre y cuando estos factores formen parte del sistema de transporte y estén debidamente justificados técnica y económicamente.”
5. Las respectivas autoridades locales tendrán en cuenta para la fijación de tarifas, además del estudio de costos, los siguientes factores:
- a. El índice de inflación,
 - b. Los efectos que sobre los costos tiene el mejoramiento de la infraestructura vial,
 - c. El aumento de los índices de ocupación y la racionalización de rutas y frecuencias. (artículo 4º Decreto 2660 del 29 de 1998)
 - d. Se determina un techo incremental, en los municipios donde no se efectúen los estudios de costos, disponiendo que “(...)no podrá ser superior a la meta de inflación definida por el Banco de la República para el año correspondiente” (ibídem).
 - e. Se reglamenta la facultad de control y vigilancia del Gobierno Nacional: “El Ministerio de Transporte podrá en cualquier momento solicitar a la autoridad competente copia del estudio de costos que sirvió de base para la fijación de las tarifas en la respectiva jurisdicción con el objeto de verificar que el estudio se adecua a la metodología a que se refiere el artículo 3o. del presente decreto.” (artículo 4º párrafo ibídem).
 - f. Reflejo de las anteriores facultades concedidas a las autoridades diferentes del orden nacional, el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., expide el Decreto 237 de 2006 “Por el cual se revisa el modelo de gestión y se fijan las tarifas para el servicio de transporte público individual de pasajeros en vehículos clase taxi en Bogotá Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”, y en su artículo 2º fija “(...)el valor de la unidad para el servicio de transporte público individual de pasajeros en vehículos clase taxi en CINCUENTA Y SEIS PESOS MONEDA LEGAL (\$56.00)”.

Por otra parte, y focalizado al tema objeto de análisis, se encuentra que en la reglamentación administrativa sobre el servicio público de transporte, hay visos de traslado de la función de fijación del precio por el uso de las terminales de transporte, por ejemplo, se otorgan a las autoridades diferentes del orden nacional algunas atribuciones:

- a) Se faculta a la autoridad municipal determinar si las rutas de influencia deben o no entrar a la terminal de transporte y por lo tanto, las exime del pago de la tasa de uso.
- b) Se faculta a los representantes legales de los terminales de transporte, para que concertadamente, con los de los operadores del servicio definan la tarifa de uso a aplicar. (artículo segundo de la resolución 006398 de 17 de mayo de 1992).
- c) La radicación de competencias en representantes de las terminales de transporte y de empresas de transporte (p.ej, artículo 2, resolución 4222/02), para la fijación de tarifa de uso de la Terminal.

Se infiere de lo anterior, que la regulación actual, tiene elementos de “delegación de funciones”, aunque con un margen de discrecionalidad muy alto, radicada en los representantes de las terminales de transporte y los operadores de las empresas de transporte.

Igualmente, se han atribuido funciones a “los municipios en relación con el transporte urbano”, contenidas en el Decreto 80 de 15 de enero de 1987, y en especial las relativas a los recorridos urbanos “que deben cumplir las empresas que prestan servicios intermunicipales de transporte de pasajeros en cada municipio y en el DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ”,

Se concluye, que en nuestro sentir, las facultades legales otorgadas al Gobierno Nacional – Ministerio de Transporte es para fijar las políticas de precios, y la fijación de criterios generales para la definición del monto de las tarifas por parte de las autoridades distritales y municipales, y que por competencia, tratándose de asunto de “aplicación e interpretación de las normas constitucionales y legales” (art. 8 numeral 1 del decreto 2053 de 2003), le corresponde a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Transporte, determinar el alcance de la facultad de fijar la política de precios y si esta subsume o nó la facultad de la fijación de las tarifas por el uso de las terminales de transporte terrestre.

1.4 De los criterios base para el establecimiento del precio por el uso de las terminales de transporte terrestre.

Careciendo el Ministerio de Transporte de facultades para la fijación del precio por el uso de la Terminal de transporte, entremos a determinar cuáles son “los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los Modos de transporte”, de conformidad con la facultad otorgada por el artículo 29 de la ley 336 de 1996.

Para la determinación de los criterios debe auscultarse primero si a nivel general y legal se han establecido lineamientos que necesariamente deben seguirse por parte del Gobierno Nacional.

En la ley 105 de 1993 como en la ley 336 de 1996 se fijan los principios y criterios que guían la prestación del servicio público de transporte y que presentamos en el siguiente cuadro,

asociándolos con desarrollos en telecomunicaciones y servicios públicos domiciliarios, y los de tipo tributario **(ver anexo 1)**:

Del esquema anterior, podemos en forma sucinta el reflejo que tiene cada uno de los principios –criterios en los agentes participantes en la prestación del servicio de transporte. **(ver anexo 2)**

2 De los criterios específicos para la determinación del precio por el uso de las terminales de transporte.

Para determinar los criterios, variables o parámetros establecidos normativamente y que rigen la determinación del precio por el uso de las terminales de transporte, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de transporte, dilucidar sobre la vigencia de la regulación al respecto, ya que como se advierte en el concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, hay inconsistencias en especial en cuanto a la fuerza modificatoria del decreto 2762 de 2001 respecto del decreto especial 3157 de 1984 (Estatuto Nacional de Terminales de Transporte Terrestre):

“Advierte la Sala sobre el campo de aplicación de este decreto y en especial sobre su vigencia, que dado que en el derecho colombiano se ha aceptado que los decretos especiales dictados en ejercicio de los artículos 30, 32 y 39 de la anterior Constitución Nacional, tienen valor de normas legales, no es claro que tenga la fuerza para derogar, ni total ni parcialmente, el decreto especial 3157 de 1984. En vista de lo anterior, para el presente concepto, la Sala entiende este decreto como un reglamento de las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, y del decreto especial 3157 de 1984, en cuanto pueda estar vigente, en especial el artículo 8°, que define la naturaleza jurídica de las sociedades terminales de transporte, con la modificación introducida por el artículo 17 de la ley 105 de 1993 también comentada.”

Aunque en forma opuesta, se había ya pronunciado, la misma Sala de Consulta, en concepto N°1232 de 1 de diciembre de 1999, MP Augusto Trejos Jaramillo:

“La ley 105 de 1993, por medio de la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte y se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales se encuentra vigente, salvo los artículos que han sido declarados inexecutable por la Corte Constitucional, que en nada afectan el asunto materia de consulta. Al radicar la ley 105 de 1993, parágrafo 2o. del artículo 17, en el Ministerio de Transporte la competencia para reglar todo lo atinente al funcionamiento de los Terminales de Transporte Terrestre, las normas contenidas en el decreto ley 3157 de 1984 fueron derogadas por dicha ley. El Acuerdo 005 de 1985, por su parte, perdió fuerza ejecutoria. En consecuencia, ni el decreto ley ni el Acuerdo citados se encuentran vigentes. Acorde con lo prescrito en los artículos 5o. y 17 de la ley 105 de 1993 y 57 de la ley 336 de 1996, corresponde al Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Transporte, la regulación, tarifas y control, tanto administrativo como operativo, de los Terminales de Transporte Terrestre.”

De todos modos procedemos a determinar y analizar los criterios establecidos en las presuntas normas en conflicto, **(ver anexo 3)**.

3 De los planes de seguridad que incluyen la prueba de alcoholimetría y examen de aptitud físico, como componente de la tasa de uso.

Definido el carácter de la remuneración por el uso de la terminal de transporte terrestre como precio público, sobre el monto del mismo, encontramos que el desarrollo de los principios, criterios y fórmulas determinan las variables y parámetros para determinación de su valor.

“En efecto, el ente estatal debe garantizar que esa prestación sea eficiente, es decir, que se asegure que las empresas que proporcionen el servicio lo hagan de manera eficiente, completa y atendiendo las necesidades básicas de la población. Para ello, también **debe garantizar que dichas empresas recuperen sus costos y puedan invertir en el mismo sector con el fin de lograr una mayor competitividad**, lo que se traduce en una mejor prestación del servicio. (Sentencia C-041/03, M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño, 28 de enero de 2003. sin negrillas).

Atendiendo tales previsiones el artículo 128 de la Ley 142 de 1994 dispuso que la empresa presta los servicios públicos al usuario a cambio de un precio, el cual se determina de acuerdo con las previsiones contenidas en la Ley. Ese precio no tiene una finalidad tributaria sino técnica y operativa. **De tal forma que las tarifas deben atender a los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera y deben reflejar, por tanto, los costos y gastos propios de la operación**⁷ (ibídem)

En el caso de las terminales de transporte la determinación de su precio debe cumplir los cometidos indicados por la jurisprudencia (recuperación de costos, remuneración de las inversiones, etc.), por tanto, los elementos que se valoran son los que corresponden a la operación que se desarrolla en las terminales de transporte y su infraestructura esencialmente.

De acuerdo con la reglamentación del decreto reglamentario 2762 de 2001, se incorpora como componente, para la definición de la tarifa por el uso de la terminal de transporte, aparte de los costos incurridos para la prestación del servicio, así como los requeridos para su mantenimiento y expansión, elementos que fueron tratados en nuestro estudio *“Diagnóstico jurídico - económico para el establecimiento de fórmulas y criterios para la fijación de tarifas en el servicio conexo de las terminales de transportes.”* (diciembre de 2005). se agrega, en el decreto reglamentario 2762 de 2001: *“(…) una suma que se destinará al desarrollo de los programas atinentes a la seguridad definidos en el numeral 8 del artículo 13 del presente decreto la cual será recaudada por los Terminales de Transporte y transferida íntegramente a la entidad administradora de los mencionados programas.”* (art. 12 del Decreto).

Como parte del programa de seguridad, al conductor del vehículo próximo a ser despachado se le practica un examen médico general de aptitud física y la prueba de alcoholimetría (art. 13 numeral 8, dec. 2762/01), para lo cual deben destinarse áreas especiales.

En el concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, se ocupa de la viabilidad jurídica de estos planes de seguridad, partiendo de la reglamentación dictada por la Junta Nacional de Terminales, en especial el Acuerdo N° 003 de 1985, mediante el cual se estableció una clasificación de los servicios que se prestan en las terminales de transporte terrestre, que nos permitirá determinar, dentro de esa categorización a que tipo de servicio, corresponden los planes de seguridad, establecidos en la actual normatividad de los terminales de transporte. La tipología es la siguiente:

“2º. Definición de los servicios de las terminales.- Para efectos del presente acuerdo, se entienden y definen los servicios que presten las terminales de transporte terrestre, así:

a. **Servicios operacionales.**- Son aquellos directamente relacionados con las operaciones de ascenso y descenso de pasajeros, y circulación interna de vehículos que se cumplen en las plataformas de ascenso y descenso, las vías internas de la terminal y los parqueaderos.

b. **Servicios complementarios.**- Son aquellos que facilitan la operación de viaje, dando comodidad y seguridad al pasajero como a las empresas de transporte, a través de taquillas, salas de espera, servicio de encomiendas, puntos de despacho y servicios de información.

c. **Servicios auxiliares.**- Son aquellos que están directamente relacionados con la operación de viaje, tanto al usuario como a las empresas, tales como, cafeterías, servicios bancarios, teléfonos públicos, primeros auxilios, policía, oficinas para las empresas, **chequeo físico de conductores** y servicios de sanitarios.”

Se encuentra entonces que los exámenes a los conductores, es un tipo de servicio **que prestan los terminales de transporte**, asociado a la operación de viaje y por tanto debe ser factor para determinar el precio por el uso de la terminal.

Al ser el chequeo físico de los conductores, elemento del precio del servicio, si se valida la permanencia de esta norma, por parte de la Oficina Asesora Jurídica, se tendría que la reglamentación contenida en el decreto 2762 de 2001, contraviene norma superior, ya se bien se integra en el precio del servicio, como pago a cargo de las empresas operadoras, este se presta y se destina para un ente autónomo diferente de la sociedad terminal.

Así lo expresa en forma determinante el Consejo de Estado:

“Pero ni el Gobierno Nacional, ni el Ministerio de Transporte pueden ir mas allá de las competencias que se acaban de reseñar, razón por la cual, como se estudia enseguida, no podían, mediante reglamentos establecer una tasa de usos de un servicio que no prestan los terminales, ni tampoco obligar a constituir un tipo de ente, no definido, que administre los fondos destinados a estos efectos.” (pág. 16 del concepto)

En nuestro estudio de diagnóstico formulábamos el siguiente interrogante: “Si bien hay una inter-relación entre el vehículo y su conductor, nace una pregunta simple porque se separan los valores, si se estima por el Gobierno Nacional, que ambos componen la tasa de uso? Cuáles son las razones para ello? Porqué no contemplar una fórmula que incorpore un porcentaje sobre el uso de las instalaciones de la terminal, destinado para los planes de seguridad?.

La consulta, resuelta por el Consejo de Estado, se centró en buena parte en éste interrogante, frente al cual, se determina primero la condición jurídica del prestador del servicio, encontrándose que es empresa industrial y comercial o de economía mixta, tipificándose por ello una relación contractual y no administrativa, por lo que la retribución del servicio se hace a través de un precio y no a través de una tasa de carácter tributario, que es lo propio de los servicios de tipo administrativo, y en cuanto, a la subdivisión del precio del servicio, se considera que “(...) no encuentra la Sala que pueda ser dividida en dos partes por un simple reglamento. Tampoco puede el gobierno crear una especie de fondo cuenta con los dineros que los usuarios de las terminales paguen con destino a los exámenes médicos de la muestra representativa de conductores próximos a ser despachados, puesto que el precio del contrato se le paga al cocontratante, y mal puede un reglamento establecer, como si fuera un impuesto o una tasa de tipo tributario, un cobro adicional, con destino a una entidad no definida, para que preste este servicio.” (pág. 17 del concepto).

Se aborda por el Consejo de Estado, un tema que es importante considerar, y es el de la posibilidad de inserción en el precio de un servicio, de rubros diferentes a los establecidos en las normas que regulan los elementos para la determinación de su monto, que para el caso de las terminales de transporte, se centra en los planes de seguridad.

Como se ha expuesto, es incuestionable que la prueba de alcoholimetría se encuentra asociada directamente al precio por el uso de la terminal como desarrollo del servicio auxiliar “**chequeo físico de conductores**”, siendo objeto de tasación, a efecto de definir la cuota parte o monto del precio del servicio respectivo.

No hay duda, que la extensión a chequeos diferentes de la alcoholimetría, como el de sustancias psicotrópicas, tiene pleno respaldo legal, ya que es costo propio y asociado al servicio y a su vez realiza los principios que rigen la actividad como la seguridad y calidad del servicio para el usuario.

En cuanto a la estimación de los costos por estos chequeos, así como la rentabilidad adecuada deben estar plenamente respaldados por estudios técnicos – económicos - financieros, cuya estructuración debe reglamentarse a efecto de la transparencia para las cargas que deben asumir los usuarios.

Respecto de los demás planes de seguridad, se considera que deben establecerse con claridad y precisión a que tipo de actividades se refiere y su inter-relación directa con el servicio que se presta en las terminales de transporte terrestre, ya que en caso contrario, en nuestro sentir, se estaría incorporando en el precio del servicio, factores ajenos al mismo, lo que conllevaría juicio de ilicitud de la carga que debe asumir el usuario.

Igualmente, hay que reglamentar el método y sistema, de tipo técnico – económico – financiero, que se aplicará para la determinación e incorporación del costo de los planes de seguridad, en el precio del servicio.

Sobre el ente establecido y el manejo de los recursos provenientes de la prueba de alcoholimetría, por ser competencia de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Transporte, se estará a lo que esta determine.

ANEXO 1

Principios y criterios que guían la prestación del servicio público de transporte

Principio - criterio	Alcance
ACCESO AL SERVICIO	El acceso al servicio es la potencialidad para que todos los usuarios, sin restricción alguna puedan disfrutar de las bondades del servicio en una localidad determinada . Se asocia con la noción desarrollada en las telecomunicaciones de servicio universal que a su vez, está inter-relacionado con el de neutralidad , que tiene implicaciones al interior de la operación del terminal, donde debe permitirse a las empresas transportadoras la utilización en condiciones de igualdad, sin discriminación alguna, los servicios que ofrece el terminal de transporte, que comprende, entre otros, la disponibilidad y uso de taquillas, de las plataformas de salida y llegada.
CALIDAD	En el estudio realizado por NERA para la constitución de una Comisión de Regulación del Transporte, se alcanzaron a estatuir unos lineamientos sobre la calidad del servicio que comprende las siguientes etapas: <ul style="list-style-type: none"> -Determinar de las actividades que van a ser sujetas de evaluación, es decir, no todas las actividades son sometidas a escrutinio por parte del Estado, para ello igualmente se debe analizar lo propuesto por NERA al respecto. - Parámetros de medición o de valoración de las actividades controlables. -Evaluación periódica de la actividad. -Se sugiere seguir los parámetros sugeridos por Nera, incorporando los de actualización tecnológica, sistemas de información en línea de la operación, controles de revisión técnico – mecánica, servicios de atención a los buses despachados, cobertura, salas de atención pasajeros, conductores; niveles de contaminación ambiental, entre otros. , etc.
EFICIENCIA.	En materia de los servicios públicos domiciliarios, se define la eficiencia como: <p>“87.1.- Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste .(“Resolución 87 de 1994)</p> <p>Donde el criterio se inter-relaciona con el régimen tarifario y su estructuración en un ambiente de sana y leal competencia sin hacer uso de prácticas restrictivas o de abuso de posición dominante , donde debe primar la utilización de medios masivos</p>
FACILIDAD de MOVILIZACIÓN	El artículo 3 numeral 1 literal d) de la ley 105 de 1993, dispone que frente a la infraestructura del transporte las autoridades deben propender por “(...) el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.”, acceso que esta precedido, de las facilidades para todo tipo de usuario, en condiciones de satisfacción (literal a) ibídem), indicando las condiciones de bienestar que debe brindarse, que aplicado al terminal de transporte, requiere que sus instalaciones estén dotadas de diseños especiales.
OPORTUNIDAD	Es uno de los principios establecidos en la ley 105 de 1993, que en su artículo 3 numeral 2 referido a la operación del transporte público, consagra como uno de los pilares del mismo el de la oportunidad, que implica una correspondencia medida temporalmente entre necesidad del usuario y el horario e itinerario en que se brinda el servicio.
SEGURIDAD	Se dirige a la vida de las personas, consideradas en un sentido amplio, usuarios y terceros, respecto de los cuales existe un interés difuso y “constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte”. (L 105 artículo 2 lit e) y conlleva una serie de medidas referentes a los vehículos automotores (revisión y mantenimiento de los equipos, los sistemas de abastecimiento de combustibles, ibídem) y “ los mecanismos de protección a los pasajeros”. <p>En ambos aspectos se considera que el terminal de transporte, debe ejercer una función proactiva.</p>
EQUIDAD	La equidad vista conlleva una distribución de cargas, proporcional a la capacidad de asumirlas , que referido al terminal de transporte, hay costos que deben radicarse en la terminal que disponga de niveles de operación mayores, que reflejan un monto de ingresos superior a otro tipo de terminal., así como frente a las empresas transportadoras el criterio de equidad, puede referirse a quiénes tienen un mismo nivel de capacidad económica que reciben un tratamiento igual

Principio - criterio	Alcance
	<p>Referido a servicios públicos domiciliarios se encuentra que por el principio de equidad "(...) el Estado propenderá por alcanzar una cobertura equilibrada y adecuada en los servicios de energía en las diferentes regiones y sectores del país, para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población."(Ley 143 Artículo 6), lo que aplicado al terminal de transporte se debe lograr que los beneficios del servicio sean obtenidos por los ciudadanos y personas que habitan nuestro país, al igual que respecto de las empresas prestadoras del servicio. Este principio está íntimamente asociado con el denominado de acceso universal</p> <p>Personas de un mismo nivel de bienestar, antes de impuestos son tratadas de idéntica manera por el sistema tributario y quedan con igual nivel después de pagar sus contribuciones (equidad horizontal) y a su vez da un tratamiento diferencial a situaciones diferentes, de manera que a mayor bienestar mayor cuota de impuestos y viceversa (equidad vertical) (C 1107,01)</p>

ANEXO 2

Reflejo de los principios –criterios en los agentes participantes en la prestación del servicio de transporte

principio	Operador	usuario	estado
Acceso	Posibilidad de participar en el mercado Participación en igualdad de condiciones cuando se cumplen unas requisitos de calidad y técnicas	Acceso universal: derecho de utilización del servicio, en todas sus modalidades. Se maneja el factor de distancia y se utiliza como algo aceptable, en cuanto a los medios aplicados al sistema.	Soportabilidad de la infraestructura o ampliación que permita el acceso El ingreso debe tener como prioridad la utilización de medios masivos de transporte Lograr la satisfacción de las necesidades de movilización
Ambiental	Incorporación de vehículos con requisitos que cumplan requisitos de no contaminación o que aminoren la misma	Movilización en vehículos que no afecten su salud	Determinar de condiciones técnicas de los vehículos que no contaminen o aminoren su afectación Análisis y definición de las opciones de control ambiental
Calidad	Incorporar vehículos que cumplan las condiciones técnicas de calidad exigidas por el estado Información objetiva sobre la calidad del servicio prestado	Movilización en condiciones que representen una mejor calidad de vida	Determinar la calidad del bien que se vincula a la prestación del servicio (conjunto total de propiedades e ingredientes o componentes que lo constituyen, determinan distinguen o individualizan) Medición de la calidad para la fijación de la tarifa, partiendo de unos mínimos (piso) y unos máximos (techo). Regulación y control sobre la calidad del servicio Determinación de los requisitos técnicos de calidad para la importación vehicular. Determinación de los controles a la calidad (vida útil, pruebas de laboratorio y mediciones)
Comodidad	Incorporación y utilización de vehículos en buenas condiciones de comodidad, que permitan su utilización por personas discapacitadas.	Movilización en vehículos que otorguen descanso y gusto, agrado, sin obstáculos para personas discapacitadas	Determinación de las condiciones técnicas de la movilización
Continuidad del servicio	Prestación del servicio permanente, regular y continuamente, sin interrupciones salvo las fortuitas o por orden de autoridad	Derecho a ejercer la posibilidad de movilización sin interrupción	Control sobre la regularidad, permanencia y continuidad del servicio Adopción de medidas para situaciones fortuitas

principio	Operador	usuario	estado
Eficiencia	<p>Empleo correcto – óptimo de los recursos aplicados a la prestación del servicio al menor costo económico (incluye costos administrativos, financieros y los propios de la operación).</p> <p>Incorporación de modificaciones científicos y de tecnología</p>	Obtener el servicio al menor costo económico o al costo económico	<p>Determinación del precio del servicio de transporte que garantice que los costos del mismo y la retribución al prestador responda a utilización óptima de los recursos y que los costos marginales se trasladen al usuario.</p> <p>La determinación del precio debe tener en cuenta la incorporación de los avances de la ciencia y la tecnología.</p> <p>Control para no permitir traslado de ineficiencias del operador al usuario.</p> <p>Garantizar que las tarifas se aproximen a un mercado competitivo.</p> <p>Determinación de los índices o indicadores basados en un aumento de productividad esperado y su distribución entre operador y usuario</p> <p>Control sobre distorsiones del sistema por prácticas restrictivas o de abuso de posición dominante</p>
Interés público.	Sujeción al interés general sobre el particular	Protección del Estado en cuanto a los derechos que benefician u otorguen una mejor calidad de vida	<p>Establecer regulación o modificaciones normativa que realicen la prevalencia del interés general.</p> <p>En lo económico establecer mecanismos de valoración de los derechos de los operadores de los usuarios</p>
Libre y leal competencia	<p>Participación en el mercado en condiciones de libre competencia, sin que afecte las condiciones exigidas para su prestación y que los precios de contraprestación respondan a una eficiente utilización de los recursos</p> <p>Actuar como un buen hombre de negocios.</p> <p>No adoptar prácticas restrictivas ni desleales ni de abuso de posición dominante .</p>	Recibir un servicio en calidad y precio sin interferencias en el mercado	<p>Expedir regulación sobre integraciones verticales, (contabilidad separada por servicios, vigilancia especial etc.) subsidios cruzados y control de posiciones monopólicas</p> <p>Expedir normas que garanticen y promuevan la competencia (Se observa que para los puntos anteriores no hay facultades que permitan, establecer un régimen de sanciones, aunque en forma reglamentaria se pueden adoptar algunas medidas especialmente en materia de precios y su control</p> <p>Evaluación y control de posiciones en el mercado, en cuanto a calidad, seguridad, de precio, barreras de entrada, abusos de posición dominante, competencia desleal y prácticas que restrinjan o impidan la competencia y para defender los derechos de los usuarios, etc</p> <p>Control sobre precios predatorios (cuando no cubren por lo menos los costos medios variables de corto plazo) con el fin de incidir en el mercado.</p> <p>Control sobre acuerdos anticompetitivos</p> <p>Control sobre fusiones</p>
Movilización	Los vehículos deben reunir las condiciones técnicas en especial en cuanto a rendimiento de la movilización, opciones de control ambiental y capacidad de movilización de personas discapacitadas	Movilización a través de vehículos que permitan mejor rendimiento y condiciones de los desplazamientos y que no afecten el ambiente ni su salud y que permitan su utilización sin barreras por personas discapacitadas.	<p>Establecimiento de requisitos técnicos de los vehículos que involucren tecnologías de punta.</p> <p>Establecimiento de parámetros sobre rendimiento de los vehículos y el tiempo real en que se realiza la movilización.</p> <p>Revisión de los controles sobre tiempo de movilización e implantación de mecanismos que tengan incidencia en la tarifa misma</p>
Oportunidad		Es parte del concepto de movilización y satisfacción del usuario, sobre todo en temporadas de pico alto	
Racionalidad del mercado	<p>Utilización eficiente de los bienes dispuestos para la prestación del servicio</p> <p>Logro de rendimiento a escala que agilicen la movilidad, la calidad y seguridad del servicio.</p> <p>Cobertura multimodal y al interior de cada modo (urbano y carretero)</p> <p>Participación en competencia en el mercado sin posiciones que lo distorsionen</p>	Bienestar del consumidor o usuario por la eficiencia del sistema y de la competencia entre operadores	<p>Control del comportamiento de los distintos agentes del mercado</p> <p>Medidas de promoción de la competencia</p> <p>Control de precios</p>

principio	Operador	usuario	estado
Seguridad	<p>Implantación de programas de reposición o renovación del parque automotor</p> <p>Incorporación o adecuación de nuevas tecnologías que permita un alto rendimiento sobre mecanismos de seguridad en la operación de los equipos y personas aplicados a la operación.</p> <p>Medidas de control sobre siniestralidad</p> <p>Implantación de medidas opcionales de control ambiental y de facilidad para el desplazamiento de personas discapacitadas</p>	<p>Movilización preservando la vida y tranquilidad del usuario</p> <p>Protección al usuario que utiliza la movilización</p>	<p>Adopción de controles y medidas que permitan movilizaciones sin afectaciones al entorno, así como a los usuarios.</p>
Tarifas	<p>Suministrar debidamente soportado el costo medio variable del servicio a comienzos de cada año.</p> <p>Cobrar la tarifa oficial o determinada por el servicio prestado, sin costos adicionales como vinculación o afiliación</p>	<p>Pagar el precio que corresponda a un servicio eficiente</p>	<p>Estructura tarifaria: a) factores de solidaridad y proporcionalidad de usuarios de diferentes ingresos; (b) que reflejen costos eficientes para la protección de los usuarios, en un ambiente de sana competencia e incremento de la cobertura y el servicio universal (c) Que se determine la utilidad razonable para el prestador del servicio</p>
Universalidad	<p>Suministrar una mayor cobertura y frecuencias</p> <p>Empaquetamiento de servicios multimodal y intra-modal, en un ambiente de competencia</p>	<p>Disponer del servicio básico de transporte en cualquier parte del territorio colombiano, hasta llegar a un servicio multimodal e intramodal.</p> <p>Derecho a la información sobre los medios de movilización y las formas de utilización</p>	<p>Promover mecanismos para ampliación de la cobertura del servicio.</p> <p>Autorizar la implantación de empaquetamiento de servicios</p>
Usuario	<p>Ampliar su cobertura de prestación del servicio</p> <p>Establecer dependencias de información sistematizada para atención al cliente y trámites de sus quejas y reclamos</p>	<p>Posibilidad de acceder sin barreras a los servicios</p> <p>Participación en la gestión y fiscalización de su prestación.</p> <p>Disponer de información sobre las tarifas y condiciones comerciales que se aplicarán.</p> <p>Mecanismos expeditos de atención de quejas y reclamos</p>	<p>Estudiar la posibilidad de establecimiento del defensor del cliente-usuario</p> <p>Implantar mecanismos de información sistematizada sobre la operación y de servicio al cliente</p>

ANEXO 3

Criterios sobre terminales de transporte

decreto especial 3157 de 1984	decreto 2762 de 2001	Comentario.
Artículo Cuarto: Para efectos del presente Estatuto se entiende por terminales de transporte la unidad de servicios permanentes, como equipos o instalaciones y órganos de administración adecuados donde se concentre la oferta y demanda de transporte automotor, de las empresas que cubren una zona o área de operación para que los usuarios, (...).	Artículo 5. Definición: Son consideradas terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera el conjunto de instalaciones que funcionan como una unidad de servicios permanentes, junto a los equipos, órganos de administración, servicios a los usuarios, a las empresas autorizadas o habilitadas que cubren rutas que tiene como origen, destino o tránsito, el respectivo municipio o localidad.	-La Terminal es definida como unidad de servicios permanentes. - Se prestan servicios a las empresas - Se prestan servicio a los usuarios LOS CRITERIOS DEBEN COMPRENDER: -UN REFLEJO SOBRE LAS CONDICIONES DE PRESTACION DEL SERVICIO (CALIDAD - SEGURIDAD) - LA CONFIGURACIÓN DE UNA TERMINAL TANTO EN INFRAESTRUCTURA FÍSICA COMO PLANTA ADMINISTRATIVA Y DE OPERACIÓN
Artículo Cuarto: Para efectos del presente Estatuto se entiende por terminales de transporte(...) en condiciones de seguridad y comodidad pueden hacer uso de los vehículos del servicio público	Artículo 9. Justificación Técnica: (...) En todo caso, las condiciones técnicas y operativas deberán permitir una explotación rentable, eficiente, segura, cómoda y accesible a todos los usuarios, contando con mecanismos para el fácil desplazamiento de los discapacitados físicos.	Se incorpora la rentabilidad de la operación así como la eficiencia y accesibilidad que son principios generales del servicio público de transporte. PRINCIPIOS - CRITERIOS QUE REALICEN LAS CONDICIONES DE PRESTACION DEL SERVICIO: a. Seguridad b. Comodidad c. Accesibilidad d. Eficiencia e. Rentabilidad f. Facilidad para personas discapacitadas
Artículo Once: La prioridad en la formación de nuevos terminales de transporte terrestre, se determinará con base en los siguientes criterios:		
-Área de influencia regional de la ciudad donde se pretende ubicar el terminal.	Artículo 5. Definición: Son consideradas terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (...) que cubren rutas que tiene como origen, destino o tránsito, el respectivo municipio o localidad. Artículo 9. Justificación Técnica: (...) rutas que confluyen tanto en origen, tránsito o destino (...) La proyección de la infraestructura debe garantizar el cubrimiento del crecimiento de la demanda del servicio, mínimo por los próximos 20 años, así como prever que la misma permita el adecuado acceso y salida del terminal de transporte en forma permanente	El criterio de área de influencia regional hay que ajustarlo con base en las definiciones aplicadas a nivel del transporte (ruta de influencia y en el plan de ordenamiento territorial , y que permita superar la barrera de entrada del número de habitantes establecido en el decreto 2762 de 2001, que lo determina como una constante que no tiene agregados distintos de la población determinada en el último censo, obstaculizando el ordenamiento territorial de poblaciones menores. Igualmente, el crecimiento potencial de la infraestructura así como la demanda potencial debe sujetarse al desarrollo del área de influencia.
-Población de la ciudad.	Artículo 9. Justificación Técnica: (...) número de habitantes en cuyo caso el municipio que aspire a tener un terminal debe tener una población certificada superior a cien mil habitantes, demanda total existente de transporte y la oferta de transporte.	Se desarrolla el criterio de una forma fija y como constante, tornando imposible que poblaciones pequeñas puedan llegar a ella. Hay que nutrir el criterio con otros factores complementarios como la población del área de influencia.
Volumen de salidas de vehículos de servicio público y longitud de las rutas respectivas.	Artículo 9. Justificación Técnica: El estudio de factibilidad debe contener como mínimo: número de empresas de transporte, número y clase de vehículos, número de despachos (...), Artículo 12. Fijación: El Ministerio de Transporte mediante resolución y teniendo en cuenta, la clase de vehículo a despachar, la longitud de la ruta	Debe determinarse la incidencia y alcance de este criterio: - El volumen tomado sólo como una cantidad es un criterio cualificante y diferenciador del nivel de operación que se va o se realiza en una Terminal, que asociado, entre otros, con la longitud de la ruta,

decreto especial 3157 de 1984	decreto 2762 de 2001	Comentario.
		<p>permite establecer los ingresos de ésta, así como la infraestructura, estructura organizativa y bienes necesarios para su cumplimiento, lo cual a su vez, se inter-relaciona con la capacidad y eficiencia de operación.</p> <p>- La longitud de rutas, es un parámetro que permite racionalizar la afectación del costo del servicio, ya que demanda mayores servicios al vehículo automotor, del punto de origen – tránsito y destino, y además, permite identificar el número de terminales que en el recorrido deberá realizar el automotor.</p>
-Capacidad económica y financiera de la región.		Es un factor que no tiene desarrollo ni valoración en la actual definición de la 'tasa de uso'. Es un criterio que complementa y que mira a futuro la Terminal, que integrado a la valoración del servicio, tiene efecto y que hay que asociarlo con la población, reduciendo los efectos del sólo número de habitantes, que impera en nuestra actual reglamentación
-Estudio de factibilidad	Artículo 8. Estudio: Para la creación y operación de un terminal de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, se deberá efectuar por la sociedad interesada, sea esta privada, pública o mixta, un estudio de factibilidad que contenga la justificación económica, operativa y técnica del proyecto.	Deben establecerse unos parámetros concretos del estudio técnico, ya que su enunciación genérica no tiene metodología para definida, por ejemplo "la justificación económica" "operativa", lo que conlleva a valoraciones no objetivas.
-Número de empresas de transporte que utilizarán el terminal.	Artículo 9. Justificación Técnica: El estudio de factibilidad debe contener como mínimo: número de empresas de transporte, número y clase de vehículos, número de despachos (...), Artículo 12. Fijación: El Ministerio de Transporte mediante resolución y teniendo en cuenta, (...) y el número de terminales en el recorrido, fijará las tasas de uso que deben cobrar los terminales de transporte terrestre, autorizados por éste, a las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarias de los mismos,	Es una variable que no tiene correlación directa en la definición actual de la 'tasa de uso', ya que si bien aparece normativamente, en la definición del precio no aparece la valoración del factor.
-Conformación prevista del capital de la sociedad.	No hay reglamentación	No hay reglamentación sobre éste aspecto, como si existe en la constitución de empresas de transporte terrestre, así como la conformación en cuanto a los socios y el carácter privado o público de los mismos..
Artículo Doce: Para valorar los factores indicados en el artículo anterior, la Junta Nacional de Terminales establecerá un sistema adecuado que permita calificarlos, teniendo en cuenta el mayor o menor grado en que éstos se cumplan.	Artículo 12. Fijación: (...) Parágrafo: El Ministerio de Transporte dispondrá de un término de dos (2) años, contados a partir de la vigencia del presente Decreto, a efectos de establecer, previo estudio técnico, una categorización de los terminales de transporte, con el fin de fijar tasa diferenciales de acuerdo con las categorías que en el estudio se establezcan.	Se establece, en la reglamentación actual, que la categorización es un elemento sujeto de valorización, la cual debe tener en cuenta entre otros, el uso y costo del inmueble donde opera la Terminal. La diferenciación de tasas se centra en la actual reglamentación en la tipología de la Terminal y se considera mas precisa la anterior, ya que en forma integrada, califica es el nivel de los elementos o criterios establecidos y no a partir de un criterio nuevo, sin relación con los demás factores.
Artículo Trece: La calificación asignada al proyecto de un terminal, podrá ser modificada cuando varíe el grado de los factores tenidos en cuenta para su calificación.		Reafirma el comentario anterior, ya que se establece un modelo de cambio, de crecimiento y de mejoramiento de las condiciones que sustentan los diferentes criterios.