

# **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, quienes 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 relaci3n normativa consignada en el concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, una norma precedente a la expedici3n del estatuto de terminales de transporte terrestre, el decreto ley 149 de 1976, que se ocup3 del traslado de la facultad para fijar tarifas de la prestaci3n de los servicios de transporte, al determinarse la supresi3n de la Superintendencia Nacional de Producci3n y Precios, y la revisi3n de la organizaci3n administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio.

En los art3culos 2, 3 y 5, de la norma citada, se determina el traslado de atribuciones al Ministerio de Obras P3blicas, en materia tarifaria del servicio de transporte as3:

“El establecimiento de la pol3tica de precios, su aplicaci3n, as3 como la fijaci3n, por medio de resoluci3n, de los precios de los bienes y servicios sometidos a control, corresponde a las siguientes entidades:

(...) e) Al Ministerio de Obras P3blicas, las tarifas del transporte terrestre.

Art3culo 3. Para el cumplimiento del art3culo anterior, las mencionadas entidades tendr3n las siguientes funciones en cada uno de los sectores de su competencia:

- Establecer y aplicar la pol3tica 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.

Art3culo 5. Las entidades a que se refiere el Art3culo 2°, podr3n delegar total o parcialmente, la facultad de fijar precios para el mercado local y las tarifas de admisi3n para los espect3culos p3blicos, en comit3s municipales de precios, los que estar3n integrados por el Alcalde y las personas que se3ale qui3n hace la delegaci3n.”  
(subrayas son agregadas)

Se destaca en los art3culos citados, la diferencia entre dos conceptos: la pol3tica de precios y la fijaci3n de los mismos, aspecto que trataremos en detalle mas adelante.

Se observa que la calificaci3n aplicada para la remuneraci3n del servicio de transporte es el de tarifa, al igual que la definida para la valoraci3n del uso de las terminales, en el Estatuto Nacional de las Terminales de Transporte Terrestre, en su art3culo s3ptimo literal (g), asigna como funci3n de la Junta Nacional de Terminales la de “*Recomendar al Se3or Ministro de Obras P3blicas y Transporte un sistema para la fijaci3n de tarifas que deben pagar las empresas y los usuarios, por los servicios que prestan los Terminales, as3 como las tarifas que fijar3 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 connotaci3n y alcance:

- 1) **Como costo de la operaci3n** del empresario en la prestaci3n 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 operaci3n, ya que se aplica en forma similar a la que en el modo a3reo existe entre el pasaje a3reo y la denominada "tasa aeroportuaria".

Esta diferenciaci3n se reafirma en el art3culo 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 determin3n tanto el alcance, como uno de los criterios de la obligaci3n de las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros: "Pagar las tasas de uso de las terminales, de acuerdo con el destino real final del veh3culo" (destacados no son del texto original).

Por otra parte, **esta posici3n de pago diferenciado de las empresas de transporte y los usuarios**, se mantiene en la reglamentaci3n administrativa, expedida por el Ministerio de Obras P3blicas y Transporte, en especial en la resoluci3n 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 art3culo 2 de las resoluciones 0055 y 0056 del 9 de enero de 1987, que en sus art3culos 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, microb3s o similar que inicien en ellos el recorrido de rutas legalmente autorizadas". "Las tarifas establecidas en los art3culos anteriores son las 3nicas que pueden ser cobradas por el uso de los muelles por parte de los veh3culos y de las salas de espera por parte de los pasajeros." (en adelante se entender3 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 resoluci3n 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 sujeci3n 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 veh3culo 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 p3blico 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 resoluci3n N<sup>o</sup> 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 art3culos 1<sup>o</sup> y 4 declara:

“Que los usuarios de las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros, sean personas o veh3culos, 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 **posici3n 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
RESOLUCI3N 195 DEL 5 DE FEBRERO DE 1999	Artículo Tercero: Para el caso de las tarifas de servicio p3blico de lujo en veh3culo clase bus, las cuales est3n liberadas, los porcentajes que tratan en los art3culos anteriores se aplicarán sobre el valor que aparece establecido en los anexos de la resoluci3n 022 de	Artículo Segundo: El porcentaje del tres por ciento (3%) de que trata el art3culo cuarto de la resoluci3n 2486 de agosto 5 de 1998, se aplicará igualmente sobre el valor que aparece establecido en los anexos de la resoluci3n 022 de enero 7 de 1999.

	<p>enero 7 de 1999, para clase de vehculo bus directo, incrementando en un quince por ciento (15%).</p>	
<p>RESOLUCI3N No 1187 DEL 16 DE JUNIO DE 1999</p>		<p>Artculo Cuarto: La tarifa a cobrar al empresario ser1 el resultante al aplicar la tarifa establecida por la empresa, <u>m1s el porcentaje de cero punto cinco por ciento (0.5%) um destino a la reposici3n, m1s la tasa de terminales de acuerdo con la resoluci3n No 2486 de agosto 5 de 1998,</u> m1s el seguro de pasajeros de que trata la resoluci3n No 033 de enero 10 de 1995, y ser1 reajustada por exceso o por defectos a m1ltiplos de cincuenta (50) para tarifas inferiores iguales s dos mil pesos (\$2.000) y a m1ltiplos de cien (100) para tarifas superior a dos mil pesos (\$2000). PAR1GRAFO: <u>La tarifa base para el cobro de seguro a pasajeros y derechos de uso de los terminales</u> de transporte terrestre automotor, ser1 la m1xima establecida en los anexos de la presente resoluci3n, para el caso de 1s de 1s tarifas del servicio de lujo um vehculo clase bus directo, incrementado um um quince por ciento (15%).</p>
<p>IV. RESOLUCI3N No 222 DEL 15 DE FEBRERO DE 2000</p>		<p>Artculo Cuarto: La tarifa a cobrar al usuario ser1 la resultante al aplicar la tarifa establecida por la empresa, m1s porcentaje de cero punto cinco por ciento (0.5%) con destino a la reposici3n, <u>m1s la tasa de los terminales de acuerdo con la resoluci3n No 2486 de agosto 5 de 1998,</u> m1s el seguro de pasajeros de que trata la resoluci3n No 0033 de enero 10 de 1995 y ser1 reajustada por exceso o por defectos a m1ltiplos de cincuenta (50) para tarifas inferiores o iguales a dos mil pesos (\$2000) y a m1ltiplos de cien (100) para tarifas superiores a dos mil pesos (\$2000).  Par1grafo: La tarifa base para el cobro de seguro de pasajeros y derechos de uso de los terminales de transporte terrestre automotor, ser1 la m1xima establecida en los anexos de la presente resoluci3n. (...).</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 diferenciaci3n tiene su raz3n de ser en los beneficios para su receptor y que la determinaci3n de su monto, depende de variables y factores diferentes:

1. **El uso de los muelles**, como carga del empresario, que debe pagar 1ste, es un valor trasladado al usuario como parte de la tarifa de transporte, tiene una valoraci3n 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 3ste como ocurre con la tasa aeroportuaria, donde el pasajero asume el costo independientemente del valor del tiquete y est3 sujeta a la determinaci3n de su monto por factores distintos al precio del tiquete como el uso de salas de espera, (embarque y desembarque), los servicios o facilidades que disponga la terminal (informaci3n, ba1os, 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 regulaci3n tarifaria del servicio p3blico de transporte, ya en el servicio a3reo, encontramos en la Resoluci3n N<sup>o</sup> 05496 de 13 de diciembre de 2005 de la Aeron3utica 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 Bogot3 y se dictan otras disposiciones), esa diferenciaci3n, as3:

“Art3culo 4<sup>o</sup>. La tasa aeroportuaria es la tarifa que podr3 cobrar el Concesionario a **los pasajeros por el uso de las terminales de pasajeros**.

Art3culo 17<sup>o</sup>. El derecho de uso de puentes de abordaje es el **cargo que el Concesionario podr3 cobrar a las aerol3neas por el uso de los puentes de abordaje**.

Art3culo 24. El derecho de parqueo de aeronaves es el cargo que **deben pagar las aerol3neas** por cada hora o fracci3n 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 per3odo de dos horas contado a partir del momento en que la aeronave ingresa en la plataforma.”

Esta distinc3n entre las cargas econ3micas del servicio v3a empresa o usuario, por mas que ambas son asumidas por 3ste 3ltimo, tiene una significaci3n relevante, ya que evita distorsiones en la estructuraci3n de la tarifa, al separarse los costos propios de operaci3n, del valor por el uso de unas instalaciones, por parte del usuario (uso de las salas de espera y dem3s facilitamientos), de los de muellaje, lo que conllevar3a a mezclar factores cuya variaci3n pende de variables diferentes.

La tarifa del transporte intermunicipal y los criterios para su definici3n, dentro de su canasta de estimaci3n 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 operaci3n: gasolina, mantenimiento, depreciaci3n, etc.), al respecto se considera que se debe tener especial cuidado, en que estos factores se traten independientemente de la variaci3n del precio del servicio de transporte, y se apliquen exclusivamente los elementos que incidan en su determinaci3n, como se realiza en el subsistema a3reo.

## 1.2.2 De la calificaci3n jur3dica 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 quienes 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 prestaci3n de un servicio p3blico: *“es el tributo cuya obligaci3n tiene como hecho generador la prestaci3n efectiva y potencial de un servicio p3blico individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligaci3n”* (C-545/94, MP Fabio Mor3n D3az)

Las peculiaridades de la tasa es la de ser retributiva y equivalente, lo que conlleva, que el monto que se cobre por 3sta no puede ser superior a los costos en que se incurre para la debida prestaci3n del servicio p3blico 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 est3 correlacionado con el servicio prestado, se encuentra que **NO ES EQUIVALENTE A LOS COSTOS INCURRIDOS** ya que adem3s de retribuir los costos, *“deber3n permitir una explotaci3n rentable”* (art. 9, dec. 2762/01),

Adem3s, las contribuciones “no generan una contraprestaci3n 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 Bar3n), 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 ning3n tributo (impuesto, tasa, contribuci3n), y nos coloca en la noci3n de **PRECIO P3BLICO**

Con argumentos valiosos, que incorporan una visi3n nueva sobre el valor de los servicios p3blicos, la Sala de Consulta del Consejo de Estado, reafirma nuestra consideraci3n de que el pago a las terminales de transporte **no se puede considerar como tributo alguno:**

“De esta definici3n del tipo de 3rgano que desempeña esta actividad, se desprende la calificaci3n de la misma como industrial y comercial o de gesti3n econ3mica bajo las reglas del derecho privado, por lo que la relaci3n jur3dica 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 comentario, como la ley 105 de 1993, se refieren a los precios que pueden cobrar a los transportadores que utilizan el terminal como contraprestaci3n de sus servicios, mas no por una tasa en el sentido tributario del t3rmino. 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 3rgano 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 est3 en presencia de entidades administrativas que explotan bienes de uso p3blico bajo un r3gimen de empresas industriales y comerciales o de sociedades de econom3a mixta.” (p3g. 11, destacados agregados)

Esa calificaci3n de precio por el servicio p3blico prestado, se corrobora en otros pronunciamientos:

“En ese orden, en la tasa la fuente de la obligaci3n es la ley mientras que en el caso **del precio p3blico la fuente es el contrato que surge del consentimiento del obligado**. Como lo se~ala el Profesor Vald3s Costa, los precios p3blicos no son tasas sino remuneraciones que se pagan con car3cter de contraprestaci3n conmutativa por servicios demandados siempre voluntariamente, porque proporcionan una ventaja econ3mica. (...) T3cnicamente es inadmisibile que a esa obligaci3n libremente consentida se le denomine tasa. ” (concepto 4130 del Procurador General dentro de la acci3n de inconstitucionalidad contra los art3culos 7o. de la Ley 72 de 1989. Exped. N3 D-6276”

“Atendiendo tales previsiones el art3culo 128 de la Ley 142 de 1994 dispuso que la empresa presta los servicios p3blicos 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 t3cnica y operativa**. De tal forma que las tarifas deben atender a los principios de eficiencia econ3mica y suficiencia financiera y deben reflejar, por tanto, los costos y gastos propios de la operaci3n<sup>7</sup>”. (Sentencia C-041/03, M. P. Jaime C3rdoba Trivi~o, 28 de enero de 2003.)

En forma concluyente, se determina por la Sala de Consulta, que la remuneraci3n 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 contraprestaci3n de sus servicios, mas no por una tasa en el sentido tributario del t3rmino. 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 3rgano que presta el servicio, el cual determina, en principio y a falta de norma legal en contrario, la naturaleza de la actividad que desarrolla.*” (p3g. 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 reglamentaci3n administrativa dictada hasta el a~o 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 p3blico 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 pol3tica sobre terminales de transporte terrestre** en cuanto a su regulaci3n tarifas y control operativo, ser3 ejercida por el Ministerio de Transporte”. (Art3culo 17, par3grafo 23, ley 105 de 1993)
- “Se consideran como servicios conexos al de transporte p3blico los que se prestan en las Terminales, Puertos Secos, aeropuertos, Puertos o Nodos y Estaciones, seg3n el modo de transporte correspondiente.
- Los dise~os para la construcci3n y operaci3n de las instalaciones donde funcionen los servicios a que se refiere el inciso anterior, contemplar3n 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<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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, as3:

“1) Como se expres3, los terminales se insertaron en la 3rbita de competencias distritales y municipales, de suerte que desde el punto de vista de la organizaci3n administrativa, no dependen de la Naci3n, ni del Ministerio de Transporte, sino de los distritos o municipios.

2) Que en consecuencia, en aquellos terminales en los que la Naci3n tuviera participaci3n, 3sta debi3 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 espec3ficamente en materia de tarifas, el Ministerio puede fijar las pol3ticas a las que est3n sometidos los terminales de transporte, que obviamente deber3n ser plasmadas en reglamentos.” (p3gina 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 funci3n se descentraliz3 y se traslad3 a los distritos y municipios, por lo dispuesto en el art3culo 17 de la ley 105 de 1993.

Se reafirma lo anterior, en la competencia establecida en el ac3pite de tarifas de la ley 336 de 1996, donde determina que la facultad ministerial se circunscribe a formular la pol3tica y criterios para la determinaci3n de las tarifas y no su fijaci3n:

“ART3CULO 29. En su condici3n rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a trav3s del Ministerio de Transporte formular la pol3tica y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijaci3n de las tarifas en cada uno de los Modos de transporte.”

“ART3CULO 30. De conformidad con lo dispuesto en el Art3culo anterior, **las autoridades competentes,** seg3n el caso, **elaborar3n los estudios de costos que servir3n de base para el establecimiento de las tarifas,** sin perjuicio de lo que estipulen los Tratados, Acuerdos, Convenios, Conferencias o Pr3cticas Internacionales sobre el r3gimen tarifario para un Modo de transporte en particular. “

La fijaci3n de los precios, es expresi3n de la intervenci3n econ3mica estatal:

“La actividad sobre los precios o tarifas de un servicio p3blico se enmarca dentro de la instituci3n intervenci3n econ3mica, restrictiva de la libertad econ3mica – empresa – iniciativa privada y delimitada en el art3culo 150-21, concordante con el art3culo 334 del mismo estatuto, que posibilita el empleo de diferentes mecanismos:

“(…) la intervenci3n del Estado en la econom3a puede ser de diferente tipo, sin que siempre pueda efectuarse una diferenciaci3n clara entre las formas de

intervenci3n correspondientes. As3, por ejemplo, en la doctrina se habla de intervenci3n estatal global , cuando versa sobre la econom3a como un todo, sectorial, cuando recae en una determinada 3rea de actividad , o particular, si apunta a una cierta situaci3n como por ejemplo a la de una empresa ; de intervenci3n estatal directa, cuando recae sobre la existencia o la actividad de los agentes econ3micos, o indirecta, cuando est3 orientada no a la actividad econ3mica propiamente dicha sino al resultado de la misma; intervenci3n unilateral, cuando el Estado autoriza, proh3be o reglamenta una actividad econ3mica, o intervenci3n convencional, cuando el Estado pacta con los agentes econ3micos las pol3ticas o programas que propenden por el inter3s general; intervenci3n por v3a directiva, cuando el Estado adopta medidas que orientan a los agentes econ3micos privados, o intervenci3n por v3a de gesti3n, cuando el Estado se hace cargo el mismo de actividades econ3micas por medio de personas jur3dicas generalmente p3blicas .

(...) Adicionalmente, seg3n su contenido, los actos de intervenci3n estatal pueden someter a los actores econ3micos a un r3gimen de declaraci3n –un nivel bajo de intervenci3n que s3lo exige que los actores econ3micos presenten a las autoridades determinada informaci3n–, un r3gimen de reglamentaci3n, mediante el cual se fijan condiciones para la realizaci3n de una actividad, un r3gimen de autorizaci3n previa, que impide el inicio de la actividad econ3mica privada sin que medie un acto de la autoridad p3blica que lo permita, un r3gimen de interdicci3n, que proh3be ciertas actividades econ3micas juzgadas indeseables, o un r3gimen de monopolio , mediante el cual el Estado excluye del mercado determinadas actividades econ3micas, y se reserva para s3 su desarrollo sea de manera directa o indirecta seg3n lo que establezca la ley” . (Sentencia Corte Constitucional C-042/06, MP CLARA IN3S VARGAS HERN3NDEZ)

La distribuci3n de funciones del orden nacional al territorial, conlleva la atribuci3n de autonom3a del ente regional, que tiene que seguir los par3metros de la pol3tica que se3ale el Gobierno Nacional:.

La descentralizaci3n es un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administraci3n central y los territorios (descentralizaci3n territorial), o entre la primera y entidades que cumplen con labores especializadas (descentralizaci3n por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonom3a por las entidades territoriales o las instituciones especializadas. La delegaci3n y la desconcentraci3n, por su parte, atienden m3s a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los 3rganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control **y la direcci3n pol3tica y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones**. Por eso, se se3ala que estas dos f3rmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la funci3n 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 desestimular 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 estrat3gico de la CRTR y definici3n del marco regulatorio del sector. NERA Economic Consulting, Julio 2002).

En cuanto a la determinaci3n del precio de un servicio, encontramos que:

**“La habilitaci3n constitucional al legislador para otorgar a la autoridad administrativa la facultad de fijar una tarifa, no puede ser entendida como la autorizaci3n de entregarle a la administraci3n una funci3n discrecional.** La 3nica 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, seg3n los criterios que el legislador defina. Incluso cuando el legislador ha fijado el monto m3ximo 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 - m3todo 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 Mu1oz)

En materia de precios o tarifas, por una parte se encuentra el procedimiento para determinaci3n de un valor, a trav3s de un sistema y m3todo que puede inferirse de los lineamientos normativos respectivos y por la otra, los principios y criterios que deber3n tenerse en cuenta para la definici3n 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 art3culo 29 de la ley 336 de 1996, que **deber3n ser seguidos por la autoridad distrital o municipal** donde se encuentre localizada la terminal de transporte terrestre, y as3 no lo ense1a la jurisprudencia:

“El legislador ejerci3 la facultad constitucional de fijar el r3gimen jur3dico de los servicios p3blicos domiciliarios y **desarroll3 la facultad del Presidente de la Rep3blica para se1alar las pol3ticas generales de administraci3n** y control de eficiencia de los servicios p3blicos domiciliarios, por medio de las Comisiones de Regulaci3n de los Servicios P3blicos, en caso que decida delegarlas, en los t3rminos 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 r3gimen jur3dico de los servicios p3blicos de manera integral, en forma directa y que, adem3s, corresponde al Presidente "con sujeci3n a la ley" **la fijaci3n de las pol3ticas generales sobre administraci3n** y control de eficiencia de los servicios p3blicos domiciliarios, en nada se opone a los mandatos constitucionales que algunas funciones del car3cter indicado, que correspondan seg3n la ley, al Jefe del Estado, y desde luego no tengan el car3cter de reglamentarios, puedan ser ejercidos a trav3s de organismos dependientes del Gobierno, supeditados a las leyes marco y a las normas de los correspondientes decretos reglamentarios. (Ib3dem)

Es evidente que, aunque el legislador puede regular el r3gimen jur3dico de los servicios p3blicos de manera integral, en forma directa y que, adem3s, corresponde al Presidente "con sujeci3n a la ley" la **fijaci3n de las pol3ticas generales sobre administraci3n y control de eficiencia de los servicios p3blicos domiciliarios**, en nada se opone a los mandatos constitucionales que algunas funciones del car3cter indicado, que correspondan seg3n la ley, al Jefe del Estado, y desde luego no tengan el car3cter de reglamentarios, puedan ser ejercidos a trav3s 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. (ib3dem)

En contraposici3n a la separatividad entre pol3tica y fijaci3n 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 econom3a y en las relaciones entre los particulares, pues puede someter los contratos de transporte que celebren, bien a una fijaci3n directa, a una situaci3n controlada o a una libertad de precios y de estipulaci3n, potestades que van mas all3 del simple control y vigilancia y se encuadran m3s en medidas de tipo intervencionista. Es claro tambi3n que para que haya intervenci3n se requiere que existan unas relaciones jur3dicas de car3cter 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 r3gimenes tarifarios. (p3g. 9 del concepto 1.681)

Nos apartamos de la anterior postura, ya que en nuestro sentir el fijar la pol3tica en cuanto al r3gimen tarifario as3 como los criterios sobre los cuales deben guiarse, no es lo mismo que establecer las tarifas, ni tal facultad est3 impl3cita, ya que si bien puede normativamente determinar el tipo de intervenci3n econ3mica, que se aplicar3, por parte de las autoridades distritales y municipales, en la definici3n 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 intervenci3n econ3mica, el Gobierno Nacional puede determinar que la pol3tica de precios por el uso de las terminales de transporte terrestre a seguir, es alguna de las siguientes:

1. Directa fijaci3n de la tarifa por parte de las autoridades distritales o municipales, que deber3 seguir los par3metros, indicadores del mercado o comportamiento del mismo, seg3n lo se3ale el Gobierno Nacional.
2. Controlada fijaci3n 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 reglamentaci3n. El control puede ser previo o posterior y por lo general las fija el mismo prestador, pero debe comunicarlas a la entidad que determine el Gobierno Nacional, la cual deber3 hacer los an3lisis y observaciones que considere necesarios, adem3s de los ajustes que determine y,

3. Libre fijaci3n 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 par3metros para su aplicaci3n.

Por ello, la facultad de la autoridad nacional comprende la fijaci3n de los par3metros o criterios que regular3n el tipo de intervenci3n econ3mica que se adopte por el Gobierno – Ministerio de Transporte y que deber3 seguirse y aplicarse, por parte de las autoridades distritales o municipales, para la definici3n del monto de la tarifa por el uso de las terminales de transporte terrestre.

En la regulaci3n administrativa del servicio p3blico de transporte, se han realizado desarrollos, que comprueban esa separaci3n y complementariedad de funciones nacionales (de fijar pol3tica y establecer criterios para la definici3n tarifaria) y la determinaci3n 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 se3al3 los criterios a tener en cuenta para la fijaci3n de tarifas de servicio de transporte p3blico 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 t3cnicos. Que tendr3n en cuenta: a) clase de veh3culo y b) nivel de servicio.
2. El estudio t3cnico tendr3 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 establecer3 la metodolog3a para la elaboraci3n de los estudios de costos. (Decreto 2660 del 29 de 1998, art3culo 3º)
4. Mediante resoluci3n Nº 4350 de 31 de diciembre de 1998, el Ministerio de Transporte “establece la metodolog3a para la elaboraci3n de los estudios de costos que sirvan de base para la fijaci3n de las tarifas del transporte p3blico 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 (art3culo 2º *ibidem*).
  - b. Se determinan los par3metros a tener en cuenta para el c3lculo tarifario: (art3culo 3º *ibidem*)
    - Operaci3n por clase de veh3culo 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 atribuído 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 BOGOTA”,

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,

asoci4ndolos con desarrollos en telecomunicaciones y servicios p4blicos domiciliarios, y los de tipo tributario (**ver anexo 1**):

Del esquema anterior, podemos en forma suscita el reflejo que tiene cada uno de los principios –criterios en los agentes participantes en la prestaci3n del servicio de transporte. (**ver anexo 2**)

## **2 De los criterios espec4ficos para la determinaci3n del precio por el uso de las terminales de transporte.**

Para determinar los criterios, variables o par4metros establecidos normativamente y que rigen la determinaci3n del precio por el uso de las terminales de transporte, corresponde a la Oficina Asesora Jur4dica del Ministerio de transporte, dilucidar sobre la vigencia de la regulaci3n 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 aplicaci3n 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 art4culos 30, 32 y 39 de la anterior Constituci3n 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 art4culo 8°, que define la naturaleza jur4dica de las sociedades terminales de transporte, con la modificaci3n introducida por el art4culo 17 de la ley 105 de 1993 tambi3n comentada.”

Aunque en forma opuesta, se hab4a 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 b4sicas sobre el transporte y se redistribuyen competencias y recursos entre la Naci3n y las Entidades Territoriales se encuentra vigente, salvo los art4culos 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, par4grafo 2o. del art4culo 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, perdi3 fuerza ejecutoria. En consecuencia, ni el decreto ley ni el Acuerdo citados se encuentran vigentes. Acorde con lo prescrito en los art4culos 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 regulaci3n, 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 remuneraci3n por el uso de la terminal de transporte terrestre como precio p3blico, sobre el monto del mismo, encontramos que el desarrollo de los principios, criterios y fórmulas determinan las variables y parámetros para determinaci3n de su valor.

“En efecto, el ente estatal debe garantizar que esa prestaci3n sea eficiente, es decir, que se asegure que las empresas que proporcionen el servicio lo hagan de manera eficiente, completa y atendiendo las necesidades b3sicas de la poblaci3n. Para ello, tambi3n **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 prestaci3n del servicio. (Sentencia C-041/03, M. P. Dr. Jaime C3rdoba Triviño, 28 de enero de 2003. sin negrillas).

Atendiendo tales previsiones el art3culo 128 de la Ley 142 de 1994 dispuso que la empresa presta los servicios p3blicos 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 t3cnica y operativa. **De tal forma que las tarifas deben atender a los principios de eficiencia econ3mica y suficiencia financiera y deben reflejar, por tanto, los costos y gastos propios de la operaci3n**<sup>7</sup> (ib3dem)

En el caso de las terminales de transporte la determinaci3n de su precio debe cumplir los cometidos indicados por la jurisprudencia (recuperaci3n de costos, remuneraci3n de las inversiones, etc.), por tanto, los elementos que se valoran son los que corresponden a la operaci3n que se desarrolla en las terminales de transporte y su infraestructura esencialmente.

De acuerdo con la reglamentaci3n del decreto reglamentario 2762 de 2001, se incorpora como componente, para la definici3n de la tarifa por el uso de la terminal de transporte, aparte de los costos incurridos para la prestaci3n del servicio, as3 como los requeridos para su mantenimiento y expansi3n, elementos que fueron tratados en nuestro estudio “*Diagn3stico jur3dico - econ3mico para el establecimiento de fórmulas y criterios para la fijaci3n 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 art3culo 13 del presente decreto la cual ser3 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 veh3culo pr3ximo a ser despachado se le practica un examen m3dico general de aptitud f3sica y la prueba de alcoholimetr3a (art. 13 numeral 8, dec. 2762/01), para lo cual deben destinarse 3reas especiales.

En el concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado, se ocupa de la viabilidad jur3dica de estos planes de seguridad, partiendo de la reglamentaci3n dictada por la Junta Nacional de Terminales , en especial el Acuerdo N3 003 de 1985, mediante el cual se estableci3 una clasificaci3n de los servicios que se prestan en las terminales de transporte terrestre, que nos permitir3 determinar, dentro de esa categorizaci3n a que tipo de servicio, corresponden los planes de seguridad, establecidos en la actual normatividad de los terminales de transporte. La tipolog3a es la siguiente:

“23. Definici3n de los servicios de las terminales.- Para efectos del presente acuerdo, se entienden y definen los servicios que presten las terminales de transporte terrestre, as3:

a. **Servicios operacionales.**- Son aquellos directamente relacionados con las operaciones de ascenso y descenso de pasajeros, y circulaci3n interna de veh3culos que se cumplen en las plataformas de ascenso y descenso, las v3as internas de la terminal y los parqueaderos.

b. **Servicios complementarios.**- Son aquellos que facilitan la operaci3n de viaje, dando comodidad y seguridad al pasajero como a las empresas de transporte, a trav3s de taquillas, salas de espera, servicio de encomiendas, puntos de despacho y servicios de informaci3n.

c. **Servicios auxiliares.**- Son aquellos que est3n directamente relacionados con la operaci3n de viaje, tanto al usuario como a las empresas, tales como, cafeter3as, servicios bancarios, tel3fonos p3blicos, primeros auxilios, polic3a, oficinas para las empresas, **chequeo f3sico de conductores** y servicios de sanitarios.”

Se encuentra entonces que los ex3menes a los conductores, es un tipo de servicio **que prestan los terminales de transporte**, asociado a la operaci3n de viaje y por tanto debe ser factor para determinar el precio por el uso de la terminal.

Al ser el chequeo f3sico de los conductores, elemento del precio del servicio, si se valida la permanencia de esta norma, por parte de la Oficina Asesora Jur3dica, se tendr3a que la reglamentaci3n 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 aut3nomo diferente de la sociedad terminal.

As3 lo expresa en forma determinante el Consejo de Estado:

“Pero ni el Gobierno Nacional, ni el Ministerio de Transporte pueden ir mas all3 de las competencias que se acaban de rese1ar, raz3n por la cual, como se estudia enseguida, no pod3an, 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.” (p3g. 16 del concepto)

En nuestro estudio de diagn3stico formul4bamos el siguiente interrogante: “Si bien hay una inter-relaci3n entre el veh3culo 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? Cu4les son las razones para ello? Porqu3 no contemplar una f3rmula 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 centr3 en buena parte en 3ste interrogante, frente al cual, se determina primero la condici3n jur3dica del prestador del servicio, encontr4ndose que es empresa industrial y comercial o de econom3a mixta, tipific4ndose por ello una relaci3n contractual y no administrativa, por lo que la retribuci3n del servicio se hace a trav3s de un precio y no a trav3s de una tasa de car4cter tributario, que es lo propio de los servicios de tipo administrativo, y en cuanto, a la subdivisi3n 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 ex4menes m3dicos de la muestra representativa de conductores pr3ximos 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.” (p4g. 17 del concepto).

Se aborda por el Consejo de Estado, un tema que es importante considerar, y es el de la posibilidad de inserci3n en el precio de un servicio, de rubros diferentes a los establecidos en las normas que regulan los elementos para la determinaci3n 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 alcoholimetr3a se encuentra asociada directamente al precio por el uso de la terminal como desarrollo del servicio auxiliar “**chequeo f3sico de conductores**”, siendo objeto de tasaci3n, a efecto de definir la cuota parte o monto del precio del servicio respectivo.

No hay duda, que la extensi3n a chequeos diferentes de la alcoholimetr3a, como el de sustancias psicotr3picas, 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 estimaci3n de los costos por estos chequeos, as3 como la rentabilidad adecuada deben estar plenamente respaldados por estudios t3cnicos – econ3micos - financieros, cuya estructuraci3n debe reglamentarse a efecto de la transparencia para las cargas que deben asumir los usuarios.

Respecto de los dem4s planes de seguridad, se considera que deben establecerse con claridad y precisi3n a que tipo de actividades se refiere y su inter-relaci3n directa con el servicio que se presta en las terminales de transporte terrestre, ya que en caso contrario, en nuestro sentir, se estar3a incorporando en el precio del servicio, factores ajenos al mismo, lo que conllevar3a 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 prestaci3n del servicio p3blico de transporte

Principio - criterio	Alcance
ACCESO AL SERVICIO	El acceso al servicio es la potencialidad para que todos los usuarios, sin restricci3n alguna puedan disfrutar de las bondades del servicio en una localidad determinada . Se asocia con la noci3n desarrollada en las telecomunicaciones de servicio universal que a su vez, est3 inter-relacionado con el de neutralidad , que tiene implicaciones al interior de la operaci3n del terminal, donde debe permitirse a las empresas transportadoras la utilizaci3n en condiciones de igualdad, sin discriminaci3n 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 constituci3n de una Comisi3n de Regulaci3n del Transporte, se alcanzaron a estatuir unos lineamientos sobre la calidad del servicio que comprende las siguientes etapas: <ul style="list-style-type: none"> <li>-Determinar de las actividades que van a ser sujetas de evaluaci3n, 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.</li> <li>- Parámetros de medici3n o de valoraci3n de las actividades controlables.</li> <li>-Evaluaci3n peri3dica de la actividad.</li> </ul> -Se sugiere seguir los parámetros sugeridos por Nera, incorporando los de actualizaci3n tecnol3gica, sistemas de informaci3n en l3nea de la operaci3n, controles de revisi3n t3cnico – mecánica, servicios de atenci3n a los buses despachados, cobertura, salas de atenci3n pasajeros, conductores; niveles de contaminaci3n ambiental, entre otros. , etc.
EFICIENCIA.	En materia de los servicios p3blicos domiciliarios, se define la eficiencia como:  “87.1.- Por eficiencia econ3mica se entiende que el r3gimen de tarifas procurar3 que éstas se aproximen a lo que ser3an 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 ocurrir3a en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gesti3n ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios p3blicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos econ3micos de prestar el servicio, como la demanda por éste .(“Resoluci3n 87 de 1994)  Donde el criterio se inter-relaciona con el r3gimen tarifario y su estructuraci3n en un ambiente de sana y leal competencia sin hacer uso de prácticas restrictivas o de abuso de posici3n dominante , donde debe primar la utilizaci3n de medios masivos
FACILIDAD de MOVILIZACI3N	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 satisfacci3n (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 operaci3n del transporte p3blico, consagra como uno de los pilares del mismos 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 (revisi3n y mantenimiento de los equipos, los sistemas de abastecimiento de combustibles, ibídem) y “ los mecanismos de protecci3n a los pasajeros”.  En ambos aspectos se considera que el terminal de transporte, debe ejercer una funci3n proactiva.
EQUIDAD	La equidad vista conlleva una distribuci3n 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 operaci3n 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 econ3mica que reciben un tratamiento igual

Principio - criterio	Alcance
	<p>Referido a servicios p3blicos domiciliarios se encuentra que por el principio de equidad "(...) el Estado propender3 por alcanzar una cobertura equilibrada y adecuada en los servicios de energ3a en las diferentes regiones y sectores del pa3s, para garantizar la satisfacci3n de las necesidades b3sicas de toda la poblaci3n."(Ley 143 Art3culo 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 pa3s, al igual que respecto de las empresas prestadoras del servicio. Este principio est3 3ntimamente asociado con el denominado de acceso universal</p> <p>Personas de un mismo nivel de bienestar, antes de impuestos son tratadas de id3ntica manera por el sistema tributario y quedan con igual nivel despu3s 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 prestaci3n del servicio de transporte

principio	Operador	usuario	estado
Acceso	Posibilidad de participar en el mercado Participaci3n en igualdad de condiciones cuando se cumplen unas requisitos de calidad y t3cnicas	Acceso universal: derecho de utilizaci3n 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 ampliaci3n que permita el acceso El ingreso debe tener como prioridad la utilizaci3n de medios masivos de transporte Lograr la satisfacci3n de las necesidades de movilizaci3n
Ambiental	Incorporaci3n de veh3culos con requisitos que cumplan requisitos de no contaminaci3n o que aminoren la misma	Movilizaci3n en veh3culos que no afecten su salud	Determinar de condiciones t3cnicas de los veh3culos que no contaminen o aminoren su afectaci3n An3lisis y definici3n de las opciones de control ambiental
Calidad	Incorporar veh3culos que cumplan las condiciones t3cnicas de calidad exigidas por el estado Informaci3n objetiva sobre la calidad del servicio prestado	Movilizaci3n en condiciones que representen una mejor calidad de vida	Determinar la calidad del bien que se vincula a la prestaci3n del servicio ( conjunto total de propiedades e ingredientes o componentes que lo constituyen, determinan distinguen o individualizan) Medici3n de la calidad para la fijaci3n de la tarifa, partiendo de unos m3nimos (piso) y unos m3ximos (techo). Regulaci3n y control sobre la calidad del servicio Determinaci3n de los requisitos t3cnicos de calidad para la importaci3n vehicular. Determinaci3n de los controles a la calidad (vida 3til, pruebas de laboratorio y mediciones)
Comodidad	Incorporaci3n y utilizaci3n de veh3culos en buenas condiciones de comodidad, que permitan su utilizaci3n por personas discapacitadas.	Movilizaci3n en veh3culos que otorguen descanso y gusto, agrado, sin obst3culos para personas discapacitadas	Determinaci3n de las condiciones t3cnicas de la movilizaci3n
Continuidad del servicio	Prestaci3n del servicio permanente, regular y continuamente, sin interrupciones salvo las fortuitas o por orden de autoridad	Derecho a ejercer la posibilidad de movilizaci3n sin interrupci3n	Control sobre la regularidad, permanencia y continuidad del servicio Adopci3n de medidas para situaciones fortuitas

principio	Operador	usuario	estado
Eficiencia	<p>Empleo correcto – 3ptimo de los recursos aplicados a la prestaci3n del servicio al menor costo econ3mico (incluye costos administrativos, financieros y los propios de la operaci3n).</p> <p>Incorporaci3n de modificaciones cientificos y de tecnologa</p>	<p>Obtener el servicio al menor costo econ3mico o al costo econ3mico</p>	<p>Determinaci3n del precio del servicio de transporte que garantice que los costos del mismo y la retribuci3n al prestador responda a utilizaci3n 3ptima de los recursos y que los costos marginales se trasladen al usuario.</p> <p>La determinaci3n del precio debe tener en cuenta la incorporaci3n de los avances de la ciencia y la tecnologa.</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>Determinaci3n de los 3ndices o indicadores basados en un aumento de productividad esperado y su distribuci3n entre operador y usuario</p> <p>Control sobre distorsiones del sistema por pr3cticas restrictivas o de abuso de posici3n dominante</p>
Inter3s p3blico.	<p>Sujeci3n al inter3s general sobre el particular</p>	<p>Protecci3n del Estado en cuanto a los derechos que benefician u otorguen una mejor calidad de vida</p>	<p>Establecer regulaci3n o modificaciones normativa que realicen la prevalencia del inter3s general.</p> <p>En lo econ3mico establecer mecanismos de valoraci3n de los derechos de los operadores de los usuarios</p>
Libre y leal competencia	<p>Participaci3n en el mercado en condiciones de libre competencia, sin que afecte las condiciones exigidas para su prestaci3n y que los precios de contraprestaci3n respondan a una eficiente utilizaci3n de los recursos</p> <p>Actuar como un buen hombre de negocios.</p> <p>No adoptar pr3cticas restrictivas ni desleales ni de abuso de posici3n dominante .</p>	<p>Recibir un servicio en calidad y precio sin interferencias en el mercado</p>	<p>Expedir regulaci3n sobre integraciones verticales, (contabilidad separada por servicios, vigilancia especial etc.) subsidios cruzados y control de posiciones monop3licas</p> <p>Expedir normas que garanticen y promuevan la competencia (Se observa que para los puntos anteriores no hay facultades que permitan, establecer un r3gimen de sanciones, aunque en forma reglamentaria se pueden adoptar algunas medidas especialmente en materia de precios y su control</p> <p>Evaluaci3n y control de posiciones en el mercado, en cuanto a calidad, seguridad, de precio, barreras de entrada, abusos de posici3n dominante, competencia desleal y pr3cticas 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>
Movilizaci3n	<p>Los veh3culos deben reunir las condiciones t3cnicas en especial en cuanto a rendimiento de la movilizaci3n, opciones de control ambiental y capacidad de movilizaci3n de personas discapacitadas</p>	<p>Movilizaci3n a trav3s de veh3culos que permitan mejor rendimiento y condiciones de los desplazamientos y que no afecten el ambiente ni su salud y que permitan su utilizaci3n sin barreras por personas discapacitadas.</p>	<p>Establecimiento de requisitos t3cnicos de los veh3culos que involucren tecnologas de punta.</p> <p>Establecimiento de par3metros sobre rendimiento de los veh3culos y el tiempo real en que se realiza la movilizaci3n.</p> <p>Revisi3n de los controles sobre tiempo de movilizaci3n e implantaci3n de mecanismos que tengan incidencia en la tarifa misma</p>
Oportunidad		<p>Es parte del concepto de movilizaci3n y satisfacci3n del usuario, sobre todo en temporadas de pico alto</p>	
Racionalidad del mercado	<p>Utilizaci3n eficiente de los bienes dispuestos para la prestaci3n del servicio</p> <p>Logro de rendimientos 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>Participaci3n en competencia en el mercado sin posiciones que lo distorsionen</p>	<p>Bienestar del consumidor o usuario por la eficiencia del sistema y de la competencia entre operadores</p>	<p>Control del comportamiento de los distintos agentes del mercado</p> <p>Medidas de promoci3n de la competencia</p> <p>Control de precios</p>

principio	Operador	usuario	estado
Seguridad	<p>Implantaci3n de programas de reposici3n o renovaci3n del parque automotor</p> <p>Incorporaci3n o adecuaci3n de nuevas tecnologas que permita un alto rendimiento sobre mecanismos de seguridad en la operaci3n de los equipos y personas aplicados a la operaci3n.</p> <p>Medidas de control sobre siniestralidad</p> <p>Implantaci3n de medidas opcionales de control ambiental y de facilidad para el desplazamiento de personas discapacitadas</p>	<p>Movilizaci3n preservando la vida y tranquilidad del usuario</p> <p>Protecci3n al usuario que utiliza la movilizaci3n</p>	<p>Adopci3n de controles y medidas que permitan movilizaciones sin afectaciones al entorno, as3 como a los usuarios.</p>
Tarifas	<p>Suministrar debidamente soportado el costo medio variable del servicio a comienzos de cada a3o.</p> <p>Cobrar la tarifa oficial o determinada por el servicio prestado, sin costos adicionales como vinculaci3n o afiliaci3n</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 ingreso; (b) que reflejen costos eficientes para la protecci3n 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 b3sico de transporte en cualquier parte del territorio colombiano, hasta llegar a un servicio multimodal e intramodal.</p> <p>Derecho a la informaci3n sobre los medios de movilizaci3n y las formas de utilizaci3n</p>	<p>Promover mecanismos para ampliaci3n de la cobertura del servicio.</p> <p>Autorizar la implantaci3n de empaquetamiento de servicios</p>
Usuario	<p>Ampliar su cobertura de prestaci3n del servicio</p> <p>Establecer dependencias de informaci3n sistematizada para atenci3n al cliente y tr3mites de sus quejas y reclamos</p>	<p>Posibilidad de acceder sin barreras a los servicios</p> <p>Participaci3n en la gesti3n y fiscalizaci3n de su prestaci3n.</p> <p>Disponer de informaci3n sobre las tarifas y condiciones comerciales que se aplicarán.</p> <p>Mecanismos expeditos de atenci3n de quejas y reclamos</p>	<p>Estudiar la posibilidad de establecimiento del defensor del cliente-usuario</p> <p>Implantar mecanismos de informaci3n sistematizada sobre la operaci3n 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 3rganos de administraci3n adecuados donde se concentre la oferta y demanda de transporte automotor, de las empresas que cubren una zona o 3rea de operaci3n para que los usuarios, (...).	Artículo 5. Defini3n: Son consideradas terminales e transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera el conjunto de instalaciones que funcionan como una unidad de servicios permanentes, junto a los equipos, 3rganos de administraci3n, servicios a los usuarios, a las empresas autorizadas o habilitadas que cubren rutas que tiene como origen, destino o tr3nsito, 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 CONFIGURACI3N DE UNA TERMINAL TANTO EN INFRAESTRUCTURA F3SICA COMO PLANTA ADMINISTRATIVA Y DE OPERACI3N
Artículo Cuarto: Para efectos del presente Estatuto se entiende por terminales de transporte(...) en condiciones de seguridad y comodidad pueden hacer uso de los veh3culos del servicio p3blico	Artículo 9. Justificaci3n T3cnica: (...) En todo caso, las condiciones t3cnicas y operativas deber3n permitir una explotaci3n rentable, eficiente, segura, c3moda y accesible a todos los usuarios, contando con mecanismos para el f3cil desplazamiento de los discapacitados f3sicos.	Se incorpora la rentabilidad de la operaci3n as3 como la eficiencia y accesibilidad que son principios generales del servicio p3blico 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 formaci3n de nuevos terminales de transporte terrestre, se determinar3 con base en los siguientes criterios:		
-3rea de influencia regional de la ciudad donde se pretende ubicar el terminal.	Artículo 5. Defini3n: Son consideradas terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (...) que cubren rutas que tiene como origen, destino o tr3nsito, el respectivo municipio o localidad.  Artículo 9. Justificaci3n T3cnica: (...) rutas que confluyen tanto en origen, tr3nsito o destino (...) La proyecci3n de la infraestructura debe garantizar el cubrimiento del crecimiento de la demanda del servicio, m3nimo por los pr3ximos 20 a3os, as3 como prever que la misma permita el adecuado acceso y salida del terminal de transporte en forma permanente	El criterio de 3rea 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 n3mero de habitantes establecido en el decreto 2762 de 2001, que lo determina como una constante que no tiene agregados distintos de la poblaci3n determinada en el 3ltimo censo, obstaculizando el ordenamiento territorial de poblaciones menores.  Igualmente, el crecimiento potencial de la infraestructura as3 como la demanda potencial debe sujetarse al desarrollo del 3rea de influencia.
-Poblaci3n de la ciudad.	Artículo 9. Justificaci3n T3cnica: (...) n3mero de habitantes en cuyo caso el municipio que aspire a tener un terminal debe tener una poblaci3n 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 peque3as puedan llegar a ella. Hay que nutrir el criterio con otros factores complementarios como la poblaci3n del 3rea de influencia.
Volumen de salidas de veh3culos de servicio p3blico y longitud de las rutas respectivas.	Artículo 9. Justificaci3n T3cnica: El estudio de factibilidad debe contener como m3nimo: n3mero de empresas de transporte, n3mero y clase de veh3culos, n3mero de despachos (...), Artículo 12. Fijaci3n: El Ministerio de Transporte mediante resoluci3n y teniendo en cuenta, la clase de veh3culo a despachar, la longitud de la ruta	Debe determinarse la incidencia y alcance de este criterio:  - El volumen tomado s3lo como una cantidad es un criterio cualificante y diferenciador del nivel de operaci3n 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 3sta, as3 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 operaci3n.</p> <p>- La longitud de rutas, es un par3metro que permite racionalizar la afectaci3n del costo del servicio, ya que demanda mayores servicios al veh3culo automotor, del punto de origen – tr3nsito y destino, y adem3s, permite identificar el n3mero de terminales que en el recorrido deber3 realizar el automotor.</p>
-Capacidad econ3mica y financiera de la regi3n.		Es un factor que no tiene desarrollo ni valoraci3n en la actual definici3n de la 'tasa de uso'. Es un criterio que complementa y que mira a futuro la Terminal, que integrado a la valoraci3n del servicio, tiene efecto y que hay que asociarlo con la poblaci3n, reduciendo los efectos del s3lo n3mero de habitantes, que impera en nuestra actual reglamentaci3n
-Estudio de factibilidad	Art3culo 8. Estudio: Para la creaci3n y operaci3n de un terminal de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, se deber3 efectuar por la sociedad interesada, sea esta privada, p3blica o mixta, un estudio de factibilidad que contenga la justificaci3n econ3mica, operativa y t3cnica del proyecto.	Deben establecerse unos par3metros concretos del estudio t3cnico, ya que su enunciaci3n gen3rica no tiene metodolog3a para definida, por ejemplo "la justificaci3n econ3mica" "operativa", lo que conlleva a valoraciones no objetivas.
-N3mero de empresas de transporte que utilizar3n el terminal.	Art3culo 9. Justificaci3n T3cnica: El estudio de factibilidad debe contener como m3nimo: n3mero de empresas de transporte, n3mero y clase de veh3culos, n3mero de despachos (...), Art3culo 12. Fijaci3n: El Ministerio de Transporte mediante resoluci3n y teniendo en cuenta, (...) y el n3mero de terminales en el recorrido, fijar3 las tasas de uso que deben cobrar los terminales de transporte terrestre, autorizados por 3ste, a las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarias de los mismos,	Es una variable que no tiene correlaci3n directa en la definici3n actual de la 'tasa de uso', ya que si bien aparece normativamente, en la definici3n del precio no aparece la valoraci3n del factor.
-Conformaci3n prevista del capital de la sociedad.	No hay reglamentaci3n	No hay reglamentaci3n sobre 3ste aspecto, como si existe en la constituci3n de empresas de transporte terrestre, as3 como la conformaci3n en cuanto a los socios y el car3cter privado o p3blico de los mismos..
Art3culo Doce: Para valorar los factores indicados en el art3culo anterior, la Junta Nacional de Terminales establecer3 un sistema adecuado que permita calificarlos, teniendo en cuenta el mayor o menor grado en que 3stos se cumplan.	Art3culo 12. Fijaci3n: (...) Par3grafo: El Ministerio de Transporte dispondr3 de un t3rmino de dos (2) a3os, contados a partir de la vigencia del presente Decreto, a efectos de establecer, previo estudio t3cnico, una categorizaci3n de los terminales de transporte, con el fin de fijar tasa diferenciales de acuerdo con las categor3as que en el estudio se establezcan.	Se establece, en la reglamentaci3n actual, que la categorizaci3n es un elemento sujeto de valorizaci3n, la cual debe tener en cuenta entre otros, el uso y costo del inmueble donde opera la Terminal. La diferenciaci3n de tasas se centra en la actual reglamentaci3n en la tipolog3a 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 relaci3n con los dem3s factores.
Art3culo Trece: La calificaci3n asignada al proyecto de un terminal, podr3 ser modificada cuando var3e el grado de los factores tenidos en cuenta para su calificaci3n.		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.