

DIAGNÓSTICO JURÍDICO - ECONÓMICO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE FÓRMULAS Y CRITERIOS PARA LA FIJACIÓN DE TARIFAS EN EL SERVICIO CONEXO DE LAS TERMINALES DE TRANSPORTES.....	3
Introducción	3
Del servicio conexo al transporte.....	4
De la fuente de reglamentación de las terminales de transporte.....	5
Naturaleza jurídica de los terminales.....	5
De las Autoridades competentes.....	7
Del concepto de terminal de transporte.....	9
De las infraestructuras que se usan o disponen para la realización de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.	10
El conjunto de instalaciones funcionan como una unidad de servicios permanentes, que comprende unos equipos y órganos de administración.....	11
De las características de las instalaciones.	11
De las habilitaciones y homologaciones.	14
De la categorización de instalaciones.....	15
De las instalaciones como unidad de servicios permanentes.....	17
Servicios a los usuarios.....	18
De los servicios a las empresas de transporte autorizadas o habilitadas.	19
1.1.1 De los servicios al parque automotor de las empresas.....	21
1.1.2 De los servicios a los conductores. ...1.....	22
Elaborado por William A. Valencia R.	
De los servicios a vehículos automotores que cubren rutas que tienen como origen, destino o tránsito el respectivo municipio o localidad.....	23
1.1.3 De los sistemas de información y los suministros a cargo del terminal de transporte.....	27
De la tasa de uso.....	27
Del soporte base de la atribución administrativa.....	28
De los sujetos gravables de la tasa de uso.....	34
De la composición de la tasa de uso.....	35
De la clase de vehículo a despachar.	36
De la longitud de la ruta.....	37
Del número de terminales en el recorrido.....	38
De los parámetros de variación del monto de la tasa de uso.....	39
De la contradicción sobre vigencia normativa.	39
De la categorización como elemento de la tasa de uso.....	41

De los planes de seguridad que incluyen la prueba de alcoholimetría y examen de aptitud físico, como componente de la tasa de uso.....	42
De la entidad administradora de los recursos para planes de seguridad.	45
De la gestión económica de las terminales.....	47
De las obligaciones de las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera	48
De los criterios que deben seguir las actividades.	48
Del manual operativo	49
Del despacho de las empresas autorizadas	50
De la asignación de áreas operativas.	51
Del deber de colaboración con las autoridades.	51
De la expedición expedita del comprobante de pago de la ‘tasa de uso’.....	51
De la disposición de áreas y prácticas de pruebas de aptitud.	52
Del suministro de información.....	52
Del pregoneo de los servicios.	53
De los derechos.	55
De las prohibiciones:.....	56
Del régimen sancionatorio	57
II. Hacia una nueva regulación del servicio conexo prestado por las terminales de transporte.	58
Del modelo tipo de terminal de transportes.....	58
De las actividades de las terminales de transporte y grado o nivel de regulación.....	60
De los indicadores de calidad – precios.2.....	63
De la crítica de los elementos base para la determinación de la tarifa por uso.	68
Actividades sujetas a evaluación.....	69
ANEXO BORRADOR.....	73
Del criterio de equidad	73
Del Criterio de calidad.....	73
Del criterio de acceso al servicio.....	74
Del criterio de eficiencia.....	74
De la facilidad de movilización	75
De la oportunidad.....	75
De la seguridad.....	75

DIAGNÓSTICO JURÍDICO - ECONÓMICO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE FÓRMULAS Y CRITERIOS PARA LA FIJACIÓN DE TARIFAS EN EL SERVICIO CONEXO DE LAS TERMINALES DE TRANSPORTES.

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

Introducción

El abordar temas referentes a la industria del transporte en Colombia, es cuestión que requiere de suprema paciencia y cuidado, primero, por la atomización normativa y consecuencia de ello la ausencia de integración temática que permita determinar con suprema claridad, la vigencia de la regulación en un asunto en particular, lugar común en el que al someter a valoración, documentos - borradores iniciales o finales, siempre aparece la mención de una norma que no se tuvo en cuenta o que faltó de relacionar. En segundo término, la dicotomía y la indiferenciación entre lo técnico, la política gubernamental y la economía, sumado a la alta influencia de grupos de presión, reflejan una normatividad, formulada de forma independiente y contradictoria, donde prima fuertemente la solución a problemáticas concretas, que hacen inalcanzable lograr un desarrollo sistémico del sector transporte.

Bajo éste especto, se avoca el tema de las terminales de transporte terrestre, que no se restringe a la noción de los servicios a los operadores por carretera, sino que dentro de un contorno de universalidad y multi e intramodalidad, se incorporan desarrollos tecnológicos y normativos, cuyas bondades se propone, en una forma objetiva se inserte en nuestra legislación, con el criterio esencial de la protección al usuario en concreto, sin lugar a que los beneficios se vuelvan difusos por las palabras sociedad, comunidad y bien común, entre otras.

El análisis es un inicial acercamiento, ya que debe ser nutrido y ajustado en muchos de sus aspectos, se realiza desde la visión jurídica y a través del mismo se incorpora el esquema económico, que se desprende del alcance normativo, concluyendo con una propuesta de modificación regulatoria.

Del servicio conexo al transporte.

La conexidad implica una concatenación de una cosa con otra y en su visión tecnológica, la existencia de un enlace sistemático, que aplicados al transporte son instalaciones o actividades, que se utilizan para la prestación del servicio público.(artículo 27 de la ley 336 de 1996)

Dentro de la especie de la infraestructura, aplicable en todos los modos, se caracteriza en que ésta forma parte del sistema de transporte (parágrafo 2 del Artículo 17 de la ley 105 de 1993), y por ello los servicios que se prestan por su calificación como servicio público,^I son sujetos a la intervención del Estado, la cual en su ejercicio está sujeta a restricciones ^{II}. En este aspecto el campo de acción del Ministerio de Transporte, se centra en la formulación y adopción de políticas, y la regulación técnico – económica ^{III}

Se tiene además que como función delegada del Presidente de la República, referida a la supervisión, vigilancia y control ésta le corresponde a la Superintendencia de Puertos y Transporte.

No se debe olvidar, que la reglamentación que se dicte a nivel nacional, se convierte en un marco que debe necesariamente ser acogido por las demás autoridades, en quienes se radica una facultad residual de ejercicio de competencia, tal como se ha definido jurisprudencialmente.

Elaborado por William a. Valencia R.

Ahora bien, la Carta no estableció explícitamente las competencias entre la Nación y las entidades territoriales en materia de transporte. En efecto, *"no ocurre con el transporte lo que con otros servicios públicos, respecto de los cuales la Constitución expresamente señala el nivel responsable de su regulación y prestación."* No obstante, le son aplicables los mismos criterios de distribución de competencias entre los diferentes niveles territoriales en materia de servicios públicos. Ciertamente, aunque la regulación general del servicio público de transporte esté a cargo del legislador, éste no puede agotar íntegramente todos aspectos relacionados con el mismo. Por eso, se atribuye la facultad de regularlo a las entidades territoriales, a través de los gobernadores y las Asambleas Departamentales, en los departamentos, y de los alcaldes y los Concejos Municipales, en los municipios. (Sentencia Corte Constitucional, C-1051/01, cuatro (4) de octubre de dos mil uno (2001), Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA. Destacados son agregadas)

Se considera que la reglamentación nacional sobre las terminales debe ser amplia, exhaustiva y que permita disminuir los efectos de posiciones de tipo político o personales, que distorsionen la reglamentación, y en especial en cuanto a las funciones propias de las autoridades locales, en las cuales deben existir unas directrices generales, que guíen las decisiones como la inclusión de áreas destinadas para terminales de transporte en el POT, en cuanto a que condiciones deben reunir los espacios que pueden destinarse para la habilitación de terminales, al igual que las zonas aledañas, ya que actualmente, en las áreas donde se habilitan terminales, se desarrollan programas de vivienda masiva, al igual que cuando se planean y construyen variantes de las carreteras nacionales, cuyo fin primero es el de solucionar las dificultades y demoras en las vías urbanas, su objetivo es neutralizado por desarrollos comerciales o de vivienda del tipo masivo, aprobados por las autoridades municipales.

De la fuente de reglamentación de las terminales de transporte.

De conformidad con el epígrafe del Decreto 2762 de 2001, la base para la reglamentación de las terminales de transporte se fundamenta en el numeral 11 del artículo 189 ^{IV} de la CP y el párrafo 2º del artículo 17 de la Ley 105 de 1993 ^V.

Se cualifica la terminal de transporte como elemento de la infraestructura, dentro del sistema del transporte y debe igualmente considerarse como parte de la operación, en cuanto al servicio que se presta.

5

Elaborado por William a. Valencia R.

El campo de atribuciones en materia de política frente a las terminales de transporte, aparece vacío, ya que no hay estipulaciones al respecto, por lo que ante esta falencia las autoridades locales ejercen su facultad residual en forma amplia.

Hay que deslindar la política de las facultades de regulación, donde básicamente se debe preservar la permanencia de la normatividad que genera seguridad jurídica, a diferencia de las medidas de gobierno que tienen peculiaridades de variabilidad.

Naturaleza jurídica de los terminales.

De conformidad con el artículo 3° del Decreto 2762 de 2001^{VI}, se formula diversidad en la naturaleza jurídica de las terminales, ya que puede ser de carácter estatal, mixta o privada, lo que conlleva a una serie de diferencias, en cuanto a los controles o supervisiones a que están sujetos los actos y la operación de la sociedad, ya que si tiene carácter público está supervisada por la Contraloría, Personería, Procuraduría y la sujeción a régimen contractual de la ley 80 de 1993, mientras que las privadas se sujetan a supervisiones más ágiles, y a la liberación de formalidades en el campo de la contratación especialmente. Esas disparidades, sólo tienen razón de ser por la proveniencia del capital con que se participa, pero no tiene que ver con la prestación del servicio, que es el objetivo perseguido, por lo que se considera necesario mantener una igualdad en el régimen aplicable.

Se sugiere, por tanto que el régimen sea común y sin que se contravenga políticas del Gobierno, se busque que la participación estatal tenga retribución económica para la Nación, los departamentos y municipios y que la participación en las mismas se refiera estrictamente a control de tutela, sin que la participación sea activa en los órganos de administración de la sociedad, ya que las falencias del Estado se centran en ello, ya que la administración se burocratiza, politiza y se vuelve ineficiente, lo cual se subsana, en nuestro sentir, con el contrato de concesión por una parte y una organización simple donde el Estado perciba ingresos, sin necesidad de acudir siempre a los gravámenes sino a través de prestación de servicios de calidad. El ejemplo español es muestra de que ello es posible, y que el beneficio para la sociedad focalizado en el operador, usuario y tercero.

Se debe contemplar la institucionalización de los contratos de concesión como forma de realización de la actividad de las terminales, insertando en la reglamentación general los parámetros base para su realización mediante invitación pública, lo que conlleva un beneficio para mayor para los ciudadanos.

Hay amplitud normativa a efecto de la exigencia de requisitos para obtener la habilitación, ya que cualquier persona, sin tener especialidad alguna o experiencia en la operación, puede solicitar la constitución de una terminal de transporte, con sólo allegar unos estudios económicos y técnicos, que son obtenidos fácilmente, por las debilidades de la normatividad en cuanto a los requerimientos técnicos – económicos que los deben soportar.

Los requisitos para la habilitación, requieren de una revisión sustancial, tanto en los requerimientos técnico – económicos, como en la especialización de las personas que administrarán la operación, así como la necesidad de incorporación de tecnología de punta en diversos servicios esenciales, que deben ofrecer las terminales de transporte, ya en cuanto al suministro de información al Ministerio de transporte sobre el desarrollo de la operación, como a los usuarios sobre los vehículos automotores despachados.

La estructura de costos de las terminales de transportes, así como los ingresos deben estar sujetos a control por parte del Ministerio de Transporte – Supertransporte, lo que debe reflejarse en tarifas (tasas de uso) que posibiliten tasas de retorno adecuadas. En éste punto, se observa que no existe control alguno por parte del Estado, lo que puede estar generando gastos de funcionamiento desmedidos e innecesarios, ineficiencias en la prestación del servicio, cuyos costos se trasladan injustificadamente al usuario.

Por otra parte, debe distinguirse la regulación administrativa sobre la operación y la comercial sujetas al derecho público y comercial respectivamente. No se puede considerar aislada la actividad comercial con la de la operación, y su inter -relación con la definición de la tasa de uso, ya que se puede manejar unidad de caja en cuanto a los ingresos provenientes de la actividad general que se desarrolla, como reflejo de la unidad de explotación económica.

De las Autoridades competentes.

Elaborado por William a. Valencia R.

La estructura de competencia funcional , establecida en el artículo 7º del Decreto 2762 de 2001, requiere de afinación en aspectos ya observados, como la competencia de la autoridad municipal o distrital en la determinación de los planes y programas contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, para lo cual deberán tener en cuenta las características generales que defina el Gobierno Nacional para la incorporación de áreas donde puedan funcionar terminales de transporte.

Se determina igualmente en el artículo 6 del Decreto 2762 de 2001, que “ Las rutas de influencia, VII se sujetarán a lo establecido por la autoridad municipal en lo relacionado con el ingreso a los terminales de transporte, a la definición del sitio de llegada y despacho o a los terminales de transferencia cuando se trate de los sistemas de transporte masivo.”, esta facultad carece de

parámetros que permitan delimitar el actuar y sólo la discrecionalidad es la guía requiriéndose el establecimiento de mecanismos que indiquen cuando puede establecerse éste régimen exceptivo.

En materia de tasa de uso las rutas de influencia se encuentra que la reglamentación establecida, en especial la del artículo 1° de la Resolución. N° 004222 de 2002, por medio de la cual se adiciona a la resolución No. 002222 de febrero 21 de 2002, en la cual se establecen para algunas rutas de influencia, es difusa las diferentes atribuciones, por lo siguiente:

- a) Tasas de uso para unas rutas de influencia fijadas por el Ministerio de Transporte, sin que se conozcan los parámetros seguidos para la escala tarifaria, ni los criterios aplicados.;
- b) Rutas de influencia que por determinación discrecional de las autoridades municipales no entran a la terminal de transporte y por lo tanto no pagan la tasa de uso y
- c) Rutas de influencia que por determinación discrecional de las autoridades municipales deben entrar a la terminal de transporte y por lo tanto pagan la tasa de uso, las cuáles son fijadas por los representantes legales de los terminales de transporte concertadamente con los representantes legales de los operadores del servicio (artículo segundo de la resolución 006398 de 17 de mayo de 1992).

Se infiere de lo anterior, que la regulación actual, tiene elementos que permite, con un margen de discrecionalidad muy alto, discriminaciones y exenciones sin que haya razones que lo soporten sólidamente.

Esa atomización de funciones y de tasas de uso especiales, se agrava en autorizaciones, en nuestro sentir ilícita, para que los representantes legales de las terminales de transporte conjuntamente con las empresas de transporte, definan tasas de uso VIII, crea conflictos económicos y jurídicos que es necesario superar determinando un régimen único sobre ingreso a las terminales de transporte y asunción de la tasa de uso, proporcional al servicio que se preste.

Debe revisarse tanto la vigencia como las atribuciones otorgadas a *“los municipios en relación con el transporte urbano”*, contenidas en el Decreto 80 de 15 de enero de 1987, 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”*, ya que se carece de parámetros para el ejercicio de tal actividad y se ha hecho uso para eximir las de la obligación de ingreso a las terminales de transporte terrestre, sin criterio alguno, quedando a la simple discreción de la autoridad municipal.

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, son aspectos que distorsionan tanto la estructura jerárquica del transporte que deja al usuario, totalmente desprotegido y además, esa delegación abierta de potestades tienen serios vicios de ilicitud.

Por otra parte, la creación de entidades u organismos constituidos por las empresas prestadoras del servicio, para que administren y practiquen programas de seguridad, como el de la alcoholimetría numeral 8 del artículo 13 del Decreto 2762 de 2001, son mecanismos de ‘autocontrol’, que si bien son aplicados con eficiencia en otros países, se considera que en el caso colombiano, la débil estructura empresarial, así como la ausencia de medidas internas de prevención de la accidentalidad, no son garantía de imparcialidad ni transparencia que ampare ésta delegación de funciones.

Del concepto de terminal de transporte.

El artículo 5 del Decreto 2762 de 2001 define en forma expresa lo que es una terminal de transporte, así::

“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 de transporte y a su parque automotor, donde se concentran las empresas autorizadas o habilitadas que cubren rutas que tienen como origen, destino o tránsito el respectivo municipio o localidad. “

De la noción se extraen los siguientes elementos que la componen:

- Son infraestructuras que se usan o disponen para la realización de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.
- El conjunto de instalaciones funcionan como una unidad de servicios permanentes, que comprende unos equipos y órganos de administración

Se prestan servicios a:

- a) Las empresas de transporte autorizadas o habilitadas
- b) Al parque automotor de las empresas
- c) Los usuarios

Analizaremos cada uno de estos aspectos, interrelacionando las normatividad y tópicos asociados.

De las infraestructuras que se usan o disponen para la realización de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.

El término infraestructura tiene un desarrollo normativo amplio, de los cuales se destacan:

10

Elaborado por William a. Valencia R.

a) El artículo 1 de la ley 105 de 1993, que la integra como parte del Sistema Nacional de Transporte, siempre y cuando sean de “las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden que tengan funciones relacionadas con esta actividad.”

b) El artículo. 2 de la misma ley, se atribuye al Gobierno Nacional, mediando razones de interés público, para “prohibir, condicionar o restringir el uso de la infraestructura del transporte terrestre” .

c) En el mismo Artículo 2, se refiere a la infraestructura como los medios para la prestación del servicio público de transporte, facultando para la escogencia de vehículos con mayor capacidad “*En caso de conflicto o insuficiencia de la infraestructura del transporte el Estado preferirá el servicio público colectivo del servicio particular.*”

Es claro que el sentido dado normativamente se refiere a una infraestructura física, como medio para la realización o prestación del servicio respectivo y no en cuanto a los vehículos empleados para la movilización.

El objeto de las terminales, en cuanto a la realización del transporte terrestre, si no se define como actividad exclusiva a desarrollar por la persona jurídica, es una frase hueca que ha dado lugar, a tener como objetivos participaciones en otras sociedades y explotaciones de construcciones comerciales, que dejan a un lado la perspectiva del usuario, entendido en su sentido amplio (empresa, pasajero y terceros) ^{IX}

El conjunto de instalaciones funcionan como una unidad de servicios permanentes, que comprende unos equipos y órganos de administración.

De las características de las instalaciones.

Consideremos primero las especificaciones técnicas que exige la normatividad.

El fin del decreto 2761 de 2001 es, entre otros el de “definir las condiciones y requisitos mínimos para la creación, habilitación y homologación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera”, propósito; que en nuestro sentir no se desarrolla normativamente y que no pasa de ser una simple declaración vacía, ya que en el mismo cuerpo de la norma en comento, se exigen justificaciones de tipo técnico (artículo 8°) y al desarrollarse se limita básicamente a exigencias de tipo operativo y de tipo económico, ya que en las de tipo técnico se pregona una correlación entre el área disponible, sin detalle alguno, y las características de las mismas que “permita el adecuado acceso y salida del terminal de transporte en forma permanente.” (artículo 9° ibídem) y que “La proyección de la infraestructura deberá garantizar el cubrimiento del crecimiento de la demanda del servicio, mínimo por los próximos 20 años” (ibídem). Estos son las únicas variables que en el aspecto técnico requiere la normatividad se confronten a efecto de habilitar u homologar.

Bajo los parámetros anteriores, no se encuentra una definición o determinación de especificaciones técnicas mínimas, salvo lo relativo a personas discapacitadas^X y las condiciones de accesibilidad

determinadas esencialmente en el artículo 10 ^{XI} del Decreto 1660 de 2003, ni en cuanto a que tipo de instalaciones conforman esa unidad de explotación económica, es decir, exigir la existencia de una plataforma de embarque / desembarque, sala (s) de espera de pasajeros – conductores, manejo de equipajes, taquillas, baños, áreas de circulación.

Este es un error grave y craso de la regulación sobre terminales, ya que sin definir un tipo mínimo de lo que debe contener una terminal, así como las características técnicas de la misma, dejó un campo abierto, subjetivo e ilimitado, que permitiera validar mediante contraste si las solicitudes de habilitación cumplen o no las exigencias legales.

En igual sentido, quedó el procedimiento de homologación, ya que por sustracción de materia, al no existir un modelo mínimo de terminal, su equiparación no tiene parámetro alguno para su valoración y equiparación, ya que la normatividad tan sólo exige una expansión de 20 años y accesibilidad para personas discapacitadas, que son apenas unas de las características, pero no constituyen un modelo tipo de lo constituye una terminal de transporte.

Por otra parte, y donde se enfatiza lo difuso e indefinido de la regulación sobre terminales es la declaración normativa de las particularidades de las terminales de transporte: *“En todo caso las condiciones técnicas y operativas ofrecidas 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.”*¹² Frente a lo cual nos preguntamos: ¿Qué entiende la norma por rentable? Eficiente? Cómodo? Seguro? Y Accesible?.

Al no definirse que las características y elementos que integran o conforman una terminal tipo, así como los índices para medir la eficiencia o rentabilidad, el servidor público, a quién se le ha encomendado la función de habilitación y mas aún de homologación, de una terminal de transporte, queda con un margen de discrecionalidad en extremo amplia, que ronda en el campo de lo subjetivo.

Esa subjetividad en la decisión se refleja en que las habilitaciones u homologaciones, concedidas hasta la fecha, no se encuentra análisis ni validación sobre *“La proyección de la infraestructura deberá garantizar el cubrimiento del crecimiento de la demanda del servicio, mínimo por los próximos 20 años” (ibídem)*, lo cual no puede realizarse por la ausencia de parámetros, ya que si no

se tiene definido un tipo mínimo de infraestructura física y las características de la misma, se carece de objeto base para realizar una proyección en cuanto a su crecimiento o expansión en el lapso fijado legalmente, menos aún cuando no existe una proyección a nivel de oferta y demanda que cubra ese término.

No se duda, en concluir que al existir falencia en la regulación en cuanto a un modelo mínimo o tipo de terminal de transporte, que contemple condiciones y características de las plataformas de embarque y desembarque, sala de espera, taquillas, baños, etc., el proceso carece de elementos para realizar una verificación o validación técnica.

Se observa además, que el propósito de la reglamentación no comprende la regulación de las actividades comerciales – logísticas y demás servicios (baño, bodega de equipajes, etc.) que se desarrollan en las terminales de transporte, ni se establecen controles sobre prácticas comerciales restrictivas, reguladas esencialmente por la ley 155 de 24 de diciembre de 1959 ^{XII} y el decreto 1302 de 1964 ^{XIII}, en cuanto a acuerdos o convenios entre empresa transportadora y terminal o entre empresas o terminales.

En cuanto a los medios de accesibilidad y en especial referido para personas con discapacidad, se regula en el Decreto 1660 de 16 de junio de 2003, las normas técnicas aplicables.

De la norma anterior, es bien discutible la excepción del ámbito de aplicación, contenida en el inciso 2 del artículo 2° de la norma citada:

“En cuanto hace a la infraestructura de transporte, la presente normatividad será aplicable sólo a los municipios de Categoría Especial y a los de Primera y Segunda Categoría.”

A primera instancia de acuerdo con la norma anterior, se diría que las terminales de transporte, localizadas en municipios de tercera categoría, no tendrían los medios de accesibilidad, exigidos en la resolución 1660/03, excepción cuya constitucionalidad es cuestionable, por la diferenciación que establece, mas aún cuando la categorización de municipios, determinada en la ley 136 de 1994, en su artículo 6 ^{XIV}, tiene como criterios para su clasificación dos variables: a) el número de habitantes y (b) los ingresos corrientes, y en la reglamentación de la prestación del mismo servicio, se tiene en cuenta tan sólo la primera, y no hay razón que ampare esta diferenciación.

Sin embargo, la excepción de requerimientos es falsa, ya que los municipios de segunda categoría son aquellos “con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes” y los de tercera categoría “con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes”, distritos o municipios que no pueden aspirar a tener terminal de transporte por que el requisito exigido en el artículo 9° del Decreto 2762/01 requiere de “una población certificada superior a cien mil habitantes (...)”, condición que no reúnen los de tercera categoría. Esto refleja aún más la inconsistencia de la reglamentación sobre éste servicio conexo.

De las habilitaciones y homologaciones.

Para obtener la habilitación, se exige la constitución y existencia de una persona jurídica con el objetivo de prestar el servicio público - terminal de transporte, no hay fundamento para éste requisito, que demandaría unos costos innecesarios, en el evento de que no se obtuviera la autorización por parte del Ministerio, por ello se considera que mas que un requisito previo para la habilitación, debiera ser un desarrollo necesario de la misma.

En cuanto a la habilitación existe definición legal contenida en el artículo 11 de la ley 336/96:

- Las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte o constituidas para tal fin, deberán solicitar y obtener Habilitación para operar.

Elaborado por William a. Valencia R.

- La Habilitación, para efectos de esta Ley, es la autorización expedida por la autoridad competente en cada Modo de transporte para la prestación del servicio público de transporte.

Así, la habilitación otorga a la empresa, ya constituida, la potencialidad para operar.

Referente a la homologación no hay definición en la normatividad vigente, se llega a su noción por su significación idiomática y su aplicación en la regulación del transporte:

homologación.

1. f. Acción y efecto de homologar.

homologar. (De *homólogo*).

tr. Equiparar, poner en relación de igualdad dos cosas. 2. tr. Dicho de un organismo autorizado: Registrar y confirmar el resultado de una prueba deportiva realizada con arreglo a ciertas normas. 3. tr. Dicho de una autoridad: Contrastar el cumplimiento de determinadas especificaciones o características de un objeto o de una acción. (DRAE, Real Academia Española.

ARTICULO 31 de la ley 336/96. *Los equipos destinados al servicio público de transporte en cualquier Modo, deberán cumplir con las condiciones de peso, dimensiones, capacidad, comodidad, de control gráfico o electrónico de velocidad máxima, de control a la contaminación del medio ambiente, y, otras especificaciones técnicas, de acuerdo con lo que se señale en el Reglamento respectivo, para efectos de la homologación correspondiente.*

Se tiene con lo anterior, que la homologación aplicada a las terminales de transporte, parte del presupuesto de un arquetipo de terminal frente a la cual la existente, debe reunir las condiciones del modelo o paradigma para que pueda obtener la habilitación para operar vía de la homologación.

Dentro de los requisitos de la denominada justificación técnica del artículo 9° del Decreto 2762/01 se exige que “*debe tener una población certificada superior a cien mil habitantes (...)*”, requerimiento que entre otras cosas, no tiene fundamento técnico alguno, ya que es un elemento de planeamiento del que no se puede privar a pequeñas poblaciones, donde si bien no hay demanda alta del servicio intermunicipal nada impide que se organice el transporte urbano, a través de unas instalaciones que permitan el parqueo centralizado de los vehículos automotores que prestan el servicio público, así como sus despachos. Se considera, por tanto que dicha restricción debe eliminarse.

Al no existir un modelo o arquetipo la homologación, se torna en un proceso subjetivo, ya que se carece de elementos para realizar equiparaciones o contrastaciones objetivas, por lo que para el ejercicio de la función, el proceso de validación debe normatizarse, estableciendo un arquetipo, con la posibilidad de medir sus requerimientos de expansión de acuerdo con la oferta y demanda y de actualización tecnológica, conforme al desarrollo de la técnica y el mercado.

De la categorización de instalaciones.

Se considera que para realizar una categorización de las instalaciones de las terminales de transportes, primero debe considerarse cual es la necesidad de establecer diferenciaciones y sobre qué aspectos se encuentra razonable realizarlos.

Luego de lo anterior, hay que definir unos criterios que permitan una cobertura universal, siempre y cuando se cumplan con unos parámetros mínimos, que es lo que se ha denominado a lo largo del documento, como terminal de transporte modelo o prototipo mínimo, entendido como el conjunto de elementos esenciales, sin cuya concurrencia no puede existir una habilitación u homologación, como por ejemplo, no se puede calificar como terminal de transporte, cuando el lugar de despacho o de descenso de los pasajeros es la vía pública, ya que es de su naturaleza el disponer de un área, de destinación exclusiva, libre y autónoma de obstáculos para la realización de la actividad de embarque y desembarque.

La definición de los elementos base de la noción, requiere de la incorporación de variables técnicas (dimensiones, capacidad, especificaciones) que deben tener proporcionalidad y suficiencia con la operación, que va a determinar unos tipos de terminales de transporte y además, debe tener la potencialidad de incorporar los desarrollos tecnológicos.

El prototipo de terminal en su visión técnica, debe seleccionar una serie de datos de la operación (número de empresas, tipos de vehículos, rutas, frecuencias, horarios, itinerarios, número de pasajeros, usuarios – acompañantes), los cuáles deben correlacionarse con las dimensiones, capacidad, especificaciones de los diferentes espacios, para determinar la potencialidad de operación que puede desarrollarse en la terminal o los requerimientos de instalaciones o expansión de las mismas.

La tipología técnica de terminales de transporte, debe contemplar las expansiones mínimas en la estructura física, así como la incorporación de variaciones tecnológicas, tanto en los vehículos automotores como dispositivos de información y seguridad para los usuarios del servicio.

Dentro de las condiciones de las diferentes áreas o espacios de las instalaciones, para la constitución del modelo tipo o prototipo, debe ir incorporado un estándar de calidad, comodidad o de seguridad, entre otros, los cuáles servirán de base inicial para la medición de tipo económico. para señalar la retribución que por vía de tarifa se puede cobrar, la cual incluye la rentabilidad adecuada.

Hay que observar que las definiciones y parametrizaciones que se realicen en el aspecto técnico, y la tipología que con base a ella se establezca, permitirán la construcción de unas categorías de terminales de transporte, que deberán ser objeto de valoración económica ya que de acuerdo con la

actual reglamentación, parágrafo del artículo 12 del decreto 2762 de 2001, modificado por el artículo 1 del decreto 3628 de 2003, esta forma parte de la denominada “tasa de uso”.

Dentro del proceso anterior, se realizarán diversas ponderaciones que conllevarán a definir y a caracterizar los elementos que marquen situaciones o condiciones especiales, que conlleven a la creación de una escala o clasificación para efectos tarifarios. En este orden, se esbozan algunos ejemplos: el que los baños tengan pisos en mármol, o haya una piscina, puede que sean factores indiferentes en ponderación de valorarse económicamente, por estimarse que son agregados que, si bien aportan unos beneficios visuales y de recreación, no tienen incidencia directa y efectiva en la prestación del servicio, ya que con la disponibilidad de unos baños normales o corrientes y que indudablemente la piscina es una actividad para disfrute y esparcimiento, el servicio puede desarrollarse sin ninguna afectación.

Debe tenerse en cuenta, dentro del proceso de construcción de la categorización, las denominaciones de terminal de tránsito y terminal de transferencia a que se refiere el artículo 6 del decreto 2762 de 2001.

De las instalaciones como unidad de servicios permanentes.

El enunciado de las instalaciones de las terminales de transportes como unidad de servicios permanentes, no tiene un desarrollo normativo, ¹⁷ que permita delimitar el alcance de este concepto, por lo que debemos construir los parámetros caracterizantes.

Al considerarse que las instalaciones constituyen una unidad, en su significación idiomática, nos indica que las instalaciones deben tener unas características de “*Propiedad de todo ser, en virtud de la cual no puede dividirse sin que su esencia se destruya o altere.*” (Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición), y encontramos que al carecerse de un modelo tipo de terminal que nos señalaría cuáles son elementos esenciales o que lo caracterizan, nos falta el referente para determinar qué es lo que no puede subdividirse.

La falencia a nivel normativo de exigencia de la preservación de la unidad de explotación, ha permitido, que los habilitados u homologados, establezcan dicotomías entre el área destinada para la operación y las destinadas para fines comerciales, ya que se trata en unos casos, de bienes explotados por personas jurídicas diferentes o asociaciones de copropietarios; igualmente, no hay

separación nítida de los dos servicios y las áreas se traslapan o superponen, presentándose conflictos que inciden en la calidad del servicio que se presta al usuario.

En las áreas destinadas para la operación, se presentan situaciones como venta de espacios destinados para taquillas, que dificultan el uso por parte de las demás empresas transportadoras, ya por insuficiencia de espacios o posibilidades de expansión y que generan favorecimientos o privilegios a determinadas empresas u operadores, que pueden afectar la libre y leal competencia..

La existencia de unidades de explotación económica diferentes, donde no hay unidad de propósito, por existir intereses diferentes ya que los equipos y órganos de administración corresponden a diferentes personas jurídicas o naturales, rompe con la noción jurídica de empresa, estatuida en diferentes campos del derecho ^{XV XVI} que se considera que debe estatuirse en la reglamentación de las terminales de transporte.

Se considera así, que la atomización y radicación en personas jurídicas diferentes de la constituida y habilitada para el desarrollo de la actividad de operación de una terminal de transporte, rompe el principio de unidad consagrado en la norma en comento, y a su vez, hace difícil la obtención del principio de “*explotación rentable*” (artículo 9 Decreto) ya que no permite que los recursos provenientes de la operación, en forma complementaria se manejen en una sola bolsa, es decir, por la empresa habilitada para desarrollar la actividad que corresponde a la terminal de transporte.

Servicios a los usuarios.

Las terminales los usuarios deben contar con sistemas de información y de atención y solución a sus reclamaciones o quejas, debiendo existir en cada una de ellas un área y personal capacitado para que permita canalizarlas y resolverlas. Así como sobre los vehículos despachados, hora aproximada y de arribo, y circunstancias especiales en la prestación del servicio.

Los servicios a los usuarios tienen una representación concreta en disposiciones de áreas de embarque y desembarque, salas de espera, guarda equipajes, carritos para el transporte de los equipajes, entre otros, y las condiciones de calidad y seguridad que se presten.

A diferencia del modo de transporte aéreo en el que se desarrolló un estatuto del usuario, en el transporte terrestre se carece de una reglamentación necesaria al respecto, sumado a lo anterior, deben crearse mecanismos de participación ciudadana, conforme se dispone en la ley 105 artículo 3 numeral 4 **XVII**.

De los servicios a las empresas de transporte autorizadas o habilitadas.

De conformidad con el artículo 6 del decreto 2762 de 2001, es obligatorio para las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera habilitadas el hacer uso de la terminal de transporte si ésta existe en los municipios de origen o destino que cubren.

Para el cumplimiento de la obligación de hacer uso de la terminal por parte de la empresa prestadora del servicio de transporte, se faculta al administrador de la terminal, para que conjuntamente con otras autoridades, establezcan los medios para el control y cumplimiento de ésta obligación. En la práctica se han diseñado puestos y medidas de control (casetas y sellos) que permiten establecer la obtención del conduce y que no se utilicen espacios de despacho diferentes.(artículo 6 del decreto 2762 de 2001)

Sin embargo, ésta no es una obligación de carácter general, ya que en principio, se aplica al servicio básico, definido en el artículo. 8 del decreto 170 de 2001, pudiendo extenderse a otros servicios, ya por disposición del Ministerio de Transporte. en el acto administrativo que concede la habilitación o por sujeción dispuesta por la autoridad municipal, respecto de la operación de rutas de influencia **XVIII** o sistemas masivos o por disposición legal como la contenida en el artículo 1° de la Resolución. N° 004222 de 2002, por medio de la cual se adiciona a la resolución No. 002222 de febrero 21 de 2002, en la cual se establecen montos de tasa de uso para vehículos que cubren algunas “áreas” de influencia.

Esa atomización de funciones y de tasas de uso especiales, se agrava en autorizaciones, cuya licitud debe ser valorada jurídicamente, para que los representantes legales de las terminales de transporte conjuntamente con las empresas de transporte, definan tasas de uso **XIX**, que rompe con la uniformidad de los parámetros para su definición, ya que no se establece lineamiento alguno para

el ejercicio de ésta facultad, que es necesario superar determinando un régimen único sobre ingreso a las terminales de transporte y asunción de la tasa de uso, proporcional al servicio que se preste.

En este orden, el universo de vehículos puede variar de una terminal a otra, por decisiones de la autoridad nacional o municipal, ya que el único elemento constante es el de la exigencia para los operadores que prestan el servicio básico.

Nos preguntamos :¿Cuáles son los servicios que se prestan a las empresas transportadoras conforme a la normatividad sobre terminales?

La respuesta se encuentra en el artículo 11 del decreto 2762 de 2001 que define la tasa de uso a favor de las terminales de transporte por “*el uso de las áreas operativas*”, que se complementa con el artículo 13 ibídem, al asignar como obligación de la terminal de transporte la de: “*Definir de conformidad con la necesidad del servicio y la disponibilidad física la distribución y asignación de sus áreas operativas.*”.

Entonces, el derecho de uso comprende la facultad temporal de disponibilidad, ocupación y de utilización de un bien, que se expresa entre otros, en los siguientes:

-La potencialidad de ingreso y salida desde el terminal de los vehículos vinculados con la empresa transportadora.

20

Elaborado por William a. Valencia R.

- El disponer y utilizar las áreas de embarque y desembarque de pasajeros.

- El disponer y utilizar las áreas de taquillas para venta de tiquetes o de atención al usuario.

- El disponer y utilizar los sistemas de información del terminal de transporte.

- El que se practiquen los servicios de aptitud médica e los conductores de su Empresa y

- En general el acceso y utilización de los servicios y áreas del terminal.

Se caracteriza ese goce en que es temporal, ya que la retribución por el uso incorpora un lapso: *“La utilización de las áreas operacionales por un tiempo mayor a lo establecido en el correspondiente manual operativo”* (artículo 16, numeral 1, decreto 2762/01)

No se encuentra en el cuerpo del decreto una definición y caracterización de una terminal de tránsito.

La reglamentación de las terminales debe ser contener un marco general aplicable en su integridad a todo tipo de terminal, salvo las condiciones específicas de cada una de las clases.

En la operación debe considerarse tratamientos especiales para el retorno e intercambio de los pasajeros.

1.1.1 De los servicios al parque automotor de las empresas.

En cuanto a los vehículos vinculados a las empresas prestadoras del servicio público, los servicios son correlativos a las de las empresas operadoras, en el sentido de uso de unas áreas que permitan, entre otras, el embarque o desembarque de pasajeros y por tanto del despacho o ingreso de los vehículos al terminal, así como su permanencia durante el lapo máximo definido para el desarrollo de la actividad a través de éste medio.

No hay actividad que se exija al terminal frente a los vehículos, en cuanto a determinación de condiciones o estado y la aptitud para ser empleado como medio idóneo de transporte. En este sentido el vehículo puede encontrarse en estado de desaseo o con las llantas desgastadas y no hay verificación o constatación de ello por parte de las autoridades del terminal, ya que la reglamentación, no exige nada al respecto, salvo lo dispuesto en la resolución N°004110 de 2004 del MT, en la que se establecen medidas especiales de prevención de accidentalidad y que en su artículo 1° párrafo segundo impone una obligación a las terminales de transporte: *“A partir de la fecha prevista en éste artículo las terminales de transporte permitirán únicamente el despacho únicamente de los vehículos que porte los dispositivos de que trata el presente artículo”*, carga frente a la cual la Corporación Nacional de Terminales de Transporte, Conalter, presenta observaciones tanto sobre la carga obligacional en el sentido en que *“las terminales de transporte no son las encargadas de realizar los despachos a las empresas de transporte terrestre”* (Memorias Primer

Congreso Técnico Jurídico de Terminales de Transporte, CONALTER, Bogotá, febrero 9 y 10 de 2005, pág. 3), ya que esa facultad está radicada en las empresas habilitadas y además porque *“El recurso humano de las terminales de transporte no es idóneo para permitir el despacho o no de los vehículos que porten los dispositivos luminosos y sonoros”* (Ibídem, en adelante Memorias Conalter, pág. 3).

La anterior postura, refleja que es necesario deslindar el alcance de las obligaciones de la terminal de transporte, en cuanto a los servicios que debe prestar y que se entienden comprendidos dentro de la tarifa por el uso de las instalaciones, y el grado de responsabilidad civil que ello implique, ya que como en el evento anterior se presentan observaciones al respecto: *“Una vez realizada la revisión de los dispositivos luminosos y sonoros, por parte de la Terminal de Transportes, si eventualmente hubiese un accidente de tránsito, la responsabilidad civil sería compartida entre terminales de transporte y empresas de transporte”* (Memorias Conalter, pág. 3), que trasciende a las rutas de influencia y las internacionales en zona de frontera, donde no hay control por parte de las terminales de transporte.

En materia de documentación se exige que la empresa a la cual está vinculado necesariamente, el vehículo a despachar, se exige que ésta esté habilitada, en la ruta autorizada o registrada ante el Ministerio de Transporte.

Se considera que hay un vacío grande en este aspecto, donde únicamente se considera *“la clase de vehículo a despachar”* (artículo 12, decreto 2762/01), como elemento para la definición de la denominada tasa de uso y efectivamente se carece de control sobre el vehículo a despachar.

1.1.2 De los servicios a los conductores.

En cuanto a la atención al conductor del vehículo automotor la reglamentación actual no prevee la necesidad de disponer de sala especial para los conductores o comodidades previas al desarrollo de la actividad.

Al conductor del vehículo próximo a ser despachado se le practica un examen médico general de aptitud física y la prueba de alcoholimetría (artículo 13 numeral 8, decreto 2762/01), para lo cual deben destinarse áreas especiales. Se trata de una obligación para el conductor y a su vez en

beneficio del mismo ya que le permite conocer su estado y la aptitud para el desarrollo de la actividad.

En el artículo 15 del dec 2762/01 se establece una obligación para las empresas operadoras en el sentido de: *“Dar precisas instrucciones a los conductores, para detener sus vehículos en los puntos de control periférico de los terminales y permitir a las autoridades de transporte y tránsito la revisión del recibo de pago de las tasas de uso”*, que se convierte a su vez en obligación de hacer para el conductor y la empresa.

No hay referencia distinta en la regulación sobre terminales que permita establecer los derechos del conductor en el terminal de transporte y los servicios que debe recibir durante la permanencia en la misma, por lo que debe desarrollarse normativamente, siguiendo los principios de comodidad, de equidad, oportunidad, calidad y seguridad, que guían en específico la regulación sobre terminales, en aspectos como:

- a) Informes - novedades sobre la operación
- b) Traslados dentro del terminal, luego de práctica del examen físico y pruebas de alcoholemia y narcóticos.
- c) Controles sobre jornadas de trabajo – ~~descansos~~.

Elaborado por William a. Valencia R.

De los servicios a vehículos automotores que cubren rutas que tienen como origen, destino o tránsito el respectivo municipio o localidad.

Es importante tener en cuenta que el concepto de terminal se circunscribe a la de pasajeros por carretera, que es una especie del concepto genérico de terminal de transporte terrestre, ya que en cuanto a lo transportado puede referirse a carga y en cuanto a los espacios de cobertura, puede comprender la utilización para recorridos de tipo urbano.

Debe tenerse presente que la noción de terminal a nivel legal es restringida y limitada, ya que se refiere a movilizaciones entre ciudades para sólo pasajeros y deja a un lado las de carga y que estas instalaciones se empleen para recorridos dentro de una misma ciudad.

A nivel urbano se encuentran desarrollos en Bogotá, como el de “Tuyo Engativá” que centraliza las rutas asignadas a la Sociedad Transportadora de los Andes “Sotrandes”, con manejo de intercambiadores, lo que demuestra que la regulación sobre terminales es insuficiente, y que debe extenderse a éstos desarrollos, a efectos de promocionar su establecimiento tanto en otros puntos de la ciudad como en otras ciudades.

Si observamos el caso español, encontramos que el concepto es mas amplio, en varios aspectos primero, en que hay varias terminales en la Comunidad de Madrid, por ejemplo, y que el uso es para transporte urbano e intermunicipal y además, inter e intra modal:

Estaciones de la Comunidad de Madrid:

a) Estación Sur: Méndez Alvaro, (atención desde las 6.30 am. a las 24.00) [\(OBSÉRVESE EL HORARIO DE ATENCIÓN AL PÚBLICO Y CLIENTE\)](#) Buses: Esta terminal de autobuses es la más importante de Madrid en lo que respecta a los viajes por carretera de larga-media distancia.[\(NOTESE EL AGREGADO A LA TERMINOLOGÍA SOBRE DISTANCIA DEL RECORRIDO, QUE PARA NUESTRA LEGISLACIÓN ES SÓLO CARRETERA\)](#) Desde ella salen los autobuses que van a gran parte de las diferentes poblaciones de la geografía española. Sin embargo, existen otras terminales que son importantes para determinados destinos. [\(HAY VARIAS TERMINALES NO UNA UNICA Y SON DIFERENTES LOS DESTINOS\)](#)

24

Elaborado por William a. Valencia R.

b) Continental Auto. Intercambiador (ESTA FIGURA NO EXISTE EN TRANSPORTE POR CARRERTERA EN NUESTRA LEGISLACIÓN)_ Para trayectos entre Madrid y entre otras, las siguientes ciudades: San Sebastián, Bilbao, Irún, Vitoria, Burgos, Santander, Soria, Logroño y Pamplona.

c) La Sepulvedana/Larrea. Estación de Méndez Alvaro.(línea circular 6). **Buses:** 113-141-8. Realizan trayectos a Segovia, Avila, Talavera de la Reina y Jaén. Dentro de la Comunidad de Madrid, viajan a Guadarrama, Cercedilla y Villalba. **(ES IMPORTANTE TENER EN CUENTA ESA POSIBILIDAD DE SER UN SERVICIO DE TIPO MIXTO, CARRETERO Y URBANO)** Dependiendo del destino, los autobuses salen de diferentes terminales. Su terminal principal es la del Paseo de la

Florida, pero ya la mayoría de sus autobuses salen de la Estación Sur, otros del intercambiador de Moncloa y otros desde la calle Palos de la Frontera.

d) Estación de Conde de Casal Auto Res. Viajan diariamente a múltiples destinos y todos sus autocares salen de la misma terminal. Sus destinos son: En Levante: Tarancón, Cuenca, Valencia, Cullera, Gandía, Tabernes, Castellón, Benicasim, Peñíscola, Oropesa y Vinaroz. En Castilla León: Arévalo, Peñaranda, Salamanca, Medina del Campo, Tordesillas, Toro, Benavente y Zamora. En Extremadura: Navalmoral, Trujillo, Cáceres, Mérida, Badajoz, Montánchez, Plasencia y Coria.
Reservas telefónicas: 902 02 09 99

f) Autómnibus interurbanos, S.A. Van a Ciudad Real. De aquí también salen los autobuses de la empresa Almeraya, S.A. que van a Almería. (ES IMPORTANTE TENER EN CUENTA ESA POSIBILIDAD DE SER UN SERVICIO DE TIPO MIXTO, CARRETERO Y URBANO)

g) Alsa Metro: Méndez Alvaro Cercanías: Méndez Alvaro (líneas C-5, C-7b, C-10) Autobuses a León, Gijón y otras zonas de el Norte de España.

h) Enatcar Metro: Méndez Alvaro Cercanías: Méndez Alvaro (líneas C-5, C-7b, C- 10) Autobuses a Barcelona, Zaragoza, Albacete, Murcia, Alicante y pueblos de la costa mediterránea.

g) Galiano Autobuses a Toledo.

Se revela así la insuficiencia y restricción de concepto de terminal de transporte de nuestra legislación, ya que se ocupa tan sólo del de carretera cuando hay modalidades distintas, ya en el bien movilizad (pasajeros y carga), como en el lugar de destino del servicio (urbano, municipal, departamental e internacional,) y no se extiendan servicios como el intercambiador, el servicio mixto e integrado entre modos de transporte, entre otros.

Es preciso observar que el desarrollo del transporte masivo, que esta operando sin parámetros generales, sino con regulaciones municipales que básicamente son estipulaciones de los contratos de concesión, está en una y otra forma estableciendo una serie de “terminales de transporte”, donde llegan y salen los prestadores de servicios de transporte de áreas circunvecinas a los portales.

Igualmente, se debe definir sobre la obligatoriedad sobre el ingreso a las terminales cuando se cubre el perímetro de influencia municipal, a través de las denominadas rutas de influencia, así como las agregadas como áreas de influencia, conceptos que requieren de suprema afinación técnica.

Se considera que la regulación sobre terminales de transportes debe ocuparse de este aspecto, a fin de regularizar en un todo el transporte terrestre de pasajeros. y evitar situaciones de desarrollos anormales o independientes.

El sistema de transporte masivo ha incorporado, en buena forma esas rutas de influencia, sin ningún tipo de reglamentación a nivel general, de los denominados 'portales', ya que se guían básicamente por las pautas del contrato de concesión. Los desarrollos de los portales adolecen de la falta de un diseño - modelo que permita desplazamientos y circulaciones aptas para los diferentes usuarios, y que exige especial atención por parte del MT, en aras del fin sistémico formulado en el artículo 1 ^{xx}, por la de prioridad de uso como medio de transporte ^{xxi} y frente al cual debe procurarse la exigencia de promoción de la competencia ^{xxii}, aspectos que se formulan en la ley 336 de 1996.

La posición monopólica de las empresas concesionarias del servicio de transporte masivo, hace pensar la necesidad que las terminales en los portales, deben ser manejadas por entes diferentes, que pueden ser las mismas terminales de transporte o entes similares.

La determinación por vía administrativa, como *"terminal de origen"* (artículo 1° Res. 6398 de 2002 para efecto de determinación del 'monto de la tasa de uso', es una cualificación que debe delimitarse y razonarse, a efecto de soportar 'homologaciones, como la contenida en el artículo 1° en su parágrafo 2° de la resolución citada (*"Los terminales de Tulúa y Florencia se considerarán de origen para efectos del cobro de la tasa de uso de aquellos despachos que cubran rutas que no tengan terminal en origen.*), que crea discriminaciones y distorsiones como la observada por Conalter: *"En el caso del Terminal de Tulúa y Florencia, son los únicos que se consideran de origen para los despachos, en virtud de esa disposición legal, la Terminal de transportes de Chiquinquirá, tiene serias dificultades de carácter operativo y financiero, ya que el servicio corriente, no está ingresando a la Terminal bajo el argumento que solo las terminales de Tulúa y Florencia, son consideradas en origen."*

1.1.3 De los sistemas de información y los suministros a cargo del terminal de transporte

Dentro del catálogo obligacional asignada al terminal de transporte, artículo 13 numeral 9 del Decreto 2762/01 se encuentra la de: “(...)suministrar al Ministerio de Transporte de manera oportuna la información relacionada con la operación del transporte de pasajeros de acuerdo con los formatos, plazos y medios que para este fin establezca el Ministerio” .

Este deber es de suma importancia, ante la falencia del sistema de estadísticas sólidas y firmes sobre la prestación del servicio, y plantea la incorporación de tecnología en las taquillas, que permita el manejo en línea de la información que debe registrarse por la persona(s) designada por la empresa transportadora correspondiente.

Se considera que debe desarrollarse por parte del Ministerio de Transporte un esquema a aplicar para el registro, diligenciamiento y suministro de la información y que debe contemplar las actividades realizadas que en ejercicio de sus “funciones a las autoridades de transporte y tránsito respecto del control de la operación en general de la actividad transportadora” (artículo 13 num.6, decreto 2762/01), sumado a los “elementos de registro e información que deben suministrar ... las empresas prestadoras del servicio público de transporte y conexos, para fundamentar la regulación que se expida” (artículo 7.9 decreto 2053/03), buscando la obtención de un sistema integrado de información.

En cuanto a medidas de prevención de accidentalidad, se impone en la resolución N°. 004110 de 2004, en su artículo 4 y párrafo 1° se impone conjuntamente a las terminales de transporte como a las empresas prestadoras del servicio la fijación de “una cartelera informativa para los usuarios que indique las estadísticas de accidentalidad de cada una de las empresas que tengan origen o destino en la terminal”, este tipo de medidas, muestra la necesidad de redefinir sustancialmente las cargas obligacionales de las terminales de transporte y a su vez, debe estar acompañada de estudios sobre descontaminación visual, y posibles comportamientos que atenten contra la leal competencia, frente a la cual se requiere dotar a la Supertransporte de facultades de control y para sancionar éstas conductas.

De la tasa de uso

Del soporte base de la atribución administrativa.

Respecto de la fuente constitucional, para dictar la reglamentación sobre las terminales de transporte, en el epígrafe del decreto 2762 se apoya en el artículo 189 numeral 11 de la CP **XXIII**, que se ocupa de la potestad genérica de reglamentación de la ley del Presidente de la República, mediante la expedición de los actos administrativos que posibiliten la ejecución de las leyes, por tanto no se trata de una facultad especial para el sistema de transporte sino que es una potestad genérica del Presidente de la República

En cuanto a las demás fuentes, en que se apoya el acto administrativo son de tipo legal: el párrafo 2º del artículo 17 de la Ley 105 de 1993 y el artículo 28 de la Ley 336 de 1996, los cuáles entramos a analizar.

El artículo 17 Ley 105 de 1993. Se intitula como: *“INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA DISTRITAL Y MUNICIPAL DE TRANSPORTE.”*, y luego de señalar que hace parte de ella las terminales de transporte terrestre, en su párrafo 2, se determina que: *“La política sobre terminales de transporte terrestre en cuanto a su regulación, tarifas y control operativo, será ejercido por el Ministerio de Transporte.”* Se observa que la función asignada por la ley se refiere al establecimiento de la política, no a la fijación de tasa alguna, aunque mas adelante se observará sobre la impropia utilización del término política, en el que se subsume la fijación de tarifas.

Aunque pudiera considerarse sutil el establecimiento de una política en materia tarifaria, es diferente la facultad para definir su monto, para ello podemos tomar como ejemplo la ley 1 de 1991 que en su artículo 20 referente a la libertad tarifaria faculta al Gobierno Nacional, para en que determinadas condiciones del mercado portuario, determine en el Plan de Expansión Portuaria la autorización a las Sociedades Portuarias *“que operan en puertos de servicio público a fijar libremente sus tarifas”*, donde la potestad radicada en el Gobierno es únicamente para determinar si hay libertad o no, por lo que de esta norma no se desprende facultad alguna para determinar el monto de la tarifa de uso.

De lo anterior, se encuentra que al Ministerio de Transporte en la norma en comento, se le atribuyó facultad para determinar el tipo de régimen tarifario (libre, controlado o regulado) aplicable a las terminales de transportes, aunque si se trata de regulado hay implícito una facultad para fijar el

precio por parte del Estado, ya que no se puede regular y controlar un precio sin establecer los parámetros para su definición.

Por otra parte, el Artículo 28 de la Ley 336 de 1996 dispone que: “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”, se trata de funciones de supervisión asignadas al Ministerio, circunscritas a la operación de la actividad transportadora, que en nada tiene que ver con la fijación de tarifas, por tanto esta norma tampoco otorga facultad para fijar las tasa o tarifas de las terminales de transporte.

Se concluye de lo anteriormente expuesto que las referencias normativas del epígrafe del decreto 2762 de 2001, ninguna se ocupa de la potestad del Ministerio de Transporte para fijar tasas de uso para las terminales de transporte, quedando hasta el momento un limbo jurídico al respecto, el cual debemos abordar acudiendo a otras normas, diferentes a las señaladas en el epígrafe del decreto base de la regulación de las terminales de transporte.

Ante la ausencia de norma de apoyo para su fijación, miremos si dentro del concepto jurídico de la tasa de uso podemos encontrar la razón legal de su imposición o fijación.

En el mundo de los gravámenes se encuentran los impuestos que “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), en el caso de la carga, que se impone exclusivamente a los vehículos automotores que usan el terminal de transporte, falta esa universalidad que caracteriza al impuesto, (artículo 338 inciso 1° CP), por lo que de plano se desestima corresponda a esa especie de los impuestos.

Por la denominación como “tasa de uso” que se adopta en el decreto 2762 de 2001, nos encontramos que parece encuadrarse dentro del presupuesto del inciso 2 del artículo 338 de la CP que comprende las “tasas y contribuciones”, respecto de las cuáles sus tarifas pueden ser fijadas por las autoridades administrativas, siempre y cuando se haya definido legalmente el método y sistema.

El concepto de contribución, en su sentido genérico, comprende lo siguiente:

- a) Una *“Expresión que comprende todas las cargas fiscales al patrimonio particular, sustentadas en la potestad tributaria del Estado (...)”* (C-545/94, MP Fabio Morón Díaz)
- b) *“Se utiliza la expresión contribución como genérica y comprensiva de los conceptos especiales de tributo, tasa, impuesto, gravamen u otras similares, recogiendo una tradición legislativa (...)”*(C-545/94, MP Fabio Morón Díaz)
- c) *“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 los términos anteriores, la contribución es un tributo con destinación específica y la distinción con la tasa se centra en que aquellas *“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 de la tasa 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)

Se encuentra que la retribución por el uso de unas instalaciones del terminal de transporte, no se encuadra en la noción de contribución ni de tasa, ya que si bien hay correlación entre un servicio prestado y la suma a pagar por el mismo, se encuentra que la tasa de uso de las terminales, además de retribuir los costos, ***“deberán permitir una explotación rentable”*** (artículo 9, decreto 2762/01), factor que hace desestimar que estemos en presencia de una tasa.

Al no ser la retribución por uso de áreas del terminal ningún tipo de tributo (impuesto, contribución o tasa) y en especial tasa, se hizo necesaria la búsqueda de fuente normativa para el establecimiento de la “tasa de uso”, y se encontró en un concepto de la SIC, respecto de consulta sobre el precio por el servicio de baño en un terminal de transporte, la cita del decreto ley 149 de 1976, por medio

de la cual se suprime la Superintendencia Nacional de Producción y Precios, y se redistribuyen sus funciones y se revisa la organización administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio, que en sus artículos 2 y 3 se determinó un traslado de atribuciones, 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 precios³¹, los que estarán integrados por el Alcalde y las personas que señale quién hace la delegación.

Se encuentra que la facultad que ha tenido la entidad, hoy Ministerio de Transporte es referida a la fijación de precios sobre bienes o servicios sometidos a su control, esta potestad, que como hemos visto anteriormente no se trata de una tasa, no se trata de una retribución equivalente al servicio, en especial por el agregado de un rentabilidad por el servicio prestado.

La potencialidad que tiene la autoridad administrativa para controlar los precios de los servicios públicos o actividades privadas tiene raíz en el artículo 334 de la CP ^{XXIV}, que habilita la intervención del Estado, siempre y cuando medie ley, en “los servicios públicos y privados” y es clara la competencia en cuanto a la fijación de los precios y política que determinó el decreto ley 149 de 1976.

En desarrollo de esa facultad, se expide la resolución 10440 de 1988 (Octubre 27), por medio de la cual “se fijan las **tarifas** de los Terminales de Transporte Terrestre de Pasajeros y se derogan una resoluciones”, y en su inciso 3° de la parte motiva se determina el alcance de la potestad otorgada por el decreto ley 149 de 1976: “*faculta a este Ministerio para determinar en el sector de obras públicas, los bienes y servicios que deben ser sometidos a control así como para fijar las tarifas respectivas*”

En su artículo 1, la mencionada norma, establece las tarifas y establece una serie de parámetros para definición del valor a favor de las terminales de transporte y en su artículo 6, se establece una tarifa que las empresas de transporte cobran a los usuarios “por el uso de las terminales de transporte”

Es decir, la facultad del Ministerio comprendía la política de precios y la fijación de las tarifas de los servicios bajo su control y en Decreto 2171 de 30 de diciembre de 1992, dictado con base en las atribuciones conferidas por el artículo transitorio 20 de la Constitución Política, se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y referente a las terminales de transporte y las tasas de uso, se presenta un giro de las facultades del Ministerio de Transporte al señalarse en su artículo 6 numeral 6, como funciones generales la de: “*Fijar la política del Gobierno Nacional en materia de tarifas del transporte nacional e internacional en todos los modos, sin perjuicio de lo previsto en convenios o acuerdos de carácter internacional*” que es complementaria con la asignada a la Dirección General de Transporte Fluvial (numeral 9 del artículo 28 ibídem) **XXV**, Subdirección de Tráfico Fluvial. (numeral 6 del artículo 29 ibídem) **XXVI**; Dirección General de Transporte y Tránsito ((numeral 5 del artículo 35 ibídem) **XXVII**, entre otras dependencias en cuanto a fijación y ejecución de la política de precios del sector.

De las normas referidas anteriormente, se encuentra que la facultad del Ministerio se centra en fijar la políticas sobre las tarifas de los servicios de transporte y pareciera que se hubiera desestimado la fijación de los precios. Sin embargo, en la Subdirección de Transporte de Pasajeros (numeral 1 y 3 del artículo 37 ibídem) se radican en la mencionada dependencia la facultad referida a formulación de política como la de realizar estudios para la fijación de los precios – tarifas, cuando en la mencionada normas se lee: “*Asesorar a la Dirección General en la formulación de políticas, planes*

y programas relacionados con el transporte de pasajeros y mixto” y. “Dirigir los estudios **sobre tarifas de transporte** de pasajeros y mixto”,

En las normas citadas, al igual que en las funciones asignadas al Despacho del Ministro de Transporte, no se hace expresa mención sobre establecimiento o fijación de las tarifas en general, ni sobre la fijación de la tasa de uso de las terminales. Sin embargo, se considera que equívocamente se estimó que al utilizar la palabra política, ella subsumía la del establecimiento de tarifas, esto se infiere del título del artículo. 3: “*DEFINICION DE POLITICAS Y REGULACION DEL TRANSPORTE*” ya que el fin de la norma es el sector en forma integral y general al interior de cada modo para obtener “*la prestación de un servicio eficaz, seguro, oportuno y económico en todo el territorio nacional*”; lo cual se complementa con la función asignada a la Subdirección de Transporte de Pasajeros sobre dirección de los estudios sobre tarifas, atribución que no tendría sentido si no recayera en el Ministerio la atribución de su fijación.

En forma idéntica en el Decreto 101 de 2001 en el artículo 3 **XXVIII**, se mantiene la posición de establecer como funciones del Ministerio de Transporte, la de establecer tan sólo la política, que se integra con la del artículo 30, referente a las funciones de la Comisión de Regulación del Transporte: “*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*”.

En cuanto al establecimiento de tarifas, no se ³³hace mención distinta a la de los peajes (artículo 6 num. 9); y las de las empresas que atiendan tráficos que toquen puertos colombianos; red nacional de carreteras (artículo 33 num. 4).

Igualmente en la re-estructuración del Ministerio de Transporte, del Decreto 2053 de 23 de Julio de 2003 se fijan funciones al Ministerio, del Despacho del Ministro y otras dependencias **XXIX**, relativas a la fijación de la política, de las que se destacan las de los numeral 2.3 **XXX**, 5.8 **XXXI** :

Sin embargo, en el evento en que se defina la controlada fijación de tarifas, esta contiene la fijación de las tarifas, con base en los parámetros técnicos que se establezcan, lo que constituye un acto circunscrito a la intervención económica del Estado, conforme al artículo 334 de la CP.

Respecto de las funciones de la Oficina de Regulación Económica se encuentra que la atribución tiene como fin la fijación de tarifas, por lo que se reitera que dentro de la fijación de política equívocamente se inserta el establecimiento de las tarifas, en los artículo 7 en sus numeral 6 y 8.

XXXII

Concluyendo se encuentra que hay fuente legal de para fijar tarifas y la política sobre las mismas basado en la ley 149 de 1976, pero debe ahondarse sobre su vigencia a la luz de la Carta Política de 1991.

De los sujetos gravables de la tasa de uso

La actividad que se retribuye, de conformidad con la definición del artículo 11 ^{XXXIII} decreto 2762/01, corresponde a la disposición y utilización de unos espacios o áreas operativas que facilitan el despacho o tránsito de pasajeros del transporte terrestre.

De acuerdo a la regulación vigente, la denominada “tasa de uso”, que en nuestro sentir debe ser el precio por el servicio conexo, controlado o regulado por el Estado, se circunscribe a una relación entre las empresas de transporte, la empresa terminal de transporte y los usuarios de la misma.

Si bien la relación económica, comprende a ~~las~~ ¹⁴ empresas, ~~ella se extiende al pasajero~~ ^{quién} soporta el costo del servicio a través de la tarifa del servicio público de transporte terrestre, y al usuario – tercero, en quién se radica *“el derecho de uso, ya sea habitual o eventual, tiene una protección jurídica bajo la forma del derecho colectivo a la seguridad de todas las personas residentes en el territorio nacional, cuya efectividad debe reclamarse de las autoridades de policía, encargadas por el ordenamiento de velar por la seguridad, tranquilidad y salubridad de los asociados”*. (Sentencia T-267/97, Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ).

El derecho de uso del tercero, no tiene reglamentación ni es sujeto de gravamen directo, y se considera que debe permanecer sin modificación alguna, sin embargo respecto al derecho difuso y su tutela se considera que deben incluirse aspectos como:

- Seguridad para los usuarios.

- Control de sus desplazamientos.
- Condiciones ambientales y protección frente a ruidos, olores etc.
- Facilidades de llegada y salida de la terminal.
- Manejo de zonas aledañas a la terminal

Se han presentado cuestionamientos sobre la obligatoriedad de la tasa de uso, contenida en el artículo 6 del decreto 2762 de 2001, por interpretaciones de competencia discrecional de las autoridades municipales o distritales referentes al POT en cuanto al decidir el traslado de las empresas a la terminal de transporte (inciso 1 del artículo 7 ^{XXXIV}, decreto 2762/01), que se reafirma y enfatiza en el artículo 20 ^{XXXV}, decreto 2762/01, y que se extienden erráticamente a considerar que hay facultades municipales para determinar si se debe o no hacer uso del terminal y el consecuente pago de la tarifa. (Tribunal Contencioso Administrativo de Quindío. Acción de cumplimiento. Proceso en curso ante el Consejo de Estado. rad. 0251-05 contra el Municipio de Armenia. Información suministrada por Sandra Tatiana Serrato L., Directora Ejecutiva de Conalter), refleja lo anterior, la necesidad de claridad en las normas que regulan la tarifa y las terminales de transporte.

De la composición de la tasa de uso.

El decreto 2762 de 2001, establece el sistema y método para la definición del monto de la tarifa por el uso de la terminal de transporte que tiene dos³⁵ componentes: *Elaborado por William a. Valencia R.*

1) Uno de tipo técnico integrado por las siguientes variables:

a) “la clase de vehículo a despachar, la longitud de la ruta y el número de terminales en el recorrido”
y

b) de acuerdo con la “*categorización de los terminales de transporte*” (parágrafo, artículo 12 modificado por artículo 1 del decreto 3628 de 2003) y

2) Otro parámetro, que es simplemente una valor que se cobra y se destina para el desarrollo de programas de seguridad, dentro de los cuales se determinan los “exámenes médicos generales de

aptitud física y practicar la prueba de alcoholimetría a una muestra representativa de los conductores que estén próximos a ser despachados del respectivo terminal”.

Pasemos a analizar cada una de las variables y elementos que componen la TARIFA de la erróneamente denominada “tasa de uso”.

De la clase de vehículo a despachar.

De conformidad con las tablas resolución 00222/02, en su artículo 1° se establecen dos tipos de vehículos:

- a) Corriente y
- b) Directo y Lujo

Si realizamos una búsqueda en los decreto 170's no se encuentra la clase de servicio corriente, ni siquiera la palabra corriente, lo que nos lleva a observar que es una impropiedad y falta de técnica de la res. 002222, la denominación como servicio corriente, ya que debía haberse denominado como básico.

Revisando la reglamentación y los tipos de vehículos automotores, se encuentra la clasificación que formula el Artículo 8 Decreto 170 de 2001 y el artículo 6 del Decreto 174 de 2001, no se denomina ninguna como corriente sino de servicio básico ^{xxxvi} y simplemente de lujo y especial ^{xxxvii} por lo que debe integrarse y unificarse la clasificación, que garanticen la uniformidad normativa.

Por otra parte, fuera de separarse de la tipología del servicio, adicionalmente se encuentra que la codificación por clase de vehículo, empleado para la prestación del servicio, y establecida en el decreto 171/01, en nada corresponde a la diferenciación entre corriente y de lujo:

ARTICULO 51.- UNIFICACION AUTOMATICA. Las empresas podrán unificar la clase de vehículo autorizado en cada una de las rutas asignadas, de acuerdo con los Grupos antes señalados, así:

AUTOMOVIL - CAMPERO – CAMIONETA	GRUPO A
MICROBUS - VANS	GRUPO B
BUSETA - BUS.	GRUPO C

Por otra parte, además del tipo de servicio prestado, la resolución 002222/02, en sus artículo 1 literales a) y d) tiene en cuenta la clase de vehículo a despachar, de conformidad con la clasificación anterior. Sin embargo, se encuentra que dentro de la ponderación económica de la tasa de uso se establecen unos pisos como el valor de \$2000 para el Grupo A, pág 04 de la resolución en comento, donde se encuentran este tipo de tarifas, dependiendo de la clase de vehículo y el número de terminales:

codigo	Origen - destino	Grupo C						Grupo A
		Caso1	Caso2	Caso3	Caso1	Caso2	Caso3	
5	De Armenia a (vía sevilla)	Corriente			Directo y lujo			
10	Barcelona	800	650	450	1000	800	650	2000
15	Río verde	1000	800	550	1250	1000	700	2000
20	Barragán	1600	1300	950	2050	1650	1150	2000

Nótese que la diferencia de tarifa esta soportada únicamente en la clase o tipo de vehículo, y respecto del cual no se encuentra las razones para que se pague mas que los demás vehículos, ya por su peso, número de pasajeros, permanencia o atención por parte de la terminal, etc.

Se vislumbra un efecto distorsionador a nivel tarifario, sumado al detectado anteriormente, en cuanto a que la estructuración no ha tenido en cuenta la clasificación de las terminales.

De la longitud de la ruta.

Este es un parámetro sobre el cual debemos formular algunas preguntas:

- En qué incide por el uso de una terminal?
- Se afecta el mantenimiento, operación y desarrollo al interior de la terminal, la distancia que va a recorrer el vehículo automotor?

Si miramos la distancia entre las distintas ciudades nos encontramos con el siguiente panorama, con

relación a las tarifas:

Codigo	Origen – destino	Distancia km	Grupo C						Grupo A
			Caso1	Caso2	Caso3	Caso1	Caso2	Caso3	
5	De Armenia a		corriente			Directo y lujo			
105	Pereira	48	2300	1850	1300	2850	2350	1650	2000
125	Ibagué	80	4350	3550	2500	5450	4400	3100	2000
200	Bogotá	259	13550	11000	7750	16900	13750	9650	4700

No hay una correspondencia nítida entre las distancias de 48 a 80 km se cobra los mismos \$2000, mientras que para 259 km que quintuplica la primera la relación de tasa se incrementa en mas de un ciento por ciento, aunque no es definitiva esta afirmación, ya que está pendiendo de otras variables, se observa que no hay correspondencia de la distancia y el monto de la tasa de uso, lo que refleja en principio un grado de discrecionalidad alto, en la definición de la tarifa.

Del número de terminales en el recorrido.

Desde la resolución 00222/02, en su artículo 1° se establece clasificaciones de eventos ³⁸ **XXXVIII**, partiendo del número de terminales, en su origen, recorrido y destino final, como base para definir la "tasa de uso", como es típico en materia de tarifaciones para el servicio público de transporte, no se encontraron los soportes que respaldaban esta clasificación, factor que lesiona la transparencia del proceso aplicado.

Igual postura, se mantiene en la resolución N° 6398 de 2002, por lo que el acto administrativo, se encuentra gravemente afectado por la vicios de su motivación por la falta de soporte técnico que respalde los montos establecidos como tasa de uso.

Se considera que el factor "*número de terminales en el recorrido*" y la obligación jurídica de entrar al terminal de transportes, que establece la regulación actual, debe ponderarse con los principios que rigen la actividad: seguridad, comodidad, calidad, entre otros, ya que en algunos casos puede ser

innecesaria la parada obligada, y puede conllevar afectación del tiempo del usuario en el traslado de un lugar a otro.

Respecto del criterio: “*N° de terminales en el recorrido*”, deben definirse clara y expresamente los parámetros de medición, por una parte que garanticen transparencia del proceso, en cuanto a la cuota parte, racional y equitativa, en la definición de la tasa de uso, con correspondencia directa y diferencia con el servicio que se preste a los usuarios y a los vehículos de los operadores o a éstos .

De los parámetros de variación del monto de la tasa de uso.

De acuerdo con la reglamentación actual de la tasa de uso, contenidas en las Resoluciones 2222 y 6398 de 2002, en ambas se establecen una serie de incrementos diferenciales, para los componentes de la tasa de uso, sin que se conozcan los estudios que soportan dichas variaciones, lo cual afecta la fuerza motiva para su definición.

En cuanto a la tasa por el uso de las instalaciones de la terminal para el año 2004 se tomó el IPC (6.59%), como factor multiplicador de la base fijada en la Res. 2222/02, sin que exista un estudio sobre los costos por cada uno de los servicios prestados por las terminales de transporte. y su factor de variación o estadísticas que las comprueben. Además de ello, la aplicación de incrementos establecida también en la resolución N°6398 de 2002, artículo 1°, párrafo 1°, crea inconvenientes en su aplicación por la fecha en que se certifica oficialmente por parte del DANE, para lo cual se ha sugerido por Conalter el PAAG, porcentaje de ajuste del año gravable (Memorias, págs 32 a 33)

De la contradicción sobre vigencia normativa.

Como se mencionó anteriormente, desde la resolución 00222/02, en su artículo 1° se establecen clasificaciones de eventos ^{XXXIX}, partiendo del número de terminales, en su origen, recorrido y destino final, como base para definir la “tasa de uso”, como es típico en estas tarificaciones, no se encontraron los soportes que respaldaban esta clasificación, así como tampoco la forma en que se aplicó.

Posteriormente, mediante la resolución N° 6398 de 2002 “se establece la base de cálculo de las tasas de uso que deben cobrar los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por

carretera homologados o habilitados por el Ministerio de Transporte”, derogando en su artículo 4°: “los artículos primero y cuarto de la Resolución 02222 del 21 de febrero de 2002 dejando plenamente vigente el resto del articulado de la misma resolución”.

El artículo 1 de la res. 02222 de 2002 se ocupaba de la fijación de las tasas de las terminales de transporte ^{XL} y el cuarto disponía que las tarifas establecidas en el artículo 1°, se indexaban año tras año con el IPC ^{XLI}. Por otra parte, los demás artículos que quedan vigentes se refieren a la regulación sobre la prueba de alcoholimetría y los programas de seguridad (artículo 2), supervisión de los programas anteriores (artículo 3) y sobre el lapso para la homologación (artículo 5).

Sin embargo, la modificación del régimen tarifario, establecida en la Resolución 6398 de 2002, pareciera que fractura su estructuración económica y posiblemente la ilicitud de la misma, al **revivir lo derogado expresamente en su artículo 4, y que lo restablece en su artículo 1:**

“Fijar las tasas de uso que deben pagar las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros a los Terminales de Transporte Terrestre Automotor de pasajeros por carretera homologados o habilitados por el Ministerio de Transporte por cada despacho, tomando como base las tablas que aparecen en la Resolución 222 de febrero 15 de 2000 incrementadas en un once por ciento (11%)”

En su redacción la norma es clara – nítida, por lo que no puede acudir en su lugar, a la interpretación gramatical de la misma, ya que lo impide el artículo 27 del C.C.⁴⁰ ^{Elaborado por William a. Valencia R.} ^{XLII}, debe acudir a la interpretación por contexto, conforme al artículo 30 ibídem ^{XLIII}, por medio del cual si se analiza el cuerpo de la Resolución 6398 de 2002, se encuentra que en su artículo 1 lo que hace es acoger las tablas de la resolución 222 de 2000, pero con una variación porcentual en un 11%, es decir, hay una diferencia entre lo derogado y lo definido en la norma vigente, por mas que haya un presupuesto base común de la determinación de la tasa de uso.

Además, si se considera el contenido del artículo 1 de la res. 222 se encuentra que adicionalmente a la fijación de la escala de tasas de uso, contiene 3 párrafos que se refiere al cobro de la tasa de uso (párrafos primero y segundo) ^{XLIV}, los cuáles se retiran del mundo jurídico ya que la res. 6398, no se ocupó de tales aspectos. Por el contrario, lo contenido en el párrafo tercero ^{XLV} de la res. 222, que se refiere al procedimiento para establecer las “tasas de uso” para rutas autorizadas

que no estén relacionadas en las tablas, se convierta en la res. 6398 en el artículo 2, y a pesar de tener similar contenido la redacción es diferente. Fuera de ello, en el artículo 3 ibídem, se delegan facultades específicas y concretas a los representantes legales de las terminales de Nariño y Cauca **XLVI**, para fijar la tasa de uso en forma transitoria, traslado que distorsiona el sistema tarifario y los principios que lo rigen.

De los anterior, se infiere que el espíritu de la resolución N° 6398 de 2002, tomó parámetros base para la definición de la tasa de uso, agregando una cuota porcentual y disponiendo nuevas reglamentaciones sobre la delegación, temporal o general, en algunos representantes legales de las terminales de transportes y desestimando normar sobre requerimientos de los pagos de la denominada tasa de uso.

Siendo la clara la voluntad del reglamentador, no se encuentra razonabilidad ni atenta contra la normatividad el apropiarse de la falta de “sustento” (no hay estudio que respalde el cálculo de las tasas) de la norma que deroga.

De la categorización como elemento de la tasa de uso

De acuerdo con lo anterior, dentro de los parámetros definidos por el decreto para fijación de la tasa, se inserta el factor categorización de las distintas terminales que funcionan en el país, clasificación que a la fecha no se ha expedido, por una razón simple, no hay un modelo tipo o características esenciales de lo que es una terminal, como lo hemos expuesto anteriormente y al no existir la noción básica, se carece de fuente para realizar una clasificación.

Si consideramos la resolución vigente sobre la tasa de vigilancia, contenidas en las resoluciones 2222/02 y 6398/02 no se encuentra elemento valorativo que corresponda al tipo o clase de terminal. Al respecto nos preguntamos, si el contenido económico de la tasa está subvaluado, ya que falta la tasación de una de las variables que la componen o si por el contrario, está inserto en su definición?. Para absolver estas preguntas se requeriría, de que los demás factores constitutivos de la tasa estuvieran debidamente soportados y al existir carencia de elementos de análisis y contradicción, los interrogantes no tienen solución.

Se encuentra que los parámetros establecidos vía administrativa tienen similitud con el artículo 21 de

la ley 105 de 1993, aplicables sólo para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. (en proporción a las distancias recorridas, las características vehiculares y sus respectivos costos de operación) aunque se añade un aspecto, dejado a un lado de la reglamentación sobre la tasa y que es de la esencia de la misma, obtener el : *“adecuado mantenimiento, operación y desarrollo”* de la terminal respectiva, objetivo que deben tener los recursos obtenidos por el servicio conexo.

De conformidad con el artículo 1 párrafo del Decreto 3628 de 2003, se establece que el MT al establecer las categorizaciones, tendrá como objetivo *“fijar las tasas de uso diferenciales que deben cobrar los terminales de transporte terrestre.”*, al respecto se considera que el cumplimiento del modelo tipo que se defina y el grado de facilidades brindadas a los usuarios, es el parámetro para establecer un régimen de tasas diferenciales, ya que sin existir un paradigma no se pueden establecer categorizaciones.

Concluyendo, hay en primera instancia, un vacío al no existir correlación entre las características de la terminal y su clasificación, y su incorporación con la tarifa o tasa de uso definida.

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

Si bien hay una inter-relación entre el vehículo y su conductor, ⁴² ~~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?.

En primer lugar debe precisarse, que el otro componente de la tasa de uso es el aporte para planes de seguridad, que es el género y no sólo para la prueba de alcoholimetría, que es una especie de los planes de seguridad, ya que así se manifiesta expresamente en la norma:

“la cual se compone de dos partes: 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 y la otra parte restante ingresará a la Empresa Terminal de Transporte” (artículo 12 del Decreto).

Se observa que el artículo en comento, una cuota parte de la tasa de uso es para el desarrollo de los programas de seguridad, *que según el mismo artículo se encuentran definidos en el numeral 8 del artículo ibídem que determina que :*

*“8. Con fundamento en el artículo 2° de la Ley 336 de 1996 y en consonancia con los programas de seguridad que implemente el Ministerio de Transporte, las empresas terminales de transporte actualmente en operación, deberán disponer dentro de un plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de vigencia del presente Decreto, **dentro de las instalaciones físicas de cada terminal de transporte, los equipos, el personal idóneo y un área suficiente para efectuar exámenes médicos generales de aptitud física y practicar la prueba de alcoholimetría** a una muestra representativa de los conductores que estén próximos a ser despachados del respectivo terminal. Para el desarrollo de estos programas se contará con los recursos previstos en el artículo 12 del presente decreto, los cuales se manejarán de manera coordinada y organizada entre las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarias de los terminales, o a través de sus agremiaciones y los terminales de transporte en su conjunto.”*

Se imparte primero, una orden de disposición y adecuación de **áreas** dentro de la terminal para la práctica de **exámenes de aptitud física y para la prueba de alcoholimetría** y además en forma genérica se determina que el MT puede implementar **programas de seguridad** diferentes o adicionales, referentes a ese marco amplio que dicta el art 2°. de la ley 336/96: “La seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del Sector y del Sistema de Transporte”

Sin embargo, se encuentra una redacción equívoca, en la resolución N°2222 DE 2002 en su artículo 2°, que parece indicar que el valor que se señala y que se debe cobrar corresponde sólo a la prueba de alcoholimetría y no por los exámenes de aptitud física y de los planes de seguridad que impulse el Ministerio de Transporte:

“Además del valor definido en los literales a, b, c, d y e del ARTÍCULO PRIMERO de la presente Resolución, los Terminales de Transporte cobrarán a las empresas de transporte el valor de la prueba de alcoholimetría por cada despacho de origen así: \$ 600= para el año 2.002 con una cobertura del 33%, \$1.200= para el año 2.003 con cobertura del 66% y \$1.800= para el año 2.004

con cobertura del 100%. Para enero del año 2.005 el valor de esta prueba se incrementará de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior y se continuará con el mismo procedimiento para los años siguientes teniendo una cobertura del 100%. Este valor es un componente de la tasa de uso para el desarrollo de los programas de seguridad en la operación de transporte definidos en el artículo 12 numeral 8 del Decreto No.2762 de Dic. 20 de 2.001. Estos recursos serán recaudados por el Terminal y depositados diaria e íntegramente en la cuenta que para tal efecto establezca el organismo administrador del programa, el cual será creado por las entidades gremiales nacionales del transporte terrestre intermunicipal de pasajeros.”

El equívoco se encuentra, en que primero se establece que el valor a cobrar, corresponde al valor de la prueba de alcoholimetría y luego se señala, que el valor anterior es para el desarrollo de programas de seguridad.

Desde la perspectiva del receptor de la tasa de uso, de acuerdo con la definición del artículo 11 del decreto en comento, se tiene que “las tasas de uso que deben cobrar los terminales de transporte terrestre, autorizados por este, a las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarias de los mismos, corresponde a los organismos de la sociedad, la percepción de dichos dineros.

Es claro, que los dineros percibidos por la terminal de transporte por el uso de la instalaciones, en principio tienen un manejo privado, por parte de los distintos órganos de administración de la sociedad. Sin embargo, se tornan públicos cuando hay participación del Estado, por la dualidad de carácter que tienen las personas jurídicas que prestan el servicio, y quedan sometidas al régimen de vigilancia y contratación estatal como lo observamos atrás.

Si bien la reglamentación administrativa determina que la parte de la tasa de uso, referente a los planes de seguridad dentro de los cuales se encuentra la prueba de alcoholimetría, deba ser transferida a una entidad particular, que asume UNICAMENTE la calidad de administradora de los dineros, por mandato de la disposición administrativa, por una parte, no se desnaturaliza el carácter de público de esos dineros, por lo tanto quedan sometidos igualmente al régimen de vigilancia y contratación estatal y por otro lado, al no existir título traslativo de dominio a particular alguno, los dineros preservan su carácter de públicos.

Se concretiza así, que el destino de los recursos obtenidos por la denominada tasa de uso tiene dos receptores: la sociedad propietaria de la terminal de transporte y una entidad administradora de los programas de seguridad para el servicio público de transporte terrestre.

Cotejando las normas, decreto y sus desarrollo en las resoluciones, se concluye que a pesar de los yerros de redacción, se trata de unos dineros de tipo público destinados para la implementación de planes de seguridad, dentro de los cuáles, se encuentra el examen de aptitud física y la prueba de alcoholimetría y que no existe un traslado o transferencia a patrimonio distinto del estatal, ya que el 'acto de delegación' es referente a la sola administración de los bienes recaudados, sin perder su carácter de públicos, lo cual no tiene censura legal alguna, si se interpreta en forma amplia el artículo 21 de la ley 105 de 1993, referente a tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, donde se dispone en su literal c): *"El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente, su recaudo estará a cargo de las entidades públicas o privadas, responsables de la prestación del servicio"*, aunque es claro que en materia administrativa, no procede aplicación por analogía ya que el servidor público, debe restringirse a lo que disponen expresamente las normas y menos aún cuando se refiere a bienes que no son, en la generalidad, propiedad de la Nación.

En su aspecto de regulación, se considera necesario ampliar las pruebas que se practiquen a los conductores como en cuanto a que los exámenes de aptitud física sean periódicos, y sobre el uso de estimulantes como drogas, marihuana, bazuco, etc. Debe señalarse la competencia para impedir la conducción del vehículo, las comunicaciones a la empresa transportadora, así como los reportes al MT y la Supertransporte, que deben ser sistematizados...

De la entidad administradora de los recursos para planes de seguridad.

En el cuerpo del decreto 2762 de 2001 no aparece mención a ésta entidad administradora, la que si se encuentra desarrollada en la Resolución No. 002222 de 2002 en la que se fija el monto de las tasas de uso que en su artículo segundo se lee: "Estos recursos serán recaudados por el Terminal y depositados diaria e íntegramente en la cuenta que para tal efecto establezca el organismo administrador del programa, el cual será creado por las entidades gremiales nacionales del transporte terrestre intermunicipal de pasajeros."

Se trata entonces de una persona de derecho privado, que será creada por las entidades gremiales nacionales, a la cual el Estado, a través del Ministerio de Transporte, mediante acto administrativo le concede la función de administrar el programa de seguridad, el cual comprende una serie de actividades que determina el MT, ya que de conformidad con el listado de obligaciones de las terminales de transporte, en el numeral 8 del artículo 13 del decreto en comento se dice que “Con fundamento en el artículo 2° de la Ley 336 de 1996 y en consonancia con los programas de seguridad que implemente el Ministerio de Transporte, (...) Para el desarrollo de estos programas se contará con los recursos previstos en el artículo 12 del presente decreto...”, por lo que los exámenes de aptitud física y alcoholimetría NO SON LOS ÚNICOS QUE SE TOMARAN sino que pueden ser otros diferentes, dependiendo de lo que determine el Ministerio de Transporte.

Al respecto debemos considerar, que para garantizar la seguridad en la prestación del servicio público, el Estado tiene herramientas de intervención mediante tiene “(...) *la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas:*” (artículo 2° literal b del capítulo II de la Ley 105 de 1993) y que vista a través del usuario del servicio “(...) *La seguridad de la persona constituye una prioridad del Sistema y del Sector.* (artículo 2° literal e del capítulo II de la Ley 105 de 1993) , por lo que la industria del transporte público debe prestarse en “(...) *condiciones de libre acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica*” (artículo 3° de la Ley 105 de 1993)

Desde la perspectiva del receptor de la tasa de uso, de acuerdo con la definición del artículo 11 del decreto en comento se tiene que “las tasas de uso que deben cobrar los terminales de transporte terrestre, autorizados por este, a las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros usuarias de los mismos, corresponde a los organismos de la sociedad la percepción de dichos dineros.”

Si bien la entidad de carácter privado, ya la agremiación o la propia terminal, ha practicado la prueba de alcoholimetría, que tiene un costo, mas la rentabilidad a favor del administrador, la cual es permitida por el artículo 9 del Decreto 2762 de 2001, hay que determinar si existen sumas sobrantes de ello o si por el contrario, hay faltantes a favor de la entidad administradora, para ello se considera necesario e imperioso, *ordenar mediante acto administrativo del Ministerio de Transporte, para que a través de la Superintendencia de Puertos y Transporte, se realice la rendición de cuentas, por parte de la agremiación o asociación recaudadora de los dineros públicos o de la terminal de transporte, según sea el caso.*^{XLVII}

Por otra parte, se considera que, la agremiación o asociación de transportadores no es el organismo técnico para realizar la práctica de los exámenes de aptitud médica ni de la prueba de alcoholimetría, ya que es sujeto activo de la operación, y por tanto, en nuestro sentir, hay incompatibilidad ética para vigilar su propio actuar o el de las personas que dependen directamente de ellos. Se estima que la terminal de transporte, puede ser el sujeto que realice tales pruebas e implemente los programas de seguridad que determine el MT, bajo la vigilancia de la Supertransporte.

Al mismo tiempo, se requiere la inmediata implementación de programas de seguridad, que deben ser propuestos al señor Ministro de Transporte, por la Dirección de Tránsito y Transporte y cuyos costos deben aplicarse a los saldos de la porción de la tasa de uso, descontando los causados por exámenes médicos, alcoholimetría y los costos de rentabilidad adecuada por la administración y prestación del servicio (s).

El anterior, estudio – evaluación debe ser realizado por OFRE, una vez obtenida la información relativa a la rendición de cuentas de la (s) asociación o agremiaciones.

De la gestión económica de las terminales.

En la regulación actual no existe una definición y posición del Estado frente a la actividades comerciales y financieras por la actividad desarrollada por las terminales de transporte, por ello éstas han considerado que la habilitación u homologación, es el acto de participación máximo del Estado y fuera de ello, existe plena libertad para el desarrollo de la actividad, guiada por principios que no han sido desarrollados y que no son controlados, en cuanto al cumplimiento de cada uno de sus cometidos.

Ante la falta de estructuración racionalizada a nivel de precios y de condiciones para la prestación del servicio, que se refleje el monto de las tarifas, la gestión empresarial a quedado a pleno criterio de las sociedades terminales, y sus dimensionamientos no tienen control alguno por parte del Estado, por lo que pueden presentarse ineficiencias en cuanto al manejo administrativo (plantas de personal saturadas, costos de publicidad excesivos, etc.) que son asumidos vía tarifa.

En éste panorama incontrolado, se refleja en “Los resultados de los terminales de transporte mejoraron en el año 2003, al registrar utilidades después de impuesto por valor de \$5.386 millones, resaltando que el mayor aporte se obtuvo de los ingresos operacionales, al pasar de \$53.369 millones en el año 2002 a \$54.072 millones en el año 2003, lo que representó un incremento del 33,7%, en contraste con los gastos operacionales registrados en el año 2003 del orden de \$48.551 millones” (Tomado de documento: “TERMINALES DE TRANSPORTE ESTUDIO PARA CATEGORIZACIÓN, año 2004, elaborado por Mario Franco, OFRE).

Lo anterior nos indica a primera vista, que deben revisarse los ingresos provenientes vía tarifa, tales como los ingresos comerciales, (arriendos, concesiones o negocios propios, servicios, etc.), para determinar si existe una rentabilidad adecuada o si por el contrario, estamos frente a una TIR alta o baja que exceden el retorno de los costos operativos y de una utilidad razonable, y que por otra parte, desestiman inversiones o incorporación de tecnificación a la operación.

Si bien, en época de globalización, la intervención del Estado se reduce, a favor de una liberalización amplia, en cuanto a la actividad empresarial que desarrolla el particular, tratándose de servicios públicos el Estado se reserva la vigilancia en tópicos como las tarifas y la TIR o el rendimiento del capital aplicado, tal como se dispone en el mercado portuario colombiano, de conformidad con la ley 1 de 1991.

De las obligaciones de las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera .

Respecto de las obligaciones puntuales que señala el decreto base de la regulación de las terminales de transporte:

De los criterios que deben seguir las actividades.

En los numerales 1 y 2 del artículo 13 ^{XLVIII} del Decreto 2762 de 2001, se establece que la actividad que se desarrolla en el terminal de transporte, **esta regida por los criterios de equidad, oportunidad, calidad y seguridad.** A estos criterios deben adicionarse los que rigen al sistema del servicio público: continuidad del servicio, los eficiencia, de libre y leal competencia, libre acceso, comodidad, oportunidad, preservación ambiental, facilidad de movilidad.

No se encuentra en la reglamentación sobre terminales, elementos que deslinden el alcance de la de los criterios que guían la actividad y su aplicación práctica, por lo que necesariamente debemos recurrir a la legislación sobre el transporte y en subsidio a su alcance asociado con prestación de un servicio público.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta, la operatividad práctica de cada criterio, en el sentido en que lo que se mida tenga una significación jurídica en el sentido de apremio o requerimiento de cumplimiento por parte del obligado, sea la terminal de transporte, operador o usuario, ya que si se queda como simple declaración de principios, no tiene efecto alguno su promulgación, para ello la OFRE debe proceder a la construcción de las mediciones y parametrizaciones objetivas, que tengan incidencia en el servicio, entendida ésta como la satisfacción del usuario, bajo un criterio básico de calidad que incorpore el precio o tarifa, así como los demás criterios de comodidad, seguridad, tiempo de realización de la actividad, etc.

La incorporación del criterio del servicio a través de este 'criterio único', debe tener efecto directo y concreto en la tarifa, por lo que las tarifas tendrán en principio valoraciones diferenciales, relacionadas con la calidad del servicio que se preste.

Del manual operativo

Respecto del manual operativo, que se dispone se elabore tanto por el peticionario (artículo 10, D. 2762/00) y habilitada u homologada (artículo 13 num. 3 ibídem) y se aplique por la terminal de transporte, requiere de un marco general, a nivel de pautas generales. ya que la misma norma lo indica *"de conformidad con las disposiciones vigentes o las que se expidan para tal fin"* y que a la fecha no se ha desarrollado.

En esta reglamentación general a la cual debe sujetarse el manual específico del terminal, se sugiere la inclusión de estipulaciones sobre revisión técnica de los vehículos que hacen uso de la terminal, así como la información que deben suministrar mensualmente al MT- Supertransporte, así como el plan para enfrentar emergencias, se anexa documento presentado por el Dr. Francisco Nievas ^{XLIX}, dentro del Congreso de Terminales de 2005.

Igualmente debe establecer los comportamientos debidos a las empresas transportadoras, los conductores y del personal administrativo asignado, temporal o de manera indefinida dentro de la terminal.

El manual propio debe ajustarse a las disposiciones generales y no debe someterse a aprobación de autoridad de transporte alguna, ya que conlleva a procedimientos innecesarios y mecánicos, como en la regulación portuaria. Deben remitirse a la Supertransporte, para los controles respectivos, reservándose la facultad de solicitar u ordenar modificaciones a los mismos.

Del despacho de las empresas autorizadas

Debe establecerse un sistema de información y validación sobre cada uno de los vehículos automotores de las empresas transportadoras, así como de su aptitud para prestar el servicio, que exige el artículo 13 numeral 4 del Decreto 2762/00. Para ello debe suministrarse, por parte de la terminal, la información e identificación de los vehículos automotores que hacen uso de sus instalaciones y la información sobre el pasajero, y conductor, a efecto de que el MT proceda a las verificaciones respectivas.

Estos registros deben contener la hoja de vida de cada uno de las empresas así como de los vehículos vinculados a la misma, así como los distintos despachos o llegadas al terminal, y las sanciones aplicadas, para lo cual se requiere necesariamente la implementación de medios informáticos que permitan el cumplimiento de ésta obligación.

Igualmente, la información debe incluir reportes sobre operación de empresas no habilitadas u homologadas, en el evento de que se conozca por la terminal.

Podría extenderse a la supervisión sobre la vigencia de las pólizas de las empresas transportadoras, aspecto que carece actualmente de un control efectivo y que puede afectar el respaldo o garantía a favor de los afectados, sumado a la insuficiencia en la cuantía de las pólizas que soporten la indemnización de los perjuicios causados en el desarrollo de la actividad.

Se considera que el despacho de los vehículos debe complementarse con previa revisión ese permitir con las condiciones técnicas mínimas que debe reunir el vehículo a efecto de autorizar su despacho, así como respecto del conductor (condiciones físicas, prueba alcoholimetría, etc.)

Debe implementarse dentro de la información estadística y de reportes que deben suministrar las terminales lo referente a despachos no permitidos, clasificando las razones o motivos para ello.

Como se propuso en el Congreso Conalter de 2005 dentro de las estrategias contra la informalidad, se considera que la venta de planillas para viajes ocasionales *“la realicen directamente las terminales de transporte”* (pág. 21)

De la asignación de áreas operativas.

Se trata de una función propia de las terminales en cuanto a logística de la operación (artículo 13 numeral 5 ^L del D 2762/00, para ello se debe establecer una interrelación con las rutas y horarios e itinerarios.

Hay que establecer procedimientos transparentes para evitar discriminaciones o preferencias por posiciones dominantes en el mercado.

Del deber de colaboración con las autoridades.

Se dispone en el numeral 6 del artículo 13 del D. 2762/00 que permitirse a las autoridades de transporte desempeñar sus funciones, se considera que la sola ~~permisión no es suficiente, se debe~~ complementar con la asistencia de los medios e información que permitan el desarrollo de la actividad de vigilancia, control y supervisión de la operación conexas de transporte.

De la expedición expedita del comprobante de pago de la ‘tasa de uso’

Se queda corta la reglamentación en cuanto a la expedición del comprobante de pago ^{LI}, sin detenerse en la información que debe contener, así como los registros que debe realizar el terminal, como la conservación y guarda de los archivos magnéticos, por lo que la obligación debe extenderse a: Expedir, registrar y compilar la información relativa al documento..., conforme a una serie de parámetros entre otros a determinar el tipo, clase de vehículo a despachar, nombre del conductor y sus relevos, hora de partida y de llegada, terminales en tránsito, nombres e identificación de los pasajeros, lugar de destino, estado técnico, control sobre subida de pasajeros en el perímetro

urbano e información sobre la hora de llegada y situaciones que se presentaron en su movilización (accidentes, incidentes, fallas mecánicas, etc) .

De la disposición de áreas y prácticas de pruebas de aptitud.

No se comprende del porqué la prueba, exigida en el numeral 8 numeral 6 del artículo 13 del D. 2762/00, dispuso que se practicara de una manera selectiva. Debe ser sin duda, una prueba integral a cada conductor cuyo vehículo esté próximo a ser despachado. Además, el conductor, luego de la práctica del examen médico debe permanecer en un área restringida y vigilada, que evite cualquier modificación del estado de aptitud o en caso contrario de ineptitud en cuyo caso deberán adoptarse las medidas adecuadas para que se le vede, por el lapso de recuperación que se determine médicamente, para el manejo de cualquier vehículo automotor, y suministrar los reportes al respecto (MT, la empresa de transporte y la Supertransporte).

El control sobre los conductores que no estén aptos para el manejo de vehículos, se comunicará igualmente, a las demás terminales en tránsito o de destino, para que realicen las verificaciones y constataciones correspondientes. Se considera que deben considerarse controles y pruebas cuando el conductor llega al lugar de destino, ya que luego del despacho su condición puede sufrir variación.

Del suministro de información

52

Elaborado por William a. Valencia R.

Hay que diseñar el formato para capturar información, el cual debe realizarse mediante el software aplicativo unificado que se licencie para las terminales de transporte, con reportes semanales. Lo anterior conlleva complementariamente a un agregado tecnológico que deben incorporar las empresas de transporte, la sistematización del proceso de expedición y venta de tiquetes, que comprenda controles sobre las frecuencias y los horarios, listado de pasajeros

La operación debe definirse comprende a efecto de determinar el alcance de la información que debe suministrarse (aspectos técnicos del vehículo, condiciones del conductor etc.)

La información al usuario sobre las rutas, horarios y tarifas debe implementarse en forma similar a la que funciona en las terminales áreas.

Del pregoneo de los servicios.

Hay actividades que se desarrollan al interior de las terminales de transporte, frente a las cuales tanto el Gobierno debe tener especial cuidado cuando se dictan las regulaciones, ya que se puede atentar contra principios o libertades, protegidos por nuestra Carta Política.

De conformidad con el numeral 11 del decreto 2762 de 2001, se establece prohibición del ejercicio de la actividad de los denominados revoladores: *“No permitir, bajo ningún pretexto dentro de las instalaciones de las terminales, el pregoneo de los servicios o rutas que prestan las empresas de transporte”,* reafirmado en el artículo 16 numeral 5 ibídem, como prohibición de las empresa transportadora de pasajeros: *“Utilizar, permitir, patrocinar, tolerar o practicar el pregoneo o actos similares y emplear sistemas o mecanismos que coarten al usuario, la libertad de elección de la empresa transportadora de su preferencia para promover la venta de tiquetes.”* al aplicarse por parte de la autoridad de la terminal de transporte de Duitama, la decisión fue sometida a estudio vía tutela que culminó con decisión de la Corte Constitucional en sentencia T-708 de 29 de julio 2004, MP ALVARO TAFUR GALVIS, de **“CONCEDER** a los personas nombradas en el numeral anterior la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad, a la igualdad, al debido proceso, al trabajo y a la confianza legítima” (artículo tercero de la parte resolutive), condicionando la aplicación de la norma prohibitiva a que se agote una actuación previa:

“En consecuencia, advertir a la Administración de la Administración de la Terminal de Transportes y a la Empresa de Servicios Públicos accionadas que solo podrán llegar a la determinación de prohibir el ejercicio de la actividad que desarrollan los accionantes, mediante una actuación previa, que permita identificar, ponderar los intereses comprometidos en la decisión y plantear alternativas de solución. Salvo las restricciones de carácter individual, a cargo de las autoridades de policía, las cuales podrán deberán adoptarse con sujeción al artículo 29 de la Carta Política.” (artículo tercero de la parte resolutive, T-708 de 2004)

Se parte de la lesividad al régimen constitucional en el denominado **principio de la confianza legítima** que tuvo su institucionalización con las medidas de retiro de los vendedores estacionarios, que en el caso de la prohibición de los revoladores se expresa así y se impone la obligatoriedad de un proceso previo y la formulación de propuestas de solución, el organismo supremo en lo constitucional:

De modo que si las Terminales de Transporte, en cumplimiento de las previsiones del Decreto 2762 de 2001 y atendiendo a la homologación que les otorga el Gobierno Nacional, resuelven impedir a los revoladores o pregoneros el ejercicio de su oficio, la medida deberá estar precedida de un procedimiento adelantado con el pleno de las garantías constitucionales y acompañado de alternativas alcanzables de trabajo, de modo que los afectados no resulten de improviso abocados a recurrir a la indigencia o a la delincuencia para solventar sus necesidades básicas –artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 13, 25, 29, 53, y 83 C.P..

“(…) De modo que la acción que se revisa es procedente, porque los accionantes no cuentan sino con la intervención del Juez de tutela para que cesen las amenazas proferidas por las autoridades de la Terminal de Transportes de Duitama, contra sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al trabajo, al debido proceso y a la igualdad.”

“(…) No resulta por ello suficiente, que la Terminal de Transportes de Duitama y la Empresa de Servicios Públicos de la misma ciudad resuelvan prohibir una actividad que se muestra legítima, y que las mismas han tolerado y organizado, fundados en una disposición de carácter general y abstracto, **sin emprender la actuación administrativa dentro de la cual los afectados tendrán que ser oídos y las autoridades sopesar las situaciones que les serán propuestas**. Porque sin entrar a considerar la decisión, está claro que la sola omisión del procedimiento comporta la vulneración de la Carta Política, y da lugar a la intervención del Juez constitucional para el restablecimiento de los derechos quebrantados.

“(…) Quiere decir entonces que la sentencia que se revisa será revocada, para en su lugar restablecer los derechos fundamentales de los accionantes a la dignidad humana, al trabajo, a la igualdad, al debido proceso y **a la confianza legítima**, que están siendo amenazados por las autoridades accionadas, y disponer, en consecuencia, que la Administración de la Terminal y la Empresa de Servicios accionadas adelanten las actuaciones que demandan la medida que pretenden aplicar, a fin de sopesar sus consecuencias y plantear a los afectados alternativas razonables de satisfacción de sus necesidades básicas, atendiendo el grado de vulnerabilidad de cada uno de ellos, como lo ha indicado reiteradamente esta Corporación.^{LII} (T-708 de 29 de julio 2004, MP ALVARO TAFUR GALVIS)

Plantea igualmente el fallo referido la racionalidad de este tipo de medida prohibitiva, relacionada con la intermediación en la venta de tiquetes, que en su expresión económica y de su regulación se refiere a aspectos de promoción de la libre y leal competencia, debe tenerse en cuenta las libertades de las personas que se ocupan profesionalmente o a través de diversos oficios, como el de los pregoneros:

De modo que en ejercicio del poder de policía las autoridades pueden imponer restricciones razonables a la oferta de pasajes que se sucede dentro de las terminales de transporte, tendientes a preservar la libre elección de los usuarios del servicio, siempre que se trate de limitaciones proporcionadas y adecuadas a los fines perseguidos. Por ello la prohibición de toda intermediación de revoladores –como se designa a quienes anuncian a las empresas transportadoras de pasajeros por carretera- en la venta de tiquetes no se entiende razonable, en cuanto no regula el ejercicio de la actividad de promoción, con el objeto de preservar la libre elección de quienes demandan un servicio, sino que la suprime.

Además el alcance de la interferencia en la libre elección de un pasajero, por parte de quien le anuncia un servicio y se ofrece a acompañarlo hasta el lugar donde le será prestado, es similar a la intromisión de otros medios de publicidad hablada y escrita, que tratan de presionar a los consumidores para que actúen u omitan hacerlo de determinada manera, dado que la oferta de servicios es una actividad lícita y usual en la actividad comercial. (T-708 de 29 de julio 2004, MP ALVARO TAFUR GALVIS)

De los derechos.

Pasamos a realizar algunos comentarios sobre los derechos, deberes y prohibiciones de las empresas de transporte frente a los terminales de transporte terrestre automotor .

El acceso a los servicios que se prestan en las terminales, comprenden el: uso de taquillas ,acceso de plataformas que faciliten embarque y desembarque de pasajeros; estacionamiento de autobuses o garajes donde se puede efectuar su mantenimiento.

En la regulación hay que determinar cuáles se consideran como áreas operativas: taquillas, salas de espera (pasajeros, conductores). En cuanto a la asignación debe establecerse un plan de

logística que garantice el libre acceso a los servicios de las empresas que cubren las rutas respectivas.

Ese acceso que otorguen las terminales no puede cederse o arrendarse, ya que se considera como propia de la operación.

En cuanto al acceso en condiciones de equidad, deben establecerse las relaciones, servicios y actividades en que debe imperar la igualdad, objetividad, la razonabilidad y la proporcionalidad, ya que referente a áreas no operativas, puede disponerse que se guíen por el código del buen hombre de negocios.

El servicio público de baños prestado en un terminal de transporte, es un ejemplo sobre servicios que pueden estar o no sometidos al régimen de control de precios, e igualmente si se regula o se vigila, en cuanto a la forma y condiciones en que debe ofrecerse, lo que debe determinarse al analizar las actividades o servicios que serán sometidos al escrutinio del Estado.

Continuando con el servicio de baño en las terminales actualmente, se encuentra en un ambiente de libertad tarifaria ^{LIII}, donde se puede o no cobrar por su uso, dependiendo de la discrecionalidad de la administración, ya que no existe prohibición para su cobro por parte del MT, por considerarlo como parte inherente al servicio.

El comportamiento de las empresas prestadoras del servicio público de transporte, se refleja en el terminal de transporte, o en cuanto al cumplimiento de los deberes como detener los “vehículos en los puntos de control periférico de los terminales”. Al respecto se requiere de reportes e informes por parte del terminal sobre las conductas de las empresas y de los conductores.

De las prohibiciones:

Se observa que en el artículo 16 numeral 1 del decreto 2762/00, se encuentra un elemento básico de la tarifa por el uso de las áreas operacionales, en cuanto al tiempo o lapso de utilización de las plataformas, por lo que es factor esencial del valor de la tarifa y a su vez, se convierte en una prohibición de permanencia en dichas áreas operacionales, ya que su derecho ha expirado por el

transcurso del tiempo, por lo que se requería. Sin embargo, este elemento no ha sido incorporado como variable para definir el monto de la tarifa.

Respecto del expendio de los tickets, se encuentra que por ser área operativa, se debe establecer como espacio no negociable, ya que se parte de que simplemente para la venta simple de un ticket, sin que se considere como un proceso inteligente que incorpore necesariamente la sistematización y suministro de la información registrada, tanto para el MT como para los usuarios, en cuanto a la salida y llegada de los vehículos despachados.

Diferencia el artículo 15 numeral 5-8-9 del decreto 2762/00, de las áreas operativas los espacios destinados para el *“mantenimiento, aseo o arreglos mecánicos”*, al respecto, se debe valorar si se separa de la operación, actos dirigidos al vehículo y que tienen que ver con la calidad y comodidad del servicio que se va prestar, ya que no se encuentra parámetros sólidos que soporten esta posición.

Del régimen sancionatorio

En cuanto a las sanciones a los sujetos sometidos al régimen del terminal de transporte, no se encuentra mayor consideración, salvo que debe acogerse el procedimiento establecido en el Código Nacional de Tránsito, debiendo establecer con claridad y precisión los criterios de graduación o dosificación de la pena.

Como falta de técnica de la regulación de terminales de transporte, se encuentra determinadas las autoridades competentes para aplicación del régimen, en el artículo 7 del decreto 2762 de 2001, y en su relación no se encuentra asignada competencia para el Gerente o administrador de la terminal de transporte, por tanto no son sujetos receptores de la competencia para aplicar sanciones dentro de las terminales, por lo que el marco investigativo y de sanción sólo corresponde a la Supertransporte.

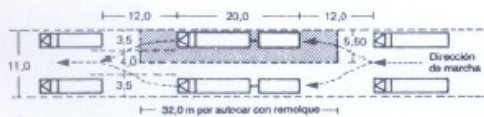
Se considera que si se atribuyen funciones administrativas como la de no permitir el despacho de un vehículo automotor que no haya cancelado la tasa de uso, debe correlativamente asignarse atribuciones para sancionar comportamiento ilícitos.

Debe ahondarse sobre algunos aspectos. A) La lícitud de facultad del representante legal de la terminal ser sujeto de delegación de funciones públicas y de aplicar sanciones ^{LIV}; (b) De los recursos de alzada si proceden contra las decisiones que adopte el terminal

II. Hacia una nueva regulación del servicio conexo prestado por las terminales de transporte.

Del modelo tipo de terminal de transportes.

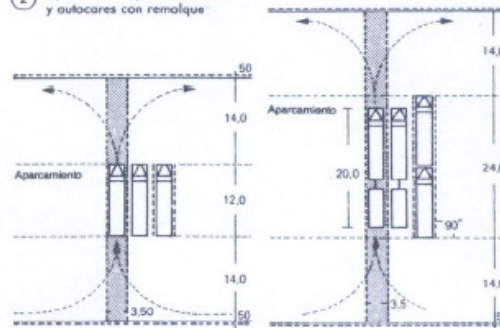
Hay que suplir la principal falencia de la regulación, estableciendo un tipo de terminal de transporte y para ello hay que recurrir a las especificaciones técnicas tema estudiado y definido, por diseñadores en el campo de la arquitectura, y el transporte, que deben ser validados para su incorporación a la legislación colombiana. A manera de ejemplo se presenta un esquema de paradas, andenes y circulación desarrollado por Ernst Neufert, arquitecto alemán



1 Aparcamiento paralelo a la dirección de marcha



2 Aparcamiento para autobuses y autocares con remolque



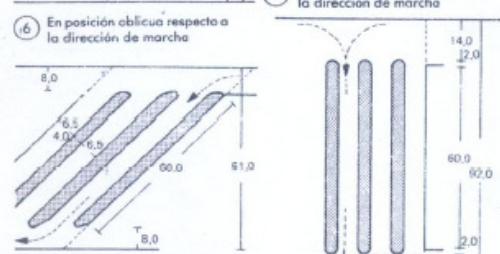
3 Aparcamiento para autobuses oblicuo respecto a la dirección de marcha (45°)



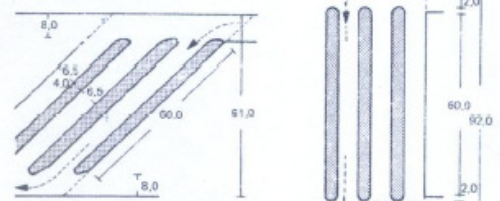
4 Aparcamiento para autobuses perpendicular respecto a la dirección de marcha



5 Aparcamiento para autocares y camiones con remolque



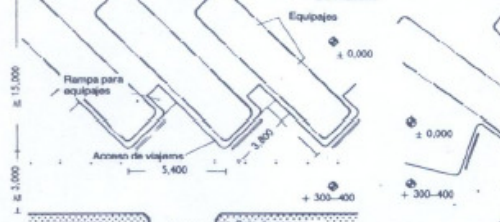
6 En posición oblicua respecto a la dirección de marcha



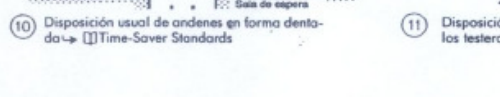
7 Andén longitudinal paralelo a la dirección de marcha



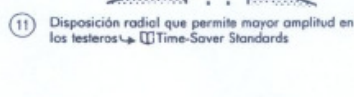
8 Andenes largos en posición oblicua (45°) respecto a la dirección de marcha



9 Andenes en posición perpendicular respecto a la dirección de marcha



10 Disposición usual de andenes en forma dentada



11 Disposición radial que permite mayor amplitud en los testeros

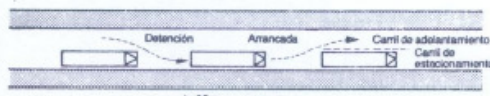
En la actualidad, los autobuses sustituyen con frecuencia al ferrocarril y por lo tanto deben ser objeto de atención permanente en las consideraciones sobre tráfico urbano, en particular el ensanchamiento de curvas y radios de giro → pág. 370 ① a ⑤.

Las paradas de autobús exigen dimensiones especiales → ⑫ + ⑬. Las múltiples soluciones de andenes pueden verse en → ①-⑮. Es deseable que las paradas estén cubiertas → ⑰ + ⑱.

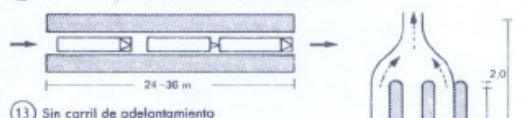
Algunas plazas de emplazamiento céntrico pueden transformarse en estaciones de autobuses según cual sea su utilización → pág. 370 ⑥-⑪.

Andenes de cabeza y accesos cómodos desde aceras de 30-40 cm → ⑩ + ⑪, con carga de equipajes a nivel del suelo.

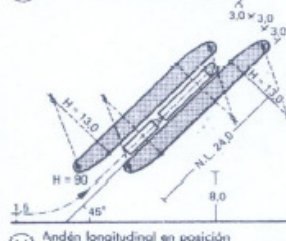
Los locales de servicio necesarios relacionados con las estaciones de autobuses se exponen en → pág. 370 ⑧ + ⑨. Deben preverse aparcamientos para el estacionamiento temporal de turismos → pág. 370 ⑦, en determinados casos deben tenerse en cuenta posibles ampliaciones → pág. 370 ⑧ → ⑪.



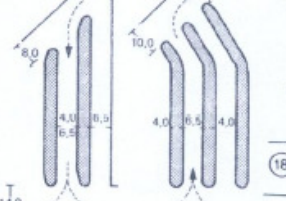
12 Andén longitudinal con carril de adelantamiento



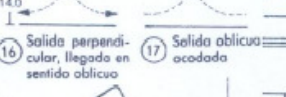
13 Sin carril de adelantamiento



14 Andén longitudinal en posición oblicua



15 Andenes largos con carriles de adelantamiento



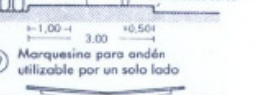
16 Salida perpendicular, llegada en sentido oblicuo



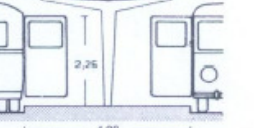
17 Salida oblicua acodada



18 Andenes en posición perpendicular respecto a la dirección de marcha



19 Marquesina para andén utilizable por un solo lado



20 Marquesina para andén utilizable por ambos lados

Al definir el arquetipo -modelo tipo, se debe complementar con la estructuración de un plan maestro de adecuaciones a efecto de que las actuales instalaciones se normalicen, a efecto de obtener instalaciones aptas para la prestación del servicio.

Igualmente el catálogo de derechos y obligaciones, debe partir de ésta definición técnica.

La norma técnica que está desarrollando ICONTEC a pedido de Conalter (Corporación Nacional de Terminales de Transporte), será un elemento básico para definir normativamente la terminal tipo.

De las actividades de las terminales de transporte y grado o nivel de regulación

Es necesaria la modificación estructural del marco regulatorio para las actividades desarrollada por las terminales de transporte terrestre de pasajeros. Y para ello se considera que se debe partir del establecimiento de un modelo tipo de terminal y validar la formulación realizada por NERA, que se soporta en un análisis de la demanda, que guiará el nivel de acceso a la infraestructura, siendo indiferente que sea de propiedad de entidad estatal o de particular, ya que el concepto de terminal debe superarse como vinculado a un título sobre el inmueble simplemente, debiendo agregarse el dominio del Estado por la autorización de la destinación del inmueble, que tiene un valor, que no puede seguir siendo ignorado, ni dejar de tasarse como un costo para quién va a explotar el servicio complementario.

60

Elaborado por William a. Valencia R.

Quién tiene un inmueble con toda la dotación para ser aplicado para una terminal de transportes, requiere necesariamente de una autorización del Estado y su explotación sin dicho requisito previo, conllevaría sanciones por la ilicitud de su actuar y mas que un valor, el inmueble tendría un disvalor, diferente a lo que ocurre si obtiene la autorización, ya que el bien adquiere unas posibilidades de explotación mayores, que tienen una significación de tipo comercial, dado que el servicio conexo genera una contraprestación vía tarifa, sumado a la posibilidad de incorporar actividades comerciales paralelas que generan ingresos vía arrendamiento, explotación directa o por la venta de los locales comerciales, aspecto que se considera se debe prohibir en la regulación de terminales de transporte, por los inconvenientes que ha generado, y que además, no posibilita el manejo de la “caja única” y la unidad de explotación económica y por el contrario genera distorsiones graves en el manejo y control de las áreas operativas.

La autorización y homologación son instituciones que en nuestro sentir deben ser revaluadas, en el sentido que ya se ha expuesto, es decir, que el dominio o potestad pública tiene un valor, que debe estimarse económicamente y que no sólo consiste en reunir una serie de requisitos documentales y técnicos sino que debe potenciarse a la categoría de concesión, lo que conlleva establecer reglas para su ejercicio, como contraprestaciones por la posibilidad del ejercicio de la actividad, así como las que se determinen como parte de la explotación económica – comercial asociada al servicio público.

Aunque se reconoce que el Estado no es un buen administrador y es la experiencia vivida en el país, no debemos encerrarnos en desestimar ese esquema, ya que hay modelos como el español que demuestran lo contrario, e igualmente no es razón para que la sociedad no reciba parte de los beneficios que percibe el autorizado al explotar el servicio, mas cuando la regulación adolece de reglas que permitan controlar esa utilidad razonable.

Se comparte el planteamiento de NERA sobre los parámetros que deben guiar la regulación de terminales y se inserta a continuación::

Marco Regulatorio: Terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros			
Regulación de Entrada al Mercado	Regulación de Acceso a la Infraestructura	Regulación de Calidad	Regulación de Capacidad
	<ul style="list-style-type: none"> Nivel de las tarifas. Se recomienda la regulación de ingresos por tarifas de uso de instalaciones según los criterios generales de regulación de precios descritos en el Anexo A de este informe. En caso de que los ingresos comerciales fuesen significativos, podrá utilizarse el principio de "caja única" (single till) para estimar los precios o ingresos máximos exigibles. El principio de "doble caja" (dual till) también podría ser aplicado. Estructura de las tarifas: La fijación de tarifas quedarían bajo el escrutinio de la política de competencia. Las tarifas podrían variar en función de las características de los vehículos y horarios de uso. En caso de determinarse que existe competencia entre dos o más terminales de pasajeros, la CRTR podría determinar libertad en la fijación de tarifas. En este caso, la operación de la terminal quedaría bajo el escrutinio exclusivo de la política de competencia. 		

Se parte que la tarifa o precio comprende un uso de instalaciones, que está guiado por los unos criterios, los cuáles deben ser valorados, es decir, la tarifa no es por el simple uso de unas

instalaciones, sino con unas condiciones establecidas por la regulación, con ello quedaría sin piso esa medición por número de terminales o el recorrido, que no tienen correlación directa con el servicio que se presta.

El fenómeno de la competencia y análisis de su existencia, ya que ha sido tradicional la explotación monopólica, aspecto que debe ser objeto de reflexión frente a la necesidad de nuevas terminales o al denominadas ‘satélites’, en el sentido de la conveniencia de tener un único explotador.

Marco Regulatorio: Empresas administradoras de terminales de carga			
Regulación de Entrada al Mercado	Regulación de Acceso a la Infraestructura	Regulación de Calidad	Regulación de Capacidad
<ul style="list-style-type: none">• <i>Habilitación: Requisito previo indispensable para poder operar es la habilitación como operador. El Ministerio de Transporte concederá la habilitación basándose en la normativa general colombiana sobre constitución de empresas.</i>• <i>Si fuese necesaria la construcción de una nueva terminal, el operador habilitado deberá contar con una licencia urbanística.</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>No se debe regular</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>No se debe regular</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>No se debe regular</i>

La tecnificación y logística del proceso que se surte en una terminal de carga, son aspectos que determina el mercado en principio, se requiere de una regulación sobre ubicación de las terminales y un tipo mínimo de servicios que se presten.

Marco Regulatorio: Terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros

Regulación de Entrada al Mercado	Regulación de Acceso a la Infraestructura	Regulación de Calidad	Regulación de Capacidad
<ul style="list-style-type: none"> Habilitación: Requisito previo indispensable para poder operar es la habilitación como operador. El Ministerio de Transporte concederá la habilitación basándose en la normativa general colombiana sobre constitución de empresas. El Ministerio de Transporte podrá adjudicar la construcción y operación de nuevas terminales a operadores privados, o de capital mixto, a través de contratos de concesión. <p>En este caso se recomiendan los estándares y procedimientos para el diseño y la adjudicación de concesiones que se describen en el Anexo C de este informe.</p> <p>La iniciación de un proceso de concesión de TTTAP requiere la previa obtención de una licencia urbanística.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Reglas de asignación de capacidad: El acceso a la terminal debe ser libre para cualquier operador del servicio habilitado. <p>En todo caso las TTTAP desarrollarán reglas de acceso a sus instalaciones y servicios que:</p> <ol style="list-style-type: none"> atiendan a criterios de eficiencia económica. Esto es, en caso de exceso de demanda en un momento determinado, se facilitará que se ordenen las prioridades de la demanda a través de mecanismos como tarifas de acceso que reflejen el coste de la congestión, compra venta de derechos de uso o subastas, atiendan a los principios y al escrutinio general de las leyes de la competencia. <p>La CRTR desarrollará los criterios y procedimientos generales para la asignación de capacidad de acuerdo a los principios arriba citados.</p> <p>Se podrán mantener los derechos de los operadores del servicio, ya adquiridos en la actualidad, sobre uso de servicios o instalaciones de terminales, siempre que no contravengan las leyes de la competencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> La CRTR fijará estándares mínimos de calidad sobre la operación de las terminales. Estos estándares podrían estar incluidos en el contrato de concesión en caso de que esa sea la forma de entrada en la operación. Los estándares recomendados para la regulación de la calidad de las terminales se describen en el Anexo A de este informe. Su cuantificación estará ligada a la regulación de las tarifas de uso de las instalaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Con carácter de generalidad, se recomienda que el regulador regule capacidades a través de indicadores de cobertura y calidad en lugar de establecer obligaciones de inversión ex ante. No obstante, en contratos de concesión donde el organismo concedente desee establecer un compromiso de inversión a través de un Plan Maestro, el contrato definirá la facultad de la CRTR de revisar esos compromisos, de acuerdo con las condiciones cambiantes de la demanda. Si el regulador no se pronunciasse al respecto, el operador debe mantener su compromiso de inversión según el Plan Maestro y el regulador debe reconocer esos costos en el proceso de revisión tarifario. La recuperación de las inversiones derivadas del Plan Maestro se ajustará a los criterios generales de regulación de precios descrita en el Anexo A de este informe.

NERA Economic Consulting

16

En la habilitación, como requisito previo, debe considerarse la posibilidad de que sea mediante contrato de concesión. Se observa que desarrollos diferentes del homologado o habilitado, como las denominadas satélites, que por más extensión que se plantee a través de su denominación, requieren de autorización por parte del Ministerio, ya que es la potestad no es extensiva a otro tipo de terminales que debe tener unos servicios básicos mínimos.

63

Elaborado por William a. Valencia R.

Las regulación tarifaria en exceso de demanda, (altas temporadas) es mecanismo interesante de considerar ya que incorpora una variable importante, como es el costo de congestión, que nuestra regulación no ha contemplado, en el desarrollo de la prestación del servicio.

Los planes maestros de las terminales de transporte terrestre es un aspecto de suprema importancia ya que tiene que ver con el servicio mismo, en cuanto a su calidad y expansión, a través de inversiones, que incidan directamente en la operación, aspecto que actualmente carece de regulación alguna.

De los indicadores de calidad – precios.

En el estudio realizado por NERA para la constitución de una Comisión de Regulación del Transporte, se alcanzaron a diseñar unos lineamientos sobre la calidad del servicio, aspecto sobre el cual la actual regulación guarda absoluto silencio, y que comprende las siguientes etapas:

a) 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.

b) Parámetros de medición o de valoración de las actividades controlables.

c) 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.

NERA <small>Economic Consulting</small>		Indicadores de calidad con fines regulatorios
Indicadores operacionales para evaluar niveles de calidad: Terminales de buses interurbanos		
Actividad	Dimensión de calidad	Ejemplos de indicadores de calidad
Provisión de plataformas para desembarque de pasajeros	– Disponibilidad de plataformas para desembarque de pasajeros	– Ratio entre (i) número medio de autobuses en periodos de hora punta y (ii) número de plataformas en la terminal de buses interurbanos
Provisión de estacionamiento de autobuses	– Disponibilidad de lugares de estacionamiento para autobuses	– Ratio entre (i) número medio de lugares de estacionamiento y (ii) número medio de autobuses en las instalaciones en periodos de hora punta
Provisión de mostradores para la compra de billetes	– Disponibilidad de mostradores para la compra de billetes – Tiempo de espera de los pasajeros para la compra de billetes	– Porcentaje medio horas en las que se encuentran operando al menos el 80 por ciento de los mostradores para la compra de billetes – Tiempo medio de espera de los pasajeros para llevar a cabo la compra de billetes en periodos de hora punta
Provisión de taquillas para equipajes	– Disponibilidad de taquillas para equipajes	– Ratio entre (i) número de pasajeros en periodo de hora punta y (ii) número de taquillas para equipajes
Provisión de salas de embarque	– Disponibilidad de espacio en salas de espera – Disponibilidad de asientos en salas de espera	– Ratio entre (i) número medio de pasajeros en periodos de hora punta y (ii) número de metros cuadrados en salas de espera – Ratio entre (i) número medio de pasajeros en periodos de hora punta y (ii) número de asientos en salas de espera

Indicadores operacionales para evaluar niveles de calidad: Terminales de buses interurbanos

Actividad	Dimensión de calidad	Ejemplos de indicadores de calidad
Provisión de sistemas de información	– Disponibilidad de sistemas de información	– Ratio entre (i) número medio de pasajeros en periodos de hora punta y (ii) número de pantallas de información en la terminal; y – Ratio entre (i) número medio de pasajeros en periodos de hora punta y (ii) número de puntos de información en la terminal
Provisión de aseos	– Disponibilidad de aseos	– Ratio entre (i) número medio de pasajeros en periodos de hora punta y (ii) número de aseos
Mantenimiento de la terminal	– Nivel general de limpieza – Nivel de contaminación (i) acústica y (ii) aérea – Nivel de (i) temperatura y (ii) humedad	Economic Consulting – Análisis cualitativo – Índice de (i) decibelios y (ii) partículas en suspensión – Índice de (i) temperatura y (ii) humedad relativa

A-13

Se observa que el terminal de transportes es considerado y mirado en su control desde la perspectiva del servicio a los vehículos automotores, en cuanto a disponibilidad para estacionamiento, como para de plataformas de embarque, así como de desembarque y en cuanto al usuario, en cuanto a las disponibilidad de 'counters' o taquillas, el lapso para adquisición del ticket o para la recepción o entrega del equipaje, así como la potencialidad de utilización y uso de las salas de espera, lo cual nos reafirma la necesidad de definición de una terminal tipo, que de acuerdo con las condiciones de oferta y demanda del lugar donde se encuentre, permitirá establecer las facilidades que deben brindarse, tanto a los operadores como a los usuarios.

65

Elaborado por William a. Valencia R.

Debe estudiarse la posibilidad de contemplar medidas de expropiación, sobre los inmuebles que se encuentren en áreas aptas para la operación de las terminales de transporte, con procedimientos similares a los que se realizan en la construcción de vías o los establecidos en materia portuaria en la ley 1 de 1991.

Se considera que el tipo de regulación económica para las terminales de transporte que expida el Gobierno Nacional, es la *ex ante* determinada y definida en el avance del estudio "Asesoría para el desarrollo estratégico de la CRTR y definición del marco regulatorio del sector realizado por NERA Economic Consulting", teniendo en cuenta el deficiente grado de competencia detectado igualmente en el mencionado estudio :

Introducción

En los Informes 2 y 3 también explicamos que la manera óptima de diseñar y aplicar la regulación económica dependía del potencial de competencia del sector y que, por este motivo, podrían recomendarse tres tipos de regulación económica:

- (i) Regulación ex ante,
- (ii) Política de competencia (regulación ex post),
- (iii) Asegurar las condiciones de mercado (no hay regulación).

En la práctica el (i) y el (ii) son similares puesto que todos los mercados son susceptibles de escrutinio por parte de las autoridades de la competencia. La única distinción práctica es pues, si hay regulación ex ante (caso (i)) o si no la hay (casos (ii) y (iii)).

Con esta referencia, en el Informe 2 se avanzó el tipo de regulación que recomendaríamos para cada uno de los 21 mercados* en los que subdividimos todo el sector transporte colombiano:



(*) El transporte multimodal no se incluye en este documento por no ser un modo de transporte propiamente dicho y, por lo tanto, no requerir regulación económica. Nuestras recomendaciones sobre desarrollo normativo del transporte multimodal fueron incluidas en el Informe 2.

Aspectos operativos

En concreto, avanzábamos el siguiente diagnóstico y recomendaciones para cada modo:

Terrestre Interurbano	Grado de competencia: Comparación con el benchmark internacional	Tipo de regulación necesaria	CRTR tiene funciones regulatorias necesarias
Carreteras	S	R	Sí
Terminales de pasajeros	D	R	Sí
Servicio Pasajeros	D	PC	No
Servicio Carga	D	L	Sí
Terrestre Urbano	Grado de competencia: Comparación con el benchmark internacional	Tipo de regulación necesaria	CRTR tiene funciones regulatorias necesarias
Masivo	S	R	Sí
Servicio de Autobuses	S	PC	No
Servicio de Taxis	S	PC	No

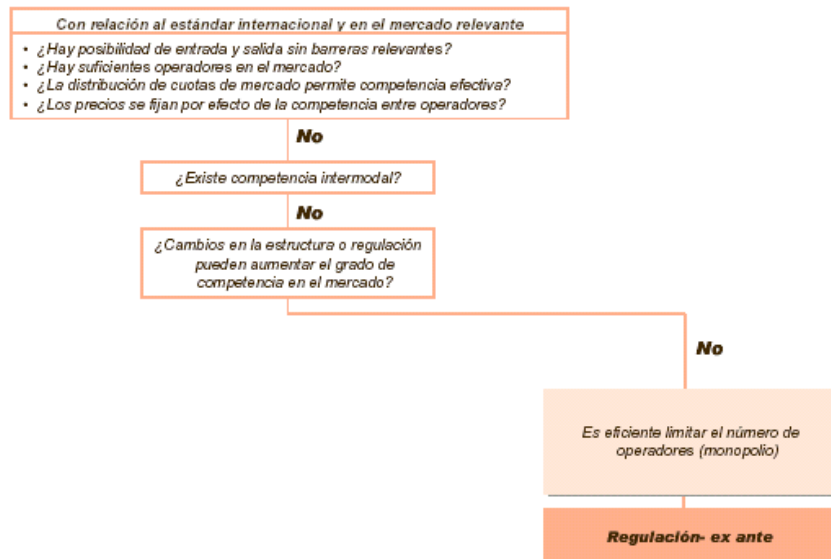
D Por debajo **S** Similar **E** Por encima **L** Condiciones para libre competencia **PC** Política de competencia **R** Regulación ex ante

NERA Economic Consulting

9

Modelo de regulación: Terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros

Según los resultados avanzados en el Informe 2, NERA recomienda regulación ex ante para las terminales de pasajeros. En el Informe 2 se presentaba el cuadro, reproducido en esta página, que esquematiza los argumentos para esta recomendación. En el resto de esta sección se describe en más detalle el tipo de regulación recomendada.



NERA Economic Consulting

15

Hay que establecer, dentro de la regulación *ex ante*, parámetros que permitan medir la eficiencia, calidad, comodidad, seguridad y en general la satisfacción del usuario del servicio (empresa transportadora, pasajero, tercero), a través de indicadores cuyo comportamiento debe ser seguido por la Oficina de Regulación Económica para efectos evaluativos de la regulación, y a nivel de tutela de la actividad por la Supertransporte, para realizar la función delegada de supervisión y vigilancia que le corresponde.

De la crítica de los elementos base para la determinación de la tarifa por uso.

La ausencia de estudios y estadísticas que amparen la definición de la tarifa y los incrementos a la misma, torna en subjetiva y en exceso discrecional una actividad que debe ofrecer certeza para las sociedades terminales y a los usuarios, que permitan estructurar planes de expansión o mejoramiento de los servicios que presta, tanto a los operadores y usuarios.

En cuanto a los factores o variables definidas en norma administrativa, no se encuentra que la base tarifaria tenga en cuenta una mejora de las condiciones de los distintos vinculados en la operación de la terminal, ni a nivel interno de las condiciones de la propia terminal, vista desde los servicios y la calidad de los mismos, así como tampoco, la incorporación de actualizaciones tecnológicas, implementación de planes maestros que tengan incidencia en la prestación del servicio,⁶⁸ y desde la perspectiva del usuario (pasajero – tercero) se carece de valoración de elementos como tiempos de venta de tiquetes, entrega de equipajes, disponibilidad de salas de espera, sistemas de información, entre otros para el sujeto pasivo de la tarifa, se adolece de mecanismos que permitan tener certeza, predictibilidad y transparencia en la definición de la tarifa, que garantice una adecuada rentabilidad, que no se ha definido.

Respecto de aplicación del IPC no puede ser una constante, ya que si bien es un factor que responde a incrementos en el factor salarial - bienes y por ende en el prestacional, éste debe ser producto de un análisis del comportamiento histórico comprobado de los costos para la prestación del servicio y su incidencia en la economía de las terminales de transporte.

Se requiere definir los elementos que se considerarán y se ponderarán como costos de operación y cuáles no, para lo cual debe tenerse referentes como utilidad adecuada y traslado de los costos marginales a los usuarios

Se considera necesario que la regulación sobre terminales de transporte comprenda y estructure los siguientes aspectos:

- Definición de actividades sujetas a evaluación, los costos operativos eficientes, de funcionamiento, valoración de inversiones que incluya un estímulo a su realización, cuando se requiera y la TIR adecuada.

- Definición y establecimiento de fórmula para que en forma transparente, objetiva y técnica se defina el monto de tarifas y contraprestacional a que hubiere lugar.

- Definición y plan de expansión de las terminales de transporte y de estímulo a inversiones

Actividades sujetas a evaluación.

Sin importar, el tipo de regulación que se adopte, a efecto de determinar el monto de la tarifas por el uso de la terminal de transporte, debe establecerse las condiciones mínimas o terminal tipo que debe disponer la unidad de servicios terminales de transportes. *Elaborado por William a. Valencia R.*

Los requerimientos mínimos serán analizados de acuerdo con las condiciones de oferta y demanda y su crecimiento, para lo cual se establecerán parámetros de expansión, que permita la consideración de las inversiones.

Acto seguido debe procederse a definirse que tipo de actividades de la terminal de transporte, se tendrán en cuenta con el objeto de definición de la tarifa, que incluye los servicios que se presten a los pasajeros, terceros, y operadores, así como las condiciones de los mismos.

Se considera vigente la definición formulada por NERA, sobre las actividades.

A.4. Definición de servicios de las Terminales de transporte interurbano

Los ejemplos expuestos en la lista siguiente son típicos de un gran terminal de autobuses. En terminales de tamaño inferior, muchos de los servicios descritos (i) no se ofrecen o (ii) son tan rudimentarios que no justifiquen una separación contable.

A.3.4. Servicios con tarifa regulada

A.3.4.1. Uso de plataformas

Este servicio incluye las estructuras y servicios necesarias para que un autobús pueda acceder a las plataformas y facilitar el embarque y desembarque de pasajeros. Incluye, entre otros:

- La puesta a disposición la capacidad concedida (similar a un *slot* en un aeropuerto).
- Las vías de acceso /regreso a las plataformas dentro del territorio del terminal.
- La utilización de las plataformas y sus instalaciones.
- Otra información necesaria para introducir o explotar el servicio para el que se ha concedido capacidad.
- Instalaciones en las plataformas, como por ejemplo, sistemas de información de pasajeros, asientos etc.
- El mantenimiento y la inspección de las instalaciones.
- La seguridad.
- La iluminación de las plataformas.
- Otros.

A.3.4.2. Estacionamiento de autobuses

Consiste en la provisión y mantenimiento de la playa de estacionamiento de autobuses o bien garajes donde además se pueden desarrollar tareas de mantenimiento.

También podrían incluirse:

- los servicios encargados de garantizar la seguridad en el espacio destinado al estacionamiento de los autobuses;

- el servicio de vigilancia.

A.3.4.3. Terminal de pasajeros (actividades no comerciales)

Estos servicios son llevados a cabo por el terminal para ofrecer los medios que permiten la asistencia de los pasajeros antes de su embarque y en el momento posterior a su desembarque. Esta definición puede incluir entre otros:

- Salas de Espera.
- Provisión de información para pasajeros y demás usuarios del terminal.
 - Sistemas de sonido.
 - Señalización.
 - Información de salidas y llegadas.
- Carritos para el transporte de Equipajes.
- Circuito Cerrado de Televisión.
- Iluminación de la Terminal.
- Seguridad.
- Servicio de salvamento y extinción de incendios.
- Pasillos y Baños.
- Climatización.
- Servicios Higiénicos.
- Salas Oficiales para Autoridades.
- Otros.

A.3.4.4. Mostradores de venta de billetes

Servicio de alquiler de espacios a las compañías de transporte interurbano para mostradores de atención a los pasajeros.

Estas actividades tienen que ser valoradas a efecto de definición de la tarifa, para lo cual se tendrán en cuenta el costo de la propiedad aplicada, su rentabilidad, dependiendo de la zona y el desarrollo de la misma.

Se considera que por la serie de distorsiones que presenta la escala tarifaria actual, no se debe proceder a incremento alguno, hasta que en un lapso prudencial, se presente por la Oficina de Regulación Económica la estructuración del criterio de calidad – tarifa que incorpore los demás factores como comodidad, seguridad etc, (se anexa borrador de acercamiento al tema de los factores) que sea la base de las tarifas que establezca el Ministro de Transporte, previo proyecto que presente la Dirección de Transporte y Tránsito, labor que debe estar acompañada de una nueva reglamentación de las terminales de transporte.

Por otra parte, el incremento para los planes de seguridad, que incluye la prueba de alcoholimetría, examen de aptitud física, así como los que determine el Ministerio de Transporte, debe sustentarse y soportarse, ya que se presentan aumentos, como los determinados para el año 2004 del 50%, sin que exista estudio ni bases de tipo económico que permitan soportar y amparar esos incrementos prefijados y que tienen aval escrito por parte de la DGTT, en memorando. N° 69 del 5 de enero de 2004, lo cual es reflejo de la inconsistencia del sistema regulatorio aplicado para las terminales de transporte, que tiene trascendencia sobre la licitud de la normatividad expedida.

Deben establecerse por parte de OFRE, los criterios para la fijación de la cuota parte de tarifa por concepto de los planes de seguridad que incluya la alcoholimetría, al igual que las demás pruebas psico físicas.

En cuanto a la regulación de las terminales, que determina el marco obligacional de los intervinientes en la actividad conexas del servicio público de transporte, se considera que debe tener en cuenta lo expresa por NERA, que determina una serie de parámetros que permiten identificar las actividades que serán objeto de consideración y vigilancia por parte del Estado y las demás actividades frente a las cuales no se efectúa esa supervisión estatal, por considerarse que es de carga del buen hombre de negocios.

ANEXO BORRADOR

ACERCAMIENTO A DEFINICIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DE CRITERIOS

Del criterio de equidad

La equidad vista conlleva una distribución de cargas, proporcional a la capacidad de asumirlas ^{LV}, 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 ^{LVI} que reciben un tratamiento igual ^{LVII}

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

Del Criterio de calidad

73

Elaborado por William a. Valencia R.

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:

- 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.

2 INDICADORES DE CALIDAD CON FINES REGULATORIOS

A continuación se enumeran los principales indicadores de calidad que son empleados en la práctica internacional de la regulación económica. Desarrollamos indicadores para los servicios para los que se puede observar regulación ex ante⁷ de precios y, por consiguiente, de calidad. Así, se incluyen (i) infraestructura del modo carretero (carretera y terminales de buses interurbanos), férreo, fluvial, marítimo y aéreo, y (ii) transporte de buses urbanos y metro. En este listado se distingue entre:

- Las principales actividades que son objetos de supervisión con el fin evaluar los niveles de calidad del servicio;
- Las dimensiones de la calidad que son tenidas en cuenta en dichas actividades; y
- Indicadores de calidad con los que se pretende cuantificar el nivel alcanzado en cada una de esas dimensiones.

Los valores que estos indicadores deben tomar dependerá del caso particular que se analice y la CRTR deberá establecerlo caso por caso.

⁷ Para algunos de estos modos en Colombia no se ha recomendado regulación ex ante y, por tanto, no haría falta definir estándares mínimos de calidad.

Del criterio de 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 ^{LVIII}. Se asocia con la noción desarrollada en las telecomunicaciones de servicio universal que a su vez, está inter-relacionado con el de neutralidad ^{LIX}, 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, etc.

Del criterio de eficiencia.

En materia de los servicios públicos domiciliarios, se define la eficiencia como:

“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)

Donde el criterio se inter-relaciona con el régimen tarifario y su estructuración en un ambiente de sana y leal competencia ^{LX} sin hacer uso de prácticas restrictivas ^{LXI} o de abuso de posición dominante ^{LXII LXIII}, donde debe primar la utilización de medios masivos ^{LXIV}

De la 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) ^{LXV} ibídem), indicando las condiciones de bienestar que debe brindarse, que aplicado al terminal de transporte, requiere que sus instalaciones estén dotadas de diseños especiales.

De la oportunidad

Es uno de los principios establecidos en la ley 105 de 1993, que en su artículo 3 numeral 2 ^{LXVI} referido a la operación del transporte público, 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. ^{LXVII}

De la 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 **LXVIII** 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”.

En ambos aspectos se considera que el terminal de transporte, debe ejercer una función proactiva.

Esquema preliminar sobre principios e intervinientes en el servicio

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 76	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) El Estado o el titular en Valencia R. 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	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
	autoridad		
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 científicas y de tecnología</p>	<p>Obtener el servicio al menor costo económico o al costo económico</p>	<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 beneficien 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>	<p>Recibir un servicio en calidad y precio sin interferencias en el mercado</p> <p>77</p>	<p>Expedir regulación sobre integraciones verticales, (contabilidad separada por servicios, vigilancia especial etc.) subsidios cruzados y control de posiciones monopolísticas</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	Movilización a través de	Establecimiento de requisitos técnicos

principio	operador	usuario	estado
	condiciones técnicas en especial en cuanto a rendimiento de la movilización, opciones de control ambiental y capacidad de movilización de personas discapacitadas	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.	de los vehículos que involucren tecnologías de punta. Establecimiento de parámetros sobre rendimiento de los vehículos y el tiempo real en que se realiza la movilización. Revisión de los controles sobre tiempo de movilización e implantación de mecanismos que tengan incidencia en la tarifa misma
Oportunidad		Es parte del concepto de movilización y satisfacción del usuario, sobre todo en temporadas de pico alto	
Racionalidad del mercado	Utilización eficiente de los bienes dispuestos para la prestación del servicio Logro de rendimientos a escala que agilicen la movilidad, la calidad y seguridad del servicio. Cobertura multimodal y al interior de cada modo (urbano y carretero) Participación en competencia en el mercado sin posiciones que lo distorsionen	Bienestar del consumidor o usuario por la eficiencia del sistema y de la competencia entre operadores	Control del comportamiento de los distintos agentes del mercado Medidas de promoción de la competencia Control de precios
Seguridad	Implantación de programas de reposición o renovación del parque automotor 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. Medidas de control sobre siniestralidad Implantación de medidas opcionales de control ambiental y de facilidad para el desplazamiento de personas discapacitadas	Movilización preservando la vida y tranquilidad del usuario Protección al usuario que utiliza la movilización 78	Adopción de controles y medidas que permitan movilizaciones sin afectaciones al entorno, así como a los usuarios. Elaborado por William a. Valencia R.
Tarifas	Suministrar debidamente soportado el costo medio variable del servicio a comienzos de cada año. Cobrar la tarifa oficial o determinada por el servicio prestado, sin costos adicionales como vinculación o afiliación	Pagar el precio que corresponda a un servicio eficiente	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
Universalidad	Suministrar una mayor cobertura y frecuencias Empaquetamiento de servicios multimodal y intra-modal, en un ambiente de competencia	Disponer del servicio básico de transporte en cualquier parte del territorio colombiano, hasta llegar a un servicio multimodal e	Promover mecanismos para ampliación de la cobertura del servicio. Autorizar la implantación de empaquetamiento de servicios

principio	operador	usuario	estado
		intramodal. Derecho a la información sobre los medios de movilización y las formas de utilización	
Usuario	Ampliar su cobertura de prestación del servicio Establecer dependencias de información sistematizada para atención al cliente y trámites de sus quejas y reclamos	Posibilidad de acceder sin barreras a los servicios Participación en la gestión y fiscalización de su prestación. Disponer de información sobre las tarifas y condiciones comerciales que se aplicarán. Mecanismos expeditos de atención de quejas y reclamos	Estudiar la posibilidad de establecimiento del defensor del cliente- usuario Implantar mecanismos de información sistematizada sobre la operación y de servicio al cliente

Notas al pie

I

Artículo 2°. Naturaleza del servicio y alcance.

Se consideran de servicio público las actividades que se desarrollan en los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, entendiéndolas como aquellas que se refieren a la operación, en general, de la actividad transportadora.

II

ARTICULO 28. 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.

III

Decreto 2053 de 2003, Artículo 1°. Objetivo del Ministerio. El Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

IV

80

Elaborado por William a. Valencia R.

Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes

V

PARAGRAFO 2. La política sobre terminales de transporte terrestre en cuanto a su regulación, tarifas y control operativo, será ejercido por el Ministerio de Transporte.

VI

Las empresas administradoras y operadoras de terminales de transporte terrestre automotor son sociedades de capital privado, público o mixto, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio y organización propios y se regirán por las disposiciones pertinentes de acuerdo al tipo de sociedad que se constituya

VII

“Es aquella que comunica municipios conjuntos sujetos a una influencia recíproca del orden poblacional, social y económico, que no hacen parte de un área metropolitana definida por la ley, requiriendo que las características de prestación del servicio, los equipos, y las tarifas sean semejantes a los del servicio urbano. ((artículo 41 del Decreto 171 de 2001)

VIII

Artículo 2° de la Res. 00422/03. Los taxis que cubran rutas departamentales, deben pagar por tasa de uso el valor acordado por los representantes legales de los terminales de transporte y empresas de transporte. Los Terminales deben enviar la información relacionada con estos acuerdos a la Superintendencia de Puertos y Transporte. El valor de referencia del acuerdo debe ser el valor histórico indexado con el índice de precios al consumidor del año inmediatamente anterior.

IX

Escritura Pública 3671 de 1988 TERMINAL DE TRASNPORTE S.A. DE BOGOTÁ:. (...) ARTICULO 2°. OBJETO Y FUNCIONALES: El terminal de Transporte S.A. tendrá como principal objeto social los siguientes: 1. La contribución a la solución de los problemas de tránsito y transporte de todo el país, en especial de la ciudad de Bogotá y su área metropolitana. 2. La construcción y explotación de terminales de transporte tendientes a asegurar un adecuado control y mejoramiento del servicio de transporte terrestre automotor. 3. La construcción, enajenación o explotación de áreas comerciales o residenciales. La entidad, en desarrollo de su objeto social, de conformidad con las normas legales vigentes, podrá además. a) Estudiar, promover, construir y explotar los diversos sistemas de transportes; b) Controlar y realizar venta de tiquetes; c) Poseer y administrar Oficinas de correo, turismo, telégrafos, restaurantes, cafeterías y parqueaderos d) Construir, usar, arrendar y enajenar los edificios e instalaciones que requiera para el cumplimiento de su objeto, e) Formar parte de otras personas jurídicas, cualquiera que fuere la naturaleza de estas, siempre y cuando su objeto social sea similar o complementario.

81

Elaborado por William a. Valencia R.

PARAGRAFO. La enumeración que precede no es taxativa, pues de acuerdo con el Código de Comercio, la sociedad podrá celebrar con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, todos aquellos actos o contratos directamente relacionados con su objeto social, así como los que tengan como finalidad ejercer los derechos o cumplir las obligaciones, que legal o convencionalmente se deriven de su existencia y actividad.

X

ARTÍCULO 32 L 336/92. Dentro del señalamiento de las condiciones técnicas requeridas para la homologación de los equipos destinados a la prestación del servicio público de transporte, se le

otorgará prelación a los factores de verificación en cuanto al alto rendimiento de los mecanismos de seguridad en la operación de los mismos, a las opciones de control ambiental y a las condiciones de facilidad para la movilización de los discapacitados físicos.

XI

ARTÍCULO 10°. TERMINALES ACCESIBLES.- Para efectos del presente decreto, se consideran como terminales accesibles de transporte de pasajeros, los sitios destinados a concentrar las salidas, llegadas y tránsitos de los equipos de transporte público en cada localidad, que reúnan las condiciones mínimas que a continuación se detallan:

Accesos para entradas y salidas de los medios de transporte.

2. Accesos para entradas y salidas de pasajeros, independientes de los medios de transporte.
3. Zonas de espera independientes de los andenes.
4. Mecanismos de información y señalización visual, sonora y/o táctil, que garanticen el acceso a dicha información a las personas con discapacidad auditiva y/o visual.
5. Zona alternativa de paso, debidamente señalizado, que permita el acceso de personas con movilidad reducida, en aquellos sitios en donde se utilicen torniquetes, registradoras u otros dispositivos que hagan dispendioso el acceso de las personas con discapacidad física.
6. Andenes de peatones o mixtos accesibles que permitan la unión entre la vía pública y los accesos a las instalaciones, según los conceptos establecidos en la Norma Técnica NTC 4695 82 *Elaborado por William a. Valencia R.* ACCESIBILIDAD DE LAS PERSONAS AL MEDIO FÍSICO. SEÑALIZACIÓN PARA TRÁNSITO PEATONAL EN EL ESPACIO PÚBLICO URBANO.
7. Las áreas de circulación en el interior de los terminales, así como el acceso a los servicios y vehículos, deberán cumplir con los requisitos básicos de accesibilidad de las normas técnicas referentes a pisos, iluminación y rampas.
8. Los bordes de los andenes deberán estar señalizados en el suelo con una franja de textura y color diferenciada respecto al resto del pavimento.
9. Para el reposo de las personas con movilidad reducida se debe disponer de suficientes apoyos isquiáticos a altura que oscile entre 0,75 y 0.85 metros, separados como mínimo a 12 cms. de la pared.

-
10. En los andenes deberá disponerse de un nivel de iluminación mínima de 200 luxes, a una altura de un (1) metro sobre el nivel del suelo.
 11. Deberán contar con por lo menos dos (2) baños accesibles, uno por cada sexo.
 12. Las escaleras deberán cumplir con las especificaciones contenidas en la Norma Técnica NTC 4145 ACCESIBILIDAD DE LAS PERSONAS AL MEDIO FÍSICO. EDIFICIOS. ESCALERAS. Los pasillos y corredores con la Norma Técnica NTC 4140, ACCESIBILIDAD DE LAS PERSONAS AL MEDIO FÍSICO, EDIFICIOS. PASILLOS Y CORREDORES. Características Generales. Los bordillos, pasamanos y agarraderas con la Norma Técnica NTC 4201, ACCESIBILIDAD DE LAS PERSONAS AL MEDIO FÍSICO EDIFICIOS. Equipamientos. Bordillos, pasamanos y agarraderas, los peatonales con la Norma Técnica NTC 4279, ACCESIBILIDAD DE LAS PERSONAS AL MEDIO FÍSICO. ESPACIOS URBANOS Y RURALES. Vías de circulación peatonales planas, la señalización exterior con la Norma Técnica NTC 4695, ACCESIBILIDAD DE LAS PERSONAS AL MEDIO FÍSICO. SEÑALIZACIÓN PARA EL TRÁNSITO PEATONAL EN EL ESPACIO PÚBLICO URBANO. La señalización interior con la Norma Técnica NTC 4144, ACCESIBILIDAD DE LAS PERSONAS AL MEDIO FÍSICO. EDIFICIOS. Señalización, y las rampas con la Norma Técnica NTC 4143 ACCESIBILIDAD DE LAS PERSONAS AL MEDIO FÍSICO. EDIFICIOS. RAMPAS FIJAS.
 13. Contar con salidas de emergencia debidamente señalizadas y con demás elementos de seguridad establecidos en la Ley 9º de 1979 o las que la modifiquen o adicionen y sus normas reglamentarias.

XII

Política de Competencia Legislación Nacional – Colombia Ley 155 de 24 de diciembre de 1959, Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modificado: Artículo 1 Decreto 3307 de 1963. Quedan prohibidos los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros y, en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos. Parágrafo. El Gobierno, sin embargo, podrá autorizar la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general (Decreto 1302 de 1964, Artículo 1º.) Artículo 2º. Las empresas que produzcan, abastezcan, distribuyan o consuman determinado

artículo o servicio, y que tengan capacidad para determinar precios en el mercado, por la cantidad que controlen del respectivo artículo o servicio, estarán sometidas a la vigilancia del Estado para los efectos de la presente ley.

Artículo 3°. El Gobierno intervendrá en la fijación de normas sobre pesas y medidas, calidad, empaque y clasificación de los productos, materias primas y artículos o mercancías con miras a defender el interés de los consumidores y de los productores de materias primas. Artículo 4°. Las empresas que se dediquen a la misma actividad productora, abastecedora, distribuidora o consumidora de un artículo determinado, materia prima, producto, mercancía o servicios cuyos activos individualmente considerados o en conjunto asciendan a veinte millones de pesos (\$20.000.000) o más, estarán obligadas a informar al Gobierno Nacional de operaciones que proyecten llevar a cabo para el efecto de fusionarse, consolidarse o integrarse entre sí, sea cualquiera la forma jurídica de dicha consolidación, fusión o integración. Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional deberá objetar la operación, previo concepto del Consejo nacional de Política Económica y Planeación, si tiende a producir una indebida restricción a la libre competencia (Decreto 1302 de 1964, Artículo 5°).

XIII

DECRETO 1302 DE 1964 (junio 1) por la cual se reglamenta la ley 155 de 1959, en armonía con los Decretos 1653 de 1960 y 3307 de 1963. El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales,

DECRETA:

Artículo 1°. Para los efectos del parágrafo del artículo 1° de la ley 155 de 1959, consideranse sectores básicos de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general y el bienestar social, todas aquellas actividades económicas que tengan o llegaren a tener en el futuro importancia fundamental para estructurar racionalmente la economía del país y abastecerlo de bienes o servicios indispensables al bienestar general, tales como: El proceso de producción y distribución de bienes, destinados a satisfacer las necesidades de la alimentación, el vestido, la sanidad y la vivienda de la población colombiana; La producción y distribución de combustibles y la prestación de los servicios bancarios, educativos, de transporte, energía eléctrica, acueducto, telecomunicaciones y seguros.

Artículo 2°. Para el ejercicio de las funciones de que trata el presente Decreto, el Director Ejecutivo de la Superintendencia de Regulación Económica, se fundamentará en el estudio de los siguientes documentos, que deben suministrar semestralmente las empresas sujetas a la intervención: Balances contables con los respectivos anexos demostrativos de su capacidad financiera, del volumen de las operaciones comerciales e industriales y de porcentaje de las utilidades obtenidas en proporción del capital invertido; Informes comprobatorios de los costos netos de producción y distribución y de las reservas presupuestales diferidas y destinadas a la amortización de las inversiones hechas por la respectiva empresa industrial o comercial, al igual que otra clase de reservas; Lista de los precios de los artículos que produzca o distribuya la

correspondiente empresa y sus respectivas escalas de descuentos para la distribución y venta de los mismos, a niveles mayoristas y minoristas; Muestras de los productos o artículos que la empresa produzca o distribuya, para verificar su calidad, peso y empaque y la observancia de las normas sobre pesas y medidas y clasificación de los productos;

Informes sobre existencia, origen y costo de las materias primas y productos elaborados y sobre los saldos en disponibilidad; Informes sobre la producción de las materias primas nacionales y extranjeras incorporadas en el procesamiento industrial y sobre los programas tendientes a fomentar su producción total en el país; o informes sobre la proporción de materias primas elaboradas de procedencia nacional o extranjera que adquiera el correspondiente distribuidor o que utilice el productor de servicios, según el caso; Informes sobre los sistemas de transporte, distribución y venta de los productos o artículos manufacturados; Informes sobre los mercados abastecidos por la respectiva producción industrial o empresa comercial y sobre el volumen de las ventas realizadas en tales mercados; Informes sobre el personal de trabajadores ocupados por la respectiva empresa industrial o comercial, sobre el monto anual de los salarios y sobre las prestaciones de carácter asistencial establecidas; Una memoria descriptiva de los equipos de trabajo, de sus costos de adquisición, instalación y operación, de su capacidad de servicio y de las ampliaciones y mejoras programadas; Informe sobre el monto de los impuestos nacionales, departamentales y municipales pagados anualmente por la respectiva empresa industrial o comercial; Un esquema sobre los sistemas de distribución, ilustrados con informaciones de la respectiva empresa, y Todos los demás documentos e informaciones que solicite el Director Ejecutivo de la Superintendencia de Regulación Económica en los casos en que por la índole de la empresa y los problemas que suscite su vigilancia, no fueren suficientes los relacionados anteriormente. Artículo 3º. El Director Ejecutivo de la Superintendencia de Regulación Económica hará el análisis de todos los factores enumerados, con el fin de establecer si la empresa o empresas de que se trata afectan sin motivo justificable los intereses de la respectiva rama de la industria o del comercio, y en este caso, podrá imponerles el cumplimiento de las obligaciones que considere necesarias para el efecto de su control, a fin de que adopten prácticas y procedimientos conformes con la equidad y con los intereses legítimos de productores y consumidores. Si del examen resultare que dichas empresas no están ocasionando perjuicio a los intereses de los expresados sectores, el Director Ejecutivo de la Superintendencia de Regulación Económica podrá someterlas al régimen de libertad vigilada.

XIV

ARTÍCULO 6o. CATEGORIZACIÓN DE LOS DISTRITOS Y MUNICIPIOS. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 617 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

XV

ARTICULO 194 del CST. Definición de Empresa. 1. Se entiende como una sola empresa, toda unidad de explotación económica o las varias unidades dependientes económicamente de una misma persona natural o jurídica, que corresponda a actividades similares, conexas o complementarias y que tengan trabajadores a su servicio.

XVI

artículo 28 de la ley 222 en los siguientes términos:

"Habrà grupo empresarial cuando además del vínculo de subordinación, exista entre las entidades unidad de propósito y dirección.

Se entenderà que existe unidad de propósito y dirección cuando la existencia y actividades de todas las entidades persiga la consecución de un objetivo determinado por la matriz o controlante en virtud de la dirección que ejerce sobre el conjunto, sin perjuicio del desarrollo individual del objeto social o actividad de cada una de ellas.

Corresponderà a la Superintendencia de Sociedades, o en su caso a la de Valores o Bancaria, determinar la existencia del grupo empresarial cuando exista discrepancia sobre los supuestos que la originan .

XVII

DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido.

XVIII

Decreto 171 de 2001, artículo 41: *"Es aquella que comunica municipios conjuntos sujetos a una influencia recíproca del orden poblacional, social y económico, que no hacen parte de un área metropolitana definida por la ley, requiriendo que las características de prestación del servicio, los equipos, y las tarifas sean semejantes a los del servicio urbano.*

87
Su determinación estará a cargo del MINISTERIO DE TRANSPORTE, ^{Elaborado por William a. Valencia R.} previa solicitud conjunta de las autoridades locales en materia de transporte de los municipios involucrados, quienes propondrán una decisión integral de transporte en cuanto a las características de prestación del servicio, de los equipos y el esquema para la fijación de tarifas".

XIX

Artículo 2° de la Res. 00422/03. Los taxis que cubran rutas departamentales, deben pagar por tasa de uso el valor acordado por los representantes legales de los terminales de transporte y empresas de transporte. Los Terminales deben enviar la información relacionada con estos acuerdos a la Superintendencia de Puertos y Transporte. El valor de referencia del acuerdo debe ser el valor histórico indexado con el índice de precios al consumidor del año inmediatamente anterior.

XX

La presente ley tiene por objeto unificar los principios y los criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del Transporte Público Aéreo, Marítimo,

Fluvial, Férreo, Masivo y Terrestre y su operación en el Territorio Nacional, de conformidad con la Ley 105 de 1993, y con las normas que la modifiquen o sustituyan.

XXI

ARTICULO 3o. Para los efectos pertinentes, en la regulación del Transporte público las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada Modo, dándole prioridad a la utilización de medios de transporte masivo. En todo caso, el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los Artículos 333 y 334 de la Constitución Política.

XXII

ARTICULO 21. La prestación del servicio público de transporte en los distintos niveles y modalidades podrá convenirse mediante la celebración de contratos de concesión adjudicados en Licitación Pública, cumpliendo para ello los procedimientos y las condiciones señaladas en el Estatuto General de Concentración de la Administración Pública. No podrá ordenarse la apertura de la Licitación Pública sin que previamente se haya comprobado la existencia de una demanda insatisfecha de movilización.

En todo caso el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, ⁸⁸deberá incluir Elaborado por William A. Valencia R. como criterio de adjudicación, normas que garanticen la competencia y eviten el monopolio.

Lo dispuesto en el primer inciso también se aplicará cuando la iniciativa particular proponga conjuntamente la construcción de la infraestructura del transporte y la prestación del servicio, o la implantación de un sistema de transporte masivo.

En todo caso, al usuario se le garantizarán formas alternativas de transporte para su movilización.

XXIII

Art. 189 num. 11 CP: Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

XXIV

ARTICULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

XXV

9. Diseñar y proponer al Ministro las políticas en materia de tarifas de transporte de pasajeros y carga, tarifas por uso de la vía e infraestructura fluvial y por servicios prestados por la autoridad fluvial, y ejecutar las decisiones adoptadas por el Ministro al respecto.

XXVI

6. Preparar los anteproyectos de políticas en materia de tarifas de transporte de pasajeros y carga, tarifas por uso de la vía e infraestructura fluvial y por servicios prestados por la autoridad fluvial.

89

Elaborado por William a. Valencia R.

XXVII

5. Ejecutar la política del Gobierno Nacional en materia de tarifas del transporte público terrestre automotor, de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministro de Transporte.

XXVIII

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.

XXIX

14.4 Proponer al Ministro las políticas sobre la directa, controlada o libre fijación de tarifas para el servicio de transporte público y de los servicios conexos.

15.4 Elaborar los estudios orientados al cumplimiento de las políticas para la directa, controlada o libre fijación de tarifas para todos los modos de transporte.

XXX

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.

XXXI

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.

XXXII

7.6 Elaborar las propuestas para establecer fórmulas y criterios para la fijación de las tarifas para el servicio público del transporte y servicios conexos.

90

Elaborado por William a. Valencia R.

7.8 Elaborar las propuestas para establecer fórmulas y criterios en materia tarifaria y de localización de las estaciones de peajes.

XXXIII

Artículo 11. Definición. Denomínase tasas de uso el valor que deben cancelar las Empresas de Transporte por el uso de las áreas operativas de los terminales de transporte terrestre de pasajeros por carretera, a la empresa terminal de transporte.

XXXIV

En materia de terminales de transporte, y para los diferentes efectos, se consideran autoridades competentes las siguientes: Autoridad municipal o distrital: Para la determinación de los planes y programas contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, el traslado de las empresas de transporte a las instalaciones del

terminal de transporte y la prohibición del establecimiento de terminales en instalaciones particulares diferentes a las aprobadas por el Ministerio de Transporte dentro del perímetro de los respectivos municipios.

XXXV

Artículo 20. Traslado de las empresas al terminal. Los Alcaldes Municipales podrán ordenar el traslado de las empresas de transporte a los terminales, prohibiendo su funcionamiento en instalaciones particulares dentro del perímetro urbano de los respectivos municipios.

XXXVI

Básico. El que garantiza una cobertura adecuada, con frecuencias mínimas de acuerdo con la demanda y cuyos términos de servicio y costo lo hacen accesible a todos los usuarios

XXXVIII

- a) Rutas que tengan únicamente Terminal en el origen;
- b) Rutas que tengan terminales homologados o habilitados por el Ministerio de Transporte en el origen y en el destino final de la misma;.
- c) Rutas que tengan terminales homologados o habilitados por el Ministerio de Transporte en origen, su recorrido, y en destino.

XXXIX

- a) Rutas que tengan únicamente Terminal en el origen;
- b) Rutas que tengan terminales homologados o habilitados por el Ministerio de Transporte en el origen y en el destino final de la misma;.
- c) Rutas que tengan terminales homologados o habilitados por el Ministerio de Transporte en origen, su recorrido, y en destino.

XL

ARTÍCULO PRIMERO.- Fijar las tasas de uso que los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros homologados o habilitados por el Ministerio de Transporte deben cobrar a las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros por cada despacho que inicie en ellos el cubrimiento de rutas legalmente autorizadas por el Ministerio de Transporte, la cual consta de los dos componentes establecidos en el ART. 12 del Decreto 2762 de diciembre 20 de 2.001, así:

a. Para las rutas que tengan únicamente Terminal en el origen: El valor contenido en las tablas anexas a la presente Resolución descrito en la columna “CASO 1”, teniendo en cuenta la clase y nivel de servicio del vehículo a despachar. Los vehículos que conforman el grupo A establecido en el Art.51 del Decreto 171 de 2001, pagarán el valor contenido en las tablas anexas en la columna respectiva, por cada vehículo que inicie o haga tránsito en cualquier terminal homologado o habilitado por el Ministerio de Transporte.

b. Para las rutas que tengan terminales homologados o habilitados por el Ministerio de Transporte en el origen y en el destino final de la misma: el valor contenido en las tablas anexas a la presente Resolución descrito en la columna “CASO 2”, teniendo en cuenta el nivel de servicio y la clase de vehículo a despachar.

c. Para las rutas que tengan terminales homologados o habilitados por el Ministerio de Transporte en origen, su recorrido, y en destino: el valor contenido en las tablas anexas a la presente Resolución descrito en la columna “CASO 3”, teniendo en cuenta el nivel de servicio y clase de vehículo a despachar.

d. Cada vehículo de los grupos B y C que haga tránsito en cualquier terminal homologado o habilitado por el Ministerio de Transporte pagará la suma de dos mil pesos m/cte (\$2.000).

e. Para los servicios autorizados en el nivel Preferencial de Lujo las empresas de Transporte cancelarán a los terminales, por cada vehículo que inicie recorrido en ellas, el equivalente al 70% del valor de un pasaje, teniendo en cuenta la tarifa máxima registrada ante el Ministerio de Transporte.

PARÁGRAFO PRIMERO: Para efectos del cobro de la tasa de uso se tendrá en cuenta la clase de vehículo efectivamente despachado.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El comprobante de pago de la tasa de uso debe ser expedido por el terminal al momento del despacho del vehículo.

PARÁGRAFO TERCERO: Para las rutas autorizadas por el Ministerio que no aparezcan en las tablas anexas, pagarán el valor que acuerden por escrito los representantes legales del terminal y empresa transportadora.

ARTICULO CUARTO: Los valores calculados teniendo en cuenta la tabla anexa a la presente Resolución serán indexados el primero de enero de cada año con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior.

XLII

INTERPRETACION GRAMATICAL. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

XLIII

El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto.

XLIV

PARÁGRAFO PRIMERO: Para efectos del cobro de la tasa de uso se tendrá en cuenta la clase de vehículo efectivamente despachado.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El comprobante de pago de la tasa de uso debe ser expedido por el terminal al momento del despacho del vehículo.

XLV

PARÁGRAFO TERCERO: Para las rutas autorizadas por el Ministerio que no aparezcan en las tablas anexas, pagarán el valor que acuerden por escrito los representantes legales del terminal y empresa transportadora.

XLVI

Los representantes legales de los terminales de transporte de los departamentos de Nariño y Cauca podrán concertar con las empresas de transporte el valor de la tasa de uso transitoriamente. El Ministerio revisará esta autorización cuando se considere pertinente.

XLVII “En cuanto a los particulares, no siempre que éstos ocasionen un daño al erario del Estado pueden ser sujetos de responsabilidad fiscal, ya que para serlo requieren estar manejando recursos públicos en virtud de un vínculo legal, contractual o administrativo anterior a la causación del detrimento, que los haya habilitado para tener la disposición jurídica o material de fondos, bienes o valores públicos.” (*revista Jurídica Virtual, Publicación del Centro Colombiano para el Desarrollo del Derecho 'CEDE' Edición No.1 - Año 1 - 1 de mayo de 2003*)

XLVIII

1. Operar los terminales de transporte de conformidad con los criterios establecidos por el presente decreto y normas que lo complementen o adicionen.

Prestar los servicios propios del terminal relacionados con la actividad transportadora, en condiciones de equidad, oportunidad, calidad y seguridad.

XLIX

Requisitos	Justificación	Resultados	
		Si	No.
1.La empresa dispone de un plan de emergencia con procedimientos claros	Toda empresa debe disponer de un plan de emergencias para optimizar los medios de actuación ante situaciones críticas y permitir una evacuación rápida y efectiva a lugares seguros cuando ello sea necesario.	9	3
2. Los trabajadores saben que se espera de ellos si presencian un accidente o lesión	Todos los trabajadores deben estar debidamente formados e informados sobre lo que tienen que hacer y no hacer, en caso de presenciar un accidente o lesión, para así minimizar las consecuencias derivadas de este.	William a. Valencia R.	
3. Los trabajadores conocen cuales deberían ser sus actuaciones ante las posibles situaciones de emergencia	Los trabajadores deben conocer claramente lo que deben hacer ante las diferentes situaciones de emergencias previsibles, la información y formación en la aplicación del plan de emergencia es esencial.	11	1
4. Los medios materiales de actuación se encuentran en aceptables estado y disponen de un programa de mantenimiento.	Para optimizar la actuación de los medios de intervención ante emergencias es necesario que estos sean revisados periódicamente.	11	1
5. Se han adoptado las medidas pertinentes para que los trabajadores sepan actuar debidamente ante riesgos graves e invidentes.	Además de informados, los trabajadores deben tener las instrucciones necesarias y los medios técnicos para evitar las consecuencias de tales situaciones.	11	1

6. Se colocan en lugar bien visible los números de teléfono que puedan ser necesarios en situaciones de emergencia (bomberos, cruz roja, defensa civil, policía, etc).	Es muy útil disponer decarteles o tarjetas personalizadas que recojan los teléfonos a los cuales recurrir en caso de emergencias y las actuaciones de quienes detecten la situación de emergencia.	6	6
7. El centro de trabajo y cuenta con vías de evacuación y salidas de emergencia en número y medidas adecuadas.	En el diseño de las medidas de evacuación se debe tener en cuenta la legislación existente.		
8. Existe un procedimiento de primeros auxilios y asistencia médica o especializada ante accidentes o situaciones de crisis	En caso de accidente o crisis un MEDEVAC (Medios de Evacuación Médica), que facilitará la asistencia rápida y eficaz.	8	4

POBLACION TERMINALES DE TRANSPORTE

FUNCIONARIOS (CONTROL OPERATIVO).

EMPLEADOS COPROPIEDAD (ADMINISTRATIVOS Y SERV. GENERALES.

EMPLEADOS EMPRESAS DE SEGURIDAD.

PERSONAL ADM. DE LA SOC. TERMINALES DE TRANSPORTE.

PASAJEROS. – ACOMPAÑANTES.

COMERCIANTES.

REVOLADORES.

POLICIA NACIONAL.

POLICIA DE CARRETERAS.

95

Elaborado por William a. Valencia R.

TAXIS URBANOS.

ESTACIONES DE SERVICIO (BOMBEROS.

OTROS (LUSTRABOTAS, LOTEROS MALETEROS ETC..).

CICLO DE EMERGENCIAS

PREVENCIÓN: Impedir que los riesgos generen emergencias.

MITIGACIÓN: Reducción de riesgos.-Atenuación de los daños potenciales sobre la vida y los bienes.

PREPARACIÓN: Estructura de la respuesta (Capacitación grupos de apoyo, planificación y coordinación de actividades, prácticas y simulacros)

ALERTA: Aviso, señal de la presencia real o inminente de una amenaza.

RESPUESTA: Ejecución de acciones previstas en la preparación.

BRIGADAS DE EMERGENCIA:

GRUPO DE PERSONAS DEBIDAMENTE MOTIVADAS, CAPACITADAS, ENTRENADAS Y CON
LOS EQUIPOS NECESARIOS PARA PREVENIR:

LESIONES

MINIMIZAR Y/O CONTROLAR PERDIDAS QUIENES CONFORMAN LA BRIGADA?

JEFE DE BRIGADA

GRUPO DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE INCENDIOS

GRUPO DE EVACUACIÓN Y RESCATE

GRUPO DE PRIMEROS AUXILIOS

GRUPO HAZ MAT (Hazard Material)

FASES PARA LA CONFORMACIÓN DE LA BRIGADA

Necesidad de conformar una Brigada

Análisis de vulnerabilidad

Inventario de recursos

Definición de la clase de brigada que se necesita

Inscripción de candidatos voluntarios

Elección de los integrantes

FASES PARA LA CONFORMACIÓN DE LA BRIGADA

Elaboración del Reglamento de la Brigada 96

Elaborado por William a. Valencia R.

Capacitación de los Brigadistas Cronograma de actividades

SELECCIÓN BRIGADISTAS

Depende de:

No. total de trabajadores en cada sede

Riesgos existentes en cada piso o área y recursos con los que se cuenta

En turnos rotativos; distribución de la brigada en cada turno.-Garantiza cobertura.

Tener en cuenta la existencia de áreas de difícil acceso o aisladas en donde deben existir brigadistas.

REQUISITOS PARA LA SELECCIONExcelente aptitud física y mental

Capacidad para mantener la calma en situaciones de crisis

Alto sentido de compromiso y responsabilidad

Capacidad de liderazgo

Capacidad de organización

Disposición permanente y voluntaria

REQUISITOS PARA LA SELECCIÓN

Disposición permanente para recibir capacitación y entrenamiento

Disponibilidad de tiempo

Permanencia y conocimiento de la empresa y de sus trabajadores

PERFIL DEL BRIGADISTA

Dinámico

Sereno

De excelente estado físico y mental

Debe estar dispuesto a trabajar en cualquier momento

Debe tener iniciativa y sentido de responsabilidad

Debe tener don de mando, con excelentes relaciones interpersonales.

Debe tener capacidad de liderazgo frente a sus ⁹⁷compañeros de trabajo *Elaborado por William a. Valencia R.*

CONTENIDOS DE LA CAPACITACION

Conceptos básicos

➤ **Marco legal**

Clases de amenazas

Factores y agentes de riesgo

Inspecciones, análisis y reporte de riesgos

Determinación de la vulnerabilidad

Niveles de respuesta y acciones básicas en la atención de emergencias.

Ciclo y fases de las emergencias.

Anexamos el siguiente documento: MANUEL PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES EMPRESARIALES DE EMERGENCIAS Y CONTINGENCIAS Y SU INTEGRACIÓN CON EL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES.

L

Definir de conformidad con la necesidad del servicio y la disponibilidad física la distribución y asignación de sus áreas operativas.

LI

Expedir oportunamente el documento que acredita el pago de la tasa de uso al vehículo despachado desde el terminal de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.

LII

Sentencia T-772 de 2003 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

LIII

Bogotá, D.C.

010/

Asunto	Radicación	01105668
	Trámite 113	
	Actuación	440
	Folios	003

Estimado doctor:

Damos respuesta a la petición contenida en su comunicación radicada en esta Entidad bajo el número de la referencia para informarle que no existe regulación tarifaria respecto del servicio de baño que prestan los establecimientos abiertos al público y los terminales de transporte. Lo anterior si se tienen en cuenta los siguientes argumentos:

1. Régimen de control de precios

1.1. El servicio de baño no está sometido al régimen de control de precios

El decreto 2876 de 1984, “por el cual se dictan normas sobre control de precios”, regula las infracciones contravencionales a dicha materia, señalando entre otras, la especulación indebida [1] y el acaparamiento. [2] En este sentido, para determinar si una conducta es violatoria de las normas sobre control y vigilancia de precios, debe determinarse si existe adecuación típica o no.

Para establecer si el cobro del servicio de baño que hacen los diferentes establecimientos abiertos al público y el terminal de transporte de Neiva constituye una infracción de las mencionadas normas, es preciso determinar si el servicio es de aquellos sometido a un régimen de precios controlado, según lo dispone la ley 81 de 1988, en sus artículos 60, 61 y 62. De lo contrario, se estaría frente al ámbito de la autonomía privada [3] y la libertad de precios [4] por razón de la posibilidad que tiene toda persona de regular sus relaciones sociales dentro de los límites del orden público y las buenas costumbres. [5]

Al respecto es entonces, preciso informarle que, el artículo 36, literal (h) del decreto 3075 de 1997 expedido por el Ministerio de Salud dispuso que los restaurantes y establecimientos de preparación y consumo de alimentos deben contar con servicios sanitarios para uso del público, sin que se haga mención que no pueda cobrarse por la prestación del servicio. De otra parte, según comunicación telefónica con el Ministerio de Salud, se nos informó que no hay regulación sobre el cobro por el servicio de baño que prestan los establecimientos en cuestión. Así las cosas, en cuanto al precio de servicio de baño prestado por los

establecimientos abiertos al público y terminal de transportes nos encontramos frente a un régimen general de libertad de precios.

En los anteriores términos damos respuesta a su consulta con el alcance previsto en el artículo 25 del código contencioso administrativo.

Para obtener mayor información sobre el desarrollo de nuestras funciones puede dirigirse a nuestra página de internet <http://www.sic.gov.co/>

Atentamente,

MARIANA CALDERÓN MEDINA

Jefe Asesora de la Oficina Jurídica (e)

[1] Decreto 2876 de 1984, artículo 14. “Especulación indebida. Se entiende por especulación indebida:

“a. La venta de bienes bajo control, a precios superiores a los fijados por la autoridad competente.

“b. El cobro de tarifas superiores a las establecidas por la entidad competente para la prestación de un servicio sometido a control.

“c. La venta de bienes en cantidad, calidad, peso o medida inferior a la anunciada, convenida o declarada.

“d. Cualquier alza en los precios so pretexto del impuesto a las ventas o cualquier impuesto respecto de bienes no gravados.

“e. El cobro de tarifas superiores a las fijadas por la entidad competente para las diligencias de aduanas y reconocimiento de mercancías.

“f. El cobro de un interés superior a la tasa fijada por la entidad competente, en las operaciones de venta al detal de bienes muebles o prestación de servicios, mediante el sistema de plazos o instalamentos.

[2] Decreto 2876 de 1984, artículo 15.

[3] Corte Suprema de Justicia, Casación. Civil, Sentencia mayo17/95, Expediente 4512. M.P. Pedro Lafont Pianetta: “ Como es suficientemente conocido, uno de los principios fundamentales que inspiran el Código Civil es el de la autonomía de la voluntad, conforme al cual, con las limitaciones impuestas por el orden público y por el derecho ajeno, los particulares pueden realizar actos jurídicos, con sujeción a las normas que los regulan en cuanto a su validez y eficacia, principio este que en materia contractual alcanza expresión legislativa en el artículo 1602 del Código Civil que asigna a los contratos legalmente celebrados el carácter de ley para las partes, al punto que no pueden ser invalidados sino por su consentimiento mutuo o por causales legales”.

[4] De acuerdo con lo establecido en nuestra Constitución Política en su artículo 333, en Colombia la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Como excepción se presenta el control o intervención del Estado, de modo que, por regla general, los agentes económicos podrán fijar libremente los precios, sin sujetarlo al consenso de otras voluntades, debiendo estar determinado por el libre juego de la oferta y la demanda.

[5] Código civil, artículo 16. “No podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden y las buenas costumbres”.

Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, rad. 1232 de 1 de diciembre 1999 MP Augusto Trejos Jaramillo, donde se concluye que los gerentes de las terminales de transporte no son autoridades con facultades snacionatorias (referencia Memorias Conalter, pág 31)

LV

Sin duda alguna la medida representa un importante sacrificio para las personas naturales y jurídicas obligadas a pagar el impuesto, así como para el conjunto de los colombianos. Sin embargo la Corte hace énfasis en que el establecimiento de un impuesto sobre el patrimonio permite que el esfuerzo recaiga sobre las personas con mayor capacidad de pago, y que dentro de las opciones que tendría el Gobierno en materia tributaria, es esta una de las que resulta menos onerosa para los integrantes mas frágiles de la sociedad. Sobre el alcance del principio de equidad en materia tributaria ver entre otras, la Sentencia C- 1107/01 M.P. Jaime Araujo Rentería..Sentencia 876 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis..” (Sentencia C-940/02, MP MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA)

LVI

“Además, los principios de justicia y equidad tributarios (C.P. art. 95-9 y 363) también imponen la obligación para el Estado de gravar, formal y materialmente por igual, a quienes realmente gozan de la misma capacidad económica, pues aquella es un presupuesto o premisa inicial de la tributación”. Por consiguiente, la justa distribución de las cargas públicas es un asunto de interés colectivo que exige, tanto a los particulares como a las autoridades, el deber de colaborar con el control de la recaudación de los dineros públicos. De lo contrario, se produciría una injusta distribución de la carga fiscal, por cuanto si quienes tienen que pagar, no lo hacen, en la práctica, imponen una carga adicional e inequitativa a quienes cumplen con sus obligaciones constitucionales. (M.P. Alejandro Martínez Caballero) relativo a la potestad impositiva del Congreso. Luego agrega: "Por su parte, la Ley 788 de 2002 [...] al establecer un IVA del 7 por ciento para bienes como los caballos, asnos, el café tostado, el azúcar, entre otros (artículo 34) y, a partir del año 2005, al generalizar el IVA para todos los productos de la canasta familiar (artículo 116), lo que se hace es violentar el postulado constitucional de la justicia y la equidad (consagrados en los artículos 95.9 y 363), ya que como se precisa en el fallo de la Corte Constitucional referido (C-505/99), se debe gravar igual a quienes tienen la misma capacidad económica, pero, lo que sucede con el IVA del siete por ciento desde el 2002 y, en especial, con el IVA del dos por ciento para todos los productos de la canasta familiar, lo que se hace es consagrar un principio contrario a la justicia y la equidad fiscal, ya que, tal y como lo esboza la Ley 788/2002 (artículos 34 y 116) se estaría gravando con la tarifa del siete por ciento (para bienes como los caballos, la avena, el café tostado, el maíz, entre otros productos) y del dos

por ciento (todos los productos de la canasta familiar desde el año 2005), desconociendo el principio consagrado en el artículo 95.5 de los deberes de las personas en la financiación de las inversiones estatales, pero con fundamento en la justicia y la equidad y, estas últimas (la justicia y la equidad) estarían ausentes en los casos en mención (el IVA del siete y del dos por ciento), ya que se agravaría con la misma tarifa a personas que en la realidad material y concreta tienen diferente capacidad de ingreso y, por ende, de capacidad de pago diversa, vulnerándose, consecuentemente los principios de la justicia y la equidad tributaria en Colombia, garantizados en el nivel formal en el artículo 95.9 y 363 superior!Cfr. folio 5 del expediente.” Sentencia C-776/03 MPMANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA)

LVII

El principio de equidad se desenvuelve como derecho a la igualdad dentro del campo fiscal, en íntima correspondencia con el principio de la generalidad del tributo que de suyo constituye basamento del derecho a la igualdad frente a las cargas públicas. (Sentencia C- 1107/01 M.P. Jaime Araujo Rentería..Sentencia 876 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis.).

LVIII

Acceso Universal. Es el derecho que tienen todos los usuarios de TPBC a comunicarse con cualquier otro usuario de la red de telecomunicaciones del Estado y de cualquier otra red de telecomunicaciones en el exterior. Para efectos de los Planes de Telefonía Social, Acceso Universal es la facilidad que tiene la población de acceder a servicios de telecomunicaciones a una distancia aceptable con respecto a los hogares. El significado de distancia aceptable dependerá de los medios de transporte disponibles al usuario para acceder al servicio de telecomunicaciones.

Resolución 87 de 1994 ARTICULO 1.2. DEFINICIONES. ((DEFINIICIÓN MODIFIICADA POR LA RES 1156//99 ART11))

LIX

Resolución 87 de 1994

Servicio universal. Se entiende por Servicio Universal aquel que pretende llevar el acceso generalizado a los hogares de los servicios básicos de telecomunicaciones, iniciando con el servicio de telefonía y posteriormente integrando otros servicios a medida que los avances tecnológicos y la disponibilidad de recursos lo permitan.

((DEFINIICIÓN MODIFIICADA POR LA RES 1156//99 ART 11))

ARTICULO 4.2.1.5 NO DISCRIMINACION Y NEUTRALIDAD

Los contratos y las servidumbres de acceso, uso e interconexión, deben contener condiciones legales, técnicas, operativas y económicas que respeten el principio de igualdad y no discriminación. En especial se considera discriminatorio, el incumplimiento del principio de Acceso igual – Cargo igual. Las condiciones de acceso, uso e interconexión, no deben ser menos favorables a las ofrecidas a otros operadores que se encuentren en las mismas circunstancias técnicas de interconexión, a empresas matrices, subordinadas, subordinadas de las matrices, empresas en las que sea socio el operador interconectante o a las que utilice para sí mismo dicho operador.

LX

Ley 105 ARTÍCULO 3º numeral 6. DE LA LIBERTAD DE EMPRESA: Las autoridades sólo podrán aplicar las restricciones a la iniciativa privada establecidas en la ley, que tiendan a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad.

LXI

LIBERTAD DE EMPRESA-Límites

En su mayor número los actos constitutivos de competencia desleal descritos en la Ley 256 de 1996, no quedan comprendidos dentro del derecho a libertad de empresa garantizado por la Constitución Política. La conducta denominada “acto de engaño”, consistente en inducir al público a error sobre la actividad, las prestaciones mercantiles o el establecimiento ajenos - por ejemplo -, no puede considerarse bajo ningún respecto que hace parte del derecho a la libertad de empresa, al cual se refiere la Constitución con las expresiones “libertad económica”, “actividad económica libre” o “libre iniciativa privada”. De la misma manera pueden analizarse los restantes comportamientos desleales, tales como los llamados actos de confusión, descrédito, violación de secretos, inducción a la ruptura contractual, violación de normas, entre otros. En todos estos casos, la prohibición legal no restringe propiamente un derecho o libertad constitucionales, puesto que no entra a regular ni el ámbito de éstos ni afecta en modo alguno su tratamiento jurídico. Por consiguiente, la limitación legal por no entrañar “limitación legal a un derecho constitucional”, no necesita sujetarse al riguroso examen que se realizaría de ocurrir esto último; bastaría, para este efecto, determinar si la restricción corresponde a los poderes ordinarios del Congreso, lo que ciertamente no se remite a duda en relación con los actos y hechos que se suceden en el mercado y que resultan contrarios a la buena fe comercial, a las sanas costumbres mercantiles y al adecuado y correcto funcionamiento de los espacios colectivos de negociación. La prohibición que establece la ley, por lo tanto, representa una limitación a un derecho constitucional, que justamente por serlo no puede examinarse únicamente desde el punto de vista de

la competencia del legislador, sino también habrá de contemplarse desde la perspectiva del núcleo esencial del derecho mencionado.

LXII

Sentencia C-535/97 COMPETENCIA DESLEAL-Concepto. La ley pretende garantizar la libre y leal competencia económica y se aplica a los actos de competencia desleal cuyos efectos principales repercutan en el mercado nacional. En términos generales se considera que constituye competencia desleal “todo acto o hecho que se realice en el mercado con fines concurrenciales, cuando resulte contrario a las sanas costumbres mercantiles, al principio de buena fe comercial, a los usos deshonestos en materia industrial o comercial, o bien cuando esté encaminado a afectar o afecte la libertad de decisión del comprador o consumidor, o el funcionamiento concurrencial del mercado”.

LXIII

ARTÍCULO 21, Ley 336 de 1996 . (...)En todo caso el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, deberá incluir como criterio de adjudicación, normas que garanticen la competencia y eviten el monopolio.

ARTÍCULO 65 L 336/96. El Gobierno Nacional expedirá los reglamentos correspondiente, a efectos de armonizar las relaciones equitativas entre los distinto elementos que intervienen en la contratación y prestación del servicio público de transporte, con criterios que impidan la competencia desleal y promuevan la racionalización del mercado de transporte.

103

Elaborado por William a. Valencia R.

LXIV

ARTÍCULO 3o. Ley 336 de 1996. Para los efectos pertinentes, en la regulación del transporte público las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada Modo, dándole prioridad a la utilización de medios de transporte masivo. En todo caso, el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los Artículos 333 y 334 de la Constitución Política.

LXV

Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.

LXVI

La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

LXVII En el transporte de pasajeros existente o potencial, según el caso para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización (art. 17, Ley 336).

LXVIII

Debe cualificarse el suministro de información que debe entregar a la terminal, referido a la operación, vehículo a despachar, nombre del conductor, listados e identificación de los pasajeros, etc .

Del derecho difuso a la seguridad

ACCION DE TUTELA-Improcedencia defensa de intereses difusos/ACCION DE TUTELA-
Seguridad de personas usuarias del transporte

El interés difuso en la seguridad personal de los usuarios del transporte terrestre, se encuentra protegido jurídicamente bajo la forma del derecho colectivo a la seguridad de todas las personas residentes en el territorio nacional, cuya efectividad debe reclamarse de las autoridades de policía, encargadas por el ordenamiento de velar por la seguridad, tranquilidad y salubridad de los asociados. La presunta afectación del interés colectivo, no va acompañada de una vulneración o amenaza grave para los derechos fundamentales del actor, por lo que éste no estaba legitimado para instaurar la acción. Que la situación de seguridad alrededor de la terminal puede mejorar con la adopción de la recomendaciones del estudio que las autoridades demandadas encargaron al Instituto Departamental de Transportes y Tránsito, es probable; pero también lo es que, producto de la participación de los transportadores en la actuación administrativa, y de la iniciativa de las autoridades demandadas, puedan surgir soluciones más convenientes.

2. Improcedencia de la tutela para la defensa de intereses difusos.

En este caso es claro que el actor procura la defensa, por vía de tutela, del interés de una comunidad inestable en cuanto a su composición, puesto que los miembros de ella son determinados por el uso que habitual, esporádica o eventualmente, hacen de la terminal del transporte de Barranquilla.

Tal interés difuso en la seguridad personal de los usuarios del transporte terrestre en Barranquilla, se encuentra protegido jurídicamente bajo la forma del derecho colectivo a la seguridad de todas las personas residentes en el territorio nacional, cuya efectividad debe reclamarse de las autoridades de policía, encargadas por el ordenamiento de velar por la seguridad, tranquilidad y salubridad de los asociados.

La competencia para regular el transporte terrestre y, específicamente, lo relacionado con la seguridad de las personas que llegan a la terminal del transporte de esa ciudad, corresponde, como bien lo explica el juez a quo, a las autoridades demandadas, por lo que la acción, en este caso, es procedente en cuanto hace a la legitimación pasiva.

En lo relativo a la legitimación activa, la regla general indica que no procede la tutela para la defensa de derechos colectivos, salvo en aquellos casos en los que el actor demuestre que sus derechos fundamentales han sido violados o gravemente amenazados, por el mismo comportamiento de las autoridades -o los particulares-, que vulnera el derecho de la colectividad.

En el caso bajo revisión, el actor afirma que la afectación del derecho de la colectividad de usuarios del transporte, amenaza gravemente sus derechos fundamentales a la vida e integridad personal, y relata un evento en el que esos bienes jurídicamente protegidos resultaron indemnes, no precisamente por la protección que ofrecen la regulación y organización del tránsito, sino debido a la pericia del conductor que evitó atropellarlo cuando tropezó y cayó con todo su equipaje en medio de la vía.

Sin embargo, aún aceptando que antes de la intervención de los demandados no existía peligro para los usuarios de la terminal, apreciación en extremo cuestionable puesto que el transporte terrestre es una actividad riesgosa, y que la actuación de los demandados expuso a esas personas al riesgo de ser atropelladas al cruzar la calle, tal peligro no es mayor o diferente del que soporta cualquier transeúnte que, sin ser usuario de la terminal, cruza las calles aledañas a ella para dirigirse a su hogar.

Así, es forzoso concluir que en este caso no se da el requisito de procedibilidad de la acción de tutela, puesto que la presunta afectación del interés colectivo, no va acompañada de una vulneración o amenaza grave para los derechos fundamentales del actor, por lo que éste no estaba legitimado para instaurar la acción.

Que la situación de seguridad alrededor de la terminal puede mejorar con la adopción de las recomendaciones del estudio que las autoridades demandadas encargaron al Instituto Departamental de Transportes y Tránsito del Atlántico, es probable; pero también lo es que, producto de la participación de los transportadores en la actuación administrativa, y de la iniciativa de las autoridades demandadas, puedan surgir soluciones más convenientes.

Así, cuando no fueron violados o amenazados los derechos fundamentales del actor, tampoco era competente el juez de tutela para ordenar que se adoptaran las recomendaciones del estudio inicial, y no otras medidas. En consecuencia, esta Sala revocará la decisión de instancia y, en su lugar, denegará por improcedente la solicitud de tutela incoada por el ciudadano Oscar Castañeda Daza. (Corte Constitucional Sentencia T-267/97, veintinueve (29) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997), Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ