



MinTransporte
Ministerio de Transporte

**CONSULTORÍA PARA EL DIAGNÓSTICO INTEGRAL DE LA
PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE
TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA
Y MIXTO, ESTUDIO DE DEMANDA DE TRANSPORTE DE
PASAJEROS Y MIXTO, ACTUALIZACIÓN DE LA BASE DE
DATOS DE LA OFERTA, ESTRUCTURACIÓN DE LA BASE DE
DATOS DE LA DEMANDA DE SERVICIO Y
ESTRUCTURACIÓN Y PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS
PARA LA ACTUALIZACIÓN Y ARTICULACIÓN DEL MARCO
REGULATORIO DE ESTAS MODALIDADES**

INFORME 7 – INFORME FINAL

CONSULTOR:



NOVIEMBRE DE 2013



TABLA DE CONTENIDO

Página

COMPONENTE I. MARCO REGULATORIO E INSTITUCIONAL DEL TRANSPORTE INTERMUNICIPAL Y MIXTO I-1

1. MARCO REGULATORIO DEL TRANSPORTE TERRESTRE EN COLOMBIA I-1

1.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN COLOMBIA – NATURALEZA DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE I-1

1.2 DESARROLLO LEGAL DE LA ACTIVIDAD DEL TRANSPORTE EN COLOMBIA I-6

1.2.1 LEY 105 DE 1993 I-6

1.2.1.1 Principios del Transporte I-7

1.2.1.2 Planeación del Transporte y la Infraestructura I-12

1.2.1.3 Prestación del Servicio I-13

1.2.1.4 Integración del Sector y del Sistema Nacional de Transporte I-14

1.2.2 LEY 336 DE 1996 ESTATUTO GENERAL DEL TRANSPORTE I-22

1.2.3 LEY 769 DE 2002 – Modificada por las Leyes 1005 de 2006, 1383 y 1397 de 2010 I-27

1.2.4 LEY 1503 DE 2011 I-27

1.2.5 DECRETO 410 DE 1971 CÓDIGO DE COMERCIO I-30

1.3 TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA I-31

1.3.1 DECRETO 171 DE 2001 I-31

1.3.2 DECRETO 1660 DE 2003 I-51

1.3.3 DECRETO 3366 DE 2003 I-51

1.3.4 DECRETO 2762 DE 2001, DECRETO 3628 DE 2003, DECRETO 2028 DE 2006 I-53

1.3.5 DECRETO 198 DEL 12 DE FEBRERO DE 2013 I-56

1.3.6 RESOLUCIÓN 3202 DE 1999 I-57



| | | |
|------------|--|-------------|
| 1.3.7 | RESOLUCIÓN 10800 DE 2003 | I-58 |
| 1.3.8 | RESOLUCIÓN 9901 DE AGOSTO 02 DE 2002..... | I-58 |
| 1.3.9 | RESOLUCIÓN 3600 DEL 09 DE MAYO DE 2001, RESOLUCIÓN 9900 DE 2002, RESOLUCIÓN 700 DE 2007 Y RESOLUCIÓN 5786 DEL 21 DE DICIEMBRE DE 2007 | I-58 |
| 1.3.10 | RESOLUCIÓN 7811 DEL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2001 Y RESOLUCIÓN 995 DE 2009 | I-60 |
| 1.3.11 | RESOLUCIÓN 315 DE 2013 | I-61 |
| 1.4 | TRANSPORTE MIXTO..... | I-62 |
| 1.4.1 | DECRETO 175 DE 2001 | I-62 |
| 1.4.2 | DECRETO 4190 DE 2007 | I-79 |
| 1.4.3 | DECRETO 4125 DE 2008..... | I-81 |
| 1.4.4 | RESOLUCIÓN 4350 DE 1998 | I-83 |
| 1.4.5 | RESOLUCIÓN 7147 DE 2001 | I-84 |
| 1.4.6 | RESOLUCIÓN 010800 DE 2003..... | I-84 |
| 1.4.7 | RESOLUCIÓN 04185 DE 2008 | I-84 |
| 1.4.8 | RESOLUCIÓN 2181 DE 2009 | I-84 |
| 1.4.9 | RESOLUCIÓN 478 DE 2010 | I-84 |
| 1.5 | CONCLUSIONES DEL MARCO REGULATORIO | I-84 |
| 2. | MARCO INSTITUCIONAL | I-85 |
| 2.1 | TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA | I-85 |
| 2.1.1 | AGENTES PÚBLICOS O INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS POR CARRETERA | I-86 |
| 2.1.1.1 | El Congreso de la República | I-86 |
| 2.1.1.2 | El Presidente de la República | I-87 |
| 2.1.1.3 | El Ministerio de Transporte..... | I-87 |
| 2.1.1.4 | Las Autoridades Locales..... | I-88 |
| 2.1.1.5 | La Superintendencia de Puertos y Transporte, encargada del control, vigilancia y control de la prestación del servicio. | I-89 |



| | | |
|------------|---|--------------|
| 2.1.1.6 | Terminales de Transporte | I-93 |
| 2.1.1.7 | Consejo Consultivo de Transporte | I-94 |
| 2.1.2 | AGENTES PRIVADOS DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS POR CARRETERA | I-94 |
| 2.1.2.1 | Empresas de transporte | I-94 |
| 2.1.2.2 | Propietarios de los equipos de transporte..... | I-95 |
| 2.1.2.3 | Conductores de los Vehículos..... | I-95 |
| 2.1.2.4 | Usuarios..... | I-95 |
| 2.2 | TRANSPORTE MIXTO..... | I-97 |
| 2.3 | CONCLUSIONES DEL MARCO INSTITUCIONAL..... | I-98 |
| 3. | OTROS ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES | I-99 |
| 3.1 | CONVENIOS EMPRESARIALES | I-99 |
| 3.2 | COMPETENCIAS..... | I-106 |
| 3.3 | MODIFICACIONES EN EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE NUEVOS SERVICIOS..... | I-110 |
| 3.4 | CONTROL DE LA ACTIVIDAD | I-112 |
| 3.4.1 | ACTORES..... | I-112 |
| 3.4.2 | CLASIFICACIÓN Y GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES..... | I-114 |
| 3.4.3 | SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO A LAS NORMAS DE TRANSPORTE..... | I-121 |
| 3.4.4 | PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO | I-131 |
| 3.5 | SEGUROS..... | I-132 |
| 4. | CONCLUSIONES ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES | I-135 |
| | COMPONENTE II. MARCO TÉCNICO | II-1 |
| 1. | DESCRIPCIÓN DE LA CADENA PRODUCTIVA | II-1 |



| | | |
|------------|---|--------------|
| 1.1 | ACTORES DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA Y MIXTO | II-1 |
| 1.1.1 | AGENTES PÚBLICOS O INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS POR CARRETERA Y MIXTO | II-1 |
| 1.1.2 | AGENTES PRIVADOS DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS POR CARRETERA Y MIXTO | II-4 |
| 1.2 | PROCESOS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS POR CARRETERA Y MIXTO | II-5 |
| 1.2.1 | IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS A ANALIZAR | II-5 |
| 1.2.2 | RELACIONES ENTRE ACTORES EN CADA PROCESO | II-7 |
| 1.2.2.1 | Proceso de Habilitación..... | II-7 |
| 1.2.2.2 | Proceso de adjudicación de rutas y horarios en los niveles de servicio básico y lujo | II-9 |
| 1.2.2.3 | Proceso de Fijación de la Capacidad Transportadora | II-12 |
| 1.2.2.4 | Proceso de Vinculación de Equipos y Expedición de Tarjetas de Operación..... | II-13 |
| 1.2.2.5 | Proceso de Desvinculación de Equipos | II-16 |
| 1.2.2.6 | Aspectos Generales en la Operación y en la Prestación del Servicio..... | II-18 |
| 2. | CARACTERIZACIÓN EMPRESARIAL DEL TRANSPORTE INTERMUNICIPAL Y MIXTO. | II-24 |
| 2.1 | ESTRUCTURA EMPRESARIAL | II-24 |
| 2.1.1 | Estructura Empresarial por Territoriales | II-26 |
| 2.2 | CARACTERÍSTICAS ADMINISTRATIVAS..... | II-30 |
| 2.3 | CARACTERÍSTICAS OPERATIVAS | II-31 |
| 2.3.1 | OFERTA DEL TRANSPORTE | II-31 |
| 2.3.2 | RUTAS | II-35 |
| 2.4 | ACCIDENTALIDAD | II-38 |
| 2.5 | CONTROL..... | II-43 |



| | | |
|------------|---|---------------|
| 2.5.1 | Estadísticas de Comparendos..... | II-44 |
| 2.5.2 | Investigaciones adelantadas | II-53 |
| 3. | CARACTERIZACIÓN EMPRESARIAL TRANSPORTE INTERMUNICIPAL Y MIXTO A PARTIR DE LA ENCUESTA..... | II-58 |
| 3.1 | RESULTADOS EMPRESAS DE PASAJEROS POR CARRETERA | II-60 |
| 3.1.1 | DATOS GENERALES DE LAS EMPRESAS | II-60 |
| 3.1.2 | CARACTERÍSTICAS OPERATIVAS | II-62 |
| 3.1.3 | ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LAS EMPRESAS..... | II-67 |
| 3.1.4 | Infraestructura, Oficinas, Talleres y Mantenimiento..... | II-73 |
| 3.1.5 | SEGUROS | II-80 |
| 3.1.6 | CONTROL A LA OPERACIÓN | II-83 |
| 3.1.7 | OPERACIÓN DE RECAUDO Y OTROS INGRESOS | II-88 |
| 3.1.8 | ADMINISTRACIÓN DE FLOTA | II-92 |
| 3.1.9 | CAPACIDAD FINANCIERA | II-94 |
| 3.2 | RESULTADOS EMPRESAS MODALIDAD DE MIXTO..... | II-98 |
| 3.2.1 | DATOS GENERALES DE LAS EMPRESAS | II-98 |
| 3.2.2 | CARACTERÍSTICAS OPERATIVAS | II-99 |
| 3.2.3 | ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LAS EMPRESAS..... | II-102 |
| 3.2.4 | INFRAESTRUCTURA, OFICINAS, TALLERES Y MANTENIMIENTO..... | II-108 |
| 3.2.5 | SEGUROS | II-115 |
| 3.2.6 | Control a la Operación..... | II-117 |
| 3.2.7 | OPERACIÓN DE RECAUDO Y OTROS INGRESOS | II-122 |
| 3.2.8 | ADMINISTRACIÓN DE FLOTA | II-125 |
| 3.2.9 | CAPACIDAD FINANCIERA | II-127 |
| 4. | CARACTERIZACIÓN USUARIOS, CONDUCTORES Y PROPIETARIOS.... | II-130 |



| | | |
|--|--|---------------|
| 4.1 | USUARIOS..... | II-130 |
| 4.2 | CONDUCTORES | II-144 |
| 4.3 | PROPIETARIOS..... | II-172 |
| 5. | CONCLUSIONES COMPONENTE TÉCNICO | II-198 |
| | | |
| COMPONENTE III. CARACTERIZACIÓN FINANCIERA Y ANÁLISIS DE COSTOS DE OPERACIÓN..... III-1 | | |
| | | |
| 1. | CARACTERIZACIÓN FINANCIERA Y ECONÓMICA | III-1 |
| 1.1 | CARACTERÍSTICAS FINANCIERAS | III-1 |
| 1.1.1 | PRINCIPALES CIFRAS DEL SECTOR Y MODALIDADES | III-2 |
| 1.1.2 | INDICADORES FINANCIEROS EMPRESARIALES | III-6 |
| 1.1.2.1 | Razones de operación | III-7 |
| 1.1.2.2 | Razones de Rentabilidad..... | III-8 |
| 1.1.3 | APORTE DE LA PARTE NO OPERACIONAL DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR A LOS RESULTADOS FINALES..... | III-15 |
| 1.1.4 | CLASIFICACIÓN EMPRESARIAL | III-16 |
| 1.2 | CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA | III-18 |
| 1.2.1 | ASPECTOS MACROECONÓMICOS..... | III-18 |
| 1.2.2 | ASPECTOS MICROECONÓMICOS..... | III-22 |
| 2. | COSTOS DE OPERACIÓN | III-27 |
| 2.1 | ESTRUCTURA DE COSTOS | III-27 |
| 2.1.1 | TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA | III-30 |
| 2.1.1.1 | Estudios Previos | III-30 |
| 2.1.1.2 | Análisis de Información Encuestas..... | III-31 |
| 2.1.1.3 | Comparativo Estudios Previos vs Resultados Encuestas | III-36 |
| 2.1.1.4 | Análisis de Ingresos y Costos | III-42 |



| | |
|---|---------------|
| 2.1.1.5 Fondo de Reposición..... | III-44 |
| 2.1.2 TRANSPORTE MIXTO | III-45 |
| 2.1.2.1 Estudios Previos | III-45 |
| 2.1.2.2 Análisis de Información Encuestas y Comparación con Estudios Previos | III-49 |
| 2.1.2.3 Análisis de Ingresos y Costos | III-53 |
| 2.1.2.4 Fondo de Reposición..... | III-55 |
| 2.2 REGULACIÓN TARIFARIA | III-55 |
| 2.2.1 TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA | III-55 |
| 2.2.2 CRITICA A LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE TARIFAS PARA EL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA | III-57 |
| 2.2.3 TRANSPORTE MIXTO | III-58 |
| 2.2.4 CRITICA A LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE TARIFAS PARA TRANSPORTE MIXTO..... | III-60 |
| 2.3 CONCLUSIONES COSTOS DE OPERACIÓN | III-61 |
| COMPONENTE IV. EVALUACIÓN LEGAL, ADMINISTRATIVA, OPERACIONAL, FUNCIONAL, TÉCNICA Y FINANCIERA DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL Y MIXTO A NIVEL NACIONAL..... | |
| IV-1 | |
| 1. CIFRAS DEL TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA | IV-2 |
| 3. DEBILIDADES EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS Y MIXTO POR CARRETERA. | IV-33 |
| 3.1 DÉBIL ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE PLANEACIÓN Y CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA MODALIDAD..... | IV-33 |
| 3.2 COMPLEJOS PROCESOS DE ADJUDICACIÓN DE SERVICIOS | IV-42 |
| 3.2.1 Transporte Intermunicipal | IV-42 |
| 3.2.1.1 Procedimiento Específico de Otorgamiento de Rutas | IV-43 |
| 3.2.2 Transporte mixto..... | IV-44 |



| | |
|--|--------------|
| 3.2.2.1 Zonas de operación | IV-44 |
| 3.2.2.2 Motocarro | IV-45 |
| 3.2.3 Evaluación Procedimiento | IV-46 |
| 3.3 CONTROL DE LA OPERACIÓN Y RÉGIMEN SANCIONATORIO | IV-51 |
| 3.4 AMENAZA EMPRESARIAL POR DEFICIENCIAS EN COBERTURA DE SEGUROS .. | IV-57 |
| 3.4.1 Problemas Operativos | IV-58 |
| 3.5 INTEGRACIÓN DE SERVICIOS CON EL TRANSPORTE URBANO..... | IV-60 |
| 3.6 PÉRDIDA DE LA DEMANDA POR PRESENCIA DE SERVICIOS AÉREOS..... | IV-64 |
| 3.6.1 Análisis de variación de demanda aérea por rutas | IV-68 |
| 3.6.1.1 Rutas aéreas desde Bogotá..... | IV-68 |
| 3.6.1.2 Rutas aéreas desde Medellín (Aeropuertos de Rionegro y Medellín) | IV-70 |
| 3.6.1.3 Rutas aéreas desde Cali | IV-72 |
| 3.6.1.4 Rutas aéreas desde Cartagena y Barranquilla | IV-73 |
| 3.6.1.5 Rutas aéreas desde Bucaramanga | IV-75 |
| 3.6.2 Análisis de variación de demanda carretera por rutas | IV-76 |
| 3.7 AMENAZA DE PÉRDIDA DE DEMANDA POR PRESENCIA DE SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO INFORMAL E ILEGAL..... | IV-80 |
| 3.7.1 Diferentes formas de Ilegalidad e Informalidad en la prestación del Servicio de Pasajeros por carretera y mixto..... | IV-81 |
| 3.7.1.1 Ilegalidad proveniente del Transporte Especial | IV-81 |
| 3.7.2 Ilegalidad de la Modalidad Especial en el Transporte Mixto | IV-83 |
| 3.7.2.1 Informalidad de vehículos particulares en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros por carretera. | IV-84 |
| 3.8 AMENAZA DE PÉRDIDA DE DEMANDA POR AUMENTO DE LA MOTORIZACIÓN DE LA POBLACIÓN..... | IV-85 |
| 3.9 DIVERSIDAD EMPRESARIAL..... | IV-92 |
| 3.10 HETEROGENEIDAD DE LA DEMANDA DE TRANSPORTE..... | IV-99 |



| | | |
|------|--|--------|
| 3.11 | ALTA PARTICIPACIÓN DEL RECAUDO DE PASAJES POR PARTE DE CONDUCTORES Y AYUDANTES..... | IV-102 |
| 3.12 | FALTA DE CONTROL A LA OPERACIÓN | IV-104 |
| 3.13 | BAJO CONTROL OPERACIONAL A TRAVÉS DE SISTEMAS TECNOLÓGICOS.. | IV-106 |
| 3.14 | DEFICIENCIA EN LA INFRAESTRUCTURA AFECTA LA CALIDAD DEL SERVICIO..... | IV-108 |
| 3.15 | ÍNDICES DE ACCIDENTALIDAD..... | IV-109 |
| 3.16 | CONTRATACIÓN DE CONDUCTORES..... | IV-111 |
| 3.17 | BAJA PARTICIPACIÓN EN EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO POR PARTE DE LA EMPRESA. | IV-114 |
| 3.18 | DEFICIENCIA EN LA INFORMACIÓN DEL USUARIO | IV-118 |
| 3.19 | COMPETENCIA DESLEAL..... | IV-118 |
| 3.20 | LIBERTAD DE HORARIOS..... | IV-119 |
| 3.21 | AUSENCIA DE REPORTE DE INFORMACIÓN DE ESTRUCTURA DE COSTOS Y HORARIOS DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE ANTE EL MINISTERIO DE TRANSPORTE | IV-121 |
| 4. | FORTALEZAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA..... | IV-121 |
| 4.1 | ALTA COBERTURA DEL SERVICIO..... | IV-121 |
| 4.2 | FUERTE ESTRUCTURA GREMIAL..... | IV-124 |
| 4.3 | PRESENCIA DE FUERTE ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL..... | IV-126 |
| 4.4 | ALTA DEMOCRATIZACIÓN DE LA PROPIEDAD | IV-131 |
| 4.5 | PERCEPCIÓN DE LOS PROPIETARIOS SOBRE LAS EMPRESAS..... | IV-137 |
| 4.6 | ALTO GRADO DE INNOVACIÓN EMPRESARIAL CONFORME CON LA DIVERSIDAD DE LA DEMANDA DE TRANSPORTE..... | IV-140 |
| 4.7 | ACEPTACIÓN DE LOS USUARIOS..... | IV-141 |



4.8 ALTA PARTICIPACIÓN EN CAPACITACIÓN AL CONDUCTOR POR PARTE DE LA EMPRESAIV-143

4.9 IMPORTANTE ACTIVIDAD DE CONTROL EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO POR PARTE DE LAS EMPRESAS.....IV-144

COMPONENTE V. ESTRUCTURACIÓN TÉCNICA, LEGAL Y FINANCIERA DE LA PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DEL TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA Y MIXTO V-1

1. VISIÓN GREMIAL V-2

1.1 ESQUEMA EMPRESARIALV-3

1.2 INSTITUCIONALIDAD.....V-4

1.3 NORMATIVIDADV-5

1.4 INFORMALIDAD E ILEGALIDADV-5

1.5 COMPETENCIAV-6

1.6 TARIFA.....V-7

1.7 OPERACIÓN Y SERVICIOS.....V-7

1.8 VINCULACIÓN Y DESVINCULACIÓNV-8

1.9 PÓLIZAS DE SEGUROSV-8

1.10 INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA.....V-8

1.11 TRANSPORTE MASIVO Y SISTEMAS ESTRATÉGICOSV-8

1.12 RECOMENDACIONES PARA MEJORAR EL SECTORV-9

1.12.1 Esquema empresarial..... V-9

1.12.2 Institucionalidad V-10

1.12.3 Normatividad V-11

1.12.4 Operación y Servicios..... V-12

1.12.5 Vinculación y Desvinculación..... V-13



| | | |
|------------|---|-------------|
| 1.12.6 | Control | V-13 |
| 1.12.7 | Tarifa | V-13 |
| 2. | CONCLUSIONES DE LA REGULACIÓN INTERNACIONAL..... | V-14 |
| 3. | LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS Y MIXTO POR CARRETERA..... | V-15 |
| 3.1 | ADOPCIÓN DE MECANISMOS DE AUTOREGULACIÓN DE LOS PRESTADORES DEL SERVICIO..... | V-20 |
| 3.1.1 | Actividades a cargo del Estado | V-20 |
| 3.1.2 | Actividades a cargo de los Prestadores del Servicio..... | V-21 |
| 4. | PROMOCIÓN DE LA ADOPCIÓN DE UN SISTEMA DE CALIDAD PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO | V-23 |
| 5. | FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA PLANEACIÓN Y CONTROL DE LA OPERACIÓN..... | V-24 |
| 5.1 | FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA OPERACIÓN..... | V-25 |
| 5.1.1 | Planeación de Transporte | V-26 |
| 5.1.2 | Información | V-27 |
| 5.1.3 | Área Legal | V-36 |
| 5.1.4 | Área de Calidad y Promoción de buenas prácticas | V-36 |
| 5.2 | FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL CONTROL DE LA OPERACIÓN ... | V-37 |
| 5.2.1 | Régimen sancionatorio | V-37 |
| 5.2.2 | Acceso a la prestación del servicio | V-38 |
| 5.2.3 | Seguimiento a la operación | V-38 |
| 5.2.4 | Sistema de Información al usuario..... | V-38 |
| 5.2.5 | Fortalecimiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte | V-39 |
| 5.2.6 | Terminales de Transporte | V-39 |



| | | |
|-------------|---|-------------|
| 6. | LAS NECESIDADES DE LA DEMANDA DE TRANSPORTE | V-39 |
| 7. | INTEGRACIÓN DE SERVICIOS INTERMUNICIPALES Y URBANOS | V-41 |
| 8. | ESQUEMA EMPRESARIAL DESEABLE..... | V-43 |
| 9. | LIBERTAD DE HORARIOS..... | V-46 |
| 10. | LIBERTAD DE TARIFAS | V-48 |
| 10.1 | MODALIDAD PASAJEROS..... | V-48 |
| 10.2 | MODALIDAD MIXTO | V-51 |
| 11. | SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD | V-52 |
| 11.1 | LA NORMALIZACIÓN..... | V-54 |
| 11.2 | EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN | V-58 |
| 11.2.1 | AUDITORIA INICIAL DE CERTIFICACIÓN | V-59 |
| 11.2.2 | AUDITORIAS DE SEGUIMIENTO | V-60 |
| 11.2.3 | AUDITORÍAS DE RENOVACIÓN..... | V-60 |
| 11.2.4 | NOTIFICACIONES DE CAMBIOS..... | V-61 |
| 11.2.5 | SUSPENSIÓN O RETIRO DE UN CERTIFICADO..... | V-61 |
| 11.2.6 | COMPETENCIA TÉCNICA..... | V-61 |
| 11.3 | ENTES CERTIFICADORES..... | V-63 |
| 11.3.1 | La acreditación | V-64 |
| 11.4 | PARÁMETROS A NIVEL OFICIAL CON LOS CUALES SE PUEDEN CERTIFICAR LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS | V-65 |
| 11.5 | ACTIVIDADES EN LAS CUALES LAS EMPRESAS SE CERTIFICAN | V-67 |
| 11.6 | CERTIFICACIONES PARCIALES | V-67 |
| 11.7 | REQUISITOS PARA QUE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS SE CERTIFIQUEN | V-68 |



| | | |
|--------------|--|--------------|
| 11.8 | SUSPENSIÓN O RETIRO DE UN CERTIFICADO..... | V-71 |
| 11.9 | PROPUESTA EN TÉRMINOS DE CERTIFICACIÓN DE CALIDAD DIRIGIDA A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS | V-72 |
| 11.10 | SISTEMA UNIFICADO DE INDICADORES DE GESTIÓN | V-72 |
| 12. | INSTRUMENTACIÓN DE LA PROPUESTA PARA LA MODALIDAD DE TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA Y MIXTO | V-77 |
| 12.1 | PROCESO PARA LA MODALIDAD DE TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA | V-79 |
| 12.1.1 | Privilegios otorgados..... | V-81 |
| 12.2 | PROCESO PARA LA MODALIDAD DE TRANSPORTE MIXTO. | V-85 |
| 12.2.1 | Privilegios otorgados..... | V-87 |
| | COMPONENTE VI. PROPUESTA DEL MARCO REGULATORIO | VI-1 |
| 1. | PROYECTO DE DECRETO PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA | VI-1 |
| 2. | MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA | VI-9 |
| 3. | PROYECTO DE DECRETO PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR MIXTO..... | VI-12 |
| 4. | MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA | VI-19 |
| 5. | PLAN DE ACCIÓN | VI-22 |



LISTA DE TABLAS

Página

| | |
|---|-------|
| Tabla II-1.Descripción de Procesos de la Operación y Prestación de Servicios | II-20 |
| Tabla II-1.Resumen Consolidado Empresas | II-24 |
| Tabla II-3.Total Empresas Registradas por Territorial – Bases Consolidadas..... | II-26 |
| Tabla II-4.Parque Automotor por Tipo de Vehículo y Tipo de Servicio | II-31 |
| Tabla II-5.Parque Automotor por Tipo de Vehículo y Tipo de Servicio | II-33 |
| Tabla II-6.Total Rutas Registradas por Base de Datos | II-36 |
| Tabla II-7.Total Rutas Consolidado PPC | II-36 |
| Tabla II-8.Total Rutas Consolidado Mixto..... | II-37 |
| Tabla II-9.Datos Accidentalidad | II-38 |
| Tabla II-10.Gravedad de los Accidentes Registrados | II-39 |
| Tabla II-11.% Área donde se presentaron los accidentes | II-40 |
| Tabla II-12.Total Accidentes por rangos de modelos de los vehículos involucrados | II-40 |
| Tabla II-13.Causa de los Accidentes..... | II-42 |
| Tabla II-14.Estadísticas de Comparendos | II-44 |
| Tabla II-15.Estadísticas de comparendos por causa Empresas de Transporte de Pasajeros Por carretera | II-45 |
| Tabla II-16.Estadística de comparendos por causa a Empresas de Transporte Mixto..... | II-47 |
| Tabla II-17.Estadística de comparendos por causa a propietarios de vehículos de Transporte de pasajeros por carretera | II-49 |
| Tabla II-18.Estadística de comparendos por causa a propietarios de vehículos de Transporte Mixto..... | II-49 |
| Tabla II-19.Total investigaciones período 2010-2012 | II-54 |
| Tabla II-20.Investigaciones – Años Comparendos..... | II-54 |
| Tabla II-21.Validación información por Placas de Vehículos registrada en base del Parque Automotor del Ministerio de Transporte..... | II-55 |
| Tabla II-22.Vigilados de la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte | II-57 |
| Tabla II-23.Dimensionamiento de la Muestra Modalidad de Pasajeros | II-59 |
| Tabla II-24.Dimensionamiento de la Muestra Modalidad de Pasajeros | II-60 |



| | |
|--|--------|
| Tabla II-25.Distribución Encuestas Usuarios | II-130 |
| Tabla II-26.Dimensionamiento de la muestra Usuarios. | II-130 |
| Tabla II-27.Rango de Edades Usuarios | II-131 |
| Tabla II-28.Ocupación Usuarios Encuestados | II-132 |
| Tabla II-29.Nivel Educativo Usuarios Encuestados | II-133 |
| Tabla II-30.Rangos Valor Tiquetes pagados Usuarios | II-138 |
| Tabla II-31.Calificación Aspectos Evaluados Usuarios Encuestados | II-140 |
| Tabla II-32.Distribución Encuestas Conductores | II-144 |
| Tabla II-33.Dimensionamiento de la muestra a Conductores. | II-145 |
| Tabla II-34.Tipo de Vehículo Conductores Encuestados | II-145 |
| Tabla II-35.Rango Kilómetros/Mes – Encuesta Conductores..... | II-147 |
| Tabla II-36.Rangos Pasajeros/Mes Conductores Encuestados | II-148 |
| Tabla II-37.Rangos Días de Operación Conductores Encuestados..... | II-149 |
| Tabla II-38.Rangos Dinero libre Conductor | II-150 |
| Tabla II-39.Rangos Dinero Libre Propietario Encuesta Conductores | II-151 |
| Tabla II-40.Pago Tasa de Uso Terminal Encuesta Conductores..... | II-152 |
| Tabla II-41.Rangos pagos mensuales Tasa Uso Terminal – Encuesta Conductores..... | II-153 |
| Tabla II-42.Rangos Valor pagado Planilla – Encuesta Conductores | II-154 |
| Tabla II-43.Rangos Valor Combustible mensual – Encuesta Conductores..... | II-155 |
| Tabla II-44.Rangos Otros Gastos Mensuales – Encuesta Conductores | II-156 |
| Tabla II-45.Quién Realiza Mantenimiento Preventivo – Encuesta Conductores | II-157 |
| Tabla II-46.Quién Realiza Mantenimiento Correctivo – Encuesta Conductores | II-158 |
| Tabla II-47.Intervención de la Empresa en el Mantenimiento – Encuesta Conductores..... | II-159 |
| Tabla II-48.Tipo de Vinculación Conductores – Encuesta Conductores | II-160 |
| Tabla II-49.Quién Contrata al Conductor? – Encuesta Conductores | II-161 |
| Tabla II-50.Quién paga Seguridad Social – Encuesta Conductores | II-162 |
| Tabla II-51.Rangos Salarios Mensuales Conductores | II-163 |
| Tabla II-52.Capacitación Recibida Conductores – Encuesta Conductores | II-164 |
| Tabla II-53.Aspectos de las empresas evaluados por los Conductores Prestación del Servicio – Encuesta Conductores..... | II-166 |



Tabla II-54.La Empresa realiza verificación de las condiciones de prestación del Servicio? – Encuesta ConductoresII-168

Tabla II-55.Respuesta Horas Continuas de TrabajoII-170

Tabla II-56.Respuesta Horas de Descanso – Encuesta ConductoresII-171

Tabla II-57.Distribución Encuestas PropietariosII-172

Tabla II-58.Dimensionamiento de la encuesta a propietariosII-172

Tabla II-59.Tipo de Vehículo - Encuesta PropietariosII-173

Tabla II-60.Rangos Días de Operación – Encuesta PropietariosII-174

Tabla II-61.Rangos Dinero Libre al PropietarioII-175

Tabla II-62.Rangos Aporte VinculaciónII-176

Tabla II-63.Respuesta Quién Paga la Tasa de Uso del Terminal – Encuesta PropietariosII-177

Tabla II-64.Rangos Tasa de Uso del Terminal – Encuesta Propietarios.....II-178

Tabla II-65.Rangos Valor Pagado por Planilla - Encuesta PropietariosII-179

Tabla II-66.Rangos Aporte por Administración – Encuesta PropietariosII-180

Tabla II-67.Periodicidad Aporte Administración – Encuesta PropietariosII-182

Tabla II-68.Rangos Valor Combustible Mensual – Encuesta PropietariosII-182

Tabla II-69.Rangos Valor Mensual de Otros Gastos – Encuesta PropietariosII-183

Tabla II-70.Quién Realiza Mantenimiento Preventivo – Encuesta Propietarios.....II-185

Tabla II-71.Quién Realiza Mantenimiento Correctivo – Encuesta Propietarios.....II-185

Tabla II-72.Intervención de la Empresa en el Mantenimiento – Encuesta PropietariosII-187

Tabla II-73.Quién Realiza Capacitación al Conductor – Encuesta Propietarios.....II-188

Tabla II-74.Temas de Capacitación y Periodicidad Conductores – Encuesta PropietariosII-188

Tabla II-75.Actividades realizadas por las empresas Aspectos Evaluados – Encuesta PropietariosII-190

Tabla II-76.Respuesta Gestión Empresa Tarjetas de Operación – Encuesta PropietariosII-192

Tabla II-77.Verificación Condiciones Prestación del Servicio Por la Empresa – Encuesta PropietariosII-194

Tabla III-1.Patrimonio del Sector..... III-2

Tabla III-2.Volumen de patrimonio de los subsectores..... III-3

Tabla III-3.Volumen De La Parte Operacional Del Sector III-4



| | |
|--|--------|
| Tabla III-4.Volumen De La Parte Operacional De Los Subsectores | III-5 |
| Tabla III-5.Ingresos No Operacionales Del Sector | III-15 |
| Tabla III-6.Ingresos No Operacionales Subsectores | III-15 |
| Tabla III-7.Egresos No Operacionales Del Sector..... | III-16 |
| Tabla III-8.Egresos No Operacionales Subsectores | III-16 |
| Tabla III-9.Clasificación De Las Empresas Por Tamaño 2011 | III-17 |
| Tabla III-10. ...Participación De Las Diversas Formas Societarias En El Transporte De Pasajeros Año 2011 | III-17 |
| Tabla III-11. ...Participación De Las Diversas Formas Societarias En El Transporte Mixto Año 2011 | III-18 |
| Tabla III-12. ...Producto Interno Bruto - 2011 | III-19 |
| Tabla III-13. ...Participación sobre el PIB 2000 - 2011 | III-21 |
| Tabla III-14. ...Tipo de constitución de empresas transportadoras carretera y mixto 2000 – 2011 | III-24 |
| Tabla III-15. ...Clasificación del tipo de vehículo con base en capacidad transportadora | III-28 |
| Tabla III-16. ...Capacidad máxima por tipo de vehículo | III-28 |
| Tabla III-17. ...Estructura de Costos – Resolución 4350 de 1998..... | III-29 |
| Tabla III-18. ...Costos de Operación y Mantenimiento de Vehículos (\$COL de 2010) | III-30 |
| Tabla III-19. ...Precio de Vehículos (\$COL de 2010) | III-31 |
| Tabla III-20. ...Coeficiente de Costos por Tipo de Terreno | III-31 |
| Tabla III-21. ...Costos de operación promedio por tipo de vehículo | III-32 |
| Tabla III-22. ...Costos de operación promedio por tipo de vehículo (\$/km) | III-33 |
| Costo total... | III-33 |
| Tabla III-23. ...Composición Canasta de Costos por tipo de vehículo | III-34 |
| Tabla III-24. ...Costos de infraestructura por vehículo | III-35 |
| Tabla III-25. ...Costos de infraestructura por vehículo de propiedad de la empresa | III-35 |
| Tabla III-26. ...Costos de infraestructura por vehículo - total vehículos de la empresa | III-36 |
| Tabla III-27. ...Comparativo entre costos variables de estudios previos y valores calculados con encuestas | III-36 |
| Tabla III-28. ...Comparativo de costos - Automóvil | III-37 |
| Tabla III-29. ...Comparativo de costos - Camioneta | III-38 |



| | |
|---|--------|
| Tabla III-30. ...Comparativo de costos - Microbús | III-39 |
| Tabla III-31. ...Comparativo de costos - Busetá..... | III-40 |
| Tabla III-32. ...Comparativo de costos - Bus | III-41 |
| Tabla III-33. ...Pasajeros mensuales por tipo de vehículo | III-42 |
| Tabla III-34. ...Ingreso mensual al Propietario, promedio por tipo de vehículo | III-42 |
| Tabla III-35. ...Derechos de vinculación y cuota de rodamiento..... | III-43 |
| Tabla III-36. ...Cálculo y comparación de rentabilidad | III-43 |
| Tabla III-37. ...Cálculo y comparación de rentabilidad | III-44 |
| Tabla III-38. ...Movimientos promedio del fondo de reposición durante 2011 y 2012 por empresa | III-45 |
| Tabla III-39. ...Costos de Operación Campero (\$COL de 2009) | III-46 |
| Tabla III-40. ...Costos de Operación Campero – Inversión y Costos Variables..... | III-47 |
| Tabla III-41. ...Costos de Operación Campero –Costos Fijos..... | III-48 |
| Tabla III-42. ...Costos de Operación Chiva – Inversión y Costos Variables | III-48 |
| Tabla III-43. ...Costos de Operación Chiva –Costos Fijos..... | III-49 |
| Tabla III-44. ...Costos de operación promedio para el tipo de vehículo - campero | III-50 |
| Tabla III-45. ...Comparativo de costos - Campero | III-52 |
| Tabla III-46. ...Cálculo del costo por kilómetro y por pasajero por ruta | III-53 |
| Tabla III-47. ...Costos de infraestructura por vehículo | III-53 |
| Tabla III-48. ...Pasajeros mensuales por tipo de vehículo | III-53 |
| Tabla III-49. ...Ingreso mensual promedio por tipo de vehículo..... | III-54 |
| Tabla III-50. ...Derechos de vinculación y cuota de rodamiento..... | III-54 |
| Tabla III-51. ...Cálculo y comparación de rentabilidad | III-55 |
| Tabla III-52. ...Metodología para la elaboración de estudios tarifarios – Resolución 4350 de 1998..... | III-59 |
| Tabla IV-1.Capacidad Transportadora Vs Vehículos Vinculados..... | IV-2 |
| Tabla IV-2.Capacidad Transportadora Vs Vehículos Vinculados..... | IV-20 |
| Tabla IV-3.Resumen Consolidado de Empresas de PPC y Mixto | IV-37 |
| Tabla IV-4.Total Rutas Consolidado PPC | IV-38 |
| Tabla I-1.Total Rutas Consolidado Mixto..... | IV-40 |
| Tabla IV-5.Comparativo Proceso Contractual Ley 80 y Rutas | IV-47 |
| Tabla IV-6.Competencia proceso Adjudicación de Rutas..... | IV-49 |



| | |
|---|--------|
| Tabla IV-7.Total investigaciones período 2010-2012 | IV-53 |
| Tabla IV-8.Investigaciones – Años Comparendos..... | IV-54 |
| Tabla IV-9.Total Vigilados por la SIPT | IV-56 |
| Tabla IV-10. ..Pasajeros en los aeropuertos de Rionegro y Medellín 2010..... | IV-71 |
| Tabla IV-11. ...Relación entre volúmenes de pasajeros aéreos y terrestres | IV-77 |
| Tabla IV-12. ..Datos Accidentalidad 2010-2011-2012 | IV-109 |
| Tabla IV-13. ..Gravedad de los Accidentes por Modalidad..... | IV-110 |
| Tabla IV-14. ..Causa de los Accidentes..... | IV-111 |
| Tabla IV-15. ..Relación Agremiaciones | IV-124 |
| Tabla IV-16. ..Clasificación de las empresas agremiadas - PPC | IV-126 |
| Tabla IV-17. ..Clasificación de las empresas agremiadas - Mixto | IV-127 |

LISTA DE FIGURAS

| | Página |
|---|--------|
| Figura II-1.....Relación entre Actores en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros por Carretera y Mixto | II-6 |
| Figura II-2.....Proceso de Habilitación | II-8 |
| Figura II-3.....Proceso de adjudicación de rutas y horarios en los niveles de servicio básico y lujo | II-11 |
| Figura II-4.....Proceso de fijación de la capacidad transportadora | II-13 |
| Figura II-5.....Proceso de Vinculación y Expedición de Tarjetas de Operación | II-15 |
| Figura II-6.....Proceso de desvinculación de equipos por acuerdo | II-16 |
| Figura II-7.....Proceso de desvinculación de equipos por solicitud del propietario | II-17 |
| Figura II-8.....Proceso de desvinculación de equipos por solicitud de la empresa | II-18 |
| Figura II-9.....Empresas por Tipo de Servicio..... | II-26 |
| Figura II-10....Empresas por Dirección Territorial | II-28 |
| Figura II-11....Distribución Porcentual de Empresas PPC-Mixto por Dirección Territorial..... | II-29 |
| Figura II-12....Distribución Empresas por Territorial y Tipo de Servicio | II-30 |
| Figura II-13....Distribución del Parque Automotor..... | II-32 |
| Figura II-14....Distribución Total Vehículos por Territorial..... | II-34 |
| Figura II-15....Distribución del Parque Automotor por Edad | II-35 |
| Figura II-16....Gravedad de los Accidentes Registrados | II-39 |
| Figura II-17....Área en la que se presentaron los accidentes | II-40 |
| Figura II-18....Accidentes por rangos de modelos de vehículos involucrados TPPC | II-41 |
| Figura II-19....Accidentes por rangos de modelos de vehículos involucrados Transporte Mixto..... | II-41 |
| Figura II-20....Causas de los accidentes atribuibles al Conductor | II-42 |
| Figura II-21....Estadísticas de Comparendos | II-45 |
| Figura II-22....Estadísticas de comparendos por causa Empresas de Transporte de Pasajeros Por carretera | II-46 |
| Figura II-23....Estadística de comparendos por causa a Empresas de Transporte Mixto..... | II-48 |



Figura II-24. ...Estadística de Comparendos por causa a Propietarios Transporte de Pasajeros por carreteraII-50

Figura II-25. ...Estadística de Comparendos por causa a Propietarios Transporte MixtoII-50

Figura II-26. ...Estadística de comparendos por Rangos de Modelos Empresas Pasajeros.....II-51

Figura II-27. ...Estadística de comparendos por Rangos de Modelos Empresas MixtoII-52

Figura II-28. ...Estadística de comparendos por Rangos de Modelos Propietarios Pasajeros.....II-52

Figura II-29. ...Estadística de comparendos por Rangos de Modelo Propietarios MixtoII-53

Figura II-30. ...Relación Comparendos vs Investigaciones.....II-56

Figura II-31. ...Estructura Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre AutomotorII-57

Figura II-32. ...Tipos de sociedades encuestadas – Modalidad Pasajeros por CarreteraII-61

Figura II-33. ...Porcentaje de afiliación empresarialII-61

Figura II-34. ...Participación de los Gremios en las Empresas encuestadasII-62

Figura II-35. ...Distribución de la propiedad de la flota empresas de PasajerosII-63

Figura II-36. ...Distribución de la propiedad de la flota empresas pasajeros, excluyendo CooperativasII-64

Figura II-37. ...Propiedad de la flota por tipo de vehículo. Empresas modalidad pasajerosII-65

Figura II-38. ...Ocupación de la capacidad Transportadora – Empresas Modalidad de PasajerosII-65

Figura II-39. ...Distribución del número de rutas por empresas modalidad pasajerosII-66

Figura II-40. ...Distribución del número de vehículos por ruta modalidad pasajerosII-66

Figura II-41. ...Cantidad de personal por vehículo vinculado modalidad pasajeros - PPCII-67

Figura II-42. ...Cantidad de personal contratado por las empresas Modalidad de Pasajeros.....II-68

Figura II-43. ...Tipo de contrato personal empresas modalidad pasajeros - PPC.II-68

Figura II-44. ...Modalidad de contratación a los conductores empresas de transporte de pasajeros por carretera - PPC.....II-69

Figura II-45. ...Ingreso promedio mensual de los conductores empresas de transporte PPCII-69



Figura II-46. ...Cuenta la empresa de PPC con un record del conductor?II-70

Figura II-47. ...Promedio de horas laborales trabajadas por un conductor – PPC.....II-70

Figura II-48. ...Nivel de estudios conductores empresas de transporte de pasajeros por carretera.II-71

Figura II-49. ...Utilización de un segundo conductor por servicio – empresas de PPC.....II-71

Figura II-50. ...Modalidad de contratación de los ayudantes – Empresa PPC,II-72

Figura II-51. ...Nivel de Estudios del Ayudante modalidad de pasajeros.....II-73

Figura II-52. ...Número de oficinas y agencias por vehículo Modalidad de Pasajeros.....II-73

Figura II-53. ...Disponibilidad de terminal de Transporte ó sitios de despacho – Modalidad PasajerosII-74

Figura II-54. ...Área de terminal ó sitio de despacho por vehículo. Modalidad Pasajeros.....II-74

Figura II-55. ...Propiedad de patios y talleres empresas Modalidad de PasajerosII-75

Figura II-56. ...Área promedio de patios y talleres por vh – Modalidad Pasajeros.....II-75

Figura II-57. ...Cantidad de vehículos por espacios disponibles de patios y talleres Modalidad de Pasajeros.II-76

Figura II-58. ...Espacios de mantenimiento por vehículo Empresas Modalidad Pasajeros.....II-76

Figura II-59. ...Responsabilidad del Mantenimiento Preventivo Modalidad de Pasajeros.....II-77

Figura II-60. ...Responsabilidad del mantenimiento correctivo Modalidad PasajerosII-78

Figura II-61. ...Disponibilidad de Programas de revisión de los Vehículos.II-78

Figura II-62. ...Disponibilidad de hojas de vida de los vehículos Modalidad Pasajeros.II-79

Figura II-63. ...Abastecimiento de combustible empresas Modalidad de Pasajeros.II-79

Figura II-64. ...Disponibilidad de Pólizas de Responsabilidad Civil Contractual Modalidad de PasajerosII-80

Figura II-65. ...Disponibilidad de Pólizas de Responsabilidad Civil Extracontractual Modalidad de PasajerosII-81

Figura II-66. ...Disponibilidad de otros seguros Modalidad de PasajerosII-81

Figura II-67. ...Valor promedio por vehículo de las pólizas Modalidad PasajerosII-82

Figura II-68. ...Cobertura de los seguros en cantidad de vehículos Modalidad Pasajeros.....II-83



Figura II-69....Herramientas para hacer control en tiempo real Modalidad Pasajeros.II-84

Figura II-70....Disponibilidad de seguimiento satelital Modalidad Pasajeros.....II-84

Figura II-71....Control a la operación realizada por las empresas Modalidad Pasajeros.....II-85

Figura II-72....Tipo de Control al inicio de la ruta. Modalidad Pasajeros.II-85

Figura II-73....Tipo de control durante el recorrido. Modalidad Pasajeros.....II-86

Figura II-74....Tipo de control al final de ruta. Modalidad de pasajeros.II-86

Figura II-75....Sistema de comunicación empresas – vehículos. Modalidad Pasajeros.....II-87

Figura II-76....Porcentaje de control a conductores. Modalidad de Pasajeros.....II-87

Figura II-77....Tipo de control a conductores. Modalidad Pasajeros.II-88

Figura II-78....Recaudo en terminalesII-89

Figura II-79....Recaudo en vía. Modalidad Pasajeros.II-89

Figura II-80....Otros Ingresos – Modalidad Pasajeros.....II-90

Figura II-81....Fuente de Otros Ingresos. Modalidad Pasajeros.....II-91

Figura II-82....Ingresos Mensuales Promedio. Modalidad PasajerosII-91

Figura II-83....Cuota de Administración de flota Modalidad de PasajeroII-93

Figura II-84....Ingresos netos por vehículo del propietario. Modalidad PasajerosII-93

Figura II-85....Cobro del valor inicial de vinculación de los vehículos – Modalidad Pasajeros.....II-94

Figura II-86....Partidas Financieras Dic- 2012 – Modalidad PasajerosII-95

Figura II-87....Indicadores Financieros – Modalidad Pasajeros.....II-96

Figura II-88....Rentabilidad del Activo y Patrimonio. Modalidad PasajerosII-96

Figura II-89....Indicadores financieros. Modalidad Pasajeros.II-97

Figura II-90....Indicadores financieros. Modalidad Pasajeros.II-97

Figura II-91....Tipos de sociedades encuestadas – Modalidad MixtoII-98

Figura II-92....Porcentaje de afiliación empresarialII-99

Figura II-93....Distribución de la propiedad de la flota empresas MixtoII-99

Figura II-94....Distribución de la propiedad de la flota empresas Mixto, excluyendo Cooperativas,.....II-100

Figura II-95....Propiedad de la flota por tipo de vehículo. Empresas modalidad Mixto.....II-101



Figura II-96....Ocupación de la capacidad Transportadora – Empresas Modalidad de MixtoII-101

Figura II-97....Cantidad de personal por vehículo vinculado modalidad MixtoII-102

Figura II-98....Cantidad de personal contratado por las empresas Modalidad de MixtoII-103

Figura II-99....Tipo de contrato personal empresas modalidad Mixto.II-104

Figura II-100..Modalidad de contratación a los conductores empresas MixtoII-104

Figura II-101..Ingreso promedio mensual de los conductores empresas Mixto.II-105

Figura II-102..Cuenta la empresa en la modalidad de Mixto con un record del conductor?II-105

Figura II-103..Promedio de horas laborales trabajadas por un conductor – Mixto.II-106

Figura II-104..Nivel de estudios conductores empresas Mixto.....II-106

Figura II-105..Utilización de un segundo conductor por servicio – empresas Mixto.II-107

Figura II-106..Modalidad de contratación de los ayudantes – Empresa Mixto.....II-107

Figura II-107..Nivel de Estudios del Ayudante modalidad Mixto.....II-108

Figura II-108..Número de oficinas y agencias por vehículo Modalidad MixtoII-109

Figura II-109..Disponibilidad de terminal de Transporte ó sitios de despacho – Modalidad MixtoII-109

Figura II-110..Área de terminal ó sitio de despacho por vehículo. Modalidad MixtoII-110

Figura II-111..Propiedad de patios y talleres empresas Modalidad MixtoII-110

Figura II-112..Área promedio de patios y talleres por vh – Modalidad Mixto.II-111

Figura II-113..Cantidad de vehículos por espacios disponibles de patios y talleres Modalidad Mixto.II-111

Figura II-114..Espacios de mantenimiento por vehículo Empresas Modalidad MixtoII-112

Figura II-115..Responsabilidad del Mantenimiento Preventivo Modalidad MixtoII-112

Figura II-116..Responsabilidad del mantenimiento correctivo Modalidad MixtoII-113

Figura II-117..Disponibilidad de Programas de revisión de los Vehículos.II-113

Figura II-118..Disponibilidad de hojas de vida de los vehículos Modalidad Mixto.....II-114

Figura II-119..Abastecimiento de combustible empresas Modalidad Mixto.II-114

Figura II-120..Disponibilidad de Pólizas de Responsabilidad Civil Contractual Modalidad MixtoII-115

Figura II-121..Disponibilidad de Pólizas de Responsabilidad Civil Extracontractual Modalidad MixtoII-115

Figura II-122..Disponibilidad de otros seguros Modalidad Mixto.....II-116



| | |
|---|--------|
| Figura II-123..Valor promedio por vehículo de las pólizas Modalidad Mixto | II-116 |
| Figura II-124..Cobertura de los seguros en cantidad de vehículos Modalidad Mixto | II-117 |
| Figura II-125..Herramientas para hacer control en tiempo real Modalidad Mixto. | II-118 |
| Figura II-126..Disponibilidad de seguimiento satelital Modalidad Mixto | II-118 |
| Figura II-127..Control a la operación realizada por las empresas Modalidad Mixto..... | II-119 |
| Figura II-128..Tipo de Control al inicio de la ruta. Modalidad Mixto. | II-119 |
| Figura II-129..Tipo de control durante el recorrido. Modalidad Mixto. | II-120 |
| Figura II-130..Tipo de control al final de ruta. Modalidad Mixto. | II-120 |
| Figura II-131..Sistema de comunicación entre la empresa y los vehículos. Modalidad Mixto, | II-121 |
| Figura II-132..Control de las empresas a los conductores..... | II-121 |
| Figura II-133..Tipo de control a conductores. Modalidad Mixto..... | II-122 |
| Figura II-134..Recaudo en terminales Modalidad de Mixto | II-123 |
| Figura II-135..Recaudo en vía Modalidad de Mixto. | II-123 |
| Figura II-136..Otros Ingresos – Modalidad mixto | II-124 |
| Figura II-137..Fuente de Otros Ingresos. Modalidad Mixto. | II-124 |
| Figura II-138..Ingresos Mensuales Promedio. Modalidad Mixto. | II-125 |
| Figura II-139..Cuota de Administración de flota Modalidad Mixto..... | II-126 |
| Figura II-140..Ingresos netos por vehículo del propietario. Modalidad Mixto. | II-126 |
| Figura II-141..Partidas Financieras Dic- 2012 – Modalidad Mixto. | II-127 |
| Figura II-142..Indicadores Financieros – Modalidad Mixto. | II-128 |
| Figura II-143..Rentabilidad del Activo y Patrimonio. Modalidad Mixto. | II-128 |
| Figura II-144..Indicadores financieros. Modalidad Mixto..... | II-129 |
| Figura II-145..Indicadores financieros. Modalidad Mixto..... | II-129 |
| Figura II-146..Rango Edades Usuarios | II-131 |
| Figura II-147..Ocupación Usuarios Encuestados | II-132 |
| Figura II-148..Nivel Educativo Usuarios Encuestados | II-133 |
| Figura II-149..Estrato Socioeconómico Usuarios Encuestados..... | II-134 |
| Figura II-150..Motivo Viaje Usuarios Encuestados..... | II-134 |
| Figura II-151..Tipo de Vehículo utilizado Usuarios Encuestados..... | II-135 |
| Figura II-152..Nivel de Servicio Viaje Usuarios Encuestados | II-136 |



| | |
|--|--------|
| Figura II-153. Respuesta Otra Opción de Viaje Usuarios Encuestados | II-136 |
| Figura II-154. Motivo Elección Servicio Intermunicipal / Mixto Usuarios Encuestados | II-137 |
| Figura II-155. Opinión Costo del Transporte Usuarios Encuestados | II-137 |
| Figura II-156. Rangos Valor Tarifa Usuarios Encuestados | II-138 |
| Figura II-157. Respuesta pregunta Dónde Realizó el pago | II-139 |
| Figura II-158. Calificación Aspectos Evaluados Usuarios Encuestados | II-141 |
| Figura II-159. Aspectos que más les gusta a los Usuarios..... | II-142 |
| Figura II-160. Aspectos que menos les gusta a los Usuarios | II-143 |
| Figura II-161. Tipo de Vehículo empleado Conductores Encuestados | II-146 |
| Figura II-162. Propiedad del Vehículo | II-147 |
| Figura II-163. Rangos Km/Mes – Encuesta Conductores | II-148 |
| Figura II-164. Rangos Pasajeros/Mes – Encuesta Conductores..... | II-149 |
| Figura II-165. Rangos Días de Operación Encuesta Conductores | II-150 |
| Figura II-166. Rangos Dinero libre Conductor | II-151 |
| Figura II-167. Rangos Dinero Libre Propietario – Encuesta Conductores | II-152 |
| Figura II-168. Pago Tasa Uso Terminal Encuesta Conductores..... | II-153 |
| Figura II-169. Rangos Valor Tasa Uso Terminal – Encuesta Conductores | II-154 |
| Figura II-170. Rangos Valor pagado Planilla – Encuesta Conductores | II-155 |
| Figura II-171. Rangos Valor Combustible Mensual – Encuesta Conductores..... | II-156 |
| Figura II-172. Rangos Otros Gastos Mensuales – Encuesta Conductores | II-157 |
| Figura II-173. Respuesta Quien Realiza Mantenimiento Preventivo – Encuesta Conductores..... | II-158 |
| Figura II-174. Respuesta Quien Realiza Mantenimiento Correctivo – Encuesta Conductores..... | II-159 |
| Figura II-175. Respuesta Intervención Empresa Mantenimiento – Encuesta Conductores..... | II-160 |
| Figura II-176. Tipo de Vinculación Laboral Conductores | II-161 |
| Figura II-177. Quién contrata Conductor – Encuesta Conductores | II-162 |
| Figura II-178. Quien paga Seguridad Social – Encuesta Conductores | II-163 |
| Figura II-179. Rango Salario Mensual Conductores..... | II-164 |
| Figura II-180. Capacitación Recibida Conductores – Encuesta Conductores | II-165 |
| Figura II-181. Aspectos Evaluados Conductores Prestación del Servicio..... | II-166 |

| | |
|---|--------|
| Figura II-182..La empresa realiza Proceso de selección de Conductores? | II-167 |
| Figura II-183..Quién es el patrono directo del conductor? | II-167 |
| Figura II-184..Respuesta Verificación Condiciones Prestación del Servicio - Conductores..... | II-169 |
| Figura II-185..Respuesta Horas Continuas de Trabajo | II-170 |
| Figura II-186..Respuesta Horas de Descanso entre turnos – Encuesta Conductores..... | II-171 |
| Figura II-187..Tipo de Vehículo – Encuesta Propietarios..... | II-174 |
| Figura II-188..Rangos Días de Operación – Encuesta Propietarios | II-175 |
| Figura II-189..Rangos Dinero Libre Propietario – Encuesta Propietarios | II-176 |
| Figura II-190..Rangos Valor Aporte Vinculación – Encuesta Propietarios | II-177 |
| Figura II-191..Respuesta Quién Paga Tasa Uso del Terminal – Encuesta Propietarios | II-178 |
| Figura II-192..Rangos Valor Tasa Uso Terminal | II-179 |
| Figura II-193..Rangos Valor Pagado Planilla – Encuesta Propietarios | II-180 |
| Figura II-194..Rangos Aportes por Administración | II-181 |
| Figura II-195..Periodicidad Aporte Administración – Encuesta Propietarios | II-182 |
| Figura II-196..Rangos Valor Combustible Mensual – Encuesta Propietarios | II-183 |
| Figura II-197..Rangos Valor Otros Gastos Mensual – Encuesta Propietarios | II-184 |
| Figura II-198..Respuesta Quién Realiza Mantenimiento Preventivo – Encuesta Propietarios | II-185 |
| Figura II-199..Respuesta Quién Realiza Mantenimiento Correctivo – Encuesta Propietarios | II-186 |
| Figura II-200..Intervención de la Empresa en el Mantenimiento – Encuesta Propietarios | II-187 |
| Figura II-201..Respuesta Quién Realiza Capacitación al Conductor – Encuesta Propietarios | II-188 |
| Figura II-202..Temas Capacitación y Periodicidad – Encuesta Propietarios | II-189 |
| Figura II-203..Evaluación de actividades realizadas por las empresas - Encuesta Propietarios | II-191 |
| Figura II-204..Respuesta a La Empresa Gestiona La Tarjeta de Operación Oportunamente – Encuesta Propietarios | II-192 |
| Figura II-205..Respuesta a La Empresa Cobra Gestión de la Tarjeta de Operación –Encuesta Propietarios..... | II-192 |
| Figura II-206..Respuesta Realiza Proceso Selección Conductores – Encuesta Propietarios | II-193 |



Figura II-207. Respuesta El patrono del Conductor – Encuesta Propietarios.....II-194

Figura II-208. Resultado Verificación de la Empresa Aspectos Prestación del Servicio – Encuesta PropietariosII-196

Figura II-209. Respuesta a La Rentabilidad del Negocio – Encuesta PropietariosII-197

Figura III-1.Número de Empresas Evaluadas III-2

Figura III-2.Patrimonio del Sector..... III-3

Figura III-3.Patrimonio Subsectores III-4

Figura III-4.Principales Cifras Operacionales..... III-5

Figura III-5.Principales Cifras Operacionales de los Subsectores..... III-6

Figura III-6.Rotación Cuentas por Cobrar Sector III-7

Figura III-7.Rotación Cuentas por Cobrar Subsectores III-8

Figura III-8.Rentabilidad del Patrimonio del Sector III-9

Figura III-9.Rentabilidad Del Patrimonio En Los Subsectores III-10

Figura III-10. ..Rentabilidad del Ingreso del Sector III-11

Figura III-11. ..Rentabilidad Del Ingreso Por Modalidad III-11

Figura III-12. ..Rentabilidad Bruta Sector III-12

Figura III-13. ..Rentabilidad Bruta En Los Subsectores III-13

Figura III-14. ..Rentabilidad Operacional Sector III-14

Figura III-15. ..Rentabilidad Operacional En Los Subsectores..... III-14

Figura III-16. ..Participación del sector Transporte 2000 - 2011 III-19

Figura III-17. ..Evolución del sector Transporte 2000 – 2011 III-20

Figura III-18. ..Sector Transporte por tipo de servicio 2000 – 2011 III-21

Figura III-19. ..Recursos comprometidos en el sector de transporte carretero III-22

Figura III-20. ..Pasajeros transportados carretera y mixto 2000 - 2011 III-23

Figura III-21. ..Empresas transportadoras carretera y mixto 2000 - 2011 III-23

Figura III-22. ..Participación por tipo de constitución de empresas transportadoras carretera y mixto III-25

Figura III-23. ..Empresas transportadoras carretera y mixto estructura de vinculación de personal..... III-26

Figura III-24. ..Número de empleos generados III-26

Figura IV-1.Parque automotor registrado IV-3

Figura IV-2.Crecimiento del Parque Automotor IV-4

| | |
|--|-------|
| Figura IV-3. ...Comparativo Crecimiento Parque Automotor Vs PIBxPoblación | IV-5 |
| Figura IV-4. ...Crecimiento Parque Automotor Grupo A (A-C-K)-PPC | IV-5 |
| Figura IV-5. ...Crecimiento Parque Automotor Grupo B (Microbuses)-PPC | IV-6 |
| Figura IV-6. ...Crecimiento Parque Automotor Grupo C (B-D)-PPC | IV-7 |
| Figura IV-7. ...Composición Parque Automotor (PPC) | IV-7 |
| Figura IV-8. ...Modelos Promedio Vehículo - PPC | IV-8 |
| Figura IV-9. ...Predominio de Una Clase de Vehículo en las Empresas..... | IV-8 |
| Figura IV-10. .Distribución Acumulada de Vehículos Por Empresa - PPC | IV-9 |
| Figura IV-11. .Distribución del Parque Automotor PPC..... | IV-10 |
| Figura IV-12. .Número de Rutas por Empresa - PPC | IV-11 |
| Figura IV-13. .Vehículos Promedio Por Ruta - PPC | IV-11 |
| Figura IV-14. .Vehículo promedio por Ruta PPC | IV-12 |
| Figura IV-15. .Rutas y Vehículos Modalidad PPC..... | IV-13 |
| Figura IV-16. .Demanda de Transporte Público Terrestre Automotor por Carretera | IV-14 |
| Figura IV-17. .Líneas de Deseo de Viaje - PPC | IV-15 |
| Figura IV-18. .Relación entre la Demanda y Oferta | IV-16 |
| Figura IV-19. .Tasas de Crecimiento 2000-2012 | IV-17 |
| Figura IV-20. .Ocupación Promedio del Parque Automotor por Territoriales | IV-17 |
| Figura IV-21. .Pasajeros por Vehículo – PPC..... | IV-18 |
| Figura IV-22. .Rutas Autorizadas Modalidad Mixto..... | IV-19 |
| Figura IV-23. .Tasa Crecimiento Vehículos - Mixto..... | IV-20 |
| Figura IV-24. .Modelos Parque Automotor Grupo A(A-C-K) - Mixto | IV-21 |
| Figura IV-25. .Modelos Parque Automotor Grupo B (Microbuses) - Mixto | IV-21 |
| Figura IV-26. .Modelos Parque Automotor Grupo C (B-D) - Mixto..... | IV-22 |
| Figura IV-27. .Composición Parque Automotor Mixto | IV-22 |
| Figura IV-28. .Modelo Promedio Vehículos- Mixto..... | IV-23 |
| Figura IV-29. .Predominio una Clase de Vehículo por Empresa - Mixto..... | IV-24 |
| Figura IV-30. .Vehículos Registrados. Modalidad Mixto..... | IV-25 |
| Figura IV-31. .Distribución Acumulada Vehículos por Empresa - Mixto..... | IV-26 |
| Figura IV-32. .Rutas por Empresa - Mixto | IV-26 |
| Figura IV-33. .Vehículos Promedio por Ruta - Mixto | IV-27 |
| Figura IV-34. .Vehículos promedio por Ruta. Modalidad Mixto..... | IV-28 |

| | |
|--|-------|
| Figura IV-35. .Demanda de Transporte Mixto..... | IV-29 |
| Figura IV-36. .Líneas de Deseo de Viaje Transporte Mixto. | IV-30 |
| Figura IV-37. .Comparación de la Demanda Vs Número Vehículos Vinculados y Número de Rutas por Territorial- Mixto | IV-31 |
| Figura IV-38. .Pasajeros por Vehículo -Mixto | IV-32 |
| Figura IV-39. .Total Rutas Consolidado PPC | IV-39 |
| Figura IV-40. .Total Rutas Consolidado Mixto..... | IV-41 |
| Figura IV-41. .Total Comparendos Empresas y Propietarios PPC y Mixto | IV-52 |
| Figura IV-42. .Relación Comparendos vs Investigaciones | IV-54 |
| Figura IV-43. .Evolución de la cantidad de pasajeros de rutas intermunicipales integrados a TransMilenio | IV-62 |
| Figura IV-44. .Evolución de las tasas de variación de la cantidad de pasajeros de rutas intermunicipales integrados a TransMilenio y el PIB | IV-63 |
| Figura IV-45. .Evolución de la movilización de pasajeros en Colombia | IV-64 |
| Figura IV-46. .Movilización de pasajeros en transporte aéreo | IV-65 |
| Figura IV-47. .Evolución de la participación de los modos de transporte de pasajeros | IV-65 |
| Figura IV-48. .Evolución del volumen de pasajeros en aeropuertos – Cantidad de viajes nacionales regulares | IV-66 |
| Figura IV-49. .Evolución del volumen de pasajeros en aeropuertos – Participación porcentual | IV-67 |
| Figura IV-50. .Variación de las tasas de viajes aéreos por aeropuerto | IV-67 |
| Figura IV-51. .Evolución del volumen de pasajeros aéreos por ruta – Bogotá..... | IV-69 |
| Figura IV-52. .Variación de las tasas de viajes aéreos por ruta – Bogotá | IV-70 |
| Figura IV-53. .Evolución del volumen de pasajeros aéreos por ruta – Rionegro | IV-72 |
| Figura IV-54. .Evolución del volumen de pasajeros aéreos por ruta – Cali | IV-73 |
| Figura IV-55. .Evolución del volumen de pasajeros aéreos por ruta – Cartagena..... | IV-74 |
| Figura IV-56. .Evolución del volumen de pasajeros aéreos por ruta – Barranquilla..... | IV-74 |
| Figura IV-57. .Evolución del volumen de pasajeros aéreos por ruta – Bucaramanga | IV-75 |
| Figura IV-58. .Evolución del volumen de pasajeros por carretera desde Bogotá hacia principales destinos | IV-76 |
| Figura IV-59. .Tasas de variación de volumen de pasajeros por carretera desde Bogotá hacia principales destinos..... | IV-77 |

| | |
|---|--------|
| Figura IV-60. .Tasa de Crecimiento Ruta Bogotá - Cartagena..... | IV-78 |
| Figura IV-61. .Tasa de Crecimiento Ruta Bogotá-Cali | IV-79 |
| Figura IV-62. .Tasa de Crecimiento Ruta Bogotá-Bucaramanga | IV-79 |
| Figura IV-63. .Tasa de Crecimiento Ruta Bogotá-Medellín..... | IV-80 |
| Figura IV-64. .Registro de Vehículos por año | IV-85 |
| Figura IV-65. .Evolución del parque automotor acumulado | IV-86 |
| Figura IV-66. .Tasas de Crecimiento Anual | IV-87 |
| Figura IV-67. .Indicador Habitantes/ Vehículo | IV-88 |
| Figura IV-68. .Crecimiento Parque Automotor por Tipo de Vehículo..... | IV-88 |
| Figura IV-69. .Proyecciones de Crecimiento de Vehículos | IV-89 |
| Figura IV-70. .Evolución de la Demanda de Pasajeros por Carretera y Mixto | IV-90 |
| Figura IV-71. .Viajes por habitante, año y modo | IV-90 |
| Figura IV-72. .Tasas de Crecimiento años 2000-2012 | IV-91 |
| Figura IV-73. .Tasa de Crecimiento PIB vs Parque Automotor | IV-92 |
| Figura IV-74. .Distribución de Empresas por Modalidad | IV-92 |
| Figura IV-75. .Clasificación de las empresas de PPC según tipo de sociedad..... | IV-93 |
| Figura IV-76. .Clasificación de las empresas de Mixto según tipo de sociedad..... | IV-93 |
| Figura IV-77. .Propiedad de la Flota..... | IV-94 |
| Figura IV-78. .Propiedad de la flota incluyendo socios..... | IV-94 |
| Figura IV-79. .Porcentaje de Afiliación..... | IV-95 |
| Figura IV-80. .Predominio de Clase de Vehículo PPC..... | IV-96 |
| Figura IV-81. .Predominio Clase de Vehículo Mixto | IV-97 |
| Figura IV-82. .% de Otros ingresos PPC..... | IV-97 |
| Figura IV-83. .% Otros ingresos Mixto..... | IV-98 |
| Figura IV-84. .Número de vehículos por Empresa PPC | IV-98 |
| Figura IV-85. .Número de vehículo por empresa Mixto..... | IV-99 |
| Figura IV-86. .Nivel Educativo Usuarios Encuestados | IV-100 |
| Figura IV-87. .Ocupación Usuarios Encuestados | IV-100 |
| Figura IV-88. .Rango de Edades Usuarios Encuestados | IV-101 |
| Figura IV-89. .Estrato Socioeconómico Usuarios Encuestados..... | IV-101 |
| Figura IV-90. .Participación del Recaudo en Terminales - PPC | IV-102 |
| Figura IV-91. .Participación del Recaudo en Vía - PPC | IV-103 |



Figura IV-92. .Participación del recaudo en Sitios de Despacho - MixtoIV-103

Figura IV-93. .Participación del RecaudoIV-104

Figura IV-94. .Control realizado por Empresas PPCIV-105

Figura IV-95. .Control realizado empresas Mixto.....IV-105

Figura IV-96. .Control de la Operación PPC-MixtoIV-106

Figura IV-97. .Control Operación a través de Sistemas Tecnológicos PPCIV-107

Figura IV-98. .Control Operación a través de Sistemas Tecnológicos Mixto.....IV-107

Figura IV-99. .Evolución Carga, Infraestructura y Vehículo CamiónIV-109

Figura IV-100. Contratación del Conductor - PPCIV-112

Figura IV-101. Contratación del Conductor - MixtoIV-112

Figura IV-102. Pago Seguridad SocialIV-113

Figura IV-103. Mantenimiento Preventivo y Correctivo Encuesta Propietarios.....IV-114

Figura IV-104. Mantenimiento Preventivo y Correctivo Encuesta ConductoresIV-115

Figura IV-105. Responsabilidad Mantenimiento Correctivo y Preventivo PPCIV-115

Figura IV-106. Responsabilidad Mantenimiento Preventivo y Correctivo MixtoIV-116

Figura IV-107. Programa de Revisión y Mantenimiento Vehículos PPC-MixtoIV-116

Figura IV-108. Intervención de la Empresa en el Mantenimiento – Encuesta
PropietariosIV-117

Figura IV-109. Intervención de la Empresa en el Mantenimiento – Encuesta
Conductores.....IV-117

Figura IV-110. Número de Vehículos y Rutas por Territorial PPCIV-122

Figura IV-111. Distribución de rutas de Transporte en el PaísIV-123

Figura IV-112. Número de Vehículos y Rutas por Territorial - Mixto.....IV-124

Figura IV-113. Patrimonio Empresas SubsectoresIV-128

Figura IV-114. Cifras Operacionales SubsectoresIV-128

Figura IV-115. Rentabilidad del patrimonio por Modalidad.....IV-129

Figura IV-116. Patrimonio e Ingresos Promedio por año PPCIV-130

Figura IV-117. Patrimonio e Ingresos Promedio por año Mixto.....IV-130

Figura IV-118. % Propiedad de la Flota - PPCIV-131

Figura IV-119. % Propiedad de la Flota - Mixto.....IV-132

Figura IV-120. Distribución de la Propiedad por Tipo de Vehículo -PPCIV-133

Figura IV-121. Distribución de la Propiedad por Tipo de Vehículo - Mixto.....IV-133



| | |
|---|--------|
| Figura IV-122. % de Empresas según Número de Vehículos..... | IV-134 |
| Figura IV-123. Número de Rutas por empresa - PPC..... | IV-135 |
| Figura IV-124. Concentración de Rutas y Vehículos PPC | IV-135 |
| Figura IV-125. Rutas por Empresa - Mixto..... | IV-136 |
| Figura IV-126. Número de Vehículos por Empresa - Mixto | IV-136 |
| Figura IV-127. Concentración de Rutas y Vehículos - Mixto..... | IV-137 |
| Figura IV-128. Orden de Prioridad Aspectos Evaluados Propietarios | IV-138 |
| Figura IV-129. Verificación Prestación del Servicio - Propietarios | IV-139 |
| Figura IV-130. Servicio de Buses de dos pisos | IV-140 |
| Figura IV-131. Servicio de buses con Wi-Fi, entretenimiento a bordo y cargados de teléfonos..... | IV-141 |
| Figura IV-132. Vehículos de corta y mediana distancia | IV-141 |
| Figura IV-133. Evaluación del servicio por los usuarios | IV-142 |
| Figura IV-134. Costo del transporte según los usuarios | IV-143 |
| Figura IV-135. Respuestas Capacitación a Conductores-Encuesta Conductores..... | IV-144 |
| Figura IV-136. Condiciones Prestación del Servicio según encuesta Conductores | IV-145 |

INTRODUCCIÓN

Le corresponde al Ministerio de Transporte la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en transporte, tránsito e infraestructura de los diversos modos de transporte para todo el territorio Nacional.

Entre los servicios de transporte público regulados, se encuentran los Servicios Públicos de Transporte Terrestre Automotor por Carretera y Mixto, los cuales están reglamentados mediante los Decretos 171 y 175 del 2001, respectivamente.

El Ministerio de Transporte, en cumplimiento de sus funciones misionales, requiere conocer el estado empresarial actual, la magnitud de la oferta y demanda de transporte y sus proyecciones, el grado de ajuste de las rutas establecidas, el grado de satisfacción del usuario y la evaluación de la necesidad de actualización de estos importantes servicios de transporte, por lo tanto desarrolló un concurso de méritos denominado "Consultoría para el diagnóstico integral de la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto, Estudio de demanda de transporte de pasajeros y mixto, actualización de la base de datos de la oferta, Estructuración de la base de datos de la demanda de servicio y estructuración y presentación de propuestas para la actualización y articulación del marco regulatorio de éstas modalidades."

Conforme a lo anterior, el Ministerio de Transporte adjudicó el contrato No. 267-12 a Ingenieros Civiles en Tránsito, Transporte y Vías – ICOVIAS LTDA para llevar a cabo la Consultoría, la cual dentro del alcance propuesto se realizará un diagnóstico integral de la prestación de este servicio de transporte público de pasajeros por carretera y mixto, y a partir de él, formular una propuesta de actualización del marco normativo que regula estas modalidades hacia el cumplimiento de los principios rectores del transporte público en Colombia y las políticas que el actual gobierno propone en su Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014.

De igual manera, se hace imperativo conocer de manera cuantitativa la oferta y demanda, el comportamiento del mercado de servicios existentes y el conocimiento detallado desde el punto de vista legal, administrativo, operacional, funcional, técnico y financiero de éstas modalidades de Transporte público automotor, en el país.

Este documento corresponde al Informe Final de la Consultoría, el cual recoge los resultados de los diferentes productos definidos dentro del objeto del Contrato 267-12.

COMPONENTE I. MARCO REGULATORIO E INSTITUCIONAL DEL TRANSPORTE INTERMUNICIPAL Y MIXTO

1. MARCO REGULATORIO DEL TRANSPORTE TERRESTRE EN COLOMBIA

1.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN COLOMBIA – NATURALEZA DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE

Como lo ha señalado de manera reiterada la jurisprudencia colombiana la movilidad se presenta bajo dos dimensiones, la del transporte y la del tránsito, cada una de ellas diferente y diferenciable. El transporte se presenta como el objeto o sustrato material de la movilidad en la medida que consiste en el desplazamiento de personas, animales o cosas de un lugar a otro; así entendido podemos concluir que el transporte puede mirarse como una actividad humana, como una actividad mercantil o como un servicio.

Han señalado las altas cortes que como actividad humana se considera al transporte como el acto de moverse, desplazarse o trasladarse de un punto a otro o hacerlo con personas diferentes al sujeto mismo o con objetos; como actividad mercantil se entiende el transporte como una convención entre dos o más partes, una de ellas cualificada, en virtud del cual, dicha parte se compromete a trasladar unas personas o mercancías de un lugar a otro en un tiempo determinado, a cambio de una contraprestación determinada; como servicio, se entiende que el transporte es una industria que tiene como finalidad la satisfacción de una necesidad fundamental de los seres humanos de desplazarse o desplazar sus objetos de un lugar a otro, como presupuesto para el goce de otros derechos fundamentales.

En Colombia, la operación del transporte es un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado y sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, en cuya prestación juega un papel decisivo la participación del sector privado.

La Constitución Política consagra como uno de sus fundamentos el derecho a la libertad, una de cuyas manifestaciones es el derecho a la libre locomoción, prerrogativa de carácter fundamental que se materializa a través del derecho a la movilidad, entendido como aquel que tiene toda persona de desplazarse de un lugar a otro –de acuerdo a la decisión libre de cada uno-, en el tiempo que decida, sin que elementos o agentes propios o extraños se lo impidan.

Es así como la Constitución Política en su artículo 24, modificado por el acto Legislativo 02 de 2003 Artículo 2º, expresa que todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en Sentencia T-595 de 2002 expresó que:

“Desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la libertad de locomoción, derecho reconocido a todo colombiano por el artículo 24 de la Carta Política, comprende por lo menos en su sentido más elemental, la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos. Se trata de un derecho constitucional que al igual que el derecho a la vida, tiene una especial importancia en tanto que es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías, como por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud.”

Por otro lado, en sentencia T-604 de 1992, (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) la misma Corte Constitucional consideró que el transporte público es un medio indispensable para ejercer la libertad de locomoción y expresó que *“los derechos al trabajo, al estudio, a la libre circulación, a la recreación y al libre desarrollo de la personalidad resultan amenazados como consecuencia de la prestación discontinua e irregular del servicio de transporte (...)”*.

En la sentencia, además de señalar la importancia que tiene para el orden constitucional vigente el servicio público de transporte, la Sala de Revisión indicó la importancia económica y social de éste, para concluir que la libertad de locomoción es de capital importancia comoquiera que es condición indispensable para el goce de los demás derechos constitucionales fundamentales que dependen de la posibilidad de poder movilizarse.

El transporte mediante los diferentes vehículos que permiten el tránsito terrestre es una de las formas conducentes para asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción. Pero se trata de un modo de transporte que también “genera” riesgos para la vida y la integridad de las personas, que demandan un control del Estado.

Es así como el poder de regulación del transporte no sólo busca asegurar que en efecto las personas puedan desplazarse, busca también que éste se dé en condiciones de seguridad, sin tener que exponer la vida y la integridad personal a riesgos más allá de lo razonable. El Estado, al asegurar las condiciones de seguridad y remover los obstáculos que impidan minimizar la probabilidad de que dichos riesgos tengan lugar, cumple la función constitucional de proteger los derechos a la vida y a la integridad personal, presupuestos de toda libertad.

Según lo preceptuado por el artículo 2º de la Constitución Política, *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”*

“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Corresponde entonces a Estado, dentro de sus deberes sociales expresamente señalados en la Constitución, el bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población y para ello, el de regular el control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad.

En cuanto al derecho fundamental de circulación, la Constitución Política en su artículo 24 modificado por el acto legislativo 02 de 2003 Artículo 2º expresa que *“Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.*

El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto.”

El derecho de circulación comprende tanto la posibilidad de transitar libremente por el territorio colombiano como entrar y salir de él cuando a bien lo tengan. Por otro lado el derecho de locomoción tiene reserva legal, es decir que sólo puede ser regulado por disposiciones de ese rango.

La jurisprudencia constitucional, en sentencia C-885 de 2010 ha señalado que la libertad de locomoción, derecho reconocido a todo colombiano por el artículo 24 de la Carta Política, comprende por lo menos en su sentido más elemental, la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos. Es un derecho constitucional que como el derecho a la vida, detenta una especial importancia, en tanto que es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías, como por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud.

En tal sentido, la jurisprudencia ha señalado que en virtud de la naturaleza de la libertad de locomoción, por ejemplo, la sola circunstancia del cierre de una vía implica afectar o limitar el derecho a circular libremente. Por esta razón decisiones de tal naturaleza deben tener una clara justificación legal y un soporte constitucionalmente razonable para ello.

Ahora bien, en tratándose del soporte normativo de la actividad transportadora, el mismo se encuentra constitucionalmente previsto en los artículos 150, 189, 300, 313, 333, 334 y 365 de la Constitución Política.

El artículo 150 numeral 23 determina la competencia del Congreso de la República para expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos, partiendo de la premisa que el transporte de personas es un servicio público, se entiende la obligación

constitucional del Congreso de la República de regular la prestación del servicio de transporte público en todas sus modalidades.

La actividad del transporte, por tratarse de un servicio público, que adicionalmente es esencial, debe regularse por la Ley, y en tal sentido debe prestarse de manera continua y regular dada su función económica, comoquiera que resulta fundamental para el desarrollo de las demás actividades de los usuarios, tanto en tratándose de pasajeros como de mercancías.

Los principios de regularidad y continuidad protegen el interés del usuario consistente en contar con un acceso oportuno y permanente y unas reglas claras en materia de cumplimiento del servicio público.

El incumplimiento de las obligaciones por parte de una empresa prestadora de un servicio público es sancionado por la ley, pudiendo la autoridad competente imponer multas, suspender o cancelar la licencia de funcionamiento, según la gravedad del hecho.

En materia de transporte público en sentencia de la Corte Constitucional T-604 de 1992, dicha Corporación expresó que *"el usuario del transporte tiene derecho a que el servicio funcione en forma regular y continúa. El concesionario de un área de operación o ruta se compromete a prestar el servicio con la continuidad convenida - frecuencia de despacho -*.

Los principios de regularidad y continuidad protegen el interés del usuario consistente en contar con un acceso oportuno y permanente y unas reglas claras en materia de cumplimiento del servicio público.

El incumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa transportadora es sancionado por la ley, pudiendo la autoridad competente imponer multas, suspender o cancelar la licencia de funcionamiento, según la gravedad del hecho.

De tiempo atrás, por razones logísticas, las autoridades competentes no siempre pueden controlar efectivamente la frecuencia y el recorrido de las diversas rutas de transporte. Por este motivo, se hace indispensable la intervención y fiscalización ciudadana con el fin de poner en marcha la potestad sancionatoria de la administración, y controlar las irregularidades que afectan la regular y continúa prestación."

Por otra parte, la consagración constitucional de la acción de tutela contra organizaciones o empresas privadas encargadas de la prestación de un servicio público vino a reforzar los mecanismos de control jurídico sobre las conductas u omisiones de los particulares que pueden llegar a afectar los derechos fundamentales de los usuarios (CP art. 86).

Las funciones previstas en los numerales 2, 3, 7 y 8 del artículo 150 de la Constitución Política, son funciones complementarias del Congreso de la República a las que acude el legislador para la regulación de la actividad del transporte.

El artículo 189 numeral 22 determina la competencia del Presidente de la República para ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.

Esta obligación constitucional es delegada por parte del Presidente de la República a las Superintendencias, en este caso en la Superintendencia de Puertos y Transporte, entidad que se encarga de inspección, vigilancia y control de los prestadores del servicio público de transporte.

El artículo 300 en su numeral 2 prevé la competencia de las Asambleas Departamentales para expedir las disposiciones relacionadas con Transporte.

Esta competencia constitucionalmente otorgada a las Asambleas fue ampliada mediante acto legislativo 01 de 1996 posibilitando a otros entes territoriales el uso de la facultad concedida.

El numeral 1 del artículo 313 determina la competencia de los Concejos Municipales para reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

Tanto los Gobernadores Departamentales como los Alcaldes tienen la obligación constitucional de velar por la prestación de los servicios a su cargo, la cual debe darse con eficiencia, de ahí su labor de garantes en las condiciones de prestación de los servicios.

El artículo 333 garantiza la libertad de la actividad económica y la iniciativa privada en Colombia, mediante este precepto normativo se le otorga la seguridad a los nacionales y extranjeros de construir empresa, en materia de transporte es evidente la importancia de la norma dado que los prestadores del servicio público son empresas privadas que encuentran amparo y respaldo en el Estado en desarrollo de su actividad.

Así como el artículo 333 asegura la libertad de empresa y la actividad económica, el artículo 334 impone límites a esa libertad al disponer en cabeza del Estado la dirección general de la economía, atribuyéndole la capacidad de intervención en casi la totalidad de áreas de producción económica y expresamente en los servicios públicos, esto con el propósito de racionalizar la economía y 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 interviene principalmente a través de normas que racionalizan la actividad económica en la que desea y debe intervenir.

Finalmente el artículo 365 prevé que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Parte de la premisa que los servicios públicos y su prestación se encuentran en cabeza del Estado mismo, pero para efectos de su prestación podrá hacerla directamente o indirectamente como es el caso del transporte público, en el cual se hace la prestación de los servicios públicos por particulares.

En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

1.2 DESARROLLO LEGAL DE LA ACTIVIDAD DEL TRANSPORTE EN COLOMBIA

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 150 numeral 23 y 365 inciso 2o. de la Carta Política, corresponde al Congreso de la República regular, mediante ley, el régimen jurídico al cual deben someterse los servicios públicos.

En tratándose del servicio público de transporte, y en desarrollo de dichas competencias, el Congreso de la República expidió las leyes 105 de 1993, 336 de 1996 y 769 de 2002, que conforman el régimen del servicio público de transporte. De otro lado, el Código de Comercio regula de manera específica el contrato de transporte.

1.2.1 LEY 105 DE 1993

Según la ley 105, el servicio de transporte público es una industria orientada a garantizar la movilización de personas o cosas mediante vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, servicio que se encuentra sujeto a una contraprestación económica y se rige por unos principios.

Se destacan como aspectos contenidos en esta reglamentación los siguientes:

1. Integración del Sector Transporte.
2. Integración del Sistema.
3. Principios fundamentales que lo infunden.
4. Principios Especiales del Transporte Público.
5. Protección Ambiental.
6. Regulación sobre Transporte y Tránsito.
7. Reposición del Parque Automotor.

8. Control de Tránsito.
9. Sanciones.
10. Infraestructura de Transporte.
11. Integración del Sector Transporte.

1.2.1.1 Principios del Transporte

El artículo 2 de la Ley 105 de 1993, establece cinco principios fundamentales del transporte en general:

“

- a) *La soberanía del pueblo.*

La soberanía es un atributo exclusivo del pueblo; la ejerce directamente mediante sus representantes. El Estado por su parte garantiza la soberanía completa y exclusiva sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial.

- b) *La intervención del Estado.*

El Estado es el encargado de la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y sus actividades vinculadas.

- c) *La libre circulación*

La Constitución Política de Colombia, de acuerdo con lo consignado en los artículos 24 y 100, garantiza la libre circulación de toda persona por el territorio Nacional, respetando las limitaciones legales, el espacio aéreo y el mar territorial. Sin embargo, salvaguarda la facultad del Gobierno Nacional, consistente en prohibir, condicionar o restringir el uso el espacio aéreo, la infraestructura perteneciente al transporte terrestre, los ríos, el mar territorial, la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas.

Existe prioridad del servicio público colectivo sobre el servicio particular en aquellos casos en que haya conflicto o insuficiencia de la infraestructura del transporte.

- d) *La integración Nacional e Internacional.*

El transporte constituye un factor fundamental tanto para la unidad Nacional y el desarrollo del territorio colombiano como para la expansión de los intercambios internacionales del país.

- e) *La seguridad*

La seguridad de las personas se presenta como la prioridad del sistema y del sector transporte."

A su vez, el artículo 3° define el transporte público como una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

"I. DEL ACCESO AL TRANSPORTE:

El cual implica:

- a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.*
- b. Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.*
- c. Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.*
- d. Que el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.*

2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE:

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.

Excepcionalmente la Nación, las Entidades Territoriales, los Establecimientos Públicos y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de cualquier orden, podrán prestar el servicio público de transporte, cuando este no sea prestado por los particulares, o se presenten prácticas monopolísticas u oligopolísticas que afecten los intereses de los usuarios. En todo caso el servicio prestado por las entidades públicas estará sometido a las mismas condiciones y regulaciones de los particulares.

Existirá un servicio básico de Transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico.

3. DE LA COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES:

Los diferentes organismos del Sistema Nacional de Transporte velarán porque su operación se funde en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación.

4. 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.

5. DE LAS RUTAS PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS:

Entiéndase por ruta para el servicio público de transporte el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos.

El otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores de transporte público a particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos, establecerá las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en las características de la demanda y la oferta.

La frase subrayada fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-66 de 1999, bajo las siguientes consideraciones:

"En relación con el inciso 3 del numeral 5 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, que preceptúa que "el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos, establecerá las condiciones para el otorgamiento de rutas para cada modo de transporte, teniendo en cuenta los estudios técnicos que se elaboren con énfasis en características de la demanda y la oferta", encuentra la Corte que la expresión "a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos", resulta violatoria del artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, pues, como se sabe, la potestad reglamentaria para el efectivo cumplimiento de la ley corresponde al Presidente de la República, quien habrá de ejercerla

mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarios para ello, lo que indica que no puede tal atribución que a él le asigna la Constitución desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado, pues esa potestad se atribuye al Presidente como suprema autoridad administrativa quien, desde luego, al ejercitarla habrá de expedir los decretos necesarios con la firma del Ministro del ramo respectivo."

6. DE LA LIBERTAD DE EMPRESA:

Para la constitución de empresas o de formas asociativas de transporte no se podrán exigir otros requisitos que los establecidos en las normas legales y en los reglamentos respectivos.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, para acceder a la prestación del servicio público, las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deberán estar habilitadas por el Estado. Para asumir esa responsabilidad, acreditarán condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado.

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.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora.

El transporte de carga será prestado por personas naturales o jurídicas debidamente autorizadas por las autoridades y el Gobierno Nacional regulará su funcionamiento. El Gobierno establecerá los lineamientos para que el transporte de carga se lleve a cabo bajo condiciones de seguridad y eficiencia. Igualmente no existirán restricciones para rutas y frecuencias, estas serán determinadas por el mercado. El Gobierno Nacional podrá establecer condiciones técnicas y de seguridad para la prestación del servicio y su control será responsabilidad de las autoridades de tránsito.

El inciso 4º anterior, subrayado, fue declarado exequible mediante sentencia C-66 de 1999, bajo las siguientes consideraciones:

"Con respecto al inciso 4 del numeral 6 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, que dispone que "el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las

condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora", la Corte no encuentra quebranto de ninguna norma constitucional, pues, de un lado el contenido mismo del precepto mencionado señala que la reglamentación aludida queda circunscrita a la determinación de "condiciones de carácter técnico u operativo" para la mejor prestación del servicio público de transporte, asuntos estos que por su propia naturaleza son cambiantes, lo que justifica que esas condiciones se fijen por actos administrativos sin que el legislador tenga que ocuparse minuciosamente de cada uno de ellos, y, por otra parte, en la norma en cuestión se le señala a la administración que esa regulación técnico-operativa, no podrá ser arbitraria o caprichosa, sino "con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora", es decir, se le señalan por la ley los límites con sujeción a los cuales podrá expedir los actos administrativos correspondientes."

7. DE LOS PERMISOS O CONTRATOS DE CONCESIÓN:

Sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio de transporte público estará sujeta a la expedición de un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente.

Quien cumpla con las exigencias que al respecto se establezcan, tendrá derecho a ese permiso o contrato de concesión u operación. Quedan incluidos dentro de este literal los servicios de transportes especiales.

8. DEL TRANSPORTE INTERMODAL:

Las autoridades competentes promoverán el mejor comportamiento intermodal, favoreciendo la sana competencia entre modos de transporte, así como su adecuada complementación.

9. DE LOS SUBSIDIOS A DETERMINADOS USUARIOS:

El Gobierno Nacional, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán establecer subsidios a favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente, de la tercera edad y atendidas por servicios de transporte indispensables, con tarifas fuera de su alcance económico. En estos casos, el pago de tales subsidios será asumido por la entidad que lo establece la cual debe estipular en el acto correspondiente la fuente presupuestal que lo financie y una forma de operación que garantice su efectividad. Los subsidios de la Nación sólo se podrán canalizar a través de transferencias presupuestales.

De otro lado, en materia de vida útil y reposición de vehículos, se destaca el contenido del artículo 6° de la Ley 105 de 1993, modificado por el artículo 2° de la Ley 276 de 2006, el cual establece:

“Artículo 6°. Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Pasajeros y/o mixto. La vida útil máxima de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto será de veinte (20) años. Se excluyen de esta reposición el parque automotor de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto (camperos, chivas) de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural, siempre y cuando reúnan los requisitos técnicos de seguridad exigidos por las normas y con la certificación establecida por ellas”.

1.2.1.2 Planeación del Transporte y la Infraestructura

De acuerdo con la ley 105 de 1993, artículo 41, el Plan Sectorial de Transporte e Infraestructura es un componente del Plan Nacional de Desarrollo y está conformado por una parte general que contenga las políticas y estrategias sectoriales armónicas con las contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y un Plan de Inversiones Públicas para el sector.

En la parte general del Plan Sectorial se indican los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política de transporte adoptadas por el Gobierno, de acuerdo con las orientaciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en concordancia con lo dispuesto en los artículos 7, 8 y 9 del Decreto 2171 de 1992.

El Plan de Inversiones de Transporte e Infraestructura contiene igualmente los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública en transporte e infraestructura de la Nación, y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución; asimismo, contempla Planes Modales de Transporte, con el fin de singularizar la inversión en cada modo a nivel nacional. La parte general del Plan Sectorial es aplicable, en lo pertinente, a cada modo de transporte, con un componente de transporte multimodal y de transporte intermodal.

Según lo dispone el artículo 45 de la ley 105 de 1993, la competencia para la elaboración del Plan Sectorial y Planes Modales, corresponde al Ministerio de Transporte, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades rectoras de los diferentes modos de transporte.

Para efecto de la elaboración de los planes modales de transporte e infraestructura ésta competencia radica igualmente en el Ministerio de Transporte con la colaboración de las entidades ejecutoras de cada modo de transporte y con las entidades territoriales.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, los principales retos del sector transporte están constituidos por:

- Fortalecimiento de los principios de buen gobierno.
- Marco institucional coherente con la realidad del sector
- Robustecimiento del marco regulatorio.
- Realización exitosa de grandes obras
- Mejoramiento de condiciones de accesibilidad e integración regional
- Promoción y puesta en marcha de la intermodalidad
- Articulación de iniciativas con el sector privado.

Indica la Ley que sin perjuicio de lo dispuesto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio de transporte público se encuentra sujeta a la expedición de un permiso o a la suscripción de un contrato de concesión u operación, y que quien cumpla con los requisitos que al respecto se establezcan, tendrá derecho a ese permiso o contrato de concesión u operación, cuyo otorgamiento a operadores de transporte público o a particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos.

1.2.1.3 Prestación del Servicio

En materia de creación y funcionamiento de empresas de prestadoras del servicio público, bajo el principio de libertad de empresa, las empresas, las personas jurídicas y las personas naturales se constituyen en la base para la prestación del servicio de transporte en Colombia.

Adicionalmente, la Ley determina quiénes pueden prestar el servicio de transporte señalando que estas empresas tanto las personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas, deben estar debidamente habilitadas por la autoridad de transporte competente.

Asimismo, la normatividad equipara los conceptos de operador y empresa de transporte definiéndolos para efectos de Ley como: *"la persona natural o jurídica constituida como unidad de explotación económica permanente con los equipos, instalaciones y órganos de administración adecuados para efectuar el traslado de un lugar a otro de personas o cosas, o de unas y otras conjuntamente."*

Si bien la constitución de dicha persona jurídica no necesita de autorización previa alguna por parte del Estado, aquellas interesadas en prestar el servicio público de transporte, deben obtener tal habilitación como requisito *sin e qua non*. Esta consiste en una autorización expedida por la autoridad competente de cada modo de transporte.

La Ley 105 de 1993 es la norma que sienta las premisas fundamentales y de principio bajo los cuales se desarrolla el marco legal aplicable al Transporte en el país.

En materia de mecanismos de prestación del servicio, y de acuerdo con el artículo 3º numeral 5, establece tres (3) mecanismos así:

- El otorgamiento de permisos de operación, previo el agotamiento del trámite administrativo a solicitud de parte, el cual se encuentra regulado por el procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo;
- La celebración de contratos de concesión, entendiéndose por tal el tipificado en el artículo 32 numeral 2º de la Ley 80 de 1993, y que, por lo tanto supone el agotamiento previo de un proceso de contratación bajo las reglas del Estatuto de Contratación Pública, y
- El otorgamiento de rutas mediante concurso, lo que supone la expedición del acto administrativo que así lo determine, previo el agotamiento de un proceso de concurso.

De otro lado, para determinar los mecanismos que en cada modo de transporte se utilicen para el otorgamiento de rutas, así como las condiciones del mismo, la norma otorga las facultades reglamentarias permanentes al Gobierno Nacional.

1.2.1.4 Integración del Sector y del Sistema Nacional de Transporte

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley 105 de 1993, integran en sector, el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, por razón de una actividad de coordinación con el Ministerio de Transporte.

Adicionalmente, el Sistema Nacional de Transporte, está conformado por los organismos de tránsito y transporte, tanto terrestre, como aéreo, marítimo, y la infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central y descentralizado de cualquier orden, siempre que tengan funciones relacionadas con esta actividad.

Sobre la competencia general del Ministerio de Transporte, el Consejo de Estado, en providencia 6345 del 8 de noviembre de 2001, al resolver la acción de nulidad interpuesta contra los numerales 9 y 10 del artículo 6 del Decreto 101 de 2 de febrero de 2000 «por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones», se pronunció sobre el alcance de las funciones del Ministerio dentro del esquema del Sistema Nacional de Transporte, en los siguientes términos:

“El principio de descentralización que la Constitución Política instituye como pilar fundamental del Estado Social de Derecho, que se traduce en la autonomía que

para la gestión de sus particulares intereses se reconoce a favor de las entidades territoriales, debe sujetarse a los límites impuestos por el Constituyente en la Carta Política, y a las disposiciones legales, tal como lo establece el citado artículo 287 de la C.P. Súmase a lo expuesto que la efectividad de los principios de unidad y autonomía, que tienen igual valor constitucional, exige su armonización concreta de modo que se preserve el principio unitario proclamado en la Constitución Política como pilar fundamental de la organización del Estado Colombiano, al tiempo que garantice la realización del núcleo esencial de la autonomía de las entidades propios y particulares intereses. De todo lo anterior se colige que, la potestad impositiva de las entidades territoriales no se erige en un poder ilimitado. Ello significa que no se opone a la Constitución Política, sino al contrario, se acompasa a sus mandatos, que al ejercer dicha atribución las autoridades locales deban conformarse a los lineamientos de política general que para el sector haya formulado el Ministro del ramo en virtud de lo preceptuado por el artículo 208 de la C.P."

De acuerdo con las normas vigentes, el Sector Transporte está integrado por:

- Ministerio de Transporte.
- Superintendencia de Puertos y Transporte.
- Instituto Nacional de Vías.
- Agencia Nacional de Infraestructura.
- Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
- Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional.

El Decreto 087 de 2011 artículo 2º determina las funciones del Ministerio de Transporte, además de las del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

"2.1. Participar en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país.

2.2. Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia.

2.3. 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.

2.4. Formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

- 2.5. Formular la regulación económica en materia de tránsito, transporte e infraestructura para todos los modos de transporte.
- 2.6. Establecer las disposiciones que propendan por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte.
- 2.7. Fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte y de construcción y conservación de su infraestructura.
- 2.8. Establecer las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante sistemas como concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto.
- 2.9. Apoyar y prestar colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario.
- 2.10. Elaborar el proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del sector y evaluar sus resultados.
- 2.11. Elaborar los planes modales de transporte y su infraestructura con el apoyo de las entidades ejecutoras, las entidades territoriales y la Dirección General Marítima, Dimar.
- 2.12. Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia.
- 2.13. Diseñar, coordinar y participar en programas de investigación y desarrollo científico, tecnológico y administrativo en las áreas de su competencia.
- 2.14. Impulsar en coordinación con los Ministerios competentes las negociaciones internacionales relacionadas con las materias de su competencia.
- 2.15. Orientar y coordinar conforme a lo establecido en el presente decreto y en las disposiciones vigentes, a las entidades adscritas y ejercer el control de tutela sobre las mismas.
- 2.16. Coordinar el Consejo Consultivo de Transporte y el Comité de Coordinación Permanente entre el Ministerio de Transporte y la Dirección General Marítima, Dimar.

2.17. Participar en los asuntos de su competencia, en las acciones orientadas por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

2.18. Las demás que le sean asignadas."

Por su parte, la Superintendencia de Puertos y Transportes por delegación ejerce funciones de inspección, vigilancia y control que corresponden al Presidente de la República, en materia de tránsito y transporte, y su infraestructura. En síntesis el objeto de tal delegación es el de:

- Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte.
- Inspeccionar, vigilar y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte, con excepción del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, del servicio público de transporte, terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxis en todo el territorio nacional y de la prestación del servicio escolar en vehículos particulares cuya vigilancia continuará a cargo de las autoridades territoriales correspondientes.
- Inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte.
- Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación de las normas para el desarrollo de la gestión de infraestructura propia del sector transporte.

De conformidad con el artículo 6° del Decreto 2741 de 2001, modificatorio del artículo 4° del Decreto 1016 de 2000, corresponde a la Superintendencia de Puertos y Transporte el ejercicio de las siguientes funciones:

".....

"Artículo Sexto. Modifícase el artículo 4° del decreto 1016 de 2000, el cual quedará así:

"Artículo 4. Funciones. La Superintendencia de Puertos y Transporte, en consonancia con la Ley 01 de 1991 y de conformidad con los artículos 41 y 44 del Decreto 101 de 2000 ejercerá las siguientes funciones:

- 1. Velar por el desarrollo de los principios de libre acceso, calidad y seguridad, en la prestación del servicio de transporte y de la infraestructura de transporte.*
- 2. Inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas internacionales, leyes, decretos, regulaciones, reglamentos y actos administrativos que regulen los modos de transporte.*

3. Sancionar y aplicar las sanciones correspondientes por violación a las normas nacionales, internacionales, leyes, decretos, regulaciones, reglamentos y actos administrativos que regulen los modos de transporte, en lo referente a la adecuada prestación del servicio y preservación de la infraestructura de transporte de conformidad con las normas sobre la materia.
4. Inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas nacionales de tránsito, y sancionar y aplicar las sanciones correspondientes salvo en materia de tránsito terrestre automotor, aéreo y marítimo.
5. Inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, administración, operación, explotación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte, de conformidad con las especificaciones mínimas, normas, marcos técnicos, operativos y financieros, indicadores de evaluación y lineamientos contractuales mínimos que en la materia defina la Comisión de Regulación del Transporte, CRTR, sin perjuicio de las funciones de interventoría de obra o renegociación de contratos propias de las entidades ejecutoras.
6. Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa y la calidad del servicio de las empresas de servicio de transporte y concesionarios en general para efectos de los contratos respectivos, de acuerdo con los indicadores y parámetros definidos por la Comisión de Regulación del Transporte y publicar sus evaluaciones.
7. Proporcionar en forma oportuna de conformidad con las normas sobre la materia, la información disponible que le sea solicitada.
8. Acordar con las empresas a que se refiere el numeral 6 del presente artículo, en los casos que el Superintendente estime necesario, programas de gestión dirigidos a procurar su ajuste a los indicadores definidos por la Comisión de Regulación del Transporte.
9. Absolver en el ámbito de su competencia las consultas que sean sometidas a su consideración por la Comisión de Regulación del Transporte, el Ministerio de Transporte, las demás entidades del sector y los particulares.
10. Vigilar el cumplimiento de las normas sobre el parque automotor y de los fondos creados para el efecto y aplicar las sanciones que se reglamenten en desarrollo de esta función.
11. Inspeccionar y vigilar la administración de los puertos fluviales a cargo de la Nación, en coordinación con la entidad territorial y/o corporaciones respectivas.
12. Expedir la autorización, registro o licencia de funcionamiento de los operadores portuarios y demás intermediarios de la actividad portuaria, de conformidad con la ley y con la regulación sobre la materia, sin perjuicio de las atribuciones que

sobre actividades conexas y auxiliares al modo de transporte marítimo que generen servicio portuario deban ser licenciadas y autorizadas previamente por la autoridad marítima nacional.

13. Asumir, de oficio o por solicitud de cualquier autoridad o cualquier persona interesada, la investigación de las violaciones de las normas sobre transporte, la adecuada prestación del servicio público de transporte y el desarrollo de la gestión de infraestructura del sector transporte.

14. Solicitar a las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Transporte la información que estime conveniente para evaluar periódicamente el cumplimiento de las normas de tránsito, transporte e infraestructura.

15. Solicitar documentos e información general, inclusive los libros de comercio, así como practicar las visitas, inspecciones y pruebas que sean necesarias para el cumplimiento del objeto de su delegación y funciones.

16. Asumir directamente, o por medio de personas especialmente designadas o contratadas para ello y en forma temporal, la prestación de los servicios propios de una Sociedad Portuaria, cuando esta no pueda o no quiera prestarlos por razones legales o de otro orden y la prestación continua de tales servicios sea necesaria para preservar el orden público o el orden económico, o para preservar el normal desarrollo del Comercio Exterior Colombiano, o para evitar perjuicios indebidos a terceros, en los casos en que tal función no esté atribuida a otra autoridad.

17. Emitir concepto dentro del ámbito de su competencia a petición de parte interesada, sobre el cumplimiento de las normas que regulan la prestación del servicio de transporte y la construcción, rehabilitación, administración, operación, explotación y/o mantenimiento de infraestructura de transporte.

18. Establecer los parámetros de administración y control del sistema de cobro de las tasas de vigilancia que le competan a esta Superintendencia.

19. Establecer mediante actos de carácter general las metodologías, criterios y demás elementos o instrumentos técnicos específicos necesarios para el cumplimiento de sus funciones dentro del marco que éstas establecen.

20. Fijar los derechos que deban sufragar los sujetos vigilados con ocasión de los servicios administrativos que se desarrollen en ejercicio de la actividad de inspección, vigilancia y control que corresponde a la Supertransporte.

21. Todas las demás que se le atribuyan de conformidad con la ley."

....."

En relación con el ejercicio de las competencias administrativas de la Superintendencia de Puertos y Transportes, el Consejo de Estado mediante sentencias C-746 de 25 de septiembre de 2001 y C-0213 de 2002, definió el ámbito de competencia de la entidad, en los siguientes términos:

“La Superintendencia de Sociedades ejerce las atribuciones de inspección, vigilancia y control de las sociedades comerciales no sometidas a la vigilancia de otras superintendencias, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 82 a 88 y 228 de la ley 222 de 1995, 2º, numerales 5, 6 y 12 del decreto 1080 de 196 y 8º del decreto 3100 de 1997 y conforme se precisa en la primera sentencia mencionada. Este control es integral, en el sentido de que comprende tanto el aspecto objetivo, esto es, la actividad desarrollada por la sociedad comercial, como el subjetivo, o sea la sociedad como tal, su constitución, naturaleza y características, capacidad económica y financiera, etc., como se indica en dicha sentencia. Además se deduce que el control no es concurrente con el ejercido por otras superintendencias, precisamente porque la misma normatividad se lo asigna a dicha Superintendencia sobre sociedades no vigiladas por otra, con lo cual le confiere a su competencia carácter de exclusividad. Ahora, de acuerdo con el numeral 17 del artículo 30 del decreto 101 de 2000, modificado por el artículo 2º del decreto 2741 de 2001, la Superintendencia de Puertos y Transporte puede cobrar la tasa de vigilancia a las sociedades y operadores portuarios y demás sujetos de vigilancia, según la delegación conferida por el Presidente de la República, entre los cuales se encuentran las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte. La tasa de vigilancia está destinada a recuperación de los costos de los servicios de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte de Puertos y transporte prestado a las personas naturales y jurídicas contribuyentes, y no puede ser cobrada de manera retroactiva.”

De otro lado, como parte de la estructura del sector, la Ley 105 de 1993, artículo 5º, modificado por el artículo 1º de la Ley 276 de 1996, creó el Consejo Consultivo del Transporte.

“ Artículo 5º. Modificado Ley 276 de 1996 Artículo 1º. Definición de Competencias. Desarrollo de Políticas. Regulaciones sobre Transporte y Tránsito. Es atribución del Ministerio de Transporte en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, la definición de las políticas generales sobre el transporte y el tránsito.

Créase el Consejo Consultivo de Transporte, que será reglamentado por el Gobierno Nacional, estará integrado por el Ministro de Transporte, dos (2) delegados del Presidente de la República, cinco (5) delegados nominados por las asociaciones de transporte constituidas en el país, así: uno (1) por el transporte carretero de carga, uno (1) por el sector de transporte de pasajeros por carretera, uno (1) por el sector de transporte de pasajeros urbanos, uno (1) por el sector férreo y uno (1) por el sector fluvial, cuya designación la efectuará el Ministerio de

Transporte, un (1) representante de la Sociedad Colombiana de Ingenieros y un (1) representante de la Asociación Colombiana de Ingenieros de Transporte - ACIT. Un representante del Sector del Transporte, servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural por carretera.

Este Consejo se reunirá por lo menos una vez al semestre y será convocado por el Ministro de Transporte.

En concordancia corresponde específicamente a la Dirección General Marítima las responsabilidades consagradas en el artículo 13, Decreto 2327 de 1991. "

Mediante la Ley 276 de 1996 se incluyó como miembro del Consejo, un representante del Sector del Transporte, servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural por carretera.

Con posterioridad, la ley 336 de 1996 en su artículo 43 estableció que el Consejo Consultivo de Transporte a que se refiere el inciso 2° del artículo 5° de la Ley 105 de 1993, también estaría integrado por un delegado del Transporte Aéreo y por un delegado del Transporte Marítimo.

Asimismo, estableció que el Gobierno Nacional reglamentaría la forma de designación de los delegados que conforman el Consejo y propendería para que en dicha designación estuvieran representadas las distintas regiones del país.

Mediante la expedición del Decreto 2172 de 1997 se reglamentó el funcionamiento del Consejo y se estableció su carácter de cuerpo asesor del Ministerio de Transporte, bajo la bajo la directa dependencia y orientación de ese Ministerio.

Estableció dentro de sus funciones las siguientes, según lo dispone el artículo 4o, así:

Son funciones del Consejo Consultivo de Transporte:

"a) Asesorar al Ministro de Transporte en la definición de las políticas generales sobre el transporte y tránsito, así como en los planes, programas y proyectos que le correspondan conforme a los lineamientos que señalan las disposiciones pertinentes;

b) Proponer al Ministro de Transporte los mecanismos para evaluar y vigilar la calidad y eficiencia de los servicios que prestan las empresas de transporte;

c) Promover el análisis de tecnologías modernas propias para cada uno de los modos de transporte con el fin de recomendar, si es del caso, su adopción;

d) Crear las comisiones de trabajo que sean necesarias para desarrollar temas específicos sobre transporte y tránsito;

- e) *Recomendar la adopción de esquemas que propendan por la integración adecuada de transporte regional, nacional e internacional;*
- f) *Asesorar al Ministro de Transporte en las políticas que optimicen e integren el transporte multimodal;*
- g) *Asesorar al Ministro de Transporte en la adopción de medidas para garantizar la seguridad en las acciones del sector;*
- h) *Darse su propio reglamento interno de funcionamiento;*
- i) *Las demás que el Ministro de Transporte le señale de acuerdo con su naturaleza."*

En el artículo 5 ° indica que las recomendaciones que en desarrollo de sus funciones formule el Consejo Consultivo de Transporte no serán obligatorias y sólo tendrán por finalidad orientar al Ministerio de Transporte en el desarrollo de las atribuciones y funciones que legalmente le han sido asignadas.

Finalmente, la Ley 336 de 1996 en sus artículos 40 -reglamentada por el Decreto 1042 de 1998- y 41 creó el Consejo Nacional de Seguridad del Transporte, como organismo asesor del Gobierno Nacional, con las siguientes funciones:

1. Recomendar políticas para la seguridad de todos los Modos de transporte.
2. Formular recomendaciones técnicas que prevengan la ocurrencia de accidentes.
3. Estudiar y analizar los accidentes que ocurran en la actividad del transporte sometidos a su consideración por el Gobierno Nacional, para determinar la causa y las circunstancias relevantes de los mismos.

1.2.2 LEY 336 DE 1996 ESTATUTO GENERAL DEL TRANSPORTE

Se encuentra contenido en la Ley 336 de 1996 y se conforma por las disposiciones generales para todos los modos de transporte; unifica los principios y criterios que sustentan la reglamentación y regulación de los diferentes modos de transporte y su operación en todo el territorio nacional, en el marco de la Ley 105 de 1993.

Dentro de los aspectos objeto de esta regulación, se encuentran los siguientes:

1. Empresas
2. Habilitación
3. Permiso
4. Equipos –Capacidad transportadora
5. Terminales de Transporte
6. Tarifas

7. Seguridad
8. Régimen Sancionatorio
9. Transporte Internacional y Fronterizo
10. Transporte Terrestre Automotor.

La norma contiene una serie de principios que recogen la esencia de la prestación del servicio público de transporte tomando como partida las disposiciones constitucionales.

La ley 336 de 1996, establece que el servicio público de transporte tiene un alcance nacional y será prestado por empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas de acuerdo con la normatividad vigente.

El artículo 5o establece que el transporte es un servicio público esencial lo que implica la prelación del interés general sobre el particular, en especial en cuanto a la garantía de prestación del servicio y a la protección de los usuarios.

De conformidad con el artículo 11, las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte o constituidas para tal fin, deberán solicitar y obtener habilitación para operar, habilitación que consiste en la autorización expedida por la autoridad competente para la prestación del servicio en cada modo de transporte, la cual es intransferible a cualquier título y la reglamentación de las condiciones para su otorgamiento corresponde al gobierno nacional.

En el artículo 16, la ley 336 reitera que en las condiciones previstas en el artículo 3o. numeral 7o. de la ley 105 de 1993, además de la habilitación, para la prestación del servicio público de transporte se requiere la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional.

Señala la ley en mención que el permiso para la prestación del servicio público de transporte se otorgará mediante concurso, con el fin de garantizar la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, según lo determine la reglamentación que expida el gobierno nacional.

Asimismo, establece que la autoridad competente de transporte podrá conferir permisos especiales y transitorios para superar precisas situaciones de alteración del servicio público ocasionadas por una empresa de transporte en cualquiera de sus modos, que afecten la prestación del servicio, o para satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte; una vez superadas las situaciones antes mencionadas, los permisos transitorios cesarán en su vigencia y la prestación del servicio quedará sujeta a las condiciones normalmente establecidas o autorizadas, según el caso.

Según el artículo 21 ibídem, cuando para la prestación del servicio público de transporte se proceda mediante concesión, deberá acudirse al trámite de una licitación pública, cumpliendo para ello los procedimientos y las condiciones señaladas en el Estatuto

General de Contratación de la Administración Pública y no podrá ordenarse la apertura de la licitación sin que previamente se haya comprobado la existencia de una demanda insatisfecha de movilización en cuyo caso el gobierno nacional deberá incluir como criterio de adjudicación, normas que garanticen la competencia y eviten el monopolio.

Define de igual manera, el concepto de “actividad transportadora como un *“conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los reglamentos del Gobierno Nacional.”*

En materia de creación y funcionamiento de las empresas de transporte público, establece que las empresas, las personas jurídicas y las personas naturales se constituyen en la base para la prestación del servicio de transporte en Colombia. Adicionalmente, determina quiénes pueden prestar el servicio de transporte señalando que serán las empresas tanto como las personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas y debidamente habilitadas por la autoridad de transporte competente.

En el artículo 10 equipara los conceptos de empresa de transporte y operador y los define como aquellas personas naturales o jurídicas constituidas como unidades de explotación económica permanente con los equipos, instalaciones y órganos de administración adecuados para efectuar el traslado de un lugar a otro de personas o cosas, o de unas y otras conjuntamente.”

Si bien la constitución de dichas personas jurídicas no necesita autorización previa alguna por parte del Estado, aquellas interesadas en prestar el servicio público de transporte o que hayan sido constituidas para tal fin, deben solicitar y obtener habilitación para operar.

Las condiciones necesarias para el otorgamiento de la habilitación, son:

a) Condiciones relativas a la organización:

- La estructura de la dirección y administración de la empresa
- Los sistemas de selección del recurso humano
- La disponibilidad de las instalaciones adecuadas para su funcionamiento.

b) Condiciones de carácter técnico:

- Preparación especializada de administradores y operadores de la empresa
- Los avances técnicos utilizados para la prestación del servicio.

c) Condiciones sobre seguridad:

- La implantación de programas de reposición, revisión y mantenimiento de los equipos

- Los sistemas de abastecimiento de combustibles
- Los mecanismos de protección a los pasajeros y a la carga.

d) Condiciones relacionadas con la capacidad financiera y origen de los recursos:

- Las últimas declaraciones de renta
- Los estados financieros actuales y anteriores debidamente certificados.

La Habilitación es intransferible a cualquier título, lo cual implica que los beneficiarios de la misma no podrán celebrar o ejecutar acto alguno que de cualquier manera, implique que la actividad transportadora se desarrolle por persona diferente a la que inicialmente le fue concedida, salvo cuando se trata de derechos de sucesión.

Asimismo, la habilitación tiene un carácter indefinido, de modo que en tanto subsistan las condiciones originariamente exigidas para su otorgamiento, se mantiene vigente y tales condiciones pueden ser verificadas en cualquier tiempo por la autoridad competente.

Con fundamento en lo anterior, la prestación del servicio se sujeta a la habilitación y al permiso o a la celebración de un contrato, de concesión u operación, en la medida que se trate de: rutas, horarios o frecuencias de despacho, áreas de operación o servicios especiales de transporte, entre los cuales se cuentan el escolar, de asalariados, de turismo y ocasional.

De otro lado es importante indicar que el permiso para la prestación del servicio está sometido a los reglamentos. Al igual que la habilitación la característica de ser intransferible, con la obligación de cumplimiento de lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas.

El permiso se otorga por concurso o directamente; en el primer caso debe garantizarse la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, según lo determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, las empresas deben contar con la capacidad transportadora autorizada para atender la prestación de los servicios otorgados según el modo de transporte. Mediante reglamento se determina la forma de vinculación de los equipos a las empresas, señalando el porcentaje de su propiedad y las formas alternas de cumplir y acreditar el mismo.

Las empresas deben operar con equipos matriculados o registrados para dicho servicio y homologados ante el Ministerio de Transporte, en concordancia con el artículo 26 que establece que todo equipo destinado al transporte público deberá contar con los documentos exigidos por las disposiciones correspondientes al modo en que opera.

Estos equipos deben contar con unas condiciones de seguridad y técnico mecánicas establecidas para su funcionamiento, circunstancia que se presumirá con la adquisición de los seguros legalmente exigidos, sin perjuicio de que las autoridades competentes

ordenen su revisión periódica o para determinados casos. Factores asociados a la verificación de un 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, resultan de vital importancia.

En cuanto al personal vinculado a las empresas operadoras, es responsabilidad de las empresas de transporte público vigilar y constatar que los conductores cuenten con: la licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio y la afiliación al sistema de seguridad social; igualmente, debe ser contratados directamente por las empresas y éstas serán para todos los efectos solidariamente responsables junto con el propietario del equipo.

Por último en cuanto a las causales de suspensión y cancelación de licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, procede la suspensión hasta por tres (3) meses cuando el sujeto haya sido multado, a lo menos tres veces, dentro del mismo año calendario en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la adopción de la medida o cuando dentro de la oportunidad señalada no se acrediten las condiciones exigidas para mejorar la seguridad en la prestación del servicio o en la actividad de que se trate.

La cancelación procede en los siguientes eventos:

- a) Cuando se compruebe por parte de la autoridad de transporte competente que las condiciones de operación, técnicas, de seguridad, y financieras, que dieron origen a su otorgamiento no corresponden a la realidad, una vez vencido el término, no inferior a tres meses que se le conceda para superar las deficiencias presentadas.
- b) Cuando se compruebe la injustificada cesación de actividades o de los servicios autorizados por parte de la empresa transportadora.
- c) Cuando en la persona jurídica titular de la empresa de transporte concurra cualquiera de las causales de disolución contempladas en la Ley o en sus estatutos.
- d) Cuando la alteración del servicio se produzca como elemento componente de los procesos relacionados con el establecimiento de tarifas, o como factor perturbador del orden público, siempre que las causas mencionadas sean atribuibles al beneficiario de la habilitación.
- e) En los casos de reiteración o reincidencia en el incremento o disminución de las tarifas establecidas, o en la prestación de servicios no autorizados, después de que se haya impuesto la multa a que se refiere el literal d), del artículo 49 de esta Ley.

- f) Cuando dentro de los tres años anteriores a aquel en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la medida, se haya decretado la suspensión a lo menos en dos oportunidades.
- g) En todos los demás casos en que se considere motivante, que la infracción presenta signos de agravación en relación con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo, teniendo en cuenta los efectos nocivos ocasionados a los usuarios y a la comunidad.

1.2.3 LEY 769 DE 2002 – Modificada por las Leyes 1005 de 2006, 1383 y 1397 de 2010

Con la entrada en vigor de la ley 769 de 2002 se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre. A lo largo del Código se regulan aspectos aplicables a la totalidad de las empresas, propietarios y autoridades con injerencia en el transporte terrestre automotor, incluidos quienes están inmersos en la modalidad de transporte intermunicipal y mixto. Regula también la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos.

Destacan en este extenso cuerpo normativo, entre otros temas:

1. Autoridades de Tránsito.
2. RUNT y SIMIT.
3. Centros de Enseñanza Automovilística.
4. Licencia de Conducción.
5. Condiciones Técnico Mecánicas.
6. Licencia de Tránsito.
7. SOAT.
8. Registro Nacional Automotor.
9. Sanciones.
10. Cobro Coactivo.
11. Funciones de Policía Judicial.
12. Caducidad de la acción y/o la contravención.

1.2.4 LEY 1503 DE 2011

En esta ley se establecen una serie de medidas orientadas a fortalecer la seguridad vial.

En su artículo 12 establece los lineamientos en seguridad vial para toda empresa que posea, fabrique, ensamble, comercialice, contrate, o administre flotas de vehículos automotores o no automotores superiores a diez (10) unidades, o contrate o administre personal de conductores. Para el efecto establece que las mismas deberán diseñar el Plan Estratégico de Seguridad Vial que será revisado cada dos (2) años para ser ajustado en lo que se requiera. Este Plan contendrá, como mínimo, las siguientes acciones:

1. Jornadas de sensibilización del personal en materia de seguridad vial.
2. Compromiso del personal de cumplir fielmente todas las normas de tránsito.
3. Oferta permanente, por parte de la entidad, organización o empresa, de cursos de seguridad vial y perfeccionamiento de la conducción.
4. Apoyar la consecución de los objetivos del Estado en materia de seguridad vial.
5. Realizar el pago puntual de los montos producto de infracciones a las normas de tránsito.
6. Conocer y difundir las normas de seguridad vial

Asimismo, el Gobierno Nacional publicó el documento denominado “PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL DE COLOMBIA 2011-2016” el cual articula y coordina las diversas actuaciones de las instituciones públicas intervinientes y responsables de la seguridad vial en Colombia.

Las acciones y medidas del Plan se encuentran enfocadas principalmente a:

1. Aspectos Institucionales
 1. Creación del Sistema Nacional de Tránsito
 2. Creación del Comité Interministerial
 3. Creación del Consejo Nacional de Seguridad Vial
 4. Fortalecimiento del Ministerio de Transporte
 5. Fortalecimiento Territorial para la Seguridad Vial
 6. Vigilancia y Control
2. Estrategias Sobre el Comportamiento
 1. Reforma Código Nacional de Tránsito
 2. Reforma al Sistema de Otorgamiento de Licencias de Conducción
 3. Licencias de Conducción por Puntos
 4. Seguridad y Capacitación a los Conductores
 5. Regulación de las Horas de Conducción y Descanso
 6. Campañas Comunicacionales
 7. Regulación del Alcohol en la Conducción
 8. Educación Vial
 9. Control del Uso del Cinturón y Dispositivos de Retención
 10. Regulación Casco para Motociclistas
 11. Regulación de la Velocidad

3. Estrategias Sobre Vehículos.

1. Equipamiento de seguridad para motocicletas y vehículos similares y sus conductores
2. Diseño seguro de vehículos automotores
3. Localizadores de flota - gps
4. Retroreflectividad en vehículos de carga y transporte escolar
5. Homologación de vehículos automotores
6. Sistema de seguridad activa y pasiva
7. Revisión técnico mecánica de los vehículos

4. Estrategias Sobre Infraestructura

1. Auditorias de seguridad vial
2. Intervención de puntos negros
3. Jerarquización de la red vial
4. Mejoras en la infraestructura vial
5. Normatividad para la infraestructura vial

5. Estrategia de Atención a Víctimas

Sistema de atención y rehabilitación a víctimas

De otro lado en relación con los requerimientos de orden institucional, el Plan identifica dentro de sus perfiles la creación del Sistema Nacional de Tránsito, la creación del Comité Interministerial, la creación del Consejo Nacional de Seguridad Vial, el fortalecimiento del Ministerio de transporte, con el objeto de aumentar su capacidad técnica y administrativa para la gestión y desarrollo de la seguridad vial y el fortalecimiento de los organismos de tránsito y autoridades territoriales.

En materia de vigilancia y control prevé el fortalecimiento de las entidades de vigilancia y control.

En cuanto a la necesidad de revisión y modificación normativa, prevé la revisión del Código Nacional de Tránsito.

Desde el punto de vista institucional, destacamos las funciones de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, plasmadas en la Resolución 2052 de 2007 de la Dirección General de la Policía Nacional.

Es este sentido, le corresponde a la Dirección de Tránsito y Transporte, en materia de seguridad vial, desarrollar las políticas del Gobierno Nacional en materia de seguridad vial, y diseñar y poner en marcha programas preventivos de seguridad vial, dirigidos a sensibilizar y concientizar a conductores, pasajeros y peatones que permitan la reducción de la accidentalidad.

1.2.5 DECRETO 410 DE 1971 CÓDIGO DE COMERCIO

El Código de Comercio en sus artículos 994 y 1003 regula el contrato de transporte, y lo define como un *"contrato por medio del cual una de las partes se obliga para con la otra, a cambio de un precio, a conducir de un lugar a otro, por determinado medio y en el plazo fijado, personas o cosas y entregar éstas al destinatario."*

A su vez define una serie de obligaciones, tanto para el pasajero, como para la empresa de transporte y para el Gobierno.

Con relación al pasajero, el Código establece que estará obligado a pagar el pasaje y a observar las condiciones de seguridad impuestas por el transportador y por los reglamentos oficiales, y a cumplir los reglamentos de la empresa, estos últimos siempre y cuando estén exhibidos en lugares donde sean fácilmente conocidos por el usuario o se inserten en el boleto o billete.

De igual forma se establece que el transportador podrá retener total o parcialmente el equipaje y demás cosas del pasajero que transporte mientras no le sea pagado el valor del correspondiente pasaje, cuando haya lugar a ello.

Para la empresa se establecen, entre otras, las siguientes obligaciones:

- Emitir un boleto o billete que contenga las especificaciones que exijan los reglamentos oficiales y sólo podrá transferirse conforme a éstos.
- Responder por todos los daños que sobrevengan al pasajero en virtud del contrato de transporte, lo cual incluye no solo el viaje realizado, sino también los daños causados por los vehículos utilizados por él y los que ocurran en los sitios de embarque y desembarque, estacionamiento o espera, o en instalaciones de cualquier índole que utilice el transportador para la ejecución del contrato.
- Adquirir por cuenta propia o del pasajero, un seguro que cubra a las personas transportadas contra los riesgos inherentes al transporte, de conformidad con la reglamentación establecida por el gobierno. Al respecto el Decreto 171 de 2001 establece que se exigirán pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual a todas las empresas que cuenten con licencia de funcionamiento o que ya se encuentren habilitadas y serán requisito para la prestación del servicio público de transporte por parte de sus vehículos propios o vinculados.
- Transportar en un término prudencial y por una vía razonablemente directa a las personas sanas y salvas al lugar de destino.
- Someter sus reglamentos a la aprobación oficial
- Celebrar contrato de vinculación con los dueños de los vehículos con los cuales se prestará el servicio, en el caso en que éstos no sean propiedad de las empresas.

- Contar con la autorización del Ministerio de Transporte.

Finalmente citamos algunas obligaciones asignadas al Gobierno:

- Fijar las características de las empresas de servicio público y reglamentar las condiciones de su creación y funcionamiento
- Reglamentar el funcionamiento de las empresas de transporte, terminales, centros de información y distribución de transporte, especialmente en cuanto a la seguridad de los pasajeros y la carga, la higiene y la seguridad de los vehículos, naves, aeronaves, puertos, estaciones, bodegas y demás instalaciones
- Reglamentar las tarifas, horarios, itinerarios y reglamentos de las empresas.
- Al Gobierno también se le asigna la responsabilidad de establecer la escala de sanciones por la violación de normas legales y reglamentarias.

1.3 TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA

1.3.1 DECRETO 171 DE 2001

En desarrollo de la obligación de reglamentación de la actividad de transporte establecida en cabeza del Gobierno, el sistema actual del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carreteras tiene como principal fuente normativa el Decreto 171 de 2001. En dicho Decreto se encuentran reglamentados, principalmente, los siguientes temas:

- a. Definición de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera
- b. Habilitación de las empresas de transporte
- c. Acceso a la prestación del servicio
- d. Prestación del servicio

a. Definición.

El artículo 6 define el servicio público de transporte automotor de pasajeros de carretera como “(...) *aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en ésta modalidad, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para su traslado en una ruta legalmente autorizada.*”

En este punto, y aunque la norma no lo indica es importante precisar que esta modalidad consiste en el traslado de personas entre un origen y un destino, pero siempre y cuando dicho origen y dicho destino correspondan a dos municipios o distritos diferentes que no hagan parte de un mismo distrito especial ni de una misma área metropolitana.

b. Autoridades Competentes.

De acuerdo con el artículo 9° del Decreto 171 de 2001, para todos los efectos a que haya lugar, el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera será regulado por el Ministerio de Transporte.

En el parágrafo del citado artículo señala que las autoridades locales no podrán autorizar servicios por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

No obstante lo anterior, el ordenamiento jurídico establece tres situaciones de excepción:

1. La figura de la ruta de influencia, evento en el cual, una vez declarada esta por parte del Ministerio de Transporte, le otorga la facultad a las autoridades locales de dos municipios que tengan relaciones económicas, sociales y poblacionales recíprocas, de determinar de forma concertada la forma de prestación del servicio entre estas dos entidades territoriales
2. La ley 105 de 1993 le otorga a las autoridades locales del Distrito Capital y los municipios vecinos, la facultad para adoptar decisiones en relación con rutas recíprocas.
3. Cuando existe un área metropolitana constituida en la forma prevista por la ley y de acuerdo con sus competencias se determine como hecho metropolitano el transporte público colectivo metropolitano. Lo anterior implica la posibilidad para dicha entidad de carácter administrativo, de asumir la competencia sobre las rutas entre los municipios que hacen parte de dicha área metropolitana.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto 903 y su ampliación, expedido el 10 de septiembre de 1997, con Ponencia de Luis Camilo Osorio, expresó:

“La ley 105 de 1993, en su artículo 10, dispuso que el Gobierno Nacional presentaría al Congreso de la República durante la primera legislatura de 1994, los proyectos sobre Estatuto Nacional de Transporte y el Código Nacional de Transito, para unificar los criterios que rigen los diferentes “Modos de Transporte.

La ley 336 de 1996 cumplió tal propósito con la expedición del Estatuto Nacional del Transporte, que tiene por objeto unificar los principios y criterios que servirán de fundamento para la regulación y reglamentación del transporte público, en concordancia con la Ley 105 de 1993 y las demás normas que la modifiquen o sustituyan. Agrega que 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 y que el transporte gozará de la especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la

materia y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado. (Arts. 1º a 4º).

Imprime el carácter de servicio público esencial al Modo de Transporte terrestre automotor y a la operación de las empresas de transporte; además implica la prelación del interés general sobre el particular, especialmente respecto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección del usuario. Asimismo señala que el servicio público de transporte dentro del país, tiene alcance nacional. (Arts. 5º, 9º y 56).

En el artículo 8º estipula lo siguiente:

“Bajo la suprema dirección y tutela administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el sector y el sistema de transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal.

La Sala formula una inicial precisión respecto de la autonomía y capacidad de las entidades territoriales que entraña la facultad de regular el transporte automotor, bajo la coordinación y colaboración del Gobierno Nacional que tiene la suprema dirección y aún la función de tutela administrativa, entendida ésta, con carácter subsidiario, esto es aplicable en el evento de la imposibilidad de las localidades para resolver sus propios asuntos o para dirimir las discrepancias en los eventos de conflicto con otras localidades que no pudieren superar en forma directa.

La misma ley 336 somete a las condiciones de regulación o libertad que se establezcan en los reglamentos, el permiso para la prestación del servicio en áreas de operación, rutas y horarios o frecuencias de despacho, dándole un carácter de revocable e intransferible. En cuanto al transporte de pasajeros señala que será la autoridad competente la que determinará la demanda existente o potencial, según el caso para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización. (Artículos 17 y 18).

El artículo 89 dispone que el Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Transporte, dictará en el término de un año, contado desde el 28 de diciembre de 1996, las reglamentaciones que correspondan a cada uno de los Modos de Transporte.

Respecto a la vigencia y derogaciones, dice el artículo 90 que rige a partir de su promulgación, deroga las disposiciones que les sean contrarias y declara cumplida la condición extintiva de la vigencia de las normas “a que se refiere el artículo 69 de la ley 105 de 1993, cuando se expidan los reglamentos a que se refiere el artículo anterior”.

Debe entenderse que estos reglamentos buscan armonizar la mejor forma de aplicar el orden jurídico vigente que para estas materias son las leyes 105 / 93 y 336 / 96, pero sin modificar su alcance.

Competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

El servicio público de transporte, en la modalidad de transporte terrestre automotor, está organizado en el ordenamiento jurídico nacional, como una competencia estatal en la cual participan para las decisiones administrativas las entidades públicas en sus diversos ordenes nacional, departamental, regional, metropolitano, distrital y municipal, conforme a la autonomía administrativa entre la Nación y las entidades territoriales involucradas en su respectivo ámbito y en obediencia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Teniendo en cuenta que el objetivo del legislador es “promover la armoniosa concurrencia de la Nación y las entidades territoriales”, compete a las autoridades nacionales fijar las políticas generales, los lineamientos y criterios que consulten la equitativa distribución del servicio público, según lo ordenan las propias leyes sobre la materia (arts. 3º.3, ley 105 / 93 y 336 / 96). También puede agregarse la ley 388 de 1997, que regula el ordenamiento del territorio municipal en todos los órdenes, incluido el del acceso de los habitantes a las vías públicas y a las “infraestructuras de transporte y demás espacios públicos”, entre otros aspectos (art. 2º.1).

La fijación de las políticas generales se verifica por el ejercicio de la función reglamentaria que la ley 105 de 1993 prevé como atribución del Gobierno Nacional, la cual se cumple por el Ministerio de Transporte y define las condiciones en el otorgamiento de rutas del Modo de Transporte terrestre automotor. Debe tenerse en cuenta que la Constitución también otorga facultades reglamentarias en su ámbito de jurisdicción y con estricta sujeción a la jerarquía normativa, a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales, de conformidad con los artículos 300 numerales, 1 y 2, 311 y 313, numeral 1.

Como ya se expresó compete al Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Transporte, ejercer la suprema dirección administrativa del sector y sistema de transporte (art. 8º, ley 336 / 96), y ejercer el control de tutela administrativa; este control llega hasta el extremo de permitir que la autoridad nacional revoque oficiosamente actos administrativos de las autoridades locales, conforme a su artículo 60, que por tanto resulta de dudosa constitucionalidad.

Lo anterior, a juicio de la Sala, permite afirmar que la autoridad nacional, esto es, el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Transporte puede legítimamente coordinar las decisiones administrativas de las entidades territoriales, en la prestación del servicio de transporte terrestre automotor y sólo por vía excepcional la autoridad nacional puede asumir la competencia de acuerdo con las hipótesis previstas en el artículo 57 de la ley 336 de 1996, siempre que se expida previamente el reglamento que regule el contenido de lo que se entiende por “naturaleza y complejidad del asunto”

Se destaca que la facultad decisoria corresponde a "cada autoridad municipal o distrital" porque la injerencia del Gobierno Nacional, - Ministerio de Transporte - tiene lugar sólo para efectos de coordinación"

c. Habilitación de las Empresas de Transporte

Las empresas legalmente constituidas deberán solicitar y obtener ante el Ministerio de Transporte, habilitación para poder operar el servicio de transporte público de pasajeros por carretera, esta habilitación solo faculta a la empresa interesada a la prestación del servicio en la modalidad solicitada.

Ninguna empresa podrá iniciar su operación hasta tanto el Ministerio de Transporte le otorgue la habilitación correspondiente, previa asignación o adjudicación de las rutas y horarios a servir.

Para obtener habilitación las empresas de transporte en este modo, deberán contar con una serie de requisitos, relacionados con la estructura organizacional de la empresa, el objeto social y experiencia en transporte, los vehículos de transporte propios, estados financieros, entre otros.

Una vez esta documentación es radicada en el Ministerio de Transporte, la entidad deberá decidir sobre la solicitud dentro de los noventa (90) días siguientes, mediante Resolución motivada.

La habilitación así concedida se otorgará por término indefinido, siempre que subsistan las condiciones exigidas y acreditadas para su otorgamiento.

La exigencia de la habilitación y los permisos se constituye en la forma en que el Estado autoriza a los transportadores para la prestación del servicio. Esta exigencia cuenta con pleno respaldo constitucional y legal, toda vez que a través de este requisito el Estado garantiza un mayor grado de respaldo y responsabilidad por parte de los prestadores del servicio. Si bien su exigencia se constituye en una intervención del Estado en el ejercicio de la economía, ésta es procedente en razón a los intereses que subyacen el servicio de transporte, los cuales obligan al Estado a exigir unas condiciones mínimas que garanticen la seguridad y comodidad de los usuarios, protegiendo así el interés general.

Al respecto, el Consejo de Estado se pronunció sobre la constitucionalidad de la exigencia de la habilitación en los siguientes términos:

"De las habilitaciones, autorizaciones y permisos para la operación del servicio público de transporte. En cuanto concierne específicamente al transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, que es la materia de los cargos, es del caso tener en cuenta que al tiempo de la expedición de los actos acusados, además de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, regía el Decreto 1927 de 1991, «por el cual se dicta el estatuto de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera.» Esta normativa sujetaba la prestación del servicio público de transporte a autorizaciones o permisos que se diferencian claramente por su objeto y que exigen la acreditación de requisitos

diferentes. La autorización habilita a los interesados para constituir la sociedad como empresa de transporte público de pasajeros, previo cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en los artículos 5° a 13 del Decreto 1927 de 1991 para la organización y funcionamiento de las empresas dedicadas a esta actividad. La autorización previa para la constitución precede a la licencia de funcionamiento. Además, para efectos de la adjudicación de rutas, áreas de operación y horarios el citado decreto exige que las empresas obtengan una calificación. En los artículos 5° a 13 del capítulo I, Título III del Decreto 1927 de 1991, se regulaban los requisitos y el procedimiento que las sociedades comerciales que proyectaran prestar el servicio público de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera debían obtener autorización para constituirse como empresa comercial, según lo exigía el parágrafo del artículo 983 del Código de Comercio. El parágrafo del artículo 10° de la Ley 336 de 1996 (Estatuto Nacional de Transporte) 72 derogó ese requisito. El artículo 11 de la Ley 336 de 1996 dispone que las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte o las que se constituyan para tal fin, deberán solicitar y obtener habilitación para operar, que consiste en la autorización expedida por la autoridad competente para la prestación del servicio en cada modo de transporte. La misma norma dispone que corresponde al Gobierno Nacional fijar las condiciones para el otorgamiento de la habilitación, en materia de organización, capacidad económica y capacidad técnica, así como señalar los requisitos que deberán acreditar los operadores, tales como estados financieros debidamente certificados, demostración de la existencia del capital suscrito y pagado, y patrimonio bruto, comprobación del origen del capital aportado por los socios, propietarios o accionistas, propiedad, posesión o vinculación de equipos de transporte, factores de seguridad, ámbito de operación y necesidades del servicio.

(...)

Cuando para la prestación del servicio público de transporte se proceda mediante concesión, la ley dispone que deberá acudirse al trámite de una licitación pública, cumpliendo para ello los procedimientos y las condiciones señaladas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y que no podrá ordenarse la apertura de la licitación sin que previamente se haya comprobado la existencia de una demanda insatisfecha de movilización. En este caso se dispone que el Gobierno Nacional deberá incluir como criterio de adjudicación normas que garanticen la competencia y eviten el monopolio. (Art. 21, Ley 336 de 1996)". (Consejo de Estado Sección Primera, Sentencia del 29 de marzo de 2007, Expediente 11001-03-24- 000-2001-00018-01, CP Camilo Arciniegas)

De lo expuesto se puede concluir:

- Solo las empresas de Transporte Público Terrestre Automotor son las autorizadas por el Estado Colombiano para prestar el servicio de transporte público, con vehículos matriculados en el servicio.
- La habilitación es intransferible
- Posterior a la expedición de la habilitación y el permiso, deberá surtir un proceso de selección objetiva para la adjudicación de rutas y horarios.

d. Acceso a la prestación del servicio

- **Permisos a empresas de transporte público.**

El Decreto 171 de 2001 reitera lo establecido en la Ley 336 de 1996 sobre los permisos de operación, señalando que para prestar el servicio de transporte público de pasajeros por carretera, es necesario contar con un permiso o celebrar un contrato de concesión o de operación, siendo el permiso esencialmente revocable pero de duración indefinida.

A partir de la expedición del Decreto 171 de 2001, las rutas y horarios a servir se adjudicarán exclusivamente por licitación pública y por un término no mayor a cinco (5) años, los cuales podrán ser prorrogables por una sola vez, por un término igual al inicialmente adjudicado. Este proceso de selección fue modificado por el concurso, como lo veremos más adelante.

Las empresas de transporte que tengan autorizada una ruta en origen-destino, podrán solicitar conjuntamente la prolongación de la misma, hasta en un 10% de su longitud inicial, sin exceder los 50 kilómetros, siempre y cuando el tramo a prolongarse no disponga de transporte autorizado o lo disponga en un nivel de servicio de inferiores condiciones al solicitado o corresponda a la construcción de una nueva vía. De igual forma podrán solicitar la modificación de su recorrido, siempre que las circunstancias así lo recomienden para mejorar la prestación del servicio (construcción de variante o nuevo tramo de vía).

Con relación a los horarios, las empresas que tengan autorizada una ruta en origen-destino, podrán solicitar conjuntamente la modificación, incremento o disminución de sus horarios.

También es posible acceder a la prestación del servicio de viajes ocasionales, para lo cual las empresas deberán acreditar los requisitos establecidos por el Ministerio de Transporte.

El Ministerio de igual forma, reglamentará la figura de empalme de rutas, ruta de influencia y convenios de colaboración empresarial.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1078 de 2002, resaltó que la exigencia de permisos para la prestación del servicio de transporte público terrestre, tenía plena justificación dada la necesidad de una obligatoria intervención del Estado a favor del interés general:

“Las autorizaciones, habilitaciones o permisos en el servicio público de transporte. El transporte público tiene, por virtud de la ley, el carácter de servicio público esencial que se presta bajo la regulación del Estado y que debe operar sobre la premisa de la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios. (Art. 5 Ley 336 de 1996). Dentro del marco especial de regulación que le es propio, el servicio público de transporte es prestado, en general, por particulares, quienes con sujeción a las condiciones que fije el Estado para garantizar la seguridad, comodidad y accesibilidad

(art. 3º Ley 336 de 1996), desarrollan su actividad al amparo de la garantía constitucional de la libertad de empresa y de la libre competencia. Corresponde, entonces, a la ley establecer las condiciones en las cuales la libertad económica y la iniciativa privada pueden verse sometidas a la exigencia de previas autorizaciones, licencias o permisos.

De las autorizaciones administrativas. De manera general puede decirse que la autorización administrativa comporta la existencia de una prohibición previa sobre actividades que en principio se consideran propias de los particulares. En el Estado Social de Derecho el ámbito de esas autorizaciones administrativas se ha visto ampliado de manera extraordinaria puesto que, como lo han puesto de presente Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, ya no opera exclusivamente a partir de la noción de orden público, concebido en la triple dimensión de tranquilidad, seguridad y salubridad, sino que se ha extendido al campo de la actividad económica, dentro del cual adquiere una nueva dimensión, en función del papel que al Estado le corresponde en la dirección de la economía y la promoción del interés general (...)."

"En el artículo 12 de la Ley 336 de 1996, a su vez, se señalan los criterios que, en materia de organización, condiciones técnicas, condiciones de seguridad, capacidad financiera y origen de los recursos, deberá tener en cuenta el Gobierno para la regulación correspondiente, al paso que en los artículos 14 y 15 de la ley se regulan la forma, el procedimiento y las características generales de la habilitación, entre las que se destaca la posibilidad de que la misma sea modificada cuando surjan cambios en las condiciones que se tuvieron en cuenta para otorgarla. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 3º numeral 7 de la Ley 105 de 1993, "sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio de transporte público estará sujeta a la expedición de un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente." Agrega esa disposición que "quien cumpla con las exigencias que al respecto se establezcan, tendrá derecho a ese permiso o contrato de concesión u operación." En el artículo 16 de la Ley 336 de 1996 se reitera que, en las condiciones previstas en el artículo 3º numeral 7º de la Ley 105 de 1993, además de la habilitación, para la prestación del servicio público de transporte se requiere "... la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional."

A diferencia de la habilitación, para cuyo otorgamiento se toman en cuenta, fundamentalmente, aspectos subjetivos del empresario, tales como la capacidad administrativa, financiera y técnica, el permiso se orienta hacia los requerimientos objetivos del servicio y de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 336, estará sometido a las condiciones de regulación o de libertad que para su prestación se establezcan para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización. De esta manera, en general, el transporte de pasajeros queda sometido a ese régimen de regulación o libertad, al paso que la ley expresamente señala que en materia de carga, si bien es necesaria la habilitación y el permiso, y el servicio habrá de prestarse de acuerdo con las condiciones que se fijen para el efecto, "... no existirán restricciones para rutas y frecuencias, éstas serán determinadas por el mercado." No obstante que de acuerdo con la transcripción que se ha hecho del artículo 3º de la Ley 105 de 1993, el otorgamiento de los permisos respondería a una competencia estrictamente reglada, no se puede desconocer que limitaciones fácticas, tales como, por ejemplo, la capacidad de las rutas, imponen restricciones de acceso a la prestación del servicio. A esos efectos, el artículo 19

de la ley dispone que el permiso para la prestación del servicio público de transporte se otorgará mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, según lo determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional." Establece el mismo artículo que cuando el servicio a prestar no esté sujeto a rutas y horarios predeterminados "... el permiso se podrá otorgar directamente junto con la habilitación para operar como empresa de transporte. (...)"

En la sentencia citada se resalta igualmente, que el otorgamiento de permisos no genera derechos adquiridos, toda vez que son por esencia revocables. Este punto es fundamental para el análisis de la consultoría, toda vez que facilita cualquier reforma que se pretenda proponer, en la medida en que los permisos pueden revocarse si esto garantiza una mejor prestación del servicio para los usuarios:

"La regulación de las condiciones para el otorgamiento de la habilitación o el permiso, en todo caso, además de los parámetros contenidos en las normas que se acaban de enunciar, debe sujetarse a los tratados y convenios internacionales que sobre el particular haya suscrito Colombia y las leyes especiales sobre la materia, en particular la Ley 105 de 1993 que establece disposiciones básicas en materia de transporte y la propia Ley 336 de 1996. Por otra parte, en su artículo 3º numeral 5º, la Ley 105 de 1993 dispone que "el otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores de transporte público a particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos." Esta disposición, cuyo sentido resulta aplicable también a la habilitación, se desprende de la naturaleza misma de las instituciones del permiso o la habilitación, en la medida en que, tal como lo ha señalado la Corte, ellas no constituyen un derecho adquirido, ni sus beneficiarios puede reclamar la titularidad del derecho de propiedad sobre las mismas. En la Sentencia C-043 de 1998 ya aludida, la Corte expresó que el otorgamiento de licencias de funcionamiento para operar el servicio público de transporte no genera derechos adquiridos que se incorporen de manera definitiva al patrimonio de los operadores de dicho servicio, sino que da lugar a derechos temporales de operación, sujetos a las nuevas condiciones y modificaciones que se deriven de la regulación legal y reglamentaria, que busca, en todo caso, coordinarlos con los derechos e intereses de la comunidad. Sin embargo, desde una perspectiva económica, la habilitación o el permiso si pueden considerarse como un activo intangible, susceptible de valoración económica. Así, el empresario que ha dispuesto y organizado un conjunto de bienes, que satisface las condiciones técnicas, financieras, de seguridad, ambientales, etc., que de conformidad con la ley se hayan establecido para obtener la habilitación para la prestación del servicio público de transporte y que adicionalmente haya obtenido un permiso de operación mediante concurso público, puede considerar que tales habilitación y permiso tienen un valor económico y un contenido patrimonial".

Otro aspecto que vale la pena resaltar frente al tema de las habilitaciones y los permisos, es el carácter intransferible que la ley atribuye a los mismos, lo cual exige que la autorización sea prácticamente intuito persona. La Corte Constitucional (en la sentencia citada) hizo algunas precisiones al respecto:

"(...) la Ley 336 de 1996, en los apartes demandados, dispone que tanto la habilitación como el permiso son intransferibles. En ese contexto, cabe distinguir, en primer lugar, entre la transferencia de la habilitación o del permiso propiamente tales, por un lado, frente a, por otro, la transferencia de la empresa o unidad de explotación económica que funciona con base en ellos. A este respecto debe precisarse que, justamente en atención a que el permiso y la habilitación no generan un derecho asimilable a la propiedad, pese

a que son susceptibles de valoración económica, no pueden negociarse separadamente de la empresa para la cual fueron conferidos. No se trata de un bien separable de la empresa, tiene valor sólo como parte de ella, pero no es susceptible de transferirse por separado, por expresa disposición de la ley. No observa la Corte que en esa limitación legal esté presente elemento alguno de inconstitucionalidad. Dado que sobre la habilitación o el permiso no existe derecho de propiedad, ni derechos distintos a los previstos en su propio régimen, carecen de sustento los cargos que por este concepto presenta el actor. Por otra parte, en cuanto que se inscriben en un régimen de intervención del Estado en la economía, que por lo demás se aplica a un servicio público calificado como esencial por la ley, la limitación que esa prohibición comporta no resulta desproporcionada o irrazonable, por cuanto la habilitación y los permisos se conceden a la vista de unas particulares condiciones –y, en el caso de los permisos, mediante concurso–, razón por la cual, resulta claro que el beneficiario no puede disponer libremente de ellos, en cuanto que, en la hipótesis que es objeto de estudio, la habilitación o el permiso, como activos intangibles se transferirían a persona distinta de aquella para la cual fueron conferidos, sin que haya acreditado las condiciones que de acuerdo con la ley se exigen en materia de capacidad administrativa, técnica y financiera, origen de los recursos, etc. (...)"

En síntesis, el permiso es intransferible y su otorgamiento NO genera derechos adquiridos a favor de los operadores de dicho servicio, se trata de derechos temporales de operación, sujetos a las nuevas condiciones y modificaciones que se deriven del interés general y el bienestar y mejoramiento de calidad de vida de la población.

- **Permisos a propietarios**

El artículo 43 del Decreto 171 de 2001 establece que el Ministerio de Transporte podrá autorizar hasta por el término de seis (6) meses, a los propietarios de los vehículos vinculados a una empresa cuya habilitación haya sido cancelada o aquella con licencia de funcionamiento que no obtuvo habilitación, para seguir prestando el servicio en las rutas autorizadas a la empresa. Dicha autorización podrá convertirse en una habilitación, sin mediar proceso de selección, cuando el ochenta por ciento (80%) de los propietarios de los vehículos vinculados a la empresa así solicitan, dentro de los seis meses siguientes a la cancelación de la habilitación.

- **Zonas de operación.**

El artículo 46 (transitorio) del Decreto 171 de 2001, establece que las empresas que cuentan con autorizaciones para prestar el servicio de transporte de pasajeros por carretera "en zonas de operación", presentarán la relación de rutas y horarios servidos en los tres (3) meses previos a la publicación del Decreto 170 de 2001, debidamente soportada en los despachos realizados desde los terminales de transporte, anexando un plan de rodamiento que contemple la capacidad transportadora autorizada.

Verificado lo anterior, el Ministerio de Transporte expedirá el acto administrativo reconociendo estas rutas y horarios, entendiéndose como no servidos o abandonados aquellos servicios no relacionados u omitidos por las empresas.

Concepto Ministerio de Transporte N°10547 del 27 de febrero de 2008: *“1. Las empresas de Transporte solamente pueden hacer uso del artículo 46 del Decreto 171 de 2001, una sola vez. La Dirección Territorial deberá expedir la resolución que reconoce las rutas y los horarios que debe servir la sociedad transportadora a partir de ese momento. 2. Las empresas de transporte se encuentran en libertad de acogerse o no al citado artículo 46 del Decreto 171 de 2001, lo cual no significa que la citada norma sea transitoria, toda vez que no se estableció un término perentorio para hacer la solicitud de reconocimiento de rutas y horarios. 3. La Dirección Territorial debe expedir la resolución que reconoce rutas y horarios, entendiéndose como no servidos o abandonados aquellos servicios no relacionados u omitidos por las empresas, lo anterior nos indica que en el acto de reconocimiento de rutas y horarios solamente se deben plasmar los servicios que efectivamente venía prestando la empresa durante los 3 meses anteriores a la publicación del Decreto 171 de 2001, por lo tanto, la capacidad transportadora asignada debe utilizarse para prestar los servicios legalizados al amparo del precitado decreto, precisando que el artículo 46 no faculta a la administración para modificar la capacidad”*

El artículo 46 del Decreto 171 de 2001, pretendió subsanar la situación que se venía presentando frente a la prestación del servicio en zonas de operación. Se decía que las empresas venían prestando el servicio en rutas y horarios, sin ningún control, por lo tanto la norma estableció una serie de criterios para regularizar la situación detectada, entre las cuales se encontraba la presentación de la relación de rutas y horarios servicios en los tres meses previos a la publicación del Decreto 171 de 2001 y el Plan de rodamiento de acuerdo con la capacidad transportadora.

▪ **Viajes Ocasionales**

El artículo 39 del Decreto 171 de 2001 establece que para la realización de viajes ocasionales las empresas acreditarán el cumplimiento de los requisitos que para este efecto señale el Ministerio de Transporte, quien igualmente establecerá la ficha técnica para la elaboración del formato de la planilla única de viaje ocasional y los mecanismos de control correspondientes.

La Resolución 4185 de 2008 reglamenta el artículo citado y **establece que** las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros individual en vehículos taxi, de pasajeros por carretera y mixto, podrán realizar viajes ocasionales en un radio de acción distinto al autorizado, con el porte de la planilla única de viaje ocasional debidamente diligenciada, expedida por el Ministerio de Transporte.

Las empresas de transporte mixto solamente podrán realizar viajes ocasionales en vehículos clase campero y buses escalera (Chivas).

De igual forma adopta el documento Planilla Única de Viaje Ocasional para los viajes ocasionales, el cual será suministrado por las Direcciones Territoriales.

▪ **Empalme de Rutas**

El artículo 40 del Decreto 171 de 2001 establece que las empresas que tengan rutas cuyos origen y destino puedan empalmar recorridos, pueden solicitar el registro de la nueva ruta y horarios a servir.

Concepto Ministerio de Transporte N° 14689 del 23 de mayo de 2003: "... en caso de evidente conveniencia o necesidad de un empalme, **las Direcciones Territoriales** pueden, previa solicitud de las empresas y mediante una verificación local de las resoluciones que autorizan las rutas objeto del empalme, constatar la racionalización del equipo con la presentación del plan de rodamiento para así establecer cuáles son las condiciones reales de la oferta y demanda de transporte en los dos tramos, cuales las empresas y horarios autorizados y como podría expedirse la autorización de empalme de las dos rutas, sin influir de manera desfavorable en las rutas autorizadas a otras sociedades transportadoras y sin producir duplicidad con sus horarios." En el año 2007 el Ministerio de Transporte adoptó la posición de no implementar la figura, dada la inexistencia de una reglamentación sobre el particular.

▪ **Rutas de Influencia**

Su determinación estará a cargo del Ministerio de Transporte, 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. **La** Resolución 3176 de 2000 reglamenta dicho tema, estableciendo entre otras consideraciones las siguientes:

- ✓ Las empresas autorizadas para la prestación del servicio de transporte de pasajeros en el radio de acción nacional, que tengan autorizadas rutas de influencia, presentarán ante la Dirección Territorial correspondiente la relación de las placas de los vehículos destinados de manera exclusiva para su operación en estas rutas.
- ✓ Bajo ninguna circunstancia estos vehículos podrán prestar el servicio en rutas de características diferentes a las de influencia.
- ✓ En la Tarjeta de Operación se determinará la destinación exclusiva del vehículo para el servicio en rutas de influencia.

▪ **Permisos Especiales y transitorios**

Es posible acceder a la prestación del servicio mediante permisos especiales y transitorios. Estos permisos se pueden otorgar a las empresas de transporte público, en virtud de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 336, con el fin de superar precisas situaciones de alteración del servicio público ocasionadas por una empresa de transporte en cualquiera

de sus modos, que afecten la prestación del servicio, o para satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte.

Sobre el tema de los permisos especiales, el Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, en providencia del 27 de agosto de 2009. MP. Martha Sofía Sanz Tobón, se pronunció en los siguientes términos:

“El contenido de la Resolución 1914 del 20 de septiembre de 1999 “Por la cual se dicta una disposición transitoria en materia de transporte público”, es el siguiente:

“EL MINISTRO DE TRANSPORTE

“En ejercicio de sus facultades legales y en especial las conferidas por los artículos 290 y 295 del Decreto Ley 1122 de 1999 y,

“CONSIDERANDO

“Que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 290 del Decreto Ley 1122 de 1999, el transporte público entre el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá D.C. y el Municipio de Soacha debe ser organizado por las autoridades de tránsito de los dos municipios de común acuerdo.

“Que en las actuales circunstancias no existen acuerdos entre las citadas autoridades locales, lo que ha ocasionado inconformidad a los usuarios del servicio, al interior de las empresas de transporte y a los propietarios de vehículos en el municipio de Soacha.

“Que aunado a lo anterior los operativos de control de las Autoridades de Tránsito de Santa Fe de Bogotá han incrementado los problemas de orden

público haciéndose necesario adoptar medidas especiales y transitorias que permitan normalizar el servicio básico de transporte.

“Que la vecindad entre Santa Fe de Bogotá D.C. y el municipio de Soacha genera alto grado de influencia recíproca.

“Que por la naturaleza y complejidad del asunto, le corresponde al Ministerio de Transporte asumir el conocimiento para garantizar los derechos de los usuarios al servicio público de conformidad con lo estipulado en el artículo 290 del Decreto Ley 1122 de 1999.

“Que al tenor de lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 295 del Decreto 1122 de 1999, el Ministerio de Transporte puede expedir permisos especiales y transitorios para superar precisas situaciones de alteración del orden público cualquiera que sea su causa.

“RESUELVE

“ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar por el término de noventa (90) días calendario contados a partir de la publicación de esta resolución, permiso especial y transitorio a las empresas de transporte público colectivo de pasajeros del radio de acción urbano de SOACHA, legalmente constituidas (relacionadas en el anexo único), para prestar el servicio de transporte en el corredor SOACHA SANTAFE DE BOGOTA Y VSA únicamente en los horarios y con los vehículos allí enumerados.

“PARÁGRAFO: En la jurisdicción de Santa Fe de Bogotá las empresas deberán mantenerse dentro de los corredores previamente autorizados por la Secretaría de Tránsito de Santa Fe de Bogotá D.C.

“ARTÍCULO SEGUNDO: El Ministerio de Transporte, la Gobernación de Cundinamarca, los Alcaldes de Santa Fe de Bogotá y de Soacha y representantes de los transportadores, constituirán un grupo de trabajo para que dentro del plazo estipulado en el artículo primero de esta providencia busquen y propongan fórmulas de acuerdo tendientes a solucionar el problema de transporte en ese corredor.

“ARTÍCULO TERCERO: Vencido el término de que trata el artículo anterior, el permiso cesará en su vigencia y la prestación del servicio quedará sujeta a las condiciones normalmente establecidas.

“ARTÍCULO CUARTO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación”.

El impugnante de la demanda propone la excepción de “inexistencia de violación de norma superior”, la cual no constituye una excepción, pues envuelve la defensa misma del acto acusado y no impide un pronunciamiento de fondo sobre las pretensiones de la demanda, como sí lo hace una excepción que se declara probada.

El Ministerio de Transporte fundamentó la decisión de otorgar por el término de 90 días calendario permiso especial a las empresas de transporte público colectivo de pasajeros del radio de acción urbano de Soacha para prestar el servicio de transporte en el corredor Soacha-Bogotá y viceversa en el Decreto Ley 1122 de 1999, el cual fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-923 del 18 de noviembre de 1999, a partir de la fecha de su promulgación, esto es, a partir del 26 de junio del mismo año.

Como quiera que la Resolución 1914 de 1999, objeto de demanda, fue expedida el 20 de septiembre de 1999 y la Corte Constitucional, como ya se dijo, declaró la inexecutable del Decreto Ley 1122 de 1999 a partir del 26 de junio del mismo año, la consecuencia de ello es que operó el decaimiento del acto acusado (artículo 66 del C.C.A.), lo cual no impide un pronunciamiento de fondo respecto de su legalidad, la cual debe analizarse a la luz de la normativa vigente a la fecha

de su expedición, esto es, de los artículos 290 y 295 del Decreto Ley 1122 de 1999, los cuales preceptuaban:

“Artículo 290. Prestación del servicio de transporte automotor de pasajeros o mixto intermunicipal e interdepartamental.

“La prestación del servicio en áreas de operación, rutas y horarios o frecuencias de despacho, se desarrollará bajo el principio de libertad, de conformidad con los siguientes criterios generales:

“Para rutas y frecuencias en el servicio de transporte automotor de pasajeros o mixto intermunicipal, interdepartamental y nacional, se aplicarán las restricciones derivadas del procedimiento de habilitación, el registro de rutas y horarios, el régimen sancionatorio a las normas de tránsito y transporte, y las demás que establezca el Ministerio de Transporte. No obstante, en estas categorías, la implementación del régimen de libertad será gradual, y se someterá a los procedimientos, mecanismos y cronogramas que establezca el Gobierno Nacional mediante decreto reglamentario.

*“La libertad establecida en el numeral anterior no se aplicará al transporte terrestre automotor de pasajeros o mixto que se presta entre el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y los municipios contiguos, ni al que se presta entre municipios pertenecientes a una misma área metropolitana, ni al que se presta entre los municipios previamente determinados por el Ministerio de Transporte, que por su vecindad generen alto grado de influencia recíproca. En estos casos, el transporte será organizado por las autoridades de tránsito del distrito y/o los municipios respectivos, según el caso, las cuales de común acuerdo, adjudicarán las rutas y su frecuencia, **a menos que por la naturaleza y complejidad del asunto, el Ministerio de Transporte decida asumir su conocimiento para garantizar los derechos del usuario al servicio público.***

“Parágrafo transitorio: Las actuaciones iniciadas con anterioridad a la vigencia del presente decreto, relacionadas con las solicitudes de adjudicación de todo tipo de rutas, horarios o frecuencias, continuarán tramitándose bajo el régimen vigente al momento de presentación de la solicitud hasta tanto entre en vigor el régimen de libertad de acuerdo con lo previsto en este artículo.

“Artículo 295. Permisos especiales y transitorios.

“El artículo 20 de la Ley 336 de 1996, quedará así:

“Artículo 20. La autoridad competente de transporte podrá expedir permisos especiales y transitorios para superar precisas situaciones de catástrofe, o de alteración del orden público ocasionadas por una empresa de transporte en cualquiera de sus modos, que afecten la prestación del servicio, o para satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte.

“El Ministro de Transporte podrá expedir permisos especiales y transitorios para superar precisas situaciones de: catástrofe, alteración de orden público, cualquiera que sea su causa, y para garantizar la prestación del servicio de transporte en áreas o zonas donde no se esté prestando el servicio básico de transporte, así como para satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte.

“Superadas las situaciones mencionadas, los permisos transitorios cesarán en su vigencia y la prestación del servicio quedará sujeta a las condiciones normalmente establecidas.”

A juicio de la Sala, las normas anteriores dan soporte legal a la decisión acusada, en cuanto por motivos de orden público, entre otros, autorizan al Ministerio del Transporte para otorgar permisos especiales y transitorios cuando se vea afectada la prestación del servicio público de transporte, situación que de acuerdo con la motivación de la Resolución 1914 del 2004 fue la que, precisamente, se presentó, razón por la cual para desvirtuar su presunción de legalidad debió demostrar el actor que no hubo tal alteración del orden público, cuestión que no hizo y por el contrario la reconoce, sólo que se la atribuye a las autoridades de tránsito, sin tener en cuenta que los operativos realizados pretendían controlarla, lo cual no lograron y, de ahí, que el Ministerio de Transporte tuvo que intervenir y expedir la resolución demandada.

Ahora bien, es cierto lo que aduce el actor en el sentido de que **uno** de los motivos de expedición del acto acusado fue la inconformidad de los propietarios de los vehículos de Soacha, motivo que aunado a los de la inconformidad tanto de los usuarios del servicio como de las empresas de transporte deja sin piso la afirmación de que lo que protegió el acto fueron los intereses particulares, pues es evidente que lo que primó fue el interés general, esto es, el de la colectividad, conformada por los usuarios del servicio de transporte, que es de carácter público.

En cuanto al cargo de violación de los artículos 2º, literal e) y 2º de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, respectivamente, los cuales se refieren a que la seguridad constituye una prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte, la Sala observa que correspondía al demandante demostrar que los vehículos identificados en el anexo de la resolución demandada no eran aptos para prestar el servicio en condiciones de seguridad, pues el sólo hecho de que circularan en el perímetro urbano de Soacha no los hacía inseguros para prestarlo en el corredor Soacha-Bogotá y viceversa, máxime cuando como lo señalan los preceptos arriba citados, la seguridad constituye una prioridad, lo cual se traduce en que todos los automotores deben contar con los mínimos requisitos para ser aptos en la prestación del servicio en cuestión.

En lo que tiene que ver con la trasgresión del derecho al debido proceso y al derecho a la igualdad esta Corporación encuentra que dada la alteración del orden público y la necesidad de ponerle fin al mismo, bien podía el Ministerio de

Transporte autorizar a las empresas de transporte identificadas en el anexo la prestación del servicio, pues en las condiciones anotadas someter su escogencia a un proceso licitatorio no lograría conjurar la crisis, además de que debe resaltarse que la medida fue de carácter transitorio, como lo exige el artículo 295 del Decreto Ley 1122 de 1999, y que su finalidad no fue otra que la de reestablecer a la normalidad dicho orden público y garantizar a los usuarios la prestación del servicio en forma oportuna, eficiente y eficaz.

Para descartar la violación de los Decretos 1557 y 1558 de 1998 y de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 la Sala observa que el Decreto Ley 1122 de 1999 es de superior jerarquía de los primeros y de la misma entidad normativa de los segundos, luego era aplicable a la situación presentada, en la medida en que estaba contemplada en su articulado (artículos 290 y 295), sin que pueda tampoco predicarse la violación de sus artículos 327 y 350, que establecen, en su orden, que “las normas vigentes para la regulación, control y vigilancia del sector público de transporte seguirán vigentes hasta cuando se hayan expedido las nuevas normas y “que nada de lo dispuesto en el presente Decreto afectará las disposiciones vigentes cuando las regulaciones, trámites o procedimientos se encuentren consagrados en códigos, leyes orgánicas o estatutarias”, por cuanto no debe pasarse por alto que el artículo 295 del Decreto Ley 1122 de 1999 modificó el artículo 20 de la Ley 336 de 1996 y que el artículo 57 de la ley en cita establece que “En el caso del transporte terrestre automotor, cuando se trate de servicios que no presten dentro de las áreas metropolitanas, o entre ciudades que por su vecindad generen alto grado de influencia recíproca, bajo la coordinación del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, cada autoridad municipal o distrital decidirá lo relacionado con la utilización de su propia infraestructura de transporte, **a menos que por la naturaleza y complejidad del asunto, el Ministerio de Transporte asuma su conocimiento para garantizar los derechos del usuario al servicio público. Cuando el servicio sea intermunicipal, será competencia del Ministerio de Transporte**”.

▪ Capacidad Transportadora

El artículo 48 del Decreto 171 de 2001, define la capacidad transportadora como “el número de vehículos requeridos y exigidos para la adecuada y racional prestación de los servicios autorizados y/o registrados. Las empresas deberán acreditar como mínimo el 3% de capacidad transportadora mínima de su propiedad y/o de sus socios, que en ningún caso podrá ser inferior a un (1) vehículo, incluyéndose dentro de este porcentaje los vehículos adquiridos bajo arrendamiento financiero.”

El Ministerio de Transporte será la autoridad encargada de fijar la capacidad transportadora mínima y máxima, así como autorizar una nueva, en función del plan de rodamiento.

Si la capacidad transportadora autorizada a la empresa se encuentra utilizada al máximo, solamente será exigible el cumplimiento del porcentaje de propiedad de la misma, cuando a la empresa le autoricen o registren nuevos servicios.

El Gobierno Nacional tiene una amplia facultad de intervención frente a la prestación del servicio, en especial en lo referente a temas técnicos y operativos, lo cual comprende lo relacionado con rutas, capacidad transportadora, convenios de colaboración empresarial, entre otros.

Sobre este tema, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1551 de 2004, señaló lo siguiente:

“Sobre la intervención del Estado en materia de transporte, esta Sala se pronunció en forma extensa en la Consulta No 1.454 de 2002. Se lee en la sentencia: —6.2. Con respecto al inciso cuarto del numeral 6 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, que dispone que “el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora”, la Corte no encuentra quebranto de ninguna norma constitucional, pues, de un lado el contenido mismo del precepto mencionado señala que la reglamentación aludida queda circunscrita a la determinación de “condiciones de carácter técnico u operativo” para la mejor prestación del servicio público de transporte, asuntos éstos que por su propia naturaleza son cambiantes, lo que justifica que esas condiciones se fijen por actos administrativos sin que el legislador tenga que ocuparse minuciosamente de cada uno de ellos, y, por otra parte, en la norma en cuestión se le señala a la administración que esa regulación técnico- operativa, no podrá ser arbitraria o caprichosa, sino “con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora”, es decir se le señalan por la ley los límites con sujeción a los cuales podrá expedir los actos administrativos correspondientes”

Los vehículos utilizados por la empresa para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera deberán estar registrados en dicho servicio y estar debidamente vinculados. La vinculación de un vehículo a una empresa de transporte público es la incorporación de éste al parque automotor de dicha empresa y se formaliza con la celebración del correspondiente contrato entre el propietario del vehículo y la empresa, el cual se rige por el derecho privado, por tratarse de una relación entre particulares, no obstante deberá contener los mínimos establecidos en el Decreto 171 de 2001.

La desvinculación de un equipo se podrá hacer de común acuerdo o por desvinculación administrativa, la cual se produce a solicitud del propietario o de la empresa, por las causas contempladas en los artículos 56 y 57, respectivamente, del Decreto 171 de 2001.

Una vez se vincula un vehículo a una empresa, es necesario oficializar dicha vinculación a través de la tarjeta de operación, la cual se expide por parte del Ministerio de Transporte y se define como el documento ÚNICO, que autoriza a un vehículo automotor para prestar el servicio público de transporte de pasajeros por carretera bajo la responsabilidad de una empresa, de acuerdo con los servicios a esta autorizados y/o registrados. Dicha

tarjeta tiene una vigencia de dos años, la cual podrá modificarse en razón a la variación de las condiciones exigidas a la empresa para el otorgamiento de la habilitación.

El acceso a la prestación del servicio por parte de la empresa de transporte podrá terminar cuando opere el fenómeno de abandono de rutas, es decir cuando se disminuye injustificadamente el servicio autorizado en más de un 50 o cuando la empresa desiste de la prestación del servicio, previo decreto de la vacancia por parte del Ministerio de Transporte.

▪ **Formas de Prestación del Servicio.**

El Decreto clasifica en dos modalidades la prestación del servicio de transporte de pasajeros por carretera:

1. Según la forma de prestación del servicio.

a) Regulado. Cuando el Ministerio de Transporte previamente define a las empresas habilitadas en esta modalidad, las condiciones y características de prestación del servicio en determinadas rutas y horarios autorizados o registrados;

b) Ocasional (o Expreso). Cuando el Ministerio de Transporte autoriza a las empresas habilitadas en esta modalidad la realización de un viaje dentro o fuera de sus rutas autorizadas, para transportar un grupo homogéneo de pasajeros, estableciendo autónomamente el precio, tiempo y horarios del servicio prestado.

2. Según el nivel de servicio.

a) Básico. Es aquel que garantiza una cobertura adecuada en todo el territorio nacional, estableciendo frecuencias mínimas de acuerdo con la demanda, cuyos términos de servicio y costo lo hacen accesible a todos los usuarios.

En este nivel de servicio es obligatoria la expedición del ticket de viaje, con excepción de las rutas de influencia cuando en estas no existan medios electrónicos de pago;

b) Lujo. Es aquel que ofrece a los usuarios mayores condiciones de comodidad, accesibilidad, operación y seguridad en términos de servicio, con tarifas superiores a las del servicio básico. Requiere la expedición de tickets y el señalamiento de los sitios de parada en el recorrido.

Anteriormente existía el nivel Preferencial de lujo, complementario al servicio de lujo, sin embargo se excluirá del estudio, toda vez que la expresión “*Su adjudicación no estará supeditada a la realización del proceso licitatorio contemplado para los niveles de servicio básico y lujo*” fue declarada nula

mediante fallo del Consejo de Estado de febrero 27 de 2003, y los artículos 30-34 que lo reglamentaban fueron derogados por el Decreto 2963 de 2002.

No obstante lo anterior, es importante resaltar que el transporte preferencial de lujo como nivel de prestación de servicio y como concepto, no ha desaparecido del ordenamiento jurídico. Una cosa es que se haya declarado la nulidad de una parte de su definición y la forma de acceder a los respectivos permisos de prestación del servicio, pero no la figura en sí.

Por lo anterior, es forzoso concluir que el Gobierno Nacional conserva la potestad de reglamentar la norma nuevamente.

Las empresas de transporte que tengan autorizada una ruta en origen-destino en el nivel de servicio básico, podrán conjuntamente solicitar cambio de este nivel, manteniendo un mínimo de 50% del servicio en este nivel.

▪ Seguros

Según lo dispone el artículo 18 del Decreto 171 de 2001 y de conformidad con los artículos 994 y 1003 del Código de Comercio, las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera deberán tomar con una compañía de seguros autorizada para operar en Colombia, las pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual que las ampare contra los riesgos inherentes a la actividad transportadora, así:

1. Póliza de responsabilidad civil contractual, que deberá cubrir al menos los siguientes riesgos:

- a) Muerte
- b) Incapacidad permanente
- c) Incapacidad temporal
- d) Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios.

El monto asegurable por cada riesgo no podrá ser inferior a 60 S.M.M.L.V., por persona.

2. Póliza de responsabilidad civil extracontractual, que deberá cubrir al menos los siguientes riesgos:

- a) Muerte o lesiones a una persona
- b) Daños a bienes de terceros
- c) Muerte o lesiones a dos o más personas.

El monto asegurable por cada riesgo no podrá ser inferior a 60 S.M.M.L.V., por persona.

Según el artículo 19, cuando el servicio se preste en vehículos que no sean de propiedad de la empresa, en el contrato de vinculación deben quedar claramente definidas las

condiciones y el procedimiento mediante el cual se efectuará el recaudo de la prima correspondiente, con cargo al propietario del vehículo.

La vigencia de los seguros contemplados en este Decreto será condición para la operación de los vehículos vinculados legalmente a las empresas autorizadas para la prestación del servicio en esta modalidad.

La compañía de seguros que ampare a la empresa de transporte con relación a los seguros de que trata el presente título deberá informar a las instancias correspondientes del Ministerio de Transporte y de la Superintendencia de Puertos y Transporte la terminación automática del contrato de seguro por mora en el pago de la prima o la revocación unilateral del mismo, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de terminación o revocación.

El Decreto 171 de 2001 en el artículo 21 se refiere a los Fondos de Responsabilidad para indicar que sin perjuicio de la obligación de obtener y mantener vigentes las pólizas de seguros señaladas en el Decreto, las empresas de transporte podrán constituir fondos de responsabilidad como mecanismo complementario para cubrir los riesgos derivados de la prestación del servicio, cuyo funcionamiento, administración, vigilancia y control lo ejercerá la Superintendencia Bancaria o la entidad de inspección y vigilancia que sea competente, según la naturaleza jurídica del fondo.

1.3.2 DECRETO 1660 DE 2003

Esta norma establece la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad, por consiguiente las normas allí contenidas son aplicables al transporte público de pasajeros por carretera.

1.3.3 DECRETO 3366 DE 2003

Para garantizar el cumplimiento de las normas que regulan el sistema de transporte público de pasajeros por carretera, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3366 de 2006 "Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos". Esta norma derogó el Decreto 176 de 2001, mediante el cual se establecían las obligaciones de las Empresas de Transporte Público Terrestre Automotor, así como su régimen de sanciones.

El Decreto define que como infracción de transporte terrestre automotor debe entenderse toda acción u omisión que vulnere la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor en los términos definidos en la ley o en los reglamentos de cada modalidad de servicio y a partir de dicha definición desarrolla todo el procedimiento administrativo sancionatorio que la Superintendencia de Tránsito y Transporte debe iniciar con relación al transporte público de pasajeros por carretera.

Para el desarrollo de dicho procedimiento, se establecen una serie de principios, como por ejemplo la Graduación de la sanción, según el cual para la imposición de las sanciones se tendrá en cuenta el grado de perturbación del servicio público de transporte, el de favorabilidad, legalidad, presunción de inocencia y garantía del debido proceso y la no reformatio inpejus.

Las sanciones para los infractores consisten en:

- **Amonestación escrita.** Consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta.
- **Multa.** Es la consecuencia pecuniaria que se le impone a un sujeto de sanción por haber incurrido en una infracción de transporte terrestre automotor.
- **Suspensión del acto administrativo de habilitación o permiso de operación.** Es la cesación temporal de los efectos jurídicos del acto administrativo que concedió la habilitación o el permiso de operación.
- **Cancelación del acto administrativo de habilitación o permiso de operación.** Es la cesación definitiva de los efectos jurídicos del acto administrativo que concedió la habilitación o el permiso de operación.

A lo largo del Decreto se exponen las sanciones para los infractores de las normas de transporte, tanto para las empresas, como para los propietarios, tenedores o poseedores de vehículos de transporte público de pasajeros por carretera.

El objetivo del Decreto 3366 de 2003 fue brindar las herramientas para hacer efectivo el control al cumplimiento de la normatividad, sin embargo dicho objetivo no se ha cumplido, toda vez que varias de las normas, estuvieron suspendidas y posteriormente fueron anuladas por el Consejo de Estado, **mediante Sentencia de septiembre 24 de 2009 -Expediente 110010324000 2004 00186 01 y con la expedición del fallo 206 del 13 de octubre de 2011, Expediente 2005-00206-01.**

Por lo anterior, a la fecha se viene aplicando lo previsto en materia sancionatoria en la Ley 336 de 1996, artículos 44 a 52, en los cuales se establecen las sanciones y procedimiento para imposición de multas y los parámetros para su aplicación en relación con cada modo de transporte, los casos en que proceden las sanciones de amonestación, suspensión o cancelación de licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación a empresas de transporte y la inmovilización o retención de los equipos destinados al transporte.

1.3.4 DECRETO 2762 DE 2001, DECRETO 3628 DE 2003, DECRETO 2028 DE 2006

Los Decretos relacionados en este numeral, contienen la regulación que atañe a los terminales de transporte de pasajeros. Se incluye en el marco normativo, en consideración a la interacción obligatoria que existe entre éstos y las empresas de transporte público de pasajeros por carretera.

Se entiende por Terminales de Transporte, 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.

La naturaleza jurídica de las empresas administradoras y operadoras de los terminales de transporte corresponde a 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.

El Decreto 2762 de 2001, establece las condiciones para la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, así como la operación de la actividad transportadora que se desarrolla dentro de los mismos. De igual forma se establece un régimen sancionatorio para quienes incumplan la normatividad que regula la materia.

El Decreto 2028 de 2006, adiciona el Decreto 2762 de 2001, y señala que las terminales de transporte público de pasajeros por carretera legalmente habilitadas podrán poner en funcionamiento, previa autorización del Ministerio de Transporte, Terminales de Operación Satélite, Periférica. Dichos terminales se entienden como *“toda unidad complementaria de servicios de la terminal de transporte principal, que depende económica, administrativa, financiera y operativamente de la persona jurídica que administre la misma, de la cual deben hacer uso las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera que cubren rutas autorizadas con origen, destino o tránsito el respectivo distrito o municipio.”*

Las actividades que se desarrollan en los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera se considera de servicio público y su regulación y autorización es competencia del Ministerio de Transporte. La Superintendencia de Puertos y Transporte ejerce la inspección, control y vigilancia de la operación de los terminales de transporte, y del desarrollo de programas de seguridad en la operación del transporte.

a. Obligaciones y Deberes de las Empresas de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera

La importancia de las terminales de transporte, frente al transporte de pasajeros por carretera, consiste en que las mismas se convierten en un instrumento de organización y

control del sistema, teniendo en cuenta que las empresas de transporte terrestre que tengan autorizadas o registradas rutas en cuyos municipios de origen o destino exista terminal de transporte autorizado por el Ministerio de Transporte, están obligadas a usarlos para el despacho o llegada de sus vehículos.

De conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 2762 de 2001, esta obligatoriedad solo es aplicable para los servicios básicos de transporte de pasajeros por carretera, en el caso de los servicios de lujo, su uso será obligatorio solo si así se establece en el acto administrativo que autoriza este servicio.

Las rutas de influencia tampoco están sujetas a esta obligación, ya que se regulan por 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.

En los artículos 14 a 16 se establecen una serie de derechos, obligaciones y prohibiciones, entre las cuales tenemos las siguientes:

Derechos:

1. Acceder a los servicios que prestan las empresas terminales de transporte a través de su infraestructura, en condiciones de seguridad y comodidad.
2. Utilizar las áreas operativas de los terminales de conformidad con la distribución y asignación definida por la empresa terminal respectiva.
3. Tener acceso, en condiciones de equidad, a los servicios conexos y complementarios que ofrecen las Terminales, dentro de las condiciones de uso establecidas.

Deberes:

1. Cumplir con las disposiciones establecidas en la ley y en el presente Decreto.
2. Cumplir las normas de tránsito dentro de los terminales.
3. 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.
4. Pagar oportuna e integralmente las tasas de uso, las cuales serán cobradas por la empresa terminal de transporte a las empresas transportadoras por los despachos efectivamente realizados, en los términos del presente decreto y de la resolución respectiva.

5. Suministrar información permanente, veraz y oportuna sobre el servicio, tanto a la empresa terminal como a los usuarios.

Prohibiciones:

1. La utilización de las áreas operacionales por un tiempo mayor a lo establecido en el correspondiente manual operativo.
2. La salida de sus vehículos de los terminales sin cancelar la tasa de uso respectiva.
3. Realizar actividades diferentes a las establecidas y definidas por el manual operativo para cada área.
4. Exender los tiquetes, por fuera de las taquillas asignadas a cada empresa.
5. 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.
6. Permitir el ascenso o descenso de los pasajeros a los vehículos en sitios diferentes a las plataformas destinadas para tal fin.
7. Permitir el ingreso de personas sin tiquete de viaje a la plataforma de ascenso.
8. Fomentar o tolerar toda práctica que genere desorden e indisciplina social.
9. Realizar en las áreas operativas de los terminales mantenimiento, aseo o arreglos mecánicos a los vehículos.
10. Recoger o dejar pasajeros dentro del área de influencia de cada terminal. Esta debe ser determinada por la autoridad territorial para cada caso en concreto.

b. Tasas de uso

La Ley 105 de 1993, faculta al Ministerio de transporte para fijar la política sobre terminales de transporte en cuanto a su regulación, tarifas y control operativo.

En ejercicio de tal competencia, se asigna al Ministerio de Transporte la responsabilidad de establecer unas tasas de uso por la utilización de las áreas operativas de los terminales de transporte, teniendo en cuenta, la clase de vehículo a despachar, la longitud de la ruta y el número de terminales en el recorrido, la cual deberá ser pagada por las Empresas de Transporte a la empresa terminal de transporte.

El Decreto 3628 de 2003 señaló, sobre este tema, que el Ministerio de Transporte fijará tasas de uso diferencial, de conformidad con las categorías de los terminales de

transporte que para el efecto establezca, previo el respectivo estudio técnico sobre el tema. En general, las Empresas tienen la obligación de utilizar las terminales de transporte y pagar la correspondiente tasa de uso, pero no tiene obligación de contratar con éstas el recaudo de su tarifa.

El valor de la tasa se compone de dos partes: una suma que se debe destinar al desarrollo de los programas atinentes a los programas de seguridad para detectar un eventual estado de embriaguez en los conductores que estén próximos a ser despachados del respectivo terminal. Esta parte será recaudada por los Terminales de Transporte y transferida íntegramente a la entidad administradora de los mencionados programas y la otra parte restante que debe ingresar a la Empresa Terminal de Transporte.

La Resolución 2222 de Febrero de 2002, fijó las tasas de uso que deben cobrar los terminales de transporte a las empresas de transporte de pasajeros por carretera, por cada despacho que inicie en ellos el cubrimiento de las rutas legalmente autorizadas por el Ministerio de Transporte.

c. Sanciones a las Empresas de Transporte y Procedimiento

A las empresas de transporte terrestre de pasajeros, usuarias de los terminales de transporte que incumplan con las obligaciones o incurran en las prohibiciones previstas en el Decreto 2762 de 2001 y en el manual operativo de cada terminal, les serán aplicadas las sanciones de amonestación escrita o multas que oscilan entre uno (1) y cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, las cuales serán impuestas por el gerente de la terminal.

De conformidad con lo previsto en el Decreto 2762 de 2001, para la aplicación de las sanciones citadas se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 50 y 51 de la Ley 336 de 1996 y para la imposición de las sanciones pecuniarias, se atenderá el procedimiento establecido en el Manual operativo del respectivo terminal, siempre que la conducta se efectúe al interior del mismo.

1.3.5 DECRETO 198 DEL 12 DE FEBRERO DE 2013

Esta norma tiene como objeto suprimir, trasladar y reformar trámites en materia de tránsito y de transporte, de tal manera que éstos se racionalicen y simplifiquen, logrando una mayor eficiencia administrativa.

Con relación al transporte público de pasajeros por carretera, se establecen las siguientes modificaciones:

- Se elimina la licitación pública como forma de acceder al servicio de transporte intermunicipal y se reemplaza con el concurso.

- Se elimina la intervención de la Comisión de Regulación de Transporte, frente al establecimiento de los parámetros y condiciones generales bajo las cuales se deben adelantar los estudios de demanda insatisfecha de movilización y en su lugar se establece que el Ministerio será el encargado de realizarlos, para lo cual podrá contratar con terceros su elaboración.
- Establece los factores de calificación de las propuestas que se presenten al concurso, lo cual anteriormente correspondía a la Comisión de Regulación de Transporte.
- Se define el procedimiento de concurso, el cual mantiene unas reglas similares a las previstas anteriormente por el Decreto 171 de 2000 para la licitación pública, en cuanto a factores y puntaje, no obstante se elimina la asignación de un puntaje que se tenía previsto para las empresas particulares que elaboran estudios para determinar la demanda insatisfecha en los casos de otorgamiento de permisos para prestar el servicio público de transporte de pasajeros. (10% adicional).
- Se elimina la facultad de registro de la Subdirección de Transporte del Ministerio de Transporte.
- Se traslada a las direcciones territoriales del Ministerio de Transporte la función que tenía la Subdirección de Transporte de esa cartera, para el registro de vehículos que prestan servicio internacional de carga y pasajeros.
- Se establece un período de transitoriedad para que el certificado de competencia laboral en la titulación de instructores a expedirse por el SENA sea exigible a los doce (12) meses siguientes a la implementación de la respectiva norma a cargo del SENA.
- Se deroga el Decreto 540 de 1995, que reglamentaba la solicitud, autorización o inscripción que el fabricante, ensamblador o importador de vehículos y partes automotores debía realizar ante el Ministerio de Transporte, ya que este trámite lo incluye en el RUNT.
- Se eliminó la referencia al cumplimiento de la Resolución 3292 de 2009, de tal manera que el Ministerio es autónomo para la toma de información de campo, en lo que tiene que ver con los estudios de demanda de movilización.

1.3.6 RESOLUCIÓN 3202 DE 1999

La Resolución No. 3202 del 28 de diciembre de 1999, establece el manual y formatos para las tomas de información por censo vehicular, o aforos y por encuestas origen-destino, con el fin de determinar las necesidades de movilizaciones del servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera. Su uso era obligatorio hasta tanto la

Comisión expidiera unos parámetros diferentes para la toma de información, sin embargo como se dijo anteriormente, el Decreto 198 de 2013 eliminó dicha obligatoriedad.

1.3.7 RESOLUCIÓN 10800 DE 2003

Reglamenta el formato para el Informe de Infracciones de Transporte de que trata el artículo 54 del Decreto 3366 de 2003, codificando las infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor.

1.3.8 RESOLUCIÓN 9901 DE AGOSTO 02 DE 2002

Desarrolla lo previsto en el Decreto 171 de 2001, en relación con el procedimiento para la adjudicación de rutas y horarios en los niveles de servicio básico y lujo, adoptando el manual y formatos para la elaboración de los términos de referencia, en el proceso de licitación pública para concesionar rutas y horarios, en el Servicio Público de Transporte de Pasajeros por Carretera.

En el manual se establecen aspectos relativos al objeto de la licitación, fecha y hora de apertura y cierre, requisitos que deberán llenar los proponentes, plazo de concurso, las rutas, sistemas de rutas o áreas de operación disponibles, horarios a servir, clase y número de vehículos, nivel de servicio, condiciones de la póliza de seriedad de la propuesta, reglas y criterios para la evaluación de las propuestas y el otorgamiento del permiso, la determinación y ponderación de los factores objetivos de la selección, término para comenzar a prestar el servicio, su regulación jurídica, derechos y obligaciones de los adjudicatarios y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas y claras.

1.3.9 RESOLUCIÓN 3600 DEL 09 DE MAYO DE 2001, RESOLUCIÓN 9900 DE 2002, RESOLUCIÓN 700 DE 2007 Y RESOLUCIÓN 5786 DEL 21 DE DICIEMBRE DE 2007

El artículo 29 de la Ley 336 de 1996 establece que el Ministerio de Transporte deberá formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte.

Para el efecto, las autoridades competentes, según el caso, elaborarán los estudios de costos que servirán de base para el establecimiento de las tarifas.

Dando cumplimiento a este mandato, la Resolución 3600 de 1996 estableció la libertad de tarifas para la prestación del servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.

A su vez, la Resolución 9900 de 2002, señala que en el marco de la libertad tarifaria contemplada en la Resolución 3600 de 2001, es necesario establecer unas tarifas mínimas de acuerdo con la clase de vehículo establecida en el artículo 50 Decreto 171 de 2001.

La Resolución 700 de 2007 actualiza las tarifas mínimas establecidas en la Resolución 9900 de 2002.

La Resolución 5786 de 2007 fija las tarifas mínimas para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera, discriminando la clase de vehículo.

En ese orden de ideas, el Ministerio de Transporte, como rector de la política general de transporte, expidió la Resolución 3600 de 2001, mediante la cual se establece la libertad de Tarifas. Con posterioridad a ella se expidieron una serie de resoluciones que establecen una libertad vigilada, es decir, que dentro de la libertad para el establecimiento de tarifas, existen unas tarifas mínimas.

Destacamos, la Resolución No. 9900 de agosto 2 de 2002, mediante la cual se establecen dentro de la libertad tarifaria contemplada en la Resolución 3600 de 2001 tarifas mínimas de acuerdo con la Clase de Vehículo señalada en el artículo 50 del Decreto 171 de 2000, de acuerdo con la tabla anexa a la misma.

De igual manera prevé que para las rutas autorizadas que no aparezcan en las tablas anexas, el Ministerio de Transporte establecerá de oficio o por solicitud de las empresas de transporte que operen en la mencionada ruta, la tarifa mínima correspondiente y que hasta tanto no se establezca la tarifa, las empresas la fijarán con base en un estudio y una estructura de costos y deberán cumplir con los demás términos establecidos en la presente resolución.

Con posterioridad, mediante Resolución 700 de marzo de 2007, las tarifas de la resolución 9900, se ajustaron en un 10% y mediante Resolución 5786 de diciembre 21 de 2007, nuevamente se fijó la tarifa mínima para la prestación del servicio público de transporte por carretera.

Según la documentación analizada por esta consultoría, las consideraciones de los actos administrativos precedentes, parten de la consideración de que las empresas de transporte deberían contar con una herramienta que les permita ajustarse a las condiciones del mercado, además por tratarse de un elemento que requería de la mayor flexibilidad para facilitar la adopción de estrategias comerciales para el transportador.

La reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte se encuentra vigente, por tanto, es jurídicamente viable que las empresas de transporte modifiquen sus tarifas en ejercicio de la libertad de tarifas dispuesta por el Ordenamiento Jurídico; dichas tarifas, por supuesto, entendidas como el valor que el usuario le cancela a la empresa de transporte por su traslado de un lugar a otro. En ningún caso pueden ser inferiores a las establecidas por el Ministerio.

La inspección, vigilancia, control, como la imposición de las sanciones por el incumplimiento de lo dispuesto en esta materia está a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

1.3.10 RESOLUCIÓN 7811 DEL 20 DE SEPTIEMBRE DE 2001 Y RESOLUCIÓN 995 DE 2009

Estas normas establecen la libertad de horarios para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera, autorizando la modificación e incremento de horarios en las rutas que legalmente tienen autorizadas las empresas transportadoras.

La libertad en la fijación de horarios solo se sujeta a la obligación de las empresas de transporte de mantener informados a los usuarios, con una antelación no menor a cinco (5) días de su puesta en vigencia, los horarios en los cuales prestarán el servicio en las diferentes rutas autorizadas, discriminándolas según el nivel de servicio.

Este esquema de libertad de horarios para las rutas asignadas, se adoptó por considerar que favorece la iniciativa privada y permite efectuar los ajustes necesarios de conformidad con las condiciones del mercado y la necesidad de racionalizar el uso de los equipos y reducir los costos de operación. La norma parte del supuesto de que de las empresas cuentan con el conocimiento técnico de las condiciones de la demanda en la ruta y, en consecuencia, de ese conocimiento inferirá las variaciones de horarios a que haya lugar, por ejemplo, en los periodos de alta temporada.

La Resolución 7811 de 2001 autorizaba a las empresas para que modificar la hora de despacho e incrementar los horarios en las rutas legalmente autorizadas, ello no implica un incremento en la capacidad transportadora autorizada a la empresa, ni la tipología de los vehículos, ni tampoco una autorización para suspender los servicios legalmente autorizados en otras rutas. Por lo tanto, todas las demás características quedaban sujetas a lo autorizado.

En el concepto No. 47109 del 15 de agosto de 2008, el Ministerio de Transporte señaló que no podría darse aplicación a la libertad de horarios, en los términos de la Resolución 7811 de 2001, a las empresas que tienen autorizados servicio en calidad de "zonas de operación", toda vez que la resolución de libertad de horarios presupone la existencia de rutas y no la existencia de zonas de operación.

Con posterioridad a la Resolución 7811 de 2001, se expidió la Resolución 995 de 2009 "*Por la cual se adoptan medidas para la regulación de horarios en la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de pasajeros por carretera*". Esta norma señaló que el sistema de libertad de horarios ha servido para garantizar la competencia entre las empresas transportadoras con beneficio y alternativas de servicio a los usuarios, pero en muchos corredores ha "*repercutido en un abuso y excedo de esta libertad, ocasionando desorganización e irracionalidad en la prestación de los servicios*"

En virtud de lo anterior, resolvió establecer un plazo para que las empresas de transporte de pasajeros por carretera presentaran la reestructuración de horarios dentro de sus rutas autorizadas, con base en un estudio de oferta y demanda.

De igual forma se señala que una vez presentada la solicitud de reestructuración de horarios, por parte de las empresas de transporte en las rutas legalmente autorizadas, el Ministerio de Transporte autorizará dicha reestructuración y suspenderá la libertad de horarios, para cada una de las rutas racionalizadas.

En aquellas rutas donde la totalidad de empresas autorizadas no reestructuren los horarios en los términos fijados por el Ministerio de Transporte, éste, de oficio y con base en los resultados del estudio de oferta y demanda de la ruta, establecerá el número de horarios a servir por la empresa con el fin de garantizar la prestación del servicio de manera eficiente.

Por otra parte, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 del Decreto 171 de 2001, las empresas de transporte que tengan autorizada una ruta en origen – destino, podrán solicitar conjuntamente la modificación, incremento o disminución de sus horarios, para lo cual suscribirán un acta de acuerdo que contemple la distribución de los horarios en las horas de cada día, indicado el término de duración del acuerdo, el cual no podrá ser inferior a un año. El acuerdo, que bajo ninguna circunstancia puede reflejarse en incremento de las capacidades transportadoras de las empresas, debe garantizar que la demanda será suficiente y debidamente atendida y que la calidad del servicio no se verá desmejorada.

El Ministerio de Transporte debe registrar el acta de acuerdo referido y en caso de terminación del acuerdo, cada empresa continuará prestando los servicios que tenía autorizados antes de su celebración.

La inspección, vigilancia, control, como la imposición de las sanciones por el incumplimiento de lo dispuesto sobre este tema, estará a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

1.3.11 RESOLUCIÓN 315 DE 2013

Mediante esta resolución se adoptan una serie de medidas orientadas a garantizar la seguridad en el transporte. Entre las principales, encontramos las siguientes:

- Obligación de realizar revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, directamente a cargo de la empresa de transporte sobre todos los vehículos vinculados a su parque automotor, a través de un Centro de Diagnóstico automotor autorizado, con cargo al propietario del vehículo.
- Obligación a cargo de las empresas de realizar la revisión y mantenimiento preventivo de los vehículos vinculados a ella, a través de un centro especializado. Respecto a las intervenciones correctivas se prevé que puedan ser contratadas por el propietario del vehículo, pero que el mismo no podrá ser despachado sin la validación satisfactoria de la empresa, de las reparaciones realizadas. Se prevé como mínimo una periodicidad bimensual en el mantenimiento preventivo.

- Mantenimiento de vehículos será preventivo y correctivo. En este aspecto, la Resolución 315 de 2003, fue aclarada por la Resolución 378 del 15 de febrero de 2013
- Alistamiento diario de cada vehículo, a cargo de la empresa de transporte, atendiendo los criterios mínimos establecidos en la Resolución y con participación del respectivo conductor.
- Aquellos vehículos que presten el servicio en un período superior a ocho horas, deberán contar con un segundo conductor, so pena de inmovilización del vehículo. Para facilitar el control, las terminales de pasajeros, deberán informar a la autoridad de tránsito y transporte más cercada, sobre dicho cumplimiento.

De igual forma estableció que el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte podrán exigir a las empresas de transporte, para que cumpla con las condiciones de hecho y de derecho que dieron origen al otorgamiento de la habilitación y permiso. Si las mismas no subsanan las situaciones detectadas dentro de los tres meses siguientes, se les cancelará la habilitación y el permiso de operación.

Finalmente establece que las empresas deberán en cada despacho, informar a los ocupantes del vehículo las recomendaciones de seguridad, comportamiento en caso de accidentes, números de emergencia, y demás recomendaciones que propendan por la seguridad vial.

1.4 TRANSPORTE MIXTO

1.4.1 DECRETO 175 DE 2001

El orden normativo que se relaciona a continuación, constituye la disposición especial que enmarca de una manera importante la actividad transportadora en la modalidad mixta frente a las otras existentes.

Al hacerse una lectura cuidadosa de su texto, encontramos que guarda íntima concordancia con los Decretos 171 y 174 de 2001 que reglamentan el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y el servicio público de transporte terrestre automotor especial, respectivamente.

El patrón general y el marco de regulación, la estructura normativa común, está dado por el Decreto 171. Existen aspectos en los que es concordante, tanto en el aspecto temático, como en el contenido regulatorio, aunque también existen varias diferencias.

Lo anterior, lleva a concluir que bien podría haberse expedido, dadas las concordancias y exactitudes palmarias, un solo Decreto con unos apartes especiales para el transporte especial y para el transporte mixto, acápites en los cuales se dejarían plasmadas las normas específicas diferenciales. Esta técnica normativa es más conveniente al tener como referencia un solo cuerpo regulatorio que, por otra parte, iría en consonancia con

la eficacia y la eficiencia que deben caracterizar a la administración pública en todos y cada uno de los poderes del Estado y con la técnica normativa.

El Decreto 175 de 2001, regula el transporte terrestre mixto automotor de acuerdo con los lineamientos de la Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.

De acuerdo con el decreto 175 de 2001 Artículo 6º, modificado Decreto 4190 de 2007 Artículo 2º, el servicio público de transporte terrestre automotor mixto, es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, a través de un contrato celebrado entre la empresa de transporte y cada una de las personas que utilizan el servicio para su traslado simultáneo con el de sus bienes o carga, en una zona de operación autorizada.

El transporte mixto se concibe desde diferentes perspectivas, por un lado, se entiende que consiste en aquella modalidad de transporte que permite el traslado de personas y mercancías al mismo tiempo, desde una zona rural a otra, desde una zona rural a un centro urbano o desde un centro urbano a una zona rural.

Según lo expresado por el Ministerio de Transporte en Concepto N° 48242 del 23 de septiembre de 2004 *"Significa lo anterior que esta modalidad de servicio (mixto) no es para el traslado únicamente de pasajeros, pues la norma está referida al traslado simultáneo, lo que quiere decir, que el pasajero y la carga se trasladan al mismo tiempo, para el traslado de pasajeros o carga en forma independiente existe una reglamentación para cada una."*

De acuerdo con el Artículo 7º del Decreto 175, para la interpretación y aplicación de la norma, deben tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

Bus abierto: Vehículo con carrocería de madera, desprovisto de puertas y cuya silletería está compuesta por bancas transversales, también denominado Chiva o Bus escalera.

Centros de abastecimiento o mercadeo: Sitios de acopio de bienes que provienen de diferentes zonas de producción, para ser distribuidos en el sitio establecido por la autoridad competente.

Demanda existente de transporte: Es el número de pasajeros que necesitan movilizarse con su carga, en un recorrido y en un período determinado de tiempo.

Demanda insatisfecha de transporte: Es el número de pasajeros que no cuentan con servicio para satisfacer sus necesidades de movilización simultáneamente con su carga, dentro de un sector geográfico determinado y corresponde a la diferencia entre la demanda total existente y la oferta total autorizada y/o registrada.

Frecuencias de despacho: Es el número de veces por unidad de tiempo en que se repite la salida de un vehículo.

Oferta de transporte: Es el número total de sillas autorizadas a las empresas para ser ofrecidas a los usuarios, en un período de tiempo y en un recorrido determinado.

Paz y salvo: Es el documento que expide la empresa de transporte al propietario del vehículo, en el que consta la inexistencia de obligaciones derivadas exclusivamente del contrato para la vinculación.

Plan de rodamiento: Es la programación para la utilización plena de los vehículos vinculados a una empresa para que de manera racional y equitativa cubran la totalidad de los recorridos y frecuencias autorizados y/o registrados, contemplando el mantenimiento de los mismos.

Recorrido: Es el trayecto comprendido entre centros de abastecimiento y/o mercadeo y las zonas de parqueo, con características propias en cuanto a frecuencias y demás aspectos operativos.

Tarifa: Es el precio que pagan los usuarios por la prestación del servicio público de transporte mixto.

Tiempo de recorrido: Es el que emplea un vehículo entre el origen y el destino durante su recorrido, incluyendo los tiempos de paradas.

Zonas de parqueo: Sitios fijos establecidos y debidamente demarcados de donde parten y regresan los vehículos mixtos una vez cumplido el recorrido.

Variante: Es la desviación por la construcción de un nuevo tramo de vía que evita el ingreso al casco urbano de un municipio.

Ahora bien, en cuanto a las autoridades de transporte, el Decreto 175 de 2001 en su artículo 9º. Establece que son autoridades de transporte competentes las siguientes:

En la Jurisdicción Nacional o Intermunicipal: El Ministerio de Transporte.

En la Jurisdicción Distrital y/o Municipal: Los alcaldes municipales o distritales o las entidades en las que ellos deleguen tal atribución.

En la Jurisdicción de una Área Metropolitana constituida de conformidad con la ley: La autoridad única de transporte metropolitano o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada.

Las autoridades locales no están facultadas para autorizar servicios por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta. En este sentido el Ministerio de Transporte se pronunció mediante concepto 5278 de febrero de 2005, para indicar que *“De tal forma que la autoridad de transporte municipal solamente puede autorizarla prestación del servicio de transporte mixto dentro de su respectiva jurisdicción, previo cumplimiento de todos los requisitos previstos en el Decreto 175 de 2001.”*

A continuación, se destacan de manera puntual los aspectos temáticos mencionados, los cuales corresponden a una idéntica regulación en los modos de transporte citados advirtiendo que, inclusive, cuentan con la misma redacción:

1. Habilitación.
2. Condiciones y requisitos para la habilitación, excepto en el aspecto financiero focalizado en el capital pagado y el patrimonio líquido.
3. Trámite de la Habilitación.
4. Vigencia de la Habilitación.
5. Seguros.
6. Vinculación y Desvinculación de Equipos.
7. Tarjeta de Operación.
8. Disposiciones Finales.

a. **Clasificación.**

El Decreto 175 clasifica la actividad transportadora mixta atendiendo al criterio del radio de acción: desde este parámetro encontramos el Metropolitano, Distrital o Municipal, cuando se presta el servicio al interior de un área metropolitana, distrito o municipio.

b. **Autoridad.**

El Decreto 171 definió al Ministerio de Transporte como ente regulador del servicio público de transporte automotor de pasajeros. Para el caso del transporte mixto, dadas sus peculiaridades, además de reconocer en el nivel nacional al Ministerio citado como la autoridad de transporte, precisa que en los distritos y municipios son los Alcaldes quienes detentan tal rol y, en las áreas metropolitanas la autoridad única de transporte.

c. **Requisitos y Vigencia de la Habilitación.**

Para obtener habilitación en la modalidad de Transporte Público Terrestre Automotor Mixto, las empresas deberán acreditar los siguientes requisitos, que aseguren el cumplimiento del objetivo definido en el artículo 1o. del decreto 175 de 2001:

- “1. Solicitud dirigida a la autoridad competente, suscrita por el representante legal.
2. Certificado de existencia y representación legal expedido con una antelación máxima de treinta (30) días hábiles, en el que se determine que dentro de su objeto social desarrolla la industria del transporte.
3. Indicación del domicilio principal y relación de sus oficinas y agencias, señalando su dirección.

4. Descripción de la estructura organizacional de la empresa relacionando la preparación especializada y/o la experiencia laboral del personal administrativo, profesional, técnico y tecnólogo contratado por la empresa."

Concepto Ministerio de Transporte N°5907 del 13 de febrero de 2006: *"Así las cosas, las normas obligan para que entre la empresa operadora de transporte y el conductor exista un contrato de trabajo, donde la empresa debe afiliarlo al régimen de salud, al de pensiones, riesgos profesionales y pagar sus respectivas cotizaciones, así como vigilar y constar que estos cuentan con licencia de conducción vigente y apropiada para el servicio, con el fin de verificar que el conductor sea una persona idónea para la operación de los equipos, tal como lo dispone el artículo 34 de la Ley 336 de 1996."*

"5. Certificación firmada por el representante legal sobre la existencia de los contratos de vinculación del parque automotor que no sea de propiedad de la empresa. De los vehículos propios, se indicará este hecho.

6. Relación del equipo de transporte propio, de los socios o de terceros con el cual se prestará el servicio, con indicación del nombre y número de la cédula del propietario, clase, marca, placa, modelo, número del chasis, capacidad y demás especificaciones que permitan su identificación, de acuerdo con las normas vigentes.

7. Descripción y diseño de los colores y distintivos de la empresa.

8. Certificación suscrita por el representante legal sobre la existencia del programa y fondo de reposición del parque automotor."

Conceptos Ministerio de Transporte N°46504 del 21 de septiembre de 2006 y 18543 del 15 de diciembre de 2008: *"... las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor mixto (camperos y chivas) de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural no están obligadas a constituir fondos de reposición de que trata la Ley 105 de 1993. Así las cosas, de acuerdo con lo previsto en el decreto 175 de 2001, el servicio público de transporte terrestre automotor mixto, si deben crear programas de reposición, entendido como el mecanismo para poder mejorar el parque automotor, pero no están obligados a crear o establecer fondos de reposición.*

"9. Certificación suscrita por el representante legal sobre la existencia del programa de revisión y de mantenimiento preventivo que desarrollará la empresa para los equipos con los cuales prestará el servicio.

10. Estados financieros básicos certificados de los dos (2) últimos años, con sus respectivas notas. Las empresas nuevas sólo requerirán el balance general inicial.

11. Declaración de Renta de la empresa solicitante, correspondientes a los dos (2) años gravables anteriores a la presentación de la solicitud, si por ley se encuentra obligada a cumplirla.

12. Demostración de un capital pagado o patrimonio líquido de acuerdo al valor resultante del calculo que se haga en función de la clase de vehículo y el número de unidades fijadas en la capacidad transportadora máxima para cada uno de ellos, el cual no será inferior a doscientos (200) smmlv, de acuerdo con la siguiente tabla:

Campero 1 smmlv

Camioneta, microbús 2 smmlv

Bus abierto, buseta abierta 3 smmlv

Las empresas podrán acogerse a las siguientes fechas y porcentajes para acreditar el capital pagado o patrimonio líquido:

A la fecha de solicitud de la habilitación 70%

A marzo 31 de 2002 85%

A marzo 31 de 2003 100%

El Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (smmlv) a que se hace referencia, corresponde al vigente en el momento de cumplir el requisito.

Durante los primeros cuatro (4) meses de cada año, las empresas ajustarán este capital o patrimonio líquido de acuerdo con la capacidad transportadora máxima con la que finalizó el año inmediatamente anterior.

El capital pagado o patrimonio líquido de las empresas asociativas del sector de la economía solidaria será el precisado en la legislación cooperativa, Ley 79 de 1988 y demás normas concordantes vigentes.

La habilitación para empresas nuevas no estará sujeta al análisis de factores financieros, pero sí a la comprobación del pago del capital o patrimonio líquido exigido."

Sobre el contenido de este numeral, es importante precisar que el Decreto 4668 de 2006, estableció disposiciones relacionadas con el capital pagado o patrimonio líquido de las empresas asociativas del sector solidario o cooperativas de transporte terrestre automotor".

En este sentido, estableció que Las empresas nuevas de carácter asociativo del sector solidario o cooperativas que se habiliten para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor en cualquiera de las modalidades establecidas en los Decretos 170, 171, 172, 173, 174 Y 175 de 5 de febrero de 2001, para efectos de dar acatamiento al requisito del capital pagado o patrimonio líquido, deberán cumplir con las cuantías previstas en los mismos decretos de la siguiente manera:

_ El veinticinco por ciento (25%) a la fecha de la constitución y radicación de la solicitud de habilitación.

_ El setenta por ciento (70%) dentro del año siguiente a la fecha de otorgamiento de la habilitación.

_ El cien por ciento (100%) dentro de los dos años siguientes al otorgamiento de la habilitación.

A su vez, las empresas de carácter asociativo del sector solidario o cooperativas que se habilitaron, con anterioridad a la vigencia del presente decreto, para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor al amparo de cualquiera de las modalidades establecidas en los Decretos 170, 171, 172, 173, 174 Y 175 del 5 de febrero de 2001, que no hayan dado cumplimiento al requisito del capital pagado o patrimonio líquido, deberán cumplir con las cuantías previstas en los mismos decretos' de la siguiente manera:

_ El treinta y cinco por ciento (35%) antes del 31 de diciembre de 2006

_ El setenta por ciento (70%) antes del 31 de diciembre de 2007

_ El cien por ciento (100%) antes del 31 de diciembre de 2008.

Concepto Ministerio de Transporte N° 67067 del 27 de diciembre de 2006: —"... el requisito del capital en términos de salarios mínimos mensuales legales vigentes a fin de que el salario mínimo mantenga su actualización, esto es, que las empresas están en la obligación de demostrar la existencia de un (1) capital mínimo pagado o patrimonio líquido equivalente a 1.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, al momento de cumplir el requisito. Para efectos de las empresas de economía solidaria, deben establecer en los estatutos como capital mínimo el equivalente a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, no obstante se podrá habilitar con la demostración del pago de aportes correspondiente al 25% de los 1.000 salarios al momento de hacer la solicitud de habilitación, pero deberán completar el monto de los salarios exigidos dentro de los primeros cuatro (4) meses del año inmediatamente siguiente al haber obtenido la habilitación".

"13. Copia de las pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual establecidas en el presente decreto.

14. Duplicado al carbón de la consignación a favor de la autoridad competente por pago de los derechos correspondientes, debidamente registrada por la entidad recaudadora.

Parágrafo 1o. Las empresas que cuenten con revisor fiscal, podrán suplir los requisitos establecidos en los numerales 10, 11 y 12 de este artículo con una certificación suscrita por el representante legal, el contador y el revisor fiscal, donde conste la existencia de las declaraciones de renta y de los estados financieros con sus notas y anexos, ajustados a las normas contables y tributarias en los dos (2) últimos años y el cumplimiento del capital pagado o patrimonio líquido requerido.

Con esta certificación, se deberá adjuntar copia de los dictámenes e informes y de las notas a los estados financieros, presentados a la respectiva asamblea o junta de socios, de los mismos años.

Parágrafo 2o. Las empresas nuevas deberán acreditar los requisitos establecidos en los numerales 5, 6 y 13 en un término no superior a seis (6) meses improrrogables, contados a partir de la ejecutoria de la resolución que le otorga la habilitación so pena que esta sea revocada."

Concepto Ministerio de Transporte N° 827 del 11 de enero de 2008.: *"Cabe resaltar que no es viable "El Reconocimiento del Servicio", sino la habilitación en los términos del Decreto 175 de 2001, con el lleno de los requisitos que el artículo 14 de la citada norma establece, además de otorgar la habilitación deberá expedirse un acto administrativo en donde se ajuste la capacidad transportadora en las dos modalidades y se determine claramente las rutas que en adelante se prestarán bajo la modalidad y las que se continuarán prestando en el servicio de Pasajeros por Carretera."*

En cuanto a la vigencia de la habilitación, el artículo 16 del Decreto 175, establece que Sin perjuicio de las disposiciones legales contenidas en el régimen sancionatorio, la habilitación será indefinida mientras subsistan las condiciones exigidas y acreditadas para su otorgamiento.

El parágrafo del artículo prevé que en todos los casos de transformación, fusión, absorción o incorporación, la empresa comunicará de este hecho a la autoridad competente de transporte y a la Superintendencia de Puertos y Transporte, adjuntando los nuevos certificados de existencia y representación legal con el objeto de efectuar las aclaraciones y modificaciones correspondientes.

En concepto del Ministerio de Transporte N° 12942 del 9 de mayo de 2003: *"La prohibición establecida en el artículo 13 de la Ley 336 de 1996, en virtud de la cual "la habilitación es intransferible a cualquier título" en modo alguno puede tener alcance de impedir o restringir el ejercicio del derecho que a las sociedades comerciales les reconoce el estatuto mercantil para transformarse (artículo 167*

Código de Comercio) o fusionarse (artículo 172 Código de Comercio), o incluso para escindirse (artículo 3 Ley 222 de 1995). En efecto estas operaciones mercantiles constituyen reformas estatutarias que, adicionalmente, encuentran respaldo constitucional en el derecho de libre asociación (artículo 38) y en los principios de libertad económica, iniciativa privada y libre competencia. (Artículo 333). (...) En consecuencia, la aludida restricción debe entenderse referida a la ejecución de aquellos actos de disposición, en virtud de los cuales se pretende transferir los derechos derivados de la licencia o habilitación, tales como la compraventa, la permuta, la donación, etc. Pero en manera alguna puede tener el alcance de condicionar o limitar las reformas estatutarias de sociedades mercantiles en virtud de las cuales los órganos sociales competentes acuerdan, de conformidad con la ley y con las expectativas normas estatutarias, una operación de transformación, fusión o escisión cuya naturaleza es ostensiblemente diferente de la que es propia de los actos de disposición o enajenación los cuales, como se anotó son los únicos que pueden entenderse comprendidos en la comentada prohibición”

d. Prestación del Servicio.

El Decreto 175 establece que el radio de acción y el respectivo perímetro de prestación del servicio tienen variación y se adapta a la extensión de geografía que se atiende.

El radio de acción en esta modalidad será de carácter metropolitano, distrital o municipal o de carácter intermunicipal o nacional.

Metropolitano, Distrital o Municipal. Comprende las áreas urbanas, suburbanas y rurales y los territorios indígenas de la respectiva jurisdicción.

Nacional o Intermunicipal. Comprende los perímetros departamentales y nacionales.

El perímetro del transporte departamental incluye el territorio del departamento.

El servicio departamental está constituido por el conjunto de recorridos cuyo origen y destino están contenidos dentro del perímetro departamental.

El perímetro del transporte nacional incluye el territorio de la Nación.

Ahora bien, desde la perspectiva de la obligatoriedad del otorgamiento de los permisos de operación por concurso o licitación y, atendiendo al postulado esencial de la contratación estatal, según el cual todo proceso de contratación y/o adjudicación de un servicio debe obedecer a una necesidad real, reposa en cabeza de la autoridad en materia de transporte la carga de adelantar los estudios que evidencien la existencia de la necesidad de movilización y las

características requeridas. La elaboración de estos estudios puede ser contratada con Universidades, Centros Consultivos del Gobierno o con expertos acreditados en la materia.

La Comisión de Regulación de Transporte quedó encargada de fijar los parámetros y condiciones de los estudios de soporte de la real necesidad de un servicio determinado en un área precisa. Mientras la Comisión señalaba los criterios y pautas de los estudios en cuestión quedó permitida la presentación de los estudios por cuenta de las empresas interesadas, asumiendo los costos que generen.

Presentada la solicitud si ésta reúne los requisitos y demuestra la necesidad de prestación de servicio: *“registrará la empresa, el recorrido, los vehículos, las frecuencias y la tarifa con los cuales se prestará el servicio (artículo 25)”*.

En relación con los temas expuestos, el Consejo de Estado, Sentencia de 10 de marzo de 2010, Expediente No. -23-31-000-2002-00252-01, Consejera Ponente Dra. María Claudia Rojas, expuso lo siguiente:

“El hecho de que los actos acusados hubieran reiterado la necesidad de someter a concurso la habilitación solicitada por la sociedad demandante y señalado que ese mismo argumento sirvió de fundamento para decidir la solicitud presentada por ella el 2 de octubre de 1998 no viola derecho alguno de la parte actora, quien contó con los recursos de ley para impugnarlo, como en efecto lo hizo, con el resultado anotado.

Por otra parte, no es de recibo el argumento de la parte demandante en el sentido de que la Alcaldía violó el derecho al debido proceso por no haber programado una reunión para revisar conjuntamente la documentación aportada por la sociedad demandante, puesto que dicho trámite no hace parte del procedimiento legal o reglamentario.

Tampoco es de recibo la tesis según la cual los actos acusados violaron los artículos 10, 11 y 12 del C. C. A., que exigen informar a los peticionarios de la exigencia de requisitos adicionales, prohíben exigir documentos que reposen en los despachos de las autoridades y permiten requerir documentos adicionales a los peticionarios cuando resultan necesarios para decidir de fondo.

Lo anterior, porque al decidir la solicitud de habilitación de 2 de febrero de 2001 la Alcaldía de Armenia no tuvo en cuenta algún documento especial que el demandante hubiera debido acreditar y respecto del cual no le hubiera informado. La celebración de un concurso como condición para otorgar la habilitación de una empresa en la modalidad mixta del transporte que constituye el fundamento de su decisión es un deber legal a cargo del Estado previsto en la

ley, no un documento que la peticionaria debiera aportar o un requisito cuyo cumplimiento debiera demostrar.

Por otra parte, para negar una solicitud de habilitación para operar el servicio de transporte en la modalidad mixta, no era necesario solicitar documentos o información adicional a la empresa peticionaria pues para ello bastaba un argumento de tipo puramente jurídico, como el que finalmente sirvió de apoyo a los actos acusados, de acuerdo con el cual las normas legales aplicables exigen que se realice un concurso para habilitar empresas que presten ese tipo de servicios.

No obstante lo anterior, procede estudiar la acusación que la sociedad actora formuló contra los actos acusados, de acuerdo con la cual se habría violado el artículo 19 de la Ley 336 de 1996, que adoptó el estatuto nacional del transporte.

A juicio de la demandante, la norma transcrita le permite a la administración otorgar directamente - sin concurso – la habilitación para operar como empresa de transporte cuando el servicio a prestar no esté sujeto a rutas y horarios.

Como, en su opinión, la prestación del servicio en la modalidad mixta no está sujeta a dichas rutas y horarios, el Municipio de Armenia debió aplicar la norma comentada y acceder a la solicitud impetrada por la actora en vez de negarla aplicando el artículo 39 del Decreto 091 de 1991, "Por el cual se establecen normas para la habilitación y la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor", a cuyo tenor "el permiso para la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros o mixto se otorgará mediante concurso, en el que se garantice la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, de acuerdo con las condiciones y procedimientos señalados en el presente decreto".

La demandante considera que como el decreto que exige el concurso para conceder habilitaciones en la modalidad mixta tenía el carácter de reglamentario de la Ley 336 de 1996 y ésta permite conceder directamente la habilitación en esa misma modalidad, se violó la ley.

Debe anotarse en este punto que la solicitud presentada por la demandante el 2 de febrero de 2001 se decidió con fundamento en el Decreto 091 de 1998, por disposición del Decreto 175 de 5 de febrero de 2001, "por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto.

De acuerdo con las normas transcritas las solicitudes de habilitación radicadas en vigencia del Decreto 091/98 como la presentada el 2 de febrero de 2001 por la demandante se regirían, en principio, por dicho decreto, pero autorizaban que quienes hubieran presentado solicitudes de habilitación que no se hubieran

decidido a la entrada en vigencia del Decreto 175 de 5 de febrero de 2001 se acogieran a éste último.

La diferencia entre uno y otro decreto era que el primero exigía la celebración de concurso para la habilitación de empresas que prestaran el servicio en la modalidad mixta y el segundo no.

Mediante memorial de 10 de mayo de 2001, cuya copia auténtica obra a folios 35 y 36, el apoderado de Transportes El Triunfo S. A., se acogió expresamente al Decreto 091 de 1998, que exigía en el artículo 39 la realización de concurso como condición para otorgar habilitación en la modalidad mixta.

Aclarado lo anterior, procede declarar que **no tiene vocación de prosperidad la acusación según la cual la exigencia de concurso para habilitar a una empresa para prestar el servicio en la modalidad mixta contraviene el inciso segundo del artículo 19 de la Ley 336 de 1996 que permite otorgar dicha habilitación sin concurso, cuando la modalidad del transporte no está sujeta a rutas y horarios predeterminados.** (subrayas fuera de texto original)

La modalidad mixta, contrario a lo dicho en la demanda, sí está sujeta a rutas y horarios predeterminados y, por tanto, a concurso para efectos de habilitación. (subrayas fuera de texto original)

Así lo estableció esta Sección en la sentencia de 24 de agosto de 2006, expediente No. 11000-10-24-000-2004-00166- 01 que decidió la demanda de nulidad contra los artículos 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del Decreto 175 de 5 de febrero de 2001 "por el cual se reglamenta el servicio de transporte automotor", anulándolos.

Los argumentos contenidos en el fallo parcialmente transcrito demuestran que el servicio de transporte en la modalidad mixta sí está sujeto a rutas y horarios predeterminados y por tanto la habilitación para prestarlo no está exonerada de concurso por el inciso 2º del artículo 19 de la Ley 336 de 1996, disposición que sólo permite la habilitación directa – sin concurso – cuando el servicio no está sujeto a rutas y horarios.

En consecuencia, la administración municipal de Armenia estaba en el deber de realizar concursos para habilitar a las empresas que pretendan la operación del servicio mencionado por mandato del artículo 19 de la Ley 336 de 1996 y del artículo 39 del Decreto 091 de 1998 que la reglamentaba y por ello se atuvo al ordenamiento jurídico vigente al negar la solicitud de habilitación directa incoada por la demandante el 2 de octubre de 2001.

A su vez, la misma Corporación en sentencia de agosto 24 de 2006, con ponencia de Martha Sofía Sanz Tobón, expresó:

“Sobre el particular, la Sala considera pertinente remitirse al concepto que de ruta trae el artículo 3º, numeral 5, de la Ley 105 de 1993:

“Entiéndase por ruta para el servicio público de transporte el trayecto comprendido entre un origen y un destino, con un recorrido determinado y unas características en cuanto a horarios, frecuencias y demás aspectos operativos”.

A su turno, el artículo 7º del Decreto 175 de 2001, define así el concepto de recorrido:

“RECORRIDO. Es el trayecto comprendido entre centros de abastecimiento y/o mercadeo y las zonas de parqueo, con características propias en cuanto a frecuencias y demás aspectos operativos”.

A juicio de la Sala, es claro que los conceptos de RUTA y RECORRIDO se identifican, pues tanto el uno como el otro los definen como el trayecto comprendido entre un origen y un destino, que para el caso del servicio público mixto de transporte terrestre automotor está comprendido entre los centros de abastecimiento y/o mercadeo y las zonas de parqueo, sin que tal especificidad le quite el carácter de ruta.

El Diccionario de la Lengua Española define uno y otro término así:

“Ruta.- Rota o derrota de un viaje. 2. Itinerario para él. 3. Camino o dirección que se toma para un propósito”.

“Recorrido.- Acción y efecto de recorrer. 2. Espacio que ha recorrido, recorre o ha de recorrer una persona o cosa. 3. Ruta, itinerario prefijado”.

El Decreto acusado también trae las siguientes definiciones:

“CENTROS DE ABASTECIMIENTO O MERCADEO: Sitios de acopio de bienes que provienen de diferentes zonas de producción, para ser distribuidos en el sitio establecido por la autoridad competente”.

“FRECUENCIAS DE DESPACHO: Es el número de veces por unidad de tiempo en que se repite la salida de un vehículo”.

“TIEMPO DE RECORRIDO: Es el que emplea un vehículo entre el origen y el destino durante su recorrido, incluyendo los tiempos de paradas”.

“ZONAS DE PARQUEO: Sitios fijos establecidos y debidamente demarcados de donde parten y regresan los vehículos mixtos una vez cumplido el recorrido”.

Teniendo en cuenta las anteriores normas y definiciones, para la Sala no queda duda alguna de que el servicio público mixto de transporte terrestre automotor involucra el concepto de ruta o recorrido, es decir, el de un origen y destino previamente determinados, esto es, entre los centros de mercadeo, de cuya

definición se extrae que están establecidos, y las zonas de parqueo, cuya definición expresamente señala que son sitios fijos y establecidos.

Prueba de lo anterior, es que el mismo Decreto acusado en sus artículos 30, 31, 32 y 33 preceptúa que la autoridad competente podrá autorizar hasta por el término de seis (6) meses a los propietarios de los vehículos vinculados a una empresa cuya habilitación haya sido cancelada o aquella con licencia de funcionamiento que no obtuvo habilitación para seguir prestando el servicio público de transporte en las rutas autorizadas; que cuando se compruebe que una empresa dejó de servir una ruta autorizada, la autoridad competente revocará el permiso; que cuando una empresa considere que no está en capacidad de servir total o parcialmente los servicios registrados (que para el caso son las mismas rutas o recorridos), así lo manifestará a la autoridad competente solicitando que se decrete la vacancia de los mismos; y que las empresas que cuentan con autorizaciones para prestar el servicio público de transporte mixto "en zonas de operación" presentarán la relación de recorridos y frecuencias, la cual una vez verificada la autoridad competente expedirá los correspondientes certificados de registro de servicios, entendiéndose como no servidos o abandonados aquellos servicios (recorridos y frecuencias) no relacionados u omitidos por las empresas.

En consecuencia, le asiste razón a la actora cuando afirma que se violaron los artículos 3º de la Ley 105 de 1993 y 19 de la Ley 336 de 1996, al igual que los artículos 13 y 333 de la Constitución Política, pues **no es cierto que el servicio público mixto de transporte terrestre automotor se encuentre dentro de las excepciones a que alude el inciso final del artículo 19 citado, ya que, se reitera, está sujeto a rutas predeterminadas, luego su otorgamiento debe hacerse mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada y, al haber excluido de tal concurso al servicio mixto en cuestión, el Decreto acusado excedió la voluntad del Legislador, quien sólo excluyó del concurso a los servicios que se presten sin sujeción a rutas y horarios predeterminados, como son el de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi y el de servicios especiales, esto es, el escolar, el de asalariados y el de turismo, en los cuales, esos sí, por su naturaleza, el permiso se otorga conjuntamente con la habilitación"** (subrayas fuera de texto original)

Los artículos 24 a 28 del Decreto 175 de 2001 –capítulo II - Procedimiento para efectuar el registro de recorridos y frecuencias- fueron declarados Nulos por el Consejo de Estado, mediante Sentencia de 24 de agosto de 2006, Expediente No.166-01, Consejera Ponente Dra. Martha Sofía Sanz Tobón.

Por su parte, el Ministerio de Transporte, mediante los conceptos que se citan a continuación se ha pronunciado en relación con los aspectos de la habilitación para el transporte mixto, en los siguientes términos:

Concepto N°48800 del 3 de octubre de 2006: –II. HABILITACIÓN DE EMPRESAS EN VIGENCIA DEL DECRETO 175 DE 2001: Se deben tener en cuenta dos situaciones que se pueden presentar: a) Empresas de transporte de pasajeros y/o mixto que obtuvieron Licencia de Funcionamiento en vigencia del decreto 1927 de 1991; posteriormente se acogieron a la habilitación del Decreto 175 de 2001 como mixto, conservan su habilitación y servicios de rutas, horarios, recorridos autorizados, puesto que estos venían con unos derechos administrativos con antelación a la expedición del decreto de mixtos. b) Las sociedades transportadoras que se habilitaron como empresas nuevas y obtuvieron registro de recorridos y frecuencias en vigencia del Decreto 175 de 2001, conservan su habilitación por cuanto esta no fue objeto de nulidad por el consejo de Estado. Precisamos que el registro de recorridos y frecuencias solamente pueden continuar prestándolo hasta el término que falte para cumplir los tres (3) años de su autorización, con posterioridad no es susceptible de renovación.

Concepto N°54578 del 30 de octubre de 2006: "... no es cierto que el servicio público mixto se encuentre dentro de las excepciones a que alude el inciso final del artículo 19 citado, ya que, se reitera, está sujeto a rutas predeterminadas, luego su otorgamiento debe hacerse mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada y, al haber excluido del concurso al servicio mixto en cuestión, el Decreto acusado (175 de 2001) excedió la voluntad del Legislador, quién sólo excluyó del concurso a los servicios que se presten sin sujeción a rutas y horarios predeterminados, como son el transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi y el de servicios especiales, esto es, el escolar, el de asalariados y el de turismo, en los cuales, esos sí, por su naturaleza, el permiso se otorga conjuntamente con la habilitación. Hay que tener en cuenta que a raíz del fallo del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, expediente No. 1100102400020040016601, fallo del 24 de agosto de 2006, mediante el cual declaró la nulidad de los artículos 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del Decreto 175 de 2001- el otorgamiento de rutas en el transporte mixto debe hacerse a través de un concurso público, una vez el gobierno nacional expida el correspondiente reglamento."

Concepto N°66919 del 27 de diciembre de 2006: "Las sociedades transportadoras que se habilitaron como empresas nuevas y obtuvieron registro de recorridos y frecuencias en vigencia del Decreto 175 de 2001, conservan su habilitación por cuanto esta no fue objeto de nulidad por el consejo de Estado y el registro de recorridos y frecuencias solamente puede continuar prestándolo hasta el término que falte para cumplirlos tres (3) años de su autorización, con posterioridad no es susceptible de renovación. Ahora bien, si no fueron registrados los recorridos, frecuencias ni horarios de servicio deben someterse a concurso público."

Concepto N° 49795 del 28 de agosto de 2008 "Solamente las empresas de transporte mixto que obtuvieron certificado de registro de recorridos mixtos en vigencia de los artículos 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del Decreto 175 de 2001, podrán

continuar transitoriamente prestando el servicio, hasta tanto la autoridad competente agote el procedimiento de adjudicación de las zonas de operación."

Concepto N°63283 del 22 de octubre de 2007: *"Este Ministerio y para las empresas de radio de acción nacional mixto, ha venido expidiendo permisos provisionales y transitorios con base en el artículo 20 de la Ley 336 de 1996 para las sociedades transportadoras que venían operando con el servicio mixto, con el objeto de evitar parálisis en el servicio a la comunidad del sector rural. De tal manera que el municipio podría considerar la posibilidad de darle la misma salida a las empresas de esta modalidad de radio de acción municipal; una vez se expida el Decreto y se adelante el concurso público los permisos transitorios se suspenden."*

Concepto N° 49745 del 28 de agosto de 2008: *"(..) como quiera que la empresa no obtuvo registro de horarios y recorridos con anterioridad al fallo, no es posible otorgar habilitación, debido a que fue precisamente la conclusión del honorable Consejo de Estado, a través de la sentencia aludida anteriormente, manifestando que teniendo en cuenta que el servicio mixto se presta en una ruta determinada mediante horarios preestablecidos, la habilitación debe precederse de un concurso para el otorgamiento de servicios, los cuales solo se podrán hacer una vez se establezca la metodología necesaria"*

Concepto N° 2619 del 23 de enero de 2007 *"El otorgamiento de rutas en el transporte mixto debe hacerse a través de un concurso público, una vez el gobierno nacional expida el correspondiente reglamento. Reglamento que fue adoptado a través del Decreto 4190 del 29 de octubre de 2007".*

e. **Capacidad Transportadora.**

"La capacidad transportadora es el número de vehículos requeridos y exigidos para la adecuada y racional prestación de los servicios autorizados y/o registrados "(artículo 48 del Decreto 171 y 34 del 175, ambos de 2001).

Según lo expresa el artículo 34 del Decreto 175, "Las empresas deberán acreditar como mínimo el 3% de capacidad transportadora mínima de su propiedad y/o de sus socios, que en ningún caso podrá ser inferior a un (1) vehículo, incluyéndose dentro de este porcentaje los vehículos adquiridos bajo arrendamiento financiero.

Para las empresas de economía solidaria, este porcentaje podrá demostrarse con vehículos de propiedad de sus cooperados.

Si la capacidad transportadora autorizada a la empresa se encuentra utilizada a su máximo, solamente será exigible el cumplimiento del porcentaje de propiedad de la misma, cuando a la empresa le autoricen o registren nuevos servicios.

Concepto Ministerio de Transporte N°48800 del 3 de octubre de 2006 III.

CAPACIDAD TRANSPORTADORA: *Los vehículos homologados para el servicio mixto que forman parte de la capacidad transportadora de las empresas con habilitación exclusiva para mixto, no pueden continuar operando una vez venza el periodo de los tres (3) años, por lo tanto, se les debe cancelar la Tarjeta de Operación como consecuencia de la nulidad de los servicios autorizados. La única alternativa para que continúen vinculados sería que el Gobierno Nacional reglamente el concurso público del servicio mixto antes de que comiencen a expirar los permisos y las empresas se ganen los recorridos a través del proceso licitatorio."*

De otro lado, se prevé la posibilidad de cambiar de clase un vehículo. El artículo 36 del decreto 175, establece que "Cuando las condiciones de la vía, la preferencia vehicular del usuario y las condiciones socioeconómicas de la región señalen la necesidad de modificar la clase de vehículo de los servicios autorizados o registrados a una empresa de transporte mixto, esta podrá solicitar a la autoridad competente el cambio o unificación transportadora bajo las siguientes premisas:

1. Cambio de bus o buseta abierta por bus o buseta cerrada, por camioneta doble cabina con platón o por campero, en equivalencia uno (1) a uno (1).
2. Cambio de bus o buseta abierta por bus o buseta cerrada, por camioneta doble cabina con platón o por campero, en equivalencia uno (1) a uno (1).
3. Cambio de campero por microbús, en equivalencia dos (2) a uno (1)".

En relación con tal modificación, el Ministerio de Transporte, se ha pronunciado en los siguientes términos:

Concepto N° 14828 del 23 de mayo de 2003: ".... No está contemplado el cambio del bus abierto por microbús en la lista taxativa del decreto reglamentario (175 de 2001) y por tanto no es posible dicho cambio."

Concepto N° 8325 del 18 de febrero de 2008.: "Es la empresa de transporte público terrestre automotor mixto quien debe solicitar el cambio o unificación de la clase de vehículos autorizados; la solicitud radicada ante la autoridad de transporte competente debe encontrarse respaldada o por las condiciones de la vía, la preferencia vehicular del usuario o las condiciones socioeconómicas de la región, por lo tanto, usted como propietaria de unos vehículos camperos no puede solicitar el cambio de clase de vehículos, ya que la autorización para la prestación del servicio se otorgó a una sociedad transportadora"

Concepto N° 21329 del 18 de abril de 2008 "La "unificación automática", existente en la modalidad de transporte de pasajeros por carretera no es aplicable en el servicio mixto, ya que las normas sobre la materia no contemplan tal posibilidad. En el evento que la empresa de transporte mixto solicite y obtenga autorización para el cambio de la clase de vehículos en una o varias rutas, la autoridad de transporte debe verificar que los vehículos que pretenden vincularse se encuentra

homologados para el servicio mixto, de lo contrario no es factible solicitar el cambio pretendido. Las empresas habilitada en la modalidad mixto, ya sean de jurisdicción municipal o nacional, deberán despachar los vehículos asignados en cada ruta, de conformidad con el acto administrativo que los autorice”

Concepto N° 26079 del 09 de mayo de 2008 *“En el evento que la empresa de transporte mixto solicite y obtenga autorización para el cambio de la clase de vehículos en una o varias rutas, la autoridad de transporte debe verificar que los vehículos que pretenden vincularse se encuentra homologados para el servicio mixto, de lo contrario no es factible solicitar el cambio pretendido. En conclusión, las empresas habilitada en la modalidad mixto, ya sean de jurisdicción municipal o nacional, deberán despachar los vehículos asignados en cada ruta, de conformidad con el acto administrativo que los autorice.”*

Concepto N° 30758 del 29 de mayo de 2008 *“El oficio mediante el cual se dio respuesta a su solicitud, concluye que las empresas de servicio mixto deberán despachar los vehículos asignados en cada ruta, de conformidad con el acto administrativo que los autorice, por tanto no puede despachar vehículos de una clase distinta a la autorizada a través del acto administrativo que le otorgó la ruta. La empresa de servicio mixto, debe prestar el servicio en cada una de las rutas con la clase de vehículo señalados en el acto administrativo, la utilización de un vehículo clase diferente no está permitida, el decreto reglamentario no lo contempla, por tal razón no es posible”*

f. Abandono de Rutas.

Ante la eventualidad de abandono del servicio el artículo 31 del Decreto 175 que, en su inciso primero es de la siguiente redacción: *“Artículo 31. Abandono de recorridos. Se considera abandonado un recorrido cuando se disminuye injustificadamente el servicio autorizado en más de un 50% durante treinta (30) días consecutivos o cuando transcurre este término sin que la empresa inicie la prestación del servicio una vez se encuentre ejecutoriado el acto administrativo que registro el recorrido.*

1.4.2 DECRETO 4190 DE 2007

Mediante este Decreto se establece el procedimiento para otorgar el permiso de prestación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto.

En el sentido expuesto, al regularse el trámite para el otorgamiento de los permisos para la prestación del servicio público terrestre automotor mixto se destaca:

a. Definición y contenido.

Define el transporte mixto como "aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, a través de un contrato celebrado entre la empresa de transporte y cada una de las personas que utilizan el servicio para su traslado simultáneo con el de sus bienes o carga, en una zona de operación autorizada".

Destaca en la definición del Decreto 4190 de un lado, la existencia de una empresa de transporte habilitada para prestar el servicio que reglamenta y, por otra parte, un acuerdo de voluntades entre ella y los usuarios del servicio que contempla la posibilidad de verificar el traslado, tanto de personas, como de bienes o carga.

b. Zona de operación.

La Zona de Operación puede ser Municipal, cuando el origen y destino del traslado se encuentra dentro de la jurisdicción del mismo municipio o Regional cuando la actividad transportadora se desarrolla a través del territorio de varios municipios. Es de anotar que las Zonas Regionales deben ser definidas por el Ministerio de Transporte a instancias de los Gobernadores o Alcaldes.

c. Vehículos en los que se presta el servicio mixto.

El servicio se presta, en los siguientes tipos de vehículo: **buses escalera (chivas), camionetas doble cabina y campero**. Esta tipología vehicular está dada por las especialísimas condiciones de todo orden que lo rodean, tales como socio – económicas de la población que de él se sirve, geográficas dada la topografía del territorio y los diversos accidentes naturales que deben superarse, geológicas y, claro está, de deficitario desarrollo en la infraestructura vial.

Concepto Ministerio de Transporte N° 29760 del 23 de mayo de 2008: "... las Camionetas Doble Cabina con Platón matriculadas después de la promulgación de las resoluciones (948 del 20 febrero de 1996, 4992 del 6 agosto de 1996) solo pueden ser homologadas única y exclusivamente para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor mixto y excepcionalmente se podrán vincular a empresas de servicio especial de conformidad con lo establecido en el Artículo 6° de la Resolución 4000 del 15 de diciembre de 2005."

Concepto Ministerio de Transporte N° 29760 del 23 de mayo de 2008: " Es necesario tener en cuenta que las camionetas doble cabina con peso bruto vehicular máximo de cinco (5) toneladas está homologado por el Ministerio de Transporte como camioneta doble cabina para el servicio mixto y si el peso bruto vehicular supera las cinco (5) toneladas se considera un camión doble cabina y se homologa para el transporte de carga".

Concepto Ministerio de Transporte N° 57413 del 1 de diciembre de 2005: *"Significa lo anterior que los camperos de servicio público de pasajeros y/o mixto **rurales** no tienen vida útil, por lo tanto, no salen del servicio al cumplir los veinte (20) años de servicio, siempre y cuando reúnan los requisitos de seguridad, como tampoco están obligados a pertenecer a un fondo de reposición."*

Concepto Ministerio de Transporte N° 28180 del 14 de junio de 2006: *"... hasta que no se establezca las fechas límites para salir del servicio los vehículos de radio de acción suburbano o interveredal, pueden continuar prestando el servicio una vez cumplido los 20 años en el municipio de (...)"*

d. Procedimiento

El procedimiento contemplado en este Decreto, para ser prestatario del servicio, es por concurso. Se otorga el permiso respectivo por diez (10) años, siendo prorrogable por otros seis (6).

Es importante resaltar que no es requisito indispensable para concursar estar previamente habilitado, de manera que si una empresa resulta seleccionada para prestar el servicio para una zona determinada, deberá acudir al Ministerio de Transporte para tramitar y obtener la habilitación correspondiente. La seriedad de la propuesta debe estar garantizada con póliza por 200 smmlv. El mismo Decreto incorpora los factores a ser evaluados y el peso de cada uno de ellos.

1.4.3 DECRETO 4125 DE 2008

Por medio de este Decreto se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor mixto en motocarro.

De acuerdo con el artículo 2º. del Decreto, el servicio público de transporte terrestre automotor mixto en motocarro, es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada y autorizada, a través de un contrato celebrado entre la empresa de transporte y cada una de las personas que utilizan el servicio para su traslado simultáneo con el de sus bienes o carga del sector veredal al centro urbano de acopio dentro de la jurisdicción de un municipio.

A su vez el artículo 3º establece que en los municipios del territorio nacional con población total inferior a 50.000 habitantes, a partir de la vigencia del presente decreto el servicio público de transporte mixto veredal podrá prestarse en motocarros a través de empresas o cooperativas legalmente constituidas y habilitadas en el municipio correspondiente que tengan por objeto único el transporte, en las cuales los propietarios del parque automotor de motocarros sean dueños del ciento por ciento (100%) de la empresa.

El servicio público de transporte en motocarro se autoriza para el radio de acción municipal. Excepcionalmente, cuando la prestación del servicio de transporte sea insuficiente o precaria en zonas de operación conformadas por varios municipios del territorio nacional con población total inferior a 50.000 habitantes, el Ministerio de Transporte podrá autorizar la prestación del servicio público de transporte en motocarro, en las condiciones y mediante el mismo procedimiento previsto en el decreto.

a. **Estudios, componente poblacional y tarifas.**

Los estudios que soporten la viabilidad de este tipo de servicio se encuentran en cabeza de los alcaldes municipales en los cuales operará, puesto que el radio de acción siempre será el municipal. De igual manera, les corresponde la determinación de las tarifas, con base en los criterios establecidos en el mismo decreto.

b. **Propiedad del Equipo.**

Como disposición particular debe tenerse en cuenta que las empresas que lo presten deben ser propietarias de la totalidad de los vehículos en que se presta.

c. **Habilitación.**

La habilitación se reconoce por Resolución y las características de los equipos para su homologación son definidas por el Ministerio de Transporte.

d. **Concurso.**

La selección del prestatario se hace por concurso. En este caso, previamente a la apertura del concurso, se requiere contar con concepto previo y favorable del Ministerio de Transporte, concepto que se emite con base en el estudio y los análisis que hacen ver como necesaria la prestación del servicio por parte del alcalde municipal.

Para participar en el concurso no es condición previa estar habilitado como empresa de transporte mixto en motocarro. En todo caso, si la empresa resulta favorecida con la adjudicación del servicio, deberá solicitar y obtener habilitación en esta modalidad de acuerdo con los requisitos y condiciones señalados en el decreto.

El permiso es revocable e intransferible y obliga a su beneficiario a cumplir las condiciones establecidas en el acto que lo concedió.

Las tarifas son fijadas por la autoridad local teniendo en cuenta los componentes de la canasta del transporte y su reajuste se hará anualmente, teniendo como

parámetro la meta de inflación fijada por el Banco de la República para el respectivo año.

e. Prestación del Servicio.

De acuerdo con los artículos 13 y 14 del Decreto, las empresas adjudicatarias que cuenten con habilitación vigente dentro de un plazo no superior a tres (3) meses, contados a partir de la fecha de expedición del permiso, deberán iniciar la prestación del servicio por el término de tres (3) años, previa acreditación ante la autoridad competente de la existencia de los vehículos en la cantidad y las demás condiciones de la propuesta.

Si empresas adjudicatarias no cuenten con habilitación, tendrán un plazo máximo de cuatro (4) meses para obtener habilitación e iniciar la prestación del servicio, contados a partir de la ejecutoria del acto de autorización del permiso.

Si el adjudicatario no entra a prestar el servicio dentro del plazo señalado en el presente artículo, se hace efectivo el valor de la garantía constituida para responder por la seriedad de la propuesta.

En este evento la entidad, dentro de los quince (15) días siguientes mediante acto administrativo debidamente motivado, podrá otorgar el permiso al proponente calificado en segundo lugar, siempre y cuando su propuesta cumpla con las condiciones establecidas en los términos de referencia para la prestación del servicio.

Para efectos de la renovación del permiso, la empresa deberá informar a la autoridad competente su interés en continuar con la prestación de este servicio, dentro de los seis (6) meses anteriores al vencimiento del permiso. Dentro de los cinco días siguientes a que se radique el documento en que el operador manifieste su interés, este hará pública su manifestación a través de un medio de comunicación escrito de amplia circulación local, de lo cual deberá allegar copia a la autoridad competente.

Surtido el trámite anterior, la autoridad competente evaluará la calidad de la prestación del servicio para lo cual deberá implementar mecanismos de participación ciudadana para efectos de adoptar la decisión administrativa correspondiente. En caso de negarse la renovación del permiso, la autoridad competente iniciará de oficio la apertura del concurso público.

1.4.4 RESOLUCIÓN 4350 DE 1998

Esta resolución define los estudios necesarios para establecer los costos de operación para fijación de tarifas, además de la metodología para su cálculo.

Adicionalmente, trata sobre el trabajo de campo y estudios y análisis de mercado para establecer las necesidades de nuevas rutas y sus frecuencias.

1.4.5 RESOLUCIÓN 7147 DE 2001

Esta resolución define el alcance de los estudios de demanda insatisfecha, los cuales pueden ser elaboración por Universidades, Centros Consultivos del Gobierno y Consultores Especializados en Transporte.

1.4.6 RESOLUCIÓN 010800 DE 2003

Esta resolución establece el Formato para Informe de Infracciones de Tránsito, la codificación de las infracciones y permite el uso de nuevas tecnologías para este propósito.

1.4.7 RESOLUCIÓN 04185 DE 2008

La resolución 04185 del 2008 establece todos los aspectos relacionados con la planilla única de viaje ocasional para los vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor, la cual es diseñada por el Ministerio de Transporte. Así mismo establece el trámite a seguir por las parte de las empresas y asigna la responsabilidad de la vigilancia del cumplimiento a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte y autoridades de transporte y tránsito.

1.4.8 RESOLUCIÓN 2181 DE 2009

Esta resolución reglamente los vehículos tipo motocarros para la circulación en el territorio nacional y define sus características y requisitos técnicos. Adicionalmente se reglamente el uso de dispositivos para la reducción de la contaminación.

1.4.9 RESOLUCIÓN 478 DE 2010

Esta resolución reglamente la metodología para determinar las necesidades y demanda insatisfecha de movilización del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto y servicio público de transporte terrestre automotor mixto en motocarro.

1.5 CONCLUSIONES DEL MARCO REGULATORIO

- La normatividad que regula el transporte terrestre automotor de pasajeros, le asigna un carácter prioritario a esta actividad, al establecer que el mismo es considerado como un servicio público esencial, en atención a que su prestación impacta los

derechos fundamentales de las personas y que se constituye en un derecho fundamental por conexidad.

- Aunque la prestación de este servicio de transporte se encuentra delegada a particulares, se establece la obligación del Estado de intervenir en todo momento, en cuanto a su regulación, prestación, control y vigilancia, con el fin de garantizar una adecuada prestación del mismo, en condiciones de la calidad, seguridad y eficiencia.
- El modelo de delegación existente, consiste básicamente en la obtención de una autorización para operar ciertas rutas, la cual en la actualidad tiene una duración máxima de diez años. Dicha autorización se otorga a una empresa de transporte legalmente constituida para la prestación del servicio en este modo de transporte, la cual debe cumplir para el efecto, una serie de requisitos establecidos por la ley y el Gobierno Nacional.
- La habilitación y el permiso de operación, representan exigencias necesarias para garantizar el respaldo y responsabilidad por parte de las empresas de transporte y son expresión de la obligación del Estado de intervenir en la prestación del servicio de transporte.
- Las exigencias anotadas son intransferibles y pueden ser revocadas en cualquier momento por la autoridad de transporte, si ello se considera necesario para proteger los derechos constitucionales que se involucran en la prestación del servicio. (seguridad, comodidad, dignidad, accesibilidad, etc.)
- Existe una regulación bastante pormenorizada sobre la organización de las empresas de transporte, su creación, funcionamiento y formas de acceder a la prestación del servicio, la cual contrasta con la generalidad con la cual se maneja lo atinente a la operación misma del servicio, es decir, los temas relacionados a régimen tarifario, horarios, seguridad, niveles de servicio, etc.
- Llama la atención la ausencia de mecanismos efectivos de control, ya que la norma que permitía contar con un régimen sancionatorio especial y concreto se encuentra suspendida y a la fecha ni el Gobierno Nacional ni el Congreso de la República han adoptado ninguna medida sobre el particular.

2. MARCO INSTITUCIONAL

2.1 TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA

El sistema de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera se caracteriza por contar con una variedad de stakeholders directos e indirectos. Para efectos de este estudio solo citaremos los que tienen un mayor impacto en relación con la estructuración

y funcionamiento del sistema, los cuales pueden agruparse en dos categorías, los agentes públicos o institucionales y los agentes privados.

2.1.1 AGENTES PÚBLICOS O INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS POR CARRETERA

Los principales agentes públicos que intervienen en el sistema de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera son:

2.1.1.1 El Congreso de la República

Según lo consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al Congreso hacer las leyes y a través de las mismas ejerce, entre otras, las siguientes funciones relacionadas con la prestación del servicio de transporte en estudio:

- Interpretar, reformar y derogar las leyes.
- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del mismo.
- Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica;
- Crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.
- Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.
- Modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.
- Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.
- Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República.

De conformidad con las funciones citadas, el Congreso de la República es en primera instancia, la Corporación llamada a diseñar o modificar el sistema de transporte público de pasajeros por carretera, así como el sistema de inspección, vigilancia y control del mismo.

2.1.1.2 El Presidente de la República

El Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política, es el Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Algunas de las funciones que le han sido atribuidas por la Constitución y que tienen relación con esta modalidad de transporte son:

- Sancionar las leyes.
- Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento.
- Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.
- Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos.
- Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.
- Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.
- Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos.

Adicionalmente de conformidad con el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución, el Presidente de la República es el responsable directo de ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, como en el caso del transporte público de pasajeros por carretera.

Por lo anterior, el Presidente de la República es a quien corresponde tomar las decisiones que garanticen una adecuada prestación del servicio de transporte de pasajeros por carretera, bajo los límites impuestos por el marco legal existente.

2.1.1.3 El Ministerio de Transporte

El artículo 208 de la Constitución Política de Colombia establece que los Ministros son los jefes de la administración en su respectiva cartera y que bajo la dirección del Presidente de la República, son responsables de formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

El Ministerio de Transporte tiene a su cargo la formulación de la política general y expedición de las regulaciones que rigen el transporte. A su vez es la máxima autoridad de tránsito y transporte.

De conformidad con lo previsto en el Decreto 171 de 2001, el Ministerio de Transporte es el encargado de regular el servicio de transporte público de pasajeros por carretera.

Ahora bien, las normas que regulan la estructura del Ministerio de Transporte, le asignan como objeto primordial al Ministerio, la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura del modo de transporte por carretera, así como su regulación técnica.

El Decreto 87 de 2011, por el cual se modificó la estructura del Ministerio de Transporte señala entre algunas de sus funciones las siguientes:

- Participar en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país.
- Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia.
- 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.
- Formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.
- Formular la regulación económica en materia de tránsito, transporte e infraestructura para todos los modos de transporte.
- Establecer las disposiciones que propendan por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte.
- Fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte y de construcción y conservación de su infraestructura.
- Establecer las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante sistemas como concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto.
- Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia.

Bajo este marco normativo, el Ministerio de Transporte tiene la responsabilidad de garantizar una adecuada prestación del servicio de transporte de pasajeros por carretera e impulsar las reformas que sean necesarias para la consecución de tal objetivo.

2.1.1.4 Las Autoridades Locales.

En el ámbito territorial, los alcaldes y/o la entidad de transporte metropolitano ejercen la función de autoridad única de transporte.

En materia de transporte intermunicipal, la responsabilidad de las autoridades está encaminada a controlar la operación del servicio en su jurisdicción, toda vez que según lo dispuesto por el Decreto 171 de 2001, solo podrán autorizar la prestación del servicio de transporte en el ámbito de su jurisdicción.

Bajo lo dispuesto por el artículo 300 de la Constitución Política corresponde a las Asambleas Departamentales mediante ordenanzas:

"2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera."

El artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 establece en cabeza de las Asambleas la competencia de fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional.

De otro lado, el numeral 1o del artículo 313 de la Constitución Política, determina la competencia de los Concejos Municipales para reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

Adicionalmente el artículo 15 de la Ley 1005 de 2006 establece en cabeza de los Concejos Municipales la competencia de fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional.

2.1.1.5 La Superintendencia de Puertos y Transporte, encargada del control, vigilancia y control de la prestación del servicio.

El Decreto 101 del 2 de febrero de 2000 delega las facultades de inspección, control y Vigilancia otorgadas por la Constitución al Presidente de la República, en materia del servicio público de transporte, en la Superintendencia de Puertos y Transporte "Supertransporte".

Entre las principales funciones que el Decreto 2741 de 2001, por el cual se modifica el Decreto 101 citado, asigna a la Superintendencia de Puertos y Transporte, tenemos las siguientes:

- Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte.
- Inspeccionar, vigilar y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte, con excepción del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, del servicio público de transporte, terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxis en

todo el territorio nacional y de la prestación del servicio escolar en vehículos particulares cuya vigilancia continuará a cargo de las autoridades territoriales correspondientes.

- Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación de las normas para el desarrollo de la gestión de infraestructura propia del sector transporte.
- Absolver las consultas que le sean sometidas a su consideración por la CRTR, el Ministerio de Transporte, las demás entidades del Sector y los particulares.
- Vigilar el cumplimiento de las normas sobre reposición del parque automotor y de los fondos creados para el efecto.
- Asumir, de oficio o por solicitud de cualquier autoridad o cualquier persona interesada, la investigación de las violaciones de las normas sobre transporte.
- Solicitar a las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Transporte la información que estime conveniente para evaluar periódicamente el cumplimiento de las normas de tránsito, transporte e infraestructura.
- Solicitar documentos e información general, incluyendo los libros de comercio, así como practicar las visitas, inspecciones y pruebas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- Dar conceptos, a petición de parte interesada, sobre el cumplimiento de las normas que regulan la prestación del servicio de transporte y la construcción, rehabilitación, administración, operación, explotación y/o mantenimiento de infraestructura de transporte. Sin perjuicio de la conformación de sus propios sistemas de información, la Supertransporte está facultada para utilizar los registros y demás bases de datos que estén a cargo del Ministerio del Transporte y las demás entidades del sector.

La Superintendencia de Puertos y Transporte está facultada para cobrar una tasa a sus vigilados, por el ejercicio de sus funciones, así como para la creación y sostenimiento de un centro de llamadas para centralizar quejas ciudadanas.

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-321 de 2009 señaló:

“(…) el Congreso de la República creó una tasa, es decir, “un ingreso tributario establecido unilateralmente por el Estado, pero que sólo se hace exigible en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público específico financiado por la tasa correspondiente” 31. En efecto, las empresas de servicio automotor deberán sufragar los costos de mantenimiento de un centro de llamadas, contratado por la Superintendencia de Puertos y Transporte, al cual podrán acudir los usuarios del servicio para reportar la comisión de infracciones de tránsito o la violación al régimen de sanciones por parte de aquéllas. En otras palabras, se está imponiendo una contraprestación al funcionamiento de un servicio público”. “En cuanto al sujeto activo, queda claro que es el Estado, representado por la

Superintendencia de Puertos y Transporte, entidad que deberá, a su vez, contratar los servicios de un centro de llamadas, el cual estará bajo su vigilancia, inspección y control". "El sujeto pasivo, por su parte, también se encuentra plenamente previsto por la norma objetada, ya que se trata de las empresas de servicio público terrestre automotor; en tanto que el hecho generador, lo constituye la prestación del servicio público de transporte terrestre". "...el legislador previó esos parámetros generales destinados a fijar los sistemas y métodos para determinar la tarifa de la tasa, por cuanto dispuso que aquella deberá ser liquidada "en proporción al número de vehículos vinculados", es decir que, a mayor número de vehículos inscritos por la empresa transportadora, correlativamente será mayor la tarifa de la tasa que deberán pagar por concepto de mantenimiento del servicio de reporte de infracciones de tránsito".

Conforme a las anteriores facultades anotadas, es claro que la Superintendencia de Puertos y Transporte goza de amplias facultades para ejercer las funciones de inspección, control y vigilancia en materia de tránsito, transporte e infraestructura en virtud de la delegación efectuada, para asegurar la prestación eficiente del servicio, y por lo tanto puede investigar y sancionar a las empresas por inobservancia de las normas que regulan el servicio público de transporte.

Son sujetos de inspección, Vigilancia y Control de la Supertransporte:

- "1. Las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte.*
- 2. Las entidades del Sistema Nacional de Transporte, establecidas en la ley 105 de 1993, excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden.*
- 3. Los concesionarios, en los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte en lo relativo al desarrollo, ejecución y cumplimiento del contrato, sobre los cuales se ejercerá inspección y vigilancia.*
- 4. Los operadores portuarios.*
- 5. Las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten servicios de instrucción y capacitación del servicio público de transporte.*
- 6. Las demás que determinen las normas legales."*

En ese orden de ideas, todas las empresas de transporte, con o sin ánimo de lucro, que presten el servicio público de transporte, son sujetos de la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia, así como las entidades del Sistema Nacional de Transporte, establecidas en la ley 105 de 1993, en lo relativo al ejercicio de sus competencias en materia de transporte, excepto el Ministerio de Transporte.

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante Sentencia C-746 del 25 de Septiembre de 2001 resaltó la inaplicabilidad de la competencia residual de

la Superintendencia de Sociedades con relación a sociedades prestadoras de servicio de transporte:

“Es claro entonces, que la Superintendencia de Sociedades ejerce vigilancia respecto de las sociedades comerciales, en los términos de la ley 222 de 1995, siempre que tales atribuciones o facultades no hayan sido asignadas de manera expresa a otra superintendencia y siempre que no se trate de sociedades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o la Superintendencia de Valores. Lo relacionado con asignación expresa de funciones a otra superintendencia exige, simplemente, que no pueda hablarse de delegación o asignación tácita. Pero esto no significa reproducción de idénticas funciones en otra norma de derecho positivo o reproducción a la letra de las mismas. Lo importante, en estos casos, es que la otra superintendencia ejerza, por supuesto, siempre, de acuerdo con la ley, de manera efectiva e integral esas atribuciones de inspección, control y vigilancia sobre la sociedad respectiva mediante delegación precisa y concreta sin que sea posible deducirlas o situarlas en cabeza de la entidad correspondiente por interpretaciones o hipótesis, por aproximadas que parezcan. Deben haber sido las atribuciones o funciones otorgadas o delegadas, repite la Sala, eso sí, en concreto y de manera expresa. Pero ello no puede llevar a la conclusión de reproducción exacta de las disposiciones, en este caso integralmente y a la letra de los artículos 83, 84 y 85 de la ley 222 de 1995, en otras normas o disposiciones legales. Estima la Sala en este punto que conviene advertir que precisamente la norma del artículo 228 de la ley 222, así como las que más adelante se señalan y se transcriben, relacionadas con las atribuciones de la Supersociedades y la Supertransporte, son las que permiten afirmar que la voluntad del legislador es la evitar fraccionamientos o duplicidad en el ejercicio de esas atribuciones por las diferentes superintendencias, así como impedir que entre estas se presenten casos de vigilancia concurrente sobre determinadas situaciones fácticas o jurídicas que presenten las sociedades sometidas a los controles estatales. Y la intención del legislador se observa con claridad cuando con las normas citadas se asignan o delegan expresamente funciones a una u otra superintendencia o se atribuye a cada una de ellas responsabilidad en relación con determinadas sociedades o personas o con los diferentes aspectos de la prestación de los servicios públicos cuya función de vigilancia corresponde al Presidente de la República. (...) Con base en todo lo anterior, la Sala concluye:

1º *La superintendencia de Sociedades ejerce atribuciones o funciones de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades comerciales que no estén sometidas a la inspección, vigilancia y control de otras superintendencias, por asignación expresa de tales funciones a estas o cuando no se trate de sociedades vigiladas por la Superintendencia Bancaria o de Valores.*

2º *Después de una interpretación sistemática y armónica de las normas citadas en los párrafos que anteceden, se advierte en este caso que la Superintendencia de Puertos y Transporte, que tiene atribuciones de inspección, vigilancia y control*

sobre las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte, tiene tales atribuciones en relación con la empresa Metro de Medellín Ltda., de manera general e integral, es decir, tanto en el ámbito objetivo que se relaciona con la prestación del servicio público, como en el subjetivo, relacionado con aspectos societarios o exclusivamente relacionados con la persona encargada de prestar el servicio.

3º La Superintendencia de puertos y Transporte ejerce las indicadas funciones en virtud de delegación expresa contenida en los decretos 101 y 1016 de 2000, como se establece en los artículos y numerales señalados en esta providencia.

4º No podrían, en manera alguna, en el caso que se estudia, por el panorama constitucional y legal examinado, fraccionarse o dividirse las atribuciones de que tratan los artículos 82, 83, 84 y 85 de la ley 222 de 1995 delegadas expresamente a la Superintendencia de Puertos y Transporte en relación con las empresas o personas naturales que presten el servicio público de transporte, para entenderlas radicadas casi totalmente en esta última superintendencia o parcialmente en la de sociedades en relación con uno o unos pocos aspectos de la vigilancia y el control de las personas naturales o sociedades que prestan el servicio público de transporte. Ni la Constitución, ni las normas que se invocan en estas consideraciones como aplicables al caso concreto de la sociedad de cuyos estudios actuariales se trata, permiten la posibilidad de fraccionar o dividir aquellas atribuciones ni otra cualquiera posibilidad que implique duplicidad o decisiones encontradas, contrapuestas o contradictorias en el desempeño de las labores que cumplen las superintendencias en relación con aquellas personas que vigilan.

Vemos entonces como la Superintendencia de Puertos y Transporte es uno de los principales agentes del servicio, toda vez que de ella depende la garantía al cumplimiento del marco jurídico vigente y del adecuado cumplimiento de sus funciones depende el control efectivo a la operación.

2.1.1.6 Terminales de Transporte

Si bien las empresas administradoras y operadoras de los terminales de transporte pueden ser sociedades de capital privado, público o mixto, se incluyen en este grupo dado que su intervención en el sistema obedece a una institucionalidad establecida por el Gobierno Nacional.

Como se mencionó al estudiar la regulación de estas empresas, su importancia es fundamental para el funcionamiento del servicio de transporte de pasajeros por carretera, toda vez que permiten controlar y organizar su prestación de manera efectiva, ya que el incumplimiento de las obligaciones de las empresas de transporte frente a los terminales, acarrea una serie de sanciones, entre amonestaciones y multas, lo cual genera un incentivo a favor de su acatamiento.

2.1.1.7 Consejo Consultivo de Transporte

El Consejo Consultivo de Transporte es un cuerpo asesor del Ministerio de Transporte, creado mediante el artículo 5 de la Ley 105 de 1993 y reglamentado por el Decreto 2172 de 1997.

Son funciones del Consejo Consultivo de Transporte:

- Asesorar al Ministro de Transporte en la definición de las políticas generales sobre el transporte y tránsito, así como en los planes, programas y proyectos que le correspondan conforme a los lineamientos que señalan las disposiciones pertinentes;
- Proponer al Ministro de Transporte los mecanismos para evaluar y vigilar la calidad y eficiencia de los servicios que prestan las empresas de transporte;
- Promover el análisis de tecnologías modernas propias para cada uno de los modos de transporte con el fin de recomendar, si es del caso, su adopción;
- Crear las comisiones de trabajo que sean necesarias para desarrollar temas específicos sobre transporte y tránsito;
- Recomendar la adopción de esquemas que propendan por la integración adecuada de transporte regional, nacional e internacional;
- Asesorar al Ministro de Transporte en las políticas que optimicen e integren el transporte multimodal;
- Asesorar al Ministro de Transporte en la adopción de medidas para garantizar la seguridad en las acciones del sector;
- Darse su propio reglamento interno de funcionamiento;
- Las demás que el Ministro de Transporte le señale de acuerdo con su naturaleza.

Los pronunciamientos del Consejo se entienden como recomendaciones cuyo acatamiento no reviste carácter obligatorio.

2.1.2 AGENTES PRIVADOS DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS POR CARRETERA

Dentro de los agentes privados que intervienen en este sistema, encontramos los siguientes:

2.1.2.1 Empresas de transporte

Sobre las empresas de transporte se edifica el sistema de transporte de pasajeros por carretera, toda vez que son las destinatarias de la autorización para operar este servicio de transporte.

Para obtener dicha autorización, las empresas deben cumplir unas condiciones administrativas, de manejo de recurso humano, técnicas, de propiedad de flota, seguridad, capacidad financiera, entre otras, como lo vimos anteriormente.

Las empresas son las responsables legales ante el Estado y los usuarios, de la adecuada prestación del servicio de transporte, sin embargo dicha responsabilidad, es compartida con los propietarios de los vehículos vinculados a la empresa y sus respectivos conductores.

2.1.2.2 Propietarios de los equipos de transporte

Los propietarios son las personas naturales o jurídicas que ostentan la propiedad de un vehículo que cumple los requisitos para prestar el servicio público de Transporte de Pasajeros. Acceden a la prestación del servicio mediante contratos de vinculación de los vehículos de su propiedad con las empresas de transporte. A través de estos contratos asumen una serie de responsabilidades, entre las cuales se encuentra, cumplir con las normas de seguridad social frente a sus conductores.

Son actores fundamentales, toda vez que son los encargados de asumir uno de los mayores costos financieros del sistema, al tener que proporcionar los vehículos que prestan el servicio de transporte a los usuarios.

Adicionalmente son responsables de los trámites y obligaciones relacionados con el vehículo, vgr. el seguro obligatorio de accidente y tránsito, y el cumplimiento de las normas establecidas en el Código de Tránsito y Transporte, entre otras.

2.1.2.3 Conductores de los Vehículos

Este actor es último de la cadena de prestación del servicio y es sobre quien recae directamente dicha responsabilidad, por ser el puente directo con el usuario. De conformidad con lo previsto en el Código de Comercio, es el responsable de conducir en óptimas condiciones a los pasajeros hasta su lugar de destino.

Los conductores están obligados a respetar las normas de tránsito, contar con la licencia de conducción apropiada, y deberán estar afiliados al sistema de seguridad social.

2.1.2.4 Usuarios

Los usuarios son los principales agentes del sistema de transporte de pasajeros por carretera, toda vez que se trata de un servicio público esencial, creado para garantizar que cuenten con un transporte digno, idóneo, cómodo, seguro.

De conformidad con lo previsto en la Ley 105 de 1993, los usuarios del servicio de transporte público de pasajeros por carretera tienen derecho a obtener un servicio en condiciones de calidad, seguridad, comodidad y accesibilidad.

En este punto, vale reiterar que el artículo 3 de la citada Ley, establece que *“El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por*

medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica". Además señala que el servicio de transporte se regirá por los siguientes principios:

"1. DEL ACCESO AL TRANSPORTE: El cual implica:

- a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.*
- b. Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.*
- c. Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.*
- d. Que el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.*

2. DEL CARÁCTER DE SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE:

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.

(...) Existirá un servicio básico de Transporte accesible a todos los usuarios. Se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico."

Estos principios rectores son ratificados por el Decreto 171 de 2001, el cual establece que la actividad de transporte público de pasajeros por carretera se regirá por los principios establecidos por el artículo 3 de la Ley 105 de 1993.

Además de estos derechos, el contrato de transporte que se celebra al momento de acceder al servicio, incorpora también una serie de obligaciones de la empresa de transporte, los cuales pueden ser exigibles acudiendo a la jurisdicción ordinaria, toda vez que este tipo de contrato se encuentra regulado en el Código de Comercio.

Entre estos derechos se encuentran los relacionados con la cobertura a través de una empresa de seguros que ampare cualquier siniestro derivado del servicio. El Código de Comercio en sus artículos 994 y 1003 establece la obligación de las empresas de transporte de contar con pólizas de seguro para amparar la responsabilidad civil

contractual y extracontractual que pudiera generarse en virtud de los riesgos inherentes a la actividad.

Con relación a las tarifas y a los horarios para la prestación del servicio, existen unos parámetros mínimos para garantizar que los mismos sean conocidos oportunamente por los usuarios.

Finalmente, el marco normativo prevé un apoyo de la Superintendencia de Industria y Comercio en este tema, la cual puede intervenir para garantizar la protección de los usuarios del servicio público de transporte de pasajeros por carretera, en ejercicio de su competencia general de salvaguarda de los derechos del consumidor.

2.2 TRANSPORTE MIXTO

El transporte mixto, por constituir una especie del transporte por carretera, comparte la misma estructura o marco institucional al cual venimos haciendo alusión. Empero, se destacan tres (3) actores que tienen la mayor trascendencia y el papel que juegan dentro del funcionamiento de este modo de Transporte.

Tales actores son las autoridades locales (municipales, distritales y metropolitanas), las Direcciones Territoriales del Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Partiendo de la importancia que este medio de transporte ostenta para el sector primario de la economía, comoquiera que mediante este modo de transporte se conectan por vías denominadas carreteables, las áreas de producción con los centros de distribución y consumo, tienen un papel determinante los alcaldes municipales y distritales por cuanto a ellos corresponde dar trámite a los requerimientos de la ciudadanía a través de desarrollo de estudios de demanda del servicio y la selección de los prestatarios de servicios de transporte

De otro lado, las Direcciones Territoriales tienen, como ocurre con los alcaldes, la percepción cercana, próxima de cuanto ocurre en las zonas y vías que conectan a los diferentes centros habitados. Por ello deben ser fortalecidas, de manera que puedan cumplir de manera fehaciente su cometido.

Entre las funciones a su cargo, según lo dispone el artículo 17 del Decreto 2053 de 2003 se destacan las siguientes:

"17.3. Ejecutar en el ámbito de su jurisdicción las políticas, planes, y programas, que se establezcan para la descentralización de las funciones relacionadas con el transporte y tránsito terrestre automotor.

17.4 Otorgar, negar, modificar, reestructurar y revocar las rutas y horarios a las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, que tengan rutas autorizadas, origen y destino dentro de su jurisdicción, cuando el servicio sea regulado.

17.5 Llevar el registro de las rutas y horarios, que tengan origen y destino dentro de su jurisdicción, de acuerdo con la reglamentación que para este efecto se expida, cuando exista régimen de libertad en el servicio.

17.6 Otorgar, negar, modificar y revocar la habilitación a las empresas de transporte terrestre automotor de: Pasajeros, carga, mixto, turismo y especial, por carretera que tengan sede principal en su jurisdicción.

17.7 Fijar previo estudio técnico, la capacidad transportadora a las empresas de transporte de pasajeros, carga y mixto por carretera y expedir, modificar o cancelar las tarjetas de operación para los vehículos vinculados a las empresas de transporte, de acuerdo con la capacidad asignada para los nuevos servicios.

17.8 Mantener actualizado el sistema de información sobre los fondos de reposición constituidos"

Finalmente, la Superintendencia de Puertos y Transporte ejerce la inspección, vigilancia y control.

2.3 CONCLUSIONES DEL MARCO INSTITUCIONAL

- El transporte público terrestre de pasajeros en Colombia, cuenta con un marco institucional complejo, toda vez que existen varios actores que cumplen funciones complementarias, sin existir una adecuada y eficiente coordinación interinstitucional entre las mismas.
- El marco institucional del transporte de pasajeros por carretera funciona esencialmente bajo el principio de la delegación: "todo puede ser delegado". El Estado delega la prestación del servicio a las empresas de transporte, las empresas a los propietarios de los vehículos y éstos a su vez a los conductores, generando una difusión de responsabilidades entre los actores del sistema.
- El papel de los actores institucionales es débil con relación al control en el cumplimiento de la normatividad vigente y la garantía de estándares de calidad en la operación, lo cual conduce a una intervención del Estado más formal que efectiva.
- Para brindar apoyo al servicio de transporte denominado mixto deben estudiarse escenarios de verdadera descentralización y desconcentración, de manera que se brinde un apoyo a las regiones con presencia real y efectiva de instituciones tales como las Direcciones Territoriales del Ministerio de Transporte y de la Superintendencia de Puertos y Transporte.
- De la misma forma, debe revisarse la capacitación de los alcaldes y entes locales que atienden en los respectivos municipios la actividad transportadora. Cualquier acto de descentralización, de desconcentración, incluso de delegación, debe estar acompañado de la instrucción en las materias con la amplitud teórico – práctica que se requiere. Se puede acudir para este propósito al apoyo de las universidades y de

instituciones tales como el Departamento de la Función Pública o la Escuela Superior de Administración Pública.

3. OTROS ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES

3.1 CONVENIOS EMPRESARIALES

El artículo 42 del Decreto 171 de 2001 establece la figura de los convenios de colaboración empresarial, la cual podrá autorizarse por intermedio de la Dirección General de Transporte y Tránsito Automotor del Ministerio de Transporte.

Los convenios de colaboración empresarial pueden realizarse bajo las figuras del consorcio, unión temporal o asociación entre empresas habilitadas, encaminados a la racionalización del uso del equipo automotor, procurando una mejor, eficiente, cómoda y segura prestación del servicio.

Los convenios se efectuarán exclusivamente sobre servicios previamente autorizados a alguna de las empresas involucradas, quien para todos los efectos continuará con la responsabilidad acerca de su adecuada prestación. Cuando un convenio termine, cada empresa continuará prestando el servicio que tenía autorizado antes de la celebración del mismo.

Los convenios también podrán celebrarse con empresas de servicio especial, en temporada alta, pero solo sobre rutas autorizadas.

Igualmente se autorizaran para la conformación de consorcios o de sociedades comerciales administradoras y/o operadoras de sistemas o subsistemas de rutas y de acuerdo con la demanda, para la integración a sistemas de transporte masivo. Para viabilizar esta iniciativa, el Ministerio de Transporte podrá reestructurar y modificar los horarios autorizados.

La Resolución 2685 de 2007, suspendió la autorización y renovación de Convenios de colaboración empresarial entre empresas de servicio público de transporte de pasajeros por carretera, estableciendo que los convenios vigentes hasta ese momento tendrían un plazo para terminación de un año.

La Resolución 2657 de 2008 reactivó la figura de los convenios de colaboración empresarial estableciendo que éstos serían autorizados, únicamente cuando se cumplan las siguientes condiciones:

1. Por parte de la empresa de transporte que tiene la ruta autorizada:

- Demostrar a través de certificación de despachos de los últimos seis (6) meses, contados con anterioridad a la presentación de la solicitud, expedida por las terminales de transporte correspondientes que está sirviendo la(s) ruta(s) a convenir.

Para las rutas en cuyo origen no existe terminal de transporte la empresa deberá presentar la relación de despachos realizada en el período señalado, avalada por la autoridad de transporte local.

- Demostrar con el correspondiente plan de rodamiento que la empresa no cuenta con el parque automotor suficiente para atender los servicios autorizados.
2. Por parte de la empresa de transporte que serviría la ruta por convenio:
- Demostrar con el correspondiente plan de rodamiento que la empresa cuenta con el parque automotor suficiente para atender los servicios a convenir sin desatender las rutas autorizadas.
3. Las rutas autorizadas con un solo horario por sentido, bajo ningún motivo podrán ser objeto de convenio.
4. No se podrá convenir más del cincuenta por ciento (50%) de los horarios autorizados en cada ruta.
5. En las rutas a convenir no se podrán despachar más horarios que los autorizados en el acto administrativo que adjudicó las mismas, no obstante estos horarios se podrán despachar en frecuencias (horas) diferentes a las autorizadas de acuerdo a las necesidades de la demanda.
6. Los convenios de colaboración empresarial no podrán ser acordados ni autorizados por un período superior a un (1) año.
7. Una ruta autorizada a una empresa solo podrá ser convenida con otra empresa.
8. Los convenios deberán indicar de manera precisa cuáles de los horarios autorizados son objeto del convenio y una vez autorizado el convenio deberá servirse con las mismas características autorizadas.

Los requisitos previstos para la autorización de convenios de colaboración empresarial son:

- Solicitud de autorización de convenio suscrita por los representantes legales de las empresas.
- Copia del convenio celebrado entre las empresas.
- Certificaciones establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo anterior.

Con relación a los convenios que se encontraban vigentes, señaló que hasta el 30 de septiembre de 2008 podrían funcionar bajo las condiciones en que se encontraban, término dentro del cual deberían ajustarse a los nuevos requisitos o no podrían continuar prestando el servicio bajo la figura de convenio de colaboración empresarial.

La Resolución 1018 de marzo de 2009 reglamentó nuevamente la materia, definiendo el Convenio de colaboración empresarial como el acuerdo entre dos empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros por carretera, autorizado mediante acto administrativo por el Ministerio de Transporte, cuyo objeto es la prestación conjunta del servicio público de transporte en las rutas acordadas y legalmente autorizadas a una de las empresas. También define lo que debe entenderse por consorcio y unión temporal:

Conorcio: Consiste en una asociación entre empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros por carretera, cuyo objeto es la organización para la prestación conjunta del servicio público de transporte de pasajeros por carretera en las rutas legalmente autorizadas a las empresas, debiendo responder solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman.

Unión temporal: Consiste en un acuerdo en virtud del cual dos o más empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros por carretera, conjuntamente solicitan al Ministerio de Transporte la autorización para la prestación del servicio público de transporte en rutas autorizadas a las empresas, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y de la autorización. Las sanciones en caso de incumplimiento se imponen de acuerdo a la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.

Los acuerdos empresariales a título de consorcio y unión temporal, bajo ninguna circunstancia podrán empalmar, prolongar, modificar y conformar rutas diferentes a las autorizadas

El artículo 3 de la Resolución 1018 de 2009, estableció que la figura de consorcio y unión temporal solo aplicará cuando el acuerdo incluya la totalidad de las rutas de las empresas involucradas o la totalidad de empresas autorizadas en una ruta y se cumplan con los siguientes requisitos y condiciones:

1. Las empresas solicitantes deberán suscribir el correspondiente contrato de asociación indicando si es a título de consorcio o unión temporal, indicando la participación de cada una y relacionando todas las rutas, horarios, frecuencias y clase de vehículo. El contrato deberá ser protocolizado por las partes, ante notario, copia del mismo se presentará ante el Ministerio de Transporte como requisito para expedición del acto administrativo de autorización.
2. Se efectuarán exclusivamente sobre las rutas previamente autorizadas a las empresas involucradas, debiendo responder solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato.
3. Demostrar que durante los últimos 6 meses con anterioridad a la solicitud, han prestado el servicio en las rutas involucradas. Para las rutas cuyo origen y/o destino corresponden a terminales de transporte este requisito se acredita con certificación de estas entidades, en

la cual se informe el número de despachos promedio realizados en cada mes. En las demás, rutas se acreditará con certificación de los alcaldes correspondientes.

4. Demostrar con un plan de rodamiento integrado, que las empresas peticionarias racionalizan y optimizan su parque automotor.
5. Las empresas que conforman el consorcio o la unión temporal, deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal.
6. Programa o sistema de administración unificados de flotas para las rutas involucradas.
7. Mantener permanente información sobre demanda de pasajeros e indicadores de gestión con el objeto de aplicar correctivos o autorregulación.

Los consorcios o uniones temporales, tendrán una vigencia máxima de un año, prorrogables por el mismo periodo, siempre y cuando se mantengan las condiciones que dieron lugar a su aprobación. En caso de terminación las empresas comunicarán al Ministerio de Transporte quien expedirá el acto administrativo correspondiente y cada empresa, continuará prestando los servicios que tenía autorizados antes de su celebración.

Concepto Ministerio de Transporte N°22401 del 16 de mayo de 2006: "El Ministerio de Transporte siempre ha considerado que la libertad de horarios establecida en la Resolución No. 7811 de 2001, se aplica integralmente para aquellas empresas que antes de la celebración del convenio obtuvieron autorización de la (s) ruta(s), más no para aquellas que van a prestar el servicio en una ruta determinada amparadas bajo la figura del convenio de colaboración empresarial. De la libertad de horarios solamente pueden hacer uso las sociedades transportadoras que han sido autorizadas por la autoridad competente para operar una ruta en origen- destino, pero no aquellas que operan la ruta a través del convenio de colaboración empresarial."

Concepto Ministerio de Transporte N° 47907 del 16 de agosto de 2007: "no existe responsabilidad mancomunada entre las empresas unidas en colaboración empresarial, respecto a la responsabilidad civil contractual y extracontractual, toda vez que cada una de las empresas unidas bajo esta modalidad deberán tomar con una compañía de seguros autorizada para operar en Colombia, las pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual que ampare los riesgos inherentes a la actividad transportadora, de conformidad con el artículo 18 del Decreto 171 de 2001 y el contrato de transporte que celebra el pasajero lo hace con la empresa que despacha el vehículo (...)" "Los convenios empresariales permiten la conformación de sociedades comerciales administradores u operadores de Sistemas o Subsistemas de rutas; entendiéndose por estas últimas como el conjunto de rutas necesarias para satisfacer la demanda de transporte de un área geográfica determinada. De tal manera que si la sociedad que usted representa denominada (...), cumple con los presupuestos del artículo 42 del Decreto 171 de 2001, para administrar el Sistema y subsistema de rutas y horarios del Corredor Vial de(...) que integran o unen con el Sistema de Transporte Masivo de (...), deben elevar a Convenio Empresarial con todas las empresas que se encuentran

autorizadas en las rutas – origen – destino para solicitar autorización al Ministerio de Transporte que los reconozca como sociedad Administradora, posteriormente pueden solicitar la reestructuración o modificación de horarios a nombre de los asociados. (...) El control operativo del sistema de rutas podría adelantarlo la sociedad administradora, pero sin desbordar el ámbito interno de cada empresa y del que le corresponda a las entidades que ejercen control y vigilancia."

Concepto Ministerio de Transporte N° 12942 del 9 de mayo de 2003:" La prohibición establecida en el artículo 13 de la Ley 336 de 1996, en virtud de la cual "la habilitación es intransferible a cualquier título" en modo alguno puede tener alcance de impedir o restringir el ejercicio del derecho que a las sociedades comerciales les reconoce el estatuto mercantil para transformarse (artículo 167 Código de Comercio) o fusionarse (artículo 172 Código de Comercio), o incluso para escindirse (artículo 3 Ley 222 de 1995). En efecto estas operaciones mercantiles constituyen reformas estatutarias que, adicionalmente, encuentran respaldo constitucional en el derecho de libre asociación (artículo 38) y en los principios de libertad económica, iniciativa privada y libre competencia. (Artículo 333). (...) En consecuencia, la aludida restricción debe entenderse referida a la ejecución de aquellos actos de disposición, en virtud de los cuales se pretende transferir los derechos derivados de la licencia o habilitación, tales como la compraventa, la permuta, la donación, etc. Pero en manera alguna puede tener el alcance de condicionar o limitar las reformas estatutarias de sociedades mercantiles en virtud de las cuales los órganos sociales competentes acuerdan, de conformidad con la ley y con las expectativas normas estatutarias, una operación de transformación, fusión o escisión cuya naturaleza es ostensiblemente diferente de la que es propia de los actos de disposición o enajenación los cuales, como se anotó son los únicos que pueden entenderse comprendidos en la comentada prohibición"

De otro lado, la Resolución 1736 del 7 de mayo de 2009, mediante la cual se derogó la Resolución 871 de marzo 11 de 2009, y se dictaron medidas en materia de contratos entre empresas de servicio público de transporte de pasajeros por carretera y de servicio público de transporte especial, establece que las empresas de servicio público de transporte de pasajeros por carretera podrán celebrar contratos con empresas de servicio público de transporte especial, en períodos de alta demanda o por deficiencias de parque automotor, únicamente en los períodos de Semana Santa comprendido desde el viernes anterior al Domingo de Ramos hasta el lunes de pascua, del 15 de junio al 31 de julio, semana de receso escolar en el mes de septiembre, del 15 de noviembre al 31 de enero del año siguiente y los fines de semana con puente (viernes o lunes festivo).

Es de anotar que de acuerdo con la norma estos contratos solo pueden celebrarse entre empresas de servicio público de transporte de pasajeros por carretera y de servicio público de transporte especial, que tengan diferente razón social.

Asimismo, los contratos entre empresas de que trata la resolución, se formalizan con la radicación de copia de los mismos en el Ministerio de Transporte, Terminales de Transporte

y Superintendencia de Puertos y Transporte, de conformidad con el inciso 2° del artículo 25 del Decreto 174 de 2001.

En relación con los convenios empresariales entre empresas de transporte de pasajeros por carretera y empresas de servicio especial, el Ministerio de Transporte ha expedido los siguientes conceptos:

Concepto Ministerio de Transporte N° 16307 del 27 de marzo de 2008: *“Por lo anterior, cuando se trata de suplir las deficiencias de parque automotor de las empresas de servicio público de pasajeros por carretera, ya sea por deficiencias de equipo o en periodos de alta demanda, se podrán celebrar convenios entre la empresa que tiene autorizada la ruta y otra empresa habilitada en el servicio especial.”*

Concepto Ministerio de Transporte N° 25628 del 11 de mayo de 2007: *— ... el artículo 25 del Decreto 174 de 2001, establece que las empresas de transporte público terrestre automotor especial, podrán suplir deficiencias de parque automotor de las empresas regulares del servicio público de transporte terrestre automotor por carretera, en periodos de alta demanda o por deficiencias de equipo, previo contrato escrito suscrito con la empresa de transporte por carretera bajo la exclusiva responsabilidad de esta última, es decir, en este caso se exige llevar el contrato escrito y no el extracto del contrato.”*

Concepto Ministerio de Transporte N° 60262 del 08 de octubre de 2007 *“Ahora bien, es claro para este Despacho que cuando la norma habla de convenio o contrato este se debe celebrar entre dos (2) partes; es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa, cada parte puede ser de una o de varias personas, por lo tanto, no puede celebrar convenio de colaboración empresarial la empresa A en la modalidad intermunicipal con la empresa A en la modalidad de especial, por cuanto se estaría contratando consigo mismo ya que se trata de la misma persona jurídica y para que sea válida la relación contractual se requiere mínimo de dos partes de acuerdo con el artículo 1494 del Código Civil. Cuando los contratos se celebran en debida forma se debe entregar copia al Ministerio de transporte y a la Superintendencia de Puertos y Transporte”.*

De acuerdo con lo expuesto, la prestación del servicio a través de convenios empresariales para la prestación del servicio de transporte de pasajeros por carretera, entre empresas de transporte intermunicipal y/o de estas con empresas de transporte especial, se encuentra regida por los siguientes parámetros:

- Las partes deben ser empresas debidamente habilitadas.
- Están encaminados a la racionalización del equipo automotor, procurando una mejor, eficiente, cómoda y segura prestación del servicio.
- Sólo pueden realizarse para la prestación de servicios previamente autorizados a alguna de las empresas que hacen parte, la cual para todos los efectos, continúa con la responsabilidad de su adecuada prestación.

- Existe libertad de horarios para los servicios previamente autorizados.
- Las empresas no pueden incrementar en virtud de un convenio o contrato, la capacidad transportadora autorizada.
- Corresponde a las Terminales de Transporte, en desarrollo de las funciones previstas en el Decreto 2762 de 2001, adoptar las medidas tendientes a evitar incremento de horarios y despachos en virtud de convenios empresariales con los cuales las empresas puedan aumentar capacidad transportadora autorizada, o realizar despachos en días o para rutas no autorizadas.

La figura de los convenios empresariales, pese a buscar una mayor eficiencia en la operación y racionalizar el uso de los equipos, debe analizarse cuidadosamente, a la luz de la libertad de horarios y tarifas que poseen las empresas. La facilidad para definir aspectos tan sensibles de la prestación del servicio por parte de unos pocos agentes privados, en la práctica puede conducir a la adopción de posiciones monopólicas que obligan al usuario a aceptar las condiciones impuestas al no existir otras alternativas de servicio, como ocurre en un escenario de libre competencia.

Al existir una oferta de servicios concentrada en una sola unidad de negocio (convenio empresarial), es probable que dicha unidad aproveche su posición dominante en el mercado y privilegie la rentabilidad empresarial, en perjuicio de una adecuada prestación del servicio, con tarifas que no responden a la capacidad de pago del usuario, que exceden los costos de operación o incluso con horarios que favorecen a las empresas pero no a los usuarios.

En lo que corresponde al transporte mixto, el Decreto 175 de 2011, en su artículo 29 se refiere a los *Convenios de Colaboración Empresarial, para señalar que :*

“La autoridad competente autorizará convenios de colaboración empresarial bajo las figuras del consorcio, unión temporal o asociación entre empresas habilitadas, encaminados a la racionalización del uso del equipo automotor, procurando una mejor, eficiente, cómoda y segura prestación del servicio.

Los convenios se efectuarán exclusivamente sobre servicios previamente registrados o autorizados a alguna de las empresas involucradas, quien para todos los efectos continuará con la responsabilidad acerca de su adecuada prestación.”

Parágrafo. *En caso de terminación del convenio, cada empresa continuará prestando los servicios que tenía autorizados o registrados antes de su celebración.”*

3.2 COMPETENCIAS

Existen tres tipos de autoridades que, en el ámbito de su competencia, cuentan con la capacidad legal de adoptar decisiones en torno a la prestación del servicio de transporte intermunicipal y mixto. La Subdirección de Transporte del Ministerio, en lo que atañe al orden nacional, las Direcciones territoriales en su zona de influencia y las autoridades locales, en casos excepcionales, como se evidencia a continuación:

La Dirección de Transporte debe ejercer, entre otras, las siguientes funciones:

- Planear, coordinar, ejecutar, controlar y evaluar la formulación de las políticas, y la regulación técnica en materia de transporte de su competencia.
- Ejecutar los planes, programas y proyectos en materia de transporte de su competencia a nivel nacional e internacional.
- Elaborar los estudios y presentar las propuestas en relación con el Sistema de Transporte Urbano que incluya los desarrollos de transporte masivo.
- Elaborar los estudios orientados al cumplimiento de las políticas para la directa, controlada o libre fijación de tarifas para todos los modos de transporte.
- Expedir los actos administrativos necesarios para las autorizaciones y demás requerimientos relacionados con el transporte carretero, marítimo, fluvial y férreo.
- Determinar parámetros para el avalúo comercial de los vehículos automotores, que se utilizan en la fijación de los impuestos sobre los mismos.
- Expedir los actos administrativos en relación con los procesos de homologaciones, adjudicación de rutas y horarios, capacidad transportadora, habilitación, permisos de operación, declaratoria de vacancia o abandono de rutas y horarios, para el perímetro nacional, de los modos de su competencia.
- Expedir los actos administrativos en relación con los procesos de autorizaciones, permisos, habilitaciones, registros y demás documentos necesarios solicitados por las empresas nacionales y extranjeras, interesadas en la prestación de los servicios de transporte internacional, de acuerdo con la normatividad internacional existente en los acuerdos y convenios de los cuales hace parte Colombia.

A su vez, a las Direcciones Territoriales les corresponde, entre otras funciones las siguientes:

- Ejecutar en el ámbito de su jurisdicción las políticas, planes, y programas aprobados por el Ministerio, relacionados con el transporte y tránsito terrestre automotor y adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento.

- Desarrollar en coordinación con las entidades adscritas que tengan funciones de tránsito o delegadas en materia de transporte, las políticas generales fijadas por el Ministerio en el territorio de su jurisdicción.
- Ejecutar en el ámbito de su jurisdicción las políticas, planes, y programas, que se establezcan para la descentralización de las funciones relacionadas con el transporte y tránsito terrestre automotor.
- Otorgar, negar, modificar, reestructurar y revocar las rutas y horarios a las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, que tengan rutas autorizadas, origen y destino dentro de su jurisdicción, cuando el servicio sea regulado.
- Llevar el registro de las rutas y horarios, que tengan origen y destino dentro de su jurisdicción, de acuerdo con la reglamentación que para este efecto se expida, cuando exista régimen de libertad en el servicio.
- Otorgar, negar, modificar y revocar la habilitación a las empresas de transporte terrestre automotor de: Pasajeros, carga, mixto, turismo y especial, por carretera que tengan sede principal en su jurisdicción.
- Fijar previo estudio técnico, la capacidad transportadora a las empresas de transporte de pasajeros, carga y mixto por carretera y expedir, modificar o cancelar las tarjetas de operación para los vehículos vinculados a las empresas de transporte, de acuerdo con la capacidad asignada para los nuevos servicios.
- Mantener actualizado el sistema de información sobre los fondos de reposición constituidos.
- Expedir los registros relacionados con transporte de mercancías peligrosas.
- Expedir las planillas de viaje ocasional, los certificados de capacitación a los Centros de Enseñanza Automovilística, las licencias de instructor y las tarjetas de servicios para vehículos de enseñanza.
- Asesorar y supervisar a las autoridades regionales de su jurisdicción en lo relacionado con los trámites delegados en materia de transporte y tránsito, de conformidad con las normas legales vigentes.
- Controlar, evaluar y hacer el seguimiento de los planes y proyectos a su cargo.
- Las demás que le sean asignadas.

Ahora bien, por regla general, la expedición de los permisos para la adjudicación de rutas de transporte intermunicipal y mixto corresponde al Ministerio de Transporte, sin embargo, encontramos las siguientes excepciones, que se han vuelto problemáticas en la práctica, dada la inadecuada coordinación existente entre las distintas autoridades de transporte:

- a) Aunque existe la prohibición de que las autoridades locales puedan expedir permisos fuera de su jurisdicción, si les otorga la posibilidad de otorgar permisos ocasionales por fuera de ella, los cuales permiten a las empresas de transporte colectivo realizar operaciones por fuera del radio de acción del vehículo, lo cual genera duplicidad de servicios.

El artículo 39 del Decreto 171 de 2001 establece la figura de los viajes ocasionales, señalando que para su otorgamiento las empresas deberán acreditar los requisitos que para este efecto señale el Ministerio de Transporte, quien igualmente establecerá la ficha técnica para la elaboración del formato de la planilla única de viaje ocasional y los mecanismos de control correspondientes.

Para el transporte público intermunicipal de pasajeros, los viajes ocasionales se encuentran reglamentados en la Resolución 4185 de 2008, la cual exige que en estos casos se debe portar la planilla única de viaje ocasional debidamente diligenciada.

En el caso del transporte mixto, según lo dispuesto por el Decreto 2366 de 2002, Artículos 1º y 2º subrogrados por el Decreto 4190 de 2007, artículo 16, los vehículos clase campero y bus escalera vinculados a las empresas de transporte habilitadas para la prestación del servicio mixto, podrán excepcionalmente efectuar viajes ocasionales en un radio de acción distinto al autorizado, con el porte de una planilla de viaje ocasional expedida por el Ministerio de Transporte.

El Ministerio de Transporte reglamentará las condiciones en que se prestará el servicio, señalando entre otros, el número de viajes ocasionales mensuales que podrán ser autorizados.

- b) Por otra parte existe la ruta de influencia, entendida como aquella ruta que comunica municipios contiguos 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. Aunque su determinación está a cargo del Ministerio de Transporte, se requiere una solicitud conjunta de las autoridades locales 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.

Vemos entonces que en la prestación del servicio de transporte intermunicipal participan varias autoridades, por lo cual es fundamental que las mismas actúen de manera articulada. La falta de comunicación y unidad de criterio entre ellas genera problemas de saturación de recorridos, ausencia de control y en general, propicia la existencia de una oferta que no corresponde a la visión armónica del sistema como un todo a nivel país.

Sobre la interacción de las distintas autoridades en la regulación del transporte intermunicipal, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 903, señaló que debe existir una colaboración armónica entre ellas:

“El servicio público de transporte, en la modalidad de transporte terrestre automotor, está organizado en el ordenamiento jurídico nacional, como una competencia estatal en la cual participan para las decisiones administrativas las entidades públicas en sus diversos ordenes nacional, departamental, regional, metropolitano, distrital y municipal, conforme a la autonomía administrativa entre la Nación y las entidades territoriales involucradas en su respectivo ámbito y en obediencia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Teniendo en cuenta que el objetivo del legislador es “promover la armoniosa concurrencia de la Nación y las entidades territoriales”, compete a las autoridades nacionales fijar las políticas generales, los lineamientos y criterios que consulten la equitativa distribución del servicio público, según lo ordenan las propias leyes sobre la materia (arts. 3º.3, ley 105 / 93 y 336 / 96). También puede agregarse la ley 388 de 1997, que regula el ordenamiento del territorio municipal en todos los órdenes, incluido el del acceso de los habitantes a las vías públicas y a las “infraestructuras de transporte y demás espacios públicos”, entre otros aspectos (art. 2º.1). La fijación de las políticas generales se verifica por el ejercicio de la función reglamentaria que la ley 105 de 1993 prevé como atribución del Gobierno Nacional, la cual se cumple por el Ministerio de Transporte y define las condiciones en el otorgamiento de rutas del Modo de Transporte terrestre automotor. Debe tenerse en cuenta que la Constitución también otorga facultades reglamentarias en su ámbito de jurisdicción y con estricta sujeción a la jerarquía normativa, a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales (...)

Facultades para regular el transporte entre el Distrito Capital y municipios contiguos. No obstante, que el decreto 80 de 1987 y la ley 105 de 1993 se ocupan de la competencia en estas materias, tanta a nivel distrital y municipal como intermunicipal, la ley 336 de 1996 también se refiere a ellas en los siguientes términos:

Artículo 57: “En el caso de transporte terrestre automotor, cuando se trate de servicios que se presten dentro de las áreas metropolitanas, o entre ciudades que por su vecindad generan alto grado de influencia recíproca, bajo la coordinación del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, cada autoridad municipal o distrital decidirá lo relacionado con la utilización de su propia infraestructura de transporte, a menos que por la naturaleza y complejidad del asunto, el Ministerio de Transporte asuma su conocimiento para garantizar los derechos del usuario al servicio público. Cuando el servicio sea intermunicipal, será competencia del Ministerio de Transporte. (Destaca con negrilla la Sala). La Sala considera que la norma citada no obstante ser posterior a la ley 105 de 1993, no es aplicable al Distrito Capital por lo siguiente:

La primera hipótesis de la norma transcrita se refiere a “áreas metropolitanas”, no es el caso del Distrito Capital, porque esa no es la organización territorial de Santafé de Bogotá, a pesar de existir todas las condiciones para su conformación con algunos de los municipios circunvecinos como lo prevé el artículo 325 de la Constitución Política. La segunda hipótesis normativa se refiere al transporte “entre ciudades que por su vecindad generen alto grado de influencia recíproca”. La Sala en ausencia de una definición en la ley, entiende el sentido de la expresión “las ciudades”, referida a los distritos y los municipios en particular a su parte urbana; el caso es que el Distrito Capital y los

municipios contiguos, se rigen por norma específica (art. 11, ley 105 / 93). La tercera hipótesis, el transporte intermunicipal, tampoco resulta aplicable a Santafé de Bogotá, en su condición de Distrito Capital, y por la exigencia constitucional de régimen administrativo especial, y finalmente, porque según se expresó, existe norma específica aplicable "al Distrito Capital y a los municipios contiguos" que es la prevista en el inciso 2º literal c) del artículo 11 de la ley 105 de 1993"

La coordinación en la actuación de estas autoridades, debe reflejarse igualmente en la estandarización de los actos administrativos que cada una expide. Este hecho, aparentemente formal, termina afectando temas sustanciales, toda vez que si un acto administrativo no cuenta con todos los elementos que identifiquen la forma en que prestará el servicio la empresa, éste se prestará a juicio del operador privado, lo cual no solo afecta la calidad del servicio y su adecuada planeación, sino que también vuelve nugatorio el control.

3.3 MODIFICACIONES EN EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE NUEVOS SERVICIOS

El Decreto 171 de 2001, en sus capítulos segundo y tercero regulaba el proceso de adjudicación de permisos de operación. Dichos capítulos fueron modificados por el Decreto 198 del 12 de Febrero de 2013, el cual tiene entre sus principales virtudes, la de eliminar la licitación pública como mecanismo de selección de los operadores del servicio de transporte intermunicipal, y en su lugar establece que el mecanismo a utilizar será el concurso.

Para entender la trascendencia de este cambio, es necesario citar las diferencias existentes entre concurso y licitación. Según el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 219 del Decreto 19 de 2012, se entiende por concurso de méritos: *"La modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación. En este último caso, la conformación de la lista de precalificados se hará mediante convocatoria pública, permitiéndose establecer listas limitadas de oferentes mediante resolución motivada, que se entenderá notificada en estrados a los interesados, en la audiencia pública de conformación de la lista, utilizando para el efecto, entre otros, criterios de experiencia, capacidad intelectual y de organización de los proponentes, según sea el caso. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, en desarrollo de estos procesos de selección, las propuestas técnicas o de proyectos podrán ser presentadas en forma anónima ante un jurado plural, impar deliberante y calificado"*

El concurso de méritos se realiza para seleccionar al contratista más idóneo para ejecutar una prestación pública, de allí que se tenga en cuenta preferentemente las condiciones personales del candidato y su aplicación primordial sea a los contratos intuitu persona en que las cualidades técnico-subjetivas sirven de mérito para la selección.

En el concurso, el criterio para adjudicar difiere con respecto al de la licitación, porque a pesar de compartir muchos elementos con ésta, en el concurso de méritos las condiciones económicas de la propuesta no resultan tan decisivas al momento de la

adjudicación, toda vez que al evaluar las mismas se atiende a factores tales como la idoneidad que pueda tener el contratista desde el punto de vista intelectual o técnico para ejecutar la labor materia del contrato y la propuesta económica pueda negociarse y modificarse, circunstancia que no sólo es extraña en un procedimiento licitatorio sino que está prohibida, ya que en principio el valor de la propuesta es inmodificable.

De esta manera, al establecer el concurso como mecanismo de selección, se posibilita dar una mayor ponderación a aspectos relacionados con la calidad y excelencia en el servicio.

Por otra parte, el concurso de méritos previsto en el Decreto 198, no exige el cumplimiento de los términos establecidos por el estatuto de contratación para la licitación. Por ejemplo, para la presentación de propuestas, el Decreto establece un término de diez (10) días hábiles siguientes a la publicación del aviso que informa sobre el inicio del proceso. En un proceso licitatorio es necesario cumplir una serie de actividades previas, como la presentación del proyecto de pliego ante los interesados por un tiempo definido, la celebración de una audiencia de aclaraciones, la asignación de los riesgos del contrato, entre otros, que fácilmente toma un tiempo superior al referido. En esa medida, utilizar el concurso en los términos anotados permite que el proceso de selección pueda culminar en un tiempo mucho menor.

Entre las previsiones contenidas en la norma, en materia de selección tenemos las siguientes:

- A partir de la vigencia del Decreto las rutas y horarios a servir se adjudicarán por un término no mayor de cinco (5) años.
- Se prevé una prórroga automática y por una sola vez, cuando se cumplen parámetros de calidad y excelencia en el servicio.
- La calidad y excelencia se medirán de conformidad con la disminución de la edad del parque automotor, la optimización de los equipos de acuerdo con la demanda, la utilización de tecnologías limpias, entre otros parámetros que contribuyan a una mejora sustancial en la calidad y nivel de servicio.
- No operará la figura de permisos a propietarios, por cancelación de habilitación.

Con relación al procedimiento se establece lo siguiente:

- Elaborar un estudio para determinar las necesidades de nuevos servicios de movilización.
- Elaborar las reglas de participación en el concurso, las cuales establecerán entre otros, la fecha y hora de apertura y cierre del concurso, requisitos que deben llenar los proponentes, plazo del concurso, las rutas, sistemas de rutas o áreas de operación disponibles, horarios a servir, clase y número de vehículos, nivel de servicio, condiciones de la póliza de seriedad de la propuesta, reglas y criterios

para la evaluación de las propuestas y el otorgamiento del permiso, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección, término para comenzar a prestar el servicio, su regulación jurídica, derechos y obligaciones de los adjudicatarios y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas y claras

- Apertura del concurso por parte del Ministerio de Transporte. Esta se realizará a través de acto administrativo, dentro del cual se indicará el lugar donde los interesados podrán consultar y retirar de manera gratuita las reglas que regirán la participación en el concurso.
- Presentación de propuestas dentro de los 10 días siguientes, adjuntando una póliza de seriedad de la propuesta cuyo valor asegurado esté asociado a la tarifa correspondiente para la ruta que se concursará, la capacidad transportadora total del vehículo requerido, el número total de horarios concursados y por el plazo del concurso.
- La evaluación de las propuestas se hará en forma integral y comparativa, teniendo en cuenta entre otros, los siguientes factores básicos de selección: seguridad, edad promedio del vehículo, sanciones impuestas y ejecutoriadas.
- Calificación y adjudicación.
- Seguimiento del Ministerio de Transporte, en el cual evaluará la prestación del servicio de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de este Decreto y decidirá si la empresa continúa o no con la prestación del servicio autorizado.

Vemos entonces que estamos ante un proceso de selección simplificado, en el cual el Ministerio de Transporte establece las obligaciones puntuales del operador, priorizando aspectos relacionados con la calidad en la prestación del servicio y asegurando que la ruta adjudicada responda realmente a las necesidades de la demanda, en atención a que su justificación se encuentra en los estudios técnicos que el mismo Ministerio de Transporte elabora.

3.4 CONTROL DE LA ACTIVIDAD

3.4.1 ACTORES

El artículo 9 de la Ley 105 de 1993, señala los siguientes sujetos de sanciones por violación a las normas de transporte:

1. Los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales.
2. Las personas que conduzcan vehículos.
3. Las personas que utilicen la infraestructura de transporte, es decir todos aquellos actores que de manera directa o indirecta empleen la infraestructura de transporte para satisfacer la necesidad de transportar mercancías o personas.

4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas
5. Las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte.
6. Las empresas de servicio público, por ser las responsables de la prestación del servicio.

De otro lado, la Ley 1383 de 2010, por medio de la cual se reformó el Código Nacional de Tránsito –Ley 769 de 2002, establece en su artículo primero, que tales normas rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

En el campo institucional, el artículo 3° de la Ley 1383, establece que las autoridades de tránsito, a saber:

“Artículo 3°. Autoridades de tránsito. Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:

El Ministro de Transporte.

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.

La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5° de este artículo.

Los Agentes de Tránsito y Transporte.

Parágrafo 1°. *Las entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito, constituirán organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.*

Parágrafo 2°. *El Gobierno Nacional podrá delegar en los organismos de tránsito las funciones que por ley le corresponden al Ministerio de Transporte.*

Parágrafo 3º. *Las Autoridades, los organismos de tránsito, las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.*

Parágrafo 4º. *La facultad de Autoridad de Tránsito otorgada a los cuerpos especializados de la Policía Nacional se ejercerá como una competencia a prevención.*

Parágrafo 5º. *Las Fuerzas Militares podrán ejecutar la labor de regulación del tránsito, en aquellas áreas donde no haya presencia de Autoridad de Tránsito."*

3.4.2 CLASIFICACIÓN Y GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES

a) Ley 336 de 1996.

La ley prevé varios tipos de sanciones, entre las cuales se encuentra la amonestación, la multa, la suspensión, la cancelación y la inmovilización.

Amonestación. La amonestación será escrita y consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta.

Multa: Las multas oscilarán entre 1 y 2.000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:

- a) cuando el sujeto no le haya dado cumplimiento a la amonestación;
- b) En caso de suspensión o alteración parcial del servicio;
- c) En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante;
- d) En los casos de incremento o disminución de las tarifas de prestación de servicios no autorizada, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso y carga.
- e) En todos los demás casos de conductas que no tengan asignadas una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte.

Este literal fue demandado ante la Corte Constitucional, pero dicha Corporación declaró la constitucionalidad de la norma, mediante Sentencia C-490 de 1997, señalando que dentro de la escala prevista por el artículo 46, las sanciones deberán ser razonables y proporcionales a la gravedad de la infracción. Sobre este mismo

literal, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante fallo 0092 del 17 de Julio de 2008, señaló que la multa es la sanción a imponer como regla general frente a las conductas que no tengan una sanción específica:

"(...) la multa es la sanción a imponer como regla general en todos los casos o conductas de los referidos sujetos que constituyan violación a las normas de transporte, en tanto que las demás clases de sanciones vienen a ser excepcionales en cuanto se aplican en la medida en que estén previstas o indicadas expresamente para casos o conductas específicas, tal como aparece consignado en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996. En efecto, ese artículo, además de señalar en los literales a), b), c) y d) conductas o casos que son susceptibles de sanción con multa, prevé en su literal e) que también lo son todos los casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas de transporte. (...) La graduación o tasación de la multa le corresponde a las autoridades competentes"

La aplicación de las multas depende del tipo de modo de transporte, siguiendo los siguientes lineamientos:

- a. Transporte terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;
- b. Transporte fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes;
- c. Transporte marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes;
- d. Transporte férreo: de uno (1) mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes, y
- e. Transporte aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes.

Para el cobro de multas y demás sanciones pecuniarias impuestas por violación a las normas de transporte, se dotó a las autoridades de transporte de expresas facultades de cobro coactivo, de las cuales harán uso transcurridos 30 días de la ejecutoria del acto administrativo que las impone.

Suspensión. La suspensión procede con relación a las licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, las cuales se establecerá hasta por el término de tres meses, en los siguientes casos:

- a) Cuando el sujeto haya sido multado, a lo menos tres veces, dentro del mismo año calendario en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la adopción de la medida;
- b) Cuando dentro de la oportunidad señalada no se acrediten las condiciones exigidas para mejorar la seguridad en la prestación del servicio o en la actividad de que se trate.

Al acto administrativo que adopte la sanción de suspensión de la licencia del registro, habilitación o permiso de operación, se le conceden los recursos de vía gubernativa, reposición y apelación, como a cualquier acto administrativo que resuelve una situación particular.

Concepto Ministerio de Transporte N° 46041 del 4 de febrero de 2009 *"...notamos que el querer del legislador es suspender la habilitación de la empresa que haya sido sancionada tres veces en un mismo año, la dificultad radica en determinar cuándo empieza a contarse dicho año y cuando termina, razón por la cual acogeremos la posición más equitativa en el sentido de reconocer la dificultad del organismo de vigilancia y control para la culminación de las investigaciones por violación a las normas de transporte, pero también considerar que tales dificultades no pueden generar perjuicio por el administrado. Por lo anterior y luego de analizar las posibles interpretaciones al párrafo transcrito consideramos que el año de que trata el artículo 45 del decreto 3366 de 2003, empieza a contarse cuando inicia una investigación administrativa, es decir cuando se tiene por debidamente notificada la apertura de una investigación y culmina este término transcurrido un año calendario a partir de la citada fecha"*

Cancelación. Habrá lugar a la cancelación de Licencias, Registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, en los siguientes casos:

- a) Cuando se compruebe por parte de la autoridad de transporte competente que las condiciones de operación, técnicas, de seguridad, financieras, que dieron origen a su otorgamiento no corresponden a la realidad, una vez vencido el término, no inferior a tres meses, que se le conceda para superar las deficiencias presentadas;
- b) Cuando se compruebe la injustificada cesación de actividades o de los servicios autorizados por parte de la empresa transportadora;
- c) Cuando en la persona jurídica titular de la empresa de transporte concurra cualquiera de las causales de disolución contempladas en la ley o en sus estatutos;
- d) Cuando la alteración del servicio se produzca como elemento componente de los procesos relacionados con el establecimiento de tarifas, o como factor perturbador del Orden Público, siempre que las causas mencionadas sean atribuibles al beneficiario de la habilitación;
- e) En los casos de reiteración o reincidencia en el incremento o disminución de las tarifas establecidas, o en la prestación de servicios no autorizados, después de que se haya impuesto la multa a que se refiere el literal d), del artículo 49 de esta ley. Sobre este literal vale la pena señalar que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-490 de 1997, declaró exequible la norma, con la aclaración que lo previsto en este literal se refiere al literal d) del artículo 46 y no al literal d) del artículo 49.

f) Cuando dentro de los tres años anteriores a aquel en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la medida, se haya decretado la suspensión, a lo menos en dos oportunidades;

g) En todos los demás casos en que se considere, motivadamente, que la infracción presenta signos de agravación en relación con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo, teniendo en cuenta los efectos nocivos ocasionados a los usuarios y a la comunidad.

Inmovilización. La inmovilización o retención de los equipos procederá en los siguientes eventos:

a) Cuando se compruebe que el equipo no cumple con las condiciones de homologación establecidas por la autoridad competente, caso en el cual se ordenará la cancelación de la matrícula o registro correspondiente;

b) Cuando se trate de equipos al servicio de empresas de transporte cuya habilitación y permiso de operación, licencia, registro o matrícula se les haya suspendido o cancelado, salvo las excepciones expresamente establecidas en las disposiciones respectivas;

c) Cuando se compruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del equipo y sólo por el tiempo requerido para clarificar los hechos;

d) Por orden de autoridad judicial;

e) Cuando se compruebe que el equipo no reúne las condiciones técnico-mecánicas requeridas para su operación, o se compruebe que presta un servicio no autorizado. En este último caso, el vehículo será inmovilizado por un término hasta de tres meses y, si existiere reincidencia, adicionalmente se sancionará con multa de cinco (5) a veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes;

f) Cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso y carga;

g) Cuando se detecte que el equipo es utilizado para el transporte de mercancías presuntamente de contrabando, debiendo devolverse una vez que las mercancías se coloquen a disposición de la autoridad competente, a menos que exista orden judicial en contrario;

h) Cuando se detecte que el equipo es utilizado para el transporte irregular de

narcóticos o de sus componentes, caso en el cual deberá ponerse a disposición de la autoridad judicial competente en forma inmediata, quien decidirá sobre su devolución;

i) En los demás casos establecidos expresamente por las disposiciones pertinentes.

La inmovilización terminará una vez desaparezcan los motivos que dieron lugar a ésta, o se resuelva la situación administrativa o judicial que la generó.

b. Decreto 3366 de 2003.

“**Artículo 10.** Sanciones. Las sanciones para los infractores a las normas de transporte público, serán las siguientes:

1. **Amonestación escrita.** Consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta.

2. **Multa.** Es la consecuencia pecuniaria que se le impone a un sujeto de sanción por haber incurrido en una infracción de transporte terrestre automotor.

3. **Suspensión del acto administrativo de habilitación o permiso de operación.** Es la cesación temporal de los efectos jurídicos del acto administrativo que concedió la habilitación o el permiso de operación.

4. **Cancelación del acto administrativo de habilitación o permiso de operación.** Es la cesación definitiva de los efectos jurídicos del acto administrativo que concedió la habilitación o el permiso de operación”.

c. Código Nacional de Tránsito, modificado por la Ley 1383 de 2010.

Con relación al Código Nacional de Tránsito, Ley 769 de 2002, resaltamos los siguientes temas en materia sancionatoria:

Se establece la sanción de inmovilización, la cual consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público. Para tal efecto, el vehículo será conducido a parqueaderos autorizados que determine la autoridad competente, hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen, a menos que sea subsanable en el sitio que se detectó la infracción.

El propietario o administrador del parqueadero autorizado utilizado para este fin, que permita la salida de un vehículo inmovilizado por infracción de las normas de tránsito, sin orden de la autoridad competente, incurrirá en multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si se tratare de parqueadero autorizado no

oficial, incurrirá además en suspensión o cancelación de la autorización del patio, parqueadero autorizado de acuerdo con la gravedad de la falta.

La orden de entrega del vehículo se emitirá por la autoridad de tránsito competente, previa comprobación directa de haberse subsanado la causa que motivó la inmovilización. La orden de entrega se ejecutará a favor del propietario del vehículo o al infractor, quien acreditará tal calidad con la exhibición de medios de prueba documentales.

En el caso de vehículos de servicio público, cuando no sea posible subsanar la falta por encontrarse el vehículo retenido, la autoridad de tránsito podrá ordenar la entrega al propietario o infractor previa suscripción de un acta en la cual se comprometa a subsanarla en un plazo no mayor a cinco días. Copia del acta se remitirá a la Empresa de Transporte Público a la cual se encuentre afiliado el vehículo. El incumplimiento del compromiso suscrito por el propietario o infractor dará lugar a una multa de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cargo del propietario.

En el caso de inmovilización de vehículos de servicio público, la empresa transportadora responderá como deudor solidario de las obligaciones que se contraigan, entre ellas las derivadas de la prestación del servicio de grúa y parqueaderos.

El artículo 91 del Código, modificado por el artículo 16 de la Ley 1383 de 2010, señala que todo conductor de vehículo de servicio público de transporte terrestre automotor debe recoger o dejar pasajeros exclusivamente en los sitios permitidos por las autoridades competentes y conforme con las rutas y horarios, según sea el caso. De igual forma señala que las empresas de servicio público a las cuales se encuentren vinculados tales vehículos, serán solidariamente responsables por el pago de la multa.

La sanción por dejar o recoger pasajeros en los lugares no permitidos está sancionada por dos normas, el artículo 131 literal C, numeral 19, y el artículo 91 citado. En el primero de ellos se establece una multa de 15 smldv y en el 91 de 30 smldv. Teniendo en cuenta que una misma conducta no puede doblemente sancionada, en aplicación del principio de favorabilidad debe darse aplicación a la sanción del artículo 131, siendo inaplicable la sanción contenida artículo 91.

El Código también ordena a los organismos de tránsito reportar diariamente al Sistema Integrado de Multas y Sanciones por infracciones de tránsito las infracciones impuestas, para que este a su vez, conforme y mantenga disponible el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT y señala que la Superintendencia de Puertos y Transporte sancionará con multa equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 smlmv) a las empresas de transporte público terrestre automotor, que tengan en ejercicio a conductores con licencia de conducción suspendida o cancelada.

De igual forma ordena a las empresas de transporte público terrestre automotor, establecer programas de control y seguimiento de las infracciones de tránsito de los conductores a su servicio. Dicho programa deberá enviarse mensualmente por las empresas de transporte público terrestre automotor a la Superintendencia de Puertos y Transporte. Las empresas que no cumplan con lo antes indicado serán sancionadas por dicha entidad con una multa equivalente a cien salarios mínimos legales mensuales vigentes (100 smlmv).

De esta manera, el código de tránsito crea una sanción de transporte, buscando garantizar que los conductores contratados directa o indirectamente por la empresa tengan un control de infracciones de tránsito a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte, independientemente del radio de acción de la empresa de transporte.

La Ley 1383 de 2010, en su artículo 20 modificó el artículo 122 de la Ley 769 de 2002, para definir los tipos de sanciones por infracciones a las disposiciones contenidas en el Código, en los siguientes términos:

“Artículo 20. El artículo 122 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 122. *Tipos de sanciones. Las sanciones por infracciones del presente Código son:*

1. Amonestación.
2. Multa.
3. Retención preventiva de la licencia de conducción.
4. Suspensión de la licencia de conducción.
5. Suspensión o cancelación del permiso o registro.
6. Inmovilización del vehículo.
7. Retención preventiva del vehículo.
8. Cancelación definitiva de la licencia de conducción.

Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción, independientemente de las sanciones ambientales a que haya lugar por violación de cualquiera de las regulaciones, prohibiciones y restricciones sobre emisiones contaminantes y generación de ruido por fuentes móviles.”

En el parágrafo 1º. de la norma regula lo atinente a la comisión de infracciones ambientales.

3.4.3 SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO A LAS NORMAS DE TRANSPORTE

De acuerdo con lo establecido en los artículos 11 y 12 del Decreto 3366 de 2003, tenemos las siguientes:

“Artículo 11º. *Serán sancionadas con amonestación escrita, las empresas de transporte público colectivo de pasajeros y Mixto del radio de acción Metropolitano, Municipal o Distrital, que incurran en las siguientes infracciones:*

- a) *No informar a la autoridad de transporte competente los cambios de sede o de domicilio principal;*
- b) *No mantener actualizada la relación del equipo con el cual presta el servicio.”*

“Artículo 12º. *Serán sancionadas las empresas de transporte público colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, municipal o distrital, con multa de uno (1) a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones:*

- a) *No suministrar la información que le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante;*
- b) *Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio;*
- c) *Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con esta vencida.*
- d) *No expedir a los propietarios de los vehículos vinculados un extracto en el cual se discriminen los rubros y montos cobrados y pagados por cada concepto derivado del contrato de vinculación;*
- e) *Permitir la operación de los vehículos, sin tener los elementos de identificación de rutas, el color o distintivo especial señalado por las autoridades para diferenciar el nivel de servicio o las tarifas que deben cobrar dichos automotores.”*

“Artículo 13. Serán sancionadas las empresas de transporte público colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, municipal o distrital, con multa de seis (6) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones:

- a) No gestionar, obtener y suministrar oportunamente los documentos que sustentan la operación de los equipos, cuando el propietario, poseedor o tenedor del equipo haya entregado dentro de los términos legales a la empresa la documentación requerida para dicho trámite;
- b) Exigir u obligar a los propietarios de los vehículos vinculados a comprar acciones de la empresa;
- c) Cobrar a los propietarios de los vehículos mayor valor por concepto de pago de la prima de los seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual al realmente facturado por la compañía de seguros;
- d) Exigir sumas de dinero por desvinculación o por expedición de paz y salvo;
- e) Modificar el nivel de servicio autorizado”.

“Artículo 14. Serán sancionadas las empresas de transporte público colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, municipal o distrital, con multa de once (11) a quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones:

- a) **Declarado Nulo por el Consejo de Estado mediante Fallo 206 del 13 de octubre de 2011, Expediente 2005-00206-01.**
- b) Retener por obligaciones contractuales o sin justa causa legal los documentos que sustentan la operación de los equipos;
- c) Exigir documentos adicionales a los establecidos en la ley, para el trámite de los documentos que soportan la operación;
- d) Negarse, sin justa causa legal a expedir paz y salvo;
- e) Vincular a la empresa o permitir la prestación del servicio en vehículos no homologados para esta modalidad de servicio, por el Ministerio de transporte o por quien haga sus veces;
- f) No mantener vigentes las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual exigidas, que las ampare, incluyendo a todos los vehículos vinculados, de los riesgos inherentes a la actividad transportadora;

- g) Permitir la operación de los equipos por personas no idóneas;*
- h) Carecer de un programa y sistema de mantenimiento preventivo para los vehículos;*
- i) Permitir la prestación del servicio en vehículos conducidos por personas en estado de embriaguez o bajo efectos de sustancias alucinógenas;*
- j) No implementar el plan de rodamiento del parque automotor de la empresa o no reportarlo semestralmente o cuando sea modificado antes de este plazo;*
- k) Permitir la prestación del servicio excediendo la capacidad transportadora autorizada, en número de pasajeros, de conformidad en lo establecido en la Ficha de Homologación;*
- l) Exceder la capacidad transportadora autorizada a la empresa;*
- m) No mantener en operación los mínimos de capacidad transportadora autorizada;*
- n) Alterar la tarifa;*
- o) Despachar servicios de transporte en rutas o recorridos no autorizados;*
- p) Negarse sin justa causa a expedir oportunamente la Planilla de Despacho;*
- q) Cobrar valor alguno por la expedición de la Planilla de Despacho;*
- r) No suscribir los contratos de vinculación de los equipos conforme a los parámetros establecidos en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para esta modalidad de servicio".*

Los artículos 15 y 16 del Decreto 3366 de 2003, mediante los cuales se fijaban las Sanciones a los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de transporte público terrestre automotor colectivo de pasajeros y mixto del radio de acción metropolitano, distrital o municipal fueron declarados nulos por el Consejo de Estado en sentencia del 24 de septiembre de 2009.

En cuanto a las sanciones a las empresas de transporte público colectivo de pasajeros y mixto por carretera los artículos 23, 24, 25 y 26 del Decreto 3366 de 2003 establecen las siguientes:

“Artículo 23. *Serán sancionadas con amonestación escrita, las empresas de transporte público colectivo de pasajeros y mixto por carretera, que incurran en las siguientes infracciones:*

a) No informar a la autoridad de transporte competente los cambios de sede o de domicilio principal;

b) No mantener actualizada la relación del equipo con el cual presta el servicio”.

“Artículo 24. Serán sancionadas las empresas de Transporte Público de pasajeros y Mixto por carretera con multa de uno (1) a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones:

a) No suministrar la información que le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante;

b) Permitir la operación de los vehículos vinculados, sin portar los distintivos de la misma o los señalados por las disposiciones legales vigentes según la modalidad de servicio;

c) Permitir la prestación del servicio en vehículos sin Tarjeta de Operación o con esta vencida;

d) No expedir a los propietarios de los vehículos vinculados un extracto en el cual se discriminen los rubros y montos cobrados y pagados por cada concepto derivados del contrato de vinculación;

e) No suministrar la Planilla de Viaje Ocasional o cobrar suma adicional a la establecida por el Ministerio de transporte o la autoridad en quien este delegue.

Artículo 25. Serán sancionadas las empresas de transporte público de pasajeros y mixto por carretera, con multa de seis (6) a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurra en las siguientes infracciones:

a) No gestionar, obtener y suministrar oportunamente los documentos que sustentan la operación de los equipos, cuando el propietario, poseedor o tenedor del equipo haya entregado dentro de los términos legales a la empresa la documentación requerida para dicho trámite;

b) Exigir u obligar a los propietarios de los vehículos vinculados a comprar acciones de la empresa;

c) Cobrar a los propietarios de los vehículos mayor valor por concepto de pago de la prima de los seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual al realmente facturado por la compañía de seguros;

d) Exigir sumas de dinero por desvinculación o por expedición de paz y salvo;

e) Modificar el nivel de servicio autorizado.”

“Artículo 26. Serán sancionados con multa de once (11) a quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes las empresas de transporte público de pasajeros y mixto por carretera, que incurran en las siguientes infracciones:

- a) Permitir la prestación del servicio en vehículos sin las necesarias condiciones de seguridad;
- b) Retener por obligaciones contractuales o sin justa causa legal los documentos que sustentan la operación de los equipos;
- c) Exigir documentos adicionales a los establecidos en la ley, para el trámite de los documentos que soportan la operación;
- d) Negarse sin justa causa legal a expedir paz y salvo;
- e) Vincular a la empresa o permitir la prestación del servicio en vehículos no homologados para esta modalidad de servicio, por el Ministerio de transporte o por quien haga sus veces;
- f) No mantener vigentes las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual exigidas, que las ampare, incluyendo a todos los vehículos vinculados, de los riesgos inherentes a la actividad transportadora;
- g) Permitir la operación de los vehículos por personas no idóneas;
- h) Carecer de un programa y sistema de mantenimiento preventivo para los vehículos;
- i) Permitir la prestación del servicio en vehículos conducidos por personas en estado de embriaguez o bajo efectos de sustancias alucinógenas;
- j) No implementar el plan de rodamiento del parque automotor de la empresa o no reportarlo semestralmente o cuando sea modificado antes de este plazo;
- k) Permitir la prestación del servicio excediendo la capacidad transportadora autorizada, en número de pasajeros, de conformidad en lo establecido en la Ficha de Homologación;
- l) Exceder la capacidad transportadora autorizada a la empresa;
- m) No mantener en operación los mínimos de capacidad transportadora autorizada;
- n) Alterar la tarifa;

- o) Despachar servicios de transporte en rutas o recorridos no autorizados;*
- p) Permitir la prestación del servicio en rutas y horarios sin planilla de despacho;*
- q) No tener Fondo de Reposición, ni reportar ante la autoridad competente los valores consignados;*
- r) No suscribir los contratos de vinculación de los equipos conforme a los parámetros establecidos en la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para esta modalidad de servicio."*

En lo que se refiere a propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, los artículos 27 y 28 del Decreto 3366 de 2003, establecen las siguientes:

“Artículo 27. *Serán sancionados con amonestación escrita, los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, que incurran en las siguientes infracciones:*

- a) No mantener el vehículo en óptimas condiciones de comodidad y aseo;*
- b) No aportar oportunamente los documentos necesarios para tramitar los documentos que soportan la operación de los equipos;*
- c) No hacer el aporte correspondiente al fondo de reposición”.*

“Artículo 28. *Serán sancionados los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, con multa de uno (1) a tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes, que incurran en las siguientes infracciones:*

- a) Negarse a prestar el servicio sin causa justificada;*
- b) No retirar los distintivos de la empresa de la cual se desvincula;*
- c) Prestar el servicio en un radio de acción diferente al autorizado;*
- d) No portar la Planilla de Despacho en las rutas autorizadas;*
- e) No portar la planilla de viaje ocasional cuando se presta el servicio en rutas no autorizadas a la empresa.”*

Para el caso específico de sanciones a empresas que prestan el servicio público terrestre automotor en motocarros y propietarios, el decreto 4125 de 2008 establece las siguientes:

“Artículo 20. Sanciones. En desarrollo del artículo 9º de la Ley 105 de 1993, artículos 44, 45 y 46 de la Ley 336 de 1996, el régimen de sanciones por infracción a las normas de transporte público terrestre automotor mixto en motocarro y propietarios de equipos, son las siguientes:

20.1 Serán sancionadas con amonestación escrita, las empresas que prestan el servicio público de transporte mixto en motocarro, del radio de acción municipal que incurran en las siguientes infracciones:

1. No informar a la autoridad de transporte competente los cambios de sede o de domicilio principal.
2. No mantener actualizada la relación del equipo con el cual se presta el servicio.

20.2 Serán sancionadas con multa de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes las empresas que prestan el servicio público de transporte mixto en motocarro, del radio de acción municipal que incurra en las siguientes infracciones:

1. Permitir la operación de los vehículos autorizados sin portar los colores autorizados.
2. Permitir la prestación del servicio con vehículos sin tarjeta de operación o cuando esta se encuentra vencida.
3. No gestionar, obtener y suministrar oportunamente los documentos que sustentan la operación de los equipos cuando el propietario del equipo haya entregado dentro de los términos legales a la empresa la documentación requerida para dicho trámite.
4. Cobrar a los propietarios de los equipos mayor valor por concepto de pagos de la prima de seguros de responsabilidad civil contractual y el extracontractual al facturado por la compañía de seguros.
5. Exigir sumas de dinero por la desvinculación o por la expedición de paz y salvo.
6. Permitir la prestación del servicio en vehículos sin portar los seguros de responsabilidad civil.
7. Retener por obligaciones contractuales o sin justa causa legal los documentos que sustentan la operación del servicio.
8. Exigir documentos adicionales a los establecidos en la ley para el trámite de los documentos que soportan la operación.

9. *Negarse sin justa causa a expedir el paz y salvo.*

10. *Vincular a la empresa o permitir la prestación del servicio en vehículos no homologados para este servicio.*

11. *Permitir la operación de los equipos por personas no idóneas.*

20.3 *Serán sancionados con amonestación escrita los propietarios que prestan el servicio público de transporte mixto en motocarro, del radio de acción municipal, con amonestación escrita por las siguientes infracciones:*

1. *No mantener el vehículo en óptimas condiciones de comodidad y aseo.*

2. *No aportar oportunamente los documentos necesarios para tramitar los documentos que soportan la operación de los equipos.*

20.4 *Serán sancionados con multa de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes los propietarios que prestan el servicio público de transporte mixto en motocarro, del radio de acción municipal, por las siguientes infracciones:*

1. *Negarse a prestar el servicio sin justa causa.*

2. *No retirar los logotipos de la empresa de la cual se desvincula.*

3. *No portar los documentos de transporte que sustentan la operación de los equipos.*

4. *No cumplir con las condiciones de seguridad."*

"Artículo 21. *Sanciones máximas. En los casos de incremento o disminución de las tarifas cuando estas se encuentran reguladas, o en los casos de prestación de servicios no autorizados, en estos eventos se impondrá el máximo de la multa permitida (setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes)."*

En relación con el régimen sancionatorio de las Empresas Terminales de Transporte que incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 13° del Decreto 2762 de 2001, se sancionarán con amonestación escrita o multas que oscilan entre 1 y 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Con relación al proceso de imposición de sanciones, se remite a lo establecido en los artículos 50 y 51 de la Ley 336 de 1996, pero estableciendo un beneficio por pago oportuno, es decir, si el pago de la multa dentro del término de traslado, dará derecho a rebajarla en un cincuenta (50%) por ciento.

Las empresas de transporte terrestre de pasajeros, usuarias de los Terminales de Transporte que incumplan con las obligaciones o incurran en las prohibiciones previstas en el Decreto 2762 o en el Manual Operativo del respectivo serán amonestadas o multadas, con multas que oscilan entre 1 y 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Las sanciones pecuniarias serán impuestas por el Gerente de la Terminal, con fundamento en el procedimiento que para este efecto se establezca en el manual operativo que regula la relación de derecho privado, existente entre éste último y la empresa transportadora.

Estas sanciones se impondrán sin perjuicio de que algunas conductas, por su naturaleza, puedan ser también objeto de investigación y sanción por parte de las autoridades de tránsito y transporte competentes.

En la graduación de la sanción, se tendrá en cuenta la gravedad de la infracción, las circunstancias que rodearon la misma y la incidencia del hecho en la adecuada prestación del servicio público de transporte.

El Decreto 2762 de 2001 en sus artículos 17 y siguientes establece:

“Artículo 17. Sanciones a los terminales de transporte. De conformidad con lo previsto en el artículo 9º de la Ley 105 de 1993 y normas complementarias, las autoridades previstas en el artículo 7º del presente decreto, dentro de lo que sea de su competencia, podrán sancionar a las empresas terminales de transporte que incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 13 del presente decreto, con amonestación escrita o multas que oscilan entre 1 y 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la graduación de la sanción se tendrán en cuenta la gravedad de la infracción, las circunstancias que rodearon la misma y la incidencia del hecho en la adecuada prestación del servicio público de transporte”.

“Artículo 19. Sanciones a las empresas de transporte. A las empresas de transporte terrestre de pasajeros, usuarias de los terminales de transporte que incumplan con las obligaciones o incurran en las prohibiciones previstas en el presente decreto y en el manual operativo de cada terminal, les serán aplicadas las sanciones de amonestación escrita o multas que oscilan entre 1 y 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la graduación de la sanción se tendrán en cuenta la gravedad de la infracción, las circunstancias que rodearon la misma y la incidencia del hecho en la adecuada prestación del servicio público de transporte.

Las sanciones pecuniarias, a las que se refiere el presente artículo serán impuestas por el gerente de la terminal, con fundamento en el procedimiento que para este efecto se establezca en el manual operativo que regula la relación de derecho

privado, existente entre este último y la empresa transportadora, siempre y cuando la comisión de la falta se produzca al interior del terminal. Lo anterior, sin perjuicio de que algunas conductas, por su naturaleza, puedan ser también objeto de investigación y sanción por parte de las autoridades de tránsito y transporte competentes”.

Finalmente, en relación con la suspensión y cancelación licencias, registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, la normatividad contenida en la Ley 336 prevé, las siguientes

Ley 336 de 1996 Artículo 47. La suspensión de Licencia, Registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, se establecerá hasta por el término de tres meses y procederá en los siguientes casos:

- a) Cuando el sujeto haya sido multado, a lo menos tres veces, dentro del mismo año calendario en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la adopción de la medida;
- b) Cuando dentro de la oportunidad señalada no se acrediten las condiciones exigidas para mejorar la seguridad en la prestación del servicio o en la actividad de que se trate.

Decreto 3366 de 2003 Artículo 45°. La suspensión de licencia, registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, se establecerá hasta por el término de tres meses y procederá en los siguientes casos:

- a) *Cuando el sujeto haya sido multado, a lo menos tres veces, dentro del mismo año calendario en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la adopción de la medida;*
- b) *Cuando dentro de la oportunidad señalada no se acrediten las condiciones exigidas para mejorar la seguridad en la prestación del servicio o en la actividad de que se trate.”*

“Artículo 46. La cancelación de las Licencias, Registros, habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte, procederá en los siguientes casos:

- a) *Cuando se compruebe por parte de la autoridad de transporte competente que las condiciones de operación, técnicas, de seguridad y financieras, que dieron origen a su otorgamiento no corresponden a la realidad, una vez vencido el término, no inferior a tres meses, que se le conceda para superar las deficiencias presentadas;*
- b) *Cuando se compruebe la injustificada cesación de actividades o de los servicios autorizados por parte de la empresa transportadora;*

- c) Cuando en la persona jurídica titular de la empresa de transporte concurra cualquiera de las causales de disolución contempladas en la ley o en sus estatutos;*
- d) Cuando la alteración del servicio se produzca como elemento componente de los procesos relacionados con el establecimiento de tarifas, o como factor perturbador del Orden Público, siempre que las causas mencionadas sean atribuibles al beneficiario de la habilitación;*
- e) En los casos de reiteración o reincidencia en el incremento o disminución de las tarifas establecidas, o en la prestación de servicios no autorizados, después de que se haya impuesto la multa a que se refiere el literal d) del artículo 49 de esta ley;*
- f) Cuando dentro de los tres años anteriores a aquel en que se inicie la investigación que pudiese concluir con la medida, se haya decretado la suspensión a lo menos en dos oportunidades;*
- g) En todos los demás casos en que se considere, motivadamente, que la infracción presenta signos de agravación en relación con las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se produjo, teniendo en cuenta los efectos nocivos ocasionados a los usuarios y a la comunidad.*

3.4.4 PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

La Ley 336 de 1996 establece su propio procedimiento administrativo sancionatorio, sin embargo se remite al Código Contencioso Administrativo en lo que atañe a los principios y reglas generales.

Al respecto se establece que sin perjuicio de lo dispuesto por normas especiales sobre la materia, cuando se tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, la autoridad competente abrirá investigación en forma inmediata mediante resolución motivada contra la cual no cabrá recurso alguno, la cual deberá contener:

- a) Relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos;
- b) Los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y el desarrollo de la investigación;
- c) Traslado por un término no inferior a diez (10) días ni superior a treinta (30) días, al presunto infractor para que por escrito responda a los cargos formulados y solicite las pruebas que considere pertinentes, las que se apreciarán de conformidad con las reglas de la sana crítica.

Presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas, si fuere el caso, se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado. Esta actuación se someterá a las reglas sobre vía gubernativa señaladas en el Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En todos aquellos casos en que la sanción de suspensión o cancelación de las habilitaciones, licencias, registros o permisos puedan afectar gravemente la prestación del servicio público de transporte en detrimento de la comunidad, se preferirá, por una sola vez, la imposición de multa.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 51 del Decreto 3366 de 2003, el procedimiento para imposición de multas y de suspensión o cancelación de la habilitación o del permiso de operación hace expresa remisión al contenido al Título I Capítulo IX de la Ley 336 de 1996.

En cuanto al procedimiento aplicable a las sociedades Terminales de Transporte, el Decreto 2762 de 2011, establece:

“Artículo 18. Procedimiento. Para garantizar el derecho de defensa y la eficacia del debido proceso, en la aplicación de las sanciones contempladas en el presente decreto, se tendrá en cuenta el procedimiento previsto en los artículos 50 y 51 de la Ley 336 de 1996 o normas posteriores que la modifiquen o sustituyan.”

“Parágrafo. El pago de la multa dentro del término de traslado, dará derecho a rebajarla en un cincuenta (50%) por ciento”.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se puede establecer que el régimen sancionatorio existente es demasiado general y no permite castigar el catálogo de actuaciones que conducen a una deficiente prestación del servicio. Adicionalmente, los criterios de graduación de la sanción son ambiguos, lo cual propicia la imposición de multas irrisorias.

De igual forma, el procedimiento previsto responde a los principios que inspiran cualquier otro procedimiento sancionatorio ordinario, es decir, carece de herramientas de acción inmediata que le permita a la autoridad de transporte tomar medidas efectivas para proteger al usuario del servicio público de transporte. Esto conlleva a la realización de procesos largos y dispendiosos que requieren un gran esfuerzo administrativo para su culminación, que no se compadece con la sanción final que se adopta, ni con su impacto frente a la prestación del servicio.

3.5 SEGUROS

Como se mencionó en el primer numeral del marco regulatorio, la obligación de las empresas de transporte de contar con seguros obligatorios se encuentra consagrada en el Código de Comercio, el estatuto de transporte, el Código Nacional de Tránsito Terrestre

y el Decreto 171 de 2001. Estos seguros están diseñados para proteger al asegurado por las pérdidas que pueda sufrir con ocasión del surgimiento, en el desarrollo de la actividad transportadora, de pasivos no previstos, en razón del perjuicio que ha podido causar a terceros.

De igual forma, para la vinculación de los vehículos a la empresa, es necesario acreditar que éstos se encuentran amparados en las pólizas anteriormente señaladas y que cuentan con el respectivo Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito "SOAT". La obligación de contar con este seguro se encuentra consagrada en el Código Nacional de Tránsito y en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y tiene como principales coberturas las siguientes:

- Atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito
- Muerte
- Daños corporales físicos causados a las personas
- Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios.
- Incapacidad permanente
- Gastos funerarios
- Transporte a centros de atención médica.

La adquisición de seguros obligatorios debe realizarse a través de una compañía de seguros autorizada para operar en Colombia, toda vez que, de conformidad con lo previsto en el Código de Comercio, el transportador no puede constituirse en asegurador de su propio riesgo o responsabilidad.

Este esquema pretende favorecer la actividad, de tal manera que todos los actores del servicio se encuentren cubiertos frente a la ocurrencia de un siniestro. No obstante lo anterior, se considera importante citar el estudio "*Aseguramiento en el servicio público de Transporte terrestre automotor*" elaborado por el Ministerio de Transporte, en el cual se expresa que el esquema asegurador presenta algunas dificultades que impiden que pueda alcanzar la eficacia necesaria, entre las cuales tenemos las siguientes:

- Problemas operativos
- Problemas de aseguramiento
- Decisión facultativa de las compañías de seguros de expedir pólizas para la actividad
- Línea jurisprudencial uniforme en contra de las empresas de transporte
- Ausencia de mecanismos para lograr el cumplimiento de disposiciones vigentes, por parte de las

- aseguradoras, en materia de reconocimiento y pago de indemnizaciones.

Con relación a las ineficiencias operativas, señala el estudio:

“3.2 Ineficiencias Operativas

En este ámbito se identifican dos facetas principales de ineficiencias en relación con las condiciones para lograr el reconocimiento y pago de los seguros en le SPTTA:

Ineficiencias en el cobro directo: se identifica la conducta de las aseguradoras como una regla general de negativa a acceder voluntariamente al pago del seguro; que se manifiesta en: requerimientos formales de las reclamaciones; objeciones a la reclamación por exclusiones (daños morales, lucro cesante, etc.); mantenimiento de las condiciones de asegurabilidad; las exigencias respecto al requerimiento de sentencia condenatoria, entre otros.

Ineficiencias procesales, directamente relacionadas con los mecanismos y procedimientos para obtener la efectividad del pago de las indemnizaciones. Tanto en las instancias de conciliación como en las jurisdiccionales. Se identifican las referentes a la falta de “facultades” de los conciliadores frente a los aseguradores; las circunstancias de tiempos y costos en los trámites jurisdiccionales, y los supuestos “prejuicios” de las posiciones jurisprudenciales frente a las empresas de SPTTA.”

Adicional a este esquema de aseguramiento, la Ley 336 autorizó la operación de fondos de responsabilidad en las empresas de transporte terrestre automotor: “Sin perjuicio de las garantías establecidas por las normas pertinentes, las empresas de transporte terrestre automotor podrán constituir fondos de responsabilidad como mecanismo complementario para cubrir los riesgos derivados de la prestación del servicio”.

Estos fondos de responsabilidad implican la constitución de un patrimonio al interior de una empresa transportadora, en el cual se reúnen con la finalidad de servir de respaldo financiero complementario al seguro, para cubrir los costos relacionados con la reparación de daños causados a terceros en ejercicio de la actividad transportadora.

Vale aclarar que no se trata de un auto aseguramiento, porque dicha figura estaría en contra de lo dispuesto en el Código de Comercio, sino de una medida residual y complementaria al seguro tomado con las compañías legalmente habilitadas para ello, toda vez que se constituye en una reserva y no en una forma de desarrollar la actividad aseguradora.

Por otra parte, es necesario revisar la figura de los seguros por terrorismo. Al respecto podemos mencionar que este tipo de coberturas pretenden amparar los daños sufridos por las personas o los vehículos de servicio público, cuando prestando este servicio sean objeto de los eventos de pérdida total o parcial por daños provenientes de huelgas, amotinamientos, conmociones civiles y/o terrorismo. Cubre igualmente el lucro cesante derivado de tales eventos.

Si bien se trata de un esfuerzo que realiza el Estado, con el fin de proteger a los ciudadanos y su patrimonio en este tipo de eventos, en la práctica su cobro se torna complejo, toda vez que está ligado con la noción de falla en el servicio. Como quiera que el seguro pretende amparar la responsabilidad del Estado cuando los daños se produzcan como consecuencia de un hecho o de una omisión imputable al mismo (falla del servicio), antes de pagar cualquier cobertura se realiza un análisis para establecer si el acto generador del daño es o no imputable al Estado. La jurisprudencia ha considerado que procede condena al Estado si el hecho se produce con ocasión de una falla del servicio de vigilancia cuando haya sido solicitada expresamente protección al autoridad pública y ésta no se brinde o se de en forma insuficiente.

Según el estudio elaborado por el Ministerio de transporte, citado anteriormente, el Consejo de Estado reiteradamente se ha abstenido de condenar a la Nación por daños a los vehículos de servicio público, cuando no se acredita que se haya solicitado especial protección del Estado o que se esté en presencia de situaciones de alteración del orden público. Para el efecto cita el siguiente aparte del fallo del Consejo de Estado Consejo de Estado, del 7 de octubre de 1994, C.P. Daniel Suárez Hernández, expediente: 9343. *"...sin desconocer que la región del Magdalena Medio está afectada por la presencia de movimientos subversivos, lo cierto es que no demostró el actor que hubiera reclamado alguna protección especial para en esa forma prestar el servicio de transporte a que se había comprometido. Si no hubo, pues, exigencia de vigilancia especial, previa a la prestación del servicio, de lo cual no hay prueba en el proceso, mal podría cuestionarse a la demandada por no suministrar ese servicio individualizado. Cabe recordar como el testigo y conductor del bus...expresó que antes del incendio del automotor 'pasamos por el ejército y no nos requisó entonces seguimos', lo que permite deducir que la fuerza pública sí se hallaba en la región y que procuraba la protección de los habitantes del sector. Otra cosa es la imposibilidad física en que se encuentran las fuerzas del orden para ejercer en forma total y permanente la vigilancia sobre el sistema vial nacional o siquiera sobre las carreteras que llegan a las zonas de mayor alteración del orden público. Esta utópica posición ciertamente no puede exigírsele al Estado colombiano y, por consiguiente, mal haría en atribuirle responsabilidad a la administración por hechos respecto de los cuales físicamente y humanamente está imposibilitada para atender"*.

Lo anterior implica que si bien exista una cobertura por actos terroristas, en la práctica su pago se torna tan dificultoso, que pierde toda finalidad la adopción de este tipo de seguros.

4. CONCLUSIONES ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES

A continuación se presentan las principales conclusiones del aspecto legal e institucional:

- La intervención del Estado en la actividad transportadora se ha limitado a hacer uso de su capacidad de regulación con el objeto de evitar la conformación de monopolios, garantizar tarifas competitivas, contar con amplia cobertura del servicio y mantener una oferta adecuada.

- Contar con varias autoridades que de manera independiente autorizan la prestación del servicio de transporte intermunicipal, dificulta el control de la operación, impide brindar una respuesta integral a la demanda y favorece las condiciones de prestación del servicio sin estándares mínimos de calidad del servicio, en perjuicio de la seguridad de los usuarios.
- Adicionalmente, la falta de control en la prestación del servicio de transporte, por parte de las autoridades encargadas de esta función, ha fomentado la informalidad en el servicio por la participación particulares, empresas de servicio especial y por las mismas empresas habilitadas en esta modalidad. Así mismo, se ha provocado la competencia desleal por la libertad de tarifas y la libertad de horarios.
- Existe una gran debilidad institucional de los programas de inspección, vigilancia y control a la operación del transporte, tanto a nivel nacional como local, lo cual afecta sensiblemente la calidad y seguridad.
- De igual manera se observa una profunda desarticulación entre las entidades encargadas de la ejecución, inspección, control y vigilancia de la actividad transportadora.
- Las entidades no cuentan con suficientes recursos económicos, humanos y tecnológicos que les permitan desarrollar sistemas de información que les faciliten el cumplimiento eficaz de su función legal.
- La Superintendencia de Puertos y Transporte se limita a iniciar procesos de investigación a las empresas transportadoras, de acuerdo con los reportes de comparendos que imponga la policía de carreteras por violaciones a las normas de transporte en todo el territorio nacional.
- Como consecuencia, y debido al procedimiento establecido por la norma administrativa para los procesos de apertura de investigación, descargos, sanción y recursos de reposición y apelación, los expedientes se acumulan con el tiempo, tornándose este mecanismo de control, inoperante e ineficiente.
- Lo anterior, hace que el régimen sancionatorio no otorgue a la autoridad de transporte las herramientas necesarias para imponer sanciones efectivas y oportunas.
- La centralización de la recepción de las quejas por el incumplimiento de las normas de tránsito y transporte en la Superintendencia de Puertos y Transporte, se constituye en un adecuado instrumento de control social, sin embargo, deberá acompañarse de medidas que garanticen la agilidad y efectividad de las investigaciones administrativas.
- Hay ausencia de normatividad que regule el contenido de los contratos de vinculación entre el propietario de transporte los equipos y la empresas, y las obligaciones que éstas deben adquirir respecto de los vehículos.

- El sistema de vinculación de los vehículos a las empresas transportadoras, mediante las diversas formas de afiliación, ha llevado a las empresas a constituirse en intermediarias del servicio de transporte, trasladando parcialmente su responsabilidad a los verdaderos prestatarios del servicio.
- Los convenios empresariales favorecen la generación de eficiencias en la operación y la racionalización del uso de equipos, sin embargo, también propician la formación de monopolios que pueden imponer condiciones para la prestación del servicio, en especial las relacionadas con horarios y tarifas, en detrimento del bienestar de los usuarios.
- El nuevo proceso de adjudicación de rutas a través de concurso, otorga al Ministerio de Transporte mayor autonomía para fijar las condiciones de calidad en la prestación del servicio, lo cual garantiza que los permisos se otorguen en función de las necesidades reales de la demanda. Sin embargo, surge la pregunta si el Ministerio de Transporte tiene la capacidad de identificar la demanda insatisfecha de todo el territorio nacional, así como la identificar los cambios en los deseos de viaje y preferencias de los usuarios.
- La elaboración de los estudios de demanda por parte del Ministerio, que justifican el otorgamiento de un permiso de operación garantizan que el servicio a conceder se ajusta a la realidad de las necesidades de los usuarios.
- El modelo empresarial actual se caracteriza por no presentar uniformidad en el desempeño de su función, se encuentran variaciones sustanciales entre unas y otras empresas que prestan el servicio de transporte, a pesar que la normatividad existente ha establecido las mismas condiciones y reglas para las mismas.
- La actividad aseguradora que ampara el servicio de transporte por carretera presenta problemas operativos y de cobertura que la tornan ineficiente e insuficiente para garantizar una respuesta completa y oportuna a los usuarios del servicio.

COMPONENTE II. MARCO TÉCNICO

En este componente involucra los aspectos que permiten realizar la caracterización desde el punto de vista técnico de las empresas de transporte intermunicipal y mixto. Este informe recoge y amplía la caracterización presentada en el informe 2, la cual estaba basada en información secundaria, complementando con información recopilada a través de encuestas a gremios, empresas, propietarios del parque, conductores y usuarios del transporte intermunicipal y mixto.

Este componente técnico inicia con la descripción de la cadena productiva de los procesos que se siguen para la prestación del servicio de transporte por carretera y mixto. Posteriormente se presentan los principales resultados de las encuestas a empresa, propietarios y conductores. Luego se presenta el análisis financiero de las empresas, para finalmente concluir con el análisis de costos de operación.

1. DESCRIPCIÓN DE LA CADENA PRODUCTIVA

El presente capítulo tiene como objetivo describir la cadena productiva del transporte público de pasajeros por carretera y mixto, a través del reconocimiento de los actores y procesos relacionados con la prestación del servicio y el análisis de las relaciones existentes entre quienes intervienen en esta actividad. Lo anterior se fundamenta principalmente en lo señalado por los Decretos 171 y 175 de 2001 y el Decreto 198 de 2013.

1.1 ACTORES DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA Y MIXTO

En este numeral se identifican los diferentes actores involucrados en el proceso de prestación de servicio de transporte público de pasajeros por carretera y mixto, indicando las principales funciones que desempeña cada uno de ellos, las cuales fueron detalladas en el informe del componente institucional de la presente Consultoría. A continuación se resumen la descripción de cada uno de ellos.

1.1.1 AGENTES PÚBLICOS O INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS POR CARRETERA Y MIXTO

Los principales agentes públicos que intervienen en el sistema de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera son:

- **El Congreso de la República**

Según lo consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al Congreso hacer las leyes, entre otras, las relacionadas con la prestación

del servicio de transporte en estudio. Es decir, es el órgano competente para diseñar o modificar el sistema de transporte público de pasajeros por carretera, así como el sistema de inspección, vigilancia y control del mismo.

▪ El Presidente de la República

El Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política, es el Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Por tanto, le corresponde sancionar (ratificar) y promulgar las leyes, así como tomar las decisiones que garanticen una adecuada prestación del servicio de transporte de pasajeros por carretera bajo los límites impuestos por el marco legal existente.

Adicionalmente de conformidad con el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución, el Presidente de la República es el responsable directo de ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, como lo es el caso del transporte público de pasajeros por carretera y mixto.

▪ El Ministerio de Transporte

El artículo 208 de la Constitución Política de Colombia señala que los Ministerios, bajo la dirección del Presidente de la República, son responsables de formular las políticas afines a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Paralelamente, las normas que regulan la estructura del Ministerio de Transporte le asignan como objeto primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura del modo de transporte por carretera, así como su regulación técnica.

Así mismo, el Decreto 171 de 2001 señala que el Ministerio de Transporte es el encargado de regular el servicio de transporte público de pasajeros por carretera y mixto.

Ahora, cabe anotar que el Ministerio de Transporte cuenta dentro de su estructura con Direcciones Territoriales, entidades que según lo señalado en el Decreto 2053 de 2003 tienen la potestad dentro del ámbito de su jurisdicción para adelantar entre otras las siguientes acciones (se destacan en negrilla algunas por su importancia dentro de la descripción de la cadena productiva):

- *Ejecutar las políticas, planes, y programas aprobados por el Ministerio, relacionados con el transporte y tránsito terrestre automotor y adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento.*
- *Otorgar, negar, modificar, reestructurar y revocar las **rutas y horarios** a las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera, que tengan rutas autorizadas, origen y destino dentro de su jurisdicción, cuando el servicio sea regulado.*
- *Llevar el registro de las rutas y horarios, que tengan origen y destino dentro de su jurisdicción, de acuerdo con la reglamentación que para este efecto se expida, cuando exista régimen de libertad en el servicio.*

- Otorgar, negar, modificar y revocar la **habilitación** a las empresas de transporte terrestre automotor de: Pasajeros, carga, mixto, turismo y especial, por carretera que tengan sede principal en su jurisdicción.
- Fijar previo estudio técnico, la **capacidad transportadora** a las empresas de transporte de pasajeros, carga y mixto por carretera y expedir, modificar o cancelar las **tarjetas de operación** para los vehículos vinculados a las empresas de transporte, de acuerdo con la capacidad asignada para los nuevos servicios.

▪ **Las Autoridades Locales**

La responsabilidad de las autoridades se restringe a controlar la operación del servicio en su jurisdicción, toda vez que según lo dispuesto por el Decreto 171 de 2001, solo podrán autorizar la prestación del servicio de transporte en el ámbito de su jurisdicción.

▪ **La Superintendencia de Puertos y Transporte**

El Decreto 101 del 2 de febrero de 2000 delega las facultades de inspección, control y Vigilancia otorgadas por la Constitución al Presidente de la República, en materia del servicio público de transporte, en la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Todas las empresas de transporte, con o sin ánimo de lucro, que presten el servicio público de transporte, son sujetos de la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia, así como las entidades del Sistema Nacional de Transporte, establecidas en la ley 105 de 1993, en lo relativo al ejercicio de sus competencias en materia de transporte, excepto el Ministerio de Transporte.

▪ **Terminales de Transporte**

Aun cuando las empresas administradoras y operadoras de los terminales de transporte pueden ser sociedades de capital privado, público o mixto, se incluyen en este grupo dado que su intervención en el sistema obedece a una institucionalidad establecida por el Gobierno Nacional, siendo además de naturaleza pública el servicio que prestan (Decreto 2762 de 2001). Sobre estas empresas tiene injerencia el Ministerio de Transporte en lo relativo a su regulación, autorización de nuevos terminales, reglamentación de la operación y fijación de la tasa de uso.

Las terminales de transporte permiten controlar y organizar la prestación del servicio de transporte de pasajeros de manera efectiva, cómoda y segura, permitiendo la centralización de la llegada y salida de vehículos y en general contribuyendo al ordenamiento urbano de su zona de influencia. Adicionalmente, son las llamadas a dar constancia sobre algunos aspectos de la operación de las empresas (como puede ser la cantidad de despachos realizados) sobre los cuales se requiere conocimiento para tomar decisiones frente a trámites.

El incumplimiento de las obligaciones de las empresas de transporte frente a las terminales, acarrea una serie de sanciones, entre amonestaciones y multas, lo cual genera un incentivo a favor de su acatamiento.

- **Consejo Consultivo de Transporte**

El Consejo Consultivo de Transporte es un cuerpo asesor del Ministerio de Transporte, creado mediante el artículo 5 de la Ley 105 de 1993 y reglamentado por el Decreto 2172 de 1997. Sus pronunciamientos se entienden como recomendaciones cuyo acatamiento no reviste carácter obligatorio.

1.1.2 AGENTES PRIVADOS DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS POR CARRETERA Y MIXTO

Dentro de los agentes privados que intervienen en este sistema se encuentran los siguientes:

- **Empresas de transporte**

En términos generales, empresa es toda entidad integrada por capital y trabajo, como factores de producción, y dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos. En el caso del transporte terrestre Público de Pasajeros por Carretera, la empresa asume profesionalmente la obligación de realizar el desplazamiento en el espacio de personas físicas, y en el caso del transporte Mixto, de pasajeros y sus bienes o carga. Lo anterior dado que son las destinatarias de la autorización para operar este servicio de transporte.

Las empresas son las responsables legales ante el Estado y los usuarios de la adecuada prestación del servicio de transporte. Sin embargo dicha responsabilidad es compartida con los propietarios de los vehículos vinculados a la empresa y sus respectivos conductores.

- **Propietarios de los equipos de transporte**

Los propietarios son las personas naturales o jurídicas que ostentan la propiedad de un vehículo que cumple los requisitos para prestar el servicio público de Transporte de Pasajeros. Acceden a la prestación del servicio mediante contratos de vinculación de los vehículos de su propiedad con las empresas de transporte. El propietario del vehículo puede ser la misma empresa de transporte o sus asociados.

Son actores fundamentales, toda vez que son los encargados de asumir uno de los mayores costos financieros del sistema, al tener que proporcionar los vehículos que prestan el servicio de transporte a los usuarios. Adicionalmente son responsables de los trámites y obligaciones relacionados con el vehículo.

- **Conductores de los Vehículos**

Este actor es último de la cadena de prestación del servicio y es sobre quien recae directamente dicha responsabilidad, por ser el puente directo con el usuario. De conformidad con lo previsto en el Código de Comercio, es el responsable de conducir en óptimas condiciones a los pasajeros hasta su lugar de destino.

Los conductores están obligados a respetar las normas de tránsito, contar con la licencia de conducción apropiada, y deberán estar afiliados al sistema de seguridad social.

▪ **Usuarios**

Los usuarios son los principales agentes del sistema de transporte de pasajeros por carretera, toda vez que se trata de un servicio público esencial, creado para garantizar que cuenten con un transporte digno, idóneo, cómodo, seguro.

De conformidad con lo previsto en la Ley 105 de 1993, los usuarios del servicio de transporte público de pasajeros por carretera tienen derecho a obtener un servicio en condiciones de calidad, seguridad, comodidad y accesibilidad.

La Relación entre actores en la prestación de servicio de transporte público de pasajeros por carretera y mixto se ilustra en la figura siguiente.

1.2 PROCESOS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS POR CARRETERA Y MIXTO

1.2.1 IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS A ANALIZAR

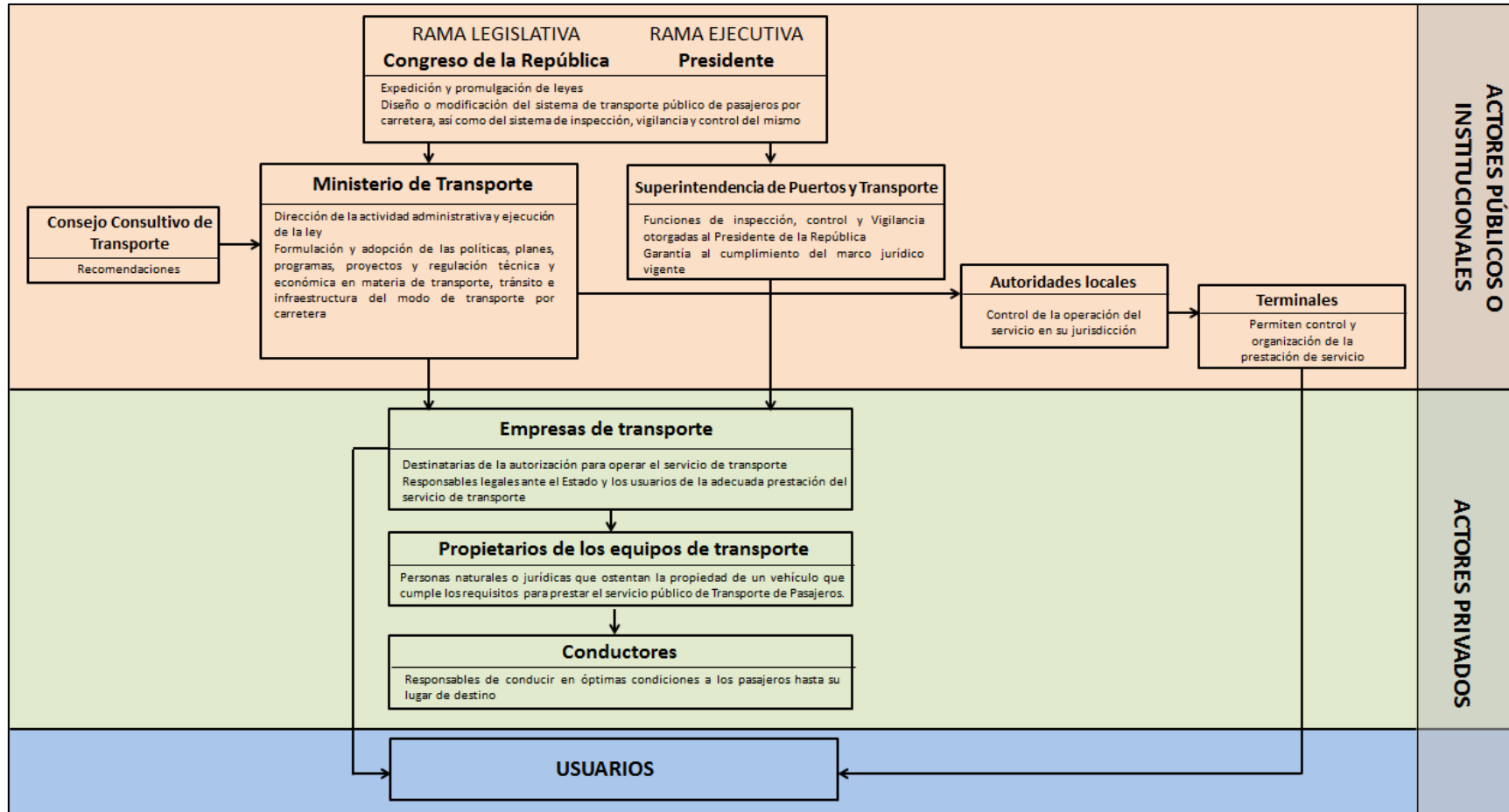
Se parte de la identificación de los aspectos del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carreteras que son reglamentados mediante los Decretos 171 y 175 de 2001 y el Decreto 198 de 2013. Los procesos identificados son:

1. Habilitación de las empresas de transporte
2. Adjudicación de rutas y horarios en los niveles de servicio básico y lujo
3. Fijación de capacidad transportadora
4. Vinculación de equipos y expedición de tarjetas de operación
5. Desvinculación de equipos

Se describen además los procesos señalados en el Decreto 171 de 2001 como "Aspectos generales en la operación y en la prestación del servicio":

1. Prolongación de rutas
2. Modificación de rutas
3. Reestructuración de horarios
4. Cambio de nivel de servicio
5. Viajes ocasionales
6. Empalme de rutas

Figura II-1. Relación entre Actores en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros por Carretera y Mixto



Fuente: Elaboración Propia

7. Ruta de influencia
8. Convenios de colaboración empresarial
9. Autorización a propietarios por cancelación o negación de la habilitación
10. Abandono de rutas
11. Desistimiento de prestación de servicios

1.2.2 RELACIONES ENTRE ACTORES EN CADA PROCESO

Para el análisis de la cadena productiva se partió desde el Ministerio de Transporte, como entidad encargada de regular el servicio de transporte público de pasajeros por carretera. A partir de dicha entidad, se estableció la relación entre los actores involucrados en cada uno de los procesos antes identificados, para proceder a ilustrar y analizar cada caso.

1.2.2.1 Proceso de Habilitación

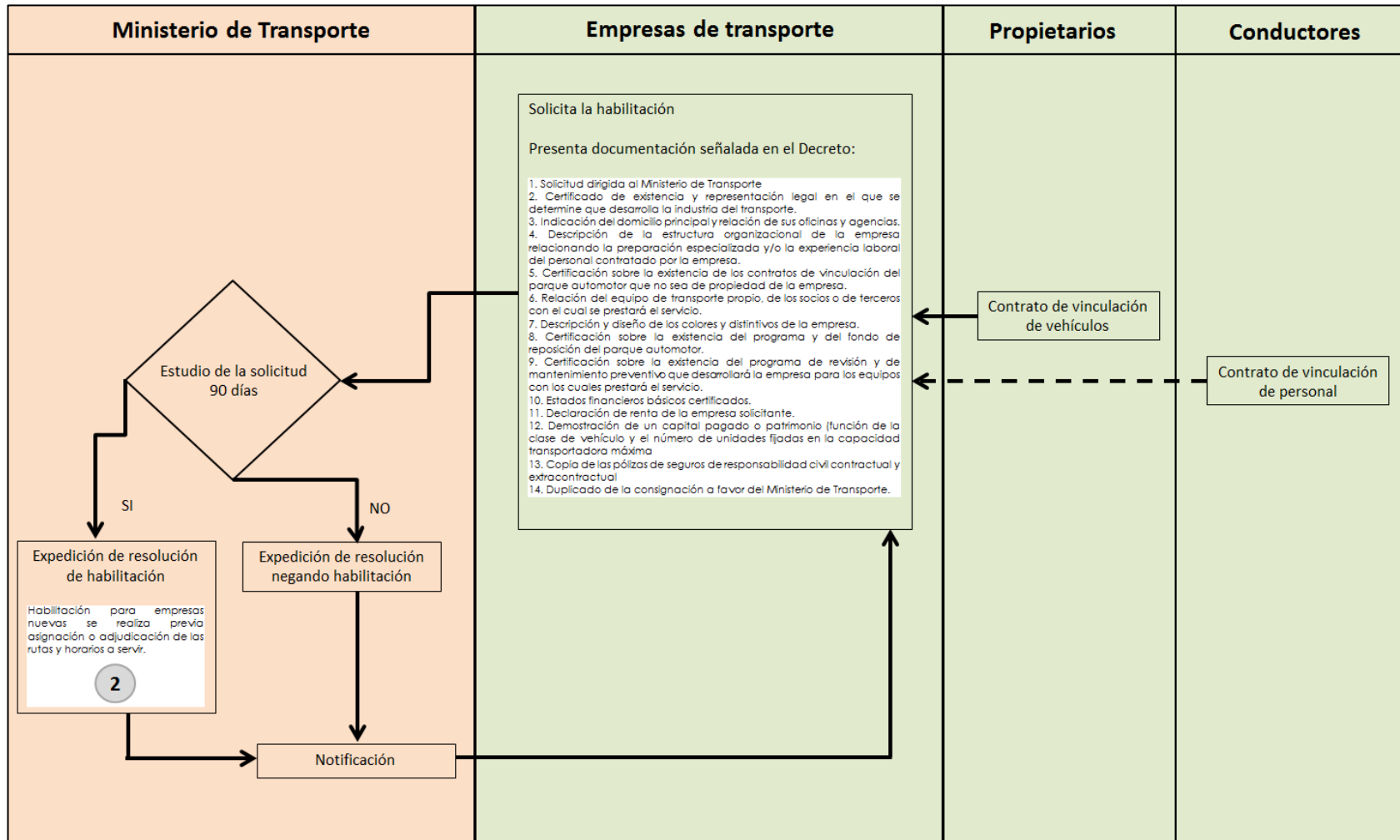
El proceso es iniciado por la empresa de transporte, que debe obtener la habilitación para poder prestar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera y Mixto. La empresa solicita la habilitación ante el Ministerio de Transporte haciendo entrega de los documentos señalados en el Decreto 171 de 2001 o 175 de 2001, dependiendo de la modalidad a habilitar. Están facultadas para el adelantar dicho trámite de habilitación las Direcciones Territoriales cuando se trata de empresas cuya sede principal quede en su jurisdicción.

La solicitud es estudiada por el Ministerio de Transporte en un plazo máximo de 90 días hábiles, notificando mediante resolución si la empresa quedó o no habilitada para prestar el servicio. Cabe anotar que la habilitación para empresas nuevas está sujeta a la asignación o adjudicación de rutas y horarios, lo cual vincula este proceso de habilitación con el de adjudicación de rutas y horarios en los niveles de servicio básico y lujo (corresponde al vínculo al proceso 2 ilustrado en la siguiente figura. Las empresas que tuvieran licencia de funcionamiento a la fecha de expedición del Decreto 171 de 2001 tenían 12 meses a partir de su publicación para acreditar los requisitos exigidos para la habilitación, mientras que aquellas empresas que ya hubieran estado habilitadas a través de los Decretos 091 y 1557 de 1998 contarían directamente con su habilitación indefinida, debiendo únicamente actualizar el capital pagado o patrimonio líquido según la nueva exigencia.

Con respecto a la participación de propietarios y conductores en este proceso, dado que uno de los requisitos de habilitación es la certificación de la vinculación del parque automotor que no sea propiedad de la empresa, es de suponer que para ese momento se deben haber celebrado los contratos de vinculación con los propietarios. Por otra parte, si bien no es una exigencia al momento de la habilitación, puede darse que en ese momento ya existan contratos de vinculación con conductores.

El proceso en cuestión se presenta en la figura a continuación.

Figura II-2. Proceso de Habilitación



Fuente: Elaboración Propia

1.2.2.2 Proceso de adjudicación de rutas y horarios en los niveles de servicio básico y lujo

Este proceso fue inicialmente establecido por el Decreto 171 de 2001 y fue modificado recientemente a través del Decreto 198 de 2013.

El proceso de adjudicación de rutas y horarios en nuevos servicios tiene un paso previo que es el desarrollo de los estudios de oferta y demanda para determinar las necesidades y demanda insatisfecha de movilización, a cargo del Ministerio de Transporte, quien puede adelantarlos a través de universidades, centros consultivos del Gobierno Nacional o consultorías especializadas. En este aspecto difiere la nueva reglamentación de la anterior en cuanto a la participación de la Comisión de Regulación de Transporte¹, que anteriormente estaba a cargo de señalar los parámetros y condiciones generales bajo las cuales se deben adelantar los estudios, que adicionalmente podían efectuar las empresas (u otros entes) por cuanto la obligación de realizarlos directamente no estaba explícitamente a cargo del Ministerio.

Una vez definidas estas necesidades, el Ministerio de Transporte procede a abrir un concurso público en el que se definen las rutas, sistemas de rutas o áreas de operación disponibles, horarios a servir, clase y número de vehículos y nivel de servicio, además de las condiciones para presentarse y las reglas para la evaluación de propuestas. La publicación del concurso se realiza a través de las Direcciones Territoriales, y las empresas tienen 10 días hábiles para presentar propuestas, a partir de la publicación del aviso del concurso en un diario de amplia circulación (Este hecho debe darse dentro de los 10 días siguientes a la expedición del acto administrativo de apertura del concurso).

Una vez presentadas las propuestas el Ministerio de Transporte procede a su evaluación, teniendo en cuenta los factores mencionados a continuación:

A. Seguridad. (50 puntos)

- Programas. Ficha técnica de revisión y mantenimiento preventivo de cada uno de los vehículos. (25 puntos)
- Capacitación a conductores (intensidad horaria) (15 puntos)
- Control y asistencia en el recorrido de la ruta. (10 puntos)

B. Edad promedio de la clase de vehículo propuesto (20 puntos)

Se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$P=20-E$$

¹ El Decreto 1180 de 199 estableció que la Comisión de Regulación está conformada por el Ministro de Transporte quien la preside, el Director del Departamento Nacional de Planeación y tres expertos de dedicación exclusiva nombrados por el Presidente de la República. El Superintendente de Transporte y el Director General de la respectiva Dirección Sectorial del Ministerio de Transporte pueden asistir con voz pero sin voto.

Donde P = Puntaje a asignar a la empresa y E = Edad promedio del parque automotor

C. Sanciones impuestas y ejecutoriadas en los dos últimos años. (15 puntos)

Se otorga este puntaje a las empresas que no hayan sido sancionadas mediante actos administrativos debidamente ejecutoriados, durante los dos (2) últimos años anteriores a la publicación de las rutas. Si la empresa ha sido sancionada obtendrá cero (0) puntos.

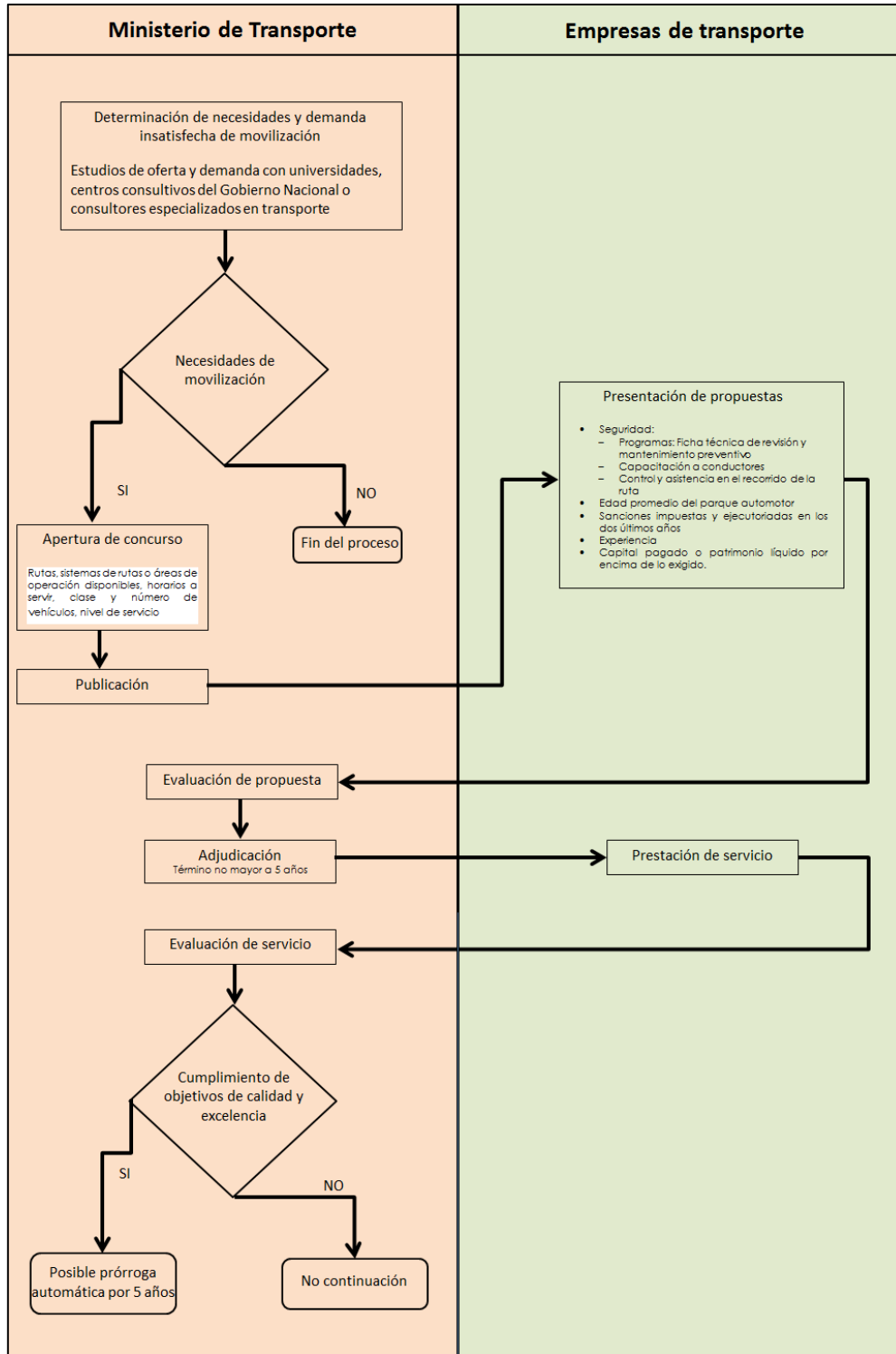
D. Experiencia (10 puntos)

E. Capital pagado o patrimonio líquido por encima de lo exigido. (5 puntos)

La adjudicación de los horarios a servir, es decir, la cantidad de despachos (llamados "frecuencias" en el Decreto), depende del resultado de la evaluación, ya que se puede adjudicar a más de una empresa en caso de que sus calificaciones sean superiores a la media que resulte entre el puntaje máximo obtenido entre las empresas participantes y el mínimo exigido de 60 puntos.

Los servicios se adjudican por un plazo de 5 años, que pueden ser prorrogados de manera automática y por una sola vez el permiso hasta por otros 5 años si se cumplen los objetivos denominados "de calidad y excelencia" determinados por parámetros como "la disminución de la edad del parque automotor, la optimización de los equipos de acuerdo con la demanda, la utilización de tecnologías limpias y otros parámetros que contribuyan a una mejora sustancial en la calidad y nivel de servicio inicialmente fijados".

Figura II-3. Proceso de adjudicación de rutas y horarios en los niveles de servicio básico y lujo



Fuente: Elaboración propia

1.2.2.3 Proceso de Fijación de la Capacidad Transportadora

El Ministerio de Transporte tiene a su cargo determinar el número de vehículos requeridos y exigidos para la adecuada y racional prestación de los servicios autorizados y/o registrados. De esta manera, fija la capacidad transportadora mínima y máxima con la cual la empresa debe operar.

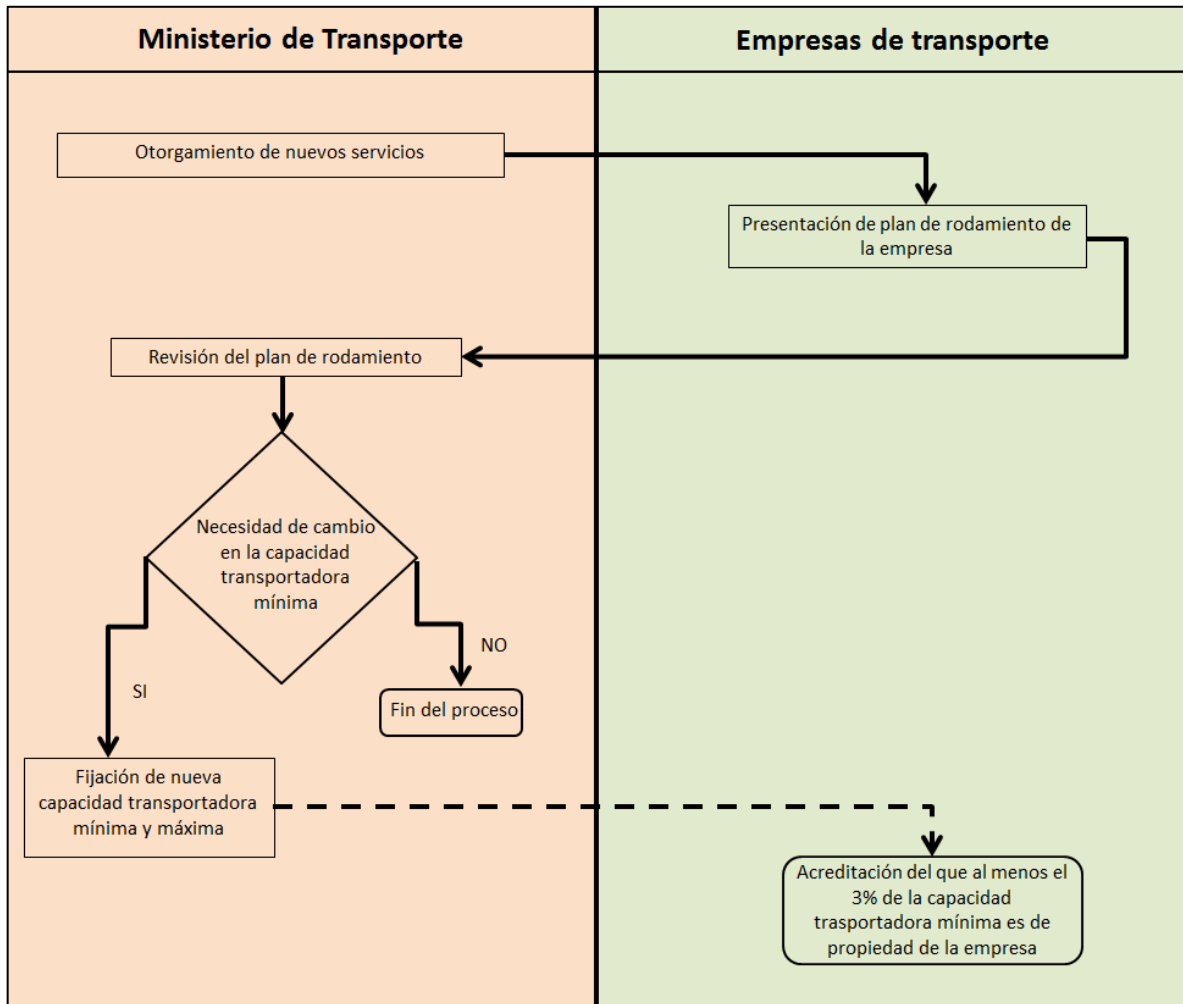
Según señala el Decreto 171 de 2001, en el momento de adjudicar rutas y horarios a una empresa se debe definir su nueva capacidad transportadora mínima, posterior a la revisión integral del plan de rodamiento a fin de determinar la necesidad real de un incremento en la cantidad vehicular para la empresa.

Respecto al plan de rodamiento, el mismo decreto lo define como *“la programación para la utilización plena de los vehículos vinculados a una empresa para que de manera racional y equitativa cubran la totalidad de rutas y despachos autorizados y/o registrados, contemplando el mantenimiento de los mismos.”* En consecuencia, para el proceso de incremento de capacidad transportadora es necesario incluir en dichos planes la totalidad de la flota vinculada a la empresa, más la correspondiente al nuevo servicio por el que se concursó. Dada la relevancia de este plan como soporte para definir la capacidad transportadora, este documento debería tener unas características estándares en su presentación. Sin embargo, al no haber un estándar definido y su contenido es potestad de la empresa de transporte, situación que hace que el control y la validación de los mismos por parte de los funcionarios del Ministerio de Transporte no sean prácticos.

Otro aspecto a considerar es la exigencia a las empresas de acreditar que al menos el 3% de la capacidad transportadora mínima corresponde a vehículos de su propiedad y/o de sus socios, en ningún caso menos de un vehículo

El proceso antes descrito se presenta en la siguiente figura.

Figura II-4. Proceso de fijación de la capacidad transportadora



Fuente: Elaboración propia

1.2.2.4 Proceso de Vinculación de Equipos y Expedición de Tarjetas de Operación

En este proceso interviene una mayor cantidad de actores, llegando a ser necesaria la participación directa tanto del Ministerio de Transporte como de las empresas y propietarios, e incluso surgen responsabilidades a cargo del conductor. Se analizaron conjuntamente el proceso de vinculación con el de expedición de tarjetas por encontrarse ligados en la práctica.

Para poder prestar el servicio es necesario incorporar el vehículo a una empresa, acto que se formaliza con la celebración del contrato entre el propietario del vehículo y la empresa y se oficializa con la expedición de la tarjeta de operación por parte del Ministerio de Transporte.

Los contratos de vinculación del equipo a la empresa son celebrados entre esta y el propietario, no siendo necesarios cuando los vehículos sean directamente propiedad de la empresa. Las cláusulas del contrato deben contener como mínimo *“las obligaciones, derechos y prohibiciones de cada una de las partes, su término, causales de terminación y preavisos requeridos para ello, así como aquellas condiciones especiales que permitan definir la existencia de prórrogas automáticas, las obligaciones de tipo pecuniario”*. Si la verificación del contrato que realiza el Ministerio de Transporte es favorable y hay capacidad transportadora que permita la vinculación del vehículo a la empresa, se puede proceder al trámite de la tarjeta de operación.

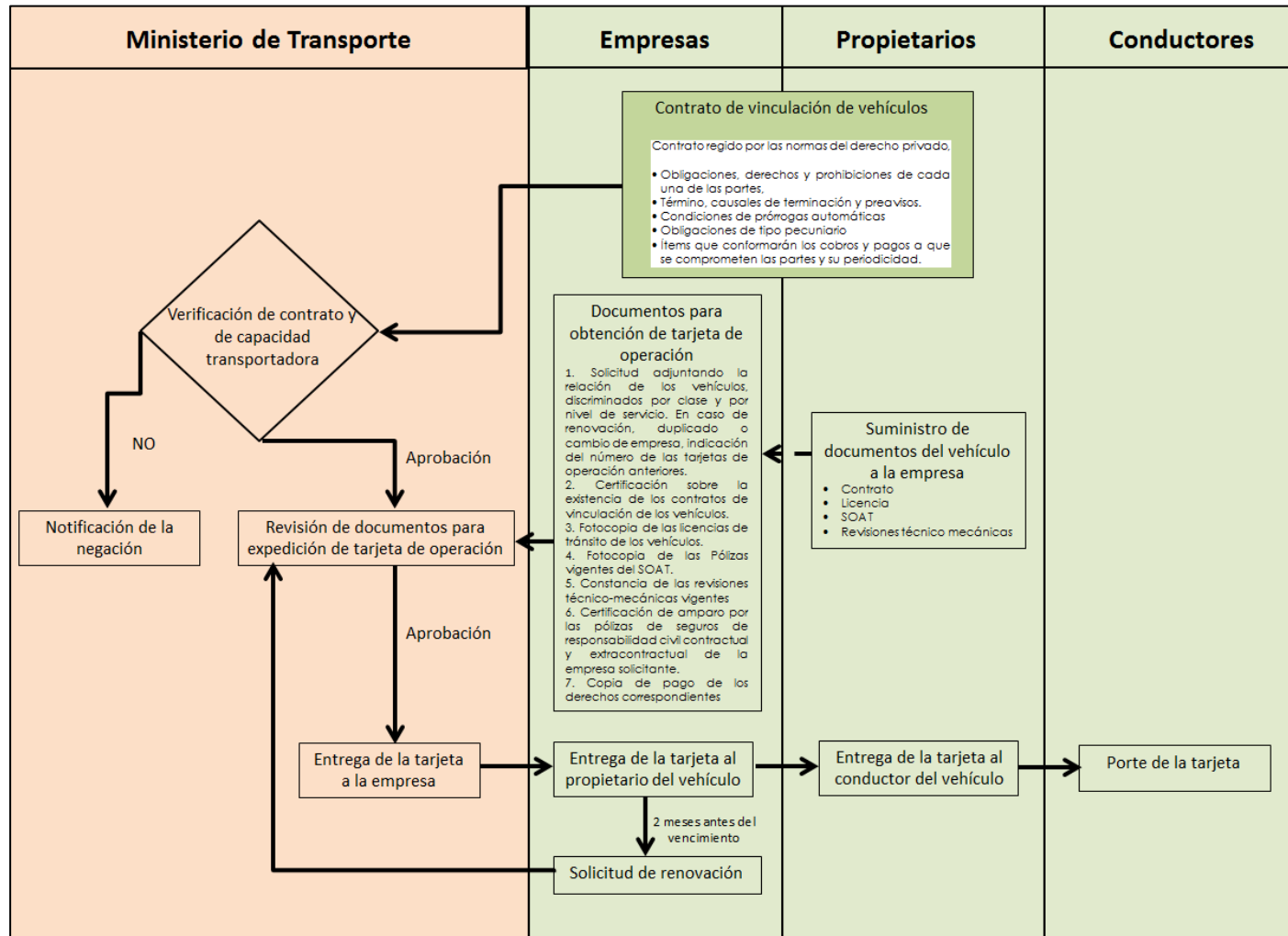
La tarjeta de operación es el documento único que autoriza a un vehículo automotor para prestar el servicio público. La solicitud de tarjetas de operación es un proceso que adelantan las empresas, para lo cual requieren del propietario del vehículo el contrato de vinculación, la licencia, el SOAT y la constancia de las revisiones técnico-mecánicas. A estos documentos las empresas adicionan la certificación de amparo por las pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual y el pago de los derechos correspondientes.

Una vez estudiados los documentos respectivos, y estando todo en orden, el Ministerio de Transporte procede a expedir las tarjetas de operación y a entregarlas a las empresas, que a su vez las entregan a los propietarios de los vehículos y estos a los conductores, para su porte durante la operación.

Las tarjetas de operación se expiden por dos años y su renovación debe ser solicitada dos meses antes de su vencimiento.

El proceso antes descrito se presenta en la siguiente figura.

Figura II-5. Proceso de Vinculación y Expedición de Tarjetas de Operación



Fuente: Elaboración Propia

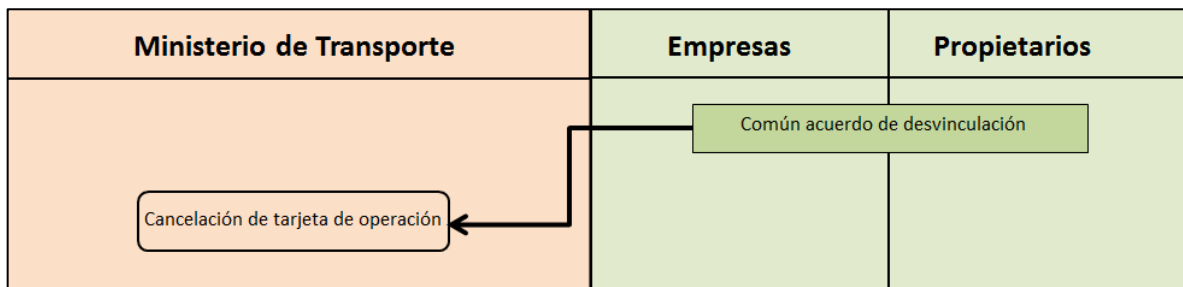
1.2.2.5 Proceso de Desvinculación de Equipos

La desvinculación de equipos es un proceso mediante el cual el equipo de transporte se desvincula de la empresa, por lo que obliga a la cancelación de la tarjeta de operación. Puede darse de tres maneras:

- **Por acuerdo entre la empresa y el propietario**

En este caso, es necesario informar por escrito al Ministerio de Transporte acerca del acuerdo mutuo de desvinculación, frente a lo cual se procede a cancelar la tarjeta. El proceso se ilustra en la siguiente figura.

Figura II-6. Proceso de desvinculación de equipos por acuerdo



Fuente: Elaboración propia

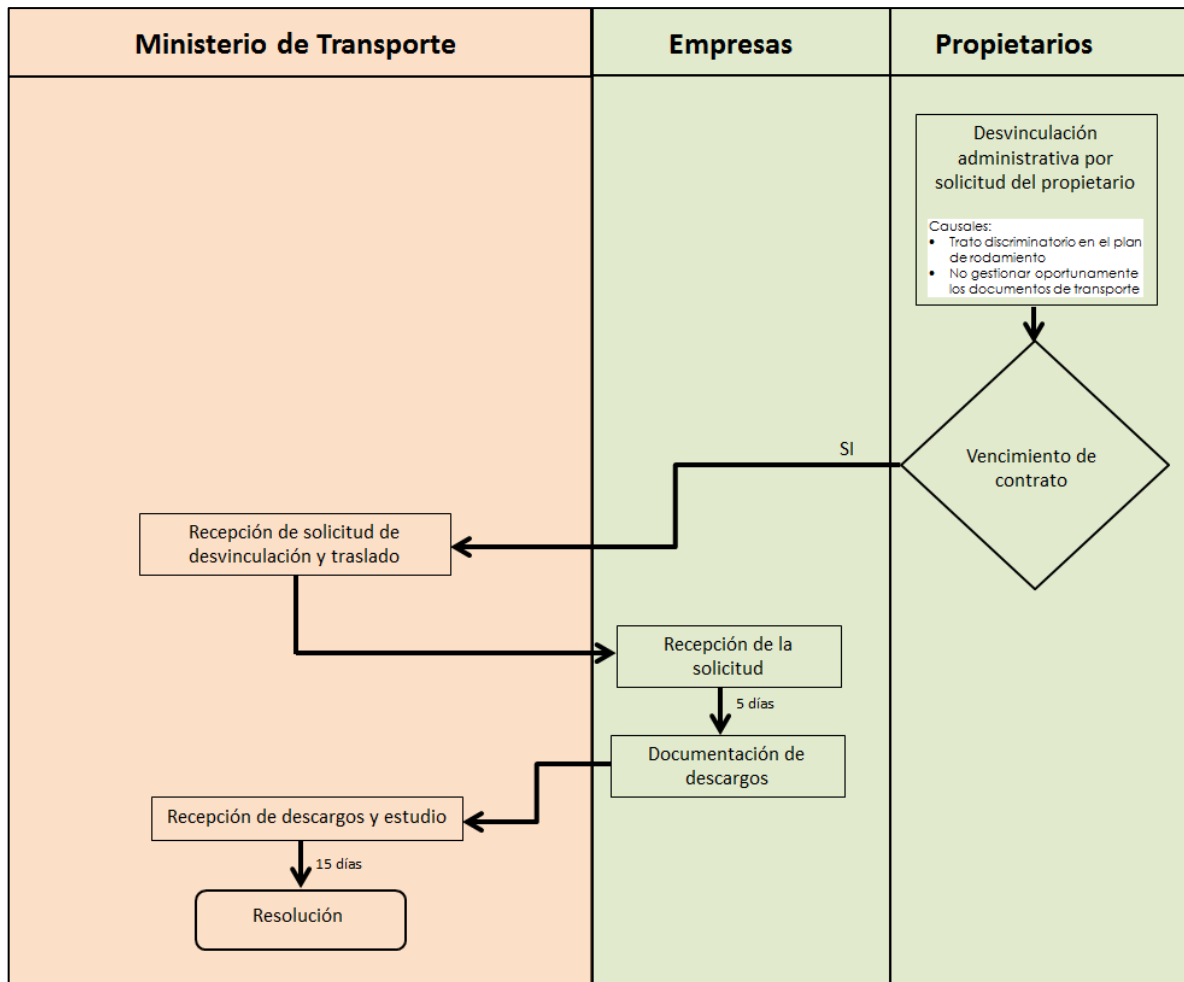
- **Por solicitud del propietario**

En este caso, de haber vencido el contrato de vinculación y si no hay acuerdo entre las partes, el propietario puede tramitar la desvinculación ante el Ministerio de Transporte, aduciendo:

- Trato discriminatorio en el plan de rodamiento señalado por la empresa
- No gestión oportuna de los documentos de transporte.

El Ministerio de Transporte recibe la solicitud y le da traslado a la empresa, para que presente sus descargos y los documentos en el lapso de 5 días. Posterior a ello, la empresa envía los documentos al Ministerio, quien tiene 15 días para resolver mediante acto administrativo la desvinculación o su negación. El proceso se ilustra en la siguiente figura.

Figura II-7. Proceso de desvinculación de equipos por solicitud del propietario



Fuente: Elaboración propia

▪ **Por solicitud de la empresa**

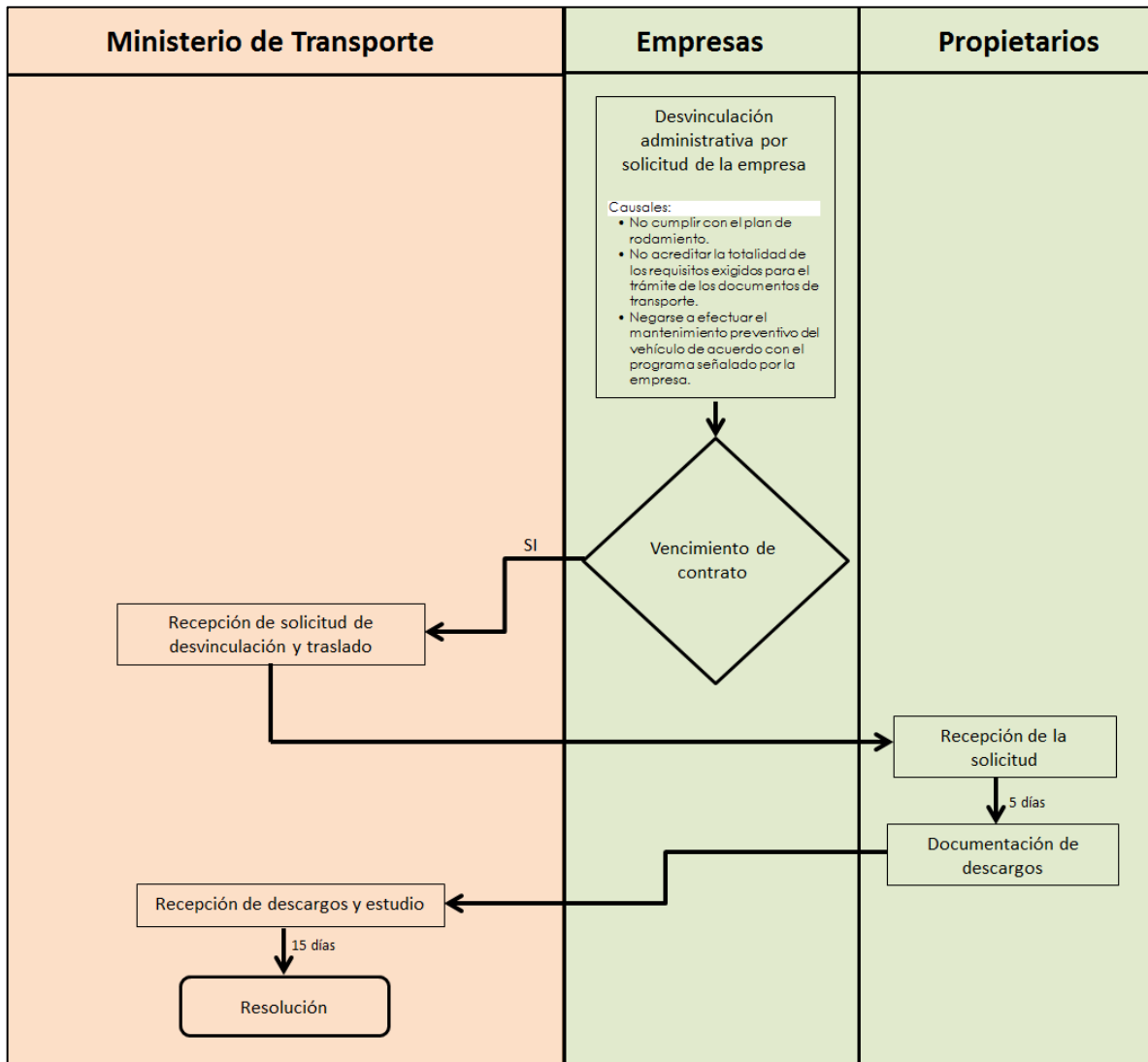
Al igual que en el caso anterior, el procedimiento se inicia si ha vencido el contrato de vinculación y si no hay acuerdo entre las partes. En este caso, la empresa inicia el trámite de desvinculación ante el Ministerio de Transporte, aduciendo:

- No cumplimiento del plan de rodamiento registrado por la empresa ante el Ministerio de Transporte.
- No acreditar oportunamente ante la empresa la totalidad de los requisitos exigidos en el presente decreto o en los reglamentos para el trámite de los documentos de transporte

- Negación de efectuar el mantenimiento preventivo del vehículo, de acuerdo con el programa señalado por la empresa.

El Ministerio de Transporte recibe la solicitud y le da traslado al propietario para que presente sus descargos y los documente en el lapso de 5 días. Posterior a ello, la empresa envía los documentos al Ministerio, quien tiene 15 días para resolver mediante acto administrativo la desvinculación o su negación. El proceso se ilustra en la siguiente figura.

Figura II-8. Proceso de desvinculación de equipos por solicitud de la empresa



Fuente: Elaboración propia

1.2.2.6 Aspectos Generales en la Operación y en la Prestación del Servicio

El Decreto 171 de 2001 señala una serie de procesos asociados a la operación y la prestación del servicio, a través de los cuales se pueden adelantar acciones que modifiquen la operación de las rutas. Su descripción se presenta en la siguiente tabla y a

continuación se muestra los procesos que se consideran de mayor interés para esta consultoría.

Los procesos asociados a cambios en el trazado de rutas son la **prolongación** y la **modificación**, donde el primero de estos corresponde a una mayor longitud, que debe ser de máximo 10% respecto a la longitud original sin exceder los 50 Km, mientras que la modificación se relaciona con nuevas vías para servir la misma ruta, como puede ser una variante, caso en el cual se debe mantener parte de los despachos para servir por la vía original. La descripción de los procedimientos señalados evidencia que es fundamental el acuerdo entre las empresas a cargo de las rutas involucradas, ya que la solicitud de cambio ante el Ministerio de Transporte debe ser conjunta.

El proceso de **reestructuración de horarios** es aquel que tiene como resultado el acuerdo con la distribución de horarios para las 24 horas de cada día entre las empresas que comparten una misma ruta. La Resolución 7811 de 2001 estableció la Libertad de Horarios, que debió operar hasta el 31 de agosto de 2010 según el plazo que se estableció, después de varias extensiones, mediante la resolución 3159 de 2010. Se inició el proceso de reestructuración en razón a que la libertad de horarios, según señala en sus consideraciones la Resolución 995 de 2009, *“ha servido para garantizar la competencia entre las empresas transportadoras con beneficio y alternativas de servicio a los usuarios, pero en muchos corredores ha repercutido en un abuso y exceso de esta libertad, ocasionando desorganización e irracionalidad en la prestación de los servicios”*, mientras que con la reorganización se esperaba *“garantizar un servicio organizado, de calidad y oportuno para los usuarios, que sea racional para propietarios y empresarios”*.

Como antes se señaló, la reestructuración consiste en la solicitud conjunta de modificación, incremento o disminución de horarios por parte de las empresas de transporte que tengan autorizada una misma ruta en origen-destino, que se suscribe mediante acta de acuerdo. Si no hay consenso, previa autorización del Ministerio de Transporte, cada empresa debe registrar aquellos horarios que servirá, sin generar paralelismo con los horarios de otras empresas.

Otro proceso que cabe resaltar es el de los **Convenios de Colaboración Empresarial**, que se ha reglamentado mediante el Decreto 171 de 2001 y las Resoluciones 2657 de 2008 y 1018 de 2009. En este caso se busca la racionalización y optimización del parque automotor, ya sea de todas las rutas de las empresas participantes en el convenio, o de todas las empresas que operan una misma ruta. De esta forma, a través del convenio se definen los horarios, frecuencias y clase de vehículo que operarán programa o sistema de administración unificados de flotas para las rutas involucradas. El establecimiento del convenio incluso obliga a contar con información sobre demanda de pasajeros e indicadores de gestión con el objeto de aplicar correctivos o autorregulación.

Tabla II-1. Descripción de Procesos de la Operación y Prestación de Servicios

| PROCESO | ACTOR GENERADOR DEL PROCESO | ACTOR DECISOR EN EL PROCESO | PROCEDIMIENTO | CONDICIONES |
|---|----------------------------------|-----------------------------|--|--|
| Prolongación de rutas (Decreto 171 de 2001) | Empresas legalmente constituidas | Ministerio de Transporte | Solicitud conjunta de prolongación por parte de las empresas de transporte que tengan autorizada una ruta en origen-destino | La prolongación debe ser de hasta en un 10% de su longitud inicial, sin exceder los 50 kilómetros. El tramo a prolongarse no debe disponer de transporte autorizado o disponerlo en un nivel de servicio de inferiores condiciones al solicitado o corresponda a la construcción de una nueva vía. |
| | | | Registro ante el Ministerio de Transporte del acta de acuerdo sobre la prolongación, indicando el nuevo destino de la ruta. | |
| Modificación de rutas (Decreto 171 de 2001) | Empresas legalmente constituidas | Ministerio de Transporte | Solicitud conjunta de modificación por parte de las empresas de transporte que tengan autorizada una ruta en origen-destino | Debe ser recomendada por la construcción de una variante o de un nuevo tramo de vía que permita mejorar la prestación del servicio |
| | | | Registro ante el Ministerio de Transporte del acta de acuerdo con la distribución de horarios que le corresponderá a cada empresa servir tanto en la nueva como en la antigua vía. | |
| Reestructuración de horarios (Decreto 171 de 2001) | Empresas legalmente constituidas | Ministerio de Transporte | Solicitud conjunta de modificación, incremento o disminución de horarios por parte de las empresas de transporte que tengan autorizada una ruta en origen-destino | No implica incremento de las capacidades transportadoras de las empresas, debe garantizar que la demanda será suficiente y debidamente atendida y que la calidad del servicio no se verá desmejorada |



| PROCESO | ACTOR GENERADOR DEL PROCESO | ACTOR DECISOR EN EL PROCESO | PROCEDIMIENTO | CONDICIONES |
|---|---|-----------------------------|--|--|
| | | | Registro ante el Ministerio de Transporte del acta de acuerdo con la distribución de horarios en las 24 horas de cada día | Si no hay consenso para la suscripción del acta de acuerdo, previa autorización del Ministerio de Transporte, sin generar paralelismo con los horarios de otras empresas, cada empresa registrará aquellos que servirá |
| Cambio de nivel de servicio (Decreto 171 de 2001) | Empresas legalmente constituidas | Ministerio de Transporte | Solicitud conjunta de cambio del nivel de servicio básico por parte de las empresas de transporte que tengan autorizada una ruta en origen-destino | Mantener cuando menos un 50% del servicio en nivel básico |
| | | | Registro ante el Ministerio de Transporte del acta de acuerdo con la distribución de horarios en las 24 horas de cada día | |
| Viajes ocasionales (Decreto 171 de 2001) | Empresas legalmente constituidas | Ministerio de Transporte | Presentación de planilla única de viaje ocasional | |
| Empalme de rutas (Decreto 171 de 2001) | Empresas legalmente constituidas | Ministerio de Transporte | Se solicita el registro de la nueva ruta y horarios a servir | Para rutas cuyo origen y destino permitan empalmar recorridos |
| Ruta de influencia (Decreto 171 de 2001) | Autoridades locales en materia de transporte de los municipios involucrados | Ministerio de Transporte | Las autoridades de los municipios definen las características de prestación del servicio, de los equipos y el esquema para la fijación de tarifas | Para rutas que comunican municipios contiguos sujetos a una influencia recíproca del orden poblacional, social y económico, que no hacen parte de un área metropolitana definida por la ley |



| PROCESO | ACTOR GENERADOR DEL PROCESO | ACTOR DECISOR EN EL PROCESO | PROCEDIMIENTO | CONDICIONES |
|---|----------------------------------|---|---|---|
| Convenios de colaboración empresarial (Decreto 171 de 2001, Resolución 2657 de 2008, Resolución 1018 de 2009) | Empresas legalmente constituidas | Ministerio de Transporte, por intermedio de la Dirección General de Transporte y Tránsito Automotor | <ol style="list-style-type: none">1. Las empresas solicitantes deben suscribir el contrato de asociación indicando la participación de cada una y relacionando todas las rutas, horarios, frecuencias y clase de vehículo.2. Se efectúan exclusivamente sobre las rutas previamente autorizadas a las empresas involucradas.3. Se debe demostrar que durante los últimos 6 meses se ha prestado el servicio en las rutas involucradas.4. Se debe demostrar con un plan de rodamiento integrado que las empresas peticionarias racionalizan y optimizan su parque automotor.5. Se designa el representante de la asociación.6. Se entrega el programa o sistema de administración unificados de flotas para las rutas involucradas.7. Se debe mantener información sobre demanda de pasajeros e indicadores de gestión con el objeto de aplicar correctivos o autorregulación. | <p>Solo se podrán autorizar cuando el acuerdo incluya la totalidad de las rutas de las empresas involucradas o la totalidad de empresas autorizadas en una ruta.</p> <p>La empresa que tiene la ruta autorizada debe demostrar que no cuenta con el parque automotor suficiente, y la que serviría la ruta por convenio debe demostrar que sí lo tiene y que no desatendería otras rutas autorizadas.</p> |

| PROCESO | ACTOR GENERADOR DEL PROCESO | ACTOR DECISOR EN EL PROCESO | PROCEDIMIENTO | CONDICIONES |
|---|----------------------------------|-----------------------------|--|---|
| Autorización a propietarios por cancelación o negación de la habilitación (Decreto 171 de 2001) | Propietarios de vehículos | Ministerio de Transporte | Los propietarios de vehículos vinculados a una empresa inhabilitada pueden solicitar y obtener habilitación para operar los mismos servicios antes autorizados sin necesidad de efectuar el procedimiento establecido para la adjudicación de rutas y horarios | Si los propietarios no presentan solicitud de habilitación en el término de 6 meses, los servicios se adjudican mediante concurso. Los propietarios de los vehículos tienen prelación para llenar la nueva capacidad transportadora |
| Abandono de rutas (Decreto 171 de 2001) | Ministerio de Transporte | Ministerio de Transporte | Si se abandona una ruta 30 días consecutivos (se disminuye injustificadamente el servicio autorizado en más de un 50% o no se inicia la prestación del servicio) se revoca el permiso, se reduce la capacidad transportadora autorizada y procede a la apertura del concurso correspondiente | |
| Desistimiento de prestación de servicios (Decreto 171 de 2001) | Empresas legalmente constituidas | Ministerio de Transporte | La empresa informa al Ministerio de Transporte que no está en capacidad de servir total o parcialmente los servicios autorizados. | |
| | | | Se solicita declaración de vacancia Decretada la vacancia, el Ministerio de Transporte reducirá la capacidad transportadora autorizada y procederá a la apertura de la licitación pública correspondiente, si así lo considera conveniente. | |

Fuente: Elaboración Propia

2. CARACTERIZACIÓN EMPRESARIAL DEL TRANSPORTE INTERMUNICIPAL Y MIXTO.

2.1 ESTRUCTURA EMPRESARIAL

Para la caracterización de las empresas, se tomó como referencia las bases de datos suministradas por el Ministerio de Transporte (de rutas, de parque automotor y de capacidad transportadora), los datos de la Superintendencia de Puertos y Transporte, así como la información recopilada directamente en las Territoriales del Ministerio de Transporte, en donde se realizó un proceso de escaneo de las resoluciones de cada una de las empresas registradas.

Comparando los resultados, se encontraron diferencias en el total de empresas registradas en cada una de las bases de datos, lo cual generó a la Consultoría la realización de un proceso adicional no contemplado inicialmente en el plan de trabajo que consistió en la validación de la información existente en cada empresa en cada Dirección Territorial, información extraída a través de un escaneo de la documentación y a partir de esta, la conformación de una base de datos que permitiera clarificar la diferencia presentada.

Finalmente después del proceso realizado con las bases de datos obtenidas y al realizar el cruce de las bases de rutas final obtenida por ICOVIAS, parque automotor y capacidad transportadora suministradas por el Ministerio de Transporte, se obtuvo un total de **603** empresas, de las cuales 448 corresponden al servicio de pasajeros por carretera, 72 al servicio mixto y 83 presta los dos tipos de servicios, como se muestra en la siguiente tabla. (Anexo 1).

Tabla II-1. **Resumen Consolidado Empresas**

| BASE | FUENTE | TOTAL EMPRESAS | | | |
|--------------------------|--|--|----------------|-------------|-------|
| | | SERVICIO PASAJEROS POR CARRETERA – PPC | SERVICIO MIXTO | PPC Y MIXTO | TOTAL |
| Rutas y Empresas | Ministerio de Transporte | 320 | 17 | 63 | 400 |
| Parque Automotor | Ministerio de Transporte | 423 | 58 | 95 | 576 |
| Capacidad Transportadora | Ministerio de Transporte | 431 | 56 | 97 | 584 |
| Empresas - Rev | Superintendencia de Puertos y Transporte | 317 | 25 | 98 | 440 |

| BASE | FUENTE | TOTAL EMPRESAS | | | |
|--------------------|----------------------------------|--|----------------|-------------|------------|
| | | SERVICIO PASAJEROS POR CARRETERA – PPC | SERVICIO MIXTO | PPC Y MIXTO | TOTAL |
| Resoluciones | Escaneo Icovias en Territoriales | 434 | 67 | 83 | 584 |
| CONSOLIDADO | | 448 | 72 | 83 | 603 |

Fuente: Elaboración Propia

Del total de empresas consolidadas existen 19, de las cuales no se encontró información de actos administrativos en la Direcciones Territoriales. Se solicitó información a las DT y se contó con información de 7 de las 19 empresas, en la cual manifestaban que la empresa fue cancelada, liquidada o fusionada con otra empresa. Se realizó la consulta a todas las Direcciones Territoriales respecto a estas empresas, pero no se obtuvo respuesta sino de las siete relacionadas en la cuadro que se muestra a continuación.

 Tabla II-2. **Relación de Empresas Canceladas o Fusionadas**

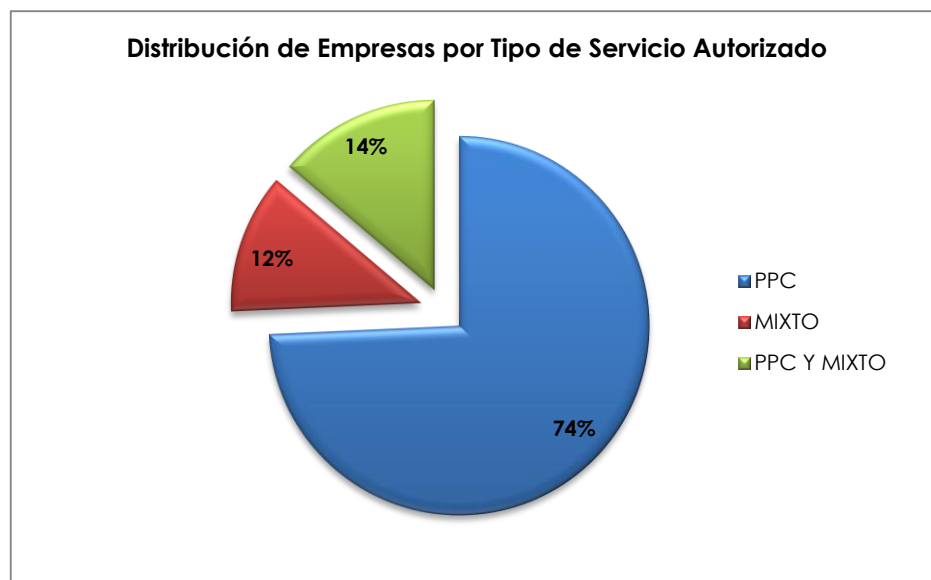
| CÓDIGO ICV | NIT | NOMBRE DE LA EMPRESA - RAZÓN SOCIAL | TERRITORIAL | MODALIDAD | BASE EN LA QUE SE ENCONTRÓ | INFORMACIÓN DIRECCIÓN TERRITORIAL |
|------------|---------------|---|-------------|-----------|---|--|
| 225 | 8.002.373.090 | COOPERATIVA DE TRANSPORTE NORSUR DEL ATLÁNTICO LTDA | ATLÁNTICO | PPC | BASE PARQUE AUTOMOTOR Y CAPACIDAD TRANSPORTADORA DEL MT | EMPRESA CON CANCELACIÓN DE LA HABILITACIÓN |
| 363 | 8.200.033.051 | EXPRESO SANTIAGO DE TUNJA S.A. | BOYACA | PPC | BASE DE RUTAS DEL MT | ABSORBIDA POR LOS MUISCAS. (529) |
| 032 | 8.140.011.679 | COOP. DE TRANSPORTADORES DE LA CORDILLERA LIMITADA | NARIÑO | MXT | BASE DE RUTAS DEL MT | SE CANCELA HABILITACIÓN Y SE OTORGARAN RUTAS A LA EMPRESAS TRANSP. CORDILLERA (480) |
| 418 | 8.002.149.868 | PROFESIONALES DEL TRANSPORTE LTDA. | QUINDIO | PPC | BASE DE RUTAS DEL MT | EMPRESA LIQUIDADADA |
| 202 | 8.001.074.441 | COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES LAS PALMAS LTDA | VALLE | PPC | BASE DE RUTAS Y CAPACIDAD TRANSPORTADORA DEL MT | FUSIONADA CON LÍNEAS DEL VALLE (527) |
| 274 | 8.913.003.915 | COOPERATIVA PROYECCIÓN | VALLE | PPC | BASE DE RUTAS Y CAPACIDAD TRANSPORTADORA DEL MT | CANCELACIÓN DE HABILITACIÓN. SE CONCEDEN RUTAS A LA EMPRESA EXPRESO EL CERRITO (347) |
| 514 | 8.919.000.306 | TRANSPORTES GÁLVEZ S A | VALLE | PPC | BASE PARQUE AUTOMOTOR Y CAPACIDAD TRANSPORTADORA DEL MT | FUSIONADA CON LÍNEAS DEL VALLE (527) |

Fuente: Información Enviada vía Correo Electrónico por la Direcciones Territoriales

De acuerdo a la información anterior, las dos modalidades cuentan con un total de 596 empresas, de las cuales 525 corresponden a PPC, 154 a transporte Mixto, de las cuales 83 se encuentran habilitadas en ambas modalidades.

Analizando la distribución porcentual por modalidad o tipo de servicio autorizado, se encuentra que el mayor número de empresas operan en la modalidad del servicio de transporte público intermunicipal de pasajeros por carretera (PPC), el cual representa el 74%, seguido por las empresas que operan en las dos modalidades, tanto PPC como servicio mixto, con un 14%. El 12% restante es operado por empresas en modalidad exclusiva de mixto, tal como se muestra en la siguiente figura.

Figura II-9. Empresas por Tipo de Servicio



Fuente: Elaboración Propia.

2.1.1 Estructura Empresarial por Territoriales

Al evaluar por Territorial sin tener en cuenta las empresas que no provienen de fuentes oficiales se tiene la distribución mostrada en la siguiente tabla.

Tabla II-3. **Total Empresas Registradas por Territorial – Bases Consolidadas**

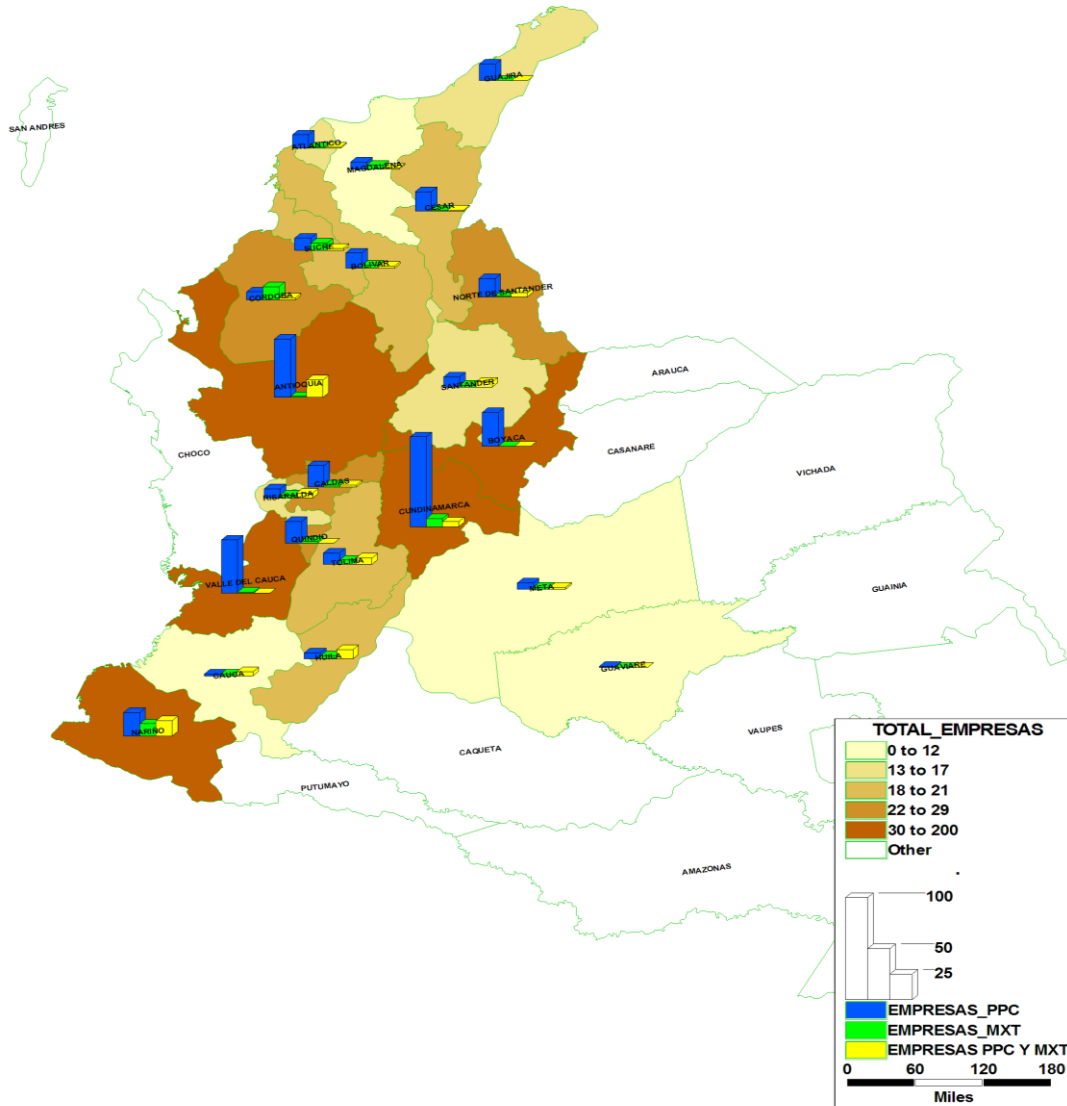
| TERRITORIAL | PPC | MXT | PPC Y MXT | TOTAL |
|-------------|-----|-----|-----------|-------|
| ANTIOQUIA | 57 | 1 | 17 | 75 |
| ATLÁNTICO | 13 | 1 | 1 | 15 |
| BOLÍVAR | 15 | 3 | 2 | 20 |
| BOYACÁ | 33 | | | 33 |
| CALDAS | 21 | 2 | 2 | 25 |
| CAUCA | 2 | 2 | 4 | 8 |
| CESAR | 19 | 1 | 1 | 21 |

| TERRITORIAL | PPC | MXT | PPC Y MXT | TOTAL |
|--------------------|------------|-----------|-----------|------------|
| CÓRDOBA | 8 | 13 | 2 | 23 |
| CUNDINAMARCA | 88 | 8 | 5 | 101 |
| GUAJIRA | 16 | | | 16 |
| GUAVIARE | 1 | | | 1 |
| HUILA | 6 | 3 | 9 | 18 |
| MAGDALENA | 7 | 4 | 1 | 12 |
| META | 6 | 2 | 2 | 10 |
| NARIÑO | 23 | 12 | 15 | 50 |
| NORTE DE SANTANDER | 18 | 1 | 4 | 23 |
| QUINDÍO | 21 | 2 | | 23 |
| RISARALDA | 9 | 3 | 5 | 17 |
| SANTANDER | 10 | 2 | 5 | 17 |
| SUCRE | 12 | 7 | 2 | 21 |
| TOLIMA | 11 | 4 | 6 | 21 |
| VALLE | 52 | 1 | | 53 |
| TOTAL | 448 | 72 | 83 | 603 |

Fuente: Elaboración Propia a partir de la base Consolidada por la Consultoría

En la siguiente figura se muestra la distribución de las empresas por territorial, de acuerdo al tipo de servicio registrado.

Figura II-10. Empresas por Dirección Territorial



Fuente: Elaboración Propia a partir de bases de datos Ministerio de Transporte.

Se puede observar en la siguiente figura, que el 17% del total de empresas en estas modalidades se encuentran registradas en la territorial de Cundinamarca, seguido por Antioquia que reúne el 12% de las empresas, seguidas de Valle del Cauca y Nariño con el 9% y 8% respectivamente. Las demás Direcciones Territoriales cuentan con porcentajes inferiores al 5%.

Figura II-11. Distribución Porcentual de Empresas PPC-Mixto por Dirección Territorial

| TERRITORIAL | PPC | MXT | PPC Y MXT | TOTAL |
|--------------------|-----|-----|-----------|-------|
| ANTIOQUIA | 13% | 1% | 20% | 12% |
| ATLÁNTICO | 3% | 1% | 1% | 2% |
| BOLÍVAR | 3% | 4% | 2% | 3% |
| BOYACÁ | 7% | 0% | 0% | 5% |
| CALDAS | 5% | 3% | 2% | 4% |
| CAUCA | 0% | 3% | 5% | 1% |
| CESAR | 4% | 1% | 1% | 3% |
| CÓRDOBA | 2% | 18% | 2% | 4% |
| CUNDINAMARCA | 20% | 11% | 6% | 17% |
| GUAJIRA | 4% | 0% | 0% | 3% |
| GUAVIARE | 0% | 0% | 0% | 0% |
| HUILA | 1% | 4% | 11% | 3% |
| MAGDALENA | 2% | 6% | 1% | 2% |
| META | 1% | 3% | 2% | 2% |
| NARIÑO | 5% | 17% | 18% | 8% |
| NORTE DE SANTANDER | 4% | 1% | 5% | 4% |
| QUINDÍO | 5% | 3% | 0% | 4% |
| RISARALDA | 2% | 4% | 6% | 3% |
| SANTANDER | 2% | 3% | 6% | 3% |
| SUCRE | 3% | 10% | 2% | 3% |
| TOLIMA | 2% | 6% | 7% | 3% |
| VALLE | 12% | 1% | 0% | 9% |

Fuente: Elaboración Propia

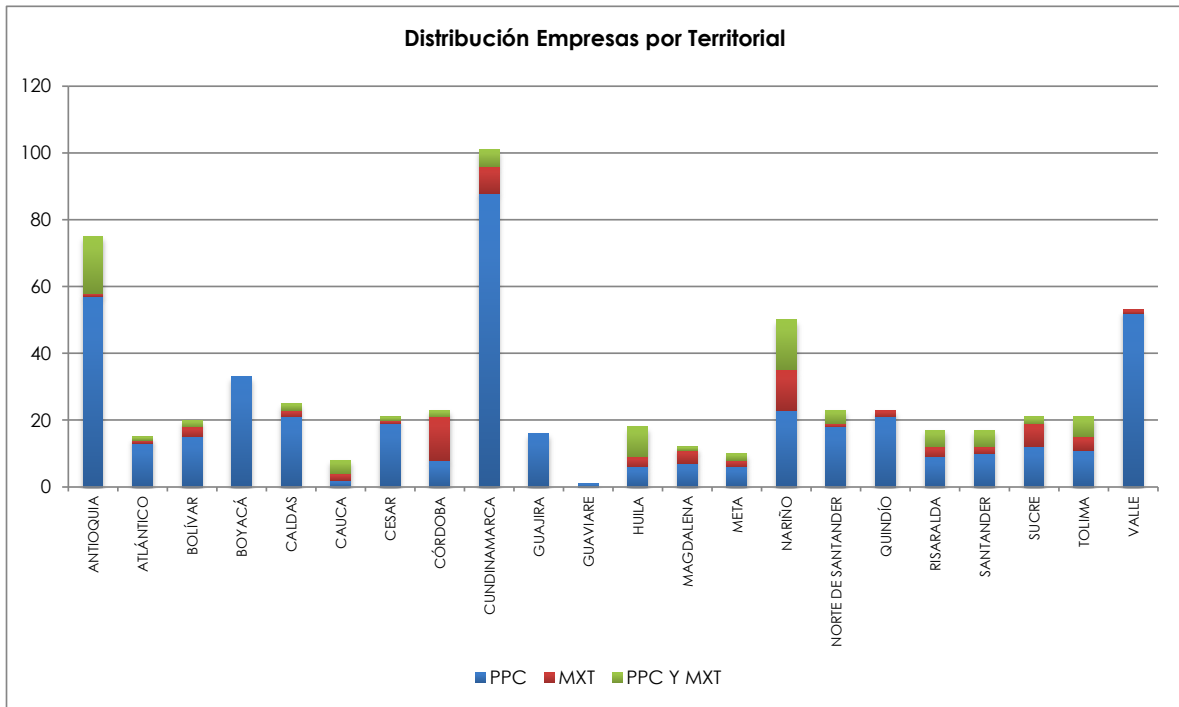
Analizando por tipo de servicio prestado, en el caso de transporte de pasajeros por carretera (PPC) se destaca que de las 448 empresas que prestan este servicio exclusivamente, el 20% se encuentran en Cundinamarca, seguido de Antioquia y Valle con el 13% y 12% respectivamente.

En cuanto al servicio de transporte de pasajeros mixto, de las 72 empresas detectadas, el 18% pertenece a la territorial de Córdoba, seguido por Nariño con el 17% y Cundinamarca y Sucre con el 11% y 10% respectivamente.

De las 83 empresas que prestan los dos tipos de servicio (PPC y Mixto), el 20% pertenecen a la territorial de Antioquia, el 18% a la de Nariño y el 11% Huila.

En la siguiente figura se muestra la distribución general por territorial.

Figura II-12. Distribución Empresas por Territorial y Tipo de Servicio



Fuente: Elaboración Propia.

2.2 CARACTERÍSTICAS ADMINISTRATIVAS

A continuación se presenta el resumen de las características administrativas de las empresas de transporte por carretera, extraído del informe 1 V3, del contrato 077 de 2008, realizado por la firma GGT y Escallón Morales y Asociados, como fuente de información secundaria, información que fue validada por la consultoría y cuyos resultados se presentan en el numeral 3 del componente técnico. De las empresas de transporte mixto no se cuenta con información secundaria.

De acuerdo a la evaluación realizada por el consultor referenciado, el modelo empresarial actual no se caracteriza por presentar uniformidad en el desempeño de su función, se encuentran variaciones sustanciales entre unas y otras empresas que prestan el servicio de transporte, a pesar que la normatividad existente ha establecido las condiciones y las reglas para las mismas. Estas empresas se han desarrollado tradicionalmente alrededor de la vinculación de los vehículos como resultado de la adquisición de nuevas rutas y frecuencias de despacho.

La forma de vinculación de los equipos a las empresas transportadoras de pasajeros por carretera, generó, una clasificación empresarial por fuera del contexto normativo, así:

- **Empresas Administradoras:** Son las que vinculan los equipos bajo su administración y responden por estos en cuanto su operación y producción en términos económicos. Sin embargo este tipo de empresas se divide a su vez, en tres clases:

- Empresas totalmente administradoras: Se encargan de todos los aspectos operativos del vehículo, mantenimiento, asignación de conductores, ejecución del mantenimiento preventivo y correctivo, administración de recaudo, suministro de repuestos, combustibles y lubricantes. Esto es sin intervención del propietario del vehículo.
 - Empresas Medianamente Administradoras: Se encargan de la administración de la operación el vehículo. Lo demás como mantenimiento, conductor (en algunos casos es asignado por la empresa), entre otros, está a cargo del propietario del vehículo.
 - Empresas que combinan las dos modalidades anteriores.
- Empresas Planilladoras: Estas empresas se caracterizan porque sus afiliados prestan el servicio de transporte mediante la adquisición de una planilla de despacho, sin ningún tipo de compromiso en la administración y operación por parte de la empresa, esto quiere decir, que la empresa en el mejor de los casos elabora un programa operativo, mientras que en otras no. Estas empresas no gestionan directamente contratos de trabajo con los conductores y relevadores ya que ellos trabajan para los propietarios de los vehículos. Las Empresas planilladoras generan un vínculo contractual muy débil entre la empresa y el afiliado, lo que las ha llevado en muchos casos a situaciones de riesgo, por el poco control que se ejerce sobre la operación. Este tipo de empresa se presenta con mayor frecuencia en rutas de cercanías, en ellas la operación es más informal en cuanto que a los usuarios no se les expiden tiquetes y el recaudo lo hace directamente el conductor.

2.3 CARACTERÍSTICAS OPERATIVAS

2.3.1 OFERTA DEL TRANSPORTE

La oferta de transporte está representada principalmente por el parque automotor disponible para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros por carretera y mixto. De esta manera, tomando como referencia la base de datos del parque automotor registrada en el Ministerio de Transporte, se tiene un total de 44.043 vehículos, de los cuales el 11% está destinado al servicio mixto y el 89% restante a pasajeros por carretera, cuyos datos se resumen en la siguiente tabla.

Tabla II-4. **Parque Automotor por Tipo de Vehículo y Tipo de Servicio**

| CLASE DE VEHÍCULO | MIXTO | PPC | TOTAL GENERAL |
|-------------------|-------|-------|---------------|
| AUTOMÓVIL | 2 | 6,589 | 6,591 |
| BUS | 1,373 | 9,551 | 10,924 |
| BUSETA | 44 | 5,737 | 5,781 |
| MICROBÚS | 251 | 9,895 | 10,146 |
| CAMIONETA | 2,229 | 4,771 | 7,000 |
| CAMPERO | 877 | 2,699 | 3,576 |

| CLASE DE VEHÍCULO | MIXTO | PPC | TOTAL GENERAL |
|----------------------|--------------|---------------|---------------|
| CAMIÓN | 17 | 7 | 24 |
| TRACTO CAMIÓN | | 1 | 1 |
| TOTAL GENERAL | 4,793 | 39,250 | 44,043 |

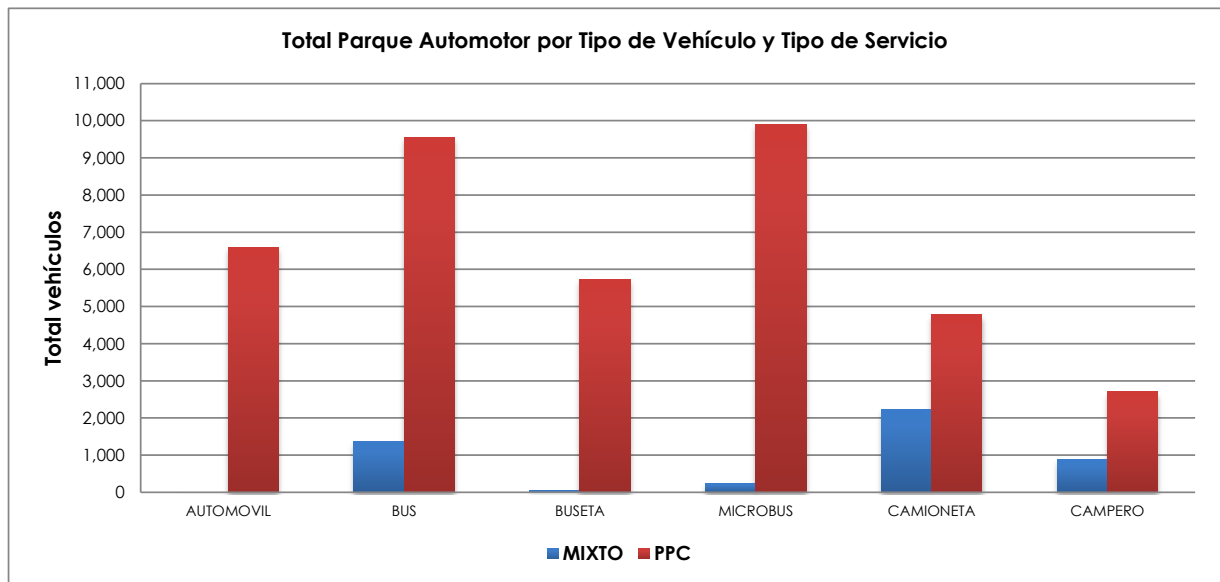
Fuente: Elaboración Propia a partir de bases de datos Ministerio de Transporte.

Causa inquietud que se tenga autorizada la prestación de servicio de pasajeros en vehículos tipo camión y tractocamión, los cuales corresponden a empresas que operan en Cundinamarca, Córdoba, Antioquia, Santander y Bolívar.

Excluyendo estos dos tipos de vehículos, para el servicio de pasajeros por carretera se destaca que el 25% es prestado en Microbús, el 24% en buses y el 17% en automóvil. Para el caso del servicio mixto, el tipo de vehículo predominante lo constituye la camioneta, la cual representa un 47% de los vehículos, seguido por los buses con un 29% y los camperos con un 18%.

En la siguiente figura se muestra la distribución del parque automotor por tipo de vehículo, diferenciándolo por tipo de servicio que opera.

Figura II-13. Distribución del Parque Automotor



Fuente: Elaboración Propia a partir de bases de datos Ministerio de Transporte.

Comparando el total de vehículos registrados, con la capacidad transportadora mínima y máxima, se encuentra que para el transporte de pasajeros mixto el total de vehículos en operación está muy cercano a la capacidad transportadora mínima, mientras que para el transporte de pasajeros por carretera no alcanza la capacidad mínima autorizada, lo que demuestra la reducción de la oferta autorizada o el posible abandono de rutas.

Tabla II-5. **Parque Automotor por Tipo de Vehículo y Tipo de Servicio**

| DESCRIPCIÓN | MIXTO | PPC | TOTAL GENERAL |
|---------------------------------|-------|--------|---------------|
| Total Vehículos Registrados | 4,793 | 39,250 | 44,043 |
| Capacidad Transportadora Mínima | 4,780 | 40,317 | 45,097 |
| Capacidad Transportadora Máxima | 6,204 | 50,140 | 56,344 |

Fuente: Elaboración Propia a partir de bases de datos Ministerio de Transporte.

Al analizar el parque automotor por territorial, se encuentra que en el servicio de pasajeros por carretera, las territoriales de Cundinamarca, Antioquia y Valle registran el mayor número de vehículos, representando el 20%, 11% y 10% respectivamente.

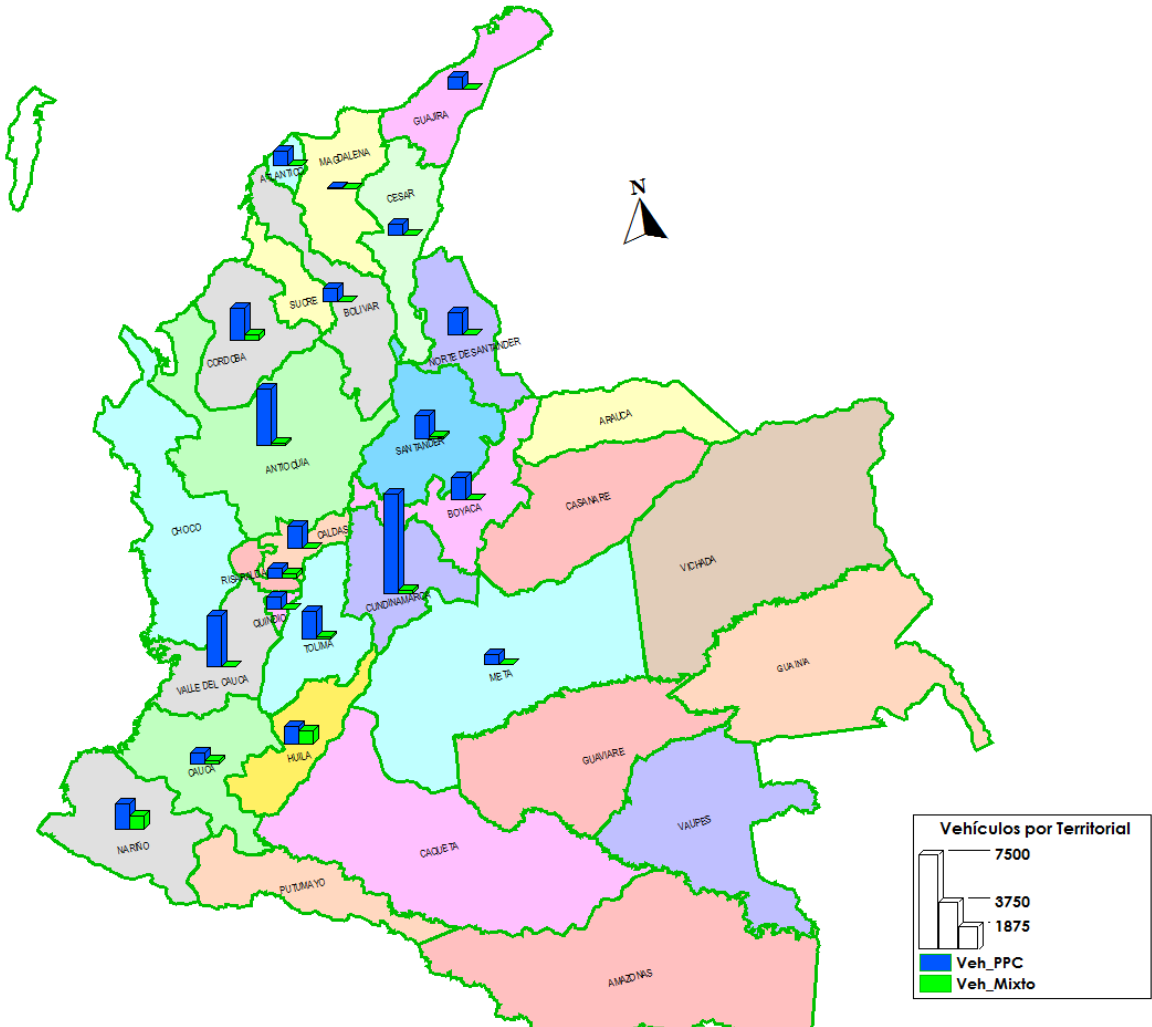
Para el Transporte de pasajeros mixto, el mayor número de vehículos se registra en las territoriales de Huila, Nariño y Córdoba, representando el 23%, 22% y 10% respectivamente.

En la siguiente figura se muestra la distribución de vehículos en cada territorial, clasificados por tipo de servicio.

En cuanto a la edad del parque automotor, se encuentra que el servicio de transporte de pasajeros por carretera cuenta con la flota más renovada en comparación al mixto, tal como se muestra en la siguiente figura.

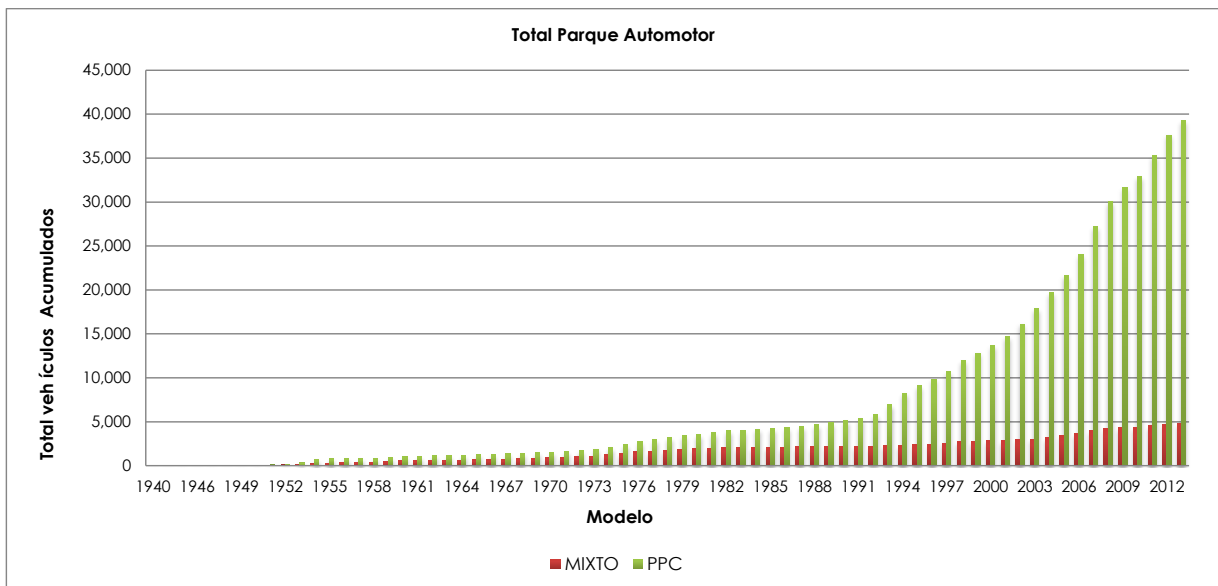
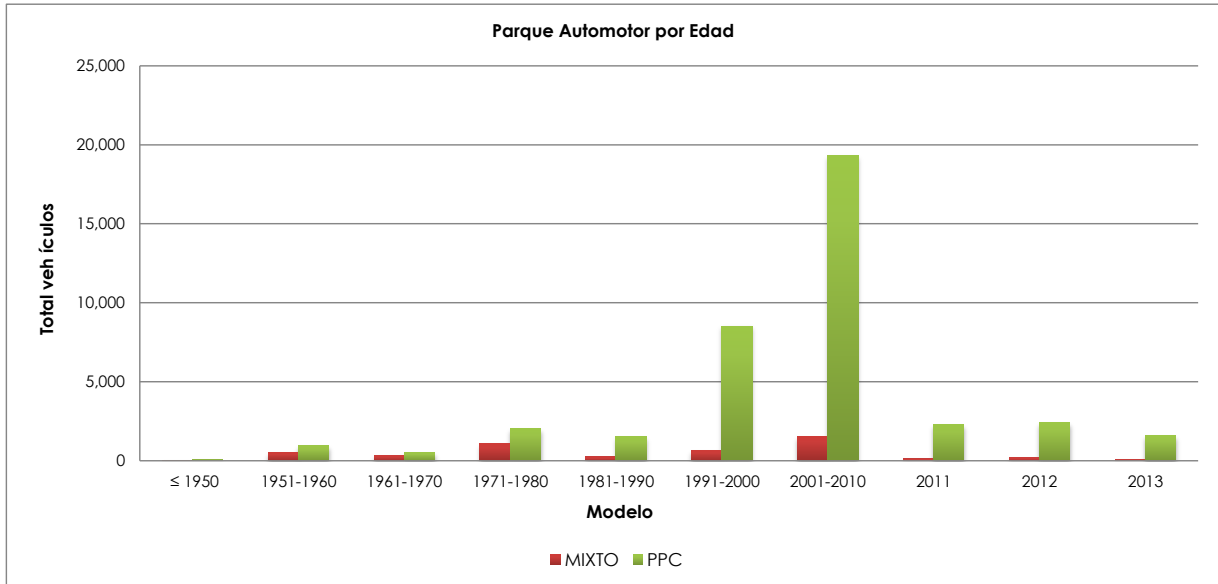
Alrededor del 84% de los vehículos del servicio de pasajeros por carretera tiene menos de 20 años, mientras que en el servicio mixto cerca al 54% de los vehículos cuentan con más de 20 años, lo que refleja un bajo grado de renovación de la flota.

Figura II-14. Distribución Total Vehículos por Territorial



Fuente: Elaboración Propia a partir de bases de datos Ministerio de Transporte.

Figura II-15. Distribución del Parque Automotor por Edad



Fuente: Elaboración Propia a partir de bases de datos Ministerio de Transporte.

2.3.2 RUTAS

Analizando la base específica de rutas suministrada por el Ministerio de Transporte, se encontró un total de 4.096 rutas, de las cuales el 69,7% corresponden a servicio exclusivo de transporte de pasajeros por carretera, el 28,6% a servicios tanto de mixto como de pasajeros por carretera y el 1,7% restante a servicio mixto exclusivamente.

Tabla II-6. **Total Rutas Registradas por Base de Datos**

| TIPO DE SERVICIO | TOTAL RUTAS | PORCENTAJE |
|-------------------------------|--------------|-------------|
| PASAJEROS POR CARRETERA - PPC | 2.853 | 69,7% |
| MIXTO | 70 | 1,7% |
| PPC Y MXT | 1.173 | 28,6% |
| TOTAL GENERAL | 4.096 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia a partir de bases de datos Ministerio de Transporte.

Es importante tener en cuenta que los anteriores datos fueron el resultado del contenido de las bases de datos suministradas, sin embargo del resultado de la revisión se han encontrado inconsistencias, como duplicidad de información en las rutas para tipos de servicio diferentes, con la misma resolución de autorización. La denominación de orígenes, destinos y vías se realiza de dos maneras diferentes para la misma ruta, entre otros.

Como se mencionó anteriormente la Consultoría realizó un proceso adicional que consistió en la validación de la información existente en cada empresa en cada Dirección Territorial, información extraída a través de un escaneo del 100% de la documentación. La base de datos resultante de esta labor arrojó los siguientes resultados en cuanto al número de rutas en cada modalidad.

La tabla siguiente muestra la evaluación de la base de datos disponible en el Ministerio de Transporte y la evaluación del 100 % de los actos administrativos existentes en las Direcciones Territoriales, referentes a la autorización, modificación y cancelación de rutas.

La tabla muestra el número de trayectos producto de la revisión de los actos administrativos, el número de trayectos existentes en la Base del Ministerio, el número de trayectos existentes en las dos bases y el número de trayectos consolidado final. Se entiende por trayecto, el recorrido entre un origen y un destino. Las rutas generalmente, se componen de dos trayectos, el de ida y el de regreso, a no ser que sean rutas circulares, en donde solo existe un trayecto.

Tabla II-7. **Total Rutas Consolidado PPC**

| TERRITORIAL | TRAYECTOS ICV_DT | TRAYECTOS BASE MT | TRAYECTOS EN AMBAS BASES | TRAYECTOS CONSOLIDADO |
|--------------|------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|
| ANTIOQUIA | 1855 | 983 | 584 | 2254 |
| ATLÁNTICO | 288 | 274 | 154 | 408 |
| BOLÍVAR | 430 | 110 | 54 | 486 |
| BOYACÁ | 1237 | 1091 | 587 | 1741 |
| CALDAS | 1384 | 645 | 221 | 1808 |
| CAUCA | 730 | 536 | 197 | 1069 |
| CESAR | 372 | 353 | 199 | 526 |
| CÓRDOBA | 153 | 231 | 55 | 329 |
| CUNDINAMARCA | 2347 | 2891 | 1121 | 4144 |

| TERRITORIAL | TRAYECTOS ICV_DT | TRAYECTOS BASE MT | TRAYECTOS EN AMBAS BASES | TRAYECTOS CONSOLIDADO |
|--------------------|------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|
| GUAJIRA | 293 | 64 | 20 | 337 |
| GUAVIARE | 12 | 0 | 0 | 12 |
| HUILA | 307 | 1232 | 135 | 1404 |
| MAGDALENA | 131 | 2 | 0 | 133 |
| META | 135 | 194 | 30 | 299 |
| NARIÑO | 1363 | 1680 | 308 | 2735 |
| NORTE DE SANTANDER | 88 | 573 | 29 | 632 |
| QUINDÍO | 287 | 289 | 151 | 425 |
| RISARALDA | 669 | 520 | 153 | 1036 |
| SANTANDER | 970 | 796 | 271 | 1495 |
| SUCRE | 236 | 0 | 0 | 236 |
| TOLIMA | 502 | 534 | 269 | 767 |
| VALLE | 1626 | 883 | 297 | 2212 |
| TOTAL | 15414 | 13881 | 4835 | 24487 |

Fuente: Elaboración Propia

Se concluye que existe un gran desfase entre la base elaborada a partir del levantamiento de la información de los actos administrativos de las territoriales y la base entregada por el Ministerio de Transporte. Se observa que esta última base se encuentra desactualizada, sin información a partir del año 2005, mientras que las Direcciones Territoriales no se encuentran todos los actos administrativos en medio físico, por tanto, existen trayectos en la base del Ministerio, no identificados en la revisión de los actos administrativos.

De igual forma se muestra el análisis realizado en la modalidad del Transporte Mixto, observándose las mismas inconsistencias que en el caso de la modalidad de Pasajeros por Carretera, en la tabla siguiente.

Tabla II-8. **Total Rutas Consolidado Mixto**

| TERRITORIAL | TRAYECTOS ICV_DT | TRAYECTOS BASE MT | TRAYECTOS EN AMBAS BASES | TRAYECTOS CONSOLIDADO |
|-------------|------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|
| ANTIOQUIA | 160 | 249 | 0 | 409 |
| ATLÁNTICO | 8 | 0 | 0 | 8 |
| BOLÍVAR | 64 | 0 | 0 | 64 |
| BOYACÁ | 26 | 40 | 22 | 44 |
| CALDAS | 8 | 100 | 0 | 108 |
| CAUCA | 202 | 528 | 2 | 728 |
| CESAR | 6 | 0 | 0 | 6 |
| CÓRDOBA | 37 | 156 | 4 | 189 |

| TERRITORIAL | TRAYECTOS ICV_DT | TRAYECTOS BASE MT | TRAYECTOS EN AMBAS BASES | TRAYECTOS CONSOLIDADO |
|--------------------|------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|
| CUNDINAMARCA | 238 | 161 | 22 | 377 |
| HUILA | 295 | 586 | 30 | 851 |
| MAGDALENA | 35 | 0 | 0 | 35 |
| META | 25 | 41 | 3 | 63 |
| NARIÑO | 1359 | 1494 | 361 | 2492 |
| NORTE DE SANTANDER | 30 | 98 | 0 | 128 |
| QUINDÍO | 16 | 5 | 0 | 21 |
| RISARALDA | 419 | 141 | 36 | 524 |
| SANTANDER | 175 | 186 | 34 | 327 |
| SUCRE | 20 | 0 | 0 | 20 |
| TOLIMA | 170 | 73 | 20 | 223 |
| VALLE | 0 | 17 | 0 | 17 |
| TOTAL | 3293 | 3875 | 534 | 6634 |

Fuente: Elaboración Propia

2.4 ACCIDENTALIDAD

La información que se presenta sobre los datos de accidentalidad en vehículos de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto, está basada en las estadísticas del Ministerio de Transporte, para los años 2010, 2011 y 2012.

Durante los tres años de análisis, 2010, 2011 y 2012 se registraron 1012 eventos en los cuales estaban implicados automotores que prestan servicio de transporte de pasajeros por carretera y mixto. Del total de accidentes registrados en Colombia, los accidentes en los cuales se han visto implicados vehículos que prestan el servicio del transporte de pasajeros por carretera y mixto no ascienden al 02%.

Tabla II-9. **Datos Accidentalidad**

| DATOS ACCIDENTALIDAD | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|--------|--------|--------|
| Total Accidentes Colombia | 173119 | 182309 | 186348 |
| Total Accidentes Vehículos Transporte Pasajeros por carretera | 290 | 357 | 330 |
| Porcentaje Vehículos Transporte PPC | 0,2% | 0,2% | 0,2% |
| Total Accidentes Vehículos Transporte Mixto | 14 | 8 | 13 |
| Porcentaje Vehículos Tmixto | 0,01% | 0,004% | 0,01% |
| Total Pasajeros y Mixto | 304 | 365 | 343 |
| Porcentaje Pasajeros y Mixto | 0,18% | 0,2% | 0,18% |

Fuente: Elaboración Propia con base en la información del Ministerio de Transporte

En la siguiente tabla y figura se muestra el porcentaje de gravedad de los accidentes registrados, en vehículos de servicio de transporte de pasajeros por carretera y mixto.

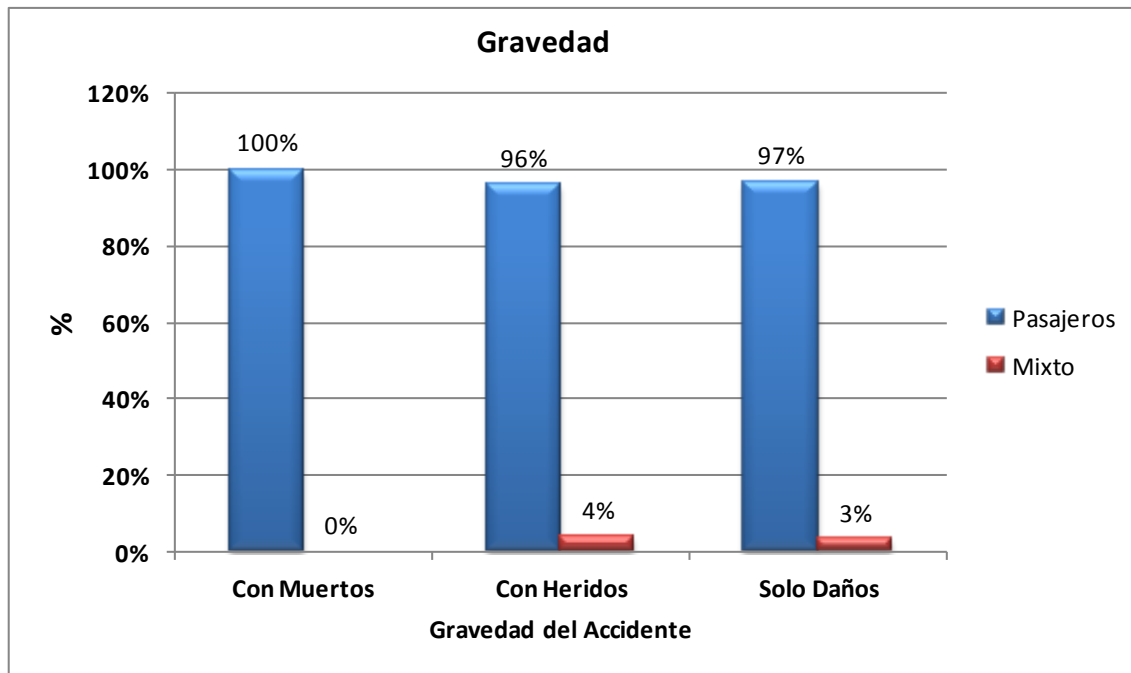
Tabla II-10. **Gravedad de los Accidentes Registrados**

| GRAVEDAD DE LOS ACCIDENTES | Transporte Pasajeros Carretera | | | | Transporte Mixto | | | | Total Accidentes | Pasajeros | Mixto |
|----------------------------|--------------------------------|------|------|-------|------------------|------|------|-------|------------------|-----------|-------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | Total | 2010 | 2011 | 2012 | Total | | % | % |
| Con Muertos | 2 | 2 | 6 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 100% | 0% |
| Con Heridos | 74 | 106 | 54 | 234 | 5 | 2 | 3 | 10 | 244 | 96% | 4% |
| Solo Daños | 214 | 249 | 270 | 733 | 9 | 6 | 10 | 25 | 758 | 97% | 3% |
| TOTAL | 290 | 357 | 330 | 977 | 14 | 8 | 13 | 35 | 1012 | 97% | 3% |

Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar, el mayor porcentaje de los accidentes se presentan en vehículos de transporte de pasajeros por carretera, con un 97% del total de los accidentes. No se tienen registros de accidentes con muertos en el transporte mixto, de acuerdo a los datos suministrados en las bases del Ministerio de transporte, sin embargo se podría pensar que en caso de presentarse algún accidente en esta modalidad de servicio, es posible que no haya sido registrado.

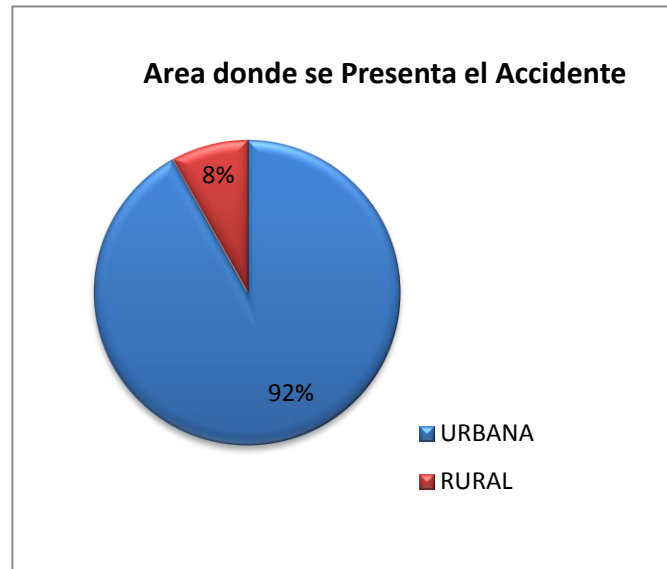
Figura II-16. **Gravedad de los Accidentes Registrados**



Fuente: Elaboración Propia

Del total de los 1012 accidentes reportados en vehículos de transporte por carretera y mixto, el 92% ocurrieron en el área urbana y el 8% en el área rural. En la siguiente tabla y figura se muestra esta distribución.

Figura II-17. Área en la que se presentaron los accidentes



Fuente: Elaboración Propia

Tabla II-11. % Área donde se presentaron los accidentes

| AREA | CANTIDAD ACCIDENTES | % |
|--------|---------------------|------|
| URBANA | 930 | 92% |
| RURAL | 82 | 8% |
| TOTAL | 1012 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

En la siguiente tabla y figura se muestran la cantidad de vehículos involucrados en los accidentes por rangos de modelo para las dos modalidades en estudio.

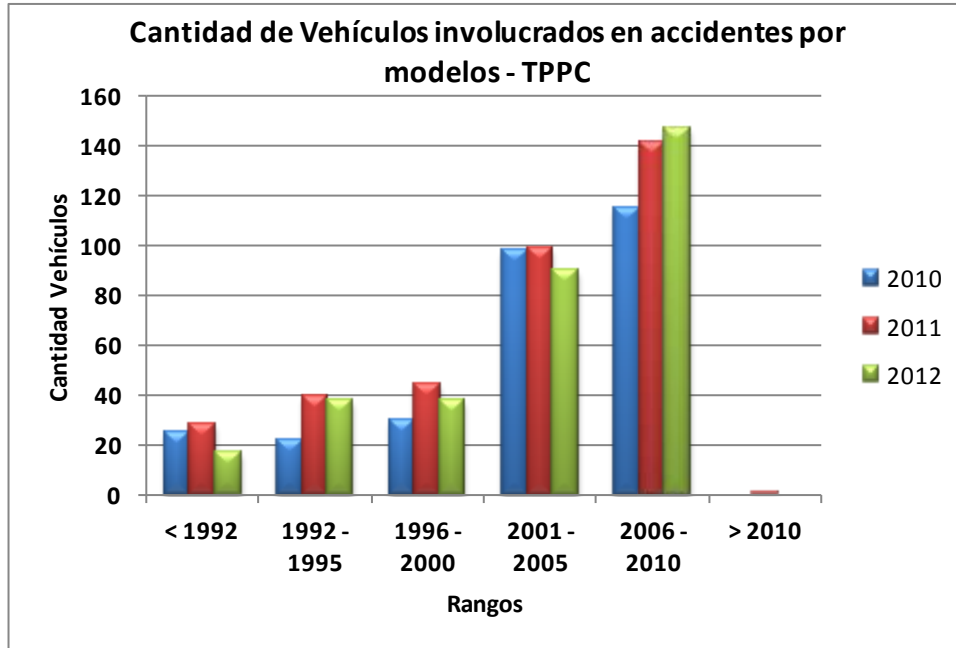
Tabla II-12. Total Accidentes por rangos de modelos de los vehículos involucrados

| Rango Modelos | Transporte de Pasajeros | | | Transporte Mixto | | |
|---------------|-------------------------|------|------|------------------|------|------|
| | Año | | | Año | | |
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2010 | 2011 | 2012 |
| < 1992 | 25 | 28 | 17 | 1 | 1 | 1 |
| 1992 - 1995 | 22 | 39 | 38 | 2 | 5 | 1 |
| 1996 - 2000 | 30 | 44 | 38 | 1 | 0 | 1 |
| 2001 -2005 | 98 | 99 | 90 | 4 | 2 | 3 |
| 2006 -2010 | 115 | 141 | 147 | 6 | 5 | 7 |
| > 2010 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Elaboración Propia

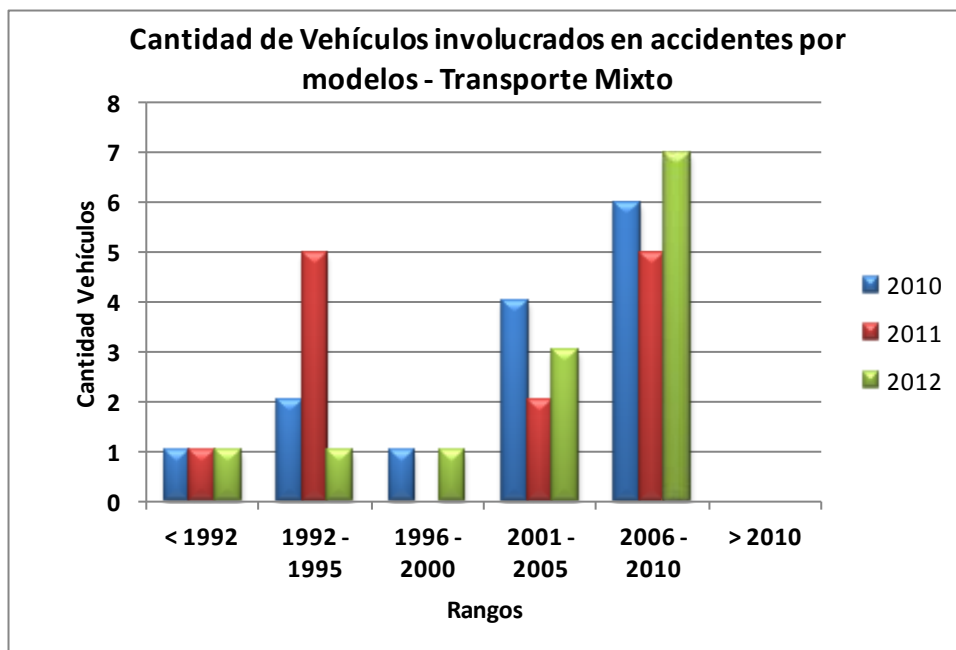
Como se puede apreciar en las figuras, la mayor cantidad de vehículos involucrados en accidentes en el transporte de pasajeros por carretera y mixto corresponden a vehículos modelos entre 2006 a 2010.

Figura II-18. Accidentes por rangos de modelos de vehículos involucrados TPPC



Fuente: Elaboración Propia

Figura II-19. Accidentes por rangos de modelos de vehículos involucrados Transporte Mixto



Fuente: Elaboración Propia

Revisando las causas registradas en las bases de accidentalidad oficiales, del total de accidentes en los cuales se han visto involucrados vehículos que prestan el servicio de transporte de pasajeros por carretera y mixto, el mayor porcentaje son causas atribuibles al conductor, con un 93%, en menor porcentaje al ciclista, pasajero, peatón, vehículo y la vía, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

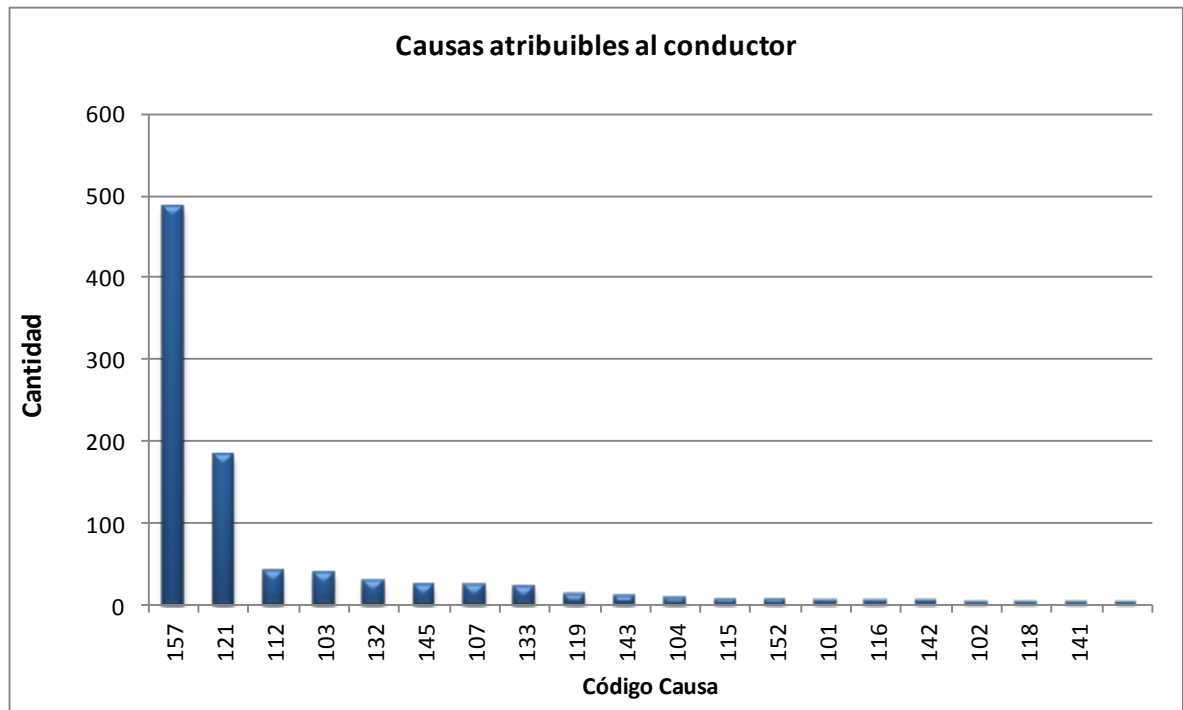
Tabla II-13. **Causa de los Accidentes**

| Atribuible a | Cantidad | % |
|----------------------|-------------|-------------|
| Conductor | 946 | 93% |
| Ciclista | 8 | 1% |
| Pasajero | 23 | 2% |
| Peatón | 13 | 1% |
| Vehículo | 16 | 2% |
| Vías | 6 | 1% |
| Total general | 1012 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar el 97% de las causas de los accidentes registrados corresponden a causas del factor humano, tan solo un 3% son atribuibles al vehículo y a la vía.

Figura II-20. **Causas de los accidentes atribuibles al Conductor**



Fuente: Elaboración Propia

Dentro de las principales causas atribuibles al **CONDUCTOR**, se encuentran:

No mantener la distancia de seguridad

Desobedecer señales de tránsito

No hacer uso de señales reflectivas

Adelantar cerrando

No respetar al peatón

Adelantar por la derecha

Embraguez aparente

Exceso de velocidad

VEHÍCULO

Fallas en los frenos

DE LA VÍA

Soltar o movilizar semovientes en la vía sin vigilancia o la seguridad adecuada.

DEL PEATÓN

Cruzar sin observar

DEL PASAJERO

Descender o subir del vehículo en marcha

DEL CICLISTA

Transitar entre vehículos

No hacer uso de las señales reflectivas

2.5 CONTROL

La Superintendencia de Puertos y Transportes a través de la Dirección Delegada de Tránsito, ejecuta las labores de inspección, vigilancia y control.

Esta entidad recibe de la entidad competente (Policía de Tránsito) la información de los comparendos impuestos a las Empresas de Transporte Público Terrestre Automotor de

Pasajeros por carretera y mixto, Propietarios, poseedores o tenedores e vehículos de transporte público terrestre automotor de pasajeros y mixto. Los primeros son insumo para las labores de vigilancia y control, ya que permite tener sustentos para adelantar las investigaciones respectivas y aplicar las sanciones correspondientes a las empresas de transporte.

Adicionalmente la entidad recibe quejas de diferentes usuarios sobre la prestación del servicio de Transporte Especial.

A continuación se presentan las estadísticas en cuanto a comparendos e investigaciones de acuerdo a la información entregada por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

2.5.1 Estadísticas de Comparendos

A continuación se presentan los resultados obtenidos de las estadísticas de comparendos de los años 2010, 2011 y 2012.

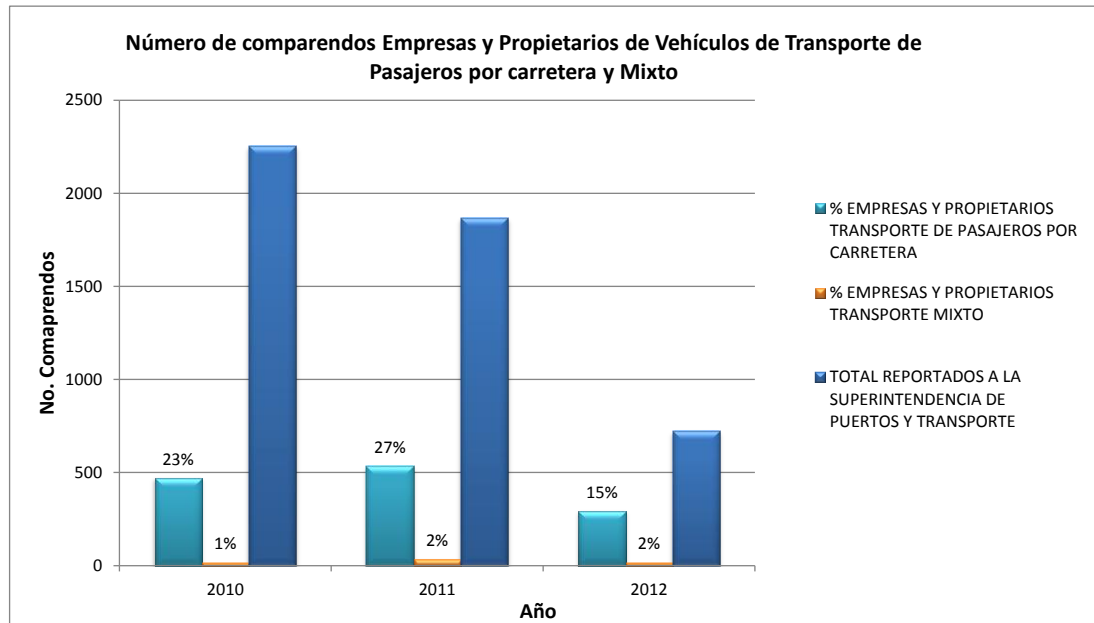
Tabla II-14. **Estadísticas de Comparendos**

| AÑO | TOTAL REPORTADOS A LA SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE | EMPRESAS Y PROPIETARIOS TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA | EMPRESAS Y PROPIETARIOS TRANSPORTE MIXTO | % EMPRESAS Y PROPIETARIOS TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA | % EMPRESAS Y PROPIETARIOS TRANSPORTE MIXTO |
|------------|---|--|---|--|---|
| 2010 | 2252 | 472 | 19 | 23% | 1% |
| 2011 | 1868 | 536 | 37 | 27% | 2% |
| 2012 | 720 | 295 | 17 | 15% | 2% |

Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

Del total de comparendos reportados a la entidad durante los años de análisis, el mayor porcentaje corresponde a empresas y propietarios que prestan el servicio en la modalidad de transporte de pasajeros por carretera, con valores del 23%, 27% y 15% en los años 2010, 2011 y 2012 respectivamente. El porcentaje de comparendos a empresas y propietarios en la modalidad de transporte mixto es del 1%, y 2% como se aprecia en la tabla y en la siguiente figura.

Figura II-21. Estadísticas de Comparendos



Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

En las tablas y figuras que se muestran a continuación se muestran las estadísticas de los comparendos impuestos por tipo de infracción por modalidad y discriminados en las empresas y propietarios.

Tabla II-15. Estadísticas de comparendos por causa Empresas de Transporte de Pasajeros Por carretera

| CÓDIGO INFRACCIÓN | 2010 | 2011 | 2012 | TOTAL |
|-------------------|------|------|------|-------|
| 480 | 75 | 129 | 125 | 329 |
| 490 | 91 | 69 | 20 | 180 |
| 494 | 29 | 41 | 16 | 86 |
| 474 | 29 | 25 | 14 | 68 |
| 495 | 21 | 28 | 8 | 57 |
| 472 | 11 | 12 | 4 | 26 |
| 486 | 5 | 5 | 2 | 12 |
| 471 | 3 | 4 | 2 | 9 |
| 485 | 3 | 4 | 1 | 8 |
| 491 | 1 | 5 | | 6 |
| 479 | 2 | 1 | 2 | 5 |
| 484 | | 2 | 1 | 3 |
| 467 | 1 | | | 1 |
| 487 | | | 1 | 1 |
| 489 | | 1 | | 1 |

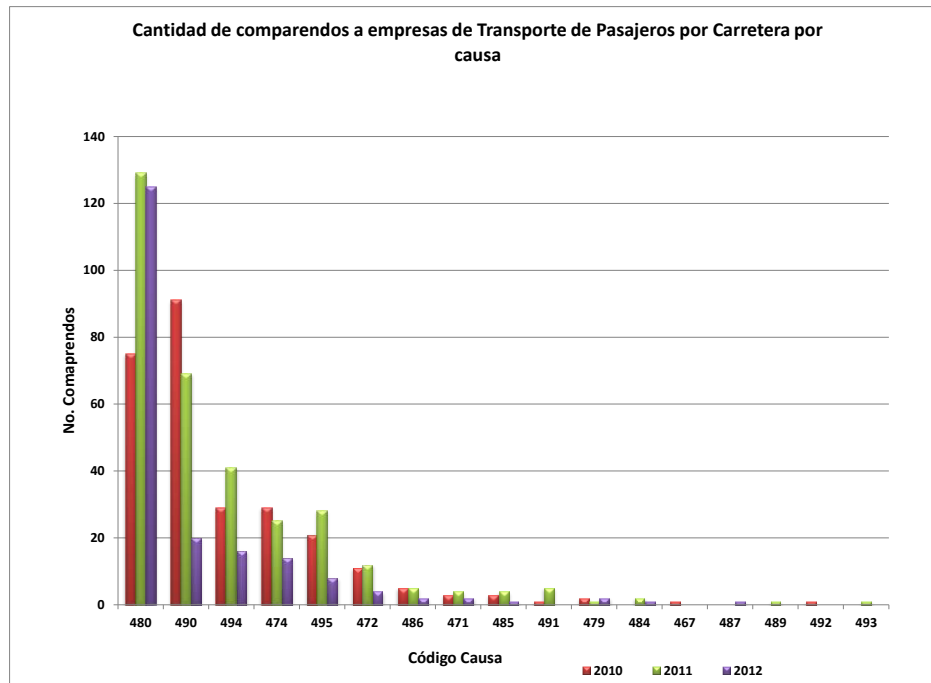
| CÓDIGO INFRACCIÓN | 2010 | 2011 | 2012 | TOTAL |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|
| 492 | 1 | | | 1 |
| 493 | | 1 | | 1 |
| TOTAL | 272 | 327 | 196 | 795 |

Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

Como se puede ver en la tabla anterior y en la siguiente figura, el mayor número de comparendos a las empresas de transporte de pasajeros por carretera son debido a la infracción 480, que corresponde "permitir la prestación del servicio en vehículos sin las necesarias condiciones de seguridad", seguida de la 490, "Permitir la prestación del servicio excediendo la capacidad transportadora autorizada, en número de pasajeros, de conformidad en lo establecido en la ficha de homologación". En una proporción similar se encuentran la causa 494, 474 y 472, correspondientes a despachar servicios de transporte en rutas y recorridos no autorizados, no suministrar la planilla de viaje ocasional o cobra suma adicional a la establecida por el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien se delegue y permitir la prestación del servicio en rutas y horarios sin planilla de despacho.

En menor número se presentan infracciones como, prestar el servicio con tarjeta de operación, prestar el servicio por personas no idóneas, circular sin distintivos, no mantener vigentes las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual, entre otros.

Figura II-22. Estadísticas de comparendos por causa Empresas de Transporte de Pasajeros Por carretera



Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

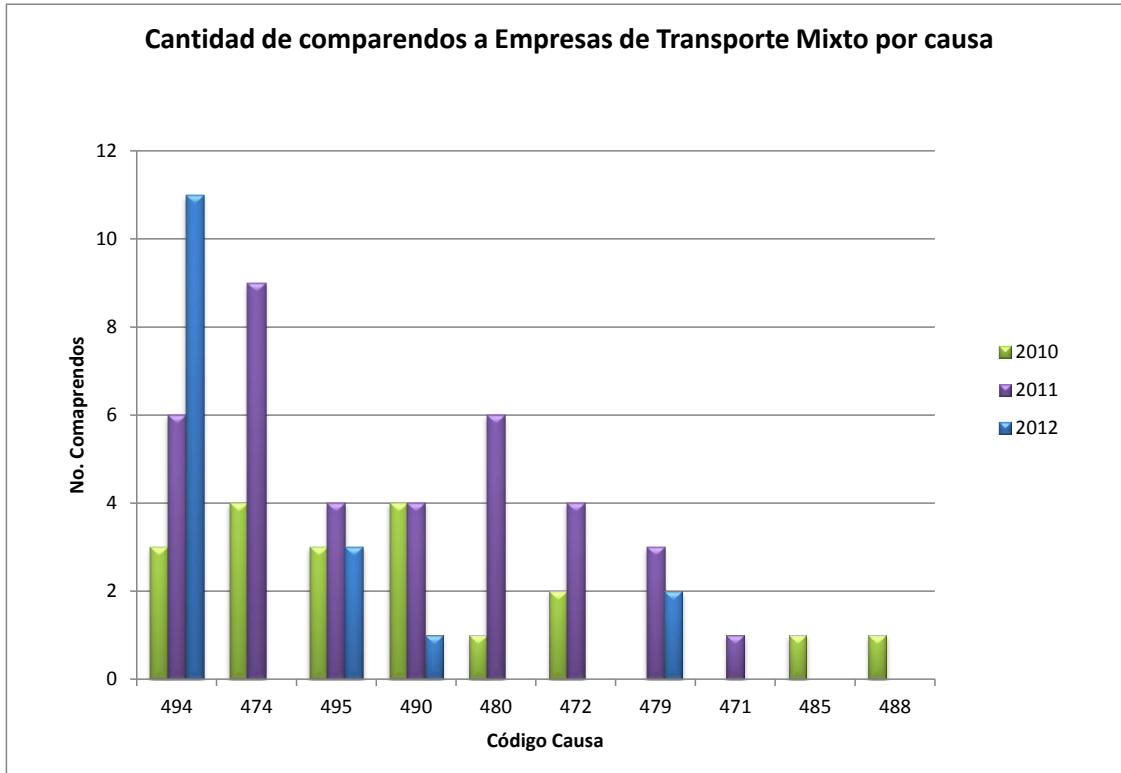
Tabla II-16. **Estadística de comparendos por causa a Empresas de Transporte Mixto**

| CÓDIGO INFRACCIÓN | 2010 | 2011 | 2012 | TOTAL |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| 494 | 3 | 6 | 11 | 20 |
| 474 | 4 | 9 | | 13 |
| 495 | 3 | 4 | 3 | 10 |
| 490 | 4 | 4 | 1 | 9 |
| 480 | 1 | 6 | | 7 |
| 472 | 2 | 4 | | 6 |
| 479 | | 3 | 2 | 5 |
| 471 | | 1 | | 1 |
| 485 | 1 | | | 1 |
| 488 | 1 | | | 1 |
| TOTAL | 19 | 37 | 17 | 73 |

Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

En el caso de las empresas de transporte mixto, la principal causa de los comparendos es debido a la infracción 494, que corresponde a “Despachar servicios de transporte en rutas o recorridos no autorizados”, seguida de la 474 “No suministrar la planilla de viaje ocasional o cobra suma adicional a la establecida por el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien se delegue” y la número 495 y 490, que corresponden a permitir la prestación del servicio en rutas y horarios sin planilla de despacho y , “Permitir la prestación del servicio excediendo la capacidad transportadora autorizada, en número de pasajeros, de conformidad en lo establecido en la ficha de homologación”, respectivamente, como se aprecia en la tabla anterior y la figura que se muestra a continuación.

Figura II-23. Estadística de comparendos por causa a Empresas de Transporte Mixto



Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

Respecto a los propietarios de vehículos de transporte de pasajeros por carretera y mixto, en ambos casos el mayor número de comparendos impuestos son por la infracción 505, 504 y 503, que corresponden a, no portar la planilla de viaje ocasional cuando se presta el servicio en rutas no autorizadas a la empresa, no portar la planilla de despacho en las rutas autorizadas y prestar el servicio en radio de acción diferente al autorizado. En las siguientes tablas y figuras se puede apreciar esta información.

Otras infracciones impuestas a los propietarios son por no mantener el vehículo en óptimas condiciones de comodidad y aseo (498), no portar oportunamente los documentos necesarios para tramitar los documentos que soportan la operación de los equipos (499) y negarse a prestar el servicio sin causa justificada (501).

Tabla II-17. **Estadística de comparendos por causa a propietarios de vehículos de Transporte de pasajeros por carretera**

| CÓDIGO INFRACCIÓN | 2010 | 2011 | 2012 | TOTAL |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| 505 | 97 | 99 | 48 | 244 |
| 504 | 72 | 75 | 37 | 184 |
| 503 | 18 | 18 | 7 | 43 |
| 498 | 5 | 16 | 4 | 25 |
| 499 | 7 | | | 7 |
| 501 | 1 | | 3 | 4 |
| 502 | | 1 | | 1 |
| TOTAL | 200 | 209 | 99 | 508 |

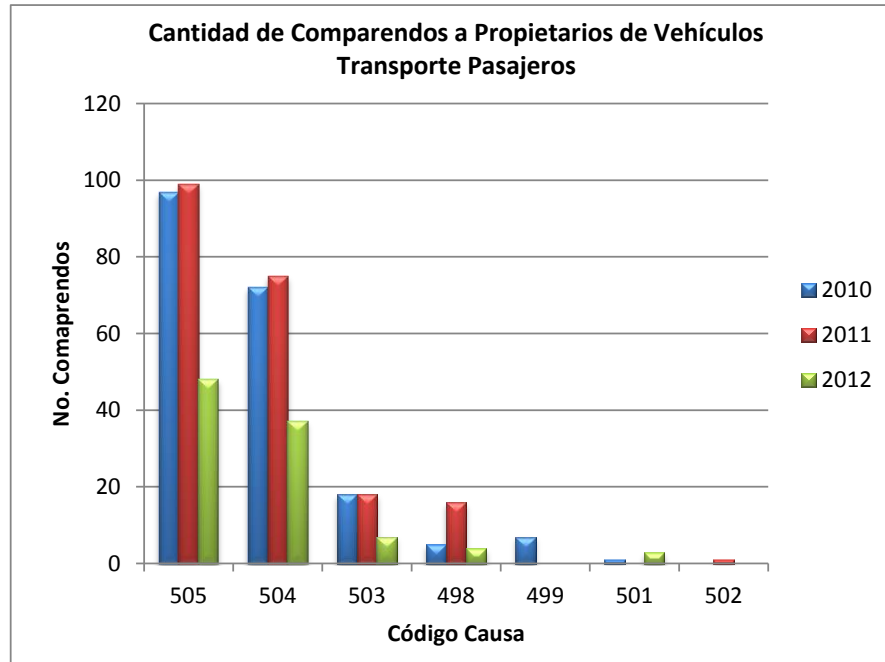
Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

Tabla II-18. **Estadística de comparendos por causa a propietarios de vehículos de Transporte Mixto**

| CÓDIGO INFRACCIÓN | 2010 | 2011 | 2012 | TOTAL |
|--------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| 505 | 9 | 11 | 5 | 25 |
| 504 | 4 | 9 | 10 | 23 |
| 503 | 2 | 6 | 11 | 19 |
| 498 | | 3 | | 3 |
| 499 | | 1 | | 1 |
| TOTAL | 15 | 30 | 26 | 71 |

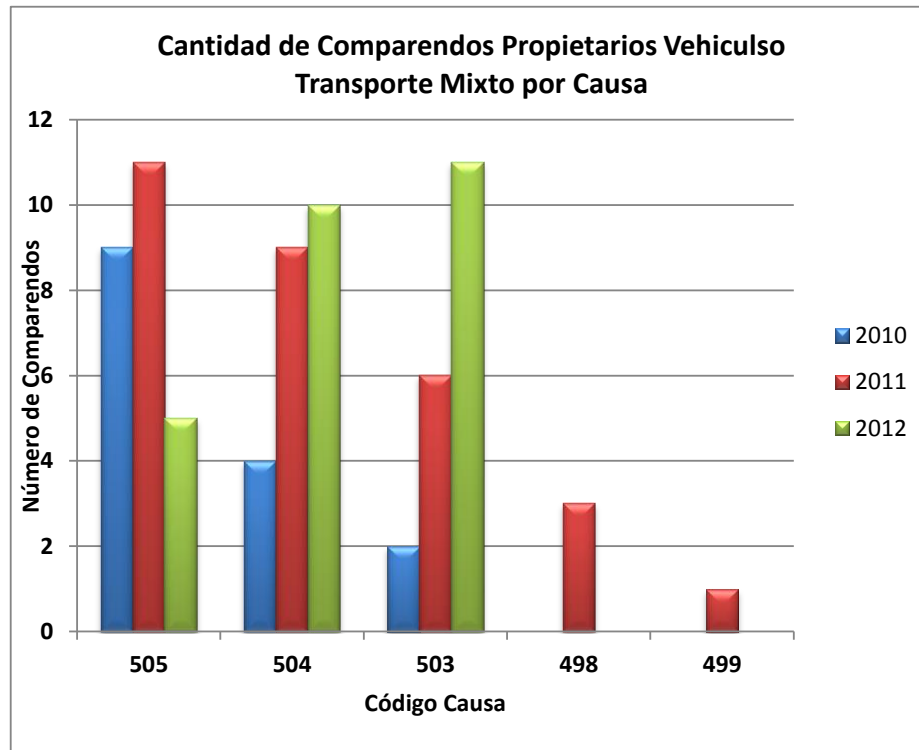
Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

Figura II-24. Estadística de Comparendos por causa a Propietarios Transporte de Pasajeros por carretera



Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

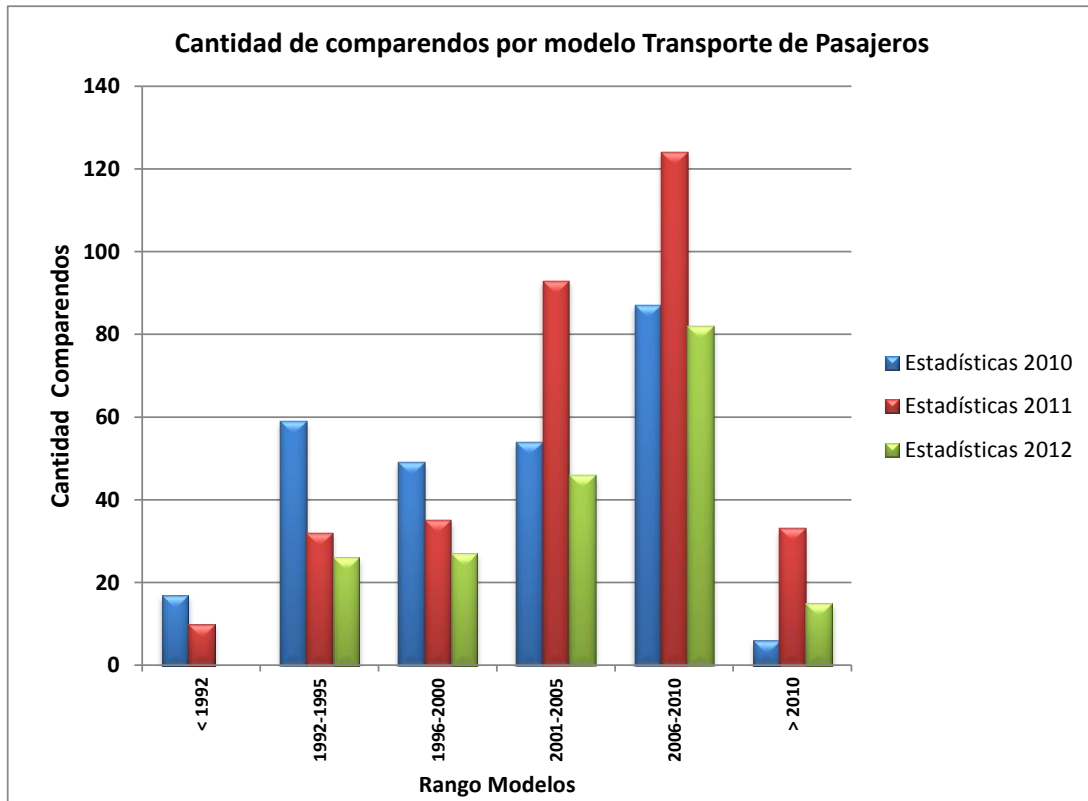
Figura II-25. Estadística de Comparendos por causa a Propietarios Transporte Mixto



Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

De otra parte se realizó el análisis de las estadísticas por rangos de modelos, cuyos resultados se muestran en las siguientes figuras.

Figura II-26. Estadística de comparendos por Rangos de Modelos Empresas Pasajeros



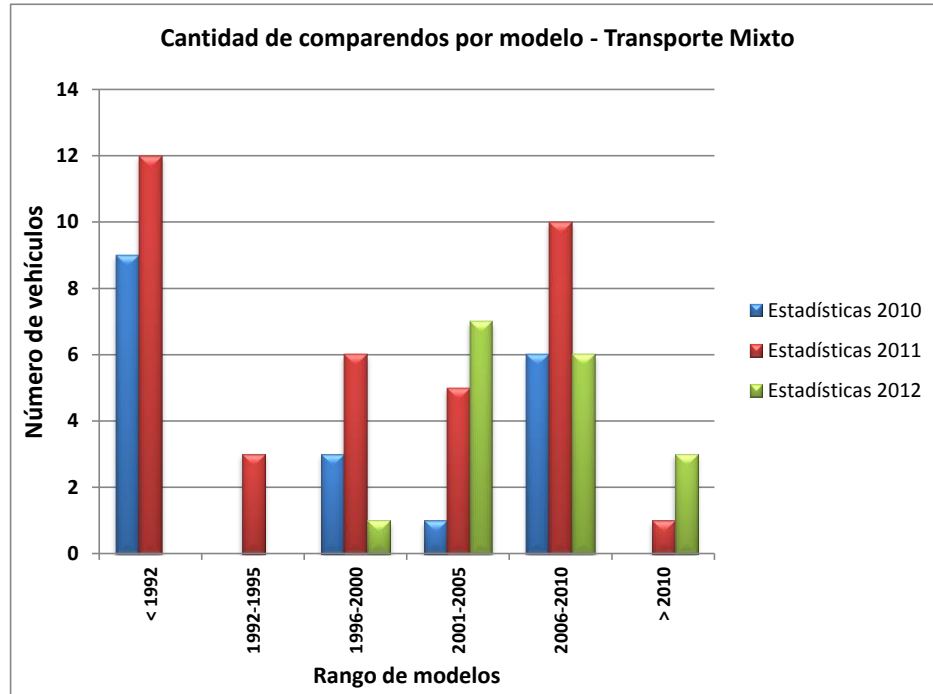
Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

Como se aprecia en la figura anterior, el mayor número de comparendos impuesto a las empresas de pasajeros por carretera, en todos los años analizados corresponden a vehículos modelos entre el 2006 y el 2010, seguidos del grupo de vehículos entre el 2001 y 2005.

En el caso de los comparendos a las empresas de transporte mixto, se puede observar en la siguiente figura, que estos corresponden a vehículos modelos menores al 92, seguidos de los vehículos modelo entre 2006 y 2010.

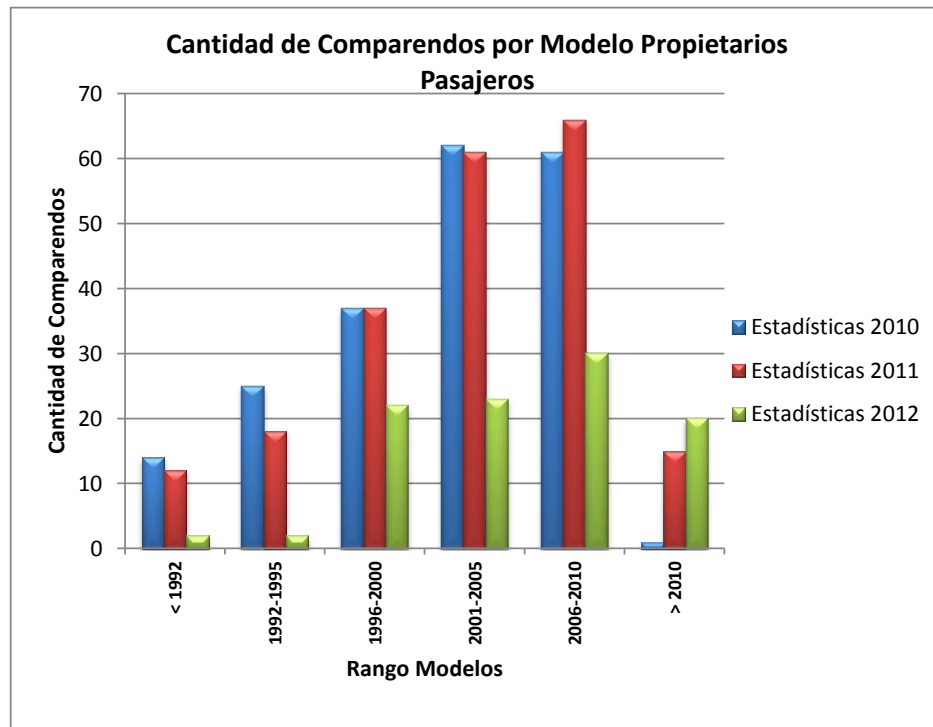
De igual manera sucede en el caso de los comparendos impuestos a los propietarios. Esto dado que los comparendos se dividen es por la causa, unos dirigidos a las empresas y otros a los propietarios, o poseedores del vehículo.

Figura II-27. Estadística de comparendos por Rangos de Modelos Empresas Mixto



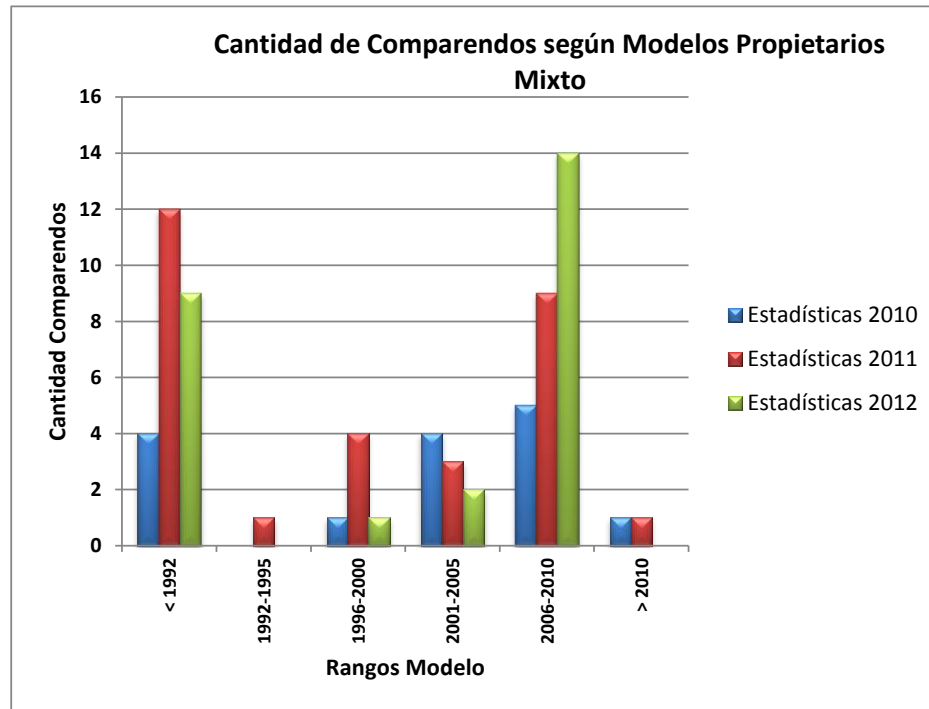
Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

Figura II-28. Estadística de comparendos por Rangos de Modelos Propietarios Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

Figura II-29. Estadística de comparendos por Rangos de Modelo Propietarios Mixto



Fuente: Elaboración Propia con base información Superintendencia de Puertos y Transporte

2.5.2 Investigaciones adelantadas

La Superintendencia de Puertos y Transportes a través de la Dirección Delegada de Tránsito, ejecuta las labores de inspección, vigilancia y control.

Esta entidad recibe de la Policía de Tránsito la información de los comparendos impuestos a las Empresas de Transporte Público Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera y Mixto, los cuales son insumo para las labores de vigilancia y control, ya que permite tener sustentos para adelantar las investigaciones respectivas y aplicar las sanciones correspondientes.

Adicionalmente la entidad realiza visita a las empresas las cuales le permite verificar el cumplimiento de requisitos y adelantar investigaciones en caso de ser necesario. También reciben quejas por parte de las empresas y propietarios que dan origen a la apertura de investigaciones.

En los últimos dos años se han adelantado 445 investigaciones y en lo que se lleva del presente año se han abierto 388, por comparendos, como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla II-19. **Total investigaciones período 2010-2012**

| AÑO | TOTAL COMPARENDOS | APERTURAS | FALLOS | RECURSOS | CADUCIDADES | ARCHIVOS | TOTAL |
|------|-------------------|-----------|--------|----------|-------------|----------|-------|
| 2011 | 446 | 174 | | | 13 | | 187 |
| 2012 | 255 | 173 | 76 | 4 | | 5 | 258 |
| 2013 | SIN DATO | 388 | 0 | 0 | 0 | 0 | 388 |

Fuente: Elaboración Propia con base en la información de la Superintendencia de Puerto y Transporte

Sin embargo es importante resaltar que de las investigaciones adelantadas corresponden a comparendos de diferentes años como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla II-20. **Investigaciones – Años Comparendos**

| AÑO INVESTIGACIÓN | TOTAL INVESTIGACIONES | AÑO COMPARENDOS | | | | | | | | | TOTAL |
|-------------------|-----------------------|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | |
| 2011 | 187 | 1 | | | 12 | | 174 | | | | 187 |
| 2012 | 258 | | 1 | | | 1 | 250 | 1 | 5 | | 258 |
| 2013 | 388 | 1 | 2 | 1 | 5 | 2 | 1 | 48 | 138 | 190 | 388 |

Fuente: Elaboración Propia con base en la información de la Superintendencia de Puerto y Transporte

De las tablas anteriores se puede ver que de las investigaciones adelantadas cada año, el mayor número se encuentran en estado de apertura, es decir se abren investigaciones a los comparendos impuestos tres años atrás evitando su caducidad. Las investigaciones que en determinados años aparecen falladas, en caducidad o archivo son las superiores a los 3 años. La reglamentación establece que se tienen tres años para poder abrir una investigación motivada por la imposición de un comparendo, por lo cual la entidad se concentra en digitar la información de los tres años anteriores con el fin de no dejar vencer el plazo establecido por ley para abrir la investigación respectiva.

De otra parte se debe anotar que el total de comparendos impuestos a empresas de Transporte de pasajeros por carretera y transporte mixto, de acuerdo a la base de datos entregada por la Superintendencia de Puertos y Transporte, en los años 2010, 2011 y 2012, es de 413, 446 y 255 respectivamente. Sin embargo al realizar la validación con las placas de los vehículos registrados en la base del Parque Automotor entregada por el Ministerio de Transporte solo registran como válidos a vehículos que operan en estas modalidades, un total de 274, 354 y 213, para los años analizados, con una diferencia en cada año del 34%, 21% y 16% respectivamente, para un total del 25%. En la siguiente tabla se puede apreciar lo expuesto anteriormente.

Tabla II-21. **Validación información por Placas de Vehículos registrada en base del Parque Automotor del Ministerio de Transporte**

| AÑO | TOTAL COMPARENDOS | VEH. MIXTO | VEH. PASAJEROS | DIFERENCIA | % |
|----------------|--------------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|----------|
| 2010 | 413 | 19 | 255 | 139 | 34% |
| 2011 | 446 | 37 | 317 | 92 | 21% |
| 2012 | 255 | 17 | 196 | 42 | 16% |
| TOTALES | 1114 | 73 | 768 | 273 | 25% |

Fuente: Elaboración Propia con base en la información de la Superintendencia de Puerto y Transporte

La diferencia presentada se debe a la mala codificación de la infracción, lo que hace que en la base de la superintendencia se catalogue como un vehículo perteneciente a una empresa de transporte de pasajeros o mixto, siendo probablemente perteneciente a una empresa de transporte de carga o especial. Esto hace ver otra gran deficiencia en el control ejercido en la operación del transporte en general por parte de las entidades de control.

Estas investigaciones se abrieron como consecuencia de los comparendos. A la fecha de la presentación de este informe no se ha recibido la información de la Superintendencia de las investigaciones por las visitas y quejas recibidas.

Esta situación se genera adicionalmente, por el alto volumen de comparendos y el dispendioso procedimiento para llegar a una posible sanción, lo cual sobrepasa la capacidad de la Superintendencia de Puertos y Transporte para el registro, proceso de investigación y fallo de los mismos, por lo tanto se presenta un atraso de cerca de tres años para el inicio del proceso sancionatorio.

En la siguiente figura se aprecia la relación de los comparendos y las investigaciones para los años 2011, 2012 y 2013. Como se puede ver en el año 2013 aún no se han adelantado investigaciones, ya que en este año las aperturas corresponderían a comparendos realizados en el año 2010, con el fin de no dejar vencer el plazo.

Figura II-30. Relación Comparendos vs Investigaciones



Fuente: Elaboración Propia con base en la información de la Superintendencia de Puerto y Transporte

Adicional al proceso previo que se lleva en la investigación como es el de digitar el 100% de los comparendos impuestos, una vez abierta se sigue un procedimiento establecido en la norma que dificulta la aplicación de una sanción de manera inmediata.

La Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, cuenta con cuatro grupos de apoyo, como se muestra en la siguiente figura, los cuales deben realizar las funciones de la entidad encaminadas a cumplir con la inspección, vigilancia y control de los 6467 vigilados.

Figura II-31. Estructura Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor



Fuente: Página web Superintendencia de Puertos y Transporte

Tabla II-22. Vigilados de la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte

| VIGILADOS | CANTIDAD |
|--|----------|
| EMPRESAS DE PASAJEROS POR CARRETERA PC | 513 |
| EMPRESAS DE TRANSPORTE ESPECIAL ES | 866 |
| EMPRESAS DE TRANSPORTE MIXTO MX | 130 |
| EMPRESAS DE TRANSPORTE DE CARGA | 1925 |
| EMPRESAS DE TRANSPORTE TERRESTRE | 3434 |
| TRANSPORTE POR CABLE | 3 |
| EMPRESAS CARROCERAS | 529 |
| CENTROS DE ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA CEA | 536 |
| ORGANISMOS DE TRANSITO OT | 235 |
| AUTORIDADES DE TRANSITO Y TRANSPORTE | 1101 |
| CENTROS DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES - CRC | 316 |
| CENTROS DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR -CDA | 300 |
| ORGANISMOS DE CERTIFICACIÓN CDA | 6 |
| ORGANISMOS DE CERTIFICACIÓN CRC | 5 |

| VIGILADOS | CANTIDAD |
|------------------------------|-------------|
| CENTROS DE ATENCIÓN INTEGRAL | 2 |
| OTROS VIGILADOS | 3033 |
| TOTAL VIGILADOS | 6467 |

Fuente: Página web Superintendencia de Puertos y Transporte

Como se aprecia en la tabla anterior en la página de la entidad de control se reportan como vigiladas 513 empresas de pasajeros por carretera y 130 empresas de transporte mixto, presentando una leve diferencia con las bases del Ministerio de Transporte, tal como se mencionó anteriormente.

De acuerdo a la información entregada de las investigaciones adelantadas y los datos estadísticos de los comparendos, es evidente que la entidad no cuenta con el recurso humano, ni las herramientas suficientes para realizar un efectivo control sobre todos su vigilados, además de que los procesos son demorados y permiten acciones por parte de las empresas para justificar la acción realizada.

3. CARACTERIZACIÓN EMPRESARIAL TRANSPORTE INTERMUNICIPAL Y MIXTO A PARTIR DE LA ENCUESTA

Para la caracterización de las empresas del transporte de pasajeros por carretera y mixto, se realizó una encuesta a las empresas y se realizaron visitas específicas. El formulario de encuesta diseñado y aprobado por el Ministerio de Transporte se presenta en el Anexo 2 de informe y fue aplicado mediante la página web icovias.com/encuestas.

El tamaño de la muestra se definió según los siguientes criterios:

- La población es finita, obtenida de la base oficial del Ministerio de Transporte.
- No se tienen antecedentes de estudios para esta población
- 95% de grado de confiabilidad
- Probabilidad de que la población sea homogénea 50%
- Probabilidad de que no presente las mismas características 50%

$$n_0 = \left(\frac{z}{e}\right)^2 \times p \times q$$

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}}$$

Donde:

- n_0 : Cantidad teórica de elementos de la muestra
- n : muestra
- N : Población

- Z: valor estandarizado en función del grado de confiabilidad = 1,96 para el 95% de confianza
- e: error asumido 0.075
- p: Probabilidad de que la población sea homogénea = 0,5
- q: Probabilidad de que no presente las mismas características = 0,5

Con las ecuaciones descritas, se obtiene un valor de la muestra de 129 empresas de la modalidad de transporte de pasajeros por carretera - PPC, sin embargo se encuestaron un total de 226, mejorando ostensiblemente el porcentaje de error asumido. El dimensionamiento de las muestras para las modalidades de pasajeros, se presenta en la tabla siguiente.

Tabla II-23. **Dimensionamiento de la Muestra Modalidad de Pasajeros**

| VARIABLE | DENOMINACIÓN | CANTIDAD |
|--|--------------|----------|
| Número de Empresas base MT - Modalidad Pasajeros | N | 529 |
| Nivel de Confianza: | % | 95% |
| Estadístico | Z | 1,96 |
| Error Máximo permitido | e | 7,5% |
| Probabilidad que la población sea homogénea | p | 0,5 |
| Probabilidad que la población no presente las mismas características | q | 0,5 |
| Cantidad Teórica de elementos de la muestra | n_0 | 171 |
| Muestra Empresas Pasajeros | n | 129 |
| Encuestas Realizadas Modalidad de Pasajeros | n | 226 |

Fuente: Elaboración Propia

Para el caso de la modalidad de mixto, se admitió un porcentaje de error más alto dada la escasa información secundaria que se tiene sobre esta modalidad. El dimensionamiento de la muestra arrojó un total de 63 encuestas, realizándose 64. La tabla siguiente muestra los parámetros seleccionados.

Tabla II-24. **Dimensionamiento de la Muestra Modalidad de Pasajeros**

| VARIABLE | DENOMINACIÓN | CANTIDAD |
|--|--------------|----------|
| Número de Empresas base MT - Modalidad Pasajeros | N | 153 |
| Nivel de Confianza: | % | 95% |
| Estadístico | Z | 1,96 |
| Error Máximo permitido | e | 9,5% |
| Probabilidad que la población sea homogénea | p | 0,5 |
| Probabilidad que la población no presente las mismas características | q | 0,5 |
| Cantidad Teórica de elementos de la muestra | n_0 | 106 |
| Muestra Empresas Pasajeros | n | 63 |
| Encuestas Realizadas Modalidad de Pasajeros | n | 64 |

Fuente: Elaboración Propia

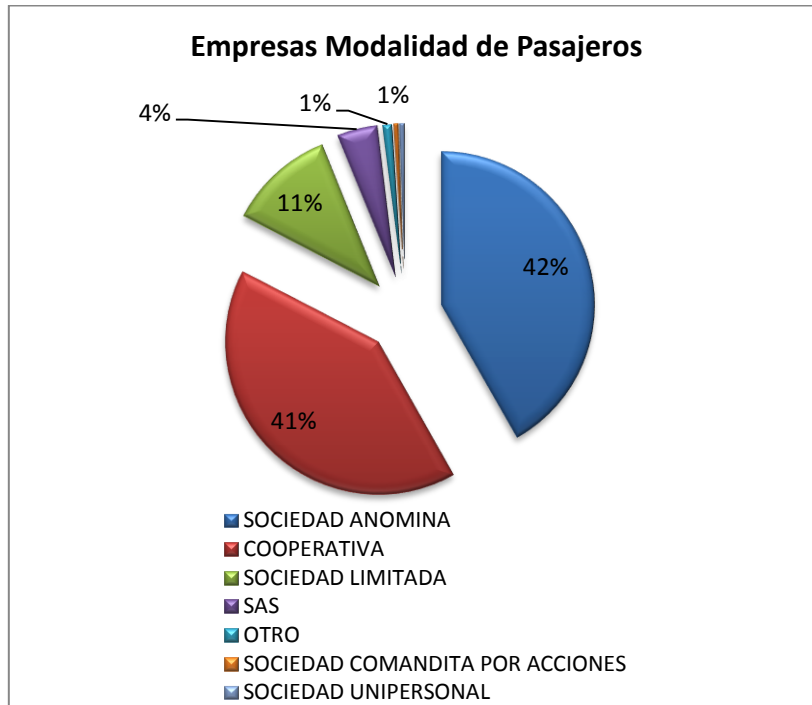
3.1 RESULTADOS EMPRESAS DE PASAJEROS POR CARRETERA

En la aplicación de la encuesta a empresas de transporte de pasajeros por carretera se registraron un total de 226 empresas. A continuación se presenta los principales resultados obtenidos.

3.1.1 DATOS GENERALES DE LAS EMPRESAS

Con relación al tipo de sociedad, se tiene que del total de empresas de transporte de pasajeros por carretera encuestadas, el 42 % corresponden a sociedades anónimas, 41 % cooperativas, 11 % sociedades limitadas, 4 % sociedades anónimas simplificadas, 1 % a sociedades comanditas por acciones y 1 % otros tipos de empresas, tal como se observa en la figura siguiente.

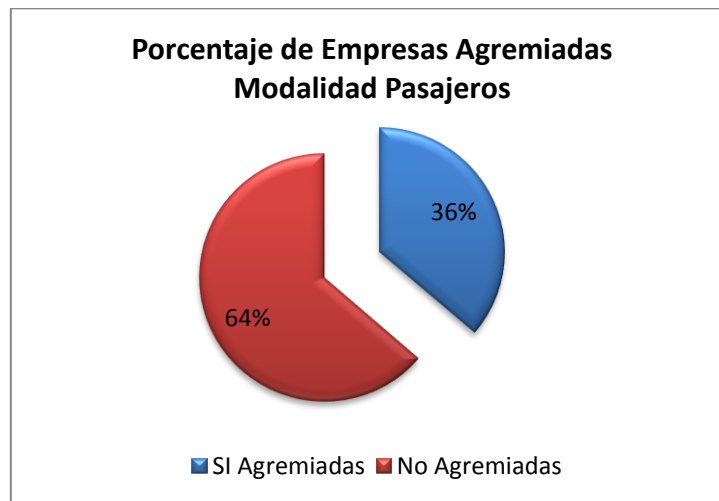
Figura II-32. Tipos de sociedades encuestadas – Modalidad Pasajeros por Carretera



Fuente: Elaboración Propia

Con relación a la pregunta sobre la pertenencia a algún gremio del sector por parte de las empresas de transporte en la modalidad de pasajeros por carretera, se encontró que el 36 % de las empresas respondieron afirmativamente sobre la pertenencia a algún gremio, tal como se muestra en la figura siguiente.

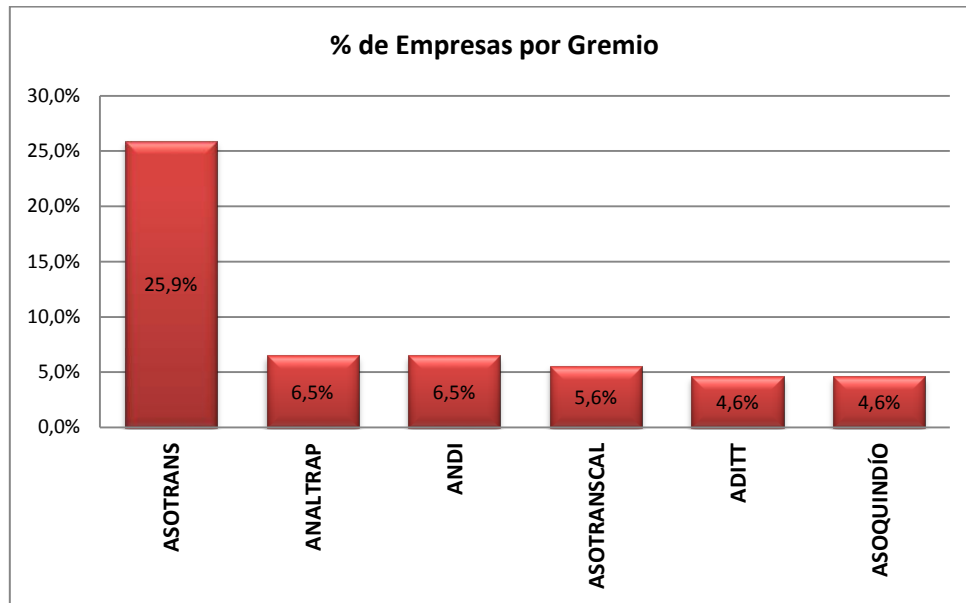
Figura II-33. Porcentaje de agremiación empresarial



Fuente: Elaboración Propia

Adicionalmente, se encontró que un 25,9 % de las empresas encuestadas se encuentran afiliadas a ASOTRANS, el 6,5% a ANALTRAP, EL 6,5 % a la ANDI, el 5,6% a ASOTRANSICAL, 4,6 % a ADITT y el 4,6 % a ASOQUÍNDIO, mientras que el restante 44,4 % se reparten entre 32 gremios más, con poca participación.

Figura II-34. Participación de los Gremios en las Empresas encuestadas



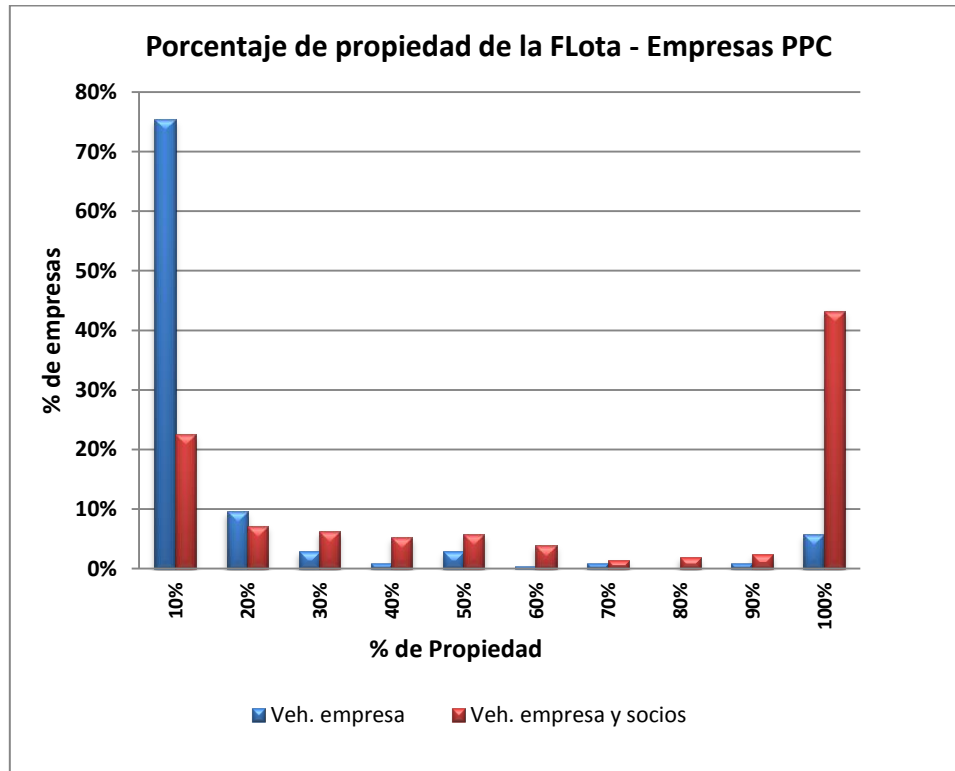
Fuente: Elaboración Propia

3.1.2 CARACTERÍSTICAS OPERATIVAS

Las empresas de transporte de pasajeros por carretera tienen un porcentaje de propiedad del parque automotor promedio del 14,8 %, teniendo en cuenta solo los vehículos de propiedad de las empresas como tal. Si se tiene en cuenta los vehículos que pertenecen a los socios, el porcentaje promedio de propiedad de la modalidad asciende al 56 %, el cual es un indicador importante y positivo comparado con otras modalidades.

En la figura siguiente se muestra la distribución de la propiedad del parque automotor promedio para todas las empresas encuestadas, discriminado por los vehículos de propiedad de la empresa y los vehículos de propiedad de la empresa y de los socios.

Figura II-35. Distribución de la propiedad de la flota empresas de Pasajeros

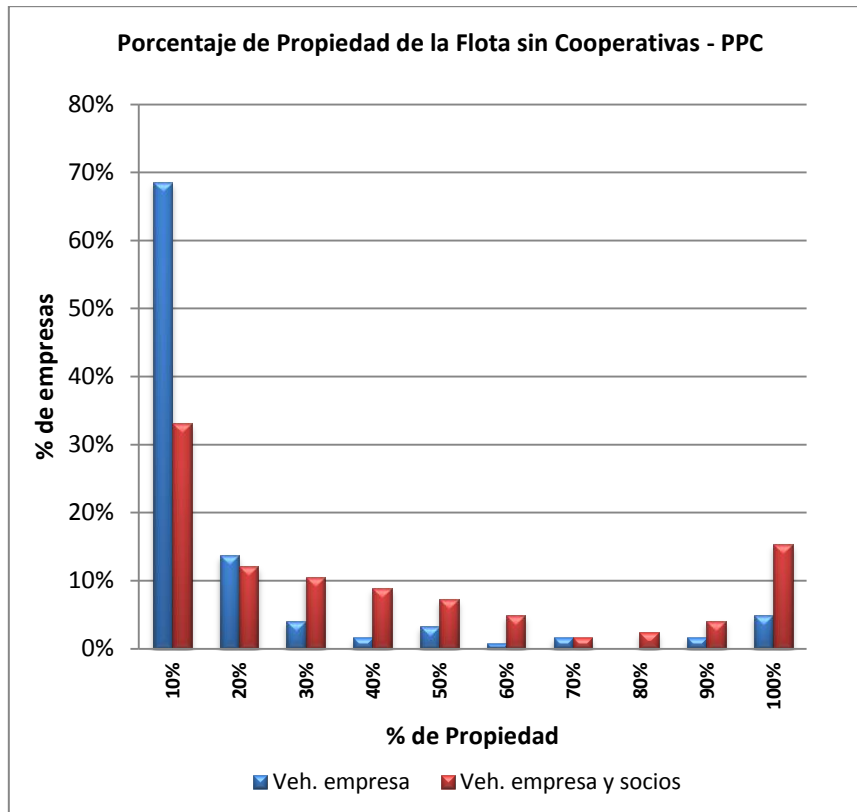


Fuente: Elaboración Propia

En esta figura se observa que la distribución de la propiedad de la flota es diametralmente opuesta para un caso u otro. Cuando se tiene en cuenta los vehículos pertenecientes de solo la empresa, el 75 % de las empresas tienen una propiedad menor del 10 % del parque asociado. Sin embargo, la situación cambia diametralmente, cuando se incluyen como propiedad, adicionalmente, los vehículos de los socios, caso en el cual el 43 % de las empresas tienen más del 90 % de propiedad y tan solo el 23 % tendrían menos del 10 % de propiedad.

Lo anterior podría estar afectado por la presencia de las cooperativas, por lo tanto se hizo un análisis sin tener en cuenta las empresas tipo cooperativas, el cual es mostrado en la siguiente figura.

Figura II-36. Distribución de la propiedad de la flota empresas pasajeros, excluyendo Cooperativas

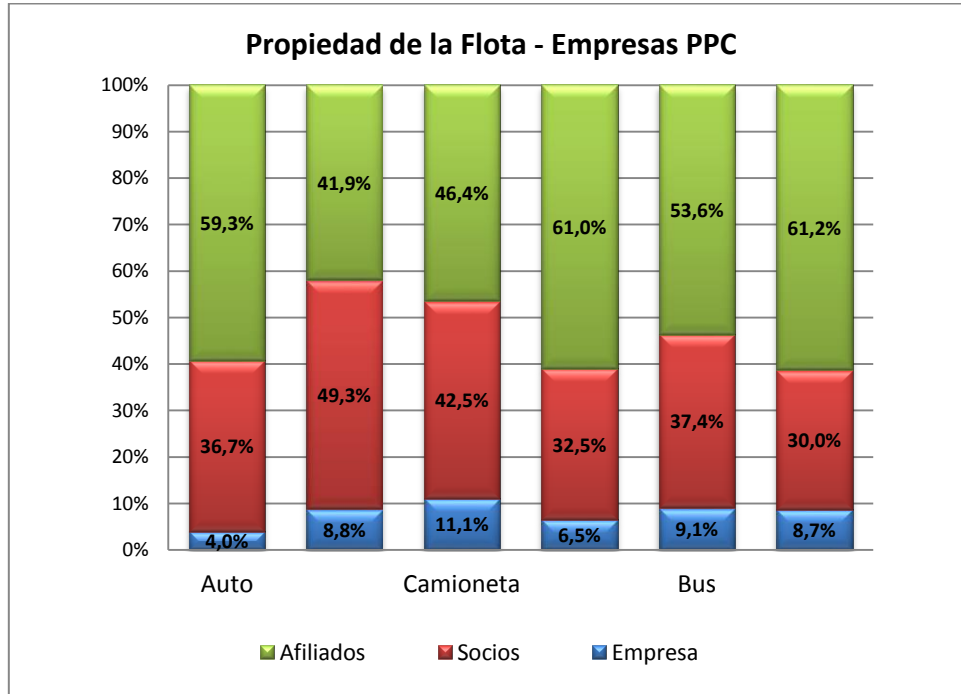


Fuente: Elaboración Propia

Se observa que cuando se excluyen las empresas tipo cooperativas, la distribución de la propiedad de la flota sigue la misma tendencia, sin embargo cuando se incluye como propiedad los vehículos de los socios y de las empresas, el porcentaje de propiedad promedio cae del 56 % al 36 %, indicador que sigue siendo alto e importante, al compararlo con otras modalidades.

La siguiente figura muestra el porcentaje de propiedad por tipo de vehículo, discriminado de la empresa, de los socios y de los afiliados. Se destaca la importante participación de los vehículos de los socios de las empresas, aspecto que puede estar caracterizando a las empresas de transporte de esta modalidad.

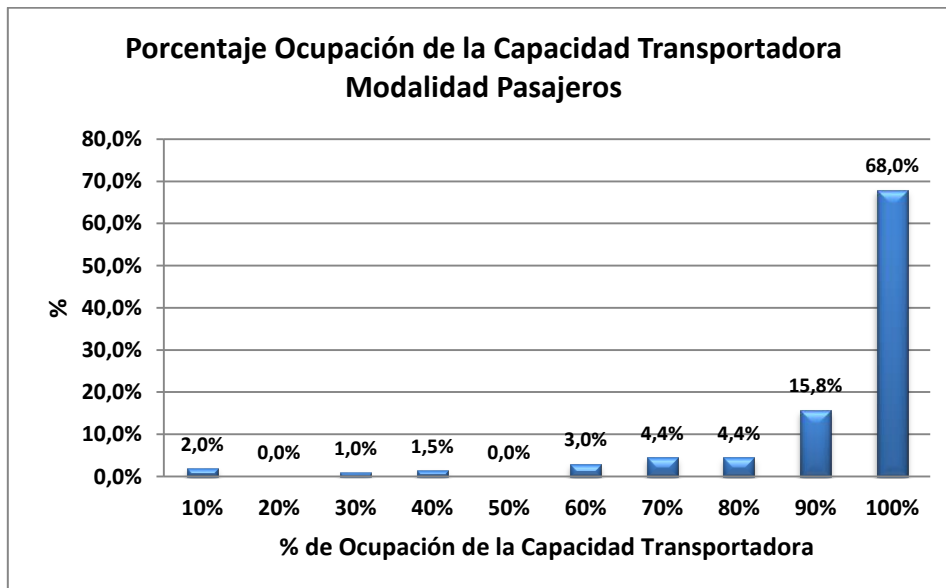
Figura II-37. Propiedad de la flota por tipo de vehículo. Empresas modalidad pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

El 88.2 % de las empresas tiene una ocupación de más del 80 % de su capacidad transportadora disponible, tal como se observa en la figura siguiente. El 68 % tiene más del 90 % de copada su capacidad transportadora.

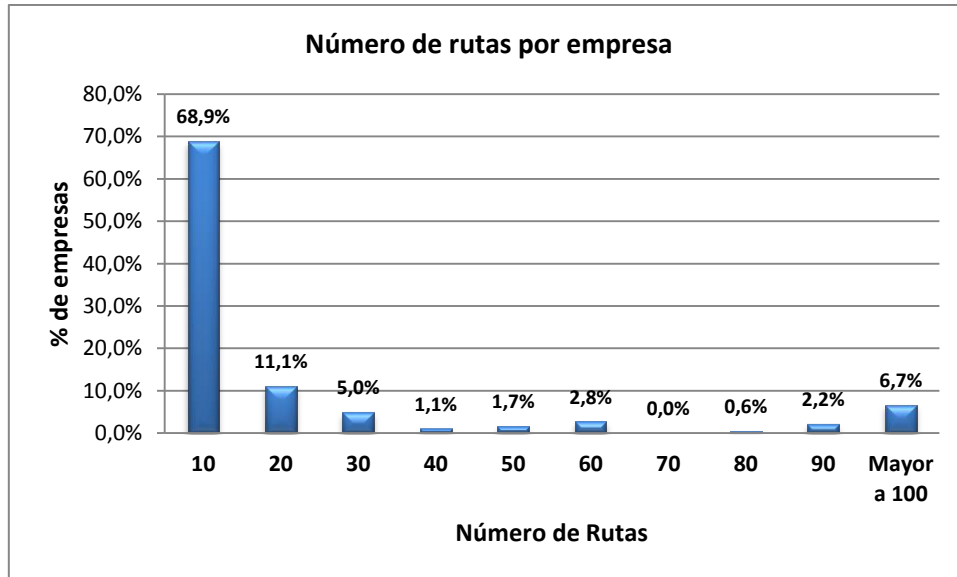
Figura II-38. Ocupación de la capacidad Transportadora – Empresas Modalidad de Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas en su mayoría tienen pocas rutas. El 68,9 % tiene menos de 10 rutas y el 80% de ellas menos de 20. Sin embargo llama la atención que un 6,7 % tiene más de 100 rutas y una empresa reporto tener 732 rutas.

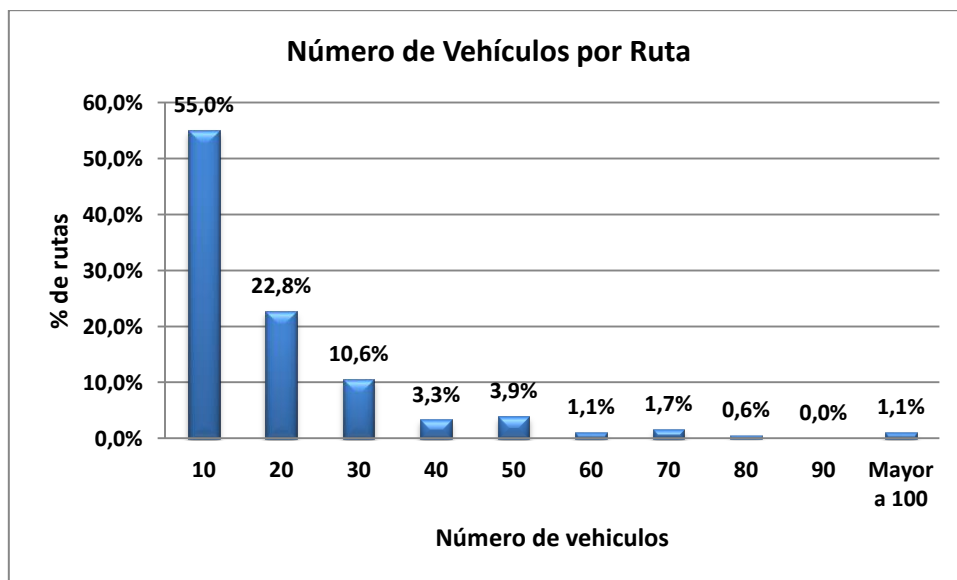
Figura II-39. Distribución del número de rutas por empresas modalidad pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

La asignación de parque automotor por ruta es baja. El 55 % de las rutas tienen menos de 10 vehículos asignados, y cerca del 80 % menos de 20, tal como se muestra en la figura siguiente.

Figura II-40. Distribución del número de vehículos por ruta modalidad pasajeros



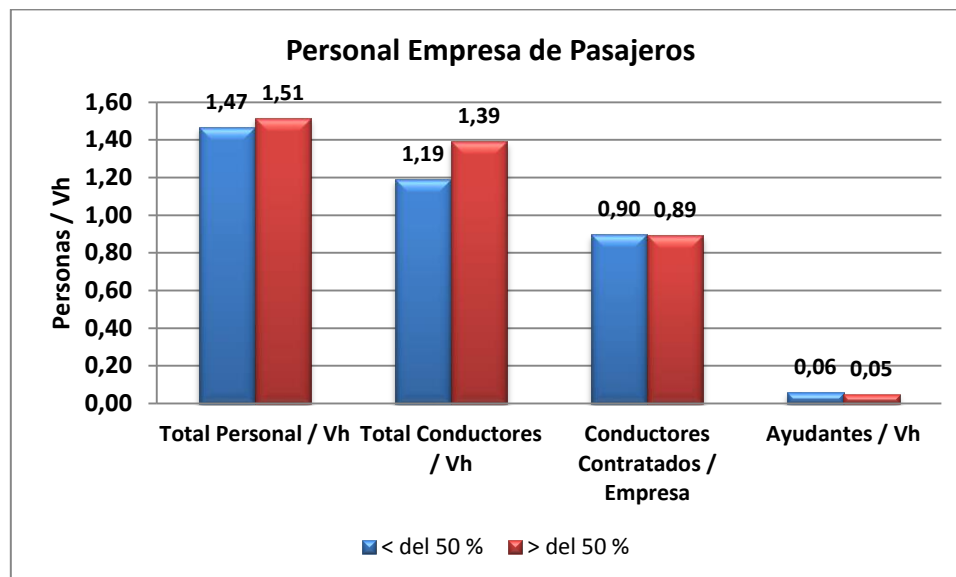
Fuente: Elaboración Propia

3.1.3 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LAS EMPRESAS

En cuanto al personal contratado por las empresas de pasajeros por carreteras, se observa que en promedio se tiene una persona y media por cada vehículo vinculado, entre 1,19 a 1,39 conductores por vehículo, de los cuales 0,9 conductores por vehículo son contratados directamente por la empresa. Se tiene igualmente que se contrata un número bajo de ayudantes, correspondiente 0,05 personas por vehículo.

Se realizó un análisis segregando las empresas de acuerdo con el porcentaje de propiedad de la flota, en dos grupos: (i) empresas con un porcentaje de propiedad menor del 50 % y (ii) empresas con un porcentaje mayor del 50%. Se evidencia del análisis que no hay diferencias significativas de los indicadores entre empresas de acuerdo con el porcentaje de propiedad, de acuerdo con la figura siguiente.

Figura II-41. Cantidad de personal por vehículo vinculado modalidad pasajeros - PPC

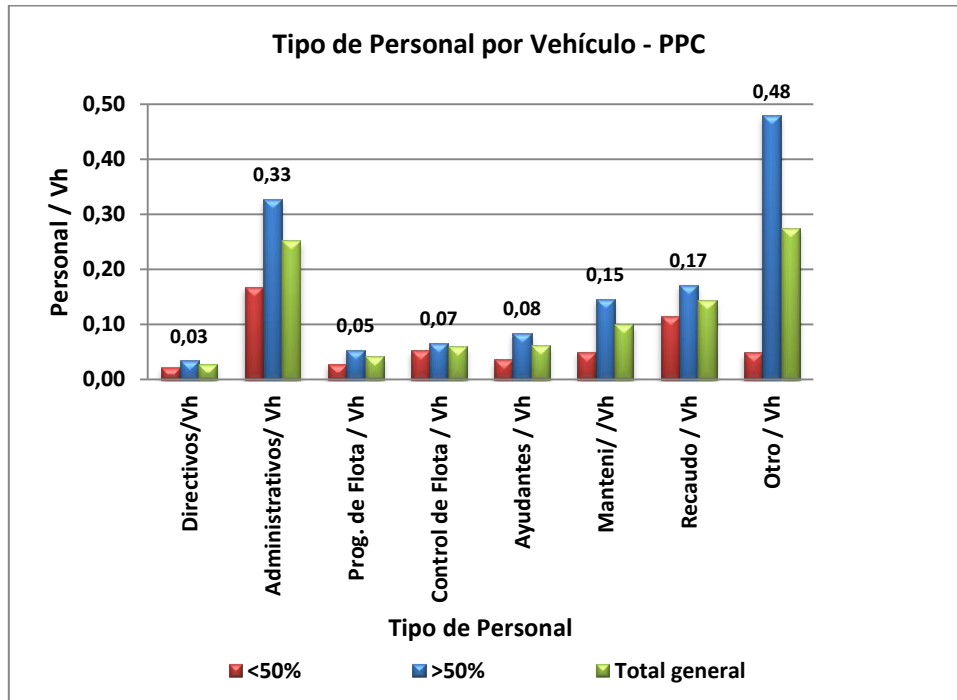


Fuente: Elaboración Propia

La siguiente figura muestra el número de trabajadores contratados por vehículo, por tipo. Se observa que los catalogados como otro personal son los de mayor representación, seguidos por los administrativos, los de recaudo, mantenimiento vehicular y posteriormente los ayudantes, el personal de control de flota, de programación de flota y directivos.

De la figura se evidencia que el número de trabajadores contratados directamente por las empresas es mayor para el caso de empresas con mayor porcentaje de propiedad de la flota en contraste con las empresas con menor porcentaje, para todos los tipos de empleo.

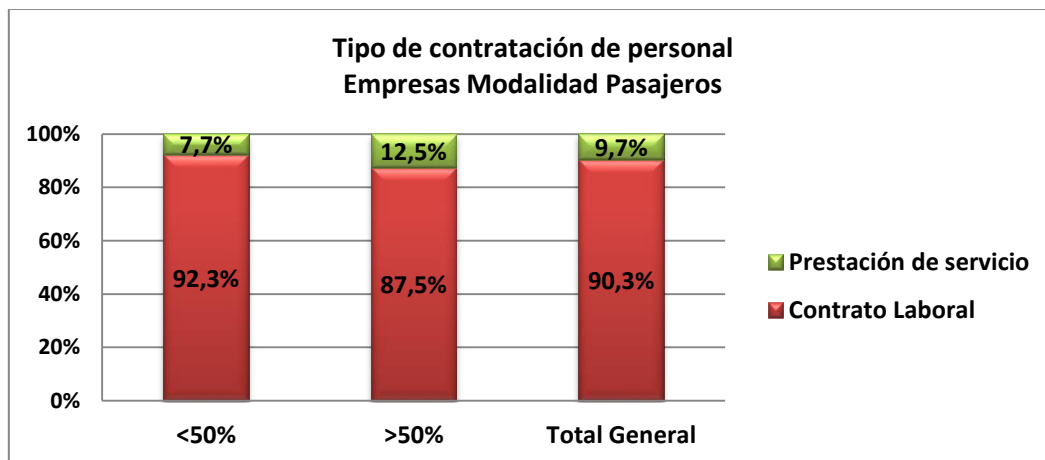
Figura II-42. Cantidad de personal contratado por las empresas Modalidad de Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

El tipo de contrato más utilizado para la vinculación del personal a las empresas de transporte de pasajeros por carretera es el contrato laboral, en un 90 %, seguido por el contrato de prestación de servicio utilizado en un 9,7 %. Las empresas con un porcentaje de propiedad menor del 50 % contratan a sus trabajadores a través de contrato laboral en un 92,3% y 87,5 para las empresas con porcentaje de propiedad mayor del 50 %.

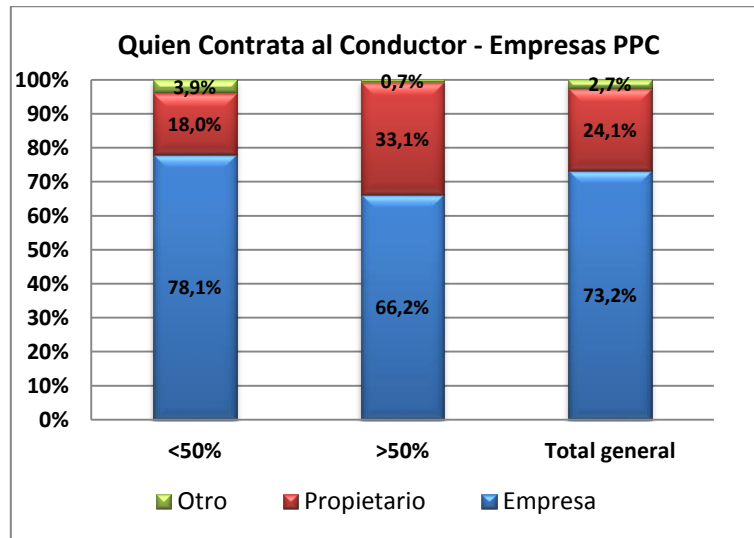
Figura II-43. Tipo de contrato personal empresas modalidad pasajeros - PPC.



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas contratan directamente a los conductores en un 73% en promedio y un 24 % lo contratan los propietarios de los vehículos. Para empresas con porcentaje de afiliación menor del 50 % el porcentaje de contratación de conductores directamente es mayor, un 78.1 %, mientras que las que poseen mayor porcentaje de propiedad lo hacen en un 66 %.

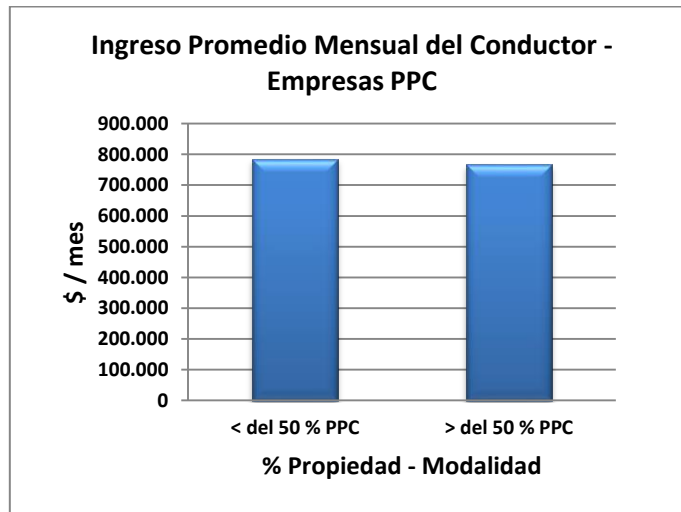
Figura II-44. Modalidad de contratación a los conductores empresas de transporte de pasajeros por carretera - PPC



Fuente: Elaboración Propia

Los conductores devengan un sueldo promedio mensual cercano a los \$800.000 pesos, para las dos clasificaciones de empresas analizadas, tal como se muestra en la figura siguiente.

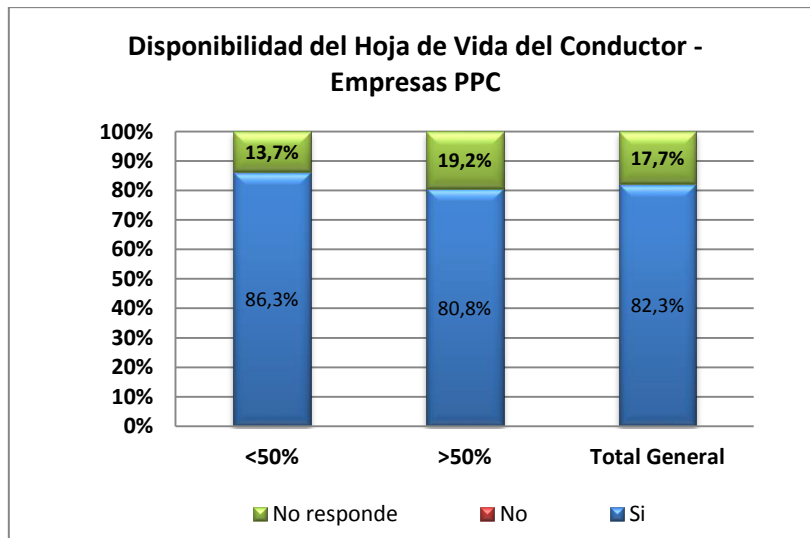
Figura II-45. Ingreso promedio mensual de los conductores empresas de transporte PPC



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas poseen un record de los conductores, que incluye hoja de vida y documentos de soporte en un 82,3 %. Para empresas con porcentajes de propiedad menores del 50 % este porcentaje es mayor, correspondiente a un 86.3 %, mientras que en un 81 % para empresas con porcentajes de propiedad mayores, como se puede observar en la figura siguiente.

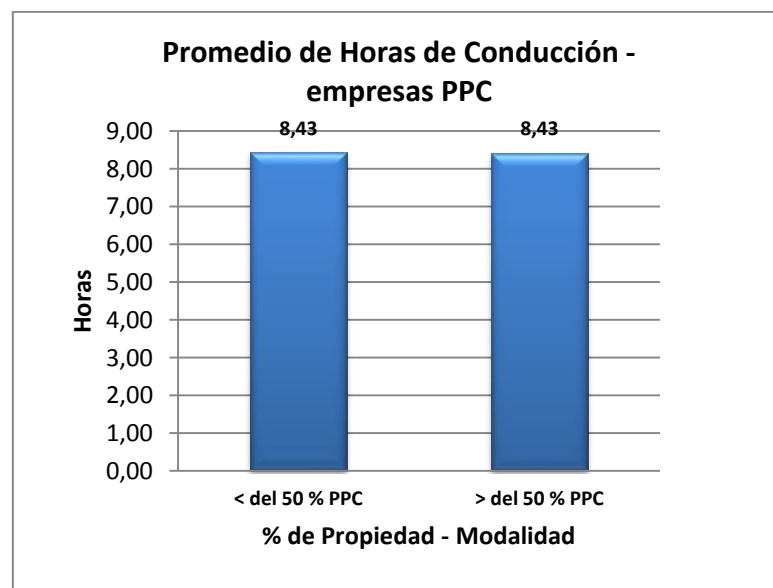
Figura II-46. Cuenta la empresa de PPC con un record del conductor?



Fuente: Elaboración Propia

Igualmente, los conductores en promedio trabajan 8,43 horas al día para los dos tipos de empresas analizadas, como se observa en la figura siguiente.

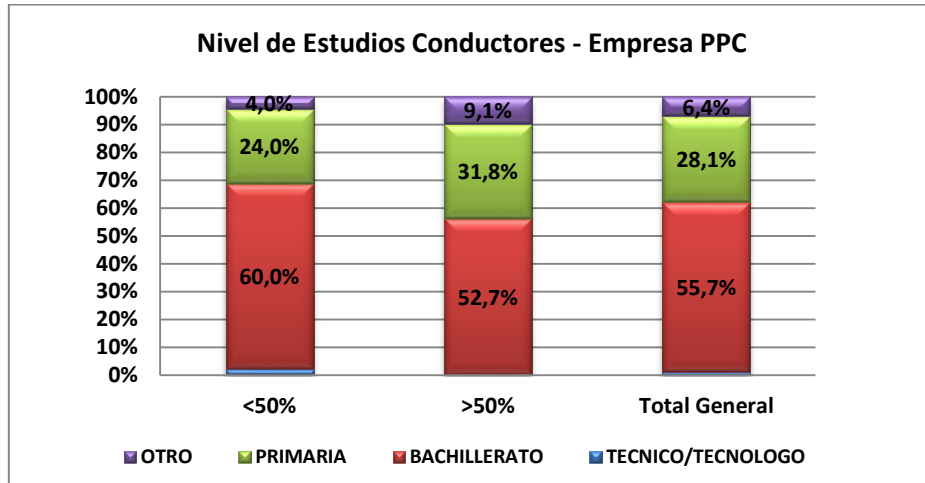
Figura II-47. Promedio de horas laborales trabajadas por un conductor – PPC.



Fuente: Elaboración Propia

Cerca del 58 % de los conductores de transporte de pasajeros por carretera es bachiller, siendo mayor el porcentaje, 60 %, para empresas con menores porcentajes de propiedad de la flota. Más del 80 % de los conductores tienen al menos la primaria como nivel educativo.

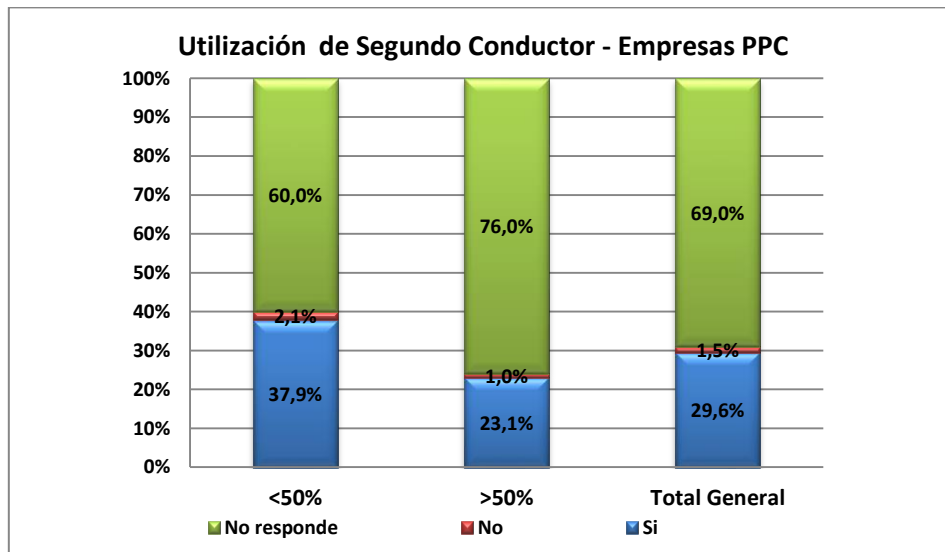
Figura II-48. Nivel de estudios conductores empresas de transporte de pasajeros por carretera.



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas utilizan cerca del 30 % un segundo conductor, generalmente para los trayectos de larga distancia. La mayoría de las empresas no respondieron a esta pregunta (¿cuentan con un segundo conductor?) por lo que se puede asumir como una respuesta negativa.

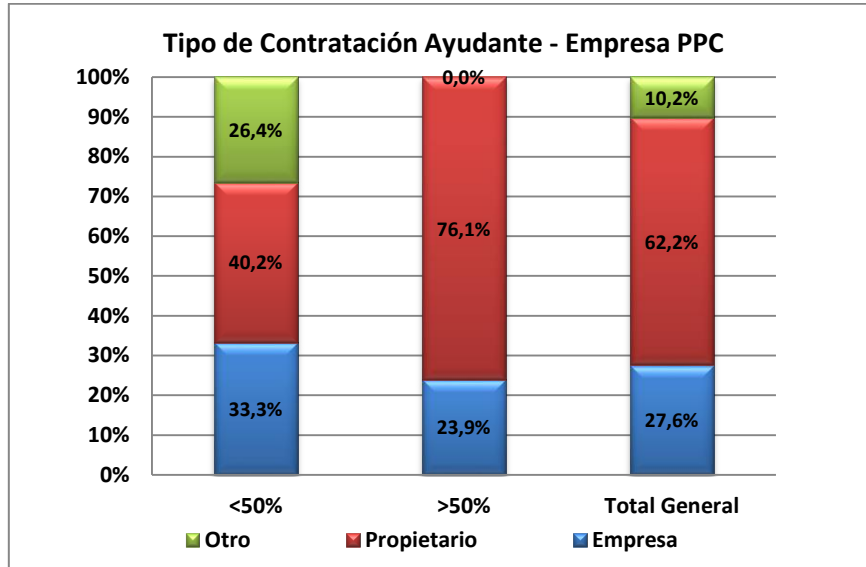
Figura II-49. Utilización de un segundo conductor por servicio – empresas de PPC



Fuente: Elaboración Propia

Con relación a los ayudantes, la mayoría de ellos son contratados por los propietarios de los vehículos, en un 62.2 %. Para empresas con porcentajes de propiedad menores al 50%, la empresa contrata a los ayudantes en un 33.3%, los propietarios en un 40.2 % y otros en un 26.4%, mientras que para las empresas con porcentajes de propiedad de la flota mayores al 50 %, la empresa contrata los ayudantes en un 24 %, seguidos por el propietario en un 76 %.

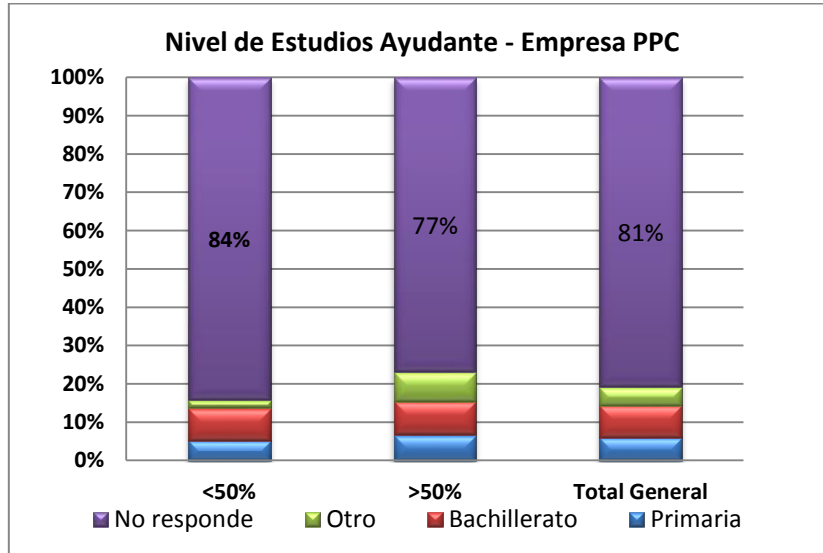
Figura II-50. Modalidad de contratación de los ayudantes – Empresa PPC,



Fuente: Elaboración Propia

El nivel de estudios de los ayudantes es incierto. En más de un 80 % las empresas no saben cuál es el nivel de los ayudantes, tal como se muestra en la figura siguiente. Menos del 15 % de los ayudantes tiene un nivel educativo de primaria, lo que refleja un muy bajo nivel de educación de estos actores vinculados a la actividad.

Figura II-51. Nivel de Estudios del Ayudante modalidad de pasajeros.

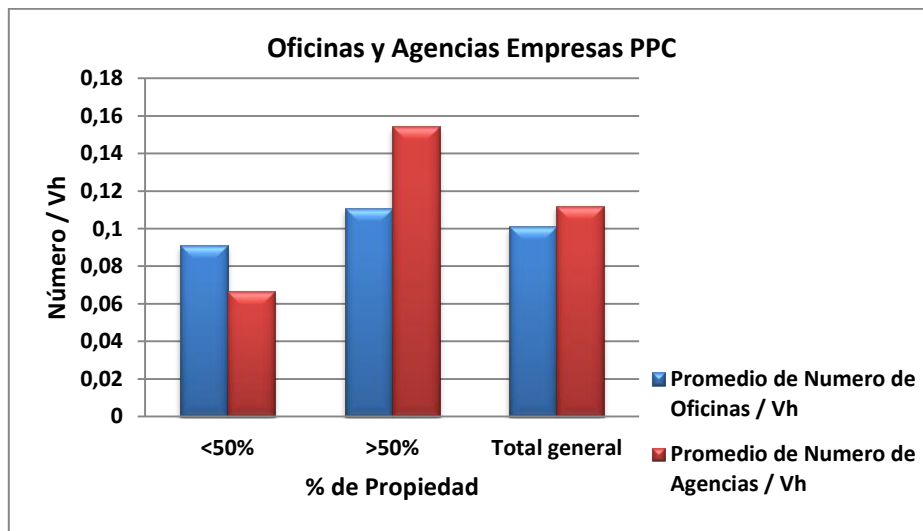


Fuente: Elaboración Propia

3.1.4 Infraestructura, Oficinas, Talleres y Mantenimiento

La necesidad de oficinas y agencias de las empresas de transporte de pasajeros por carretera es importante. La figura siguiente muestra el promedio del número de oficinas y agencias por vehículo vinculado, siendo en promedio un 10 % el número de oficinas con relación al número de vehículos y un 11 % el número de agencias. Las empresas con mayor propiedad del parque tienen indicadores más altos de disponibilidad de oficinas y agencias.

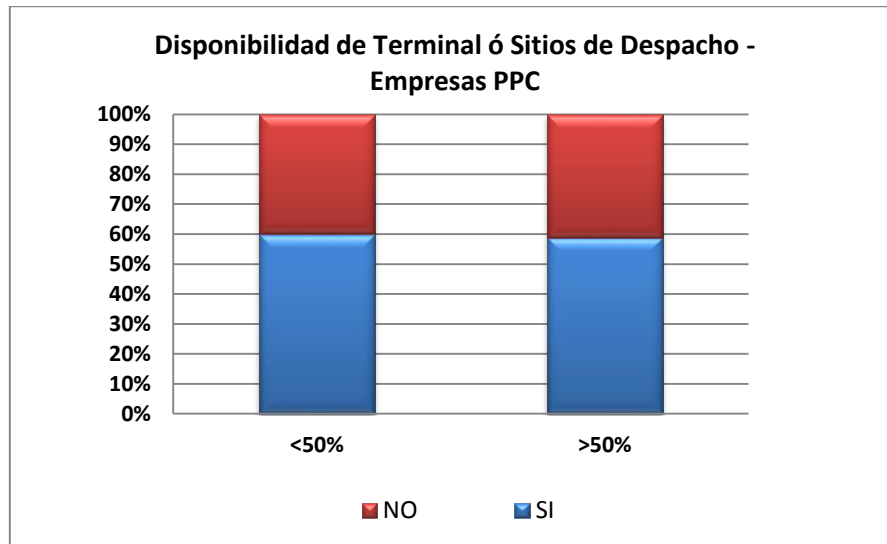
Figura II-52. Número de oficinas y agencias por vehículo Modalidad de Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

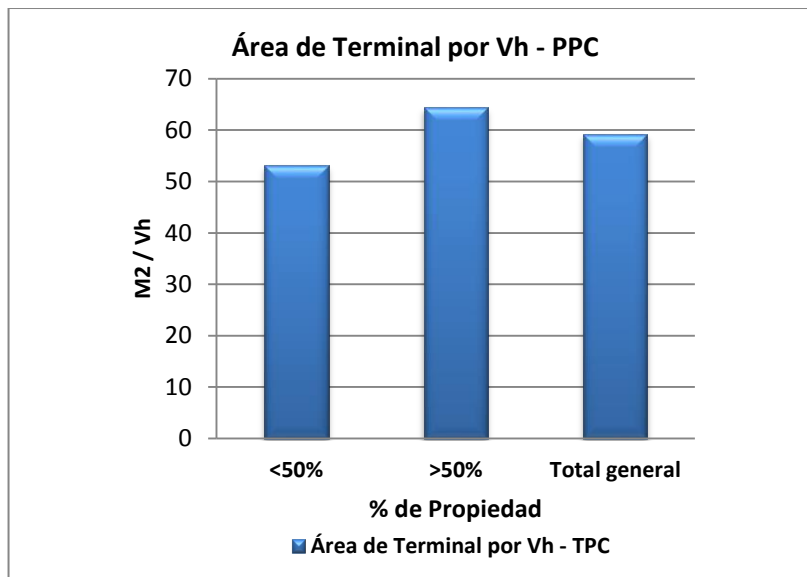
Un 60 % de las empresas de la modalidad cuentan con sitios de despacho o terminales de transporte, tal como se muestra en la figura siguiente. El área disponible es de 60 m² por vehículo, siendo esta área un 15 % mayor para empresas con porcentaje de propiedad mayor con relación a las empresas con porcentaje de propiedad menor.

Figura II-53. Disponibilidad de terminal de Transporte ó sitios de despacho – Modalidad Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

Figura II-54. Área de terminal ó sitio de despacho por vehículo. Modalidad Pasajeros

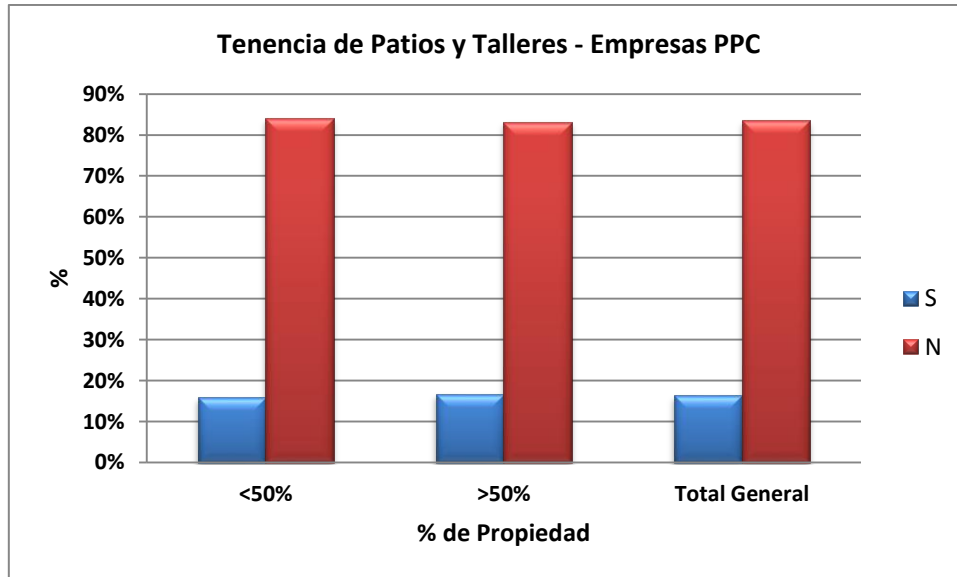


Fuente: Elaboración Propia

El 84 % de las empresas respondieron que no disponen de infraestructura de patios y talleres, tal como se muestra en la figura siguiente. Lo anterior significa que la actividad de

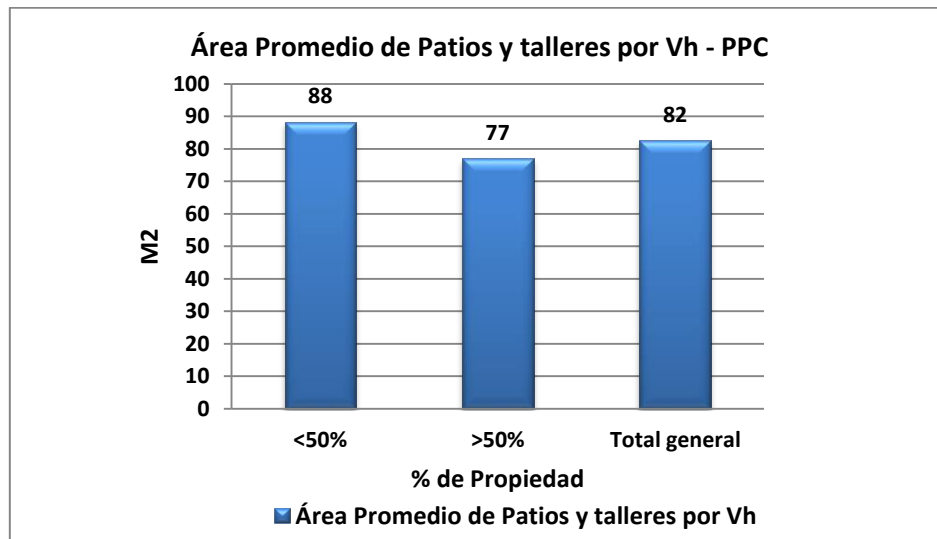
mantenimiento, en un porcentaje alto, no está siendo realizado por la empresa. El área disponible por vehículo de los patios y talleres disponible por las empresas que si cuentan con esta infraestructura es de 82 m²/Vh, tal como se observa en las figuras siguientes.

Figura II-55. Propiedad de patios y talleres empresas Modalidad de Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

Figura II-56. Área promedio de patios y talleres por vh – Modalidad Pasajeros.

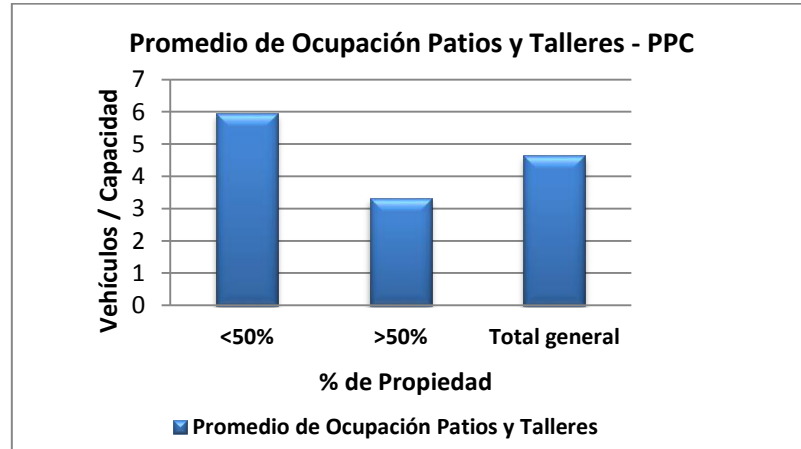


Fuente: Elaboración Propia

Se observa de la figura anterior, que las empresas con menor propiedad de flota disponen de 88 m² por vehículo en su patio, mientras que las de mayor porcentaje de propiedad con 77 m². En cuanto a la rotación de los patios y talleres, se encontró en promedio atienden 4,4 vehículos por cada posición en los patios y talleres, teniendo mejor

infraestructura las empresas con mayor porcentaje de propiedad, las cuales cuentan con 3,2 vehículos por espacio, mientras que las de menor porcentaje de propiedad disponen de cerca de 6 vehículos por cada espacio de mantenimiento disponible.

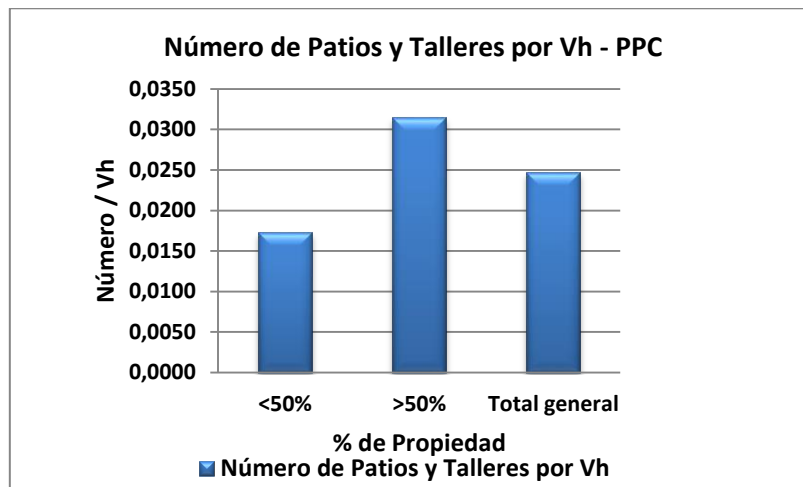
Figura II-57. Cantidad de vehículos por espacios disponibles de patios y talleres Modalidad de Pasajeros.



Fuente: Elaboración Propia

La cantidad de espacios para el mantenimiento y estacionamiento por vehículo vinculado a las empresas de transporte de pasajeros por carretera se observa en la figura siguiente. En promedio se disponen de 2,5 % de espacios por vehículo, indicador se encuentra un poco bajo de los niveles aceptables de mantenimiento. Sin embargo, las empresas con mayor porcentaje de propiedad disponen de 3.1 % de espacios por vehículo, considerado como mínimo aceptable, mientras que las empresas con menor porcentaje de propiedad presentan un indicador bajo, de cerca de 1,7 %.

Figura II-58. Espacios de mantenimiento por vehículo Empresas Modalidad Pasajeros

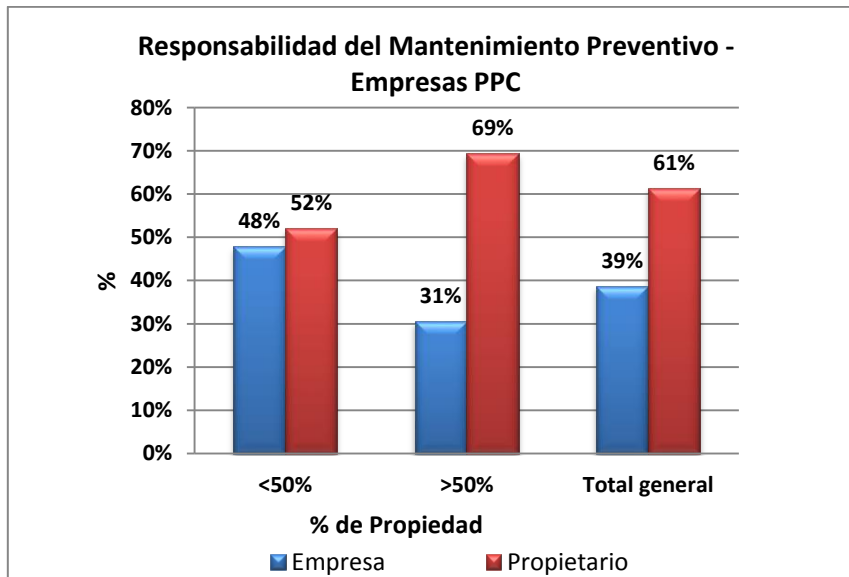


Fuente: Elaboración Propia

El mantenimiento preventivo está a cargo directamente por las empresas de transporte de pasajeros por carretera en un 39 %, mientras que por el propietario del vehículo en un 61 %, específicamente. El hecho que el 16 % de las empresas disponga de Patios y Talleres, mientras que el 39 % de la flota se le realice el mantenimiento preventivo directamente por las empresas, se puede concluir que las empresas con mayor número de vehículos son las que disponen de patios y talleres.

Las empresas con porcentaje de propiedad de flota más bajo, presentan mayor responsabilidad en el mantenimiento preventivo, con un 48 % de flota, a diferencia de las empresas con mayor porcentaje de propiedad de la flota, las cuales solo son responsables del 31 % de la flota en el mantenimiento preventivo.

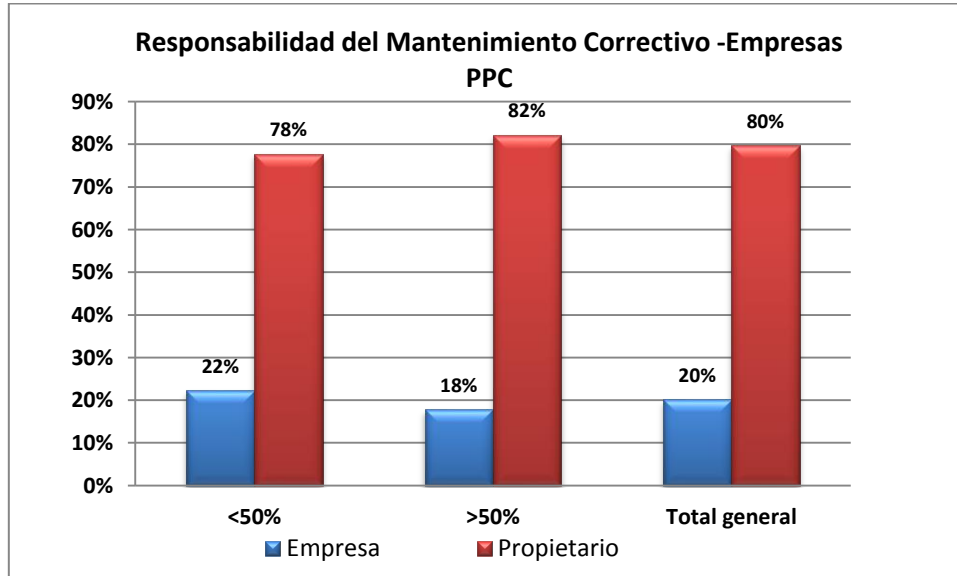
Figura II-59. Responsabilidad del Mantenimiento Preventivo Modalidad de Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

En el mantenimiento correctivo, está a cargo de los propietarios de la flota en un 80 % y tan solo un 20 % a cargo de la empresa. Se confirma que las empresas con menor porcentaje de flota, presentan un porcentaje mayor en la responsabilidad del mantenimiento correctivo de los vehículos de la empresa.

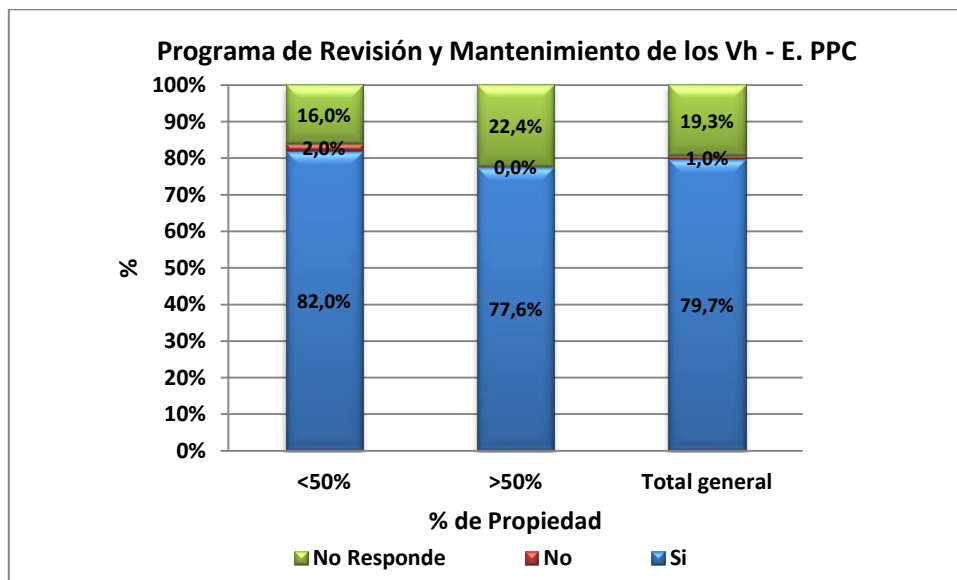
Figura II-60. Responsabilidad del mantenimiento correctivo Modalidad Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

El 80 % de las empresas afirman tener un programa de revisión y mantenimiento de la flota, siendo mayor este porcentaje para las empresas con menor porcentaje de propiedad de la flota, en un 82 %, 4.4 % más que las empresas con porcentajes mayores de propiedad.

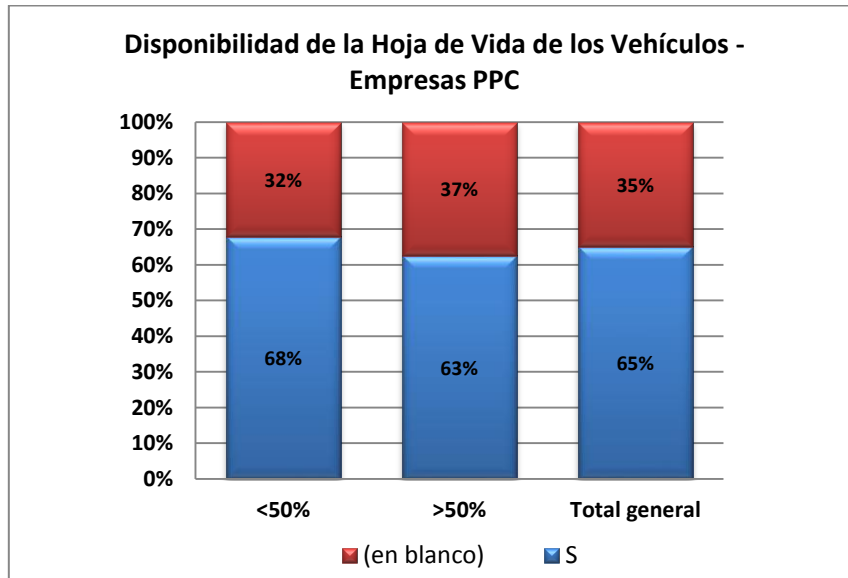
Figura II-61. Disponibilidad de Programas de revisión de los Vehículos.



Fuente: Elaboración Propia

El 65 % de las empresas dispone de la hoja de vida de los vehículos, mientras que el 35 % no respondió la pregunta, posiblemente porque no disponen de éstas.

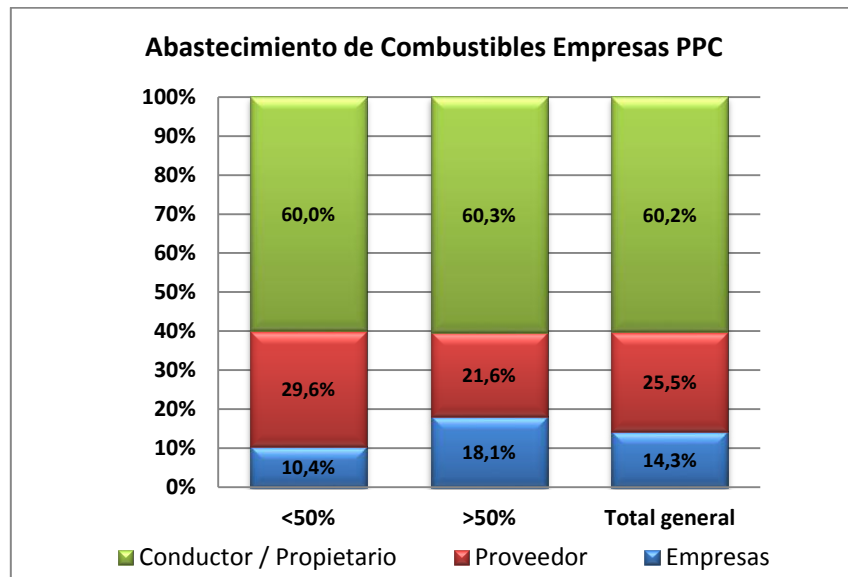
Figura II-62. Disponibilidad de hojas de vida de los vehículos Modalidad Pasajeros.



Fuente: Elaboración Propia

En un 60 % el abastecimiento de combustible está a cargo de los propietarios, mientras que las empresas lo hacen en un 14 % y a través de un proveedor en un 25,5 %. No se evidencia mayores diferencias de acuerdo con el porcentaje de propiedad de la flota.

Figura II-63. Abastecimiento de combustible empresas Modalidad de Pasajeros.

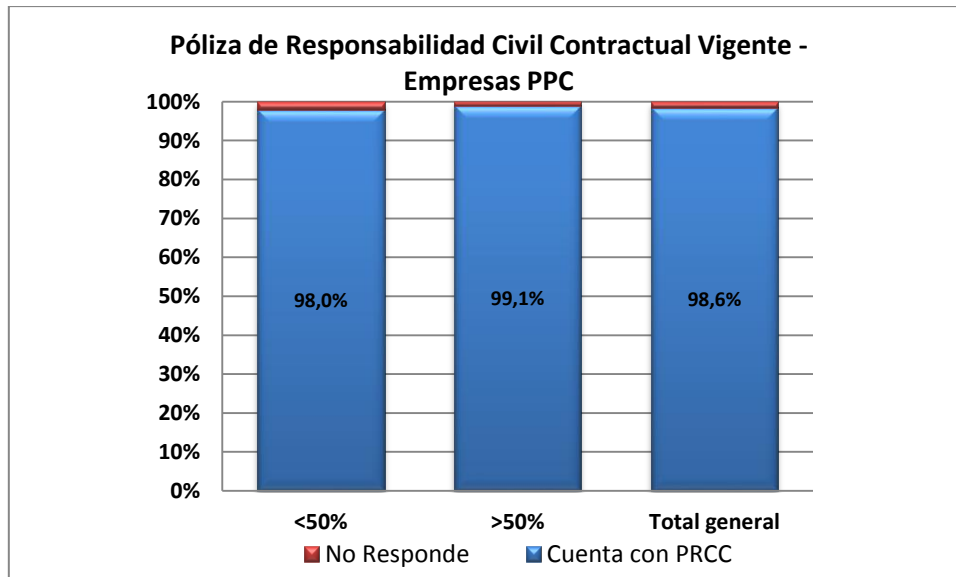


Fuente: Elaboración Propia

3.1.5 SEGUROS

En cuanto a la disponibilidad de pólizas de responsabilidad civil contractual, el 98,6 % de las empresas respondieron que contaban con esta y su estado es vigente, mientras que el restante 1,4 % no respondieron la pregunta. La figura siguiente se muestra la disponibilidad de la póliza por parte de las empresas de transporte.

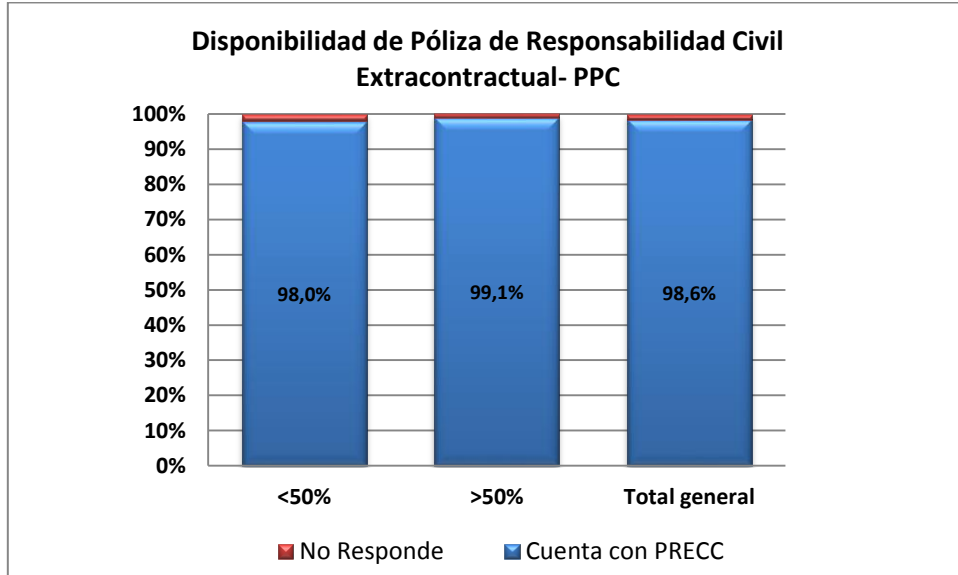
Figura II-64. Disponibilidad de Pólizas de Responsabilidad Civil Contractual Modalidad de Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

De igual manera ocurre con las pólizas de responsabilidad civil extracontractual, en donde más del 98,6 % de las empresas responde tener una póliza de responsabilidad civil extracontractual vigente, contra un 2,4 % que no responde.

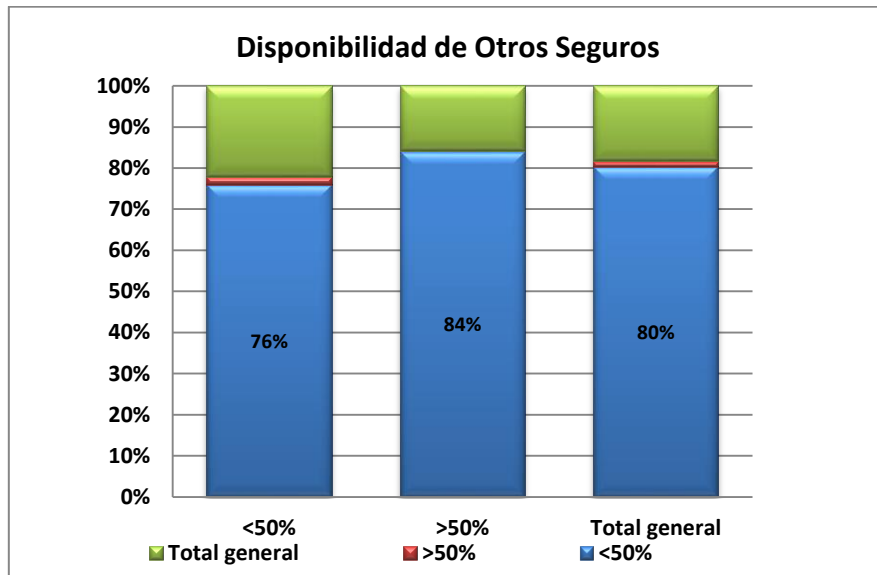
Figura II-65. Disponibilidad de Pólizas de Responsabilidad Civil Extracontractual Modalidad de Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas también disponen de otros seguros. El 80 % de las empresas respondieron que poseen otros seguros. Se evidencia un mejor indicador para las empresas con porcentaje de propiedad de flota mayor.

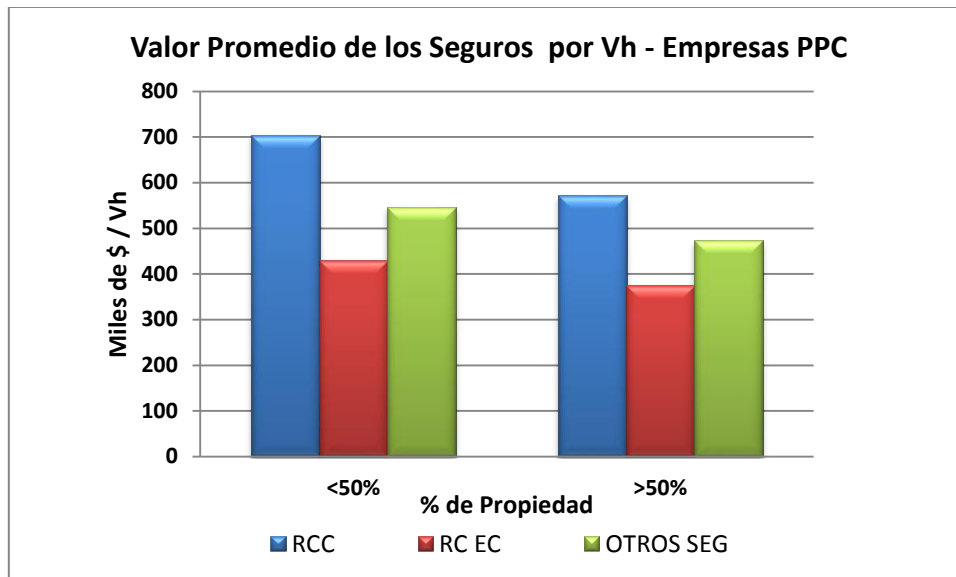
Figura II-66. Disponibilidad de otros seguros Modalidad de Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

Como resultado del promedio del valor de las pólizas por vehículo se presenta los resultados a nivel general en la siguiente figura. Se observa la póliza cuyo valor es más alto, corresponde a la de Responsabilidad Civil Contractual, seguida por el valor de otros seguros y por el valor de la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual. Los valores de las primas de las pólizas son ligeramente mayores para las empresas con porcentajes más bajos de propiedad de la flota, correspondiente a \$1.680.000 pesos por vehículo, en contraste con el valor de \$1.420.000 para las empresas con mayores porcentajes de propiedad de la flota.

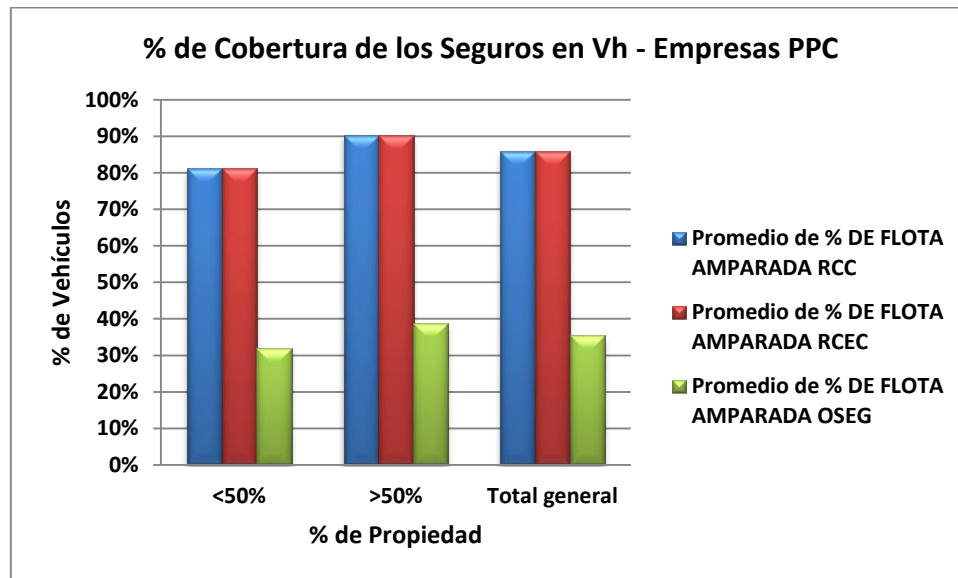
Figura II-67. Valor promedio por vehículo de las pólizas Modalidad Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

Con relación a la cobertura de los seguros de responsabilidad civil contractual, extracontractual y otros seguros, se calculó la relación entre los vehículos vinculados a las empresas y el número de vehículos amparados por cada uno de los seguros, ambas cifras reportadas por las empresas. Resultado de este análisis se observa que el 86 % de los vehículos están cubiertos por las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual, mientras que el 36 % de los vehículos se encuentran amparados por otras pólizas, tal como se muestra en la figura siguiente.

Figura II-68. Cobertura de los seguros en cantidad de vehículos Modalidad Pasajeros



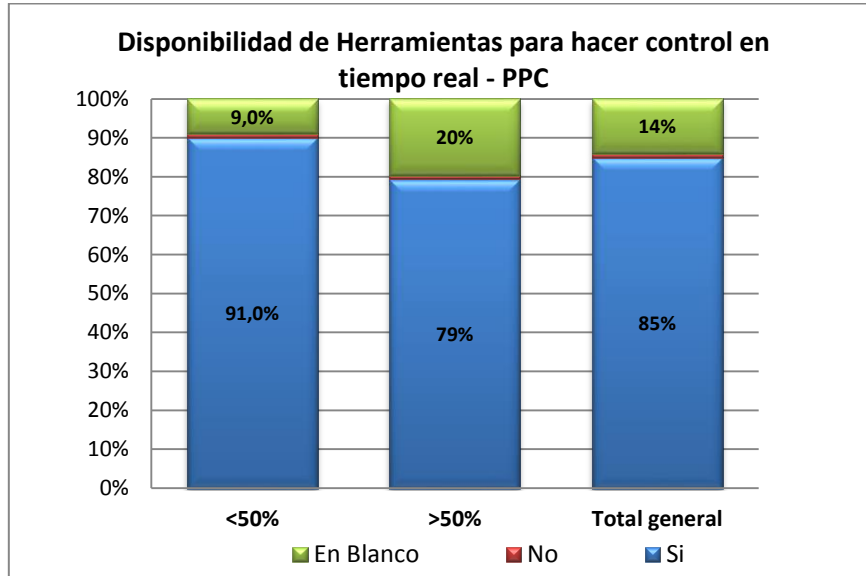
Fuente: Elaboración Propia

3.1.6 CONTROL A LA OPERACIÓN

Dentro de la evaluación realizada para determinar el grado de control que ejercen las empresas de transporte de pasajeros por carretera a los vehículos vinculados a sus empresas, se tiene lo siguiente.

Las empresas afirman tener herramientas para hacer control en tiempo real de la flota en un 85 % en promedio, teniendo un porcentaje mayor, 91% las empresas con menor porcentaje de propiedad de la flota, con relación al 79 % de las empresas con mayor porcentaje de propiedad.

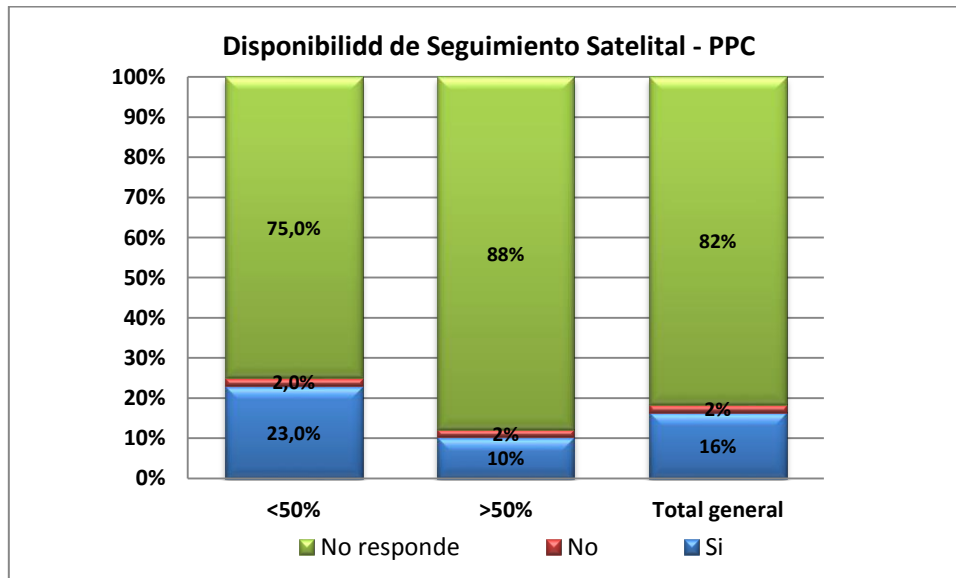
Figura II-69. Herramientas para hacer control en tiempo real Modalidad Pasajeros.



Fuente: Elaboración Propia

Sin embargo, a pesar del porcentaje alto del control a la operación en tiempo real afirmado, el seguimiento satelital de la flota por parte de las empresas es muy baja, tan solo el 16 % de las empresas informó que realiza el seguimiento de forma satelital, y en mayor proporción las empresas con menor porcentaje de propiedad de flota, 23 %, en contraste con el 10 % que corresponde a las empresas con porcentaje mayor de propiedad, tal como se observa en la siguiente figura.

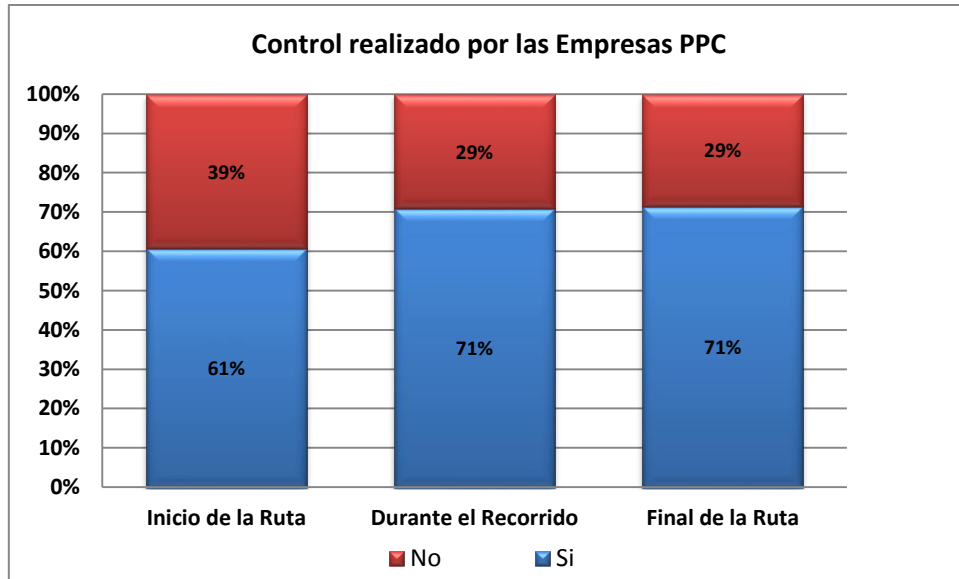
Figura II-70. Disponibilidad de seguimiento satelital Modalidad Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas afirman que realizan control a la operación de transporte al inicio de la ruta en un 61 %, y en un 71 % durante y al final del recorrido, tal como se observa en la figura siguiente.

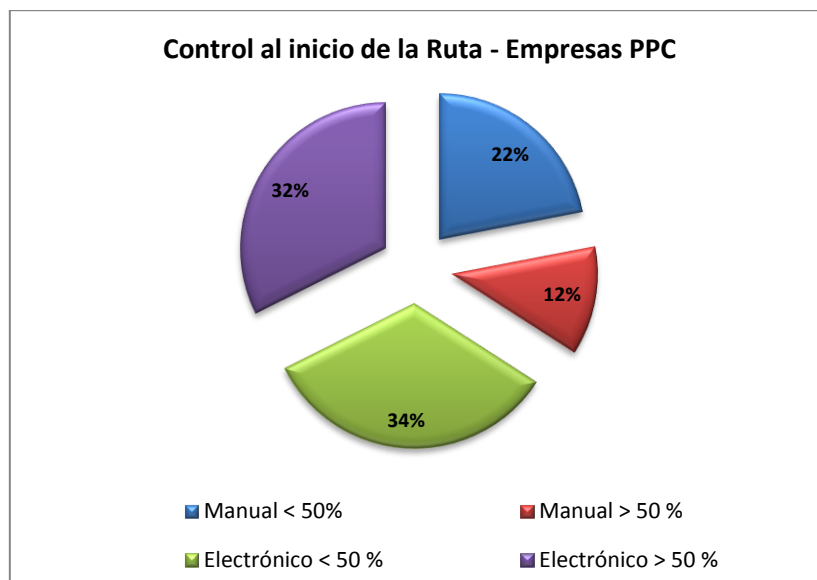
Figura II-71. Control a la operación realizada por las empresas Modalidad Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

Al inicio del recorrido, el 34 % de las empresas lo realiza en forma manual y el 66 % de las empresas encuestadas en forma electrónica, teniendo mayor proporción la empresa con menor porcentaje de propiedad de la flota, tal como se observa en la siguiente figura.

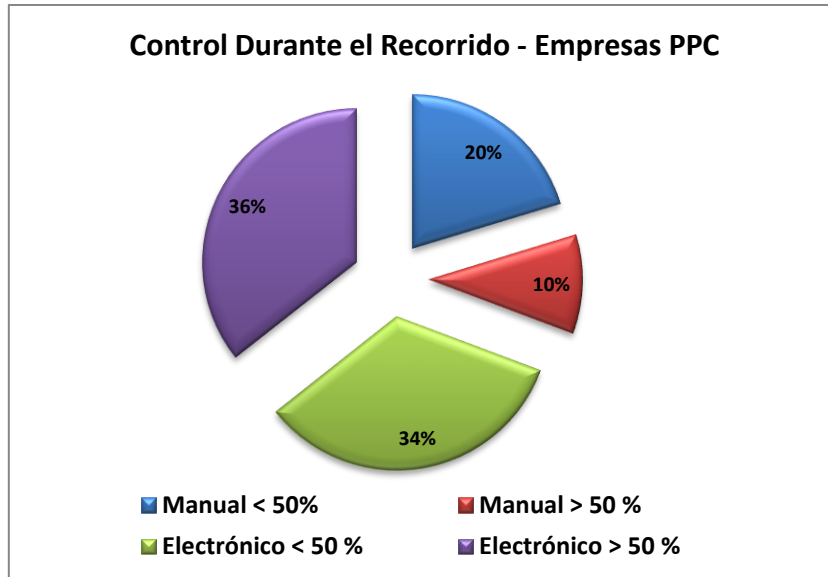
Figura II-72. Tipo de Control al inicio de la ruta. Modalidad Pasajeros.



Fuente: Elaboración Propia

El 30 % de las empresas que realizan control durante el recorrido lo realizan manualmente, en contraste con el 70 % de las mismas que lo hacen electrónicamente, tal como se muestra en la figura siguiente.

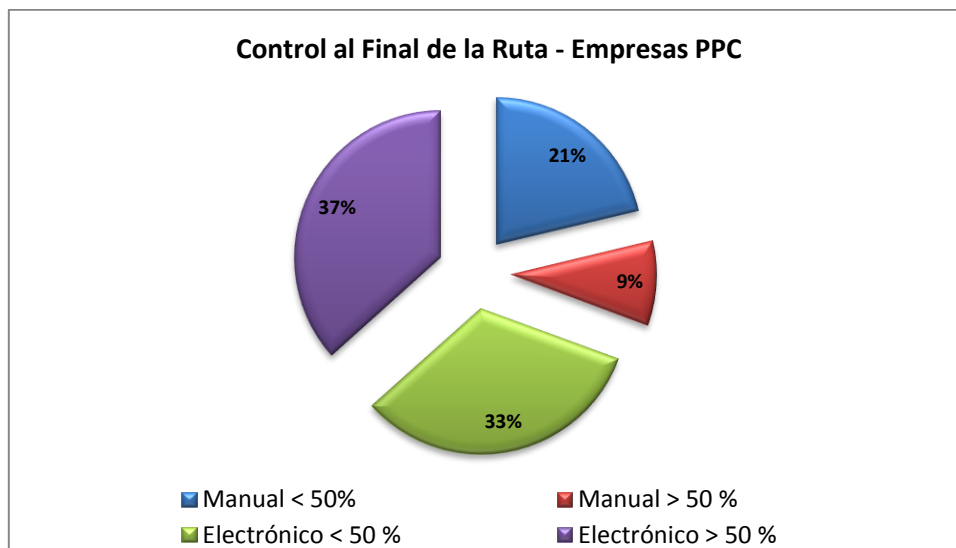
Figura II-73. Tipo de control durante el recorrido. Modalidad Pasajeros.



Fuente: Elaboración Propia

El 30 % de las empresas que realizan el control al final de recorrido de la ruta, lo hacen en forma manual, mientras que el 70 % lo hacen electrónicamente. Las empresas con mayor porcentaje de propiedad de flota, son las que utilizan en mayor medida la forma electrónica para hacerlo.

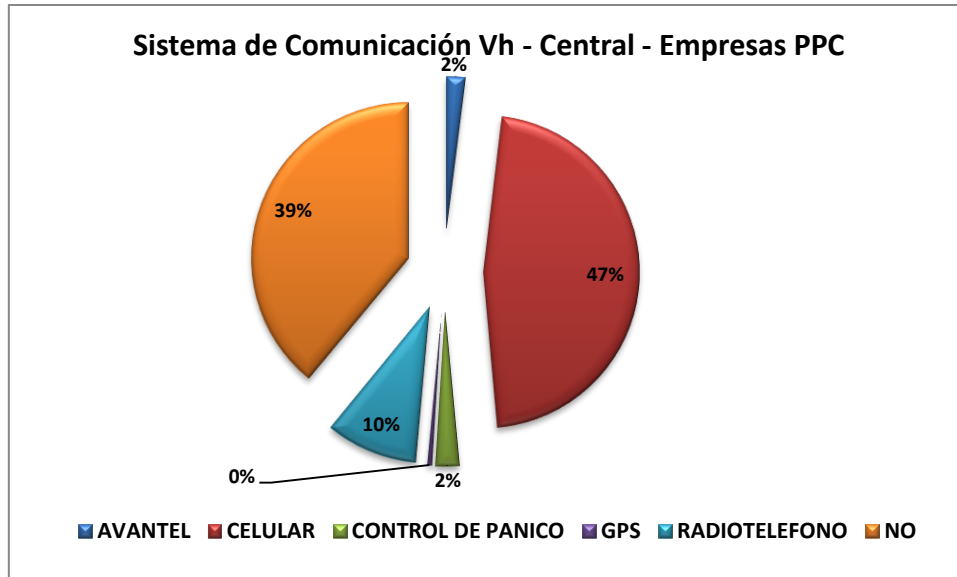
Figura II-74. Tipo de control al final de ruta. Modalidad de pasajeros.



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la comunicación entre empresas y vehículos el 47 % de las empresas utilizan el teléfono celular, mientras el 10 % radio teléfono. El 39 % de las empresas no cuentan con sistema de comunicación, tal como se evidencia en la figura siguiente.

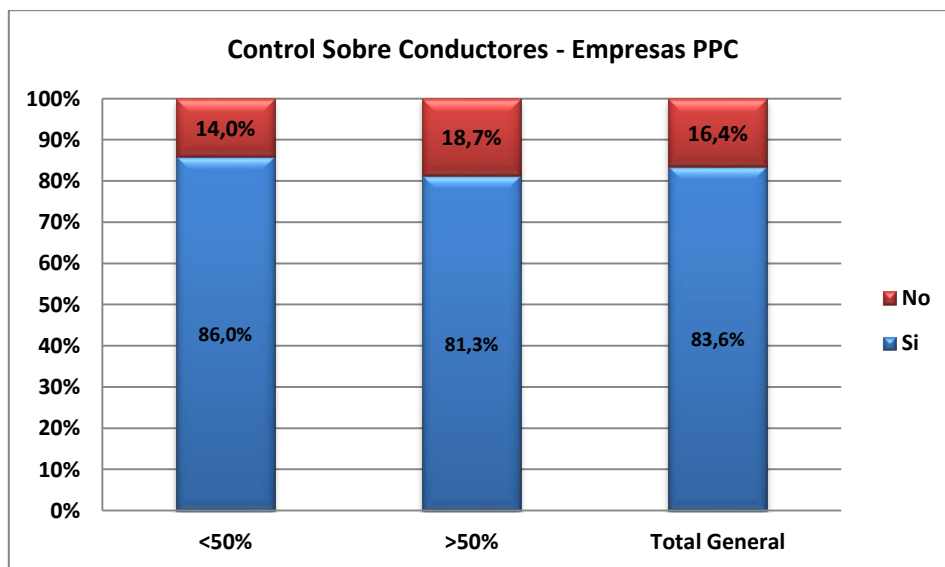
Figura II-75. Sistema de comunicación empresas – vehículos. Modalidad Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto al control realizado por las empresas a los conductores, estas manifestaron que el 84 % realiza un control sobre los mismos, siendo las empresas con menor porcentaje de propiedad las que lo realizan en un 86 %.

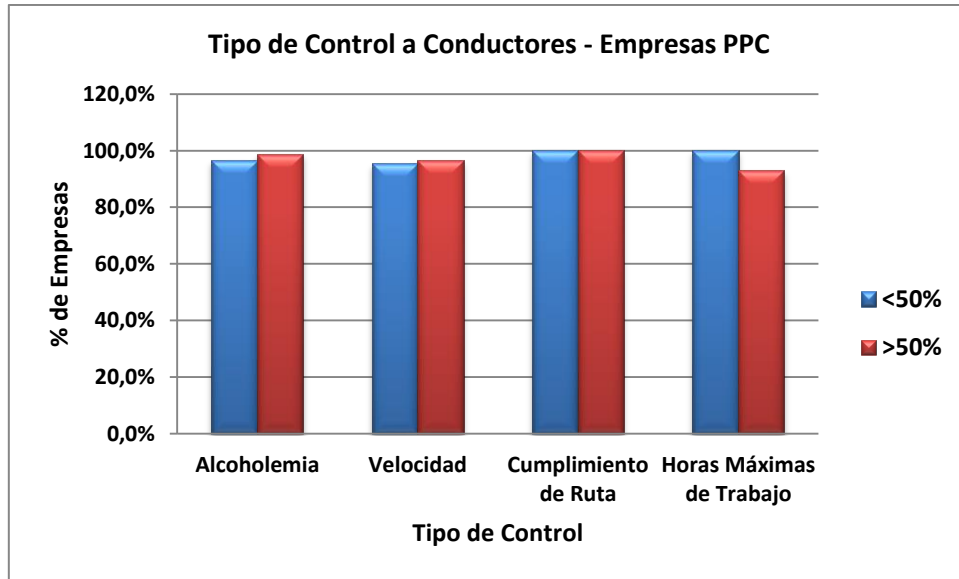
Figura II-76. Porcentaje de control a conductores. Modalidad de Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

Las actividades que las empresas de transporte de pasajeros realizan para ejercer el control sobre los conductores son la alcoholemia, la velocidad, el cumplimiento de ruta y las horas máximas de trabajo, tal como se observa en la siguiente figura.

Figura II-77. Tipo de control a conductores. Modalidad Pasajeros.

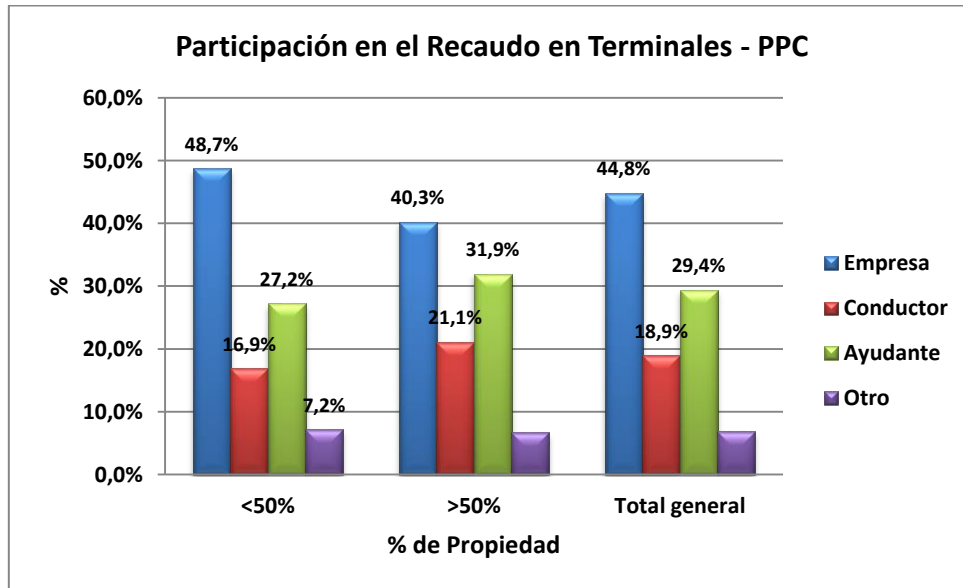


Fuente: Elaboración Propia

3.1.7 OPERACIÓN DE RECAUDO Y OTROS INGRESOS

La operación de recaudo de los pasajes de los pasajeros está a cargo de los operadores, llámense empresas, propietarios, conductores ó ayudantes. En los terminales de transporte, el 45 % del recaudo lo recoge las empresas de transporte de pasajeros por carretera, el 19 % los conductores, el 29 % los ayudantes y el restante otro actor no identificado, tal como se presenta en la figura siguiente. Es esta se observa que las empresas con menor porcentaje de propiedad de la flota realizan un mayor recaudo que las empresas con mayor porcentaje, de 48,7 % a 40,3 %.

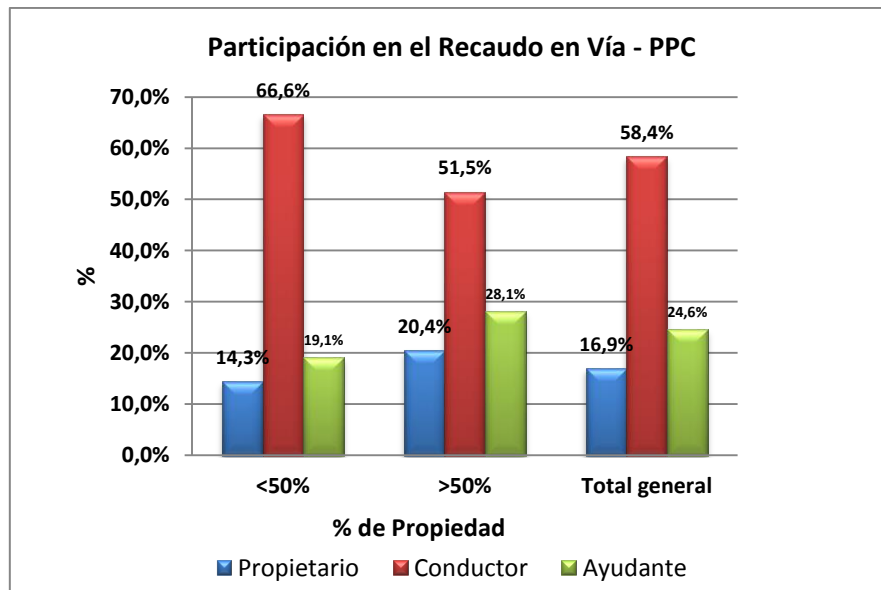
Figura II-78. Recaudo en terminales



Fuente: Elaboración Propia

El recaudo del valor de los tiquetes en vía lo realizan los conductores en un 58,4 %, el ayudante en un 24,6 % y la empresa con tan solo 16,9%. Las empresas con mayor propiedad del parque realizan una mejor gestión del recaudo en vía con un 20,4 % en contraste con un 14,3 % de las empresas con menor propiedad de flota, tal como se observa en la figura siguiente.

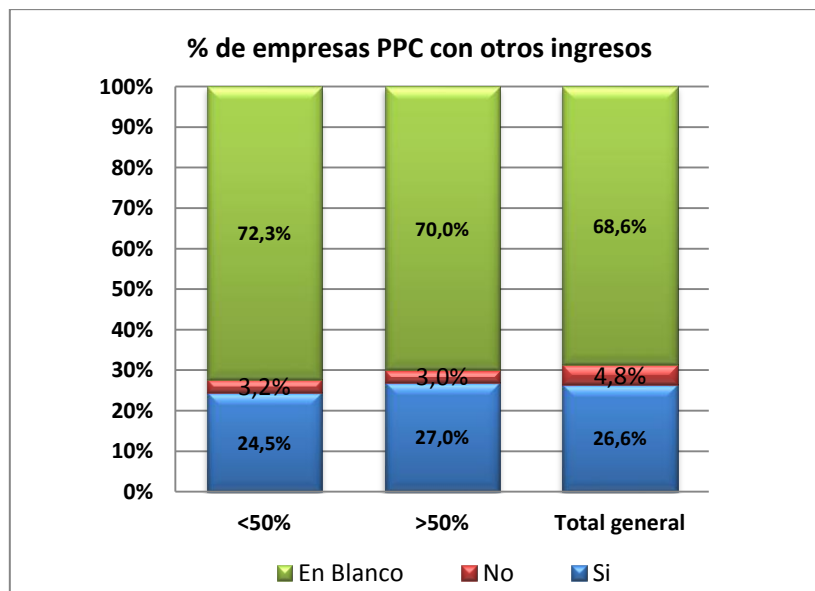
Figura II-79. Recaudo en vía. Modalidad Pasajeros.



Fuente: Elaboración Propia

El 26,6% de las empresas de transporte de pasajeros por carretera tienen otros ingresos diferentes a los obtenidos por la actividad misional, siendo ligeramente mayor, correspondiente a un 27% para las empresas con mayor porcentaje de propiedad en contraste con el 24,5 % de las empresas con menor porcentaje de propiedad, tal como se muestra en la figura siguiente.

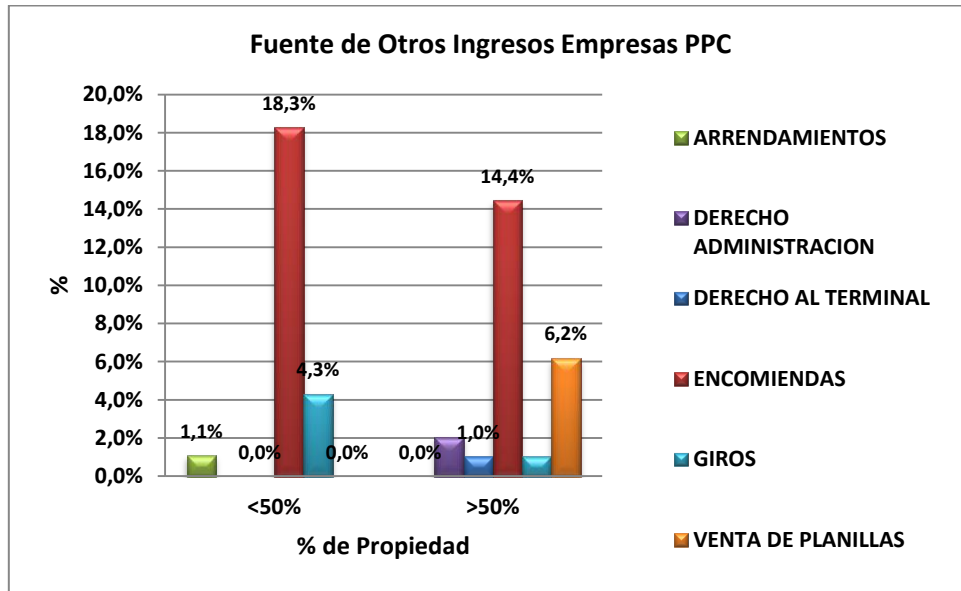
Figura II-80. Otros Ingresos – Modalidad Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas identificaron como principales fuentes de los otros ingresos obtenidos, los arrendamientos, los derechos de administración, el derecho a las terminales, las encomiendas, los giros, y la venta de planillas. La principal fuente de los otros ingresos obtenidos son las encomiendas, seguidos por los giros y la venta de planillas de viajes ocasionales, tal como se muestra en la figura siguiente.

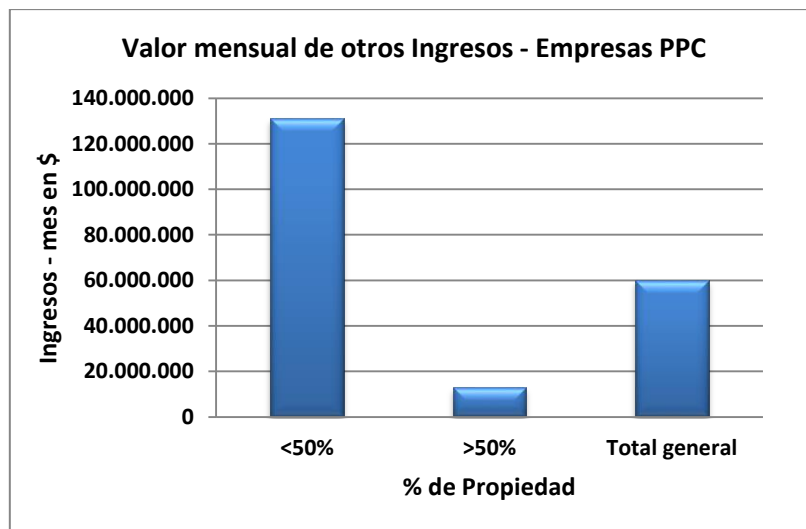
Figura II-81. Fuente de Otros Ingresos. Modalidad Pasajeros.



Fuente: Elaboración Propia

La valoración del valor de los otros ingresos obtenidos por las empresas se muestra en la figura siguiente. Se observa que el promedio mensual de otros ingresos por todas las empresas está en el orden de sesenta millones de pesos, sin embargo, el promedio de otros ingresos mensual para empresa con menor porcentaje de propiedad se sitúa en los ciento treinta y un millones de pesos, mientras que para las empresas con mayor porcentaje de propiedad el valor promedio mensual de otros ingresos es de cerca a catorce millones de pesos.

Figura II-82. Ingresos Mensuales Promedio. Modalidad Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

3.1.8 ADMINISTRACIÓN DE FLOTA

La indagación realizada en cuanto a la administración de flota tuvo por objeto conocer los costos asociados a esta. Específicamente se preguntó sobre el costo del derecho a la vinculación que realizan usualmente las empresas, la cuota de rodamiento y el ingreso promedio del propietario, que reportan las empresas.

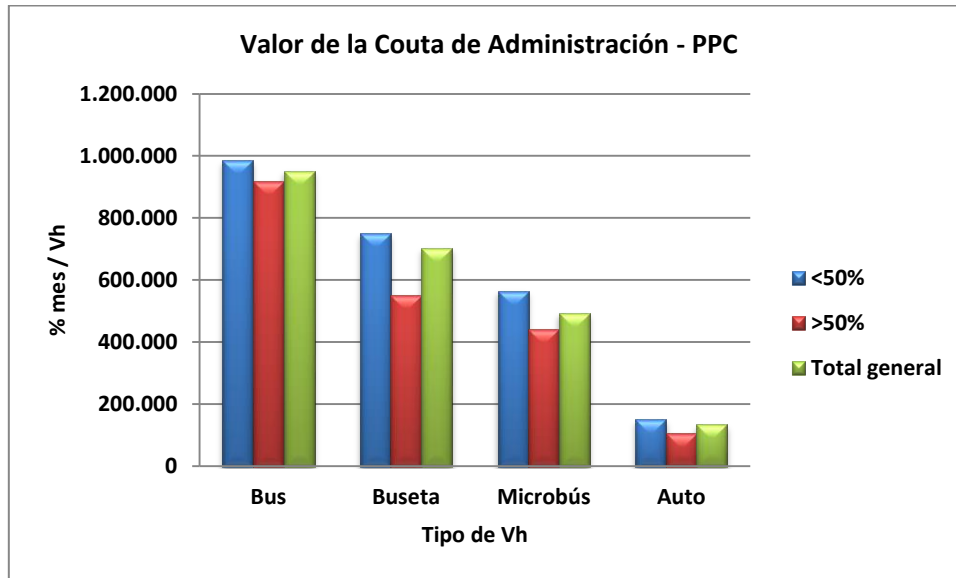
Los siguientes son los esquemas encontrados, dentro de la aplicación de la encuesta, utilizados por las empresas dentro de la administración de la flota:

- No cobro de la vinculación inicial de los vehículos y cobro de un porcentaje sobre los ingresos del vehículo, valor que fluctúa desde 10 % hasta un 30 %, como cuota de administración. Este esquema lo aplican las empresas grandes del sector que realizan un importante porcentaje del recaudo.
- Cobro de un derecho de vinculación y un valor fijo como cuota de administración. Este esquema ha sido el tradicional en el sector transporte.
- Combinación de los dos anteriores, cobrando el derecho de vinculación y aplicando un porcentaje de ingresos como cuota de administración.

Los siguientes son el resultado promedio de los valores reportados por las empresas por tipo de vehículo, sin embargo se debe tener en cuenta que en este promedio se encuentran vehículos que son utilizados para servicios de corta, mediana y larga distancia, cuyos comportamientos son muy disímiles, al igual que los tipos de empresas encontrados.

La siguiente figura muestra el valor promedio de cuota de administración por tipo de vehículo y por unidad. Se observa que el valor de la administración tiene una relación directa con el tipo de vehículo, siendo más alto el del bus y menos el del automóvil. El valor máximo de administración se encontró en \$7.200.000 / mes correspondiente al vehículo tipo bus de larga distancia.

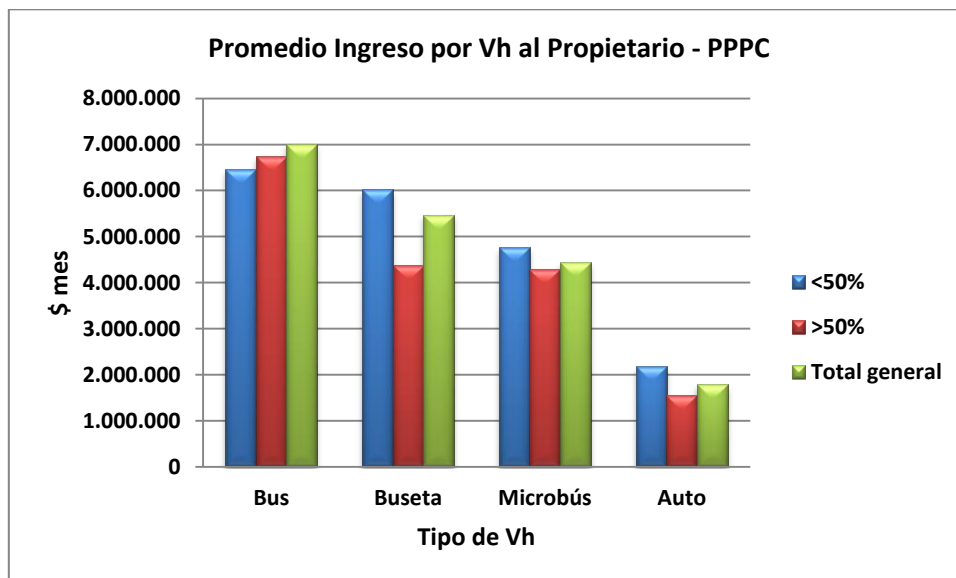
Figura II-83. Cuota de Administración de flota Modalidad de Pasajero



Fuente: Elaboración Propia

La siguiente gráfica muestra el ingreso mensual de los propietarios por tipo de vehículo. Se observa que este es proporcional a la capacidad por tipo de vehículo. Estos valores corresponden al promedio reportado, cuyo valor máximo se encuentra para el vehículo tipo bus de larga distancia el cual asciende a \$36.000.000 de pesos al mes.

Figura II-84. Ingresos netos por vehículo del propietario. Modalidad Pasajeros

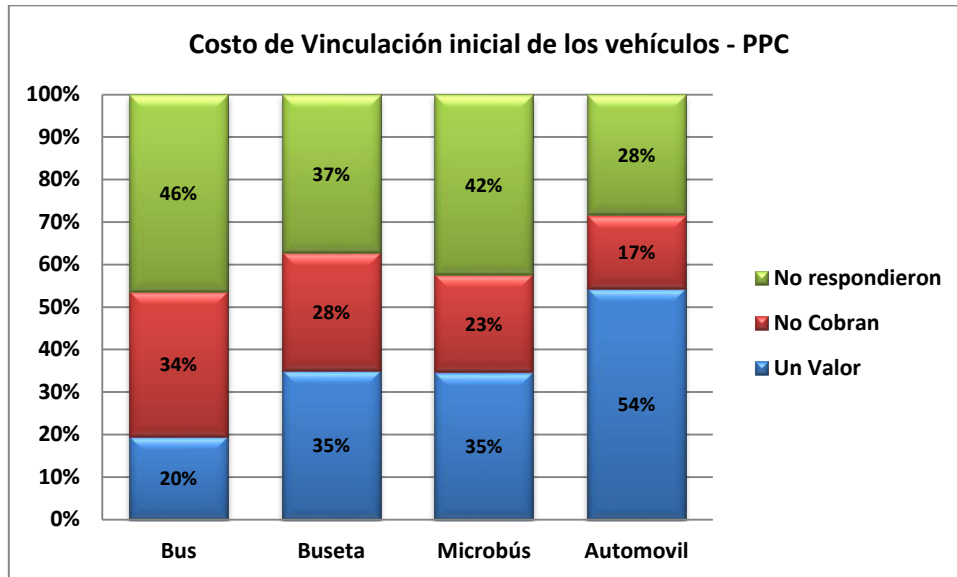


Fuente: Elaboración Propia

Con relación al cobro por los derechos de vinculación inicial de los vehículos por parte de las empresas a los propietarios, se evidencio un porcentaje importante de no respuesta a

la pregunta, pero igualmente se evidencio un porcentaje de respuesta importante como sin cobro o valor cero. La siguiente gráfica muestra la relación por cada tipo de vehículo.

Figura II-85. Cobro del valor inicial de vinculación de los vehículos – Modalidad Pasajeros



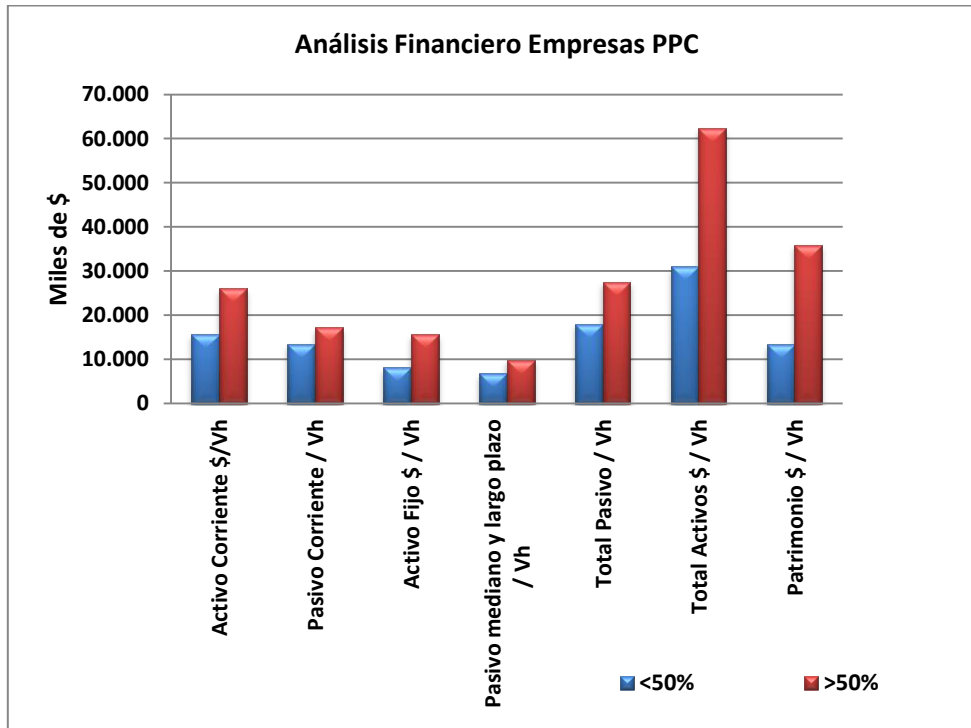
Fuente: Elaboración Propia

De esta gráfica se puede concluir que al menos el 34 % de las empresas que poseen vehículo tipo bus, el 28 % de las empresas con tipo buseta, el 23 % de las empresas que tienen microbús y el 17 % de las empresas que tienen automóvil, no cobran un valor de vinculación inicial.

3.1.9 CAPACIDAD FINANCIERA

El promedio de las principales partidas financieras de las empresas dividido por el número de vehículos vinculados se presenta en la figura siguiente. Se observa un mayor valor en todos los casos para las empresas con mayor porcentaje de propiedad que para las empresas con menor porcentaje de propiedad. Sobresale la diferencia en las partidas de activos fijos y patrimonio.

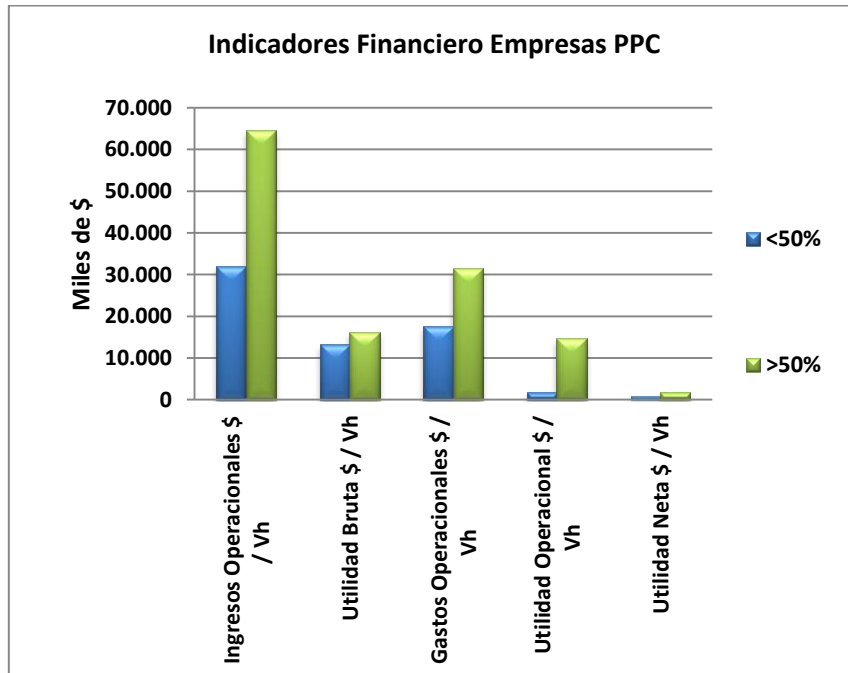
Figura II-86. Partidas Financieras Dic- 2012 – Modalidad Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a los indicadores relacionados con los ingresos operacionales, la utilidad bruta, gastos operacionales, utilidad operacional y utilidad neta por vehículo vinculado se observa en la siguiente figura. Se observa mayores montos para empresas que poseen un porcentaje de propiedad mayor con diferencias marcadas en los ingresos operacionales, gastos operacionales y utilidad.

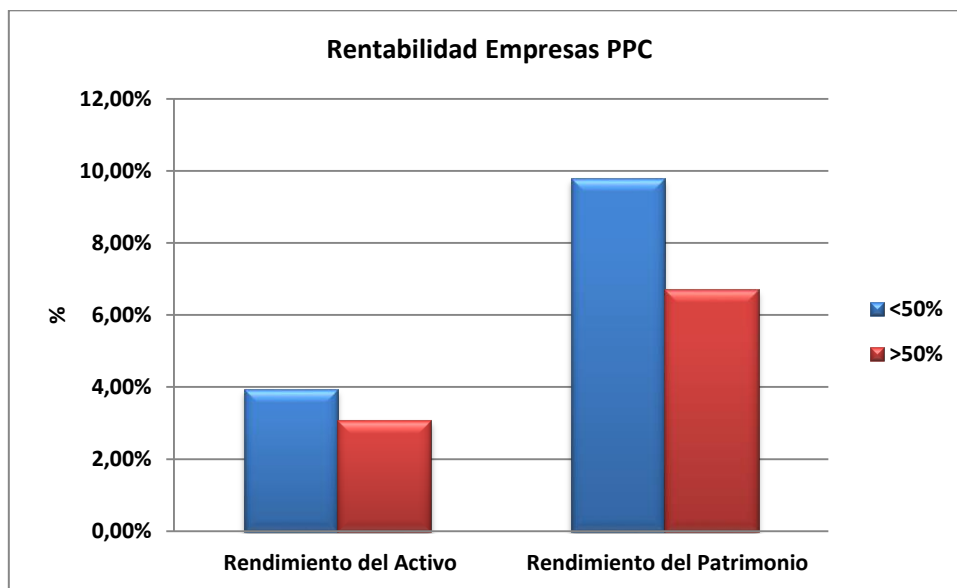
Figura II-87. Indicadores Financieros – Modalidad Pasajeros.



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la rentabilidad de las empresas de transporte de pasajeros por carretera, se puede concluir que se trata de una rentabilidad media con un valor máximo del 10 % anual sobre el patrimonio, ligeramente mejor para las empresas con menor porcentaje de propiedad de la flota, tal como se observa en la figura siguiente.

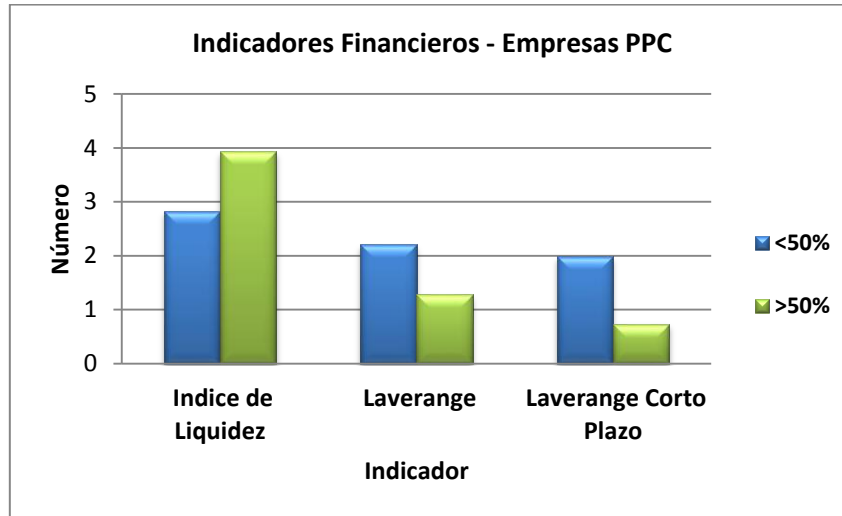
Figura II-88. Rentabilidad del Activo y Patrimonio. Modalidad Pasajeros



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas de transporte de pasajeros por carretera tienen una alta liquidez, siendo más líquidas las empresas con mayor porcentaje de propiedad del parque automotor. A largo plazo las empresas tienen un grado alto de compromiso de su patrimonio por parte de los acreedores siendo menor a corto plazo, tal como se observa en la figura siguiente.

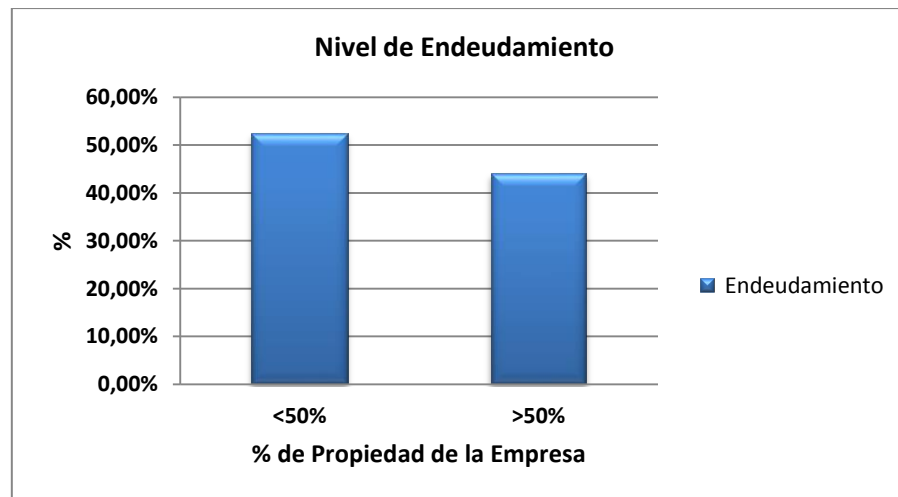
Figura II-89. Indicadores financieros. Modalidad Pasajeros.



Fuente: Elaboración Propia

El nivel de endeudamiento con respecto al activo se observan en la figura siguiente. El nivel de endeudamiento es menor al 60 % en todos los casos, siendo menor para empresas con mayor porcentaje de propiedad, correspondiendo a un 44 % de endeudamiento.

Figura II-90. Indicadores financieros. Modalidad Pasajeros.



Fuente: Elaboración Propia

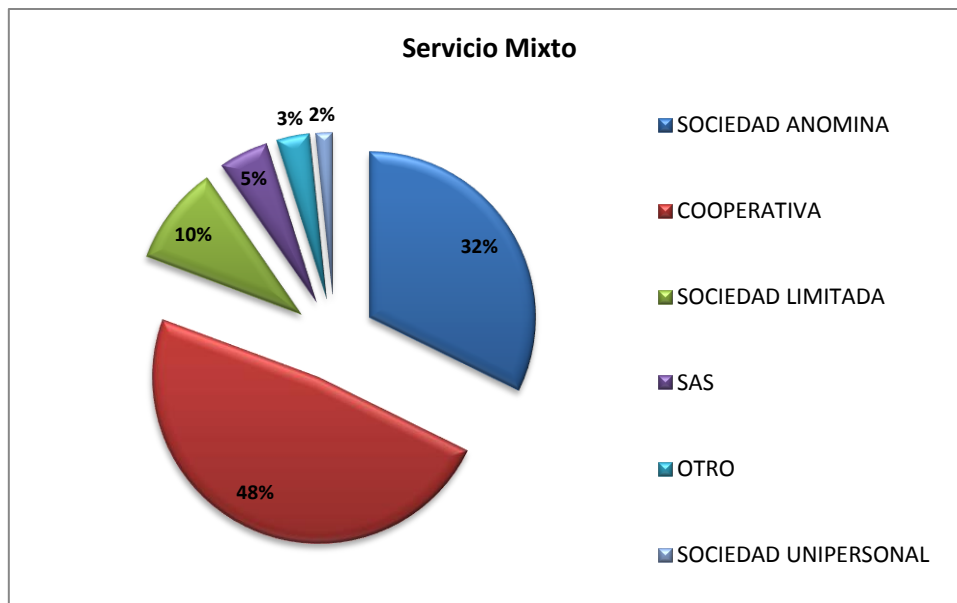
3.2 RESULTADOS EMPRESAS MODALIDAD DE MIXTO

En la aplicación de la encuesta a empresas de transporte de pasajeros y carga en la modalidad de mixto se registraron un total de 64 empresas. A continuación se presenta los principales resultados obtenidos.

3.2.1 DATOS GENERALES DE LAS EMPRESAS

Con relación al tipo de sociedad, se tiene que del total de empresas encuestadas el 32 % corresponden a sociedades anónimas, 48 % cooperativas, 10 % sociedades limitadas, 5 % sociedades anónimas simplificadas, 2 % a empresas unipersonales y 3 % otros tipos de empresas, tal como se observa en la figura siguiente.

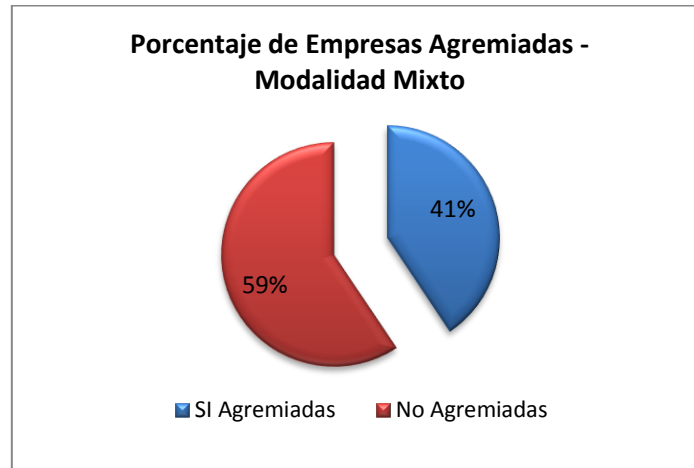
Figura II-91. Tipos de sociedades encuestadas – Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

Con relación a la pregunta sobre la pertenencia a algún gremio del sector por parte de las empresas de transporte en la modalidad de Mixto, se encontró que el 41 % de las empresas respondieron afirmativamente sobre la pertenencia a algún gremio, tal como se muestra en la figura siguiente.

Figura II-92. Porcentaje de agremiación empresarial



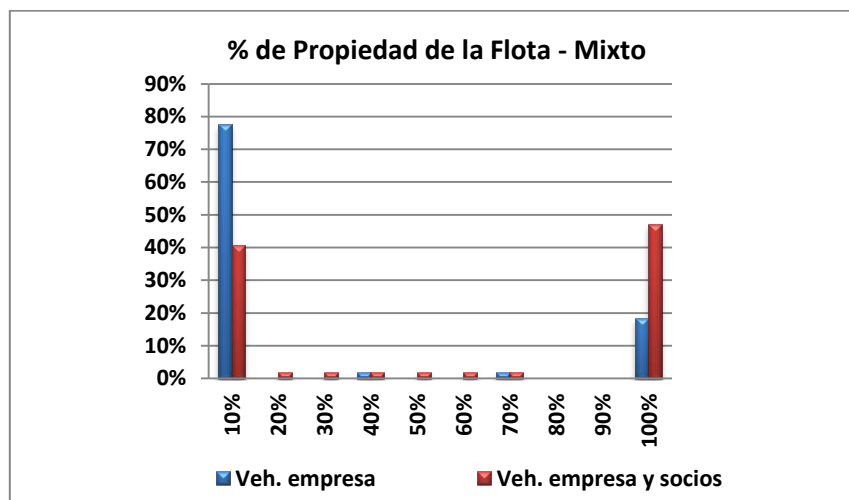
Fuente: Elaboración Propia

3.2.2 CARACTERÍSTICAS OPERATIVAS

Las empresas de transporte de mixto tienen un porcentaje de propiedad del parque automotor promedio del 23.4 %, teniendo en cuenta solo los vehículos de propiedad de las empresas como tal. Si se tiene en cuenta los vehículos que pertenecen a los socios, el porcentaje de propiedad promedio de la modalidad asciende al 51,5 %, el cual es un indicador importante y positivo comparado con otras modalidades.

En la figura siguiente se muestra la distribución de la propiedad del parque automotor promedio para todas las empresas encuestadas, discriminado por los vehículos de propiedad de la empresa y los vehículos de propiedad de la empresa y de los socios.

Figura II-93. Distribución de la propiedad de la flota empresas Mixto

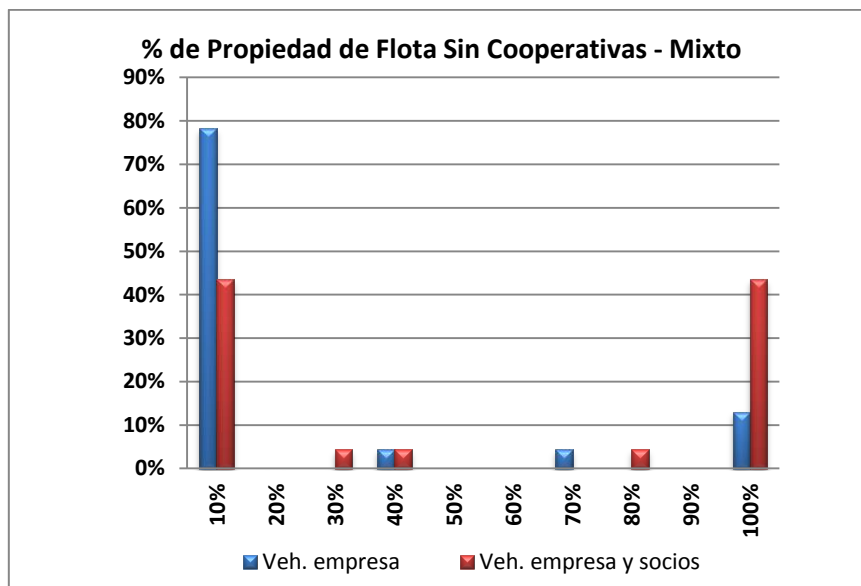


Fuente: Elaboración Propia

En esta figura se observa que la distribución de la propiedad de la flota es diametralmente opuesta para un caso u otro. Cuando se tiene en cuenta los vehículos pertenecientes solo a la empresa, el 78 % de las empresas tienen una propiedad de menos del 10 % del parque asociado, pero el 18 % tiene un porcentaje de propiedad mayor del 90 %. Sin embargo, la situación cambia diametralmente, cuando se incluyen como propiedad, adicionalmente los vehículos de los socios, caso en el cual el 47 % de las empresas tienen más del 90 % de propiedad y el 41 % tendrían menos del 10 % de propiedad.

Lo anterior podría estar afectado por la presencia de las cooperativas, por lo tanto se hizo un análisis sin tener en cuenta las empresas tipo cooperativas, el cual es mostrado en la siguiente figura.

Figura II-94. Distribución de la propiedad de la flota empresas Mixto, excluyendo Cooperativas,

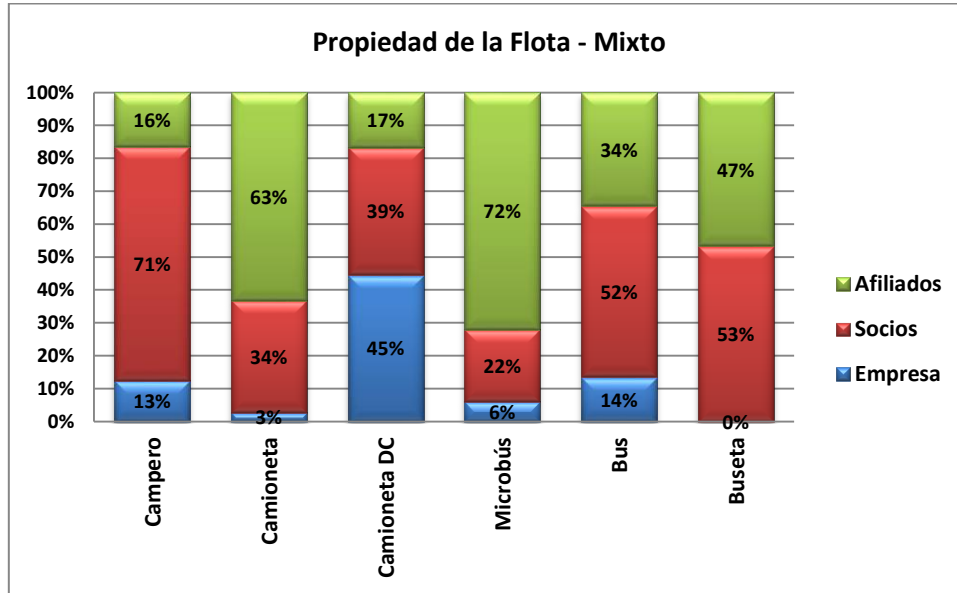


Fuente: Elaboración Propia

Se observa que cuando se excluyen las empresas tipo cooperativas, la distribución de la propiedad de la flota sigue la misma tendencia, sin embargo cuando se incluye como propiedad los vehículos de los socios y de las empresas, el porcentaje de propiedad promedio se eleva del 18 % al 43 %, indicador muy importante, al compararlo con otras modalidades.

La siguiente figura muestra el porcentaje de propiedad por tipo de vehículo, discriminado por empresa, socios y afiliados. Se destaca la importante participación de los vehículos de los socios de las empresas, aspecto que puede estar caracterizando a las empresas de transporte de esta modalidad. Adicionalmente se destaca la importante participación de propiedad de las empresas en las camionetas doble cabina, con un 45 % de propiedad.

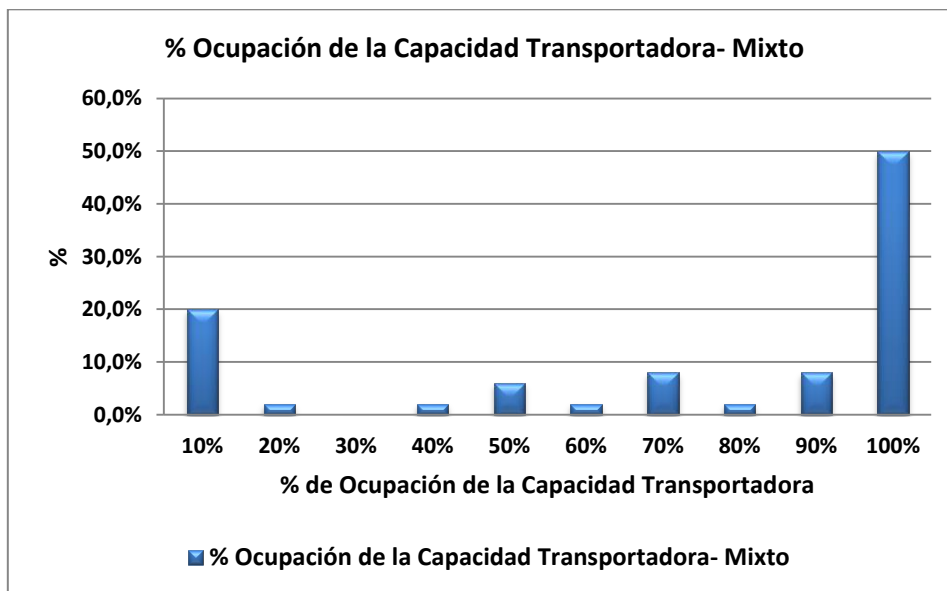
Figura II-95. Propiedad de la flota por tipo de vehículo. Empresas modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

El 58 % de las empresas tiene una ocupación de más del 90 % de su capacidad transportadora disponible, tal como se observa en la figura siguiente. Sin embargo llama la atención que el 20 % de las empresas tienen copado solo el 10 % de su capacidad transportadora.

Figura II-96. Ocupación de la capacidad Transportadora – Empresas Modalidad de Mixto



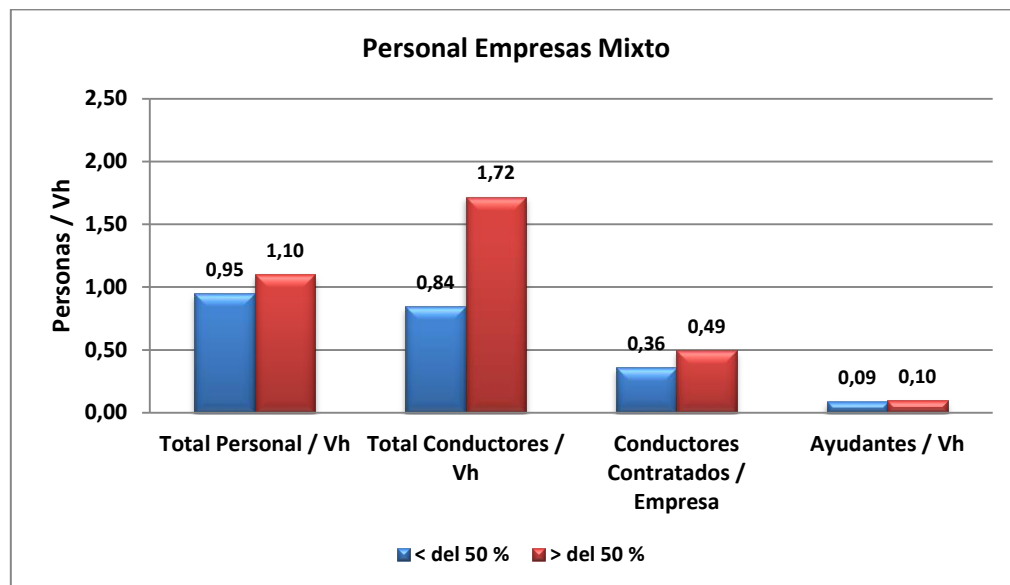
Fuente: Elaboración Propia

3.2.3 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LAS EMPRESAS

En cuanto al personal contratado por las empresas en la modalidad de mixto, se observa que en promedio se tiene 1.1 personas por cada vehículo vinculado, entre 0,84 a 1,72 conductores por vehículo, de los cuales solo el 30 % de los conductores por vehículo son contratados directamente por las empresas. Se tiene igualmente que se contrata un número bajo de ayudantes, correspondiente 0,01 personas por vehículo.

Se realizó un análisis segregando las empresas de acuerdo con el porcentaje de propiedad de la flota, en dos grupos: (i) empresas con un porcentaje de propiedad menor del 50 % y (ii) empresas con un porcentaje mayor del 50%. Se evidencia del análisis que no hay diferencias significativas de los indicadores entre empresas de acuerdo con el porcentaje de propiedad, de acuerdo con la figura siguiente.

Figura II-97. Cantidad de personal por vehículo vinculado modalidad Mixto

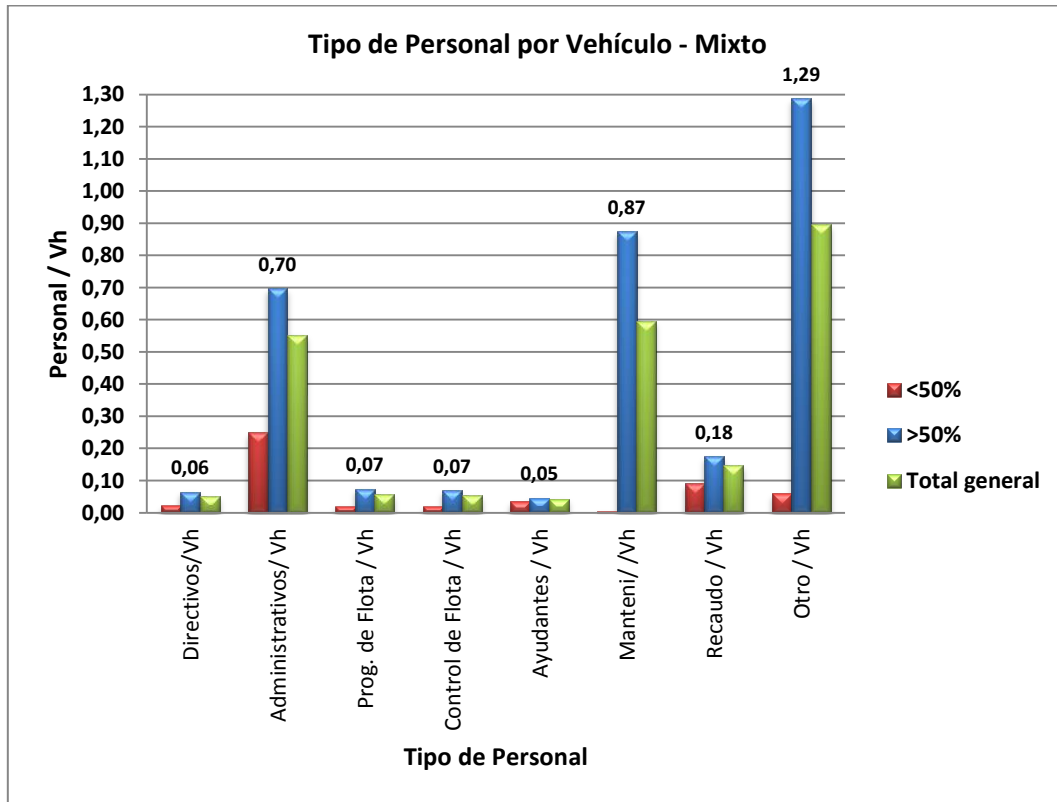


Fuente: Elaboración Propia

La siguiente figura muestra el número de trabajadores contratados por vehículo, por tipo. Se observa que los catalogados como otro personal son los de mayor representación, seguidos por los administrativos, los de mantenimiento vehicular, posteriormente se encuentran los de recaudo, los ayudantes y por último se mantienen en un bajo nivel el personal de control de flota, de programación de flota y los directivos.

De la figura se evidencia que el número de trabajadores contratados directamente por las empresas es mayor para el caso de empresas con mayor porcentaje de propiedad de la flota en contraste con las empresas con menor porcentaje, para todos los tipos de empleo.

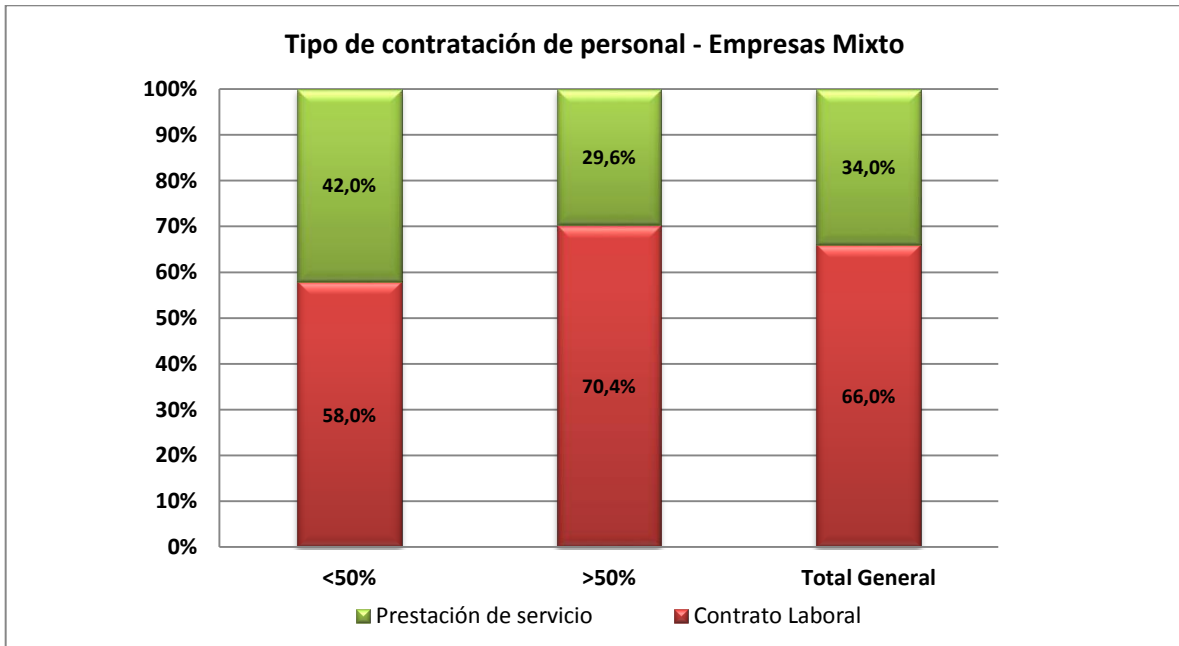
Figura II-98. Cantidad de personal contratado por las empresas Modalidad de Mixto



Fuente: Elaboración Propia

El tipo de contrato más utilizado para la vinculación del personal a las empresas de transporte mixto es el contrato laboral, en un 66 %, seguido por el contrato de prestación de servicio utilizado en un 34 %. Las empresas con un porcentaje de propiedad mayor del 50 % contratan a sus trabajadores a través de contrato laboral en un 70.4% y un 58 % para las empresas con porcentaje de propiedad menor del 50 %.

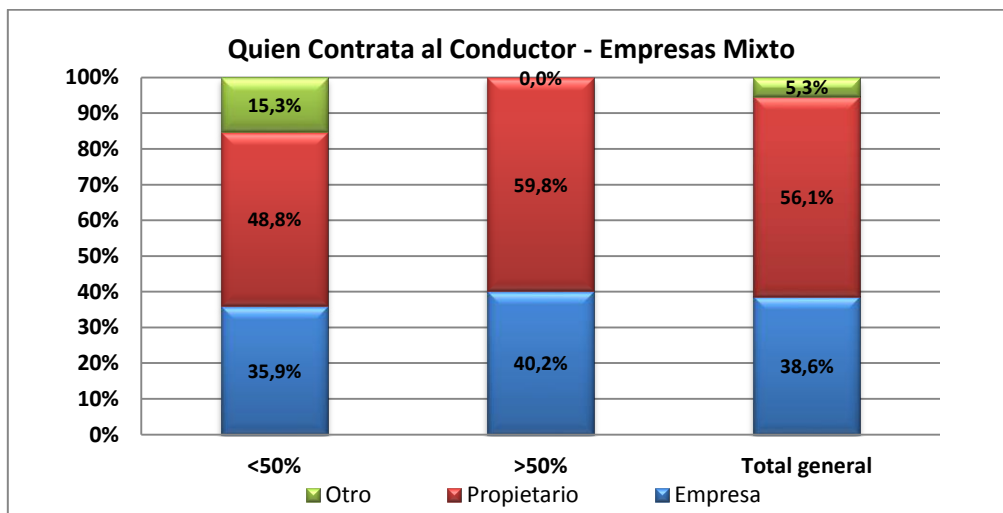
Figura II-99. Tipo de contrato personal empresas modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas contratan directamente a los conductores en un 38,6 % en promedio y un 56,1 % lo contratan los propietarios de los vehículos. Para empresas con porcentaje de propiedad mayor del 50 %, el porcentaje de contratación de conductores directamente por las empresas es mayor, un 40.2 %, mientras que las que poseen menor porcentaje de propiedad lo hacen en un 36 %.

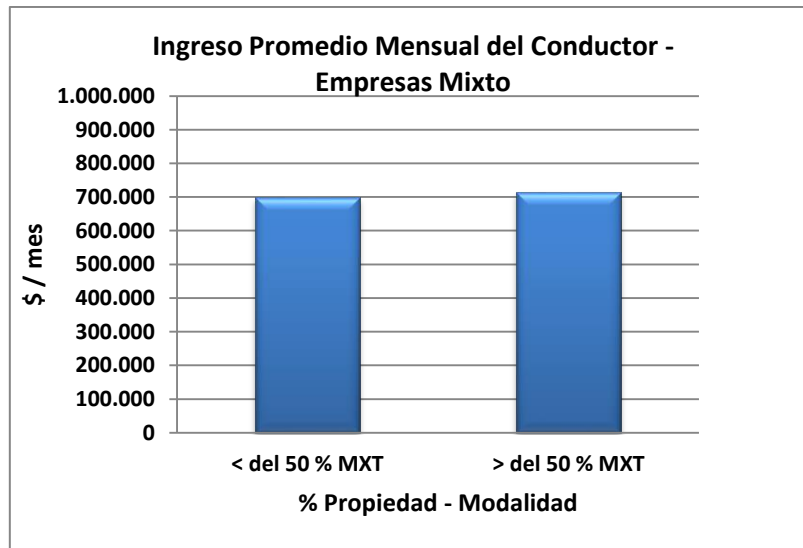
Figura II-100. Modalidad de contratación a los conductores empresas Mixto



Fuente: Elaboración Propia

Los conductores devengan un sueldo promedio mensual cercano a los \$700.000 pesos, un 8 % más bajo que los conductores del transporte intermunicipal para las dos clasificaciones de empresas analizadas, tal como se muestra en la figura siguiente.

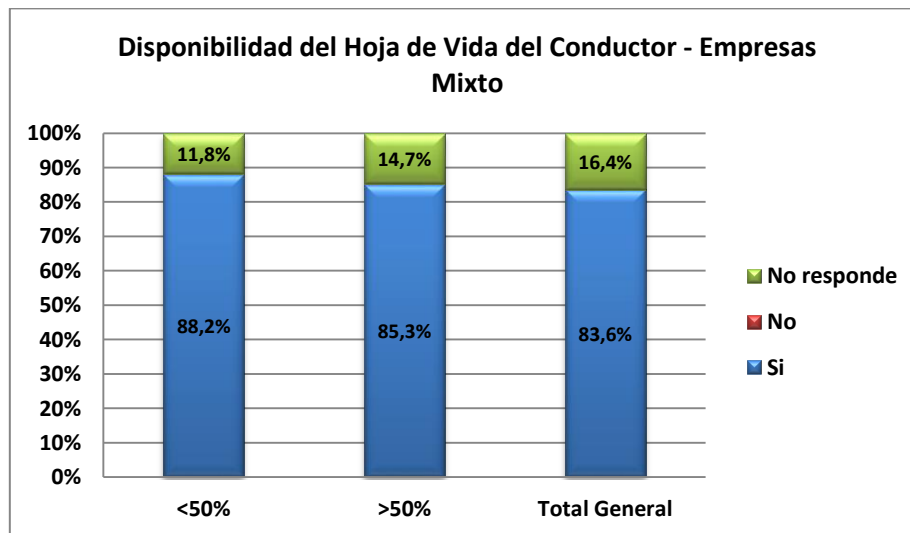
Figura II-101. Ingreso promedio mensual de los conductores empresas Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas poseen un record de los conductores, que incluye hoja de vida y documentos de soporte en un 83,6 %. Para empresas con porcentajes de propiedad menores del 50 % este porcentaje es mayor, correspondiente a un 88,2 %, mientras que en un 85,3 % para empresas con porcentajes de propiedad mayores, como se puede observar en la figura siguiente.

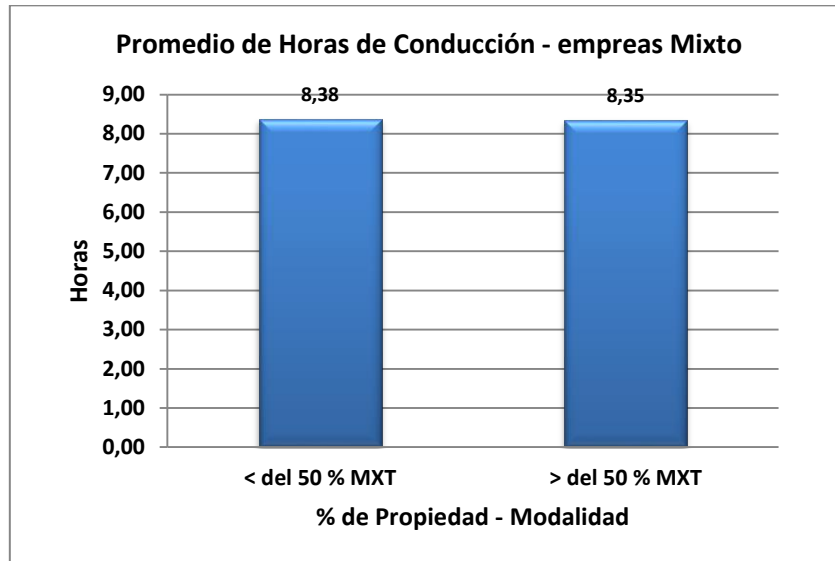
Figura II-102. Cuenta la empresa en la modalidad de Mixto con un record del conductor?



Fuente: Elaboración Propia

Igualmente, los conductores en promedio trabajan 8,37 horas al día para los dos tipos de empresas analizadas, como se observa en la figura siguiente.

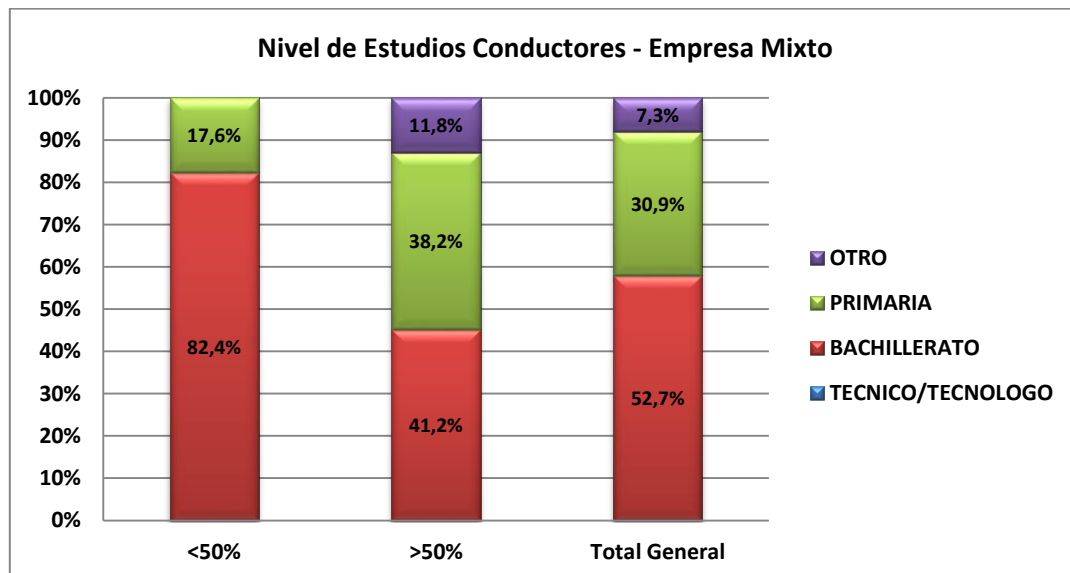
Figura II-103. Promedio de horas laborales trabajadas por un conductor – Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

Cerca del 53 % de los conductores de transporte mixto es bachiller, siendo mayor el porcentaje, 82 %, para empresas con menores porcentajes de propiedad de la flota. Más del 80 % de los conductores tienen al menos la primaria como nivel educativo.

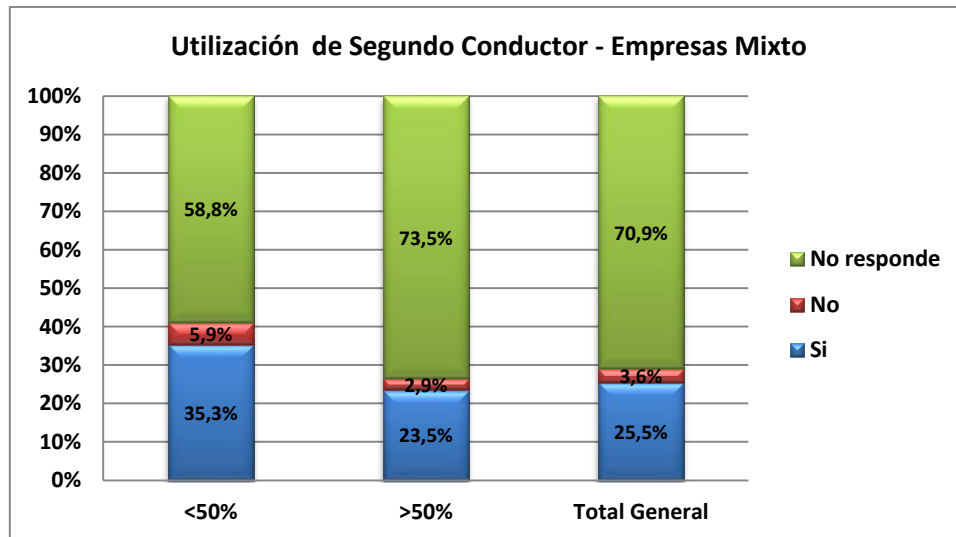
Figura II-104. Nivel de estudios conductores empresas Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas utilizan cerca del 26 % un segundo conductor. La mayoría de las empresas no respondieron a esta pregunta (¿cuentan con un segundo conductor?) por lo que se puede asumir como una respuesta negativa.

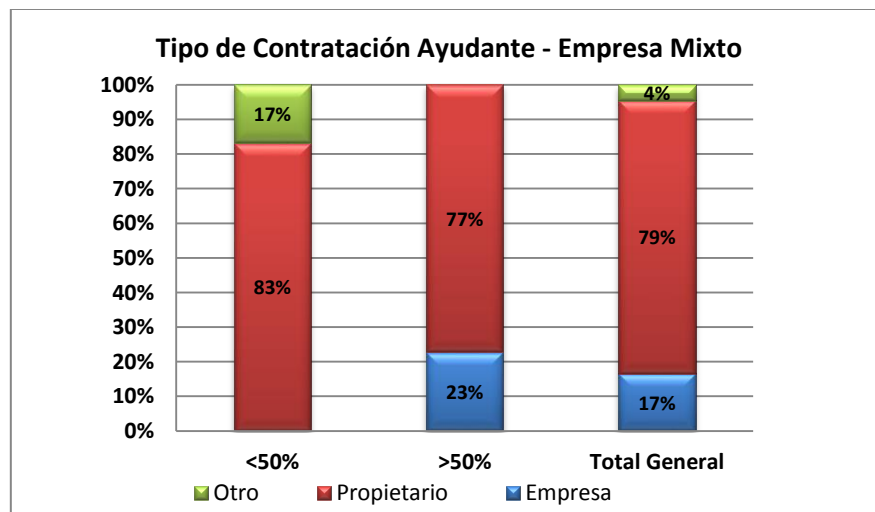
Figura II-105. Utilización de un segundo conductor por servicio – empresas Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

Con relación a los ayudantes, la mayoría de ellos son contratados por los propietarios de los vehículos, en un 79 %. Para empresas con porcentajes de propiedad menores al 50%, la empresa no contrata a los ayudantes, siendo los propietarios en un 83 % y otros en un 17 %, mientras que para las empresas con porcentajes de propiedad de la flota mayores al 50 %, la empresa contrata los ayudantes en un 23 %, seguidos por el propietario en un 77 %.

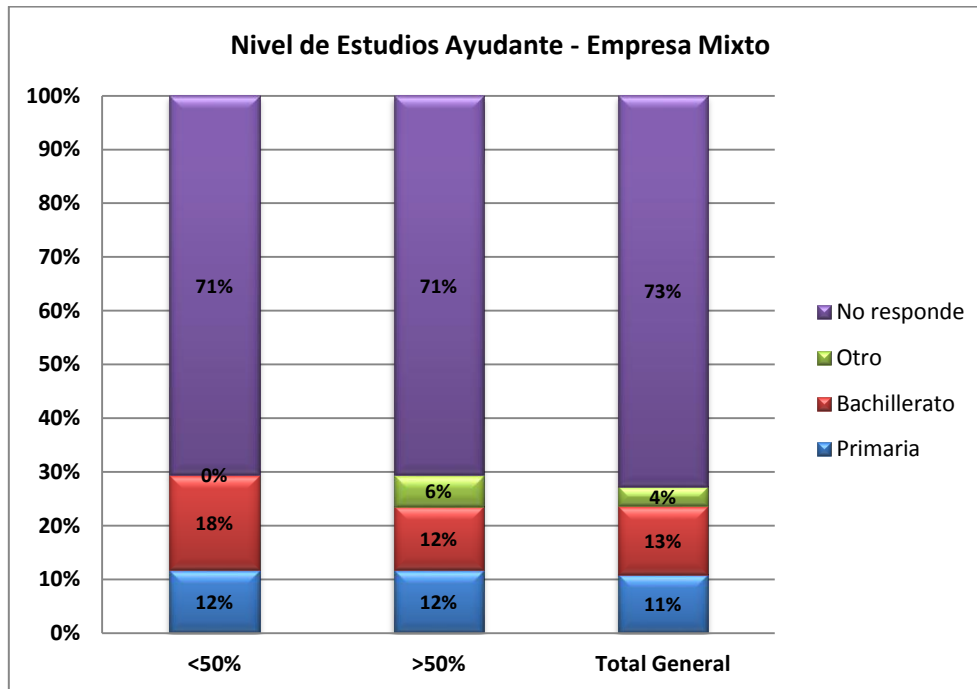
Figura II-106. Modalidad de contratación de los ayudantes – Empresa Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

El nivel de estudios de los ayudantes es incierto. Las empresas no saben cuál es el nivel de los ayudantes en un 73 %, tal como se muestra en la figura siguiente. Menos del 12 % de los ayudantes tiene un nivel educativo de primaria y un 18 % nivel de secundaria, lo que refleja un muy bajo nivel de educación de estos actores vinculados a la actividad.

Figura II-107. Nivel de Estudios del Ayudante modalidad Mixto.

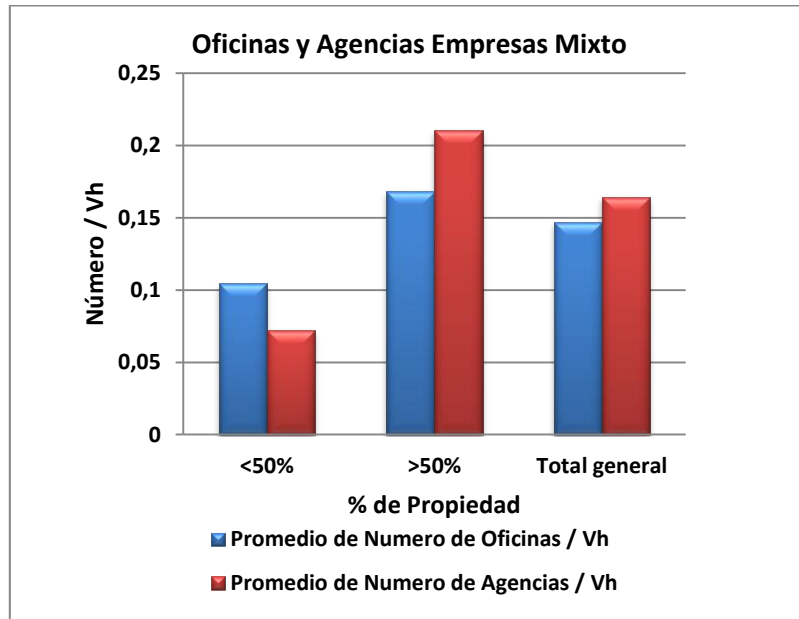


Fuente: Elaboración Propia

3.2.4 INFRAESTRUCTURA, OFICINAS, TALLERES Y MANTENIMIENTO.

La necesidad de oficinas y agencias de las empresas de transporte en la modalidad de mixto es importante, de hecho los resultados muestran que se requieren más en contraste con la modalidad de pasajeros. La figura siguiente muestra el promedio del número de oficinas y agencias por vehículo vinculado, siendo en promedio un 15 % el número de oficinas y agencias con relación al número de vehículos. Esto se puede explicar dada la menor cantidad de vehículos de esta modalidad, comparada con la modalidad de pasajeros y la menor sobreposición de rutas, que hace que se requiera más agencias y oficinas por vehículo.

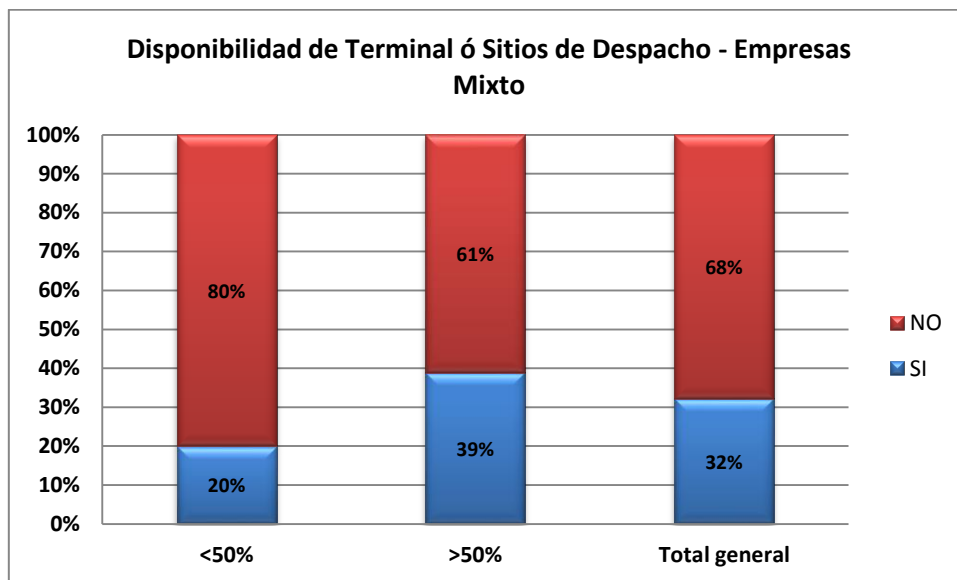
Figura II-108. Número de oficinas y agencias por vehículo Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

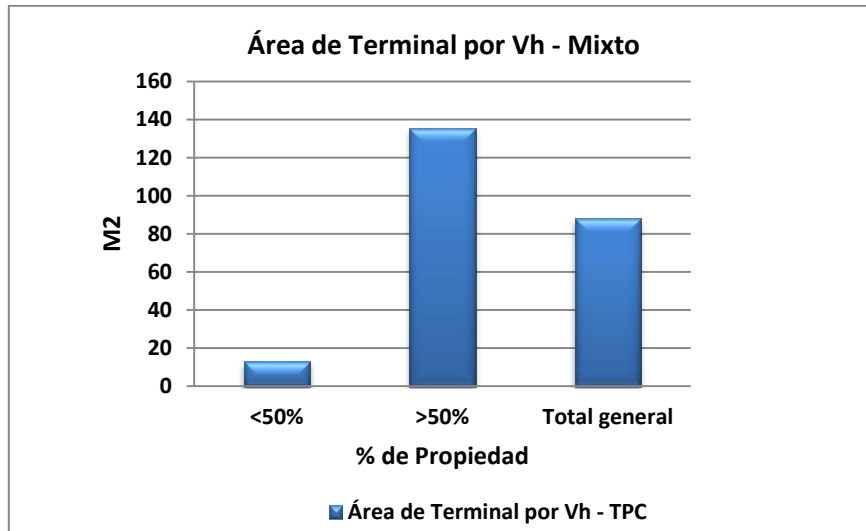
Solo un 32 % de las empresas de la modalidad cuentan con sitios de despacho o terminales de transporte, tal como se muestra en la figura siguiente. El área disponible es de 80 m2 por vehículo.

Figura II-109. Disponibilidad de terminal de Transporte ó sitios de despacho – Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

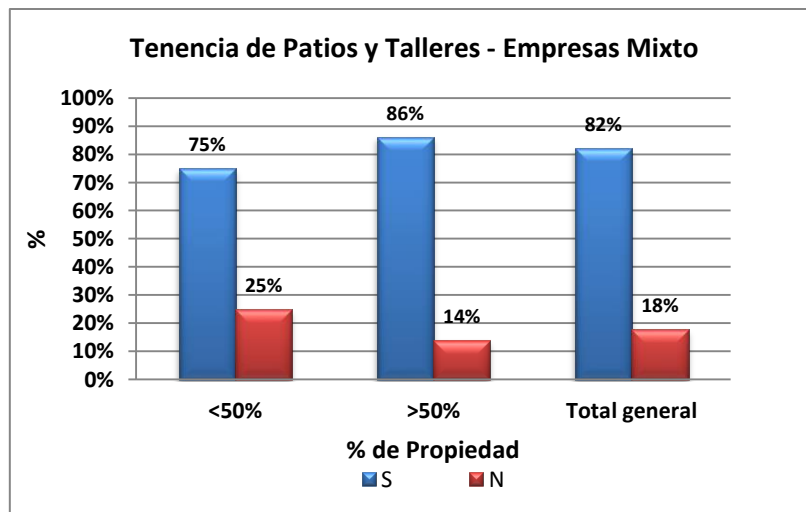
Figura II-110. Área de terminal ó sitio de despacho por vehículo. Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

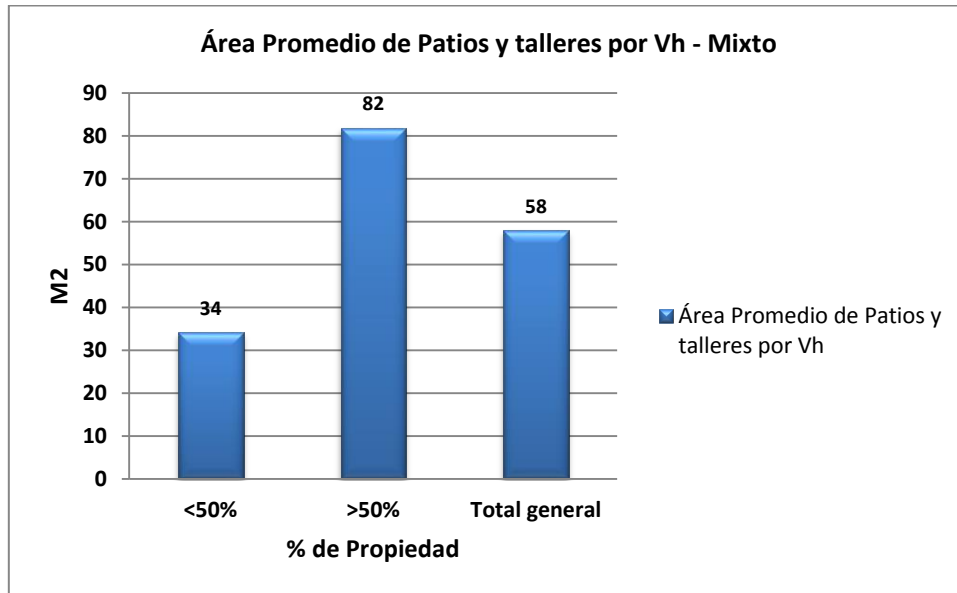
El 88 % de las empresas respondieron que no disponen de infraestructura de patios y talleres, tal como se muestra en la figura siguiente. Lo anterior significa que la actividad de mantenimiento en un porcentaje alto no está siendo realizado por las empresas. El área por vehículo de los patios y talleres disponible por las empresas que si cuentan con esta infraestructura es de 55 m2, en promedio, tal como se observa en las figuras siguientes. Las empresas que poseen un porcentaje de propiedad de la flota menor, a pesar de haber reportado que cuentan con disponibilidad de espacios de patios y talleres, el área es muy pequeña para el número de vehículos disponibles.

Figura II-111. Propiedad de patios y talleres empresas Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

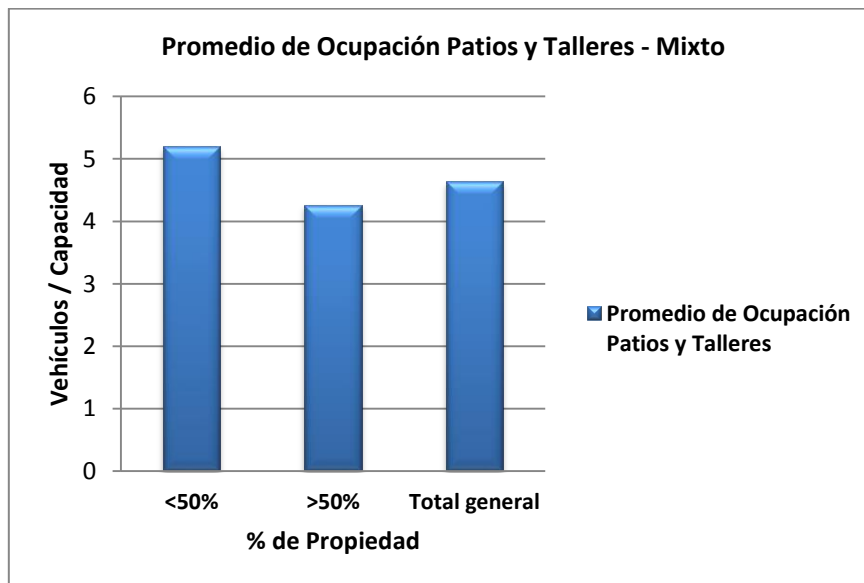
Figura II-112. Área promedio de patios y talleres por vh – Modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la rotación de los patios y talleres, se encontró que en promedio 4,6 vehículos usan cada cupo disponible en los patios y talleres, teniendo mejor infraestructura las empresas con mayor porcentaje de propiedad, las cuales cuentan con 4,2 vehículos por espacio, mientras que las de menor porcentaje de propiedad disponen de cerca de 5,2 vehículos por cada espacio de mantenimiento disponible.

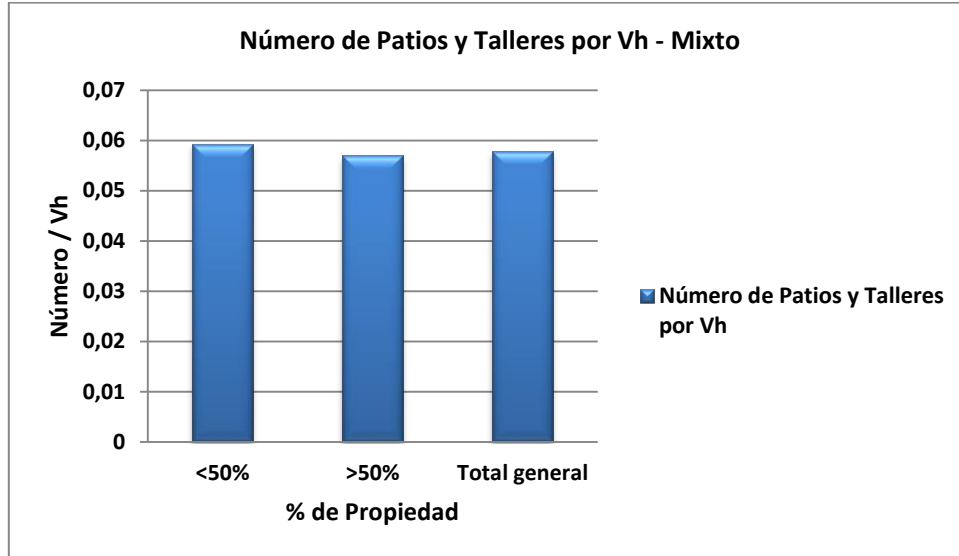
Figura II-113. Cantidad de vehículos por espacios disponibles de patios y talleres Modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

La cantidad de espacios para el mantenimiento por vehículo vinculado a las empresas de transporte en la modalidad de mixto se observa en la figura siguiente. En promedio se disponen de 5,8 % de espacios por vehículo, indicador se encuentra alto en los niveles aceptables de mantenimiento.

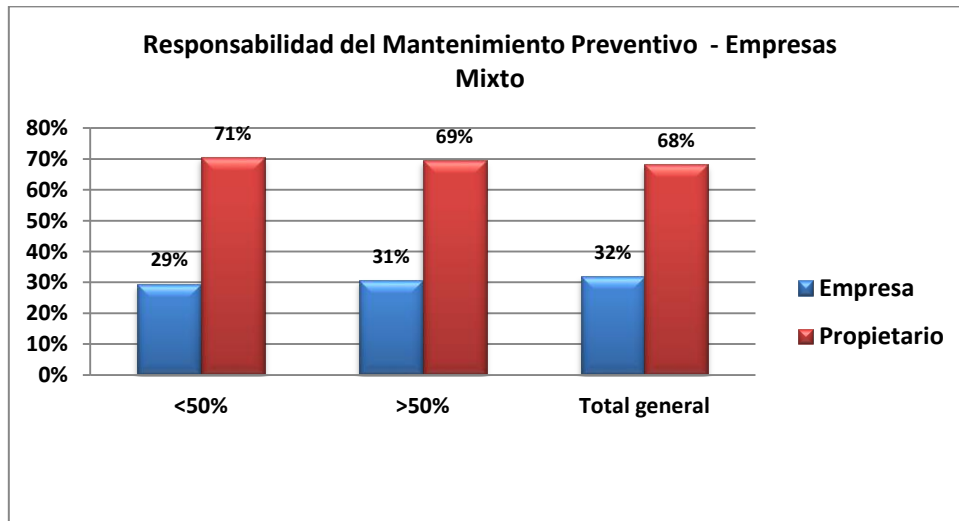
Figura II-114. Espacios de mantenimiento por vehículo Empresas Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

El mantenimiento preventivo está a cargo directamente por las empresas de transporte de pasajeros por carretera en un 32 %, mientras que por el propietario del vehículo en un 68 %, específicamente. No se observa mayor diferencia acorde con el porcentaje de propiedad de la flota.

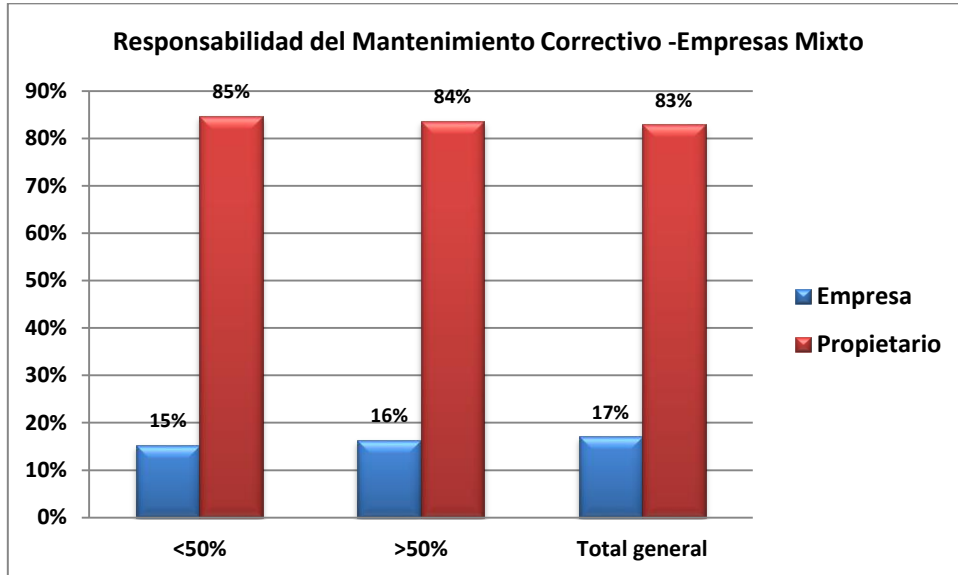
Figura II-115. Responsabilidad del Mantenimiento Preventivo Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

En el mantenimiento correctivo, está a cargo de los propietarios de la flota en un 83 %y tan solo un 17 % a cargo de la empresa, tal como se observa en la figura siguiente.

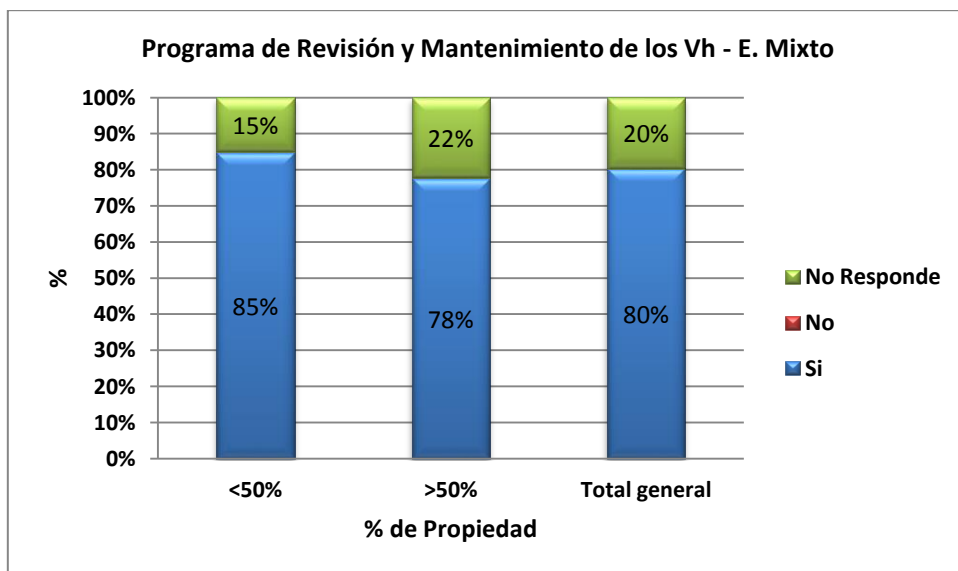
Figura II-116. Responsabilidad del mantenimiento correctivo Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

El 80 % de las empresas afirman tener un programa de revisión y mantenimiento de la flota, siendo mayor este porcentaje para las empresas con menor porcentaje de propiedad de la flota, en un 85 %, 7 % más que las empresas con porcentajes mayores de propiedad.

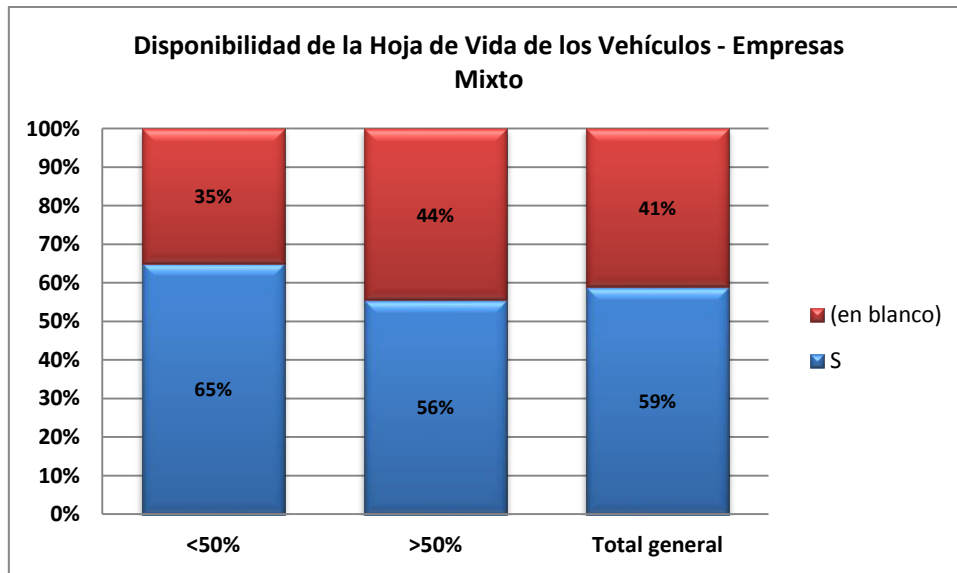
Figura II-117. Disponibilidad de Programas de revisión de los Vehículos.



Fuente: Elaboración Propia

El 59 % de las empresas dispone de la hoja de vida de los vehículos, mientras que el 41 % no respondió la pregunta, posiblemente porque no disponen de éstas, tal como se presenta en la figura siguiente.

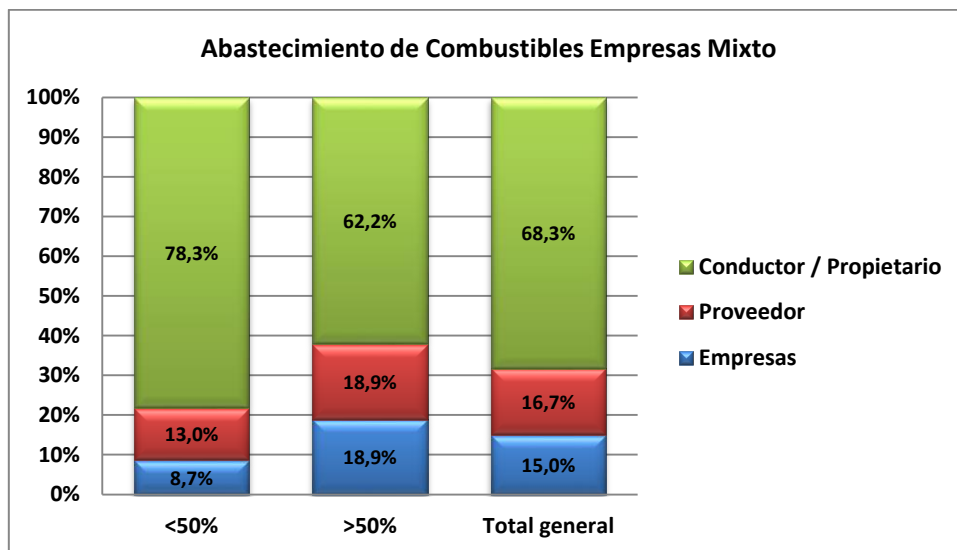
Figura II-118. Disponibilidad de hojas de vida de los vehículos Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

En un 68,3 % el abastecimiento de combustible está a cargo de los propietarios, mientras que las empresas lo hacen en un 15 % y a través de un proveedor en un 16,7 %. Las empresas con menor porcentaje de propiedad de flota, abastecen solo el 8.7 % de los vehículos, en contraste con el 19 % de las empresas con mayor porcentaje de propiedad.

Figura II-119. Abastecimiento de combustible empresas Modalidad Mixto.

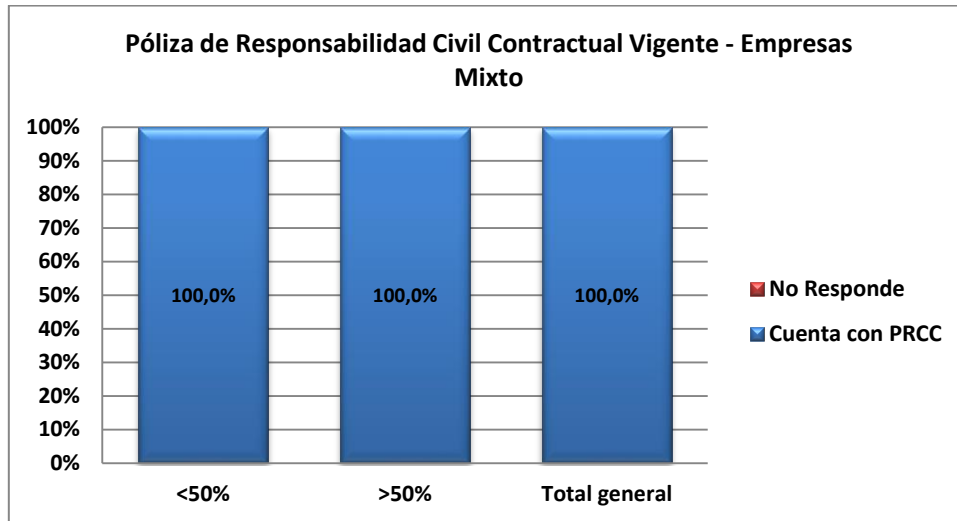


Fuente: Elaboración Propia

3.2.5 SEGUROS

En cuanto a la disponibilidad de pólizas de responsabilidad civil contractual, el 100 % de las empresas respondieron que contaban con esta y su estado es vigente. La figura siguiente se muestra la disponibilidad de la póliza por parte de las empresas de transporte.

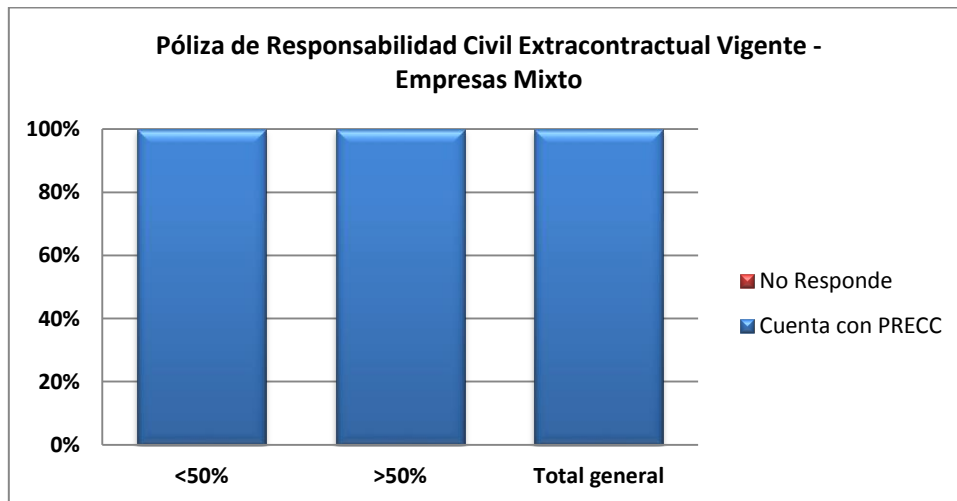
Figura II-120. Disponibilidad de Pólizas de Responsabilidad Civil Contractual Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

De igual manera ocurre con las pólizas de responsabilidad civil extracontractual, en donde el 100 % de las empresas respondieron tener una póliza de responsabilidad civil extracontractual vigente.

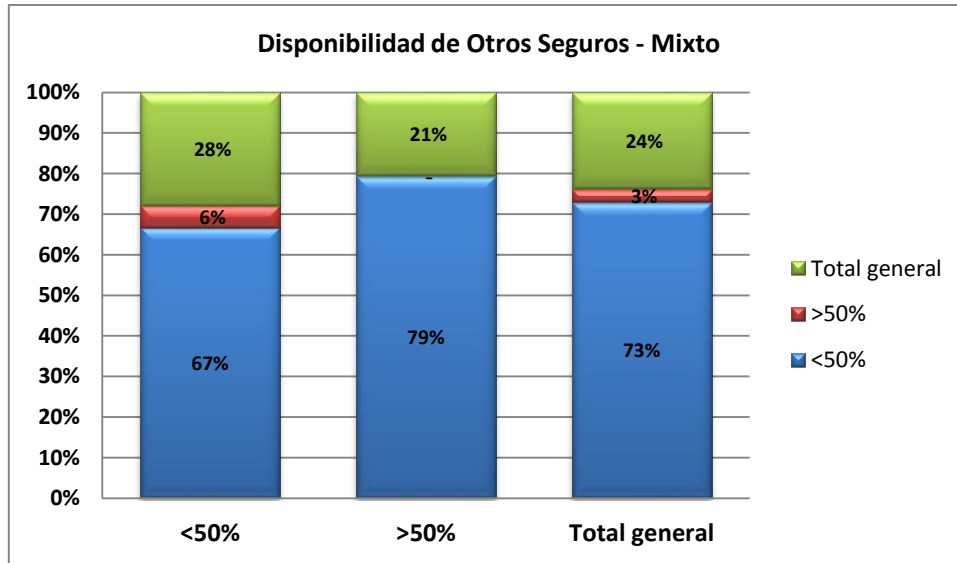
Figura II-121. Disponibilidad de Pólizas de Responsabilidad Civil Extracontractual Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas también disponen de otros seguros. El 73 % de las empresas respondieron que poseen otros seguros. Se evidencia un mejor indicador para las empresas con porcentaje de propiedad de flota mayor.

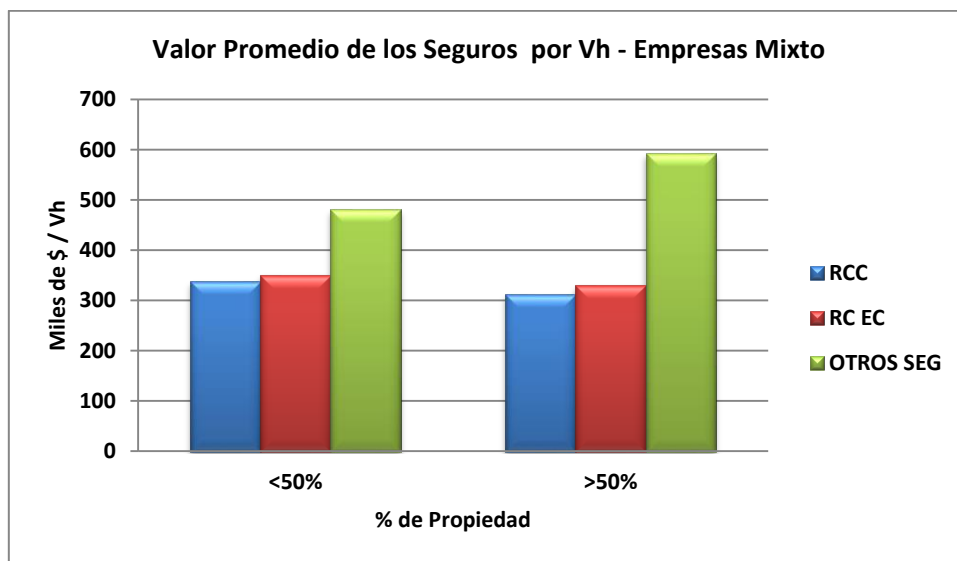
Figura II-122. Disponibilidad de otros seguros Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

Como resultado del promedio del valor de las pólizas por vehículo se presenta los resultados a nivel general, presentado en la siguiente figura. Se observa la póliza cuyo valor es más alto, corresponde a otros seguros, mientras que las pólizas de Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual presentan valores similares.

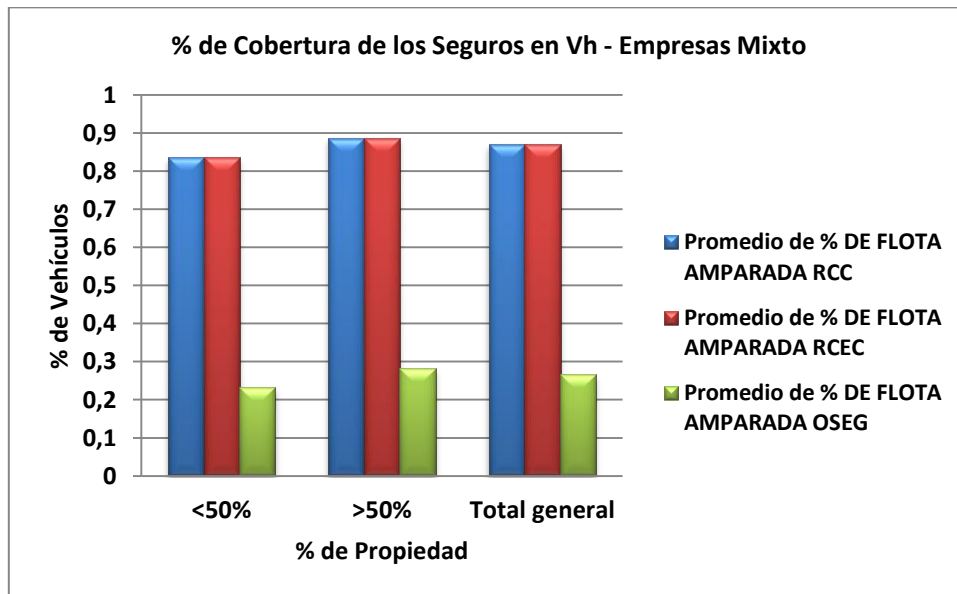
Figura II-123. Valor promedio por vehículo de las pólizas Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

Con relación a la cobertura de los seguros de responsabilidad civil contractual, extracontractual y otros seguros, se calculó la relación entre los vehículos vinculados a las empresas y el número de vehículos amparados por cada uno de los seguros., ambas cifras reportadas por las empresas. Resultado de este análisis se presenta en la siguiente figura, en donde se observa que el 87 % de los vehículos están cubiertos por las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual, mientras que el 27 % de los vehículos se encuentran amparados por otras pólizas.

Figura II-124. Cobertura de los seguros en cantidad de vehículos Modalidad Mixto



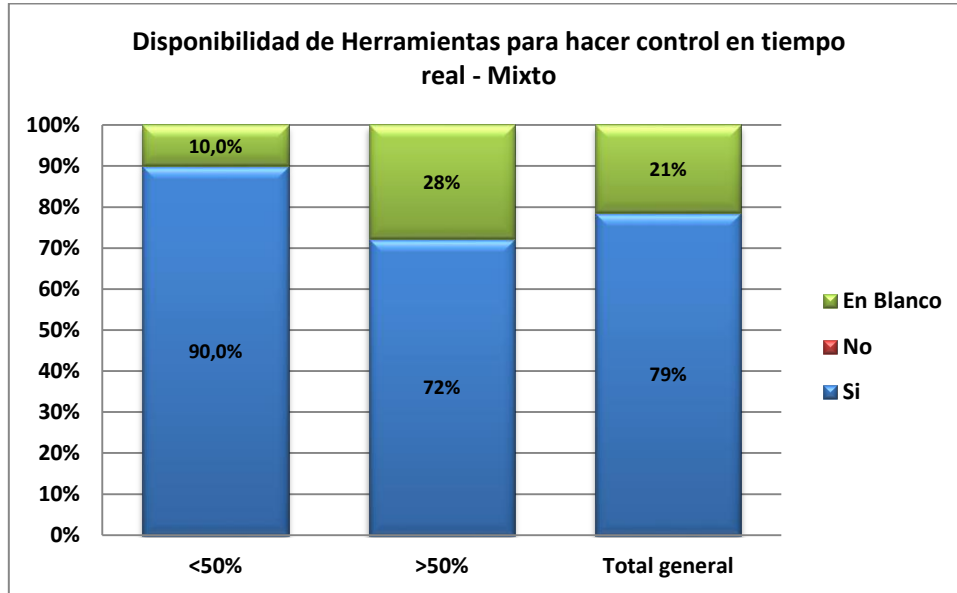
Fuente: Elaboración Propia

3.2.6 Control a la Operación

Dentro de la evaluación realizada para determinar el grado de control que ejercen las empresas de transporte mixto a los vehículos vinculados a sus empresas, se tiene lo siguiente.

Las empresas afirman tener herramientas para hacer control en tiempo real de la flota en un 79 % en promedio, teniendo un porcentaje mayor, 90%, las empresas con menor porcentaje de propiedad de la flota, con relación al 72 % de las empresas con mayor porcentaje de propiedad.

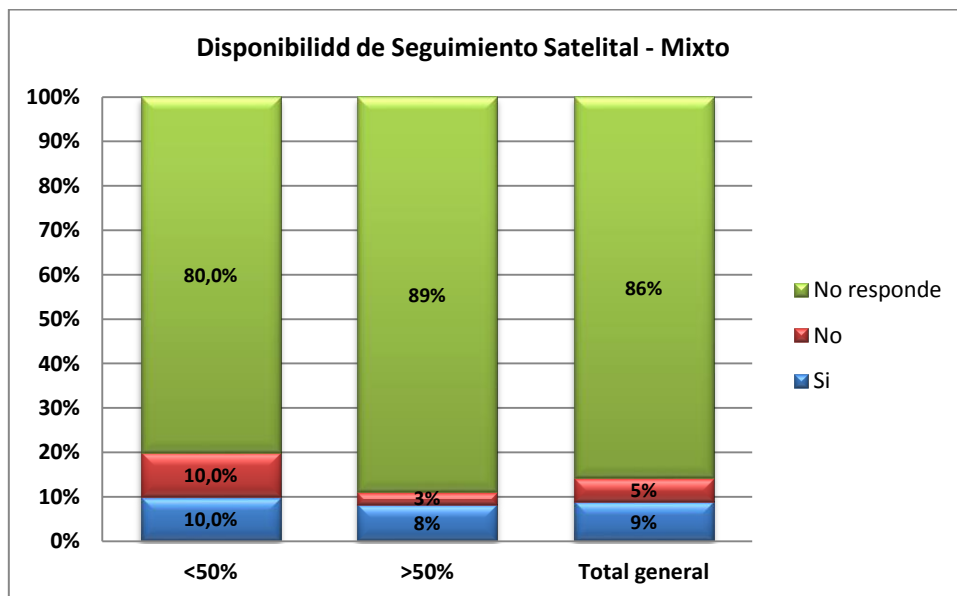
Figura II-125. Herramientas para hacer control en tiempo real Modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

Sin embargo, a pesar del porcentaje alto del control a la operación en tiempo real afirmado, el seguimiento satelital de la flota por parte de las empresas es muy baja. Tan solo el 9 % de las empresas informó que realiza el seguimiento de forma satelital, y en mayor proporción las empresas con menor porcentaje de propiedad de flota, 10 %, en contraste con el 8 % que corresponde a las empresas con porcentaje mayor de propiedad, tal como se observa en la siguiente figura.

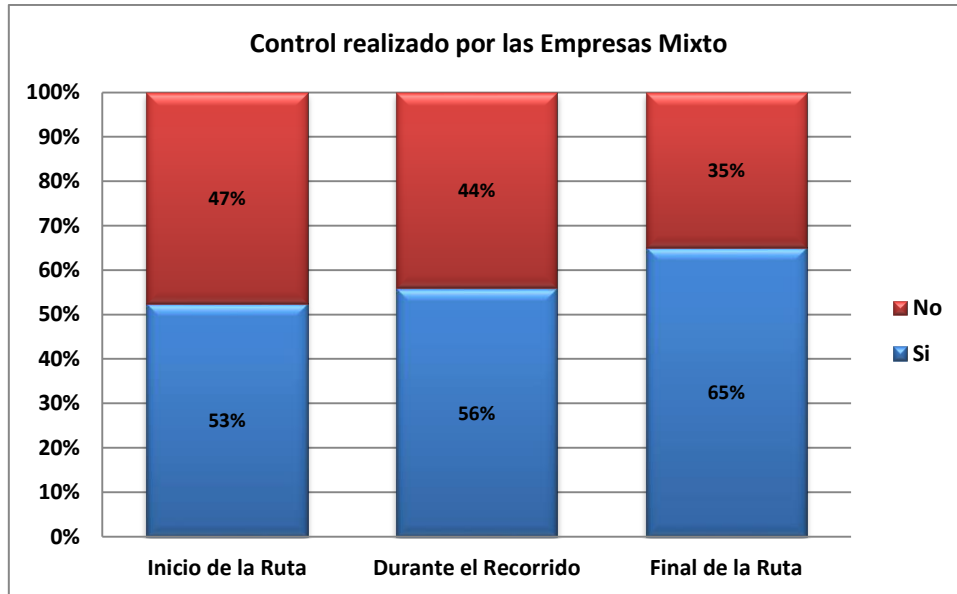
Figura II-126. Disponibilidad de seguimiento satelital Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas afirman que realizan control a la operación de transporte al inicio de la ruta en un 53 %, en un 56 % durante el recorrido y un 65 % al final del recorrido, tal como se observa en la figura siguiente.

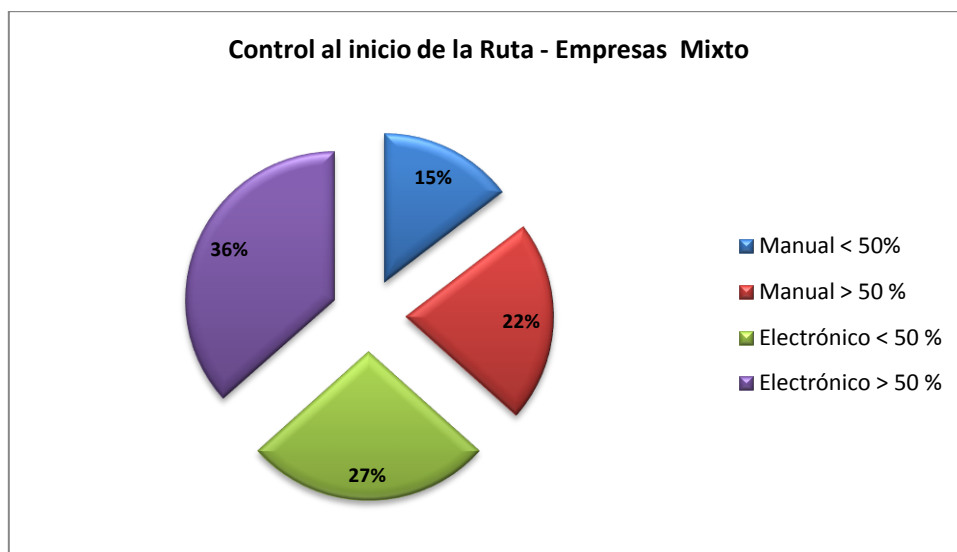
Figura II-127. Control a la operación realizada por las empresas Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

Al inicio del recorrido, el 37 % de las empresas lo realiza en forma manual y el 63 % de las empresas encuestadas en forma electrónica, teniendo mayor proporción la empresa con mayor porcentaje de propiedad de la flota, tal como se observa en la siguiente figura.

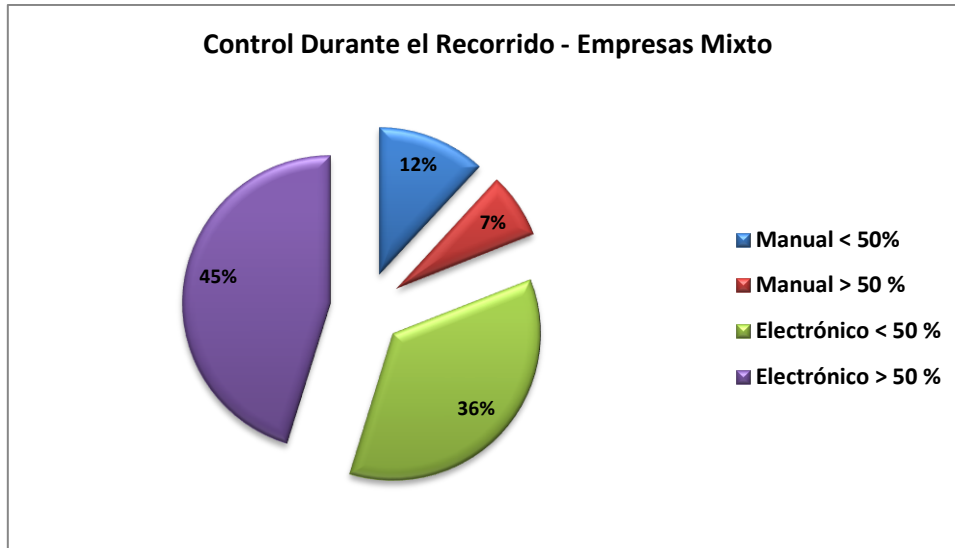
Figura II-128. Tipo de Control al inicio de la ruta. Modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

El 19 % de las empresas que realizan control durante el recorrido lo realizan manualmente, en contraste con el 81 % de las mismas que lo hacen electrónicamente, tal como se muestra en la figura siguiente.

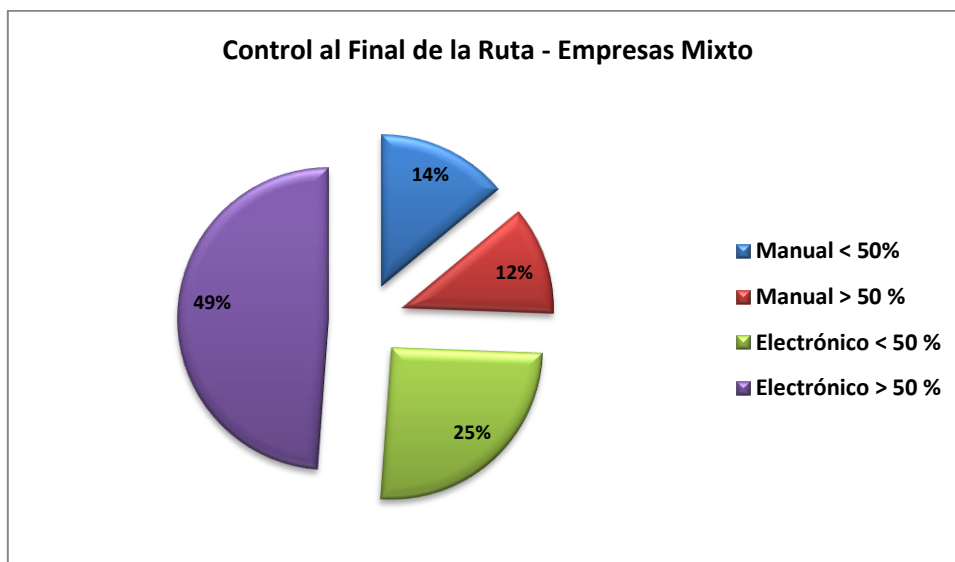
Figura II-129. Tipo de control durante el recorrido. Modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

El 26 % de las empresas que realizan el control al final de recorrido de la ruta, lo hacen en forma manual, mientras que el 74 % lo hacen electrónicamente. Las empresas con mayor porcentaje de propiedad de flota, son las que utilizan en mayor medida la forma electrónica para hacerlo.

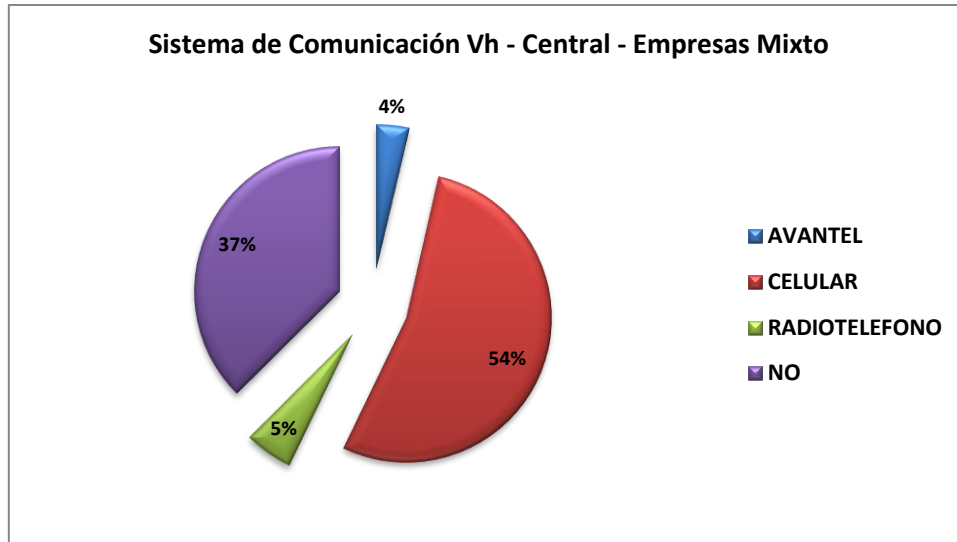
Figura II-130. Tipo de control al final de ruta. Modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la comunicación entre empresas y vehículos el 54 % de las empresas utilizan el teléfono celular, mientras el 5 % radio teléfono y 4 % Avantel. El 37 % de las empresas no cuentan con sistema de comunicación, tal como se evidencia en la figura siguiente.

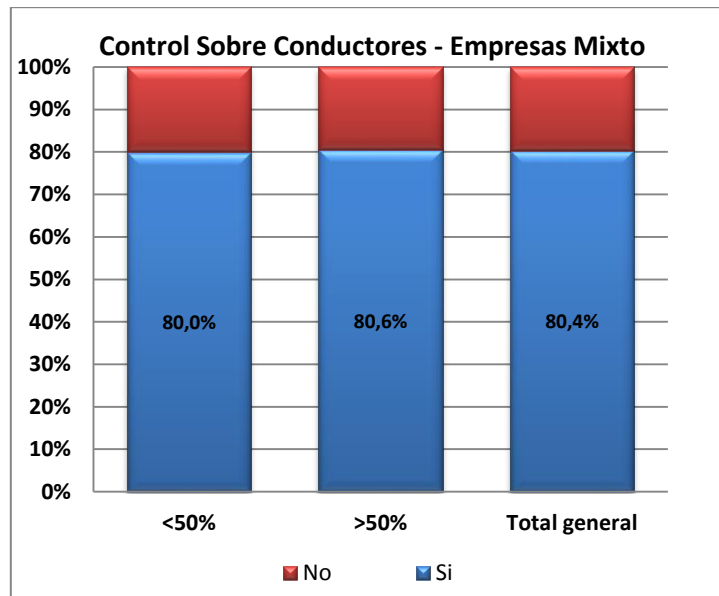
Figura II-131. Sistema de comunicación entre la empresa y los vehículos. Modalidad Mixto,



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto al control realizado por las empresas a los conductores, estas manifestaron que el 80 % realiza un control sobre los mismos, de igual manera para las empresas con diferentes porcentajes de propiedad.

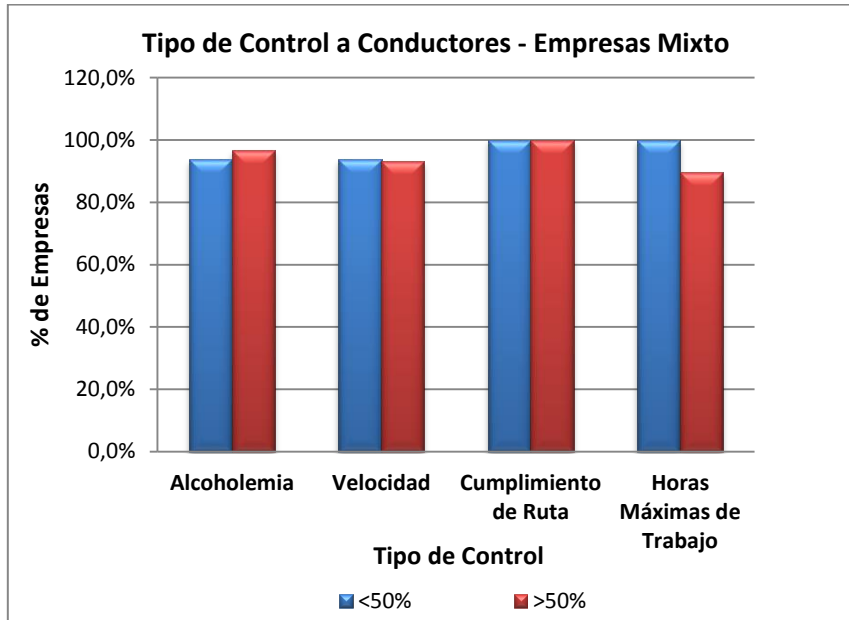
Figura II-132. Control de las empresas a los conductores.



Fuente: Elaboración Propia

Las actividades que las empresas de transporte de pasajeros realizan para ejercer el control sobre los conductores son la alcoholemia, la velocidad, el cumplimiento de ruta y las horas máximas de trabajo, con porcentajes muy altos, tal como se observa en la siguiente figura.

Figura II-133. Tipo de control a conductores. Modalidad Mixto.

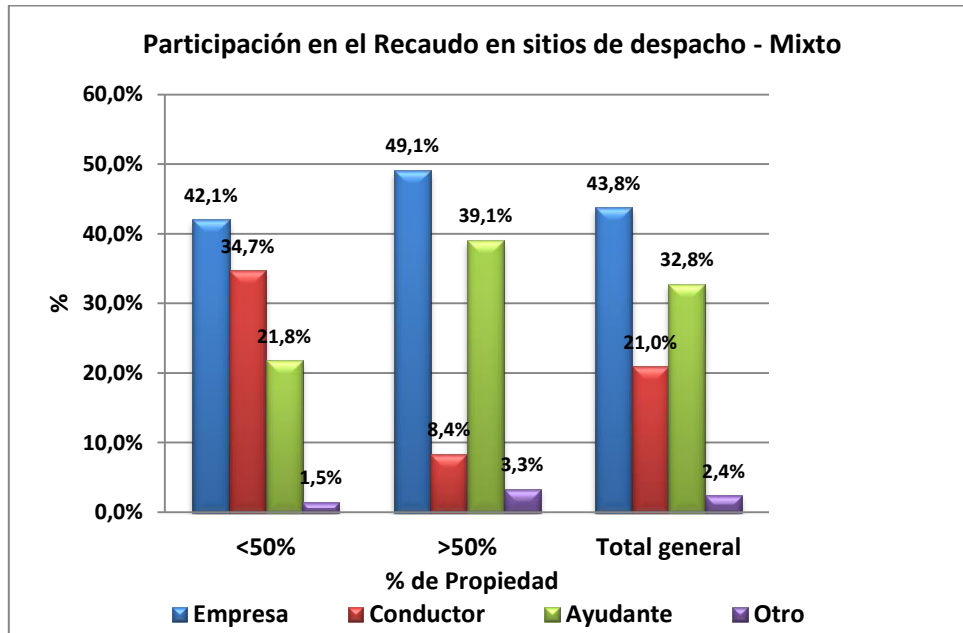


Fuente: Elaboración Propia

3.2.7 OPERACIÓN DE RECAUDO Y OTROS INGRESOS

La operación de recaudo de los pasajes está a cargo de los operadores, llámense empresas, propietarios, conductores o ayudantes. En los sitios de despacho, el 44 % del recaudo lo recoge las empresas de transporte mixto, el 21 % los conductores, el 33 % los ayudantes y el restante otro actor no identificado, tal como se presenta en la figura siguiente. En esta se observa que las empresas con mayor porcentaje de propiedad de la flota realizan un mayor recaudo que las empresas con menor porcentaje, de 49,1 % a 42,1 %.

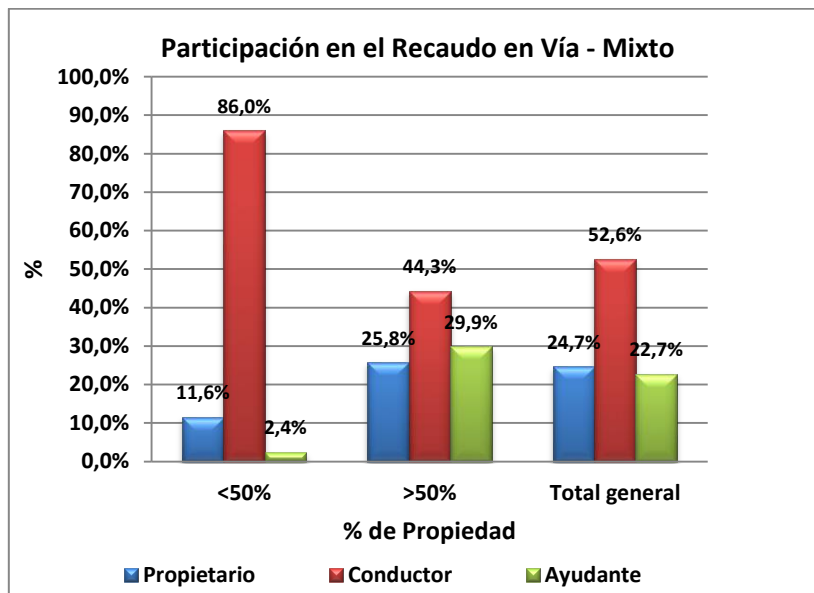
Figura II-134. Recaudo en terminales Modalidad de Mixto



Fuente: Elaboración Propia

El recaudo del valor de los tiquetes durante el recorrido lo realizan los conductores en un 52,6 %, el ayudante en un 22,7 % y el propietario con el 24,7%. Las empresas no participan del recaudo en vía.

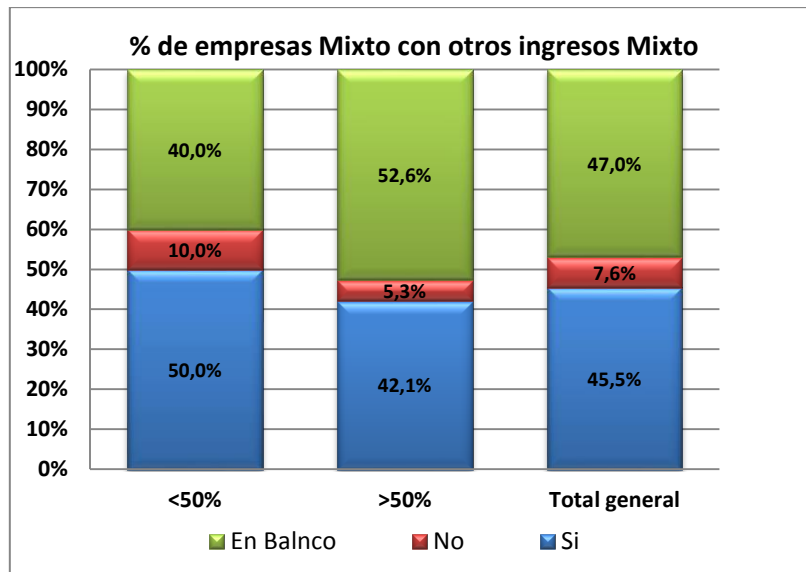
Figura II-135. Recado en vía Modalidad de Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

El 45,5% de las empresas de transporte de pasajeros en la modalidad de mixto tienen otros ingresos diferentes a los obtenidos por la actividad misional, siendo ligeramente mayor, correspondiente a un 50 % para las empresas con menor porcentaje de propiedad en contraste con el 42,1 % de las empresas con mayor porcentaje de propiedad, tal como se muestra en la figura siguiente.

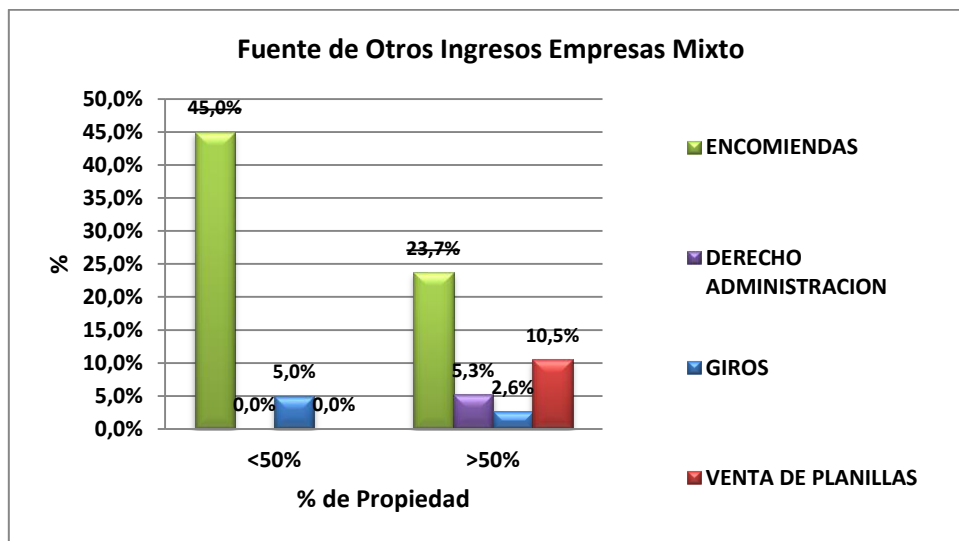
Figura II-136. Otros Ingresos – Modalidad mixto.



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas identificaron como principales fuentes de los otros ingresos obtenidos, las encomiendas y la venta de planillas, siendo la primera la principal fuente de ingresos.

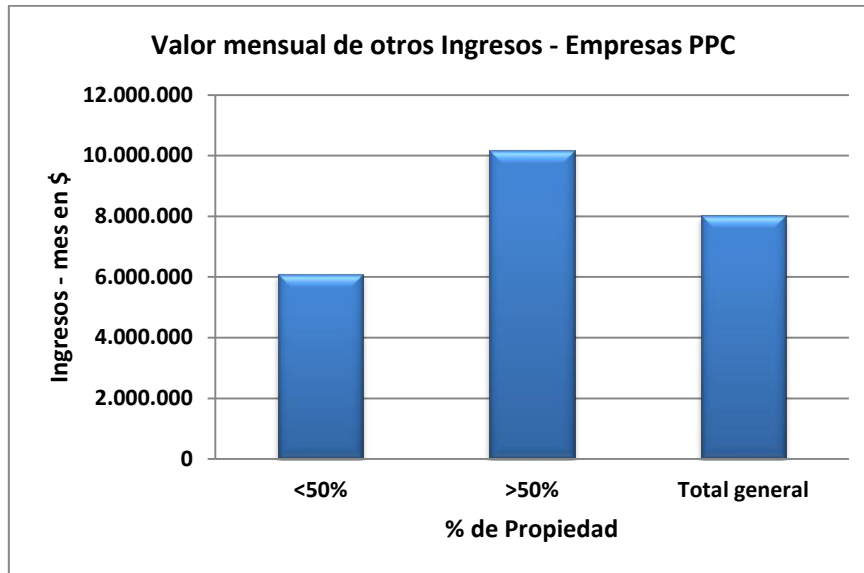
Figura II-137. Fuente de Otros Ingresos. Modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

La valoración del valor de los otros ingresos obtenidos por las empresas se muestra en la figura siguiente. Se observa que el promedio mensual de otros ingresos por todas las empresas está en el orden de ocho millones de pesos, sin embargo, el promedio de otros ingresos mensual para empresa con menor porcentaje de propiedad se sitúa en seis millones de pesos, mientras que para las empresas con mayor porcentaje de propiedad el valor promedio mensual de otros ingresos es de cerca de diez millones de pesos.

Figura II-138. Ingresos Mensuales Promedio. Modalidad Mixto.



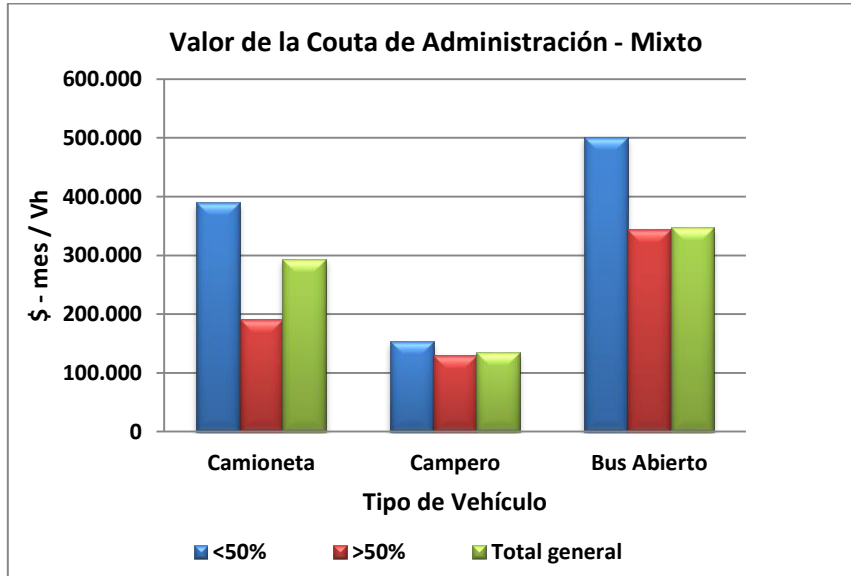
Fuente: Elaboración Propia

3.2.8 ADMINISTRACIÓN DE FLOTA

La indagación realizada en cuanto a la administración de flota tuvo por objeto conocer los costos asociados a esta. Específicamente se preguntó sobre el costo del derecho a la vinculación que realizan usualmente las empresas, la cuota de rodamiento y el ingreso promedio del propietario, que reportan las empresas.

Los siguientes son el resultado promedio de los valores reportados por las empresas por tipo de vehículo. La siguiente figura muestra el valor promedio de cuota de administración por tipo de vehículo y por unidad. Se observa que el valor de la administración tiene una relación directa con el tipo de vehículo, siendo más alto el del bus y menos el del vehículo tipo campero.

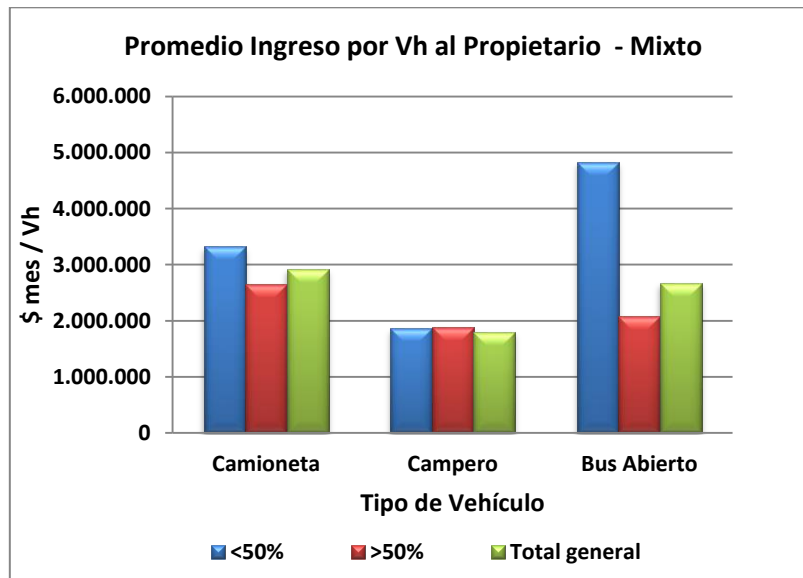
Figura II-139. Cuota de Administración de flota Modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

La siguiente gráfica muestra el ingreso mensual de los propietarios por tipo de vehículo. Se observa que los vehículos tipo camioneta y bus tienen un ingreso del mismo nivel, siendo un poco más alto para la camionetas, con cerca de \$2.900.000 de pesos - mes y \$2.600.000 mes para los buses. El ingreso medio del campero se sitúa en \$1.800.000 mes.

Figura II-140. Ingresos netos por vehículo del propietario. Modalidad Mixto.

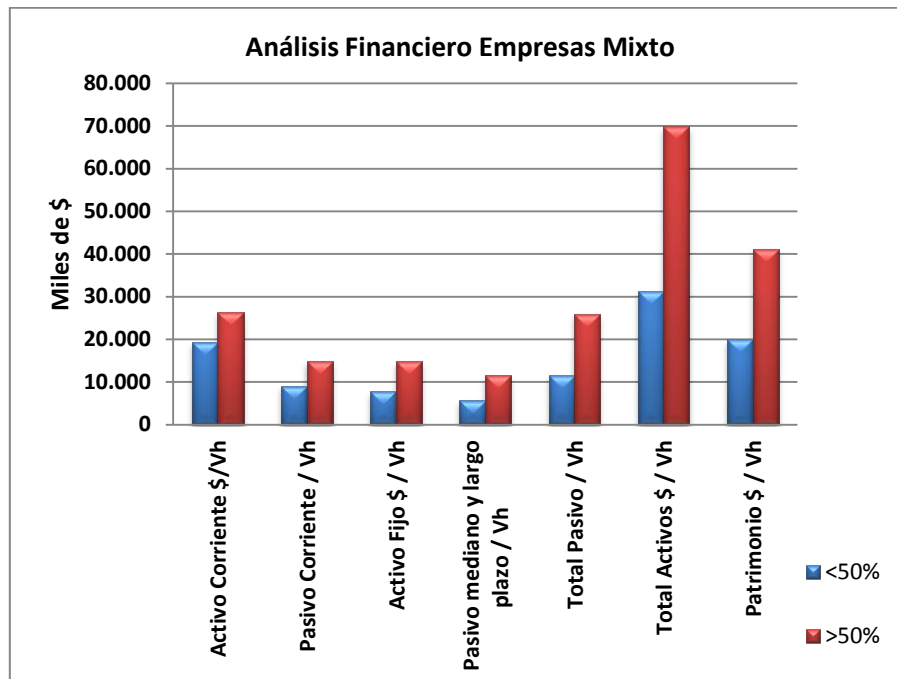


Fuente: Elaboración Propia

3.2.9 CAPACIDAD FINANCIERA

El promedio de las principales partidas financieras de las empresas de la modalidad de mixto, dividido por el número de vehículos vinculados, se presenta en la figura siguiente. Se observa un mayor valor en todos los casos para las empresas con mayor porcentaje de propiedad que para las empresas con menor porcentaje de propiedad. Sobresale la diferencia en las partidas de activos fijos y patrimonio.

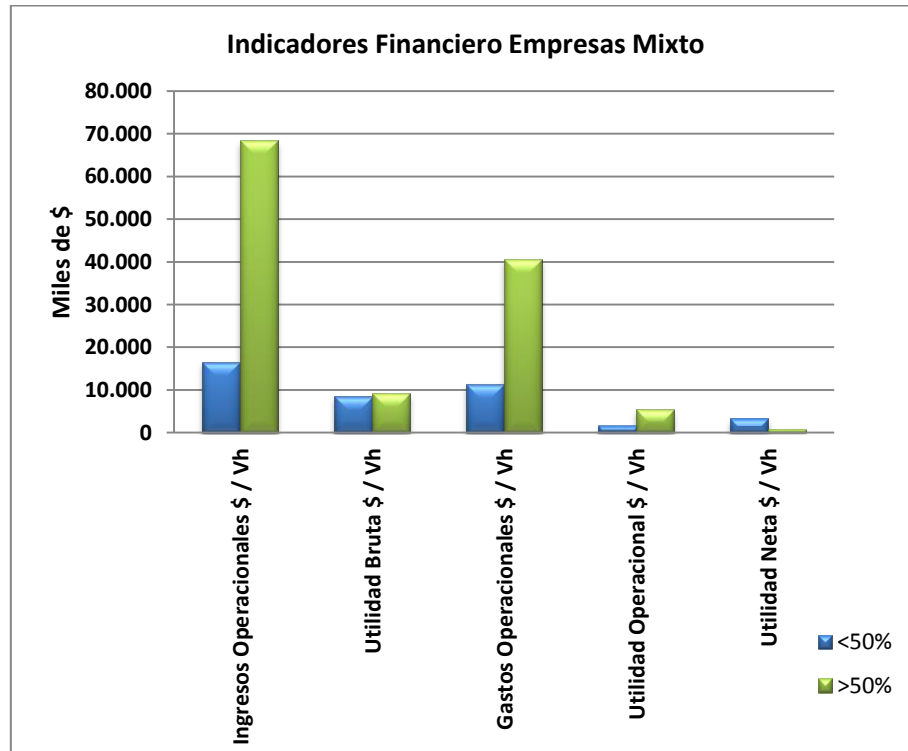
Figura II-141. Partidas Financieras Dic- 2012 – Modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a los indicadores relacionados con los ingresos operacionales, la utilidad bruta, gastos operacionales, utilidad operacional y utilidad neta por vehículo vinculado se observan en la siguiente figura. Se puede ver mayores montos para empresas que poseen un porcentaje de propiedad mayor con diferencias marcadas en los ingresos operacionales y gastos operacionales.

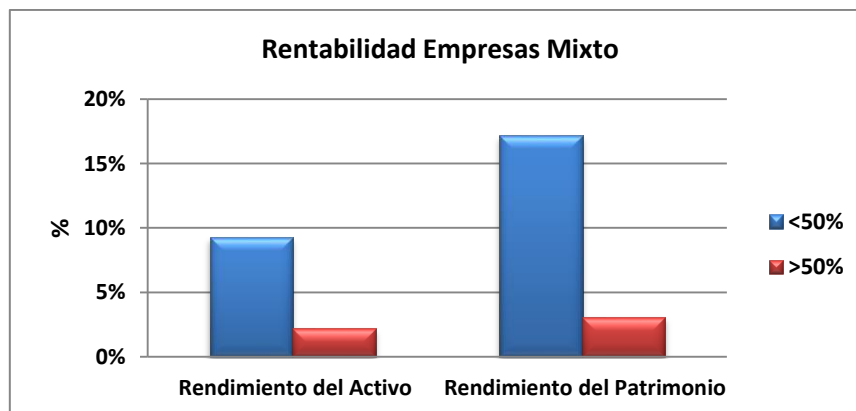
Figura II-142. Indicadores Financieros – Modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la rentabilidad de las empresas de transporte de transporte mixto, se puede concluir que es relativamente bajo a pesar del valor máximo del 17 % anual sobre el patrimonio para las empresas con menor porcentaje de propiedad de la flota y solo del 3 % para empresas con mayores porcentajes de propiedad de la flota, tal como se observa en la figura siguiente.

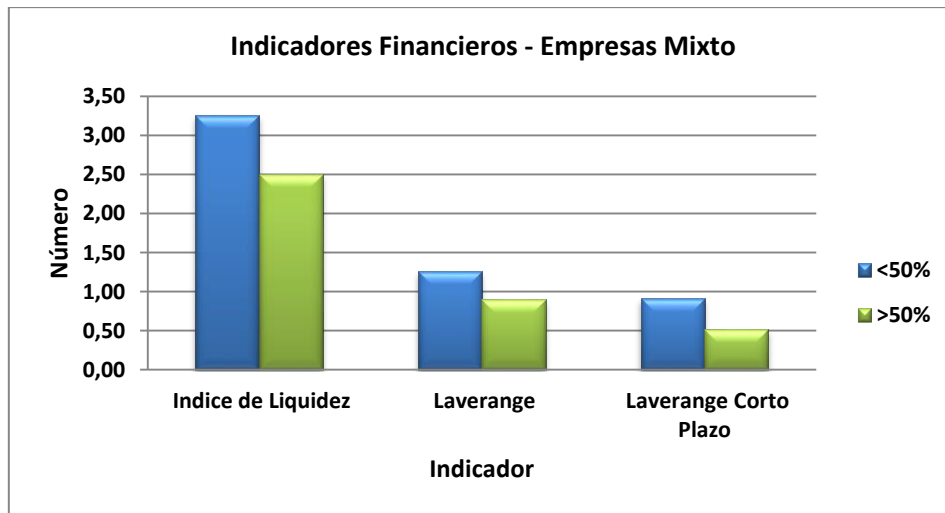
Figura II-143. Rentabilidad del Activo y Patrimonio. Modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas de transporte de pasajeros y carga tienen una alta liquidez, siendo más liquidas las empresas con menor porcentaje de propiedad del parque automotor. A largo plazo las empresas tienen un grado alto de compromiso de su patrimonio por parte de los acreedores siendo menor a corto y largo plazo, tal como se observa en la figura siguiente.

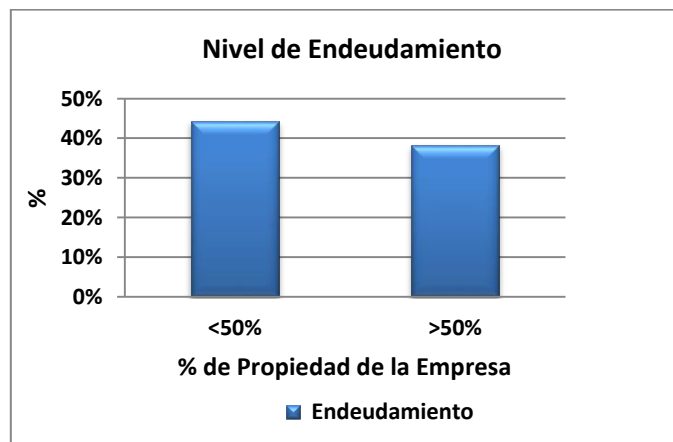
Figura II-144. Indicadores financieros. Modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

El nivel de endeudamiento con respecto al activo se observan en la figura siguiente. El nivel de endeudamiento es menor al 60 % en todos los casos, siendo ligeramente menor para empresas con mayor porcentaje de propiedad, correspondiendo a un 38 % de endeudamiento, en contraste con el 44 % de endeudamiento de las empresas con mayor porcentaje de propiedad.

Figura II-145. Indicadores financieros. Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

4. CARACTERIZACIÓN USUARIOS, CONDUCTORES Y PROPIETARIOS

Con el fin de conocer la visión de los conductores, propietarios y usuarios respecto a la prestación del servicio de transporte Intermunicipal y Mixto, se realizaron encuestas en diferentes partes del país. Los formatos empleados para la realización de las mismas se presentan en el Anexo 3.

A continuación se presentan los resultados obtenidos para cada uno de los actores mencionados, siguiendo el orden de las preguntas realizadas en la encuesta.

4.1 USUARIOS

Se realizaron 461 encuestas a usuarios, en terminales de transporte y sitios de alta influencia de pasajeros, durante cuatro fines de semana, distribuidas como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla II-25. **Distribución Encuestas Usuarios**

| MUNICIPIO | TOTAL ENCUESTAS |
|--------------|-----------------|
| Bogotá | 235 |
| Cúcuta | 101 |
| Medellín | 30 |
| Pasto | 95 |
| Total | 461 |

Fuente: Elaboración Propia

El dimensionamiento de la muestra se realizó con base en la información presentada en el componente IV – Matriz de demanda, en donde se estima un promedio de 480.166 usuarios día, adoptando un porcentaje de error máximo del 7.5 % y un nivel de confianza del 95 %. La población tiene a ser infinita, por tanto el número máximo de encuestas a realizar es de 171, habiéndose realizado 461, sobrepasando ampliamente el tamaño mínimo mastral, tal como se presenta en la tabla siguiente.

Tabla II-26. **Dimensionamiento de la muestra Usuarios.**

| VARIABLE | DENOMINACIÓN | CANTIDAD |
|------------------------|--------------|----------|
| Número de Usuarios día | N | 500.000 |
| Nivel de Confianza: | % | 95% |
| Estadístico | Z | 1,96 |
| Error Máximo permitido | e | 7,5% |

| VARIABLE | DENOMINACIÓN | CANTIDAD |
|--|--------------|----------|
| Probabilidad que la población sea homogénea | p | 0,5 |
| Probabilidad que la población no presente las mismas características | q | 0,5 |
| Cantidad Teórica de elementos de la muestra | n_0 | 171 |
| Muestra usuarios | n | 171 |
| Encuestas Realizadas Usuarios | n | 461 |

Fuente: Elaboración Propia

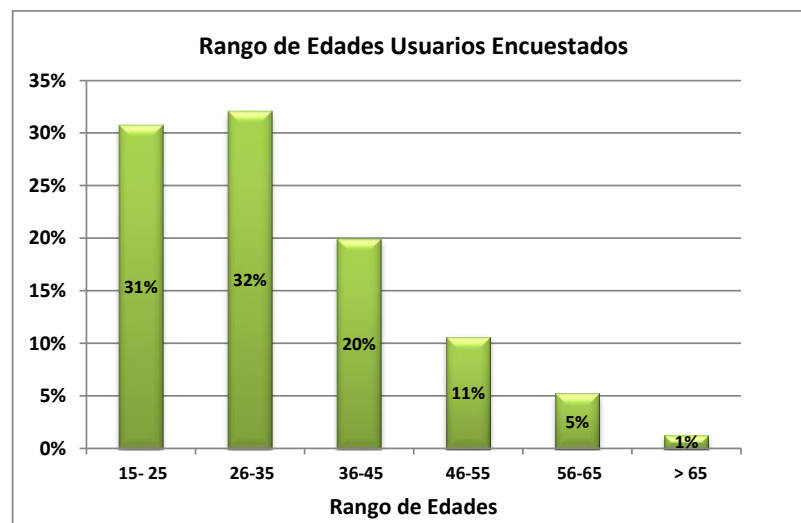
Del total de las encuestas a usuarios, 263 fueron a mujeres y 198 a hombres. El rango de edad de los encuestados se muestra en la siguiente tabla y figura.

Tabla II-27. **Rango de Edades Usuarios**

| RANGO EDAD | TOTAL ENCUESTADOS | % |
|------------|-------------------|-----|
| 15- 25 | 142 | 31% |
| 26-35 | 148 | 32% |
| 36-45 | 92 | 20% |
| 46-55 | 49 | 11% |
| 56-65 | 24 | 5% |
| > 65 | 6 | 1% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-146. Rango Edades Usuarios



Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar el mayor porcentaje de usuarios encuestados corresponde a personas entre los 25 y 35 años, quienes representan el mayor volumen de usuarios. El 63% de los usuarios fueron personas menores a los 35 años.

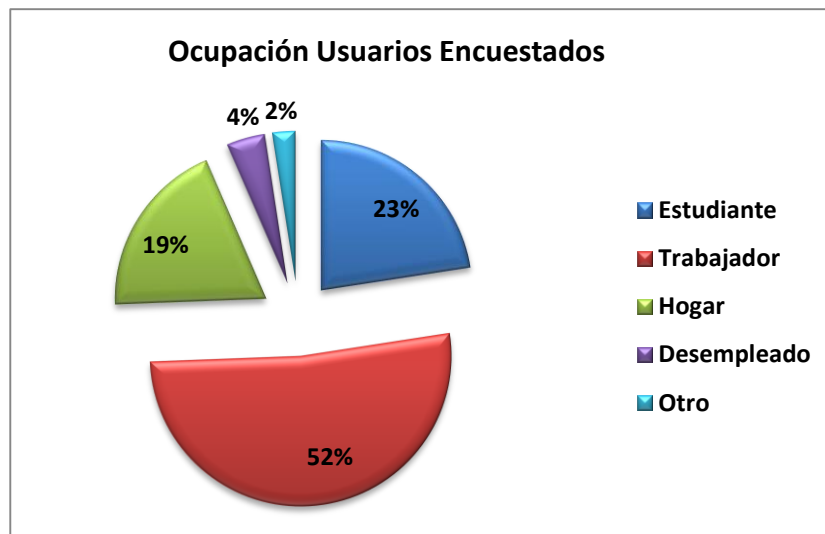
En la encuesta se preguntó al usuario la ocupación, obteniendo que el 52% de los encuestados son trabajadores, seguidos de un 23% de estudiantes y un 19% de usuarios dedicados al hogar, como se puede apreciar en la siguiente tabla y figura.

Tabla II-28. **Ocupación Usuarios Encuestados**

| OCUPACIÓN | TOTAL ENCUESTAS | % |
|-------------|-----------------|------|
| Estudiante | 104 | 23% |
| Trabajador | 239 | 52% |
| Hogar | 88 | 19% |
| Desempleado | 19 | 4% |
| Otro | 11 | 2% |
| Total | 461 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-147. **Ocupación Usuarios Encuestados**



Fuente: Elaboración Propia

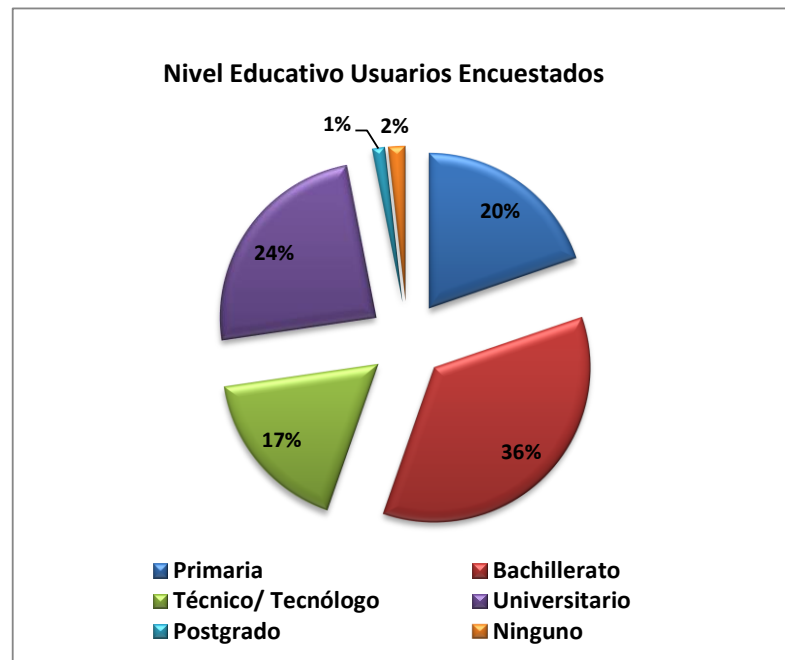
El nivel educativo de los usuarios encuestados se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla II-29. **Nivel Educativo Usuarios Encuestados**

| NIVEL EDUCATIVO | TOTAL ENCUESTAS | % |
|-------------------|-----------------|------|
| Primaria | 91 | 20% |
| Bachillerato | 164 | 36% |
| Técnico/Tecnólogo | 80 | 17% |
| Universitario | 112 | 24% |
| Postgrado | 6 | 1% |
| Ninguno | 8 | 2% |
| Total | 461 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

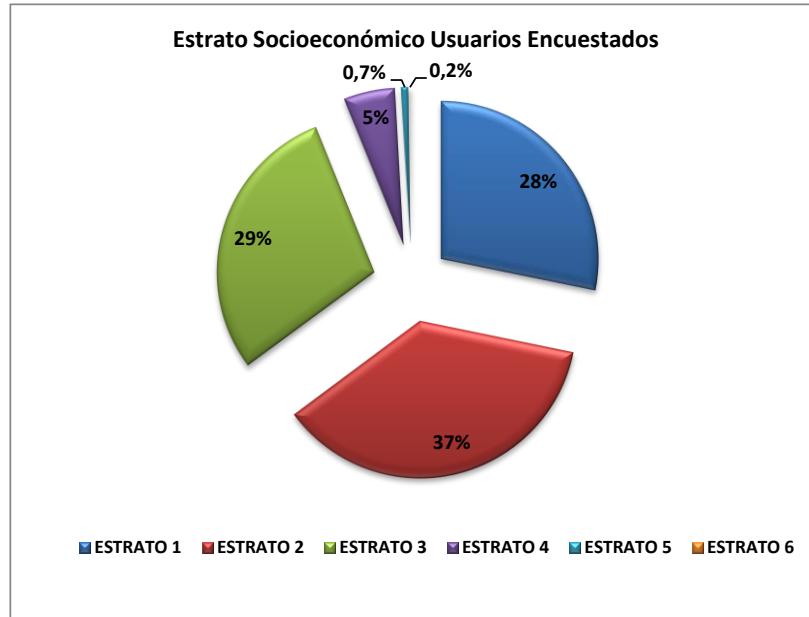
Figura II-148. **Nivel Educativo Usuarios Encuestados**



Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar en la figura anterior, el 36% de los usuarios corresponde a bachilleres, el 24% a universitarios, el 29% usuarios con postgrado y el 17% a técnicos.

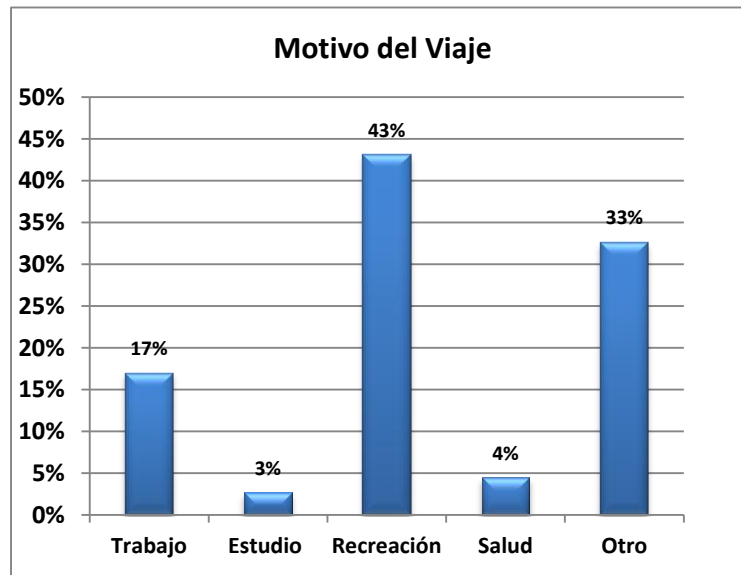
Figura II-149. Estrato Socioeconómico Usuarios Encuestados



Fuente: Elaboración Propia

Como se observa en la figura anterior, el 37% de los usuarios pertenece a estrato 2, un 29% y 28% a estrato 3 y 1, 5% a estrato 4. Tan solo un 0.7% a estrato 5 y un 0.2% a estrato 6. Es evidente que los usuarios de estrato 4 al 6, hacen mayor uso del automóvil.

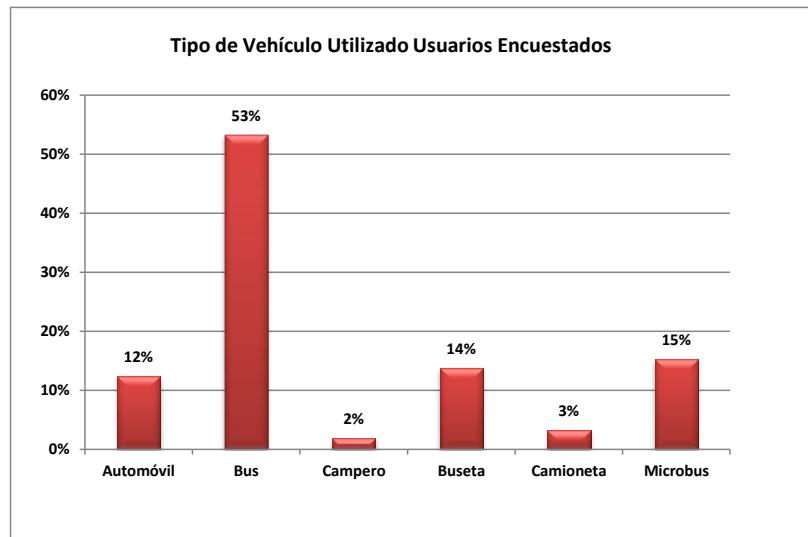
Figura II-150. Motivo Viaje Usuarios Encuestados



Fuente: Elaboración Propia

Dentro de la pregunta relacionada con el motivo del viaje, el 43% respondió que por recreación, un 17% por trabajo, un 4% por salud y un 3% por estudio, como se puede observar en la figura anterior. Un 33% respondió otro motivo, dentro de los cuales mencionaron, visita a la familia, compras o asunto de negocios. Los motivos de viaje varían de acuerdo con la longitud de viaje, el día de la semana y el lugar de abordaje del vehículo. Esta encuesta a usuarios, hace referencia a usuarios de fin de semana, interceptados en las terminales de transporte, mayoritariamente.

Figura II-151. Tipo de Vehículo utilizado Usuarios Encuestados

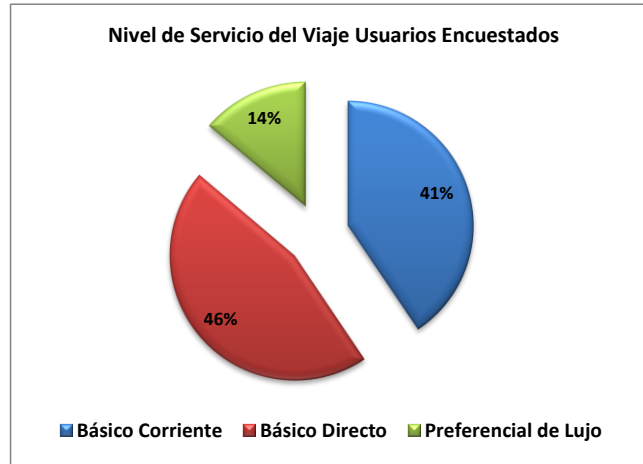


Fuente: Elaboración Propia

Se preguntó a los usuarios el tipo de vehículo utilizado para su viaje, obteniendo los resultados que se muestran en la figura anterior, donde se puede apreciar que el 53% de los usuarios utilizan buses, el 15% en microbús, el 14% busetas, el 12% automóvil, el 3% camioneta y el 2% camperos.

Respecto al nivel de servicio, el 46% de los usuarios respondió que era básico corriente, el 41% básico directo y tan solo un 14% preferencial de lujo como se aprecia en la siguiente figura.

Figura II-152. Nivel de Servicio Viaje Usuarios Encuestados



Fuente: Elaboración Propia

Figura II-153. Respuesta Otra Opción de Viaje Usuarios Encuestados

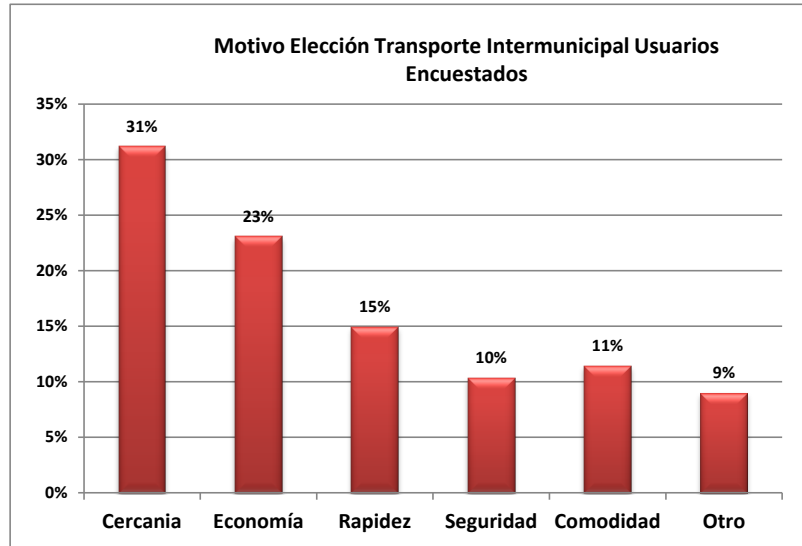


Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar en la figura anterior el 89% de los usuarios respondió que no contaba con otra opción de viaje. Dentro del 11% que contestó que si tiene otra opción de viaje, manifestó que el vehículo particular.

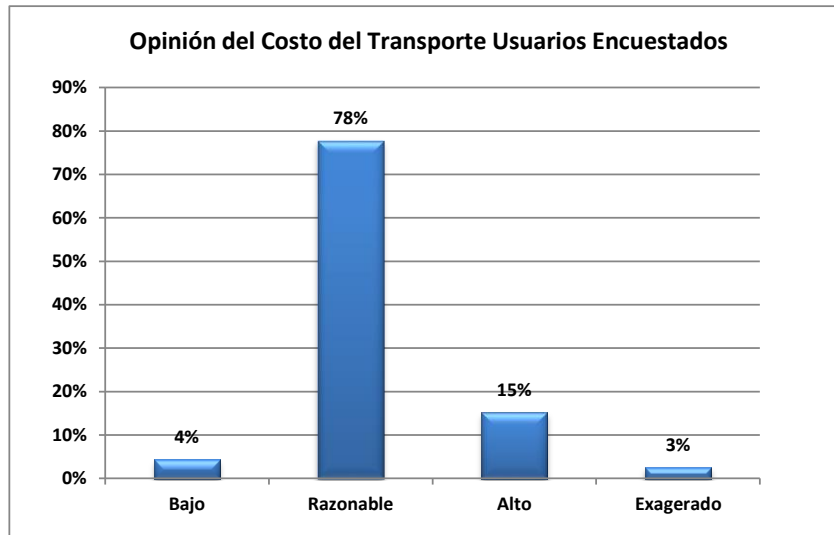
Respecto al motivo de elección el servicio intermunicipal y/o mixto, como se puede apreciar en la siguiente figura, el 31% respondió que por cercanía, el 23% por economía, el 15% por rapidez, el 11% por comodidad, el 10% por seguridad y el 9% otro motivo. Dentro de otro motivo, un gran porcentaje de los usuarios manifestó que por ser la única opción. La opción cercanía hace referencia a la disponibilidad del servicio cerca al usuario.

Figura II-154. Motivo Elección Servicio Intermunicipal / Mixto Usuarios Encuestados



Fuente: Elaboración Propia

Figura II-155. Opinión Costo del Transporte Usuarios Encuestados



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la opinión del costo de transporte por los usuarios, se puede observar en la figura anterior que el 78% de los usuarios encuestados le parece razonable el valor de la tarifa, a un 15% alto, a un 4% le parece baja y tan solo a un 3% le parece exagerada.

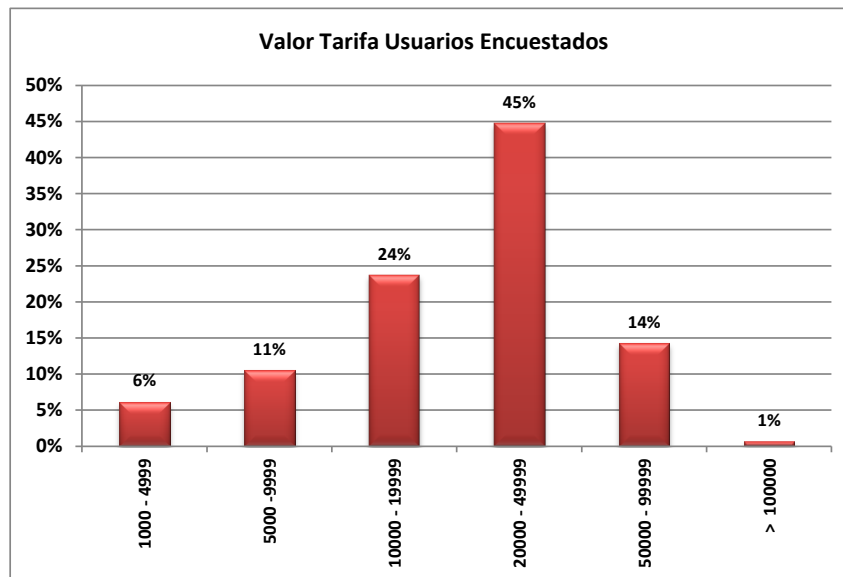
Respecto al valor de la tarifa pagada por el pasaje, se establecieron los rangos presentados en la siguiente tabla, dada la diversidad de los destinos. El promedio obtenido de la tarifa en las encuestas realizadas fue de \$35.000 por pasajero.

Tabla II-30. **Rangos Valor Tiquetes pagados Usuarios**

| VALOR TIQUETE | TOTAL ENCUESTADOS | % |
|-----------------|-------------------|------|
| 1.000 – 4.999 | 28 | 6% |
| 5.000 -9.999 | 48 | 11% |
| 10.000 – 19.999 | 108 | 24% |
| 20.000 – 49.999 | 204 | 45% |
| 50.000 – 99.999 | 65 | 14% |
| > 100.000 | 3 | 1% |
| Total | 456 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

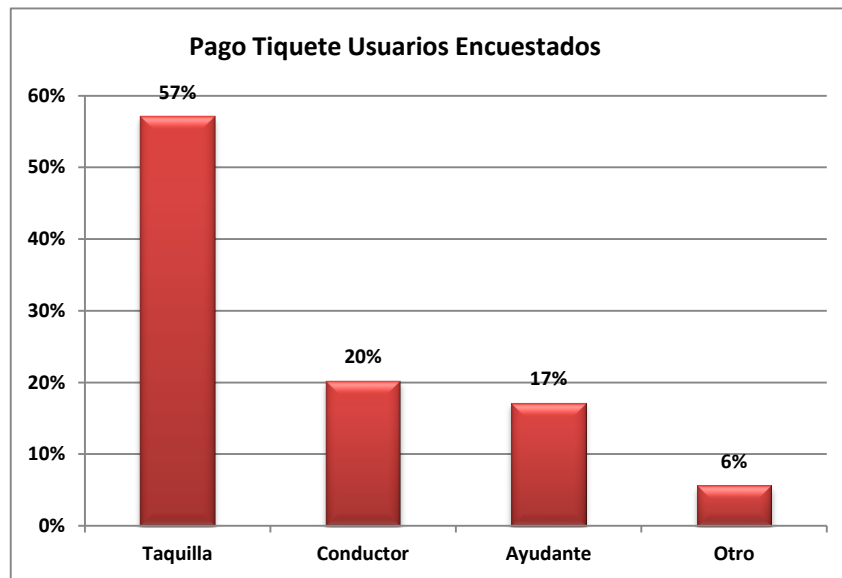
Figura II-156. **Rangos Valor Tarifa Usuarios Encuestados**



Fuente: Elaboración Propia

Como se aprecia en la figura anterior, el 45% de la tarifa está en el rango entre los \$20.000 y \$50.000, un 14% entre \$10.000 y \$20.000, un 14% entre \$50.000 y \$100.000, un 11% entre \$5.000 y \$10.000, un 6% menor a \$5.000 y tan solo un 1% mayor a \$100.000.

Figura II-157. Respuesta pregunta Dónde Realizó el pago



Fuente: Elaboración Propia

De los usuarios encuestados el 57% respondió que había cancelado el valor del tiquete en la taquilla, un 20% al conductor, el 17% al ayudante y un 6% otro, como se observa en la figura anterior. Los usuarios que respondieron otro, mencionaron que realizaron el pago del tiquete al despachador.

Dentro de la encuesta se solicitó a los usuarios evaluar la prestación del servicio respecto a los siguientes aspectos, dentro de las categorías de muy bueno, bueno, Regular, malo y muy malo:

- Seguridad en el viaje
- Estado de los buses
- Seguridad Ciudadana
- Rapidez
- Cumplimiento del horario
- Comodidad
- Limpieza
- Infraestructura
- Tipo de Vehículo
- Tarifa

- Compra de Tiquetes
- Desempeño de los conductores

Las respuestas obtenidas se presentan en la siguiente tabla y figura.

Tabla II-31. **Calificación Aspectos Evaluados Usuarios Encuestados**

| ASPECTO EVALUADO | MUY BUENO | BUENO | REGULAR | MALO | MUY MALO | TOTAL ENCUESTAS |
|--------------------------|-----------|-------|---------|------|----------|-----------------|
| Seguridad Viaje | 8% | 77% | 13% | 2% | 1% | 457 |
| Estado De Los Buses | 8% | 75% | 15% | 1% | 0% | 455 |
| Seguridad Ciudadana | 7% | 77% | 14% | 2% | 0% | 456 |
| Rapidez | 7% | 66% | 23% | 4% | 0% | 457 |
| Cumplimiento Horario | 7% | 53% | 28% | 9% | 3% | 456 |
| Comodidad | 9% | 70% | 15% | 5% | 1% | 456 |
| Limpieza | 9% | 74% | 15% | 1% | 1% | 455 |
| Infraestructura (Acceso) | 5% | 71% | 16% | 5% | 2% | 455 |
| Tipo De Vehículo | 7% | 75% | 16% | 2% | 0% | 454 |
| Tarifa | 4% | 67% | 22% | 5% | 2% | 456 |
| Compra Tiquetes | 10% | 71% | 13% | 5% | 0% | 456 |
| Desempeño Conductor | 11% | 77% | 7% | 2% | 4% | 455 |

Fuente: Elaboración Propia

Se destaca que el mayor porcentaje de calificación en todos los aspectos pertenece al rango de bueno, seguido de regular.

En cuanto a la **seguridad en el viaje**, el 77% de los usuarios lo calificó como bueno, un 13% como regular, un 8% como muy bueno y tan solo un 1% como malo.

Respecto al **Estado de los Buses**, el 75% considera que es bueno, un 15% regular, un 8% muy bueno y tan solo un 1% de los usuarios lo considera malo. Ningún usuario evaluó como muy malo.

El 77% de los usuarios evaluaron la **Seguridad Ciudadana** como buena, seguido de un 14% como regular, un 7% como muy bueno y un 2% malo. Ningún usuario evaluó como muy malo.

La rapidez fue evaluada por los usuarios en un 66% como buena, el 23% regular, el 7% muy buena y un 4% mala. Ningún usuario evaluó este aspecto como muy malo.

En cuanto al **Cumplimiento del Horario**, los usuarios lo evaluaron como bueno en un 53%, siendo el aspecto con calificación más baja. Un 28% de los usuarios lo evaluaron como regular, un 9% como malo, un 7% como muy bueno y un 3% como muy malo.

La comodidad, el 70% de los usuarios considera que es buena, el 15% regular, el 9% muy buena, un 5% mala y un 1% muy mala.

La Limpieza fue evaluada por un 74% de los usuarios como buena, un 15% como regular, un 9% muy buena y un 1% mala y muy mala.

En cuanto a **la infraestructura**, los usuarios evaluaron en un 71% como buena, 16% regular, 5% muy buena, otro 5%, 5% como mala y un 2% muy mala.

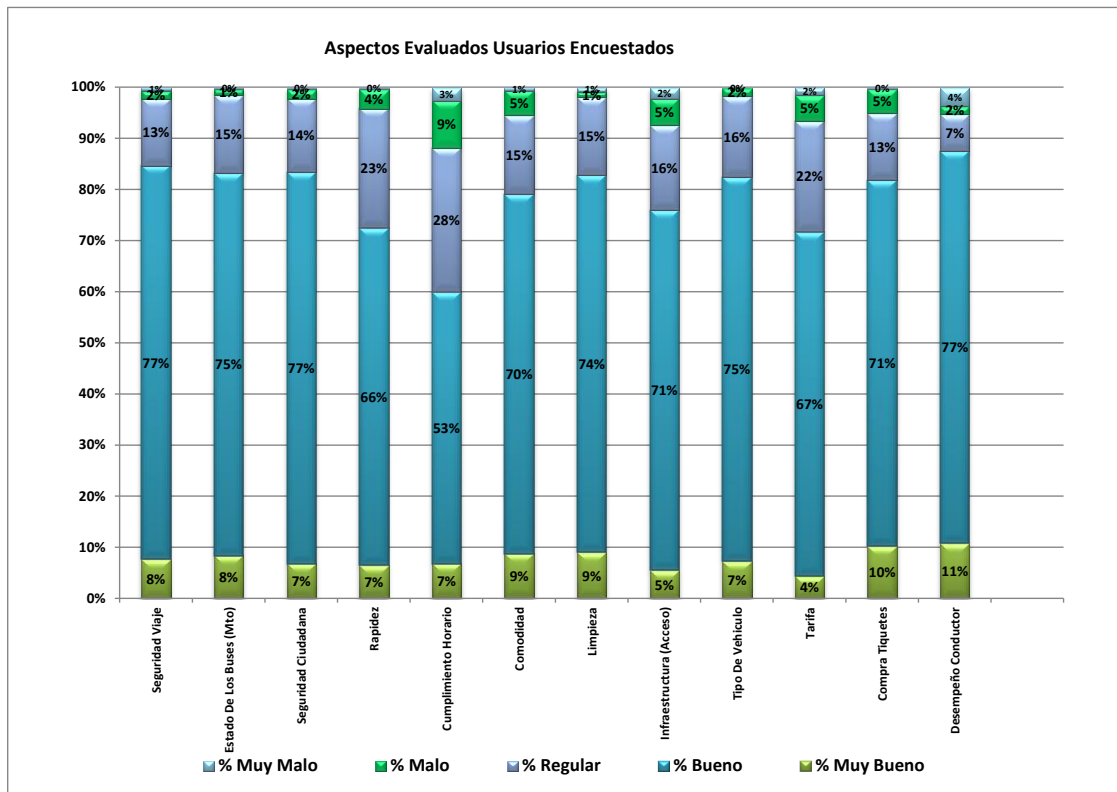
Respecto al **tipo de vehículo**, el 75% lo evaluó como bueno, el 16% regular, el 7% muy bueno y el 2% malo. Ningún usuario calificó de muy malo.

En cuanto a la **tarifa**, el 67% calificó este aspecto como bueno, el 22% como regular, el 5% como malo, el 4% muy bueno y el 2% muy malo.

El aspecto **compra de tickets**, fue evaluado en un 71% como bueno, el 13% de los usuarios como regular, el 10% como muy bueno y el 5% regular. En este aspecto ningún usuario calificó de muy malo.

El **Desempeño del Conductor**, obtuvo la siguiente calificación por parte de los usuarios: el 77% bueno, el 11% muy bueno, el 7% regular, el 4% muy malo y un 2% como malo. Este aspecto fue el que obtuvo una calificación mayor como muy malo.

Figura II-158. Calificación Aspectos Evaluados Usuarios Encuestados

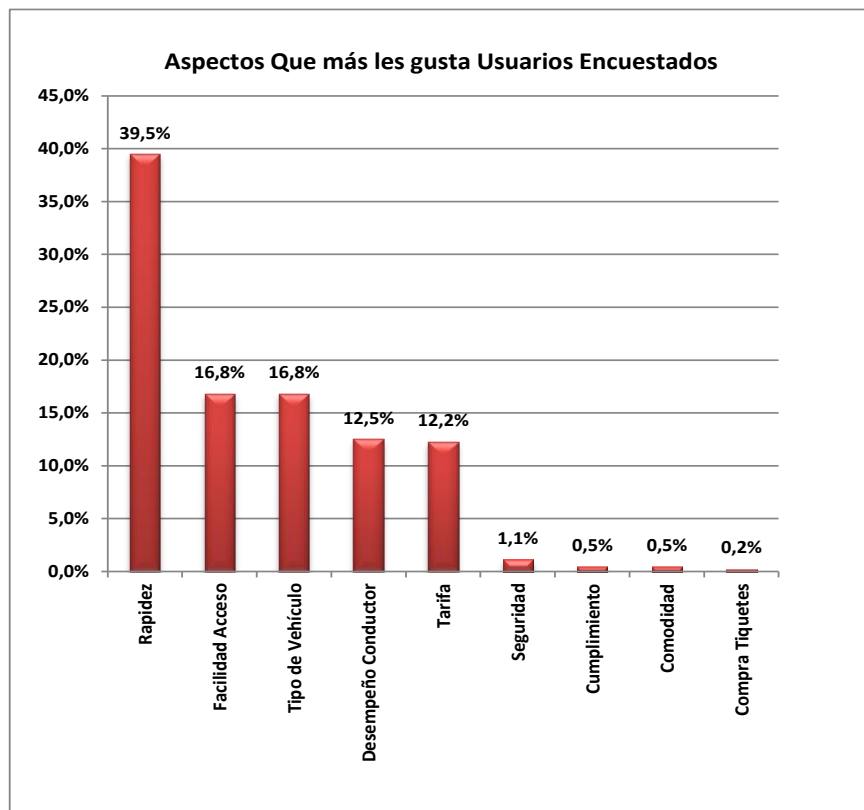


Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar, la mayoría de los aspectos evaluados obtienen calificación de muy bueno y bueno por encima del 80 %, a excepción de: (i) cumplimiento, calificado por el 40 % de los usuarios dentro de los rangos de regular, malo y muy malo, (ii) rapidez, calificado en 27 % dentro de los rangos de regular, malo y muy malo y (iii) tarifa, calificado en un 29 % como regular, malo y muy malo.

Adicionalmente a la evaluación realizada, se preguntó a los usuarios los aspectos que más les gustaban de la actual prestación del servicio de transporte intermunicipal y mixto, cuyo resultado se puede observar en la siguiente figura.

Figura II-159. Aspectos que más les gusta a los Usuarios



Fuente: Elaboración Propia

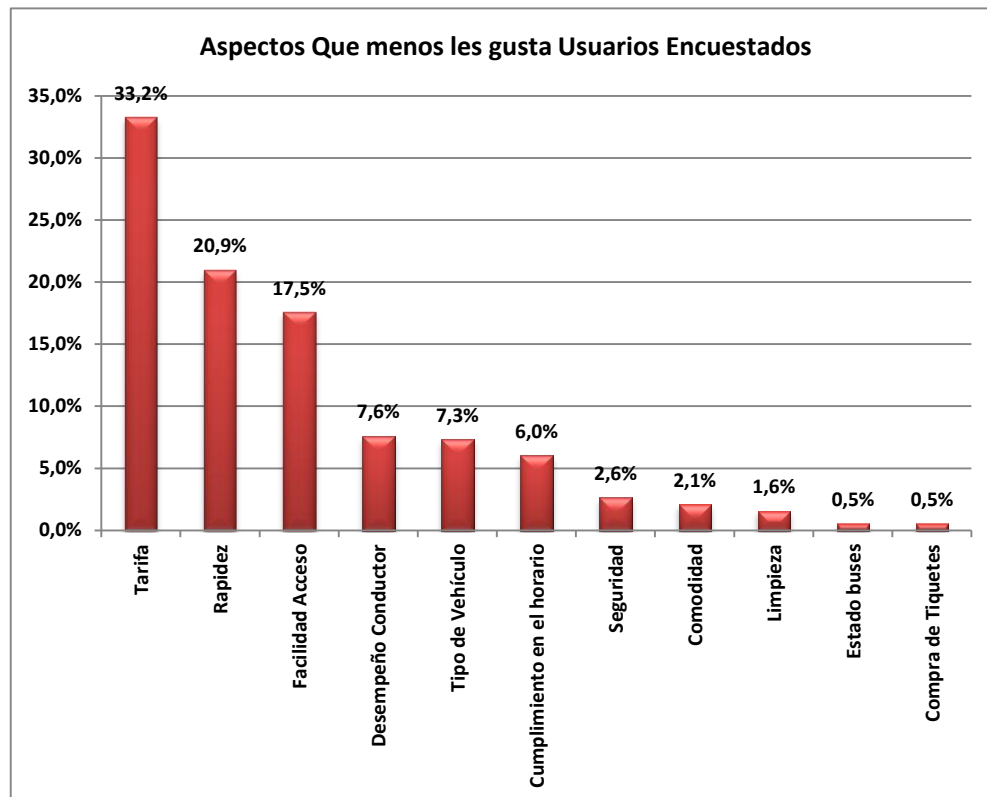
Como se puede observar, cerca del 40 % de los usuarios califico la rapidez como el aspecto que más le gusta, pero llama la atención que el 27 % de los usuarios califica este aspecto dentro de los rangos de regular, malo y muy malo en la calificación del punto anterior, es decir, que este aspecto lo destacan el 40 % de los usuarios y lo critican el 27 % de los mismos.

Con igual porcentaje, correspondiente al 16.8% de los usuarios, destacan la facilidad de acceso y el tipo de vehículo. Posteriormente, el desempeño del conductor y la tarifa la destacan el 12.5% y 12.2% de los usuarios respectivamente. En un menor porcentaje, la seguridad, el cumplimiento, comodidad y compra de tiquetes.

De los resultados anteriores, llamamos la atención sobre las características más sensibles a los usuarios, las cuales son la rapidez, también asociada al cumplimiento de horarios, la facilidad de acceso y la tarifa.

De igual manera se preguntó a los usuarios los aspectos que menos les gustan de la actual prestación del servicio de transporte intermunicipal y mixto, cuyo resultado se puede observar en la siguiente figura.

Figura II-160. Aspectos que menos les gusta a los Usuarios



Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar en la figura anterior, la tarifa, con un 33.2%, es uno de los aspectos que menos les gusta a los usuarios, a pesar que muchos respondieron que la consideraban razonable. Sigue en orden la rapidez con el 20.9%, que a pesar de ser uno de los aspectos que por mayoría obtuvo el mayor porcentaje en los aspectos que más les gusta, el 20,9 % de los usuarios que respondieron que es lo que menos les gusta. Al respecto llama la atención el hecho que los usuarios mencionan este aspecto enfocado al tema de la alta velocidad y riesgo de accidentes, no por lento.

Otro de los aspectos que mencionan como que menos les gusta es la facilidad de acceso con un 17,5%, en lo cual manifiestan que se debe mejorar la infraestructura de los terminales. Continúa en su orden desempeño del conductor (7.6%), tipo de vehículo (7.3%), cumplimiento en el horario (6%), seguridad (2.6%), comodidad (2.1%), limpieza (1.6%), estado de los buses y compra de tiquetes con el 0.5%.

Finalmente se les preguntó a los usuarios que aspectos cambiarían del esquema actual de la prestación del servicio de transporte intermunicipal y mixto, quienes en resumen manifiestan los siguientes aspectos:

- Cumplimiento del horario.
- Infraestructura del terminal.
- Brindar mayor capacitación a los conductores.
- El costo de la tarifa.
- La oferta de vehículos, más vehículos en temporadas.
- Mejoramiento de las vías.
- Mejorar la comodidad de los buses.
- Mejor Servicio al cliente.
- Más frecuencia.
- Mejores salas de espera para los usuarios.
- La limpieza en los buses (baños).
- Un parque automotor más nuevo.
- Rutas Directas, sin tantas paradas.

4.2 CONDUCTORES

Se realizaron en total 290 encuestas en diferentes ciudades del país a conductores de vehículos prestadores del servicio de transporte Intermunicipal y Mixto, cuya distribución por se muestra en la siguiente tabla.

Tabla II-32. **Distribución Encuestas Conductores**

| MUNICIPIO | TOTAL ENCUESTAS |
|------------------|------------------------|
| Medellín | 31 |
| Bogotá | 177 |
| Pasto | 24 |
| Cúcuta | 58 |
| Total | 290 |

Fuente: Elaboración Propia

El dimensionamiento de la muestra partió de la estimación de la cantidad de conductores a partir del total de vehículos vinculados a las modalidades de pasajeros y mixto multiplicado por 1,3 que corresponde al número de conductores promedio por vehículo, obtenido de las encuestas a las empresas realizadas. El nivel de confianza corresponde al 95 % y un error máximo del 7.5 %, tal como se observa en la tabla siguiente. El tamaño de la muestra supera ampliamente el tamaño mínimo calculado.

Tabla II-33. **Dimensionamiento de la muestra a Conductores.**

| VARIABLE | DENOMINACIÓN | CANTIDAD |
|--|--------------|----------|
| Número de Conductores | N | 57.256 |
| Nivel de Confianza: | % | 95% |
| Estadístico | Z | 1,96 |
| Error Máximo permitido | e | 7,5% |
| Probabilidad que la población sea homogénea | p | 0,5 |
| Probabilidad que la población no presente las mismas características | q | 0,5 |
| Cantidad Teórica de elementos de la muestra | n_0 | 171 |
| Muestra usuarios | n | 170 |
| Encuestas Realizadas Conductores | n | 290 |

Fuente: Elaboración Propia

Se encuestaron conductores de diferentes empresas, dentro de las cuales se pueden mencionar: Expreso Bolivariano, Cootransfusa, Flota Macarena, Cootranal, Expreso Rápido los Motilones, Cootranstequendama, Rápido el Carmen, Velosiba, Autofusa, Flota Rionegro, Libertadores, Coomotor, Copetran, Expreso Palmira, Rápido Duitama, Velotax, Flota Magdalena, Rápido Ochoa, Flota San Vicente, entre otras, de diferentes tipos de vehículos.

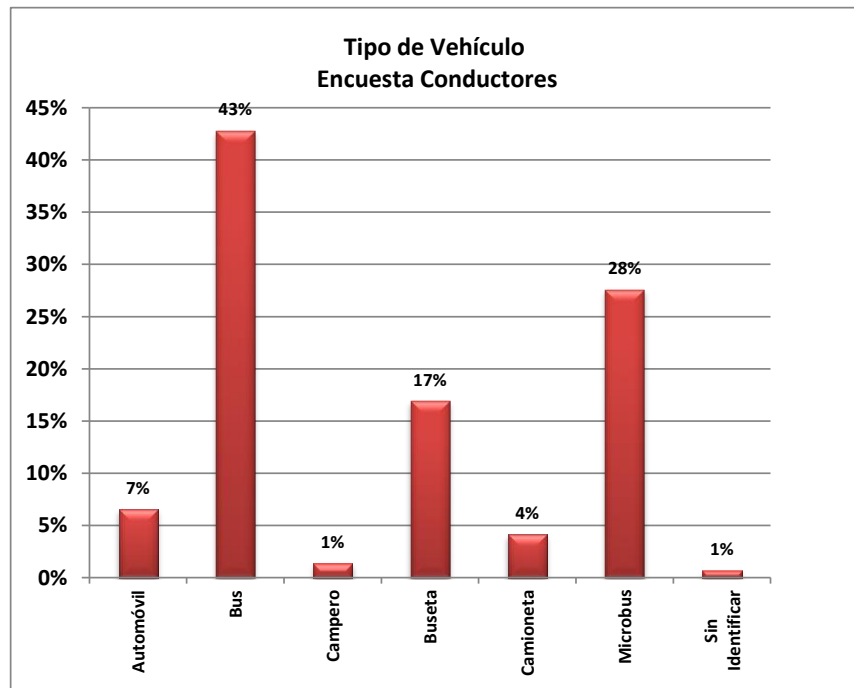
Tabla II-34. **Tipo de Vehículo Conductores Encuestados**

| TIPO DE VEHÍCULO | TOTAL ENCUESTAS | % |
|------------------|-----------------|-----|
| Automóvil | 19 | 7% |
| Bus | 124 | 43% |
| Campero | 4 | 1% |
| Buseta | 49 | 17% |
| Camioneta | 12 | 4% |

| TIPO DE VEHÍCULO | TOTAL ENCUESTAS | % |
|------------------|-----------------|-------------|
| Microbús | 80 | 28% |
| Sin Identificar | 2 | 1% |
| Total | 290 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

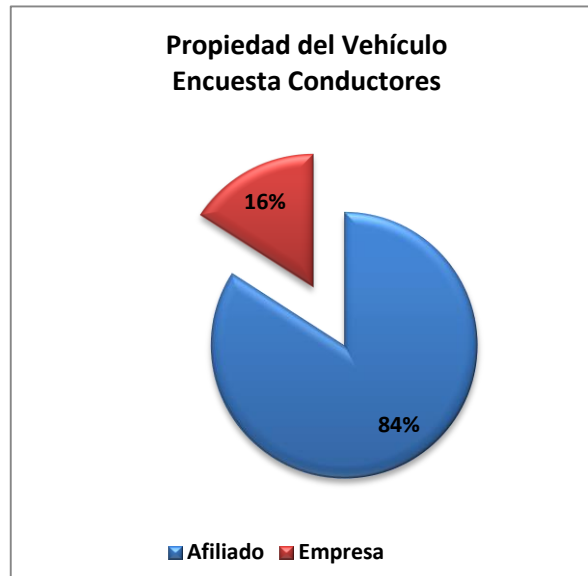
Figura II-161. Tipo de Vehículo empleado Conductores Encuestados



Fuente: Elaboración Propia

El 84 % de los conductores respondieron que el vehículo que conducían pertenecía a una persona distinta a la empresa de transporte, mientras el 16 % respondió que pertenecía a una empresa de transporte.

Figura II-162. Propiedad del Vehículo



Fuente: Elaboración Propia

Se preguntó a los conductores respecto a los Kilómetros mes recorridos, dado la diversidad de las respuestas se establecieron los siguiente rangos como se aprecia en la siguiente tabla.

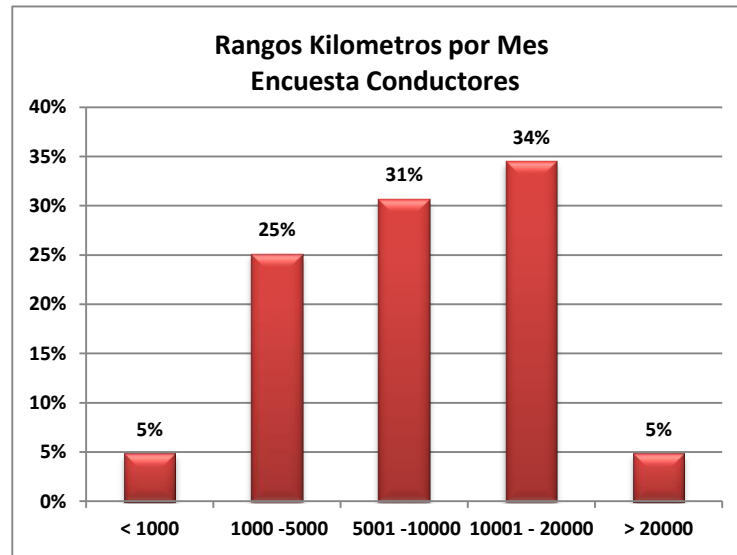
Tabla II-35. Rango Kilómetros/Mes – Encuesta Conductores

| RANGOS KM/M | TOTAL ENCUESTAS | % |
|---------------|-----------------|-------------|
| < 1000 | 14 | 5% |
| 1000 -5000 | 72 | 25% |
| 5001 -10000 | 88 | 31% |
| 10001 - 20000 | 99 | 34% |
| > 20000 | 14 | 5% |
| Total | 287 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

El mayor porcentaje se encuentra en rangos entre 10.000 y 20.000 km/mes con un 34% y entre 5000 y 10000 km/mes con un 31%. Siguen en su orden con un 25% entre 1000 y 5000 km/mes, y con un 5% para rangos menores a 1000 y mayores a 20000 km/mes, como se puede apreciar en la siguiente figura.

Figura II-163. Rangos Km/Mes – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

El promedio de Km/Mes obtenido de la encuesta de los conductores es de 11.800 K/M.

De igual manera se les preguntó respecto al total de pasajeros movilizados a mes y al igual que el parámetro anterior se estableció los rangos que se muestran en la siguiente tabla.

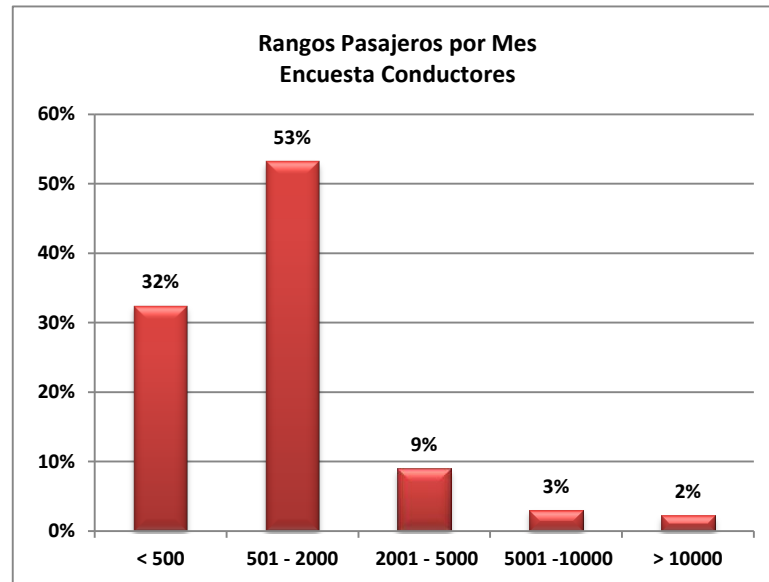
Tabla II-36. Rangos Pasajeros/Mes Conductores Encuestados

| RANGOS PAS/MES | TOTAL ENCUESTAS | % |
|----------------|-----------------|-------------|
| < 500 | 86 | 32% |
| 501 - 2000 | 141 | 53% |
| 2001 - 5000 | 24 | 9% |
| 5001 - 10000 | 8 | 3% |
| > 10000 | 6 | 2% |
| Total | 265 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

El mayor porcentaje se encuentra en el rango entre 500 y 2000 pas/mes, con un 53%, continua con un 32%, el rango de menos de 500 pas/mes, con el 9% el rango entre 2001 y 5000 pas/mes, y con 3% y 2%, los rangos entre 5001 y 10000 y mayor de 10000 respectivamente, como se aprecia en la siguiente figura.

Figura II-164. Rangos Pasajeros/Mes – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

El promedio general de pasajeros mes, de acuerdo a las respuestas de los conductores es de 4700.

También se preguntó a los conductores, los días de operación al mes del vehículo. Los resultados obtenidos se pueden apreciar en la siguiente tabla, de acuerdo a unos rangos establecidos.

Tabla II-37. **Rangos Días de Operación Conductores Encuestados**

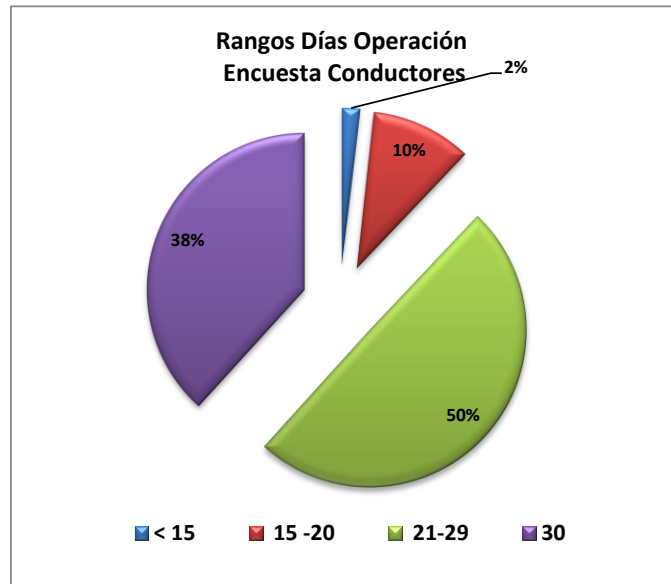
| RANGOS DÍAS OPERACIÓN | TOTAL ENCUESTAS | % |
|-----------------------|-----------------|------|
| < 15 | 5 | 2% |
| 15 -20 | 30 | 10% |
| 21-29 | 144 | 50% |
| 30 | 111 | 38% |
| Total | 290 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

El mayor porcentaje de respuestas se obtuvo en el rango entre 21 y 29 días, con un 50%, seguido del valor de 30 días con un 38% y entre 15 y 20 días con un 10%.

El promedio general de días de operación de las respuestas obtenidas es de 26 días de operación en el mes.

Figura II-165. Rangos Días de Operación Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

Tabla II-38. Rangos Dinero libre Conductor

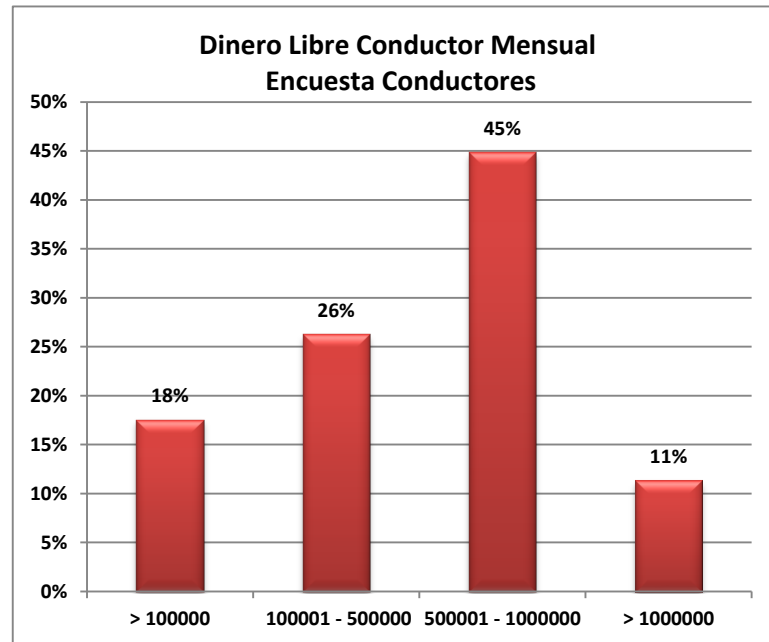
| RANGOS DINERO LIBRE CONDUCTOR | TOTAL ENCUESTAS | % |
|-------------------------------|-----------------|-------------|
| > 100.000 | 34 | 18% |
| 100.001 – 500.000 | 51 | 26% |
| 500.001 – 1.000.000 | 87 | 45% |
| > 1.000.000 | 22 | 11% |
| Total | 194 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Se preguntó al conductor sobre cuánto dinero le queda libre. Las respuestas fueron agrupadas en rangos como se puede observar en la tabla anterior, en la cual se puede observar que el mayor porcentaje se encuentra en el rango entre \$500.001 y \$1.000.000 con un 45%, seguido de un 26% para el rango entre \$100.001 y \$500.000, y un 18% en un rango menor a \$100.000 y un 11% para un valor mayor a \$1.000.000.

Según las respuestas dadas por los conductores a esta pregunta, el promedio de ingreso libre al conductor corresponde a \$815.000 mes.

Figura II-166. Rangos Dinero libre Conductor



Fuente: Elaboración Propia

Tabla II-39. Rangos Dinero Libre Propietario Encuesta Conductores

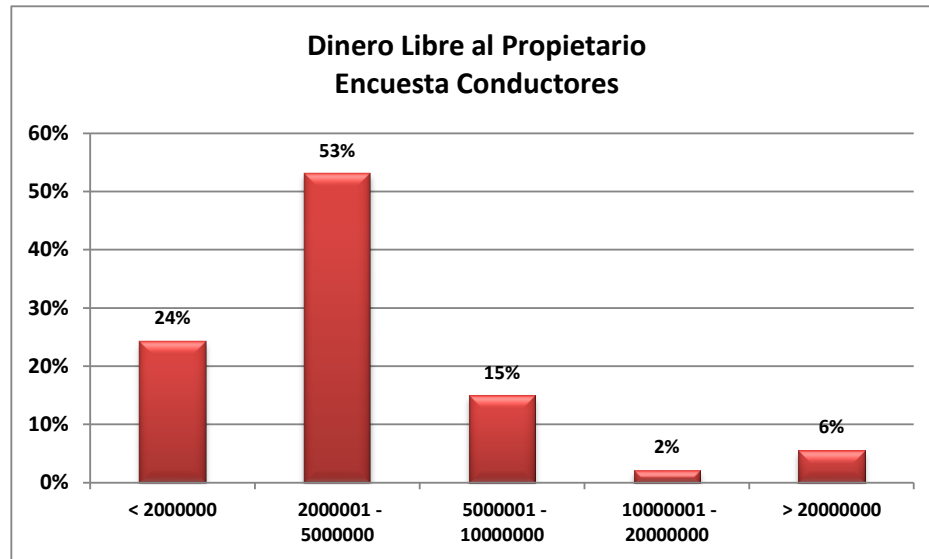
| RANGOS DINERO LIBRE PROPIETARIO | TOTAL ENCUESTAS | % |
|---------------------------------|-----------------|------|
| < 2.000.000 | 44 | 24% |
| 2.000.001 – 5.000.000 | 96 | 53% |
| 5.000.001 – 10.000.000 | 27 | 15% |
| 10.000.001 – 20.000.000 | 4 | 2% |
| > 20.000.000 | 10 | 6% |
| Total | 181 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Con respecto a la pregunta sobre cuánto dinero le queda libre al propietario, las respuestas fueron agrupadas en rangos como se puede apreciar en la tabla anterior, en la cual se puede observar que el mayor porcentaje se obtuvo en el rango entre \$2.000.001 y \$ 5.000.000 con un 53%, seguido de un 24% para valores menores a \$2.000.000. Con un valor del 15% valores entre 5.000.000 y 10.000.000. Con un valor del 6% para valores mayores a 20.000.000 y un 2% valores entre 10.000.001 y 20.000.000.

El promedio del dinero libre del propietario según las respuestas dadas por los conductores a esta pregunta, es de \$6.300.000 mes.

Figura II-167. Rangos Dinero Libre Propietario – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

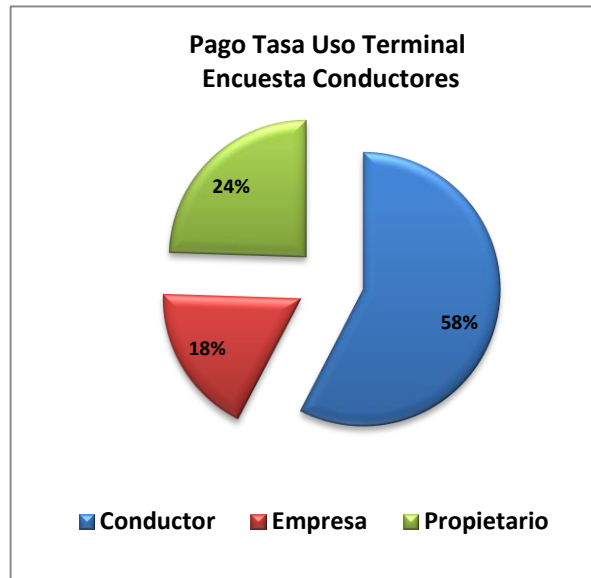
Tabla II-40. Pago Tasa de Uso Terminal Encuesta Conductores

| QUIEN PAGA LA TASA DE USO DEL TERMINAL | TOTAL ENCUESTAS | % |
|--|-----------------|-------------|
| Conductor | 167 | 58% |
| Empresa | 52 | 18% |
| Propietario | 71 | 24% |
| Total | 290 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Respecto a la pregunta sobre quien paga la tasa de uso del terminal, los conductores encuestados responden en un 58% que ellos la pagan, un 24% el propietario y un 18% la empresa, como se puede apreciar en la tabla anterior y la siguiente figura.

Figura II-168. Pago Tasa Uso Terminal Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

Respecto al valor que se paga por la tasa de uso del terminal, se establecieron rangos con el fin de poder unificar la diversidad de respuesta, tal como se muestra en la siguiente tabla.

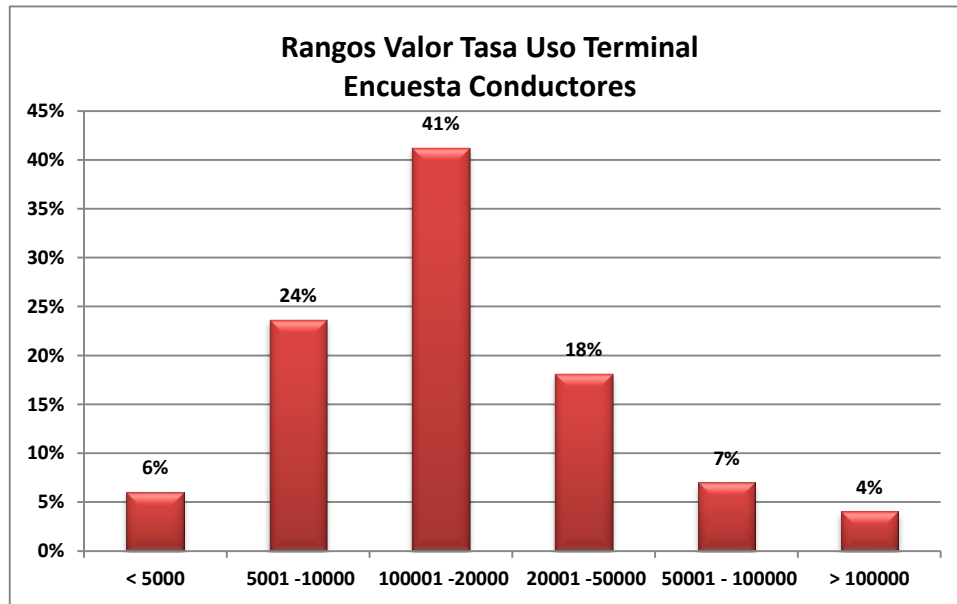
Tabla II-41. Rangos pagos mensuales Tasa Uso Terminal – Encuesta Conductores

| RANGO VALOR TASA USO TERMINAL | TOTAL ENCUESTAS | % |
|-------------------------------|-----------------|-------------|
| < 5.000 | 12 | 6% |
| 5.001 -10.000 | 47 | 24% |
| 10.001 -20.000 | 82 | 41% |
| 20.001 -50.000 | 36 | 18% |
| 50.001 – 100.000 | 14 | 7% |
| > 100.000 | 8 | 4% |
| Total | 199 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar, el 41% de los conductores encuestados respondieron que el valor de la tasa de uso del terminal se encuentra entre \$10.000 y \$20.000, el 24% entre 5.000 y 10.000, el 18% entre 20.001 y 50.000, un 7% entre 50.000 y 100.000, un 6% menor a 5.000 y un 4% mayor a 100.000. En promedio de las respuestas dadas por los conductores es de \$57.800.

Figura II-169. Rangos Valor Tasa Uso Terminal – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

Respecto al valor que pagan los propietarios por la planilla, los conductores respondieron diferentes valores, los cuales fueron agrupados en rangos, como se muestra en la siguiente tabla.

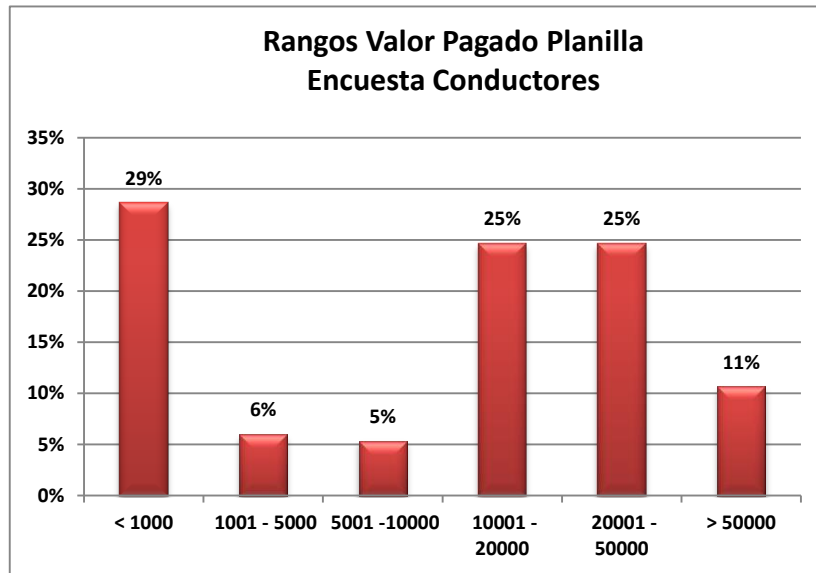
Tabla II-42. Rangos Valor pagado Planilla – Encuesta Conductores

| RANGO VALOR PAGADO PLANILLA | TOTAL ENCUESTAS | % |
|-----------------------------|-----------------|-------------|
| < 1.000 | 43 | 29% |
| 1.001 – 5.000 | 9 | 6% |
| 5.001 -10.000 | 8 | 5% |
| 10.001 -20.000 | 37 | 25% |
| 20.001 -50.000 | 37 | 25% |
| > 50.000 | 16 | 11% |
| Total | 150 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Se tiene un valor del 25% para rangos entre 10.001 y 20.000 y 20.001 y 50.000. El mayor valor se presenta para valores menores a 1.000. Sin embargo el promedio asciende a un valor de \$63.000 por planilla.

Figura II-170. Rangos Valor pagado Planilla – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

A la pregunta realizada a los conductores respecto a cuánto asciende el valor de combustible mensual, se presentan los resultados agrupados como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla II-43. Rangos Valor Combustible mensual – Encuesta Conductores

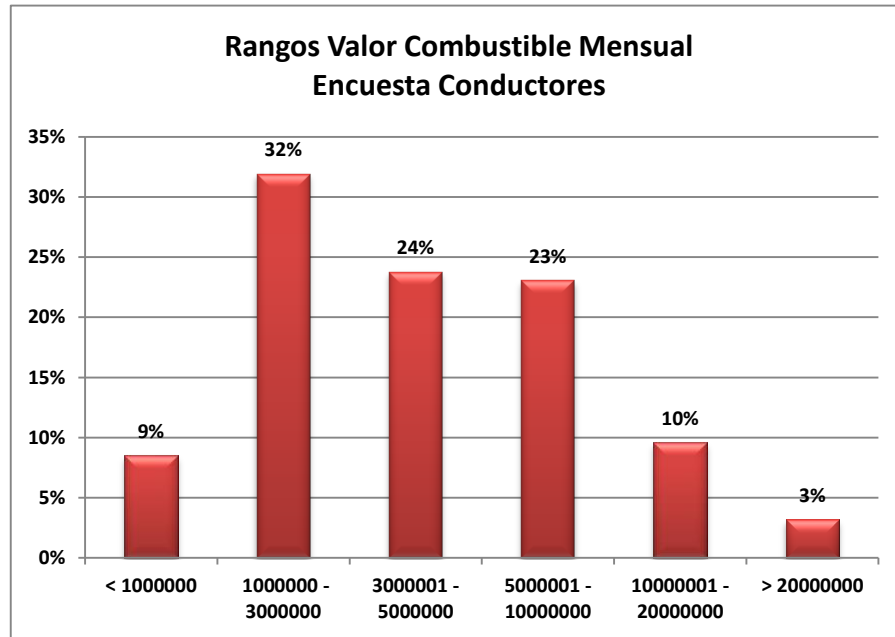
| RANGO VALOR COMBUSTIBLE MENSUAL | TOTAL ENCUESTAS | % |
|---------------------------------|-----------------|-------------|
| < 1.000.000 | 24 | 9% |
| 1.000.000 - 3.000.000 | 90 | 32% |
| 3.000.001 – 5.00.0000 | 67 | 24% |
| 5.000.001 – 10.000.000 | 65 | 23% |
| 10.000.001 – 20.000.000 | 27 | 10% |
| > 20.000.000 | 9 | 3% |
| Total | 282 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

El promedio general asciende a \$6.100.000. El mayor porcentaje se presenta en el rango entre 1.000.000 y 3.000.000, con un 32%, seguido de los rangos entre 3.000.001 y 5.000.000 y

5.000.001 y 10.000.000, con un 24% y 23% respectivamente. Los datos se pueden apreciar en la siguiente figura.

Figura II-171. Rangos Valor Combustible Mensual – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

Los valores obtenidos a la pregunta realizada a los conductores respecto al valor mensual de otros gastos inherentes a la operación, se agruparon en rangos como se muestra en la siguiente tabla

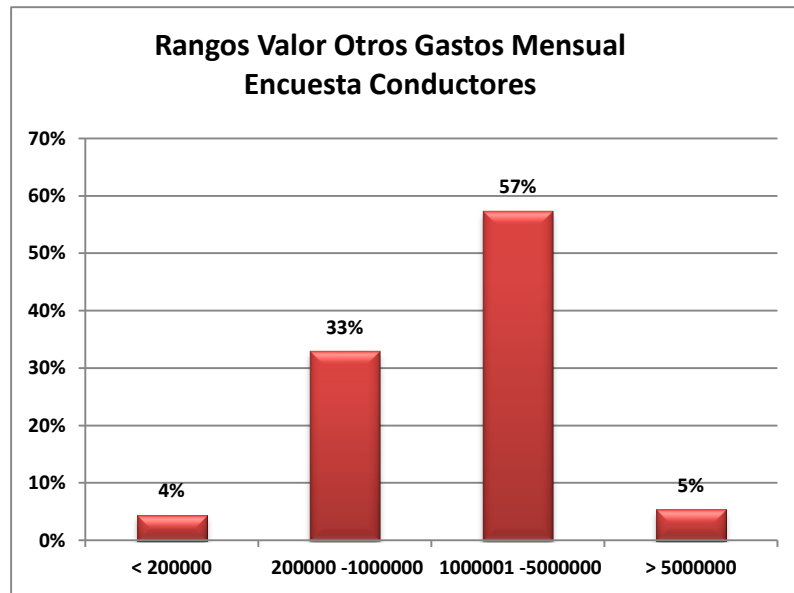
Tabla II-44. Rangos Otros Gastos Mensuales – Encuesta Conductores

| RANGO VALOR OTROS GASTOS MENSUAL | TOTAL ENCUESTAS | % |
|----------------------------------|-----------------|-------------|
| < 200.000 | 10 | 4% |
| 200.000 -1.000.000 | 74 | 33% |
| 1.000.001 - 5.000.000 | 129 | 57% |
| > 5.000.000 | 12 | 5% |
| Total | 225 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

El promedio general asciende a un valor de \$2.100.000, encontrándose el mayor porcentaje en el rango entre 1.000.001 y 5.000.000 con un 57%, seguido de un 33% para el rango entre \$2.00.000 y \$1.000.000.

Figura II-172. Rangos Otros Gastos Mensuales – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto al mantenimiento preventivo, el 51% respondió que era responsabilidad de ellos mismos, el 31% respondió que era responsabilidad del propietario y el 18% de la empresa, como se puede apreciar en la siguiente tabla y figura.

Tabla II-45. Quién Realiza Mantenimiento Preventivo – Encuesta Conductores

| MANTENIMIENTO PREVENTIVO REALIZADO | TOTAL ENCUESTAS | % |
|------------------------------------|-----------------|-------------|
| Conductor | 147 | 51% |
| Empresa | 52 | 18% |
| Propietario | 91 | 31% |
| Total | 290 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-173. Respuesta Quien Realiza Mantenimiento Preventivo – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

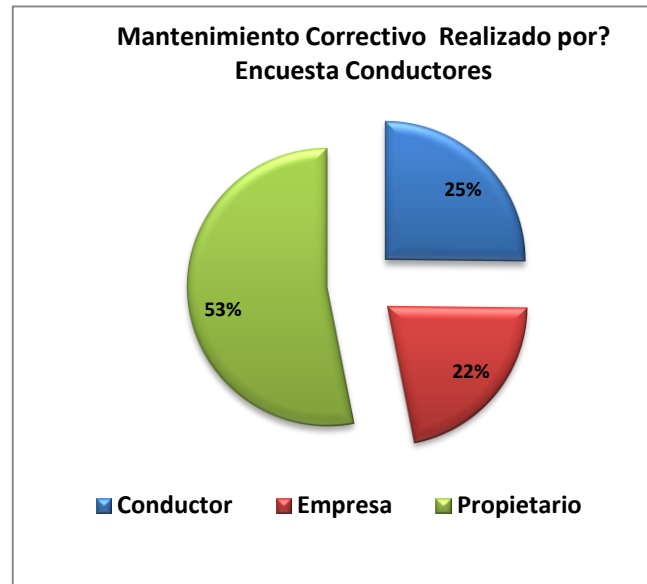
Respecto al mantenimiento correctivo, el 53% respondió que era responsabilidad del propietario, el 25% que ellos eran los responsables y el 22% la empresa. Estos resultados se pueden observar en la siguiente tabla y figura siguiente.

Tabla II-46. Quién Realiza Mantenimiento Correctivo – Encuesta Conductores

| MANTENIMIENTO CORRECTIVO REALIZADO | TOTAL ENCUESTAS | % |
|------------------------------------|-----------------|-------------|
| Conductor | 73 | 25% |
| Empresa | 63 | 22% |
| Propietario | 154 | 53% |
| Total | 290 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-174. Respuesta Quien Realiza Mantenimiento Correctivo – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

Se preguntó a los conductores como intervenía la empresa en el mantenimiento. Los resultados se muestran en la siguiente tabla.

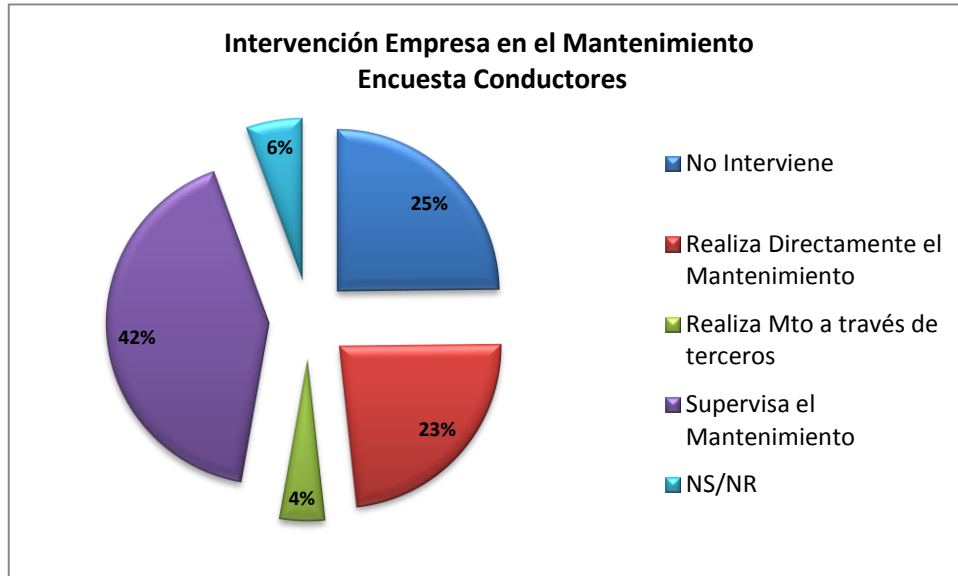
Tabla II-47. Intervención de la Empresa en el Mantenimiento – Encuesta Conductores

| INTERVENCIÓN EMPRESA MANTENIMIENTO | TOTAL ENCUESTAS | % |
|--|-----------------|-------------|
| No Interviene | 72 | 25% |
| Realiza Directamente el Mantenimiento | 68 | 23% |
| Realiza Mantenimiento a través de terceros | 13 | 4% |
| Supervisa el Mantenimiento | 121 | 42% |
| NS/NR | 16 | 6% |
| Total | 290 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar en los resultados, el 42% de los conductores respondió que la empresa supervisa el mantenimiento. El 25% respondió que la empresa no interviene, tan solo un 23% respondió que la empresa realizaba directamente el mantenimiento.

Figura II-175. Respuesta Intervención Empresa Mantenimiento – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

Respecto al tipo de vinculación laboral de los conductores, se obtuvieron los siguientes resultados.

Tabla II-48. **Tipo de Vinculación Conductores – Encuesta Conductores**

| VINCULACIÓN LABORAL | TOTAL ENCUESTAS | % |
|-------------------------|-----------------|-------------|
| Termino Fijo | 26 | 9% |
| Indefinido | 215 | 74% |
| Verbal | 18 | 6% |
| Prestación de Servicios | 26 | 9% |
| Por turnos | 1 | 0,3% |
| No Responde | 30 | 10% |
| Total | 290 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Un 74% respondió que tenía contrato a término indefinido, un 9% a término fijo o por prestación de servicios y un 6% verbal, tal como se puede apreciar en la siguiente figura.

Figura II-176. Tipo de Vinculación Laboral Conductores



Fuente: Elaboración Propia

De los conductores con contrato a término fijo, o de prestación de servicios o que tienen contrato verbal, que corresponde a un 24% de los encuestados, el tiempo máximo del contrato es de 1 año, otros manifestaron que el contrato era por 3 o 4 meses.

Respecto a quien contrata al conductor, los resultados se muestran en la siguiente tabla.

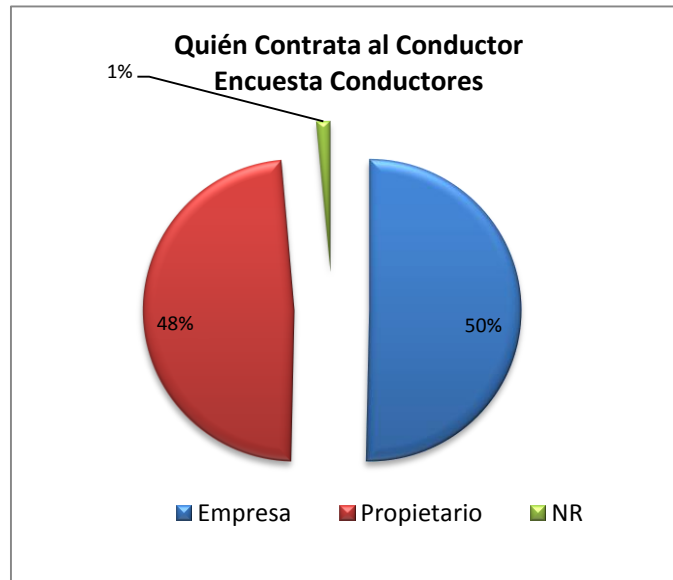
Tabla II-49. **Quién Contrata al Conductor? – Encuesta Conductores**

| CONTRATADO POR | TOTAL ENCUESTAS | % |
|----------------|-----------------|------|
| Empresa | 146 | 50% |
| Propietario | 140 | 48% |
| NR | 4 | 1% |
| Total | 290 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar, en siguiente figura el 50% de los conductores encuestados responde que es contratado directamente por la empresa, mientras que el 48% por el propietario. Sorprende este último porcentaje tal alto, dada la obligatoriedad de las empresas de contratar directamente a los conductores.

Figura II-177. Quién contrata Conductor – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

Consistente con la pregunta anterior, el 46% de los conductores encuestados responde que la seguridad social es pagada por la empresa. El 39% responde que por el propietario, el 11% que por ellos mismos.

Tabla II-50. Quién paga Seguridad Social – Encuesta Conductores

| SEGURIDAD SOCIAL PAGADA POR | TOTAL ENCUESTAS | % |
|-----------------------------|-----------------|-------------|
| Conductor | 33 | 11,4% |
| Cooperativa | 1 | 0,3% |
| Empresa | 134 | 46,2% |
| Propietario | 113 | 39,0% |
| Ninguno | 1 | 0,3% |
| NR | 8 | 2,8% |
| Total | 290 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-178. Quien paga Seguridad Social – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

Tabla II-51. Rangos Salarios Mensuales Conductores

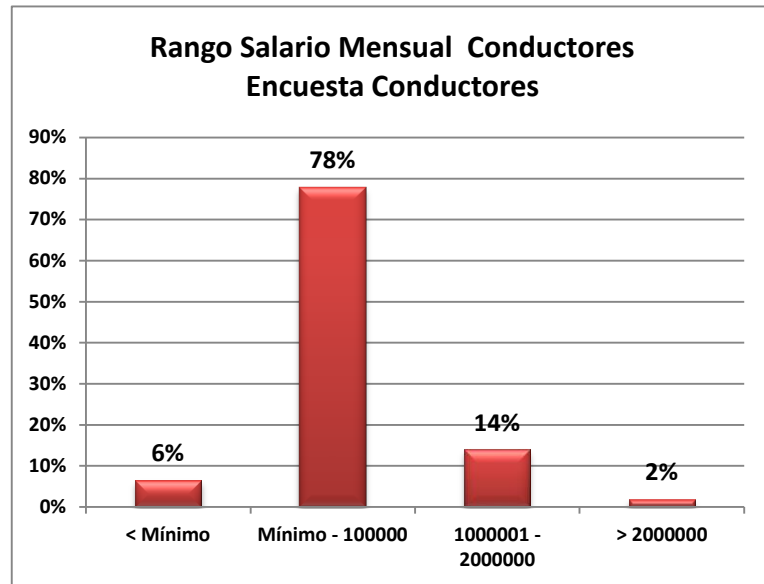
| RANGO SALARIOS MENSUALES CONDUCTORES | TOTAL ENCUESTAS | % |
|--------------------------------------|-----------------|-------------|
| < Mínimo | 18 | 6% |
| Mínimo – 100.000 | 218 | 78% |
| 1.000.001 – 2.000.000 | 39 | 14% |
| > 2.000.000 | 5 | 2% |
| Total | 280 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Respecto al salario mensual del conductor, los datos fueron agrupados como se muestra en anterior tabla, en la cual se puede observar que el 78% de los conductores recibe un sueldo mensual entre el mínimo y \$1.000.000. El promedio del salario de acuerdo a la respuesta dada es de \$885.000.

Los valores de salario mensual de los conductores se muestran en la siguiente figura.

Figura II-179. Rango Salario Mensual Conductores



Fuente: Elaboración Propia

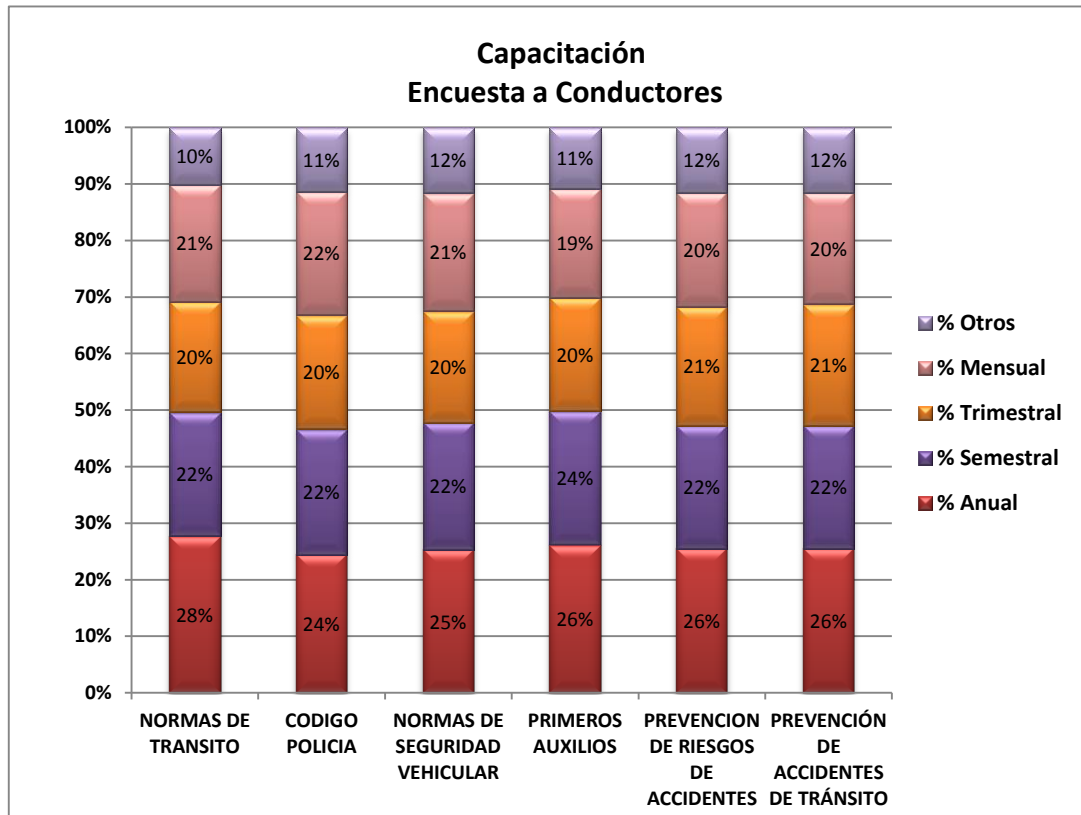
A continuación se muestran los resultados obtenidos sobre la capacitación que reciben los conductores.

Tabla II-52. Capacitación Recibida Conductores – Encuesta Conductores

| TEMAS CAPACITACIÓN | ANUAL | % Anual | SEMESTRAL | % Semestral | TRIMESTRAL | % Trimestral | MENSUAL | % Mensual | OTROS | % Otros | TOTAL |
|--------------------------------------|-------|---------|-----------|-------------|------------|--------------|---------|-----------|-------|---------|-------|
| NORMAS DE TRANSITO | 71 | 28% | 56 | 22% | 50 | 20% | 53 | 21% | 26 | 10% | 256 |
| CODIGO POLICIA | 58 | 24% | 53 | 22% | 48 | 20% | 52 | 22% | 27 | 11% | 238 |
| NORMAS DE SEGURIDAD VEHICULAR | 63 | 25% | 56 | 22% | 49 | 20% | 52 | 21% | 29 | 12% | 249 |
| PRIMEROS AUXILIOS | 65 | 26% | 59 | 24% | 50 | 20% | 48 | 19% | 27 | 11% | 249 |
| PREVENCION DE RIESGOS DE ACCIDENTES | 62 | 26% | 53 | 22% | 51 | 21% | 49 | 20% | 28 | 12% | 243 |
| PREVENCIÓN DE ACCIDENTES DE TRÁNSITO | 62 | 26% | 53 | 22% | 52 | 21% | 48 | 20% | 28 | 12% | 243 |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-180. Capacitación Recibida Conductores – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

Como se aprecia en la tabla y figura anterior, los conductores reciben capacitación en los temas consultados. En promedio el 26% recibe capacitación anual, el 22% semestral, el 20% trimestral o mensual y el 11% mencionó otros, donde predomina la respuesta bimestral.

Respecto a la calificación por parte de los conductores de las actividades realizadas por las empresas, la mayor calificación fue dada en un 86% a la capacitación a conductores, como se puede apreciar en la siguiente tabla y figura.

En orden de importancia, le dieron el segundo lugar al control de operación de flota, con un 33%, luego a la regularidad en el trabajo con un 27% y finalmente a la gestión de trámite con un 26%.

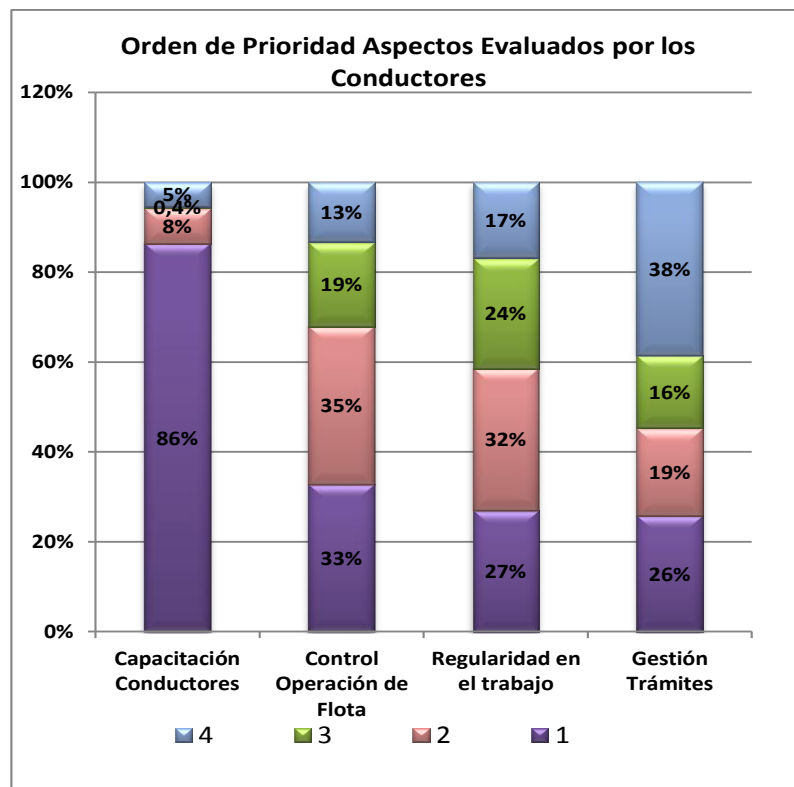
Como se puede observar el tema de capacitación es calificado como una actividad muy importante que realizan las empresas a los conductores encuestados.

Tabla II-53. **Aspectos de las empresas evaluados por los Conductores Prestación del Servicio – Encuesta Conductores**

| ASPECTOS EVALUADOS | ORDEN DE PRIORIDAD | | | | | | | | TOTAL |
|----------------------------|--------------------|-------|----|-------|----|-------|-----|-------|-------|
| | 1 | 1 - % | 2 | 2 - % | 3 | 3 - % | 4 | 4 - % | |
| Capacitación Conductores | 242 | 86% | 22 | 8% | 1 | 0% | 15 | 5% | 280 |
| Control Operación de Flota | 91 | 33% | 98 | 35% | 52 | 19% | 37 | 13% | 278 |
| Regularidad en el trabajo | 75 | 27% | 88 | 32% | 68 | 24% | 47 | 17% | 278 |
| Gestión Trámites | 72 | 26% | 54 | 19% | 45 | 16% | 107 | 38% | 278 |

Fuente: Elaboración Propia

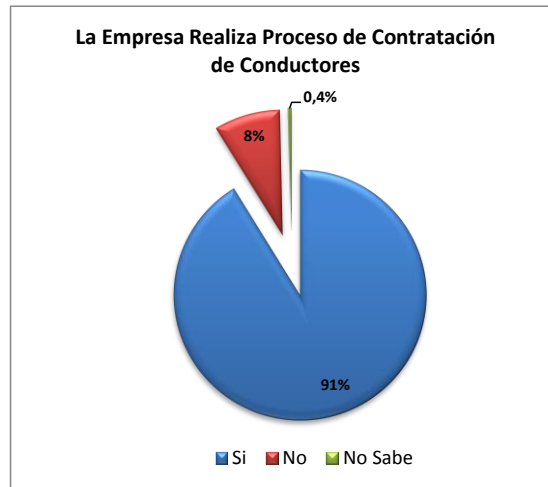
Figura II-181. **Aspectos Evaluados Conductores Prestación del Servicio**



Fuente: Elaboración Propia

Los resultados a la pregunta sobre la realización de procesos de selección de conductores, el 91% de los conductores respondió que la empresa efectivamente realiza un proceso de selección.

Figura II-182. La empresa realiza Proceso de selección de Conductores?



Fuente: Elaboración Propia

A pesar de que las empresas realizan procesos de selección, tan solo un 39% responde que el patrono directo es la empresa, contra un 61%, que dice que el patrón directo es el propietario, tal como se observa en la figura siguiente.

Figura II-183. Quién es el patrono directo del conductor?



Fuente: Elaboración Propia

Dentro de la encuesta se preguntó a los conductores, si la empresa realiza la verificación de algunos aspectos dentro de la prestación del servicio y la periodicidad de la misma. Los resultados obtenidos se muestran en la siguiente tabla y figura.

Tabla II-54. **La Empresa realiza verificación de las condiciones de prestación del Servicio? – Encuesta Conductores**

| VERIFICACIÓN CONDICIONES PRESTACIÓN DEL SERVICIO | DIARIO | % DIARIO | SEMANAL | % SEMANAL | MENSUAL | % MENSUAL | ANUAL | % ANUAL | OTRO | % OTRO | TOTAL RESPUESTAS |
|--|--------|----------|---------|-----------|---------|-----------|-------|---------|------|--------|------------------|
| Condiciones Mecánicas | 175 | 63% | 29 | 10% | 48 | 17% | 4 | 1% | 22 | 8% | 278 |
| Condiciones de Seguridad | 181 | 65% | 51 | 18% | 30 | 11% | 4 | 1% | 11 | 4% | 277 |
| Estado de las Llantas | 178 | 64% | 47 | 17% | 42 | 15% | 1 | 0,4% | 8 | 3% | 276 |
| Limpieza | 247 | 91% | 5 | 2% | 13 | 5% | 4 | 1% | 2 | 1% | 271 |
| Pruebas de Conducción | 100 | 39% | 8 | 3% | 73 | 28% | 63 | 24% | 15 | 6% | 259 |
| Vigencia Tarjeta Operación | 102 | 38% | 15 | 6% | 67 | 25% | 74 | 27% | 14 | 5% | 272 |
| Vigencia Revisión Técnica | 91 | 33% | 15 | 6% | 70 | 26% | 79 | 29% | 17 | 6% | 272 |
| Verificación del SOAT | 106 | 39% | 11 | 4% | 61 | 22% | 86 | 31% | 10 | 4% | 274 |
| Controles al Conductor | 189 | 71% | 5 | 2% | 47 | 18% | 22 | 8% | 5 | 2% | 268 |

Fuente: Elaboración Propia

Respecto a las **Condiciones Mecánicas**, el 63% responde que la empresa realiza la verificación diariamente, el 10% semanal, el 17% mensual, el 1% anual y el 8% otra periodicidad, dentro de las cuales mencionan bimestral, trimestral o semestral, predominando, trimestral.

En el aspecto de las **Condiciones de Seguridad**, el 65% responde que esta verificación se realiza diariamente por parte de la empresa, el 18% semanal, el 11% mensual, el 1% anual y un 4% en otros, que al igual que el aspecto anterior, predomina que se realiza de manera trimestral.

En cuanto al aspecto del **Estado de las llantas**, el 64% responde que se realiza la verificación diariamente, el 17% semanal, el 15% mensual, tan solo un 0.4% anual y un 3% en otra periodicidad, predominando al igual que en los anteriores aspectos el trimestral.

Respecto a la **Limpieza**, el 91% de los encuestados responde que se realiza diariamente, el 2% semanal, el 5% mensual y tan solo un 1% anual o en otro, en el que predomina el trimestral.

El aspecto de **Pruebas de Conducción**, fue evaluado de la siguiente manera, un 39% contestó que diariamente, el 3% semanal, el 28% mensual, el 24%, y el 6% lo clasificó en otro, siendo el predominante el trimestral.

A la verificación de la **Vigencia de la Tarjeta de Operación**, respondieron un 38% que se realiza anualmente, un 6% semanal, el 25% mensual, el 27% anual y un 5% en otra periodicidad, predominando al igual que los aspectos anteriores el trimestral.

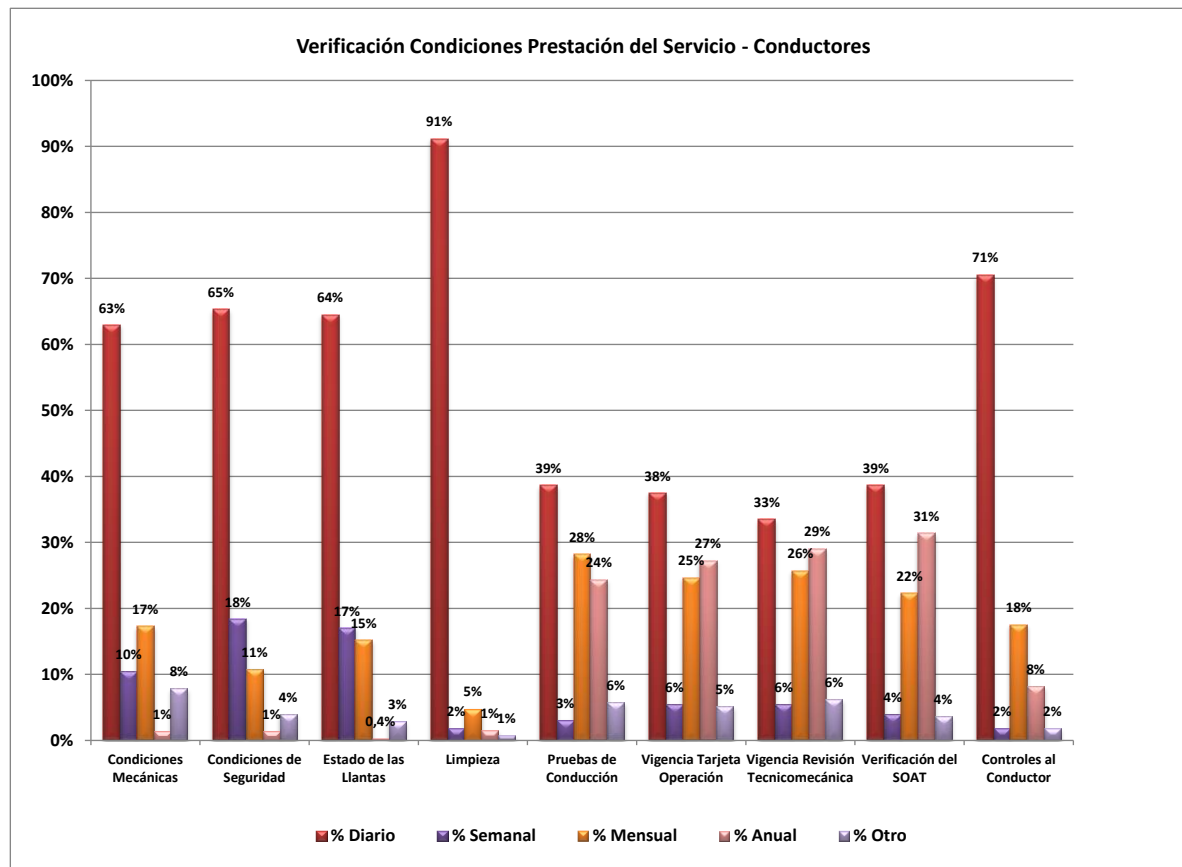
La Verificación de la **Vigencia de la revisión Tecnicomecánica**, un 33% respondió que se realiza diariamente, el 6% semanal, un 26% mensual, el 29% anual y un 6% en otro.

Respecto al aspecto de la **verificación del SOAT**, el grupo de conductores encuestados respondió de la siguiente manera: Un 39% diariamente, el 4% semanal, un 22% mensual, un 31% anual y un 4% en otro.

El último aspecto evaluado dentro de la encuesta fue el de **Control al Conductor**, las respuestas fueron: Un 71% respondió que se realiza de forma diaria, un 2% semanal, un 18% mensual, un 8% anual y un 2% en otro.

Como conclusión se puede afirmar que las empresas ejercen un control sobre los principales aspectos que afectan la calidad y prestación del servicio.

Figura II-184. Respuesta Verificación Condiciones Prestación del Servicio - Conductores



Fuente: Elaboración Propia

Los resultados obtenidos a la pregunta de las horas continuas de trabajo, fueron agrupados en tres categorías, i) Entre 1 y 4 horas, ii) entre 4 y 8 horas y iii) mayor a 8 horas. Como se aprecia en la siguiente tabla, el 54% de los conductores respondió que labora más de 8 horas continuas, un 42% entre 4 y 8 horas y un 5% entre 1 y 4 horas.

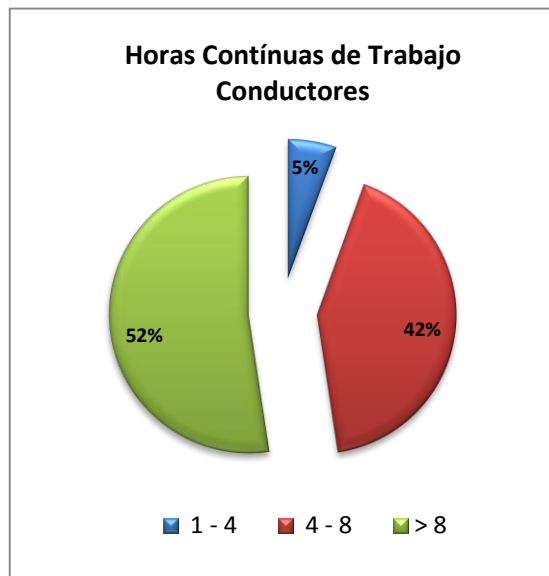
El máximo valor obtenido de horas continuas de trabajo fue de 19 horas y el mínimo de 1 hora, para un promedio de 10 horas de trabajo continuo.

Tabla II-55. **Respuesta Horas Continuas de Trabajo**

| Horas Continuas de Trabajo | Total Encuestados | % |
|----------------------------|-------------------|-------------|
| 1 - 4 | 16 | 5% |
| 4 - 8 | 123 | 42% |
| > 8 | 153 | 52% |
| Total | 292 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-185. **Respuesta Horas Continuas de Trabajo**



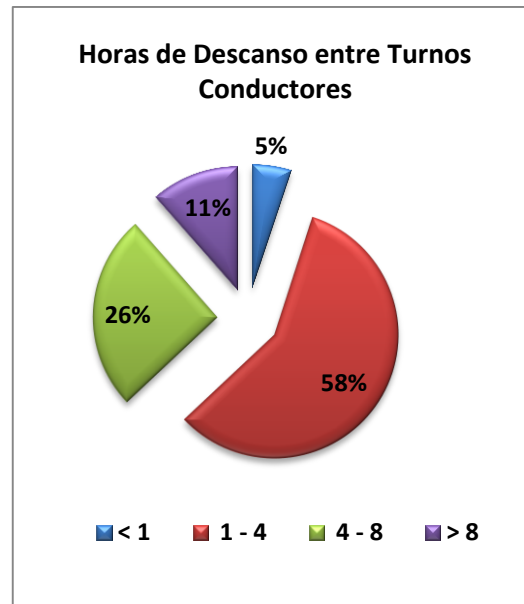
Las respuestas obtenidas respecto a las horas de descanso entre turnos, fueron agrupadas en cuatro categorías, como se aprecia en la siguiente tabla y figura. El 58% de los encuestados se encuentra dentro del rango entre 1 y 4 horas de descanso entre turnos, el 26% entre 4 y 8 horas, el 11% más de 8 horas y un 5% menos de 1 hora. El promedio de horas de descanso continuas entre turnos es de 6,8 horas.

Tabla II-56. **Respuesta Horas de Descanso – Encuesta Conductores**

| Horas Descanso entre turnos | Total Encuestados | % |
|-----------------------------|-------------------|-------------|
| < 1 | 13 | 5% |
| 1 - 4 | 152 | 58% |
| 4 - 8 | 67 | 26% |
| > 8 | 30 | 11% |
| Total | 262 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-186. **Respuesta Horas de Descanso entre turnos – Encuesta Conductores**



Fuente: Elaboración Propia

Finalmente se les pregunta a los conductores que si tuviesen la oportunidad que le cambiaría a la actual prestación de transporte intermunicipal y/o mixto. A continuación se resumen los aspectos mencionados por los conductores encuestados.

- Acabar la piratería.
- Mayor control por parte del Ministerio y la Superintendencia de Puertos y Transporte
- Disminuir la oferta, hay muchos vehículos.
- Mejorar el salario de los conductores
- Definir Tarifas Fijas, que no se negocie con el usuario.

- Bajar las tasas de uso del terminal
- Control de frecuencias entre todas las empresas.
- Control de tarifas.
- Mantenimiento a las vías.
- Sistema de recogida de pasajeros fuera del terminal.

4.3 PROPIETARIOS

Se realizaron 103 encuestas a Propietarios de vehículos prestadores del servicio de transporte Intermunicipal y Mixto, distribuidos en el país como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla II-57. **Distribución Encuestas Propietarios**

| MUNICIPIO | TOTAL ENCUESTAS |
|--------------|-----------------|
| Medellín | 22 |
| Bogotá | 27 |
| Pasto | 11 |
| Cúcuta | 43 |
| Total | 103 |

Fuente: Elaboración Propia

El dimensionamiento de la muestra se obtuvo un total de 94 encuestas correspondientes a un nivel de confianza del 90 % y un error máximo del 8,5 %. Se realizaron en total 103 encuestas, tal como se observa en la tabla siguiente.

Tabla II-58. **Dimensionamiento de la encuesta a propietarios**

| VARIABLE | DENOMINACIÓN | CANTIDAD |
|---|--------------|----------|
| Número de Propietarios | N | 44.043 |
| Nivel de Confianza: | % | 90% |
| Estadístico | Z | 1,645 |
| Error Máximo permitido | e | 8,5% |
| Probabilidad que la población sea homogénea | p | 0,5 |

| VARIABLE | DENOMINACIÓN | CANTIDAD |
|--|--------------|----------|
| Probabilidad que la población no presente las mismas características | q | 0,5 |
| Cantidad Teórica de elementos de la muestra | n_0 | 94 |
| Muestra usuarios | n | 94 |
| Encuestas Realizadas Propietarios | n | 103 |

Fuente: Elaboración Propia

La encuesta fue realizada a propietarios los cuales tiene vinculados sus vehículos en diferentes empresas, dentro de las cuales podemos mencionar, Expreso Rápido los Motilones, Rápido Medellín Rionegro, Coonorte, Cotranal, Cootransfusa, Flota Granada, Autoboy, Expreso Belmira, Flota Macarena y Velosiba, entre otros.

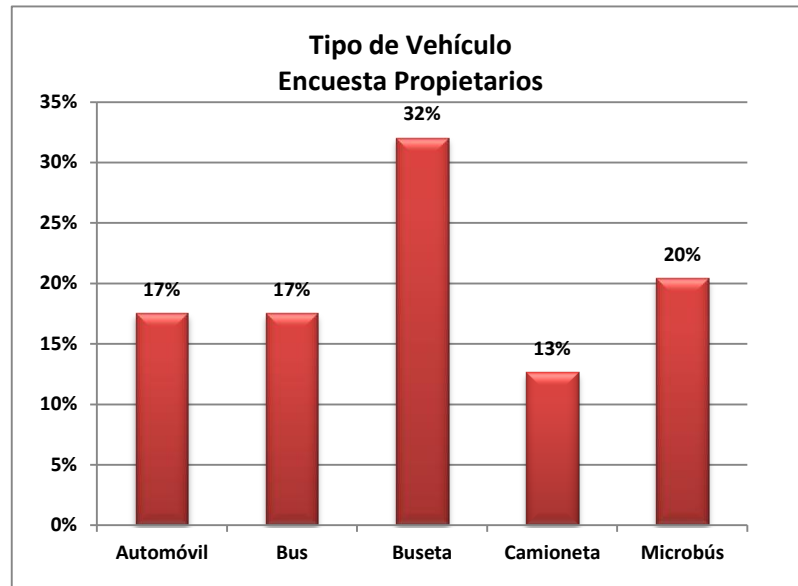
Se preguntó a los propietarios el tipo de vehículo vinculado a la prestación del servicio de transporte, cuyos resultados se muestran en la siguiente tabla y figura.

Tabla II-59. **Tipo de Vehículo - Encuesta Propietarios**

| TIPO DE VEHÍCULO | TOTAL ENCUESTAS | % |
|------------------|-----------------|-------------|
| Automóvil | 18 | 17% |
| Bus | 18 | 17% |
| Buseta | 33 | 32% |
| Camioneta | 13 | 13% |
| Microbús | 21 | 20% |
| Total | 103 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-187. Tipo de Vehículo – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar, el 32% de los encuestados son propietarios de busetas, seguidos de microbuses en un 20%, propietario de buses y automóviles en un 17 % y un 13% de camionetas.

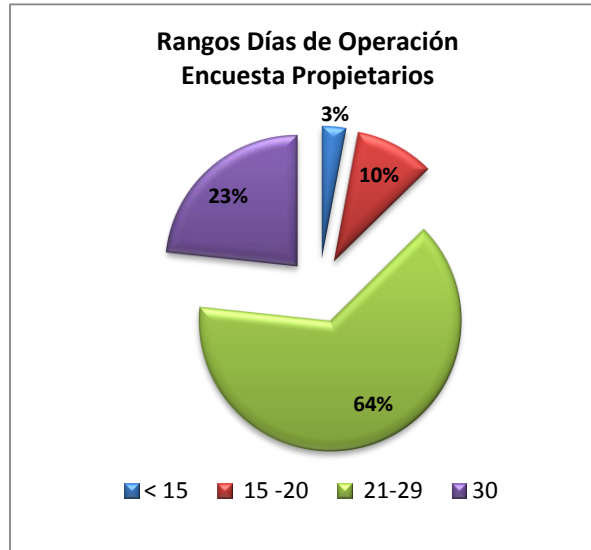
Los resultados obtenidos a la pregunta de los días de operación mensual, se muestran agrupados por rangos como se aprecia en la tabla siguiente.

Tabla II-60. Rangos Días de Operación – Encuesta Propietarios

| RANGOS DÍAS OPERACIÓN | TOTAL ENCUESTAS | % |
|-----------------------|-----------------|-------------|
| < 15 | 3 | 3% |
| 15 -20 | 10 | 10% |
| 21-29 | 66 | 64% |
| 30 | 24 | 23% |
| Total | 103 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-188. Rangos Días de Operación – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

El 64% de los propietarios respondió que su vehículo opera entre 21 y 29 días al mes, el 23% los 30 días completos, un 10% entre 15 y 20 días y tan solo un 3% menos de 15 días. El promedio de días de operación es de 26 días, valor igual al promedio obtenido en la encuesta de conductores.

Se preguntó a los propietarios el dinero que le quedaba libre mensualmente, resultados mostrados en la tabla siguiente.

Tabla II-61. Rangos Dinero Libre al Propietario

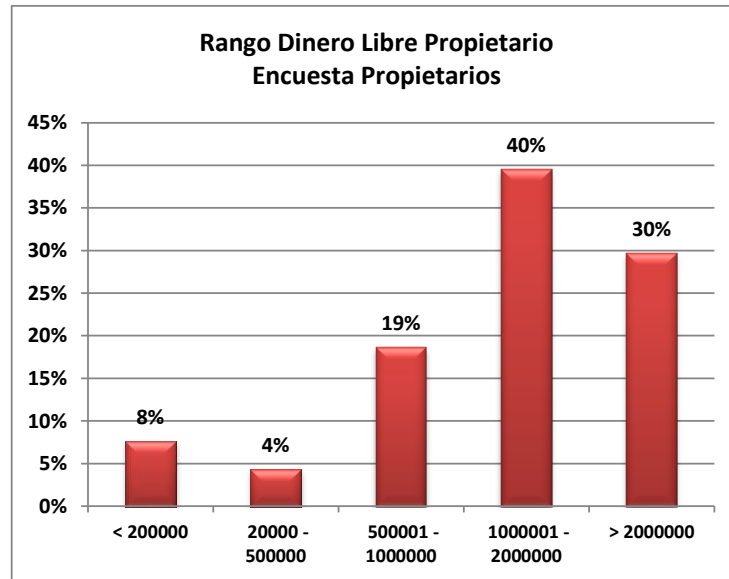
| RANGOS DINERO LIBRE PROPIETARIO | TOTAL ENCUESTAS | % |
|---------------------------------|-----------------|-------------|
| < 200.000 | 7 | 8% |
| 200.000 – 500.000 | 4 | 4% |
| 500.001 – 1.000.000 | 17 | 19% |
| 1.000.001 – 2.000.000 | 36 | 40% |
| > 2.000.000 | 27 | 30% |
| Total | 91 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Los resultados agrupados se muestran en la tabla anterior, en la cual se puede apreciar que el 40% de los propietarios manifestó que le quedaba libre valores entre \$1.000.001 y \$2.000.000, el 30% más de \$2.000.000, un 19% valores entre \$500.001 y \$ 1.000.000, un 4% valores entre \$200.000 y \$500.000 y un 8% valores inferiores a \$200.000.

El promedio obtenido de las encuestas respecto al valor del dinero libre al propietario mensual es de \$1.800.000, muy inferior al obtenido de la encuesta realizada a los conductores cuyo valor promedio asciende a \$6.300.000.

Figura II-189. Rangos Dinero Libre Propietario – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la pregunta del valor cancelado por la vinculación a la empresa, los propietarios encuestados respondieron valores diversos, los cuales fueron agrupados y cuyo resultado se presenta en la tabla siguiente.

Tabla II-62. Rangos Aporte Vinculación

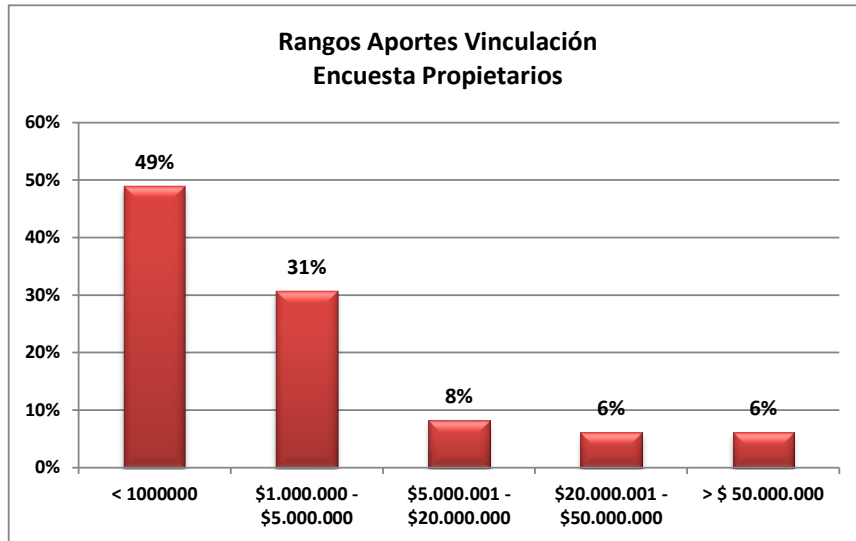
| RANGOS APORTE VINCULACIÓN | TOTAL ENCUESTAS | % |
|-----------------------------|-----------------|------|
| < 1.000.000 | 24 | 49% |
| \$1.000.000 - \$5.000.000 | 15 | 31% |
| \$5.000.001 - \$20.000.000 | 4 | 8% |
| \$20.000.001 - \$50.000.000 | 3 | 6% |
| > \$ 50.000.000 | 3 | 6% |
| Total | 49 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Se puede observar que el 49% de los propietarios contestó que el aporte por vinculación es inferior \$1.000.000, un 31% entre \$1.000.000 y \$5.000.000, un 8% entre 5.000.0001 y 20.000.000 y en igual porcentaje del 6% valores entre \$20.000.001 y 50.000.000 y valores mayores a \$50.000.000.

El valor promedio de las encuestas a los propietarios respecto al valor del aporte por vinculación inicial es de \$6.200.000.

Figura II-190. Rangos Valor Aporte Vinculación – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

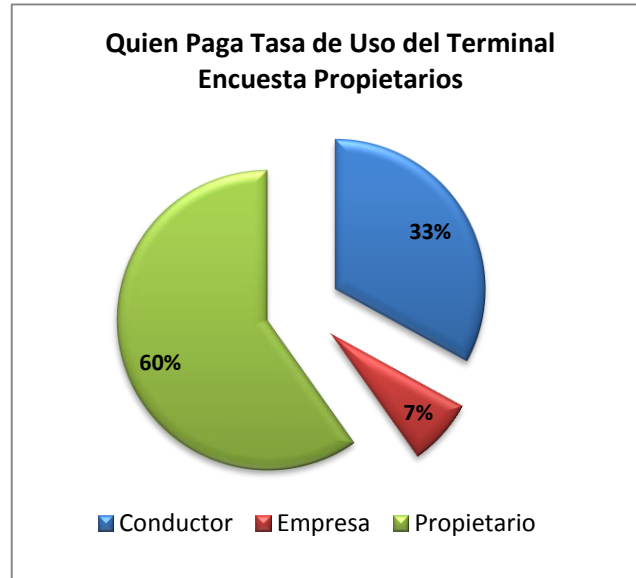
Tabla II-63. **Respuesta Quién Paga la Tasa de Uso del Terminal – Encuesta Propietarios**

| QUIEN PAGA LA TASA DE USO DEL TERMINAL | TOTAL ENCUESTAS | % |
|--|-----------------|-------------|
| Conductor | 32 | 33% |
| Empresa | 7 | 7% |
| Propietario | 58 | 60% |
| Total | 97 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Al igual que a los conductores se preguntó a los propietarios quien paga la tasa de uso del terminal. En la tabla anterior y siguiente figura se muestran los resultados.

Figura II-191. Respuesta Quién Paga Tasa Uso del Terminal – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

Como se aprecia en la figura, el 60% de los propietarios encuestados respondió que ellos pagan la tasa de uso del terminal, el 33% el conductor y tan solo un 7% la empresa. Los conductores a esta misma pregunta respondieron en un 58% que ellos cancelaban la tasa de uso del terminal, un 18% la empresa y tan solo un 24% el propietario.

Tabla II-64. **Rangos Tasa de Uso del Terminal – Encuesta Propietarios**

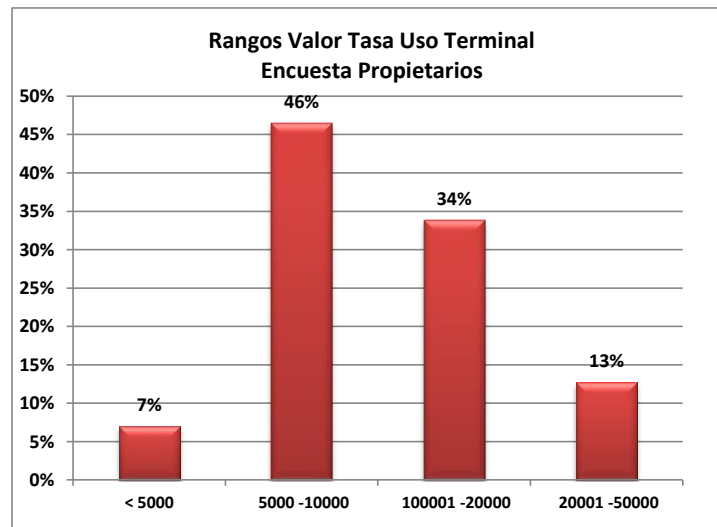
| RANGO VALOR TASA USO TERMINAL | TOTAL ENCUESTAS | % |
|-------------------------------|-----------------|-------------|
| < 5000 | 5 | 7% |
| 5000 -10000 | 33 | 46% |
| 100001 -20000 | 24 | 34% |
| 20001 -50000 | 9 | 13% |
| Total | 71 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

A la pregunta realizada en la encuesta a los propietarios, sobre cuánto es el valor que pagan por la tasa del terminal, se obtuvieron diversas respuestas que fueron agrupadas como se muestra en la tabla anterior. El 46% de los encuestados respondió valores entre \$5.000 y 10.000, un 34% valores entre \$10.001 y 20.000, un 23% valores entre \$20.001 y \$50.000, tan solo un 7% respondió valores inferiores a \$5.000.

El valor promedio obtenido de las respuestas dadas respecto a la tasa de uso del terminal por parte de los propietarios, es de \$11.000, valor que se puede considerar como pago en cada viaje y no mensual, ya que este valor se paga dependiendo del destino de la ruta realizada. De igual manera es bajo, de acuerdo al promedio obtenido en la encuesta realizada a los conductores, cuyo promedio fue de \$57.800.

Figura II-192. Rangos Valor Tasa Uso Terminal



Fuente: Elaboración Propia

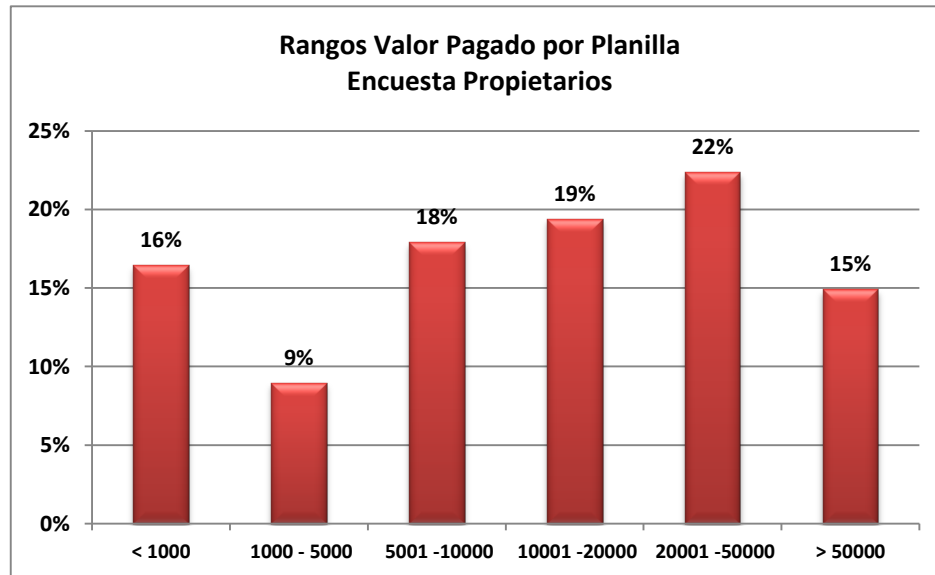
Tabla II-65. Rangos Valor Pagado por Planilla - Encuesta Propietarios

| RANGO VALOR PAGADO PLANILLA | TOTAL ENCUESTAS | % |
|-----------------------------|-----------------|-------------|
| < 1.000 | 11 | 16% |
| 1.000 – 5.000 | 6 | 9% |
| 5.001 -10.000 | 12 | 18% |
| 10.001 - 20.000 | 13 | 19% |
| 20.001 - 50.000 | 15 | 22% |
| > 50.000 | 10 | 15% |
| Total | 67 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Los resultados obtenidos respecto al valor pagado por la planilla, se muestran agrupados en la tabla anterior y en la siguiente figura.

Figura II-193. Rangos Valor Pagado Planilla – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar el 22% de los propietarios manifiesta que cancela valores entre \$20.001 y \$50.000, el 19% valores entre \$10.001 y \$20.000, el 18% valores entre \$5.001 y \$1.0000, el 16% valores inferiores a \$1.000, el 15% valores mayores a \$50.000 y un 9% valores entre \$1.000 y \$5.000.

El valor promedio del valor pagado por la planilla mensual es de \$73.825, de acuerdo a la respuesta obtenida de los propietarios encuestados. En la encuesta a conductores se obtuvo un promedio mensual de \$ 63.000.

Los resultados de la encuesta a propietarios en cuanto a los aportes por administración, se muestran en la siguiente tabla y figura.

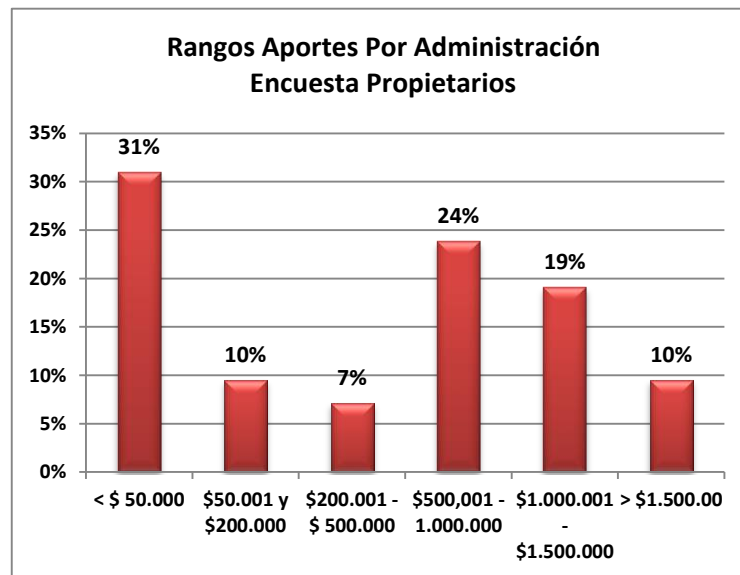
Tabla II-66. Rangos Aporte por Administración – Encuesta Propietarios

| RANGOS APORTE POR ADMINISTRACIÓN | TOTAL ENCUESTAS | % |
|----------------------------------|-----------------|-----|
| < \$ 50.000 | 13 | 31% |
| \$50.001 y \$200.000 | 4 | 10% |
| \$200.001 - \$ 500.000 | 3 | 7% |
| \$500,001 - 1.000.000 | 10 | 24% |
| \$1.000.001 - \$1.500.000 | 8 | 19% |

| RANGOS APORTE POR ADMINISTRACIÓN | TOTAL ENCUESTAS | % |
|----------------------------------|-----------------|-------------|
| > \$1.500.00 | 4 | 10% |
| Total | 42 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-194. Rangos Aportes por Administración



Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar el 31% de los propietarios respondió que cancela aporte por valor inferior a \$50.000, un 24% entre \$ 500.000 y \$1.000.000, el 19% valores entre \$1.000.000 y \$ 1.500.000, un 10% valores menores a \$50.000 y con el mismo porcentaje valores mayores a \$1.500.000.

El valor promedio mensual obtenido de las encuestas a los propietarios por valor de administración es de \$1.200.000.

El 40% de los encuestados respondió que los aportes por concepto de Administración correspondía a un % de los ingresos, cuyo promedio fue del 20%.

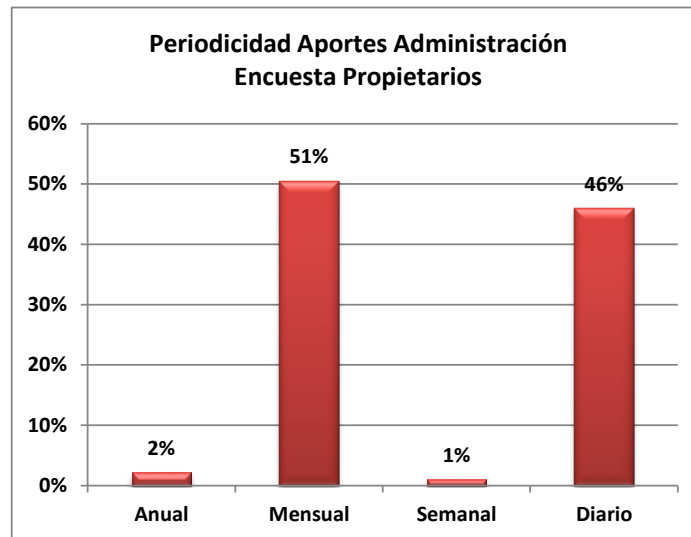
Respecto a la periodicidad de pago de los derechos de administración, los propietarios respondieron en un 51% que lo realizaban de forma mensual, el 46% diario, un 2% anual y tan solo un 1% semanal, como se puede apreciar en la siguiente tabla y figura.

Tabla II-67. **Periodicidad Aporte Administración – Encuesta Propietarios**

| PERIODICIDAD APORTE ADMINISTRACIÓN | TOTAL ENCUESTAS | % |
|------------------------------------|-----------------|-------------|
| Anual | 2 | 2% |
| Mensual | 45 | 51% |
| Semanal | 1 | 1% |
| Diario | 41 | 46% |
| Total | 89 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-195. **Periodicidad Aporte Administración – Encuesta Propietarios**



Fuente: Elaboración Propia

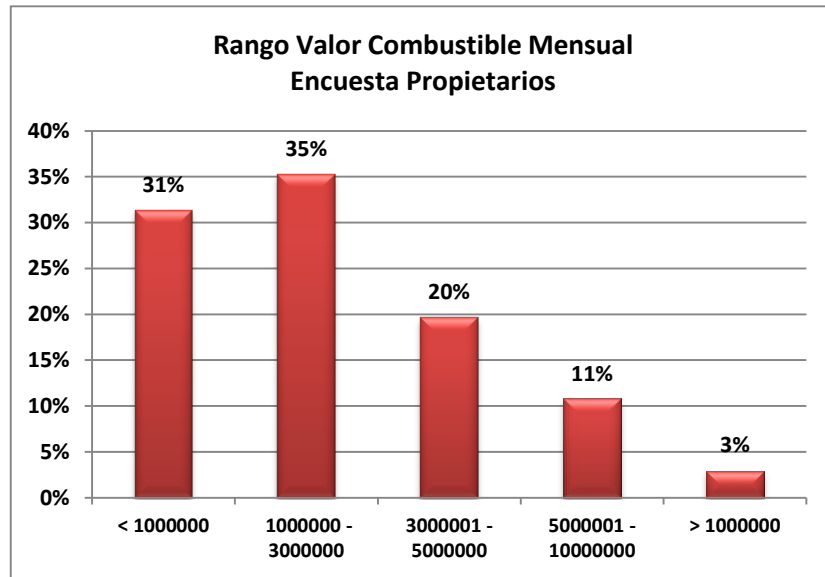
Tabla II-68. **Rangos Valor Combustible Mensual – Encuesta Propietarios**

| RANGO VALOR COMBUSTIBLE MENSUAL | TOTAL ENCUESTAS | % |
|---------------------------------|-----------------|-------------|
| < 1.000.000 | 32 | 31% |
| 1.000.000 -3.000.000 | 36 | 35% |
| 3.000.001 – 5.000.000 | 20 | 20% |
| 5.000.001 – 10.000.000 | 11 | 11% |
| > 1.000.000 | 3 | 3% |
| Total | 102 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

En la tabla anterior y siguiente figura se pueden apreciar los resultados obtenidos en cuanto al valor del costo promedio mensual del combustible.

Figura II-196. Rangos Valor Combustible Mensual – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

Como se puede apreciar, el 35% de los propietarios respondió valores entre \$1.000.000 y \$3.000.000, el 31% valores inferiores \$1.000.000, un 20% valores entre \$3.000.001 y \$5.000.000, un 11% valores entre \$5.000.001 y \$10.000.000 y un 3% valores mayores a \$10.000.000.

El valor promedio mensual por consumo de combustible obtenido de las encuestas realizadas a los propietarios asciende a \$2.850.000, valor bajo respecto al promedio obtenido de la encuesta realizada a los conductores, que es de \$6.100.000.

Respecto al valor del promedio mensual de otros gastos, los resultados obtenidos de la encuesta a propietarios se muestran en la siguiente tabla y figura, en la cual se puede apreciar que el 76% de los encuestados respondió que este valor es inferior a \$2.000.000, el 23% entre \$2.000.000 y \$10.000.000 y un 1% valores mayores a \$10.000.000.

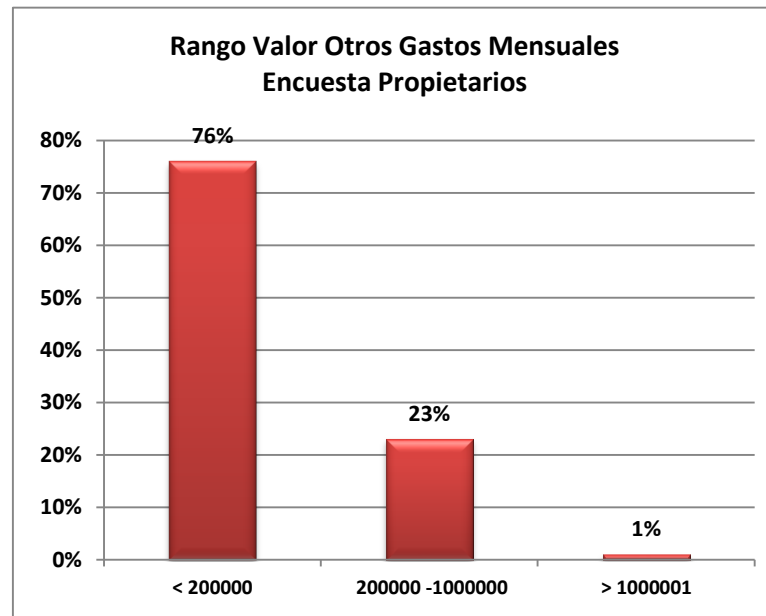
Tabla II-69. Rangos Valor Mensual de Otros Gastos – Encuesta Propietarios

| RANGO VALOR OTROS GASTOS MENSUAL | TOTAL ENCUESTAS | % |
|----------------------------------|-----------------|-----|
| < 2.000.000 | 76 | 76% |
| 2.000.000 - 10.000.000 | 23 | 23% |
| > 10.000.001 | 1 | 1% |

| RANGO VALOR OTROS GASTOS MENSUAL | TOTAL ENCUESTAS | % |
|----------------------------------|-----------------|------|
| Total | 100 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-197. Rangos Valor Otros Gastos Mensual – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

Respecto al valor mensual de otros gastos, se obtiene un promedio mensual de \$1.500.000, de la encuesta realizada a los propietarios. Como se mencionó en los resultados de la encuesta a conductores, este valor fue de \$2.100.000, un 40% mayor al reportado por los propietarios.

Dentro de otros gastos mensuales mencionados por los propietarios, están: Aceite, lubricantes, lavado, parqueaderos, llantas, seguros y revisiones.

En otra parte de la encuesta se pregunta sobre el mantenimiento preventivo y correctivo realizado al vehículo.

En cuanto al mantenimiento preventivo, el 79% de los propietarios manifestaron que ellos eran los que realizaban el mantenimiento al vehículo, un 12% manifestó el conductor y un 10% la empresa, como se aprecia en la siguiente tabla y figura.

Tabla II-70. **Quién Realiza Mantenimiento Preventivo – Encuesta Propietarios**

| MANTENIMIENTO PREVENTIVO REALIZADO | TOTAL ENCUESTAS | % |
|------------------------------------|-----------------|-------------|
| Conductor | 12 | 12% |
| Empresa | 10 | 10% |
| Propietario | 81 | 79% |
| Total | 103 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-198. **Respuesta Quién Realiza Mantenimiento Preventivo – Encuesta Propietarios**



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto al mantenimiento correctivo, el 87% manifestó que ellos se encargaban de realizarlo, un 8% la empresa y un 5% el conductor, como se aprecia en la siguiente tabla y figura.

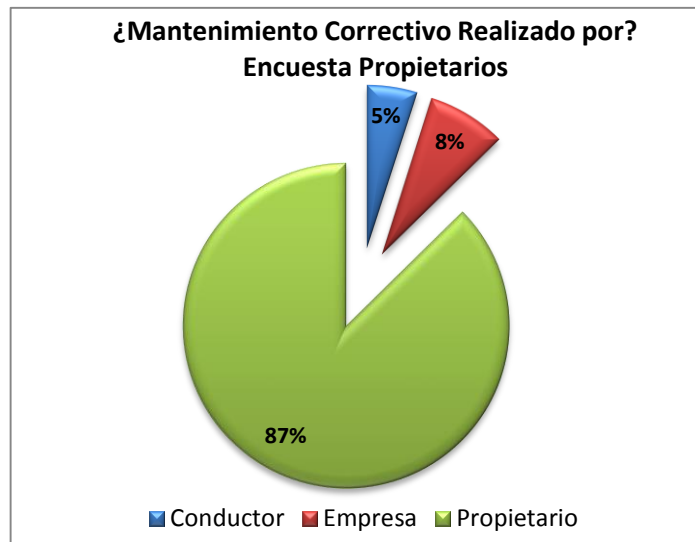
Tabla II-71. **Quién Realiza Mantenimiento Correctivo – Encuesta Propietarios**

| MANTENIMIENTO CORRECTIVO REALIZADO | TOTAL ENCUESTAS | % |
|------------------------------------|-----------------|----|
| Conductor | 5 | 5% |
| Empresa | 8 | 8% |

| MANTENIMIENTO CORRECTIVO REALIZADO | TOTAL ENCUESTAS | % |
|------------------------------------|-----------------|-------------|
| Propietario | 90 | 87% |
| Total | 103 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-199. Respuesta Quién Realiza Mantenimiento Correctivo – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

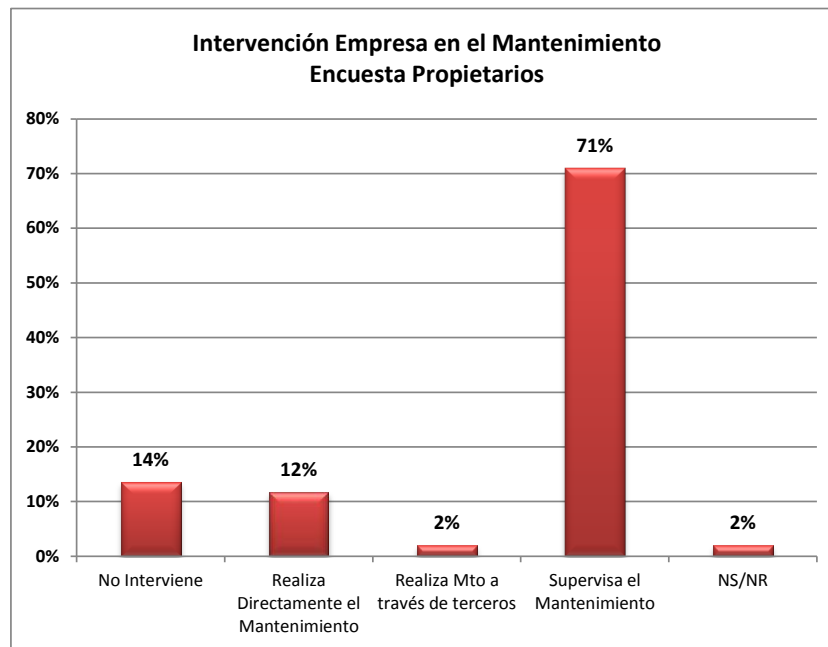
En cuanto a la intervención de la empresa en el mantenimiento del vehículo, los propietarios encuestados respondieron en un 71% que la empresa supervisa el mantenimiento, un 14% la empresa no interviene, un 12% la empresa lo realiza directamente y un 2% que la empresa lo realiza a través de terceros, como se aprecia en la siguiente tabla y figura.

Tabla II-72. **Intervención de la Empresa en el Mantenimiento – Encuesta Propietarios**

| INTERVENCIÓN EMPRESA MANTENIMIENTO | TOTAL ENCUESTAS | % |
|---|------------------------|-------------|
| No Interviene | 14 | 14% |
| Realiza Directamente el Mantenimiento | 12 | 12% |
| Realiza Mto a través de terceros | 2 | 2% |
| Supervisa el Mantenimiento | 73 | 71% |
| NS/NR | 2 | 2% |
| Total | 103 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-200. **Intervención de la Empresa en el Mantenimiento – Encuesta Propietarios**



Fuente: Elaboración Propia

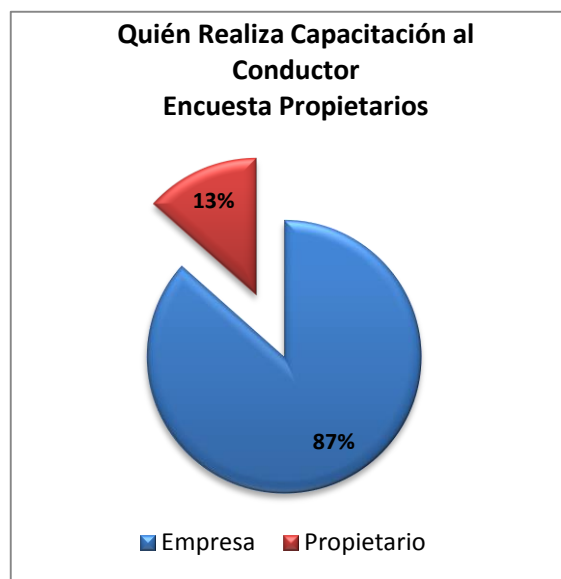
Se pregunta al propietario sobre la capacitación al conductor, quienes responden en un 87% que es realizada por la empresa y tan solo un 13% por ellos mismos, como se aprecia en la siguiente tabla y figura.

Tabla II-73. **Quién Realiza Capacitación al Conductor – Encuesta Propietarios**

| QUIÉN REALIZA CAPACITACIÓN AL CONDUCTOR | TOTAL ENCUESTAS | % |
|---|-----------------|-------------|
| Empresa | 84 | 87% |
| Propietario | 13 | 13% |
| Total | 97 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-201. **Respuesta Quién Realiza Capacitación al Conductor – Encuesta Propietarios**



Fuente: Elaboración Propia

Respecto los temas de capacitación y su periodicidad, se muestran los resultados en la siguiente tabla y figura.

Tabla II-74. **Temas de Capacitación y Periodicidad Conductores – Encuesta Propietarios**

| TEMAS CAPACITACIÓN | ANUAL | % ANUAL | SEMESTRAL | % SEMESTRAL | MENSUAL | % MENSUAL | OTROS | % OTROS | TOTAL |
|-------------------------------------|-------|---------|-----------|-------------|---------|-----------|-------|---------|-------|
| Normas De Transito | 44 | 48% | 18 | 20% | 18 | 20% | 11 | 12% | 91 |
| Código Policía | 40 | 51% | 16 | 21% | 15 | 19% | 7 | 9% | 78 |
| Normas De Seguridad Vehicular | 43 | 51% | 17 | 20% | 15 | 18% | 9 | 11% | 84 |
| Primeros Auxilios | 40 | 50% | 18 | 23% | 14 | 18% | 8 | 10% | 80 |
| Prevención De Riesgos De Accidentes | 43 | 52% | 17 | 21% | 13 | 16% | 9 | 11% | 82 |

| TEMAS CAPACITACIÓN | ANUAL | % ANUAL | SEMESTRAL | % SEMESTRAL | MENSUAL | % MENSUAL | OTROS | % OTROS | TOTAL |
|--------------------------------------|-------|---------|-----------|-------------|---------|-----------|-------|---------|-------|
| Prevención De Accidentes De Tránsito | 42 | 51% | 17 | 20% | 17 | 20% | 7 | 8% | 83 |

Fuente: Elaboración Propia

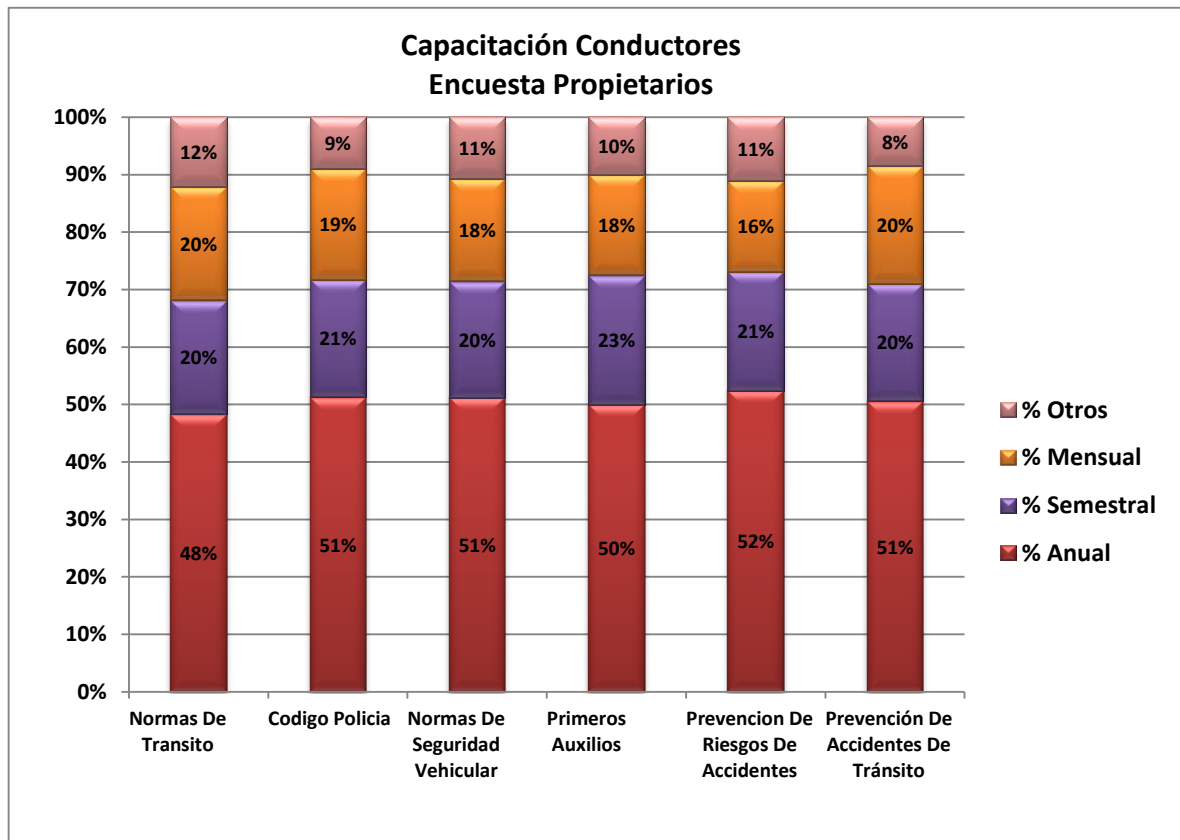
En cuanto a la capacitación en **Normas de Tránsito**, los propietarios responden, un 48% que es realizada anualmente, un 20% semestral, un 20% mensual y un 12% con otra periodicidad.

En el tema de **Código de Policía** el 51% de los propietarios respondió que se realizaba anualmente, el 21% semestral, el 19% mensual y el 9% en otros períodos.

Normas de Seguridad Vehicular, el 51% respondió que realizaba anualmente, el 20% semestral, el 18% mensual y un 11% en otro período.

Respecto al tema de **Primeros Auxilios**, el 50% de los propietarios respondió que la capacitación era realizada anualmente, el 23% semestral, el 18% mensual y el 10% en otros períodos.

Figura II-202. Temas Capacitación y Periodicidad – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto al tema de **Prevención de Riesgos de Accidentes**, el 52% respondió que la capacitación era realizada anualmente, el 21% semestral, el 16% mensual y el 11% en otros períodos.

Por último al tema de **Prevención de Accidentes de Tránsito**, respondieron en un 52% que se realizaba anualmente, el 20% semestral, el 20% mensual y un 8% en otros períodos.

En otros períodos lo que más predominó en todos los aspectos fue bimensual o trimestral.

Del total de propietarios encuestados aproximadamente el 20% no respondió a la pregunta sobre los temas de capacitación al conductor.

Dentro de otros temas de capacitación, manifestaron el tema de servicio al cliente y mecánica diesel.

Se solicitó a los propietarios enumerar de acuerdo al orden de importancia algunos aspectos realizadas por las empresas en cuanto a la prestación del servicio, siendo 1 el más importante y 4 el menos importante. Los resultados se pueden apreciar en la siguiente tabla y figura.

Tabla II-75. **Actividades realizadas por las empresas Aspectos Evaluados – Encuesta Propietarios**

| ASPECTOS EVALUADOS | ORDEN PRIORIDAD | | | | | | | | TOTAL |
|-------------------------------|-----------------|-------|----|-------|----|-------|----|-------|-------|
| | 1 | 1 - % | 2 | 2 - % | 3 | 3 - % | 4 | 4 - % | |
| Capacitación Conductores | 77 | 75% | 16 | 16% | 4 | 4% | 6 | 6% | 103 |
| Control Operación de Flota | 53 | 51% | 31 | 30% | 15 | 15% | 4 | 4% | 103 |
| Regularidad en el trabajo | 48 | 47% | 18 | 17% | 19 | 18% | 18 | 17% | 103 |
| Apoyo Prestación del Servicio | 48 | 47% | 13 | 13% | 13 | 13% | 29 | 28% | 103 |

Fuente: Elaboración Propia

Capacitación a Conductores: El 75% lo calificó en primer lugar, el 16% en segundo el 4% en tercer lugar y el 6% en último lugar de prioridad.

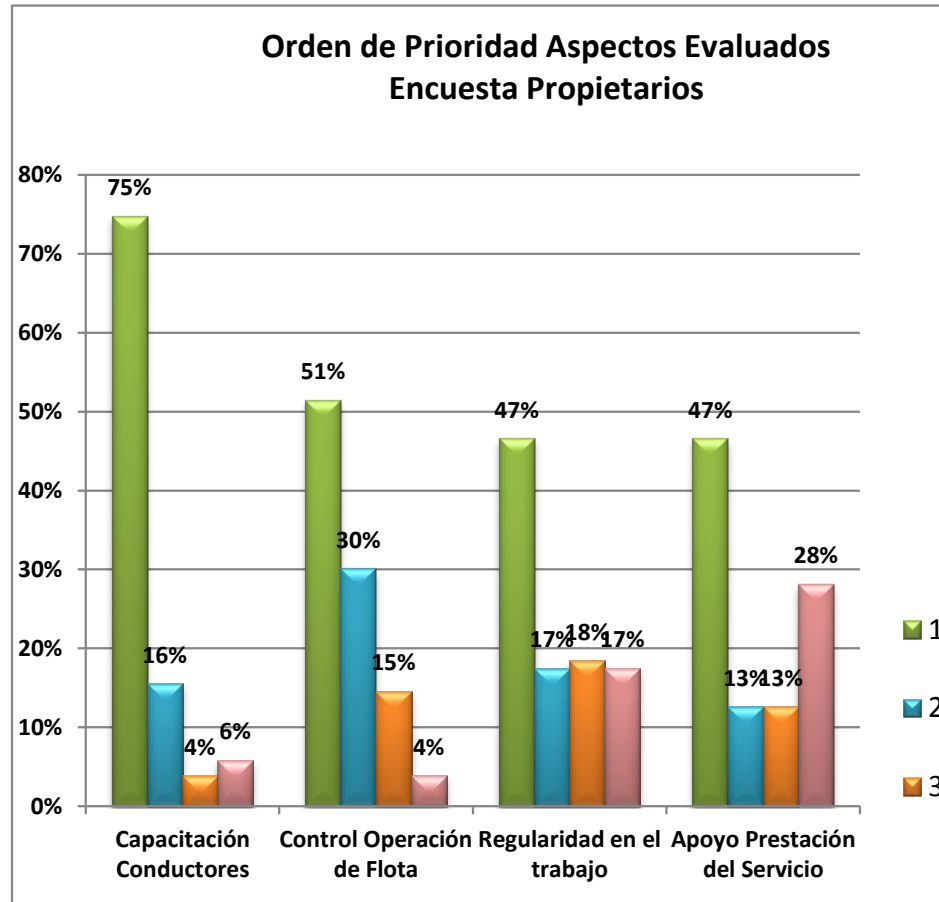
Control Operación de Flota: El 51% de los propietarios encuestados lo calificó en primer orden de importancia, el 30% en segundo lugar, el 15% en tercer lugar y el 4% en último lugar.

Regularidad en el trabajo: El 47% lo colocó en primer orden de prioridad, el 17% en segundo lugar, el 18% en tercer lugar y el 17% en cuarto lugar.

Apoyo en la Prestación del Servicio: El 47% lo colocó en primer lugar, el 13% en segundo y tercer lugar y un 28% en un último lugar.

En general el aspecto prioritario que realizan las empresas, de acuerdo con los propietarios, es la capacitación a los conductores con un 75%. En su orden continua el control de operación de flota y luego la regularidad en el trabajo y el apoyo en la prestación del servicio.

Figura II-203. Evaluación de actividades realizadas por las empresas - Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

Se pregunta los propietarios si la empresa gestiona oportunamente las tarjetas de operación. Las respuestas dadas se muestran en la siguiente tabla y figura, en donde se puede apreciar que el 98% de los propietarios responde que lo hace oportunamente.

Del total de propietarios encuestados, el 76% respondió que la empresa no cobra por la Gestión de la Tarjeta de operación, contra 24% de propietarios que contestaron que la empresa si cobra.

Tabla II-76. **Respuesta Gestión Empresa Tarjetas de Operación – Encuesta Propietarios**

| LA EMPRESA GESTIONA LA TARJETA DE OPERACIÓN OPORTUNAMENTE | TOTAL ENCUESTAS | % |
|---|-----------------|-------------|
| Si | 101 | 98% |
| No | 2 | 2% |
| Total | 103 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-204. **Respuesta a La Empresa Gestiona La Tarjeta de Operación Oportunamente – Encuesta Propietarios**



Fuente: Elaboración Propia

Figura II-205. **Respuesta a La Empresa Cobra Gestión de la Tarjeta de Operación – Encuesta Propietarios**



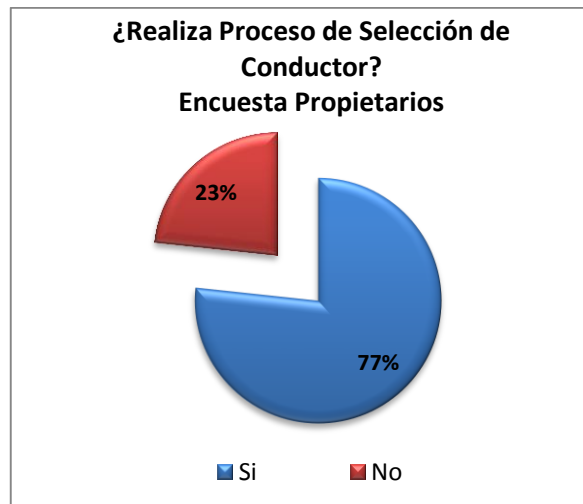
Fuente: Elaboración Propia

Se consulta a los propietarios si realiza un proceso de selección de conductores. El 77% responde que sí y un 23% que no, como se puede apreciar en la siguiente tabla y figura.

| REALIZA PROCESO SELECCIÓN DE CONDUCTORES | TOTAL ENCUESTAS | % |
|---|------------------------|-------------|
| Si | 79 | 77% |
| No | 24 | 23% |
| Total | 103 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Figura II-206. Respuesta Realiza Proceso Selección Conductores – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

Ante la pregunta sobre el patrono directo del conductor es la empresa, los propietarios responden en un 40% que si es la empresa. En un 60% que ellos son los patronos directos del conductor, como se aprecia en la siguiente figura.

Figura II-207. Respuesta El patrono del Conductor – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

La siguiente tabla y gráfico muestra los resultados obtenidos con relación a las actividades realizadas por las empresas respecto al control de operación, según los propietarios de la flota.

Tabla II-77. Verificación Condiciones Prestación del Servicio Por la Empresa – Encuesta Propietarios

| VERIFICACIÓN CONDICIONES PRESTACIÓN DEL SERVICIO | DIARIO | % DIARIO | SEMANAL | % SEMANAL | MENSUAL | % MENSUAL | ANUAL | % ANUAL | OTROS | % OTROS | TOTAL ENCUESTAS |
|--|--------|----------|---------|-----------|---------|-----------|-------|---------|-------|---------|-----------------|
| Condiciones Mecánicas | 28 | 29% | 12 | 13% | 44 | 46% | 2 | 2% | 9 | 9% | 95 |
| Condiciones de seguridad | 35 | 36% | 17 | 18% | 37 | 39% | 4 | 4% | 3 | 3% | 96 |
| Estado de las Llantas | 42 | 44% | 11 | 12% | 38 | 40% | 0 | 0% | 4 | 4% | 95 |
| Limpieza | 87 | 92% | 2 | 2% | 4 | 4% | 0 | 0% | 2 | 2% | 95 |
| Pruebas de Conducción | 33 | 35% | 3 | 3% | 33 | 35% | 16 | 17% | 8 | 9% | 93 |
| Vigencia Tarjeta de Operación | 28 | 29% | 3 | 3% | 30 | 31% | 36 | 37% | 0 | 0% | 97 |
| Vigencia Revisión Tecnicomecánica | 27 | 28% | 2 | 2% | 32 | 33% | 34 | 35% | 1 | 1% | 96 |
| Verificación del SOAT | 28 | 29% | 3 | 3% | 30 | 32% | 34 | 36% | 0 | 0% | 95 |
| Controles al | 51 | 62% | 2 | 2% | 27 | 33% | 1 | 1% | 1 | 1% | 82 |

| VERIFICACIÓN CONDICIONES PRESTACIÓN DEL SERVICIO | DIARIO | % DIARIO | SEMANAL | % SEMANAL | MENSUAL | % MENSUAL | ANUAL | % ANUAL | OTROS | % OTROS | TOTAL ENCUESTAS |
|---|--------|----------|---------|-----------|---------|-----------|-------|---------|-------|---------|--------------------|
| Conductor | | | | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración Propia

Como primera medida se observa un porcentaje alto de control por parte de las empresas. A nivel de cada parámetro se tiene:

Respecto a las **Condiciones Mecánicas**, el 29% responde que la empresa realiza la verificación diariamente, el 13% semanal, el 46% mensual, el 2% anual y el 9% otra periodicidad. Dentro otra periodicidad mencionan bimestral, trimestral o semestral, predominando, trimestral.

En el aspecto de las **Condiciones de Seguridad**, el 36% responde que esta verificación se realiza diariamente por parte de la empresa, el 18% semanal, el 39% mensual, el 4% anual y un 3% en otros, que al igual que el aspecto anterior, predomina que se realiza de manera trimestral.

En cuanto al aspecto del **Estado de las llantas**, el 44% responde que se realiza la verificación diariamente, el 12% semanal, el 40% mensual, ninguna respuesta de forma anual y un 4% en otra periodicidad, predominando al igual que en los anteriores aspectos el trimestral.

Respecto a la **Limpieza**, el 92% de los encuestados responde que se realiza diariamente, el 2% semanal, el 4% mensual, ninguna respuesta anual y un 2% en otro, en el que predomina el trimestral.

El aspecto de **Pruebas de Conducción**, fue evaluado de la siguiente manera, un 35% contestó que diariamente, el 3% semanal, el 35% mensual, el 17% anual y el 9% lo clasificó en otro, siendo el predominante el Trimestral.

A la verificación de la **Vigencia de la Tarjeta de Operación**, respondieron un 29% que se realiza anualmente, un 3% semanal, el 31% mensual y el 37% anual.

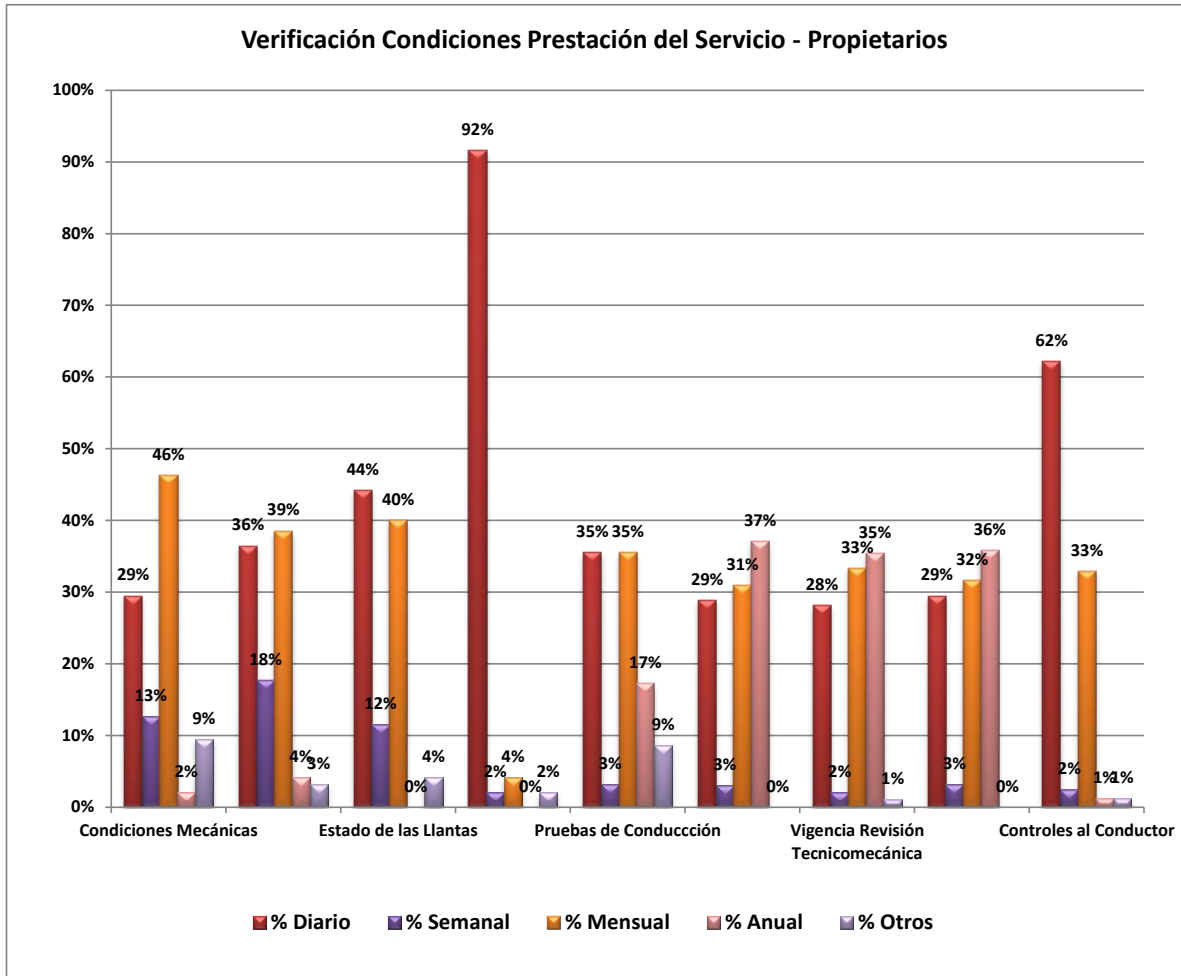
La Verificación de la **Vigencia de la revisión Tecnicomecánica**, un 28% respondió que se realiza diariamente, el 2% semanal, un 35% mensual y 1% anual y en otro periodo.

Respecto al aspecto de la **verificación del SOAT**, el grupo de conductores encuestados respondió de la siguiente manera: Un 29% diariamente, el 3% semanal, un 32% mensual, y un 36% anual.

El último aspecto evaluado dentro de la encuesta fue el de **Control al Conductor**, las respuestas fueron: Un 62% respondió que se realiza de forma diaria, un 2% semanal, un 33% mensual, un 1% anual y en otro período.

Dentro de los aspectos mencionados respecto a la verificación de las condiciones de prestación del servicio por parte de la empresa, los propietarios incluyeron otro aspecto relacionado con la alcoholemia, mencionando que el control era diario.

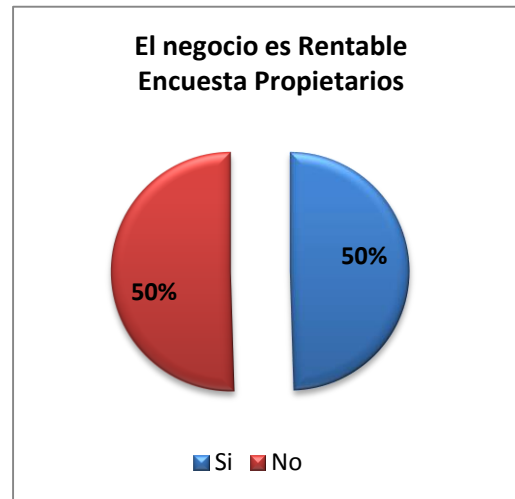
Figura II-208. Resultado Verificación de la Empresa Aspectos Prestación del Servicio – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

A la pregunta realizada a los propietarios respecto a si su negocio es rentable, la respuesta se encuentra dividida en un 50 y 50%, como se aprecia en la siguiente figura.

Figura II-209. Respuesta a La Rentabilidad del Negocio – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

Finalmente se le hace la pregunta a los propietarios sobre que le cambiaría a la actual prestación el servicio, las respuestas dadas se resumen entre otros, en los siguientes aspectos:

- Combatir la piratería
- Mejorar instalaciones y Organización en el Terminal
- Control por parte del gobierno
- Seguridad en el vía
- Manejar los viajes de terminal a terminal, no permitir recoger pasajeros en la vía
- Organización de las empresas
- Organizar la prestación el servicio por corredores
- Disminución del Parque Automotor
- Disminución de la accidentalidad
- Selección y Capacitación de Conductores
- Bajar la tasa de uso del terminal

5. CONCLUSIONES COMPONENTE TÉCNICO

Como conclusiones del esquema empresarial de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, se puede afirmar:

- El 41 % de las empresas son cooperativas, mientras que el 41 % son sociedades anónimas, y éstos son los dos tipos de asociación más representativos de las empresas en la modalidad.
- Las empresas de esta modalidad poseen un porcentaje importante de propiedad de flota, cercano al 15 %, que al considerar los vehículos pertenecientes a los socios como propiedad, este porcentaje llega al 56 %.
- El 88 % de las empresas tienen copada su capacidad transportadora en más de un 90 %.
- Las empresas generan 1.9 empleos en promedio por vehículo vinculado, siendo conductores 1,3 personas por vehículo. Del total del personal está contratado directamente por las empresas 1,5 personas por vehículo y de éstos se tiene 0,9 conductores por vehículo que son contratados directamente por las empresas.
- De lo anterior, y con base en una pregunta específica, las empresas contratan directamente a los conductores en un 70%.
- Un 16 % de las empresas realizan seguimiento satelital de la flota, sin embargo el 71 % realiza control a la operación y 84 % a los conductores.
- La tarifa está siendo recaudada en un 45 % por las empresas en el terminal, mientras que en la vía solo el 17 %. El recaudo está en mayor proporción a cargo de conductores y ayudantes de la flota.
- El 27 % de las empresas tienen otros ingresos, generalmente giros y remesas.
- Un porcentaje importante de empresas, cerca del 40 %, no cobran vinculación inicial de los vehículos, pero cobra un porcentaje de los ingresos como administración, valor que está en promedio en un 20 %.
- Son empresas líquidas en términos monetarios, con indicadores de liquidez mayores a 2.5, con niveles de endeudamiento aceptables, menores al 60 %.
- Su actividad le ha generado utilidades sobre el patrimonio, cerca del 8 %, a pesar que se evidencia una baja de la rentabilidad importante en el año 2011.
- El mantenimiento preventivo de los vehículos lo realizan en un 30 % directamente, mientras que el mantenimiento correctivo en un 20 %. Sin embargo el control mantenimiento ejercido sobre la flota por parte de las empresas está por encima del 80 %.

Como conclusiones del esquema empresarial del Transporte Mixto se puede afirmar:

- El 58 % de las empresas son cooperativas, mientras que el 32 % son sociedades anónimas, y éstos son los dos tipos de asociación más comunes de las empresas en la modalidad.
- Las empresas de esta modalidad poseen un porcentaje importante de propiedad de flota, cercano al 23.4 %, que al considerar los vehículos pertenecientes a los socios como propiedad, este porcentaje llega al 52 %.
- El 58 % de las empresas tienen copada su capacidad transportadora en más de un 90 %. El 20 % de las empresas tiene menos de un 10 % de utilización su capacidad transportadora disponible.
- Las empresas generan 1.75 empleos en promedio por vehículo vinculado, siendo conductores 1,25 personas por vehículo. Del total del personal está contratado directamente por las empresas 1,0 personas por vehículo y de éstos se tiene 0,43 conductores por vehículo que son contratados directamente por las empresas.
- De lo anterior, y con base en una pregunta específica, las empresas contratan directamente a los conductores en un 35%.
- Un 9 % de las empresas realizan seguimiento satelital de la flota, sin embargo el 65 % realiza control a la operación y 80 % a los conductores.
- La tarifa está siendo recaudada en un 44 % por las empresas en el terminal, mientras que en la vía solo el 24 %. El recaudo está en mayor proporción a cargo de conductores y ayudantes de la flota.
- El 45 % de las empresas tienen otros ingresos, generalmente giros y remesas, cuyo valor promedio por vehículo mes es bajo, cerca de 8.000.000 de pesos.
- Son empresas líquidas en términos monetarios, con indicadores de liquidez mayores a 2.5, con niveles de endeudamiento aceptables, menores al 60 %.
- Su actividad le ha generado utilidades sobre el patrimonio, cerca del 10 %, a pesar que se evidencia una baja de la rentabilidad importante en el año 2011.
- El mantenimiento preventivo de los vehículos lo realizan en un 32 % directamente, mientras que el mantenimiento correctivo en un 17 %. Sin embargo el control mantenimiento ejercido por las empresas sobre la flota está por encima del 80 %.

De acuerdo a los resultados obtenidos de las encuestas a usuarios, conductores y propietarios, se concluye en general que la prestación del servicio de transporte intermunicipal y mixto se realiza en buenas condiciones.

- El 8% de los usuarios considera que el servicio es muy bueno, el 71% lo considera bueno y un 17% regular.
- La calificación más baja dada por los usuarios fue para (i) el cumplimiento, calificado por el 40 % de los usuarios dentro de los rangos de regular, malo y muy malo, (ii) la rapidez, calificado en 27 % dentro de los rangos de regular, malo y muy malo y (iii) la tarifa, calificado en un 29 % como regular, malo y muy malo.
- Los usuarios destacan la facilidad de acceso, la rapidez y el tipo de vehículo como aspectos que no cambiarían.
- Como se pudo observar en los resultados obtenidos, el mayor porcentaje de usuarios pertenece a estratos 2 y 3 y consideran este tipo de transporte como única opción, mientras que usuarios de estrato 4, 5 y 6, cuentan con otra opción de viaje, vehículo particular o transporte aéreo.
- Tanto en los resultados de encuestas a conductores y propietarios se evidenciaron varios aspectos en la prestación del servicio:
 - Tanto el mantenimiento preventivo como el mantenimiento correctivo del vehículo está en un 80% a cargo del propietario y conductor.
 - De acuerdo a los resultados de las encuestas, solo en un 23% de los casos la empresa realiza directamente el mantenimiento. El 42% de las empresas solo supervisa el mantenimiento.
 - Capacitación a Conductores: Tanto en la encuesta realizada a los conductores como a los propietarios, se evidencia que los conductores reciben capacitación por lo menos anualmente por parte de las empresas, en aspectos como normas de tránsito, código de policía, normas de seguridad vehicular, primeros auxilios, prevención de riesgos de accidentes y prevención de accidentes de tránsito.
 - Verificación de ciertos aspectos en la prestación del servicio: A través de las encuestas se pudo evidenciar que las empresas realizan verificación de las condiciones de la prestación del servicio, la variación se presenta en la periodicidad. Se hace revisión de aspectos como las condiciones mecánicas y de seguridad del vehículo, revisión del estado de las llantas, limpieza, pruebas de conducción, vigencia de la tarjeta de operación, de la revisión tecnicomecánica y el SOAT. De igual manera hacen control de alcoholemia.
 - Contratación de los conductores: El 74% de los conductores tiene contrato a término indefinido y de acuerdo a los resultados de la encuesta en un 50% son contratados por la empresa y 50% por el propietario.

En cuanto a la rentabilidad del negocio, los propietarios se encuentran divididos, un 50% piensa que su negocio es rentable, ya que con y el otro 50% que no.



En la última pregunta realizada a usuarios, conductores y propietarios de los aspectos que cambiaría de la actual prestación del servicio de transporte manifiestan principalmente lo siguiente, coincidiendo los conductores y propietarios en la mayoría de los aspectos.

- Usuarios: Cumplimiento del horario, infraestructura del terminal, brindar mayor capacitación a los conductores, costo de la tarifa, más vehículos en temporadas, mejoramiento de las vías, servicio al cliente, limpieza, parque automotor nuevo, rutas directas sin tantas paradas.
- Conductores y Propietarios: Combatir la piratería, organización en el terminal, control por parte del gobierno, disminución de la oferta, seguridad en el vía, organización de las empresas, organizar la prestación el servicio por corredores, disminución del parque automotor, disminución de la accidentalidad, selección y capacitación de conductores, bajar la tasa de uso del terminal, control de las tarifas, mantenimiento de las vías, el sistema de recogida de pasajeros fuera del terminal.

COMPONENTE III. CARACTERIZACIÓN FINANCIERA Y ANÁLISIS DE COSTOS DE OPERACIÓN

En este componente se realizará la caracterización financiera de las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto, así como el análisis de los costos operacionales.

1. CARACTERIZACIÓN FINANCIERA Y ECONÓMICA

1.1 CARACTERÍSTICAS FINANCIERAS

Para llevar a cabo la caracterización financiera del transporte intermunicipal, se ha desagregado el sector en empresas de transporte de pasajeros por carretera y empresas de transporte mixto y luego, se consolida la información de estos componentes en un gran total.

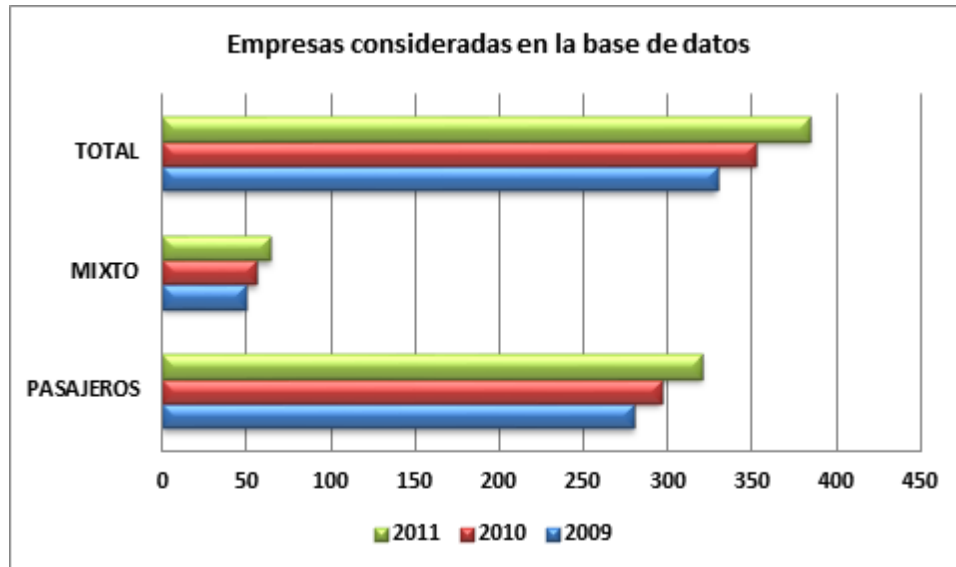
Es importante anotar las dificultades en cuanto al contenido de la información que se dispone, toda vez que esa misma puede estar contaminada por empresas que prestan servicios colaterales como por ejemplo las terminales de transporte intermunicipal y algunas empresas de transporte que son de transporte colectivo urbano de pasajeros ó de taxis.

En lo referente a la calidad, disponibilidad y oportunidad de la información, se debe manifestar que la información suministrada por la Superintendencia de Puertos y Transporte posee errores en cuanto a la forma de hallar la utilidad operacional, que distorsiona el resultado de la utilidad antes de impuestos, por tanto se realizaron las correcciones conceptuales y matemáticas del caso.

Hechas estas consideraciones, se realiza la caracterización del sector con un grupo total de 329 empresas en el año 2009, 352 para el año 2010 y 385 en el 2011, información entregada por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

La siguiente figura muestra el número de empresas con información disponible.

Figura III-1. Número de Empresas Evaluadas



Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Del análisis realizado, se espera que se encuentren cifras alentadoras para el sector, toda vez que para el año 2010, la industria del transporte, almacenamiento y comunicación alcanzó un crecimiento del PIB del 4.8%, superior al 4.3% del mostrado por la economía colombiana.

1.1.1 PRINCIPALES CIFRAS DEL SECTOR Y MODALIDADES

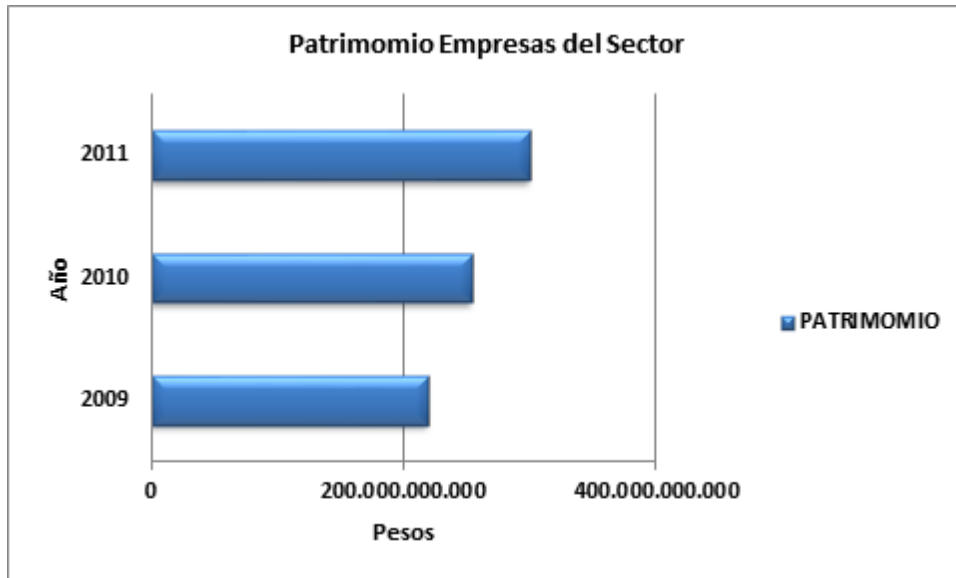
En la siguiente tabla y figura se puede ver la variación del patrimonio de las empresas del sector en los años 2009, 2010 y 2011.

Tabla III-1. Patrimonio del Sector

| AÑO | PATRIMONIO |
|---------------|--------------------|
| 2009 | \$ 218.018.665.510 |
| 2010 | \$ 253.328.533.076 |
| 2011 | \$ 298.779.198.848 |
| Promedio 2009 | \$ 662.670.716 |
| Promedio 2010 | \$ 719.683.333 |
| Promedio 2011 | \$ 776.049.867 |

Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Figura III-2. Patrimonio del Sector



Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Los resultados obtenidos son dicientes en primera instancia en cuanto el patrimonio promedio por empresa, dado el valor alcanzado y en segundo término, respecto a la variación porcentual del 16.2%, para el periodo 2009 al 2010 y del 17.9% en del 2010 al 2011, lo que se traduce en un crecimiento real del 28.06% en el periodo de análisis.

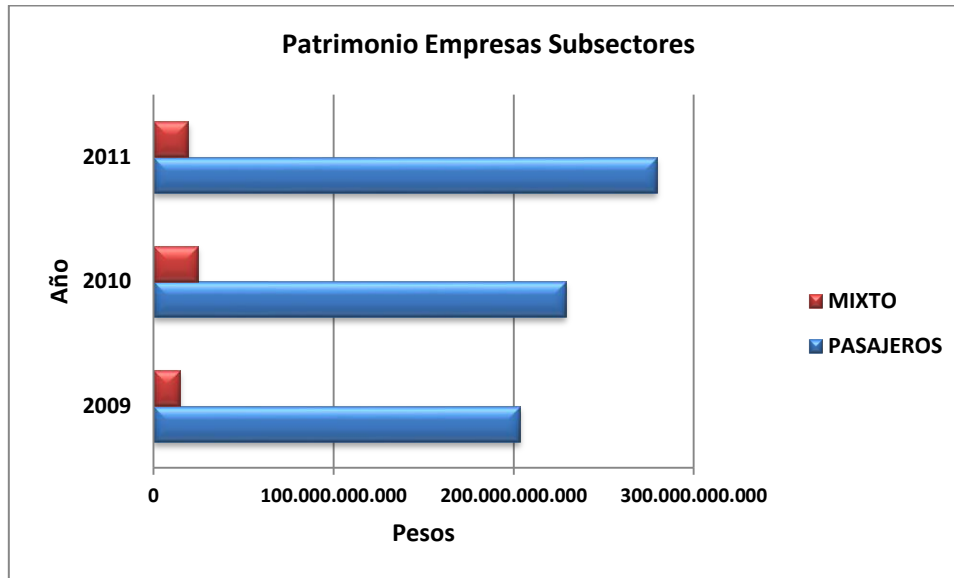
Con relación al patrimonio por modalidad se presenta en la siguiente tabla y figura.

Tabla III-2. Volumen de patrimonio de los subsectores

| AÑO | MODALIDAD | |
|---------------|--------------------|-------------------|
| | PASAJEROS | MIXTO |
| 2009 | \$ 203.509.519.342 | \$ 14.509.146.168 |
| 2010 | \$ 228.899.361.841 | \$ 24.429.171.235 |
| 2011 | \$ 279.474.514.845 | \$ 19.304.684.003 |
| Promedio 2009 | \$ 726.819.712 | \$ 296.105.024 |
| Promedio 2010 | \$ 773.308.655 | \$ 414.053.750 |
| Promedio 2011 | \$ 873.357.859 | \$ 296.995.139 |

Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Figura III-3. Patrimonio Subsectores



Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Los resultados son razonables, toda vez que las empresas de transporte pasajeros por carretera son más intensivas en el uso del capital, dadas las características del negocio. Los resultados acumulados en los tres años de análisis para la modalidad de transporte de pasajeros corresponde a un crecimiento del 37.3% y la modalidad de mixto un 33.1%.

Se destaca que en año 2010 las empresas de transporte mixto presentan un incremento importante en su patrimonio, lo que podría explicarse por deficiencias en la calidad de la información, cifra que luego se ajusta en el año 2011, en un valor mas adecuada.

La tabla y figura siguiente presenta los principales indicadores de los balances para las dos modalidades, referentes a los ingresos operacionales, el costo de ventas, los gastos operacionales y la utilidad operacional.

Tabla III-3. Volumen De La Parte Operacional Del Sector

| AÑO | INGRESOS OPERACIONALES | COSTO DE VENTAS | GASTOS OPERACIONALES | UTILIDAD OPERACIONAL |
|---------------|------------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| 2009 | \$ 484.260.364.203 | \$ 202.024.818.914 | \$ 270.023.574.931 | \$ 12.211.970.353 |
| 2010 | \$ 590.510.173.377 | \$ 271.717.878.290 | \$ 307.964.417.626 | \$ 10.827.877.460 |
| 2011 | \$ 815.341.874.913 | \$ 431.103.278.082 | \$ 379.089.060.210 | \$ 5.149.536.621 |
| PROMEDIO 2009 | \$ 1.471.916.001 | \$ 614.057.200 | \$ 820.740.349 | \$ 37.118.451 |
| PROMEDIO 2010 | \$ 1.677.585.720 | \$ 771.925.791 | \$ 874.898.914 | \$ 30.761.016 |
| PROMEDIO 2011 | \$ 2.123.286.133 | \$ 1.122.664.787 | \$ 987.211.094 | \$ 13.410.252 |

Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Figura III-4. Principales Cifras Operacionales



Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Los ingresos operacionales en el periodo 2009 a 2011 muestran un crecimiento del 68.4%, frente al 71.6% de variación que reportan la sumatoria de los costos de ventas y gastos operacionales, lo que se refleja en una caída en la utilidad operacional. Los resultados pueden interpretarse como un incremento importante en el número de pasajeros, pero con una tarifa que creció por debajo de los costos de ventas, muy seguramente fruto de la mayor competencia que se ve reflejada en el incremento de empresas.

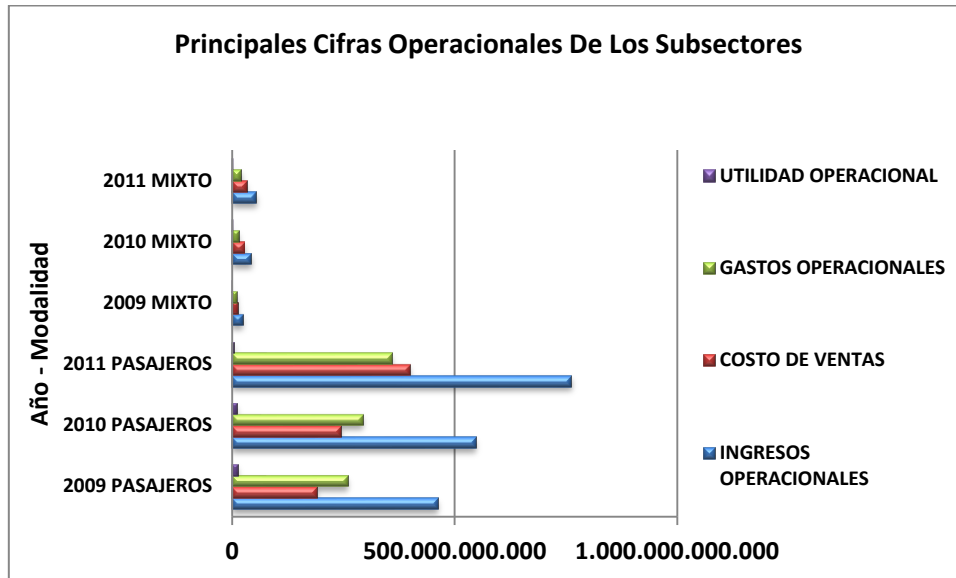
Los indicadores operacionales por modalidad se presentan en la tabla y figura siguiente.

Tabla III-4. Volumen De La Parte Operacional De Los Subsectores

| AÑO/MODALIDAD | INGRESOS OPERACIONALES | COSTO DE VENTAS | GASTOS OPERACIONALES | UTILIDAD OPERACIONAL |
|----------------|------------------------|-----------------|----------------------|----------------------|
| 2009 PASAJEROS | \$ 461.210.361.939 | 190.110.690.898 | \$ 258.858.056.705 | \$ 12.241.614.331 |
| 2010 PASAJEROS | \$ 547.910.608.267 | 244.400.956.748 | \$ 293.312.680.065 | \$ 10.196.971.453 |
| 2011 PASAJEROS | \$ 761.354.222.770 | 398.126.933.352 | \$ 358.780.292.218 | \$ 4.446.937.200 |
| 2009 MIXTO | \$ 23.050.002.264 | 11.914.128.016 | \$ 11.165.518.226 | \$ (29.643.978) |
| 2010 MIXTO | \$ 42.599.565.110 | 27.316.921.542 | \$ 14.651.737.561 | \$ 630.906.007 |
| 2011 MIXTO | \$ 53.987.652.143 | 32.976.284.730 | \$ 20.308.767.561 | \$ 702.599.421 |

Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Figura III-5. Principales Cifras Operacionales de los Subsectores



Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Sin lugar a dudas, un alto componente en los ingresos del sector lo aportan las empresas de transporte de pasajeros por carretera, con el 93.7% para el periodo de estudio 2009 a 2011. Sin embargo, es mayor el crecimiento en los ingresos de las empresas de transporte mixto, las cuales mostraron una variación del 134.2%, mejorando además, su capacidad de generar utilidad operacional, frente al 65.1% en el transporte de pasajeros.

Ahora en cuanto a eficiencia operacional, el transporte de pasajeros ha mostrado un incremento en los ingresos operacionales del 65.1%, frente a un crecimiento de los costos del 68.6%. Mientras el transporte mixto presenta cifras del 134.2% y el 130.9% en los mismo rubros. Todo lo anterior se traduce en una mayor eficiencia en la operación para el transporte mixto que ha logrado un positivo incremento en sus ingresos, superior al de sus costos.

1.1.2 INDICADORES FINANCIEROS EMPRESARIALES

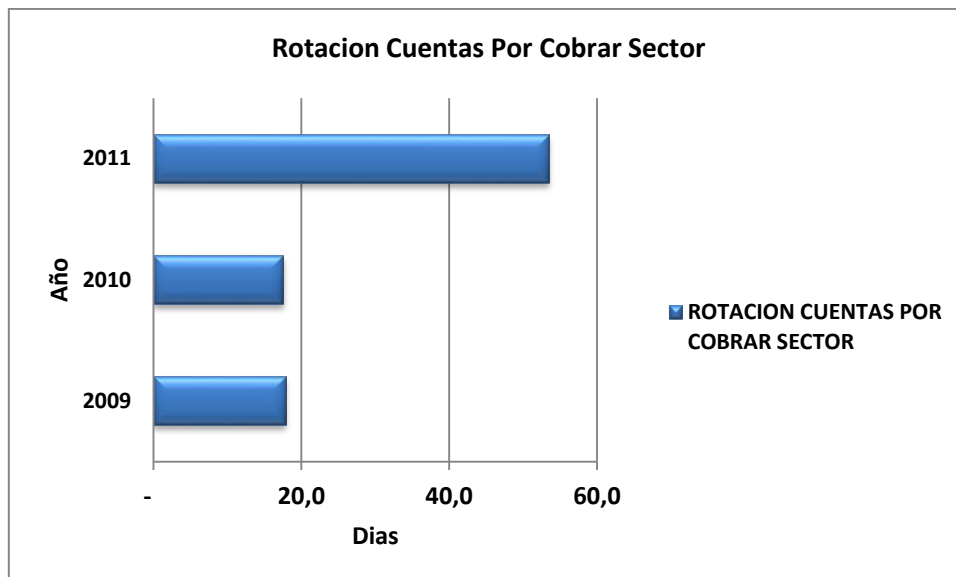
Necesariamente, para poder obtener una visión general de la situación financiera de las empresas de transporte de pasajeros por carretera y mixto se requiere además, del análisis de las cuentas del balance, aquellas que determinan la eficiencia en la generación de utilidad operacional, es decir, aquella que surge como consecuencia del desarrollo del objeto social y su capacidad para prestar el servicio a unos costos inferiores a su ingreso. Esto sin abandonar por supuesto, la rentabilidad del negocio y del inversionista.

1.1.2.1 Razones de operación

Estos indicadores muestran la eficiencia administrativa en el rubro de la cuenta clientes, proveedores e inventarios y permite determinar los ciclos de caja operacional y neta. El indicador evaluado corresponde a rotación de cuentas por cobrar.

Rotación Cuentas por Cobrar: $(\text{Clientes} * 360 / \text{Ingresos Operacionales})$ Este indicador determina el promedio de recuperación en las cuentas por cobrar. No existe un parámetro general en el análisis financiero y este depende de cada sector en particular. Sin embargo se puede precisar que resultados superiores a 90 días, pueden generar problemas de liquidez.

Figura III-6. Rotación Cuentas por Cobrar Sector



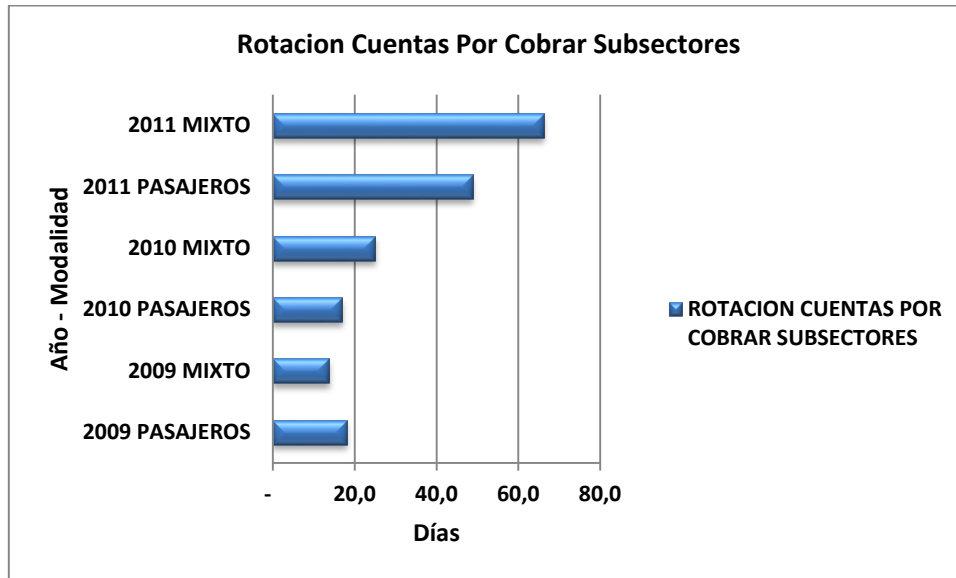
Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

La rotación de cartera presenta resultados estables y con una leve mejoría en el año 2010. La rotación de baja inferior a los 18 días, obedece a que este tipo servicios generalmente no se prestan a crédito y el poco que se otorga y que justifica este resultado tan bajo, debe estar relacionado con el crédito otorgado a las agencias y a uno que otro cliente corporativo.

El año 2011 muestra un claro crecimiento en esta cuenta, quedando por comprobar si el mismo obedece a una estrategia de comercialización, o a un deterioro en las políticas de cobro.

En cuanto a la rotación de cuentas por cobrar por modalidad, se tiene lo mostrado en la siguiente figura.

Figura III-7. Rotación Cuentas por Cobrar Subsectores



Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Los subsectores presentan resultados disimiles en el año 2011, mientras que para los años 2009 y 2010 el subsector pasajeros por carretera muestra estabilidad y cifras cercanas a las del sector en general. La modalidad de transporte mixto tiene una variación importante el año 2010. Sin embargo, los resultados pueden considerarse como razonablemente buenos, con excepción del año 2011 donde se requiere de mayor información para argumentar el cambio importante que presentan las cifras.

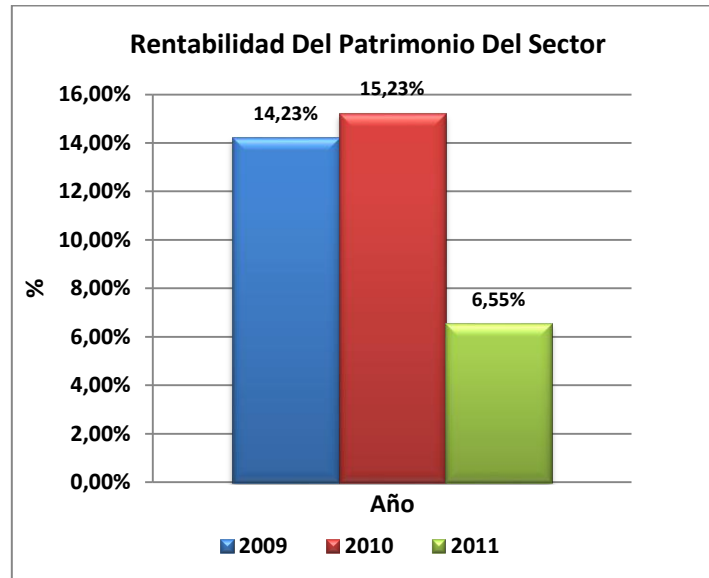
1.1.2.2 Razones de Rentabilidad

Se encuentran asociadas con la capacidad de los administradores para convertir los ingresos en utilidad a partir del control sobre los costos y gastos. Se analizaran entonces los resultados de rentabilidad del activo, patrimonio, rentabilidad del ingreso, rentabilidad bruta y rentabilidad operacional

Rentabilidad del Patrimonio: $(Utilidad\ Neta / Patrimonio)$ Esta razón establece la rentabilidad del inversionista. Se estima que el rendimiento de una inversión debe ser igual a la tasa libre de riesgo, más una prima por riesgo. Esta última es inherente a cada empresa y sector en particular. Sin embargo rentabilidades del patrimonio entre el 10% y 30% son lo usual en la mayoría de industrias.

El resultado obtenido con este indicador también se ve afectado por lo intensivo que sean las inversiones en activos fijos.

Figura III-8. Rentabilidad del Patrimonio del Sector



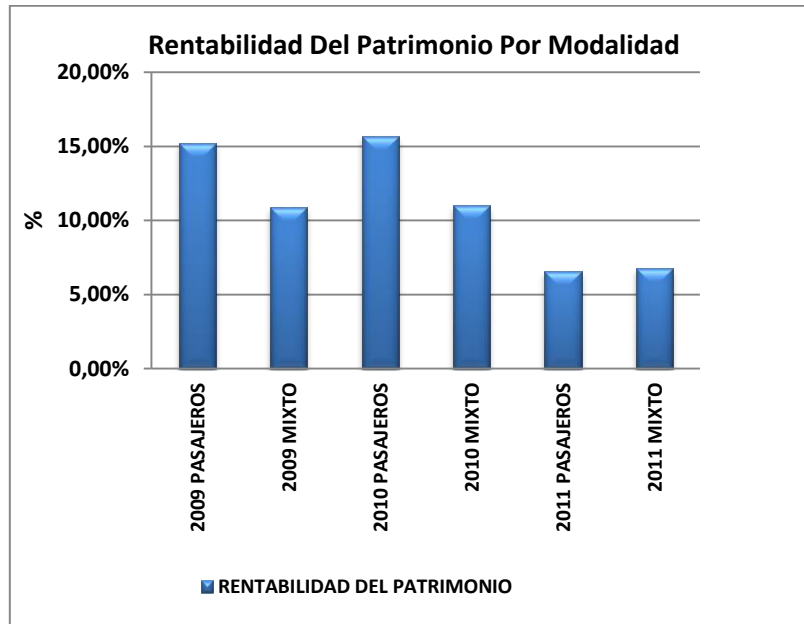
Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Los resultados obtenidos para el sector muestran la eficiencia en el uso del capital, remunerando a los inversionistas con una rentabilidad razonablemente buena para el periodo de análisis, 2009 al 2010. Sin embargo, en el 2011 sufre un descenso importante, el cual ya se había detectado cuando se observó la caída en las utilidades generadas, fruto de un crecimiento mayor en los costos que en los ingresos.

Si bien es cierto se observa un crecimiento en los ingresos del sector, estos no alcanzan a compensar el crecimiento de los costos de operación. La causa podría estar en la competencia que se ha presentado por captar pasajeros en el año 2011, ó que la industria está enfrentando un agotamiento de su modelo económico.

En cuanto a la rentabilidad por modalidad, se presentan las cifras en la siguiente figura.

Figura III-9. Rentabilidad Del Patrimonio En Los Subsectores



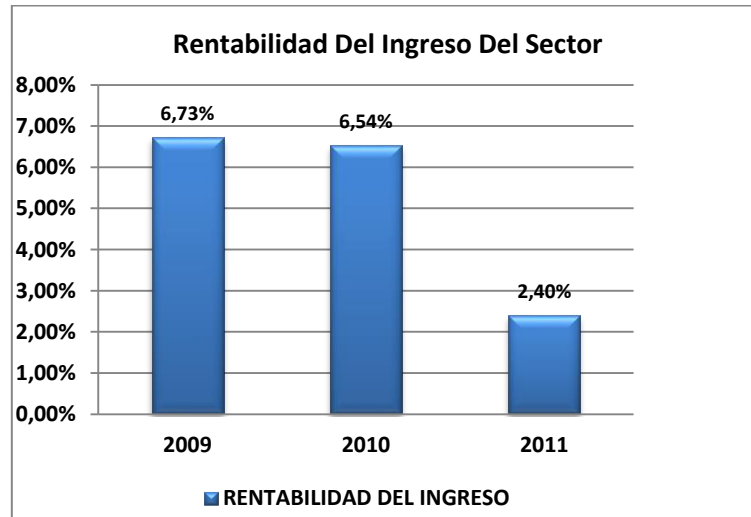
Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Las empresas de transporte de pasajeros por carretera muestran una rentabilidad patrimonial relativamente constante en los años 2009 y 2010. Sin embargo en los resultados, obtenidos para las empresas de transporte mixto, se observa una menor rentabilidad en el mismo periodo. Lo que se traduce en una menor eficiencia del capital por parte de las empresas de transporte mixto. Esto último, podría obedecer a un tema de operación de la flota, donde estas empresas aun no cuentan con un modelo de negocio que se asimile al de las empresas de transporte de pasajeros por carretera.

El año 2011, ha sido abiertamente atípico en cuanto a rentabilidad y su caída afecta a todos los dos subsectores. Sin embargo, cuando se analizan los resultados por separado la modalidad de pasajeros presenta la situación más dramática, al experimentar una disminución en la rentabilidad del 58.31%, frente a una variación negativa para el transporte mixto del 38.52%.

Rentabilidad del Ingreso: (Utilidad neta / Ingresos Operacionales) La razón busca determinar qué porcentaje queda de utilidad neta, por cada peso de ingreso. Los rangos de rentabilidad considerados razonables son similares a la rentabilidad del activo, es decir, porcentajes de un dígito, siempre y cuando no desciendan por debajo del 3%. Cifra está que se puede considerar el piso de la banda en la que debe oscilar tal rentabilidad.

Figura III-10. Rentabilidad del Ingreso del Sector

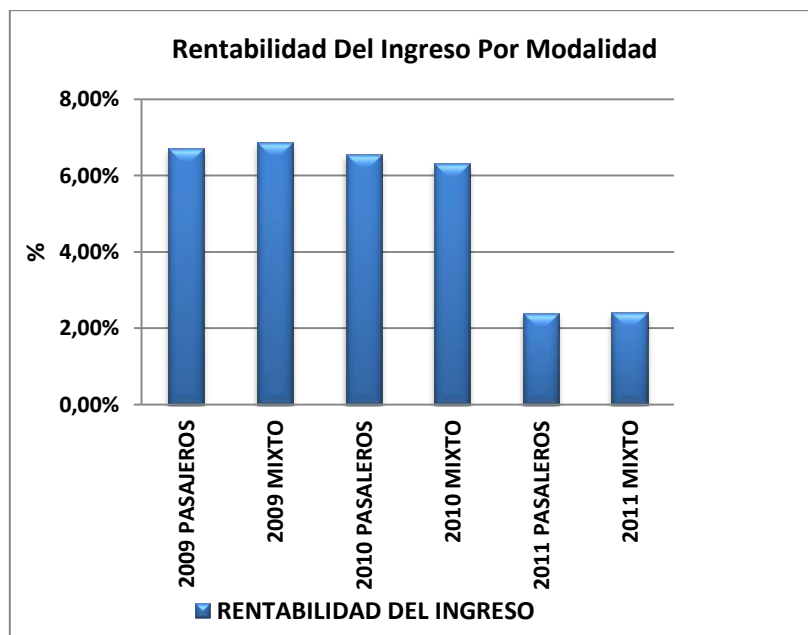


Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Tal y como se esperaba el rendimiento sobre los ingresos está en el rango esperado de un dígito y con un valor aceptable del 6.7% para el 2009 y del 6.5% para el 2010. Mostrando en el año 2010 una disminución poco significativa en términos porcentuales. Es probable que otros indicadores de rentabilidad nos permitan profundizar en la caída del mismo.

El año 2011, mantiene la tendencia en la pérdida de rentabilidad y se sitúa por debajo del 3%, que podría considerarse como un piso en términos de este indicador.

Figura III-11. Rentabilidad Del Ingreso Por Modalidad



Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

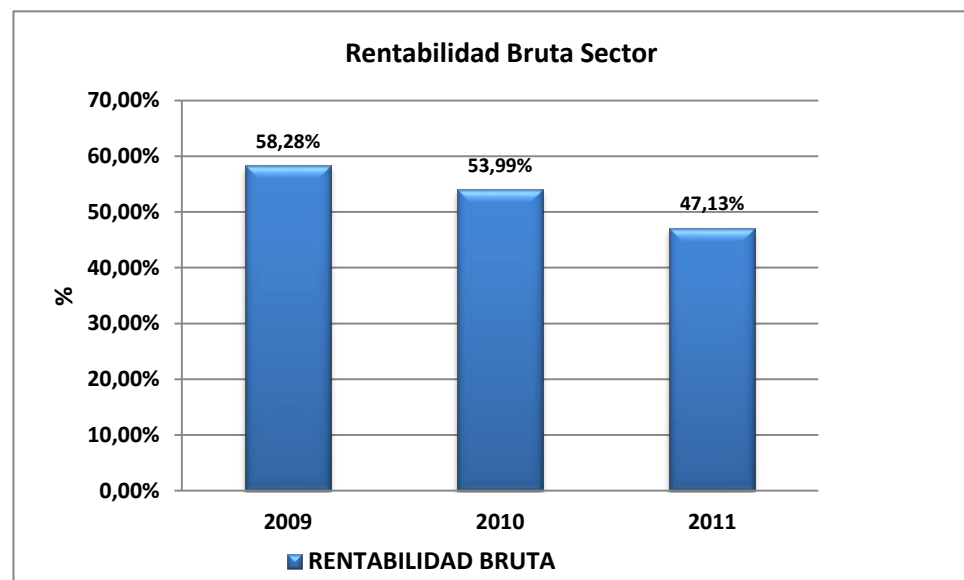
Los resultados son interesantes en la medida que contradicen el comportamiento que muestra la rentabilidad del patrimonio, lo que indica que la parte no operacional del estado de resultados explica estas diferencias en el comportamiento de las modalidades, donde el subsector de transporte mixto, muestra una mayor generación porcentual en los ingresos no operacionales.

Persiste la situación de deterioro en la rentabilidad del año 2011.

Rentabilidad Bruta: (Utilidad Bruta / Ingresos Operacionales) Este indicador nos permite estimar la rentabilidad de los ingresos después del costo de ventas. Se espera que este indicador adquiera valores entre el 60% y el 70%, para las empresas de servicios.

Vale la pena anotar que para la muestra motivo de análisis un porcentaje importante de empresas no reporta costo de ventas, en las empresas de transporte de pasajeros por carretera esta cifra oscilo entre el 60%, 56% y 44% para los años 2009, 2010 y 2011 y para el transporte mixto, la cifra se mueve entre el 71%, 66% y 37% para el mismo periodo. Lo anterior puede significar que la mayoría de las empresas de servicios no incurren en costos de ventas.

Figura III-12. Rentabilidad Bruta Sector

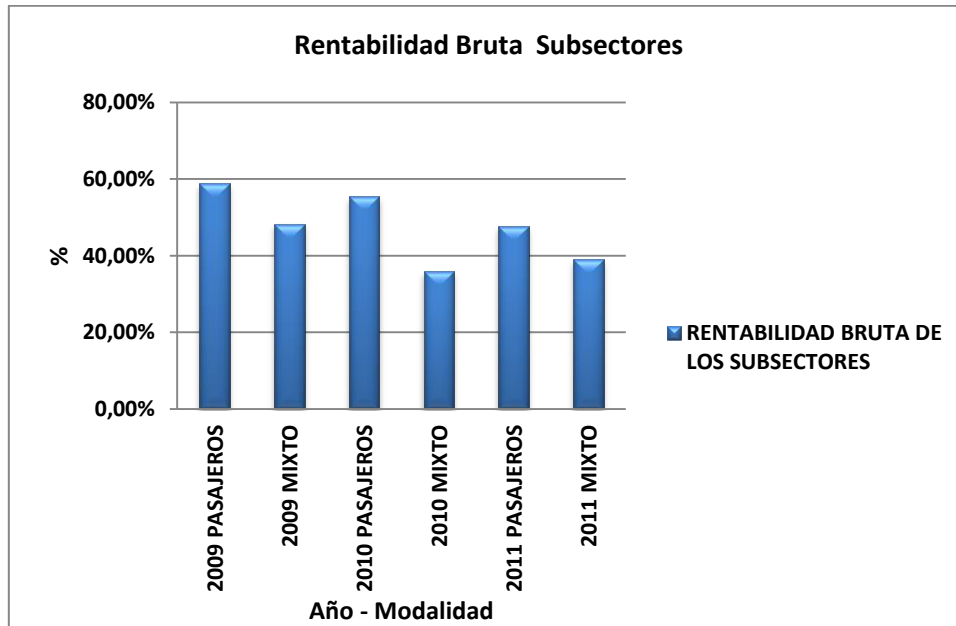


Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Si bien es cierto los resultados obtenidos no presentan un comportamiento similar al esperado, deben tenerse en cuenta las consideraciones anteriores respecto al reporte de información de la cuenta costos y el reconocimiento que la industria del transporte de pasajeros posee un alto componente en el uso de insumos, uno de ellos el combustible el cual debe considerarse un costo de ventas.

Los resultados obtenidos son interesantes en la medida que no explican de manera suficiente la pérdida de rentabilidad del sector, como consecuencia de un incremento en un costo de ventas. Lo que nos lleva concluir que el otro factor que influyó en la disminución de la eficiencia financiera está determinada por el crecimiento en los gastos de administración. En cuanto a las cifras por modalidad, se presentan en la siguiente figura.

Figura III-13. Rentabilidad Bruta En Los Subsectores



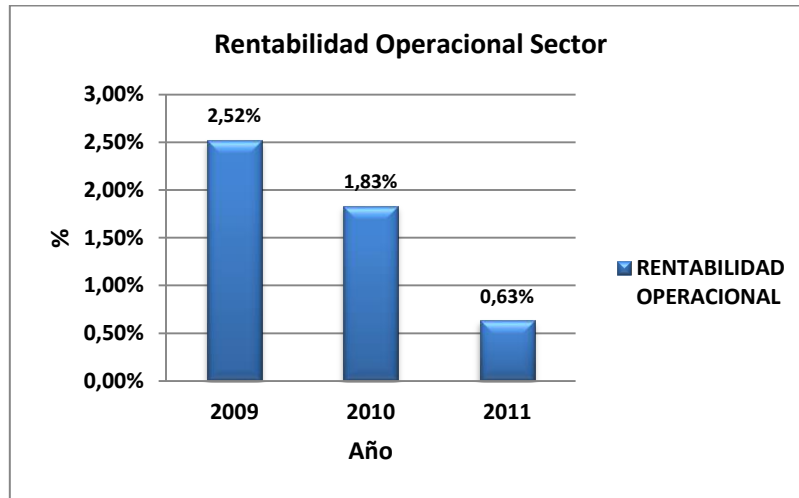
Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Una vez más se evidencia una mayor eficiencia operacional por parte de las empresas de transporte de pasajeros por carretera que las de transporte mixto. Es decir que estas últimas poseen un mayor costo de operación de su flota. Sumando a lo anterior, la disminución de rentabilidad por este rubro de manera importante entre el año 2009 y 2010.

Para el año 2011 la situación se revierte y el transporte mixto logra una leve mejoría, frente a la pérdida continuada de rentabilidad del subsector de transporte de pasajeros. Sin embargo, a pesar de la mejora observada en el transporte mixto, el consolidado del sector presentó un descenso en la rentabilidad bruta.

Rentabilidad Operacional: $(Utilidad\ operacional / Ingresos\ Operacionales)$ Esta razón nos permite determinar si el desarrollo del objeto social de las empresas está generando utilidad. Su importancia radica en el hecho de que separa la rentabilidad operacional de la neta, que termina viéndose afectada esta última por los ingresos y egresos no operacionales.

Figura III-14. Rentabilidad Operacional Sector

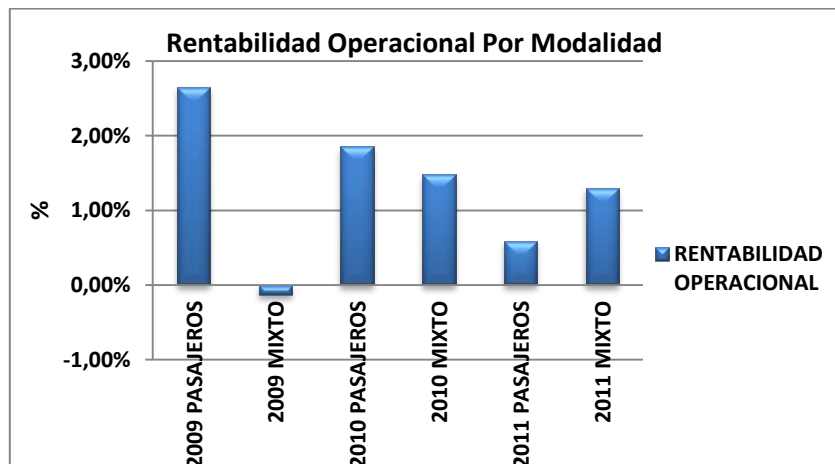


Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Las cifras que arroja el indicador son importantes ya que como se puede observar la utilidad operacional por cada \$ 100 generados en los ingresos, solo produce una utilidad de \$ 2.52 en el año 2009, de \$ 1.83 en el año 2010 y de 0.63% en el año 2011. Mostrando una clara disminución de dicha eficiencia. Sin embargo, al contrastar la rentabilidad del ingreso frente a la operacional se observa que esta última solo aporta un 37%, 28% y 26.30% a la rentabilidad del ingresos en el periodo 2009, 2010 y 2011

No debe interpretarse tal situación como negativa, ya estos resultados podrían estar indicando que la mayor rentabilidad del ingreso se debe a las utilidades generadas por los negocios colaterales y los servicios adicionales que prestan las empresas. La siguiente figura muestra la rentabilidad operacional por modalidad.

Figura III-15. Rentabilidad Operacional En Los Subsectores



Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Las empresas de transporte de pasajeros por carretera muestran una disminución en la rentabilidad del ingreso considerable. Mientras las empresas de transporte mixto tienen un repunte importante en la generación de rentabilidad operacional en el año 2010 y 2011.

1.1.3 APOORTE DE LA PARTE NO OPERACIONAL DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR A LOS RESULTADOS FINALES.

Adicionalmente, se realizó una evaluación de los ingresos no operacionales, la cual se presenta para el sector en la siguiente tabla.

Tabla III-5. Ingresos No Operacionales Del Sector

| AÑO | INGRESOS NO OPERACIONALES SECTOR | PORCENTAJE % |
|------------|---|---------------------|
| 2009 | \$ 29.690.029.152 | 6,13% |
| 2010 | \$ 37.280.614.608 | 6,31% |
| 2011 | \$ 58.323.752.037 | 7,15% |

Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Se observa que las empresas vienen generando un volumen importante de ingresos por negocios que no tienen relación con su objeto social y su importancia puede precisarse en términos del impacto que tienen sobre los ingresos operacionales, donde la tendencia es creciente.

El análisis por modalidad se presenta en la siguiente tabla.

Tabla III-6. Ingresos No Operacionales Subsectores

| AÑO | INGRESOS NO OPERACIONALES SECTOR | PORCENTAJE % |
|----------------|---|---------------------|
| 2009 PASAJEROS | \$ 27.945.815.521 | 6,06% |
| 2009 MIXTO | \$ 1.744.213.631 | 7,57% |
| 2010 PASAJEROS | \$ 35.017.791.950 | 6,39% |
| 2010 MIXTO | \$ 2.262.822.658 | 5,31% |
| 2011 PASAJEROS | \$ 56.400.197.888 | 7,41% |
| 2011 MIXTO | \$ 1.923.554.149 | 3,56% |

Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Al observar los resultados obtenidos por modalidad se evidencia una tendencia decreciente de este resultado en las empresas de transporte mixto y un incremento en el último año para las empresas de transporte de pasajeros por carretera.

Con relación a los egresos no operacionales, se tiene los datos presentados en las siguientes tablas.

Tabla III-7. Egresos No Operacionales Del Sector

| AÑO | INGRESOS NO OPERACIONALES SECTOR | PORCENTAJE % |
|------------|---|---------------------|
| 2009 | \$ 3.024.079.788 | 0,62% |
| 2010 | \$ 3.061.550.758 | 0,52% |
| 2011 | \$ 35.094.161.093 | 4,30% |

Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Los egresos no operacionales para los años 2009 y 2010 son inferiores al 1%, que si se le compara con el aporte que hacen los ingresos no operacionales, no consumen parte de la eficiencia que generan en el ingreso no operacional. Sin embargo, para el año 2011 se presenta un incremento importante que podría interpretarse como un aumento en el endeudamiento, aunque se requiere de mayores evidencias contables. La tabla siguiente muestra la discriminación de este indicador por modalidad.

Tabla III-8. Egresos No Operacionales Subsectores

| AÑO | INGRESOS NO OPERACIONALES SECTOR | PORCENTAJE % |
|----------------|---|---------------------|
| 2009 PASAJEROS | \$ 2.988.711.896 | 0,65% |
| 2009 MIXTO | \$ 35.367.892 | 0,15% |
| 2010 PASAJEROS | \$ 3.057.348.067 | 0,56% |
| 2010 MIXTO | \$ 4.202.691 | 0,01% |
| 2011 PASAJEROS | \$ 33.944.401.911 | 4,46% |
| 2011 MIXTO | \$ 1.923.554.149 | 3,56% |

Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Las empresas de transporte mixto presentan el menor porcentaje en la relación egresos no operacionales/ingresos operacionales. Es de esperarse que una vez más las razones de endeudamiento para el caso específico de las empresas de transporte mixto indiquen niveles bajos del mismo. Sin embargo, persiste el importante incremento en los gastos no operacionales para ambos subsectores en el año 2011.

1.1.4 CLASIFICACIÓN EMPRESARIAL

De acuerdo con los indicadores financieros de las empresas se realizó un análisis del tamaño de empresas por valor de sus activos, obteniéndose los resultados mostrados en la tabla siguiente.

Tabla III-9. Clasificación De Las Empresas Por Tamaño 2011

| TRANSPORTE PASAJEROS - RANGOS | AÑO 2011 | | OTRAS FORMAS SOCIETARIAS | | COOPERATIVAS | |
|-------------------------------|---------------|----------------|--------------------------|----------------|---------------|----------------|
| | OBSERVACIONES | PORCENTAJE | OBSERVACIONES | PORCENTAJE | OBSERVACIONES | PORCENTAJE |
| GRAN EMPRESA | 10 | 2,60% | 7 | 3,76% | 3 | 1,52% |
| MEDIANA EMPRESA | 47 | 12,24% | 31 | 16,67% | 16 | 8,08% |
| PEQUEÑA EMPRESA | 222 | 57,81% | 119 | 63,98% | 103 | 52,02% |
| MICROEMPRESA | 105 | 27,34% | 29 | 15,59% | 76 | 38,38% |
| TOTAL | 384 | 100,00% | 186 | 100,00% | 198 | 100,00% |

Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Los resultados son claro y podrían explicar en muy buena parte la situación del transporte de pasajeros por carretera. Solo el 2.6% de las empresas consideradas en el estudio (384 en total) encajan en el grupo de las grandes empresas y un 12.24% en la categoría de medianas. Es decir, que el 85,16% se lo reparten entre las pequeñas (57.81%) y las microempresa (27.34).

La tabla siguiente muestra la relación al tamaño de las empresas por modalidad.

Tabla III-10. Participación De Las Diversas Formas Societarias En El Transporte De Pasajeros Año 2011

| TRANSPORTE PASAJEROS - RANGO | OTRAS FORMAS SOCIETARIAS | | COOPERATIVAS | |
|------------------------------|--------------------------|----------------|---------------|----------------|
| | OBSERVACIONES | PORCENTAJE | OBSERVACIONES | PORCENTAJE |
| GRAN EMPRESA | 7 | 4,19% | 3 | 1,96% |
| MEDIANA EMPRESA | 30 | 17,96% | 14 | 9,15% |
| PEQUEÑA EMPRESA | 104 | 62,28% | 87 | 56,86% |
| MICROEMPRESA | 26 | 15,57% | 49 | 32,03% |
| TOTAL | 167 | 100,00% | 153 | 100,00% |

Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

Aprovechando la información obtenida para el año 2011, se exploran las diversas formas societarias y en especial el grado de participación del sector cooperativo en el sector, encontrando que para el subsector de transporte de pasajeros posee un 47.8% del total de las empresas dejando a las demás formas societarias el 52.2%.

La cifra es bien diciente y forma parte del diagnóstico financiero del subsector, ya que mientras las cooperativas solo poseen el 11.1% entre grandes y medianas empresas del total de sus 153 cooperativas, mientras las otras formas societarias alcanzan el 22.2%.

Tabla III-11. Participación De Las Diversas Formas Societarias En El Transporte Mixto Año 2011

| TRANSPORTE MIXTO - RANGO | OTRAS FORMAS SOCIETARIAS | | COOPERATIVAS | |
|--------------------------|--------------------------|----------------|---------------|----------------|
| | OBSERVACIONES | PORCENTAJE | OBSERVACIONES | PORCENTAJE |
| GRAN EMPRESA | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% |
| MEDIANA EMPRESA | 1 | 5,26% | 2 | 4,44% |
| PEQUEÑA EMPRESA | 15 | 78,95% | 16 | 35,56% |
| MICROEMPRESA | 3 | 15,79% | 27 | 60,00% |
| TOTAL | 19 | 100,00% | 45 | 100,00% |

Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

En el subsector del transporte mixto la participación del sector cooperativo es más intensa con un 70.3% del total de las empresas, dejando a las otras formas societarias el 29.7%. Lo anterior se explica en cierta forma por la manera en que se asocian los transportadores en los sectores del país donde se prestan estos servicios, seguido de un menor uso en la intensidad del capital por parte de estas empresas. No en vano para en el sector cooperativo el 60% de las empresas están clasificadas como microempresas.

1.2 CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA

1.2.1 ASPECTOS MACROECONÓMICOS

De acuerdo con los reportes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, el Producto Interno Bruto, estimado de manera provisional, para el año 2011², correspondiente a \$615.772 miles de millones de pesos, observando que el sector transporte, almacenamiento y comunicaciones contribuye con la generación de \$38.273mm, es decir una contribución del 6.22% sobre el total.

² Última cifra publicada para los cuatro trimestres por el DANE.

Tabla III-12. Producto Interno Bruto - 2011

| PRODUCTO INTERNO BRUTO 2011 A PRECIOS CORRIENTES GRANDES RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA - Miles de millones de pesos Base 2005 | |
|--|----------------|
| RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA | Anual* |
| Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca | 39.241 |
| Explotación de minas y canteras | 69.797 |
| Industrias manufactureras | 77.966 |
| Suministro de electricidad, gas y agua | 20.745 |
| Construcción | 42.778 |
| Comercio, reparación, restaurantes y hoteles | 69.080 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 38.273 |
| Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas | 112.456 |
| Actividades de servicios sociales, comunales y personales | 92.266 |
| Subtotal Valor agregado | 562.602 |
| IVA no deducible | 34.733 |
| Derechos e impuestos sobre las importaciones | 4.212 |
| Impuestos excepto IVA | 14.812 |
| Subvenciones | 587 |
| Total Impuestos | 53.170 |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO | 615.772 |

* Cifras provisionales.

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

Si se observa de manera histórica la participación del sector en el total, el porcentaje referenciado en el párrafo anterior se mantiene logrando una participación promedio para el período 2000-2011 del 6.67%.

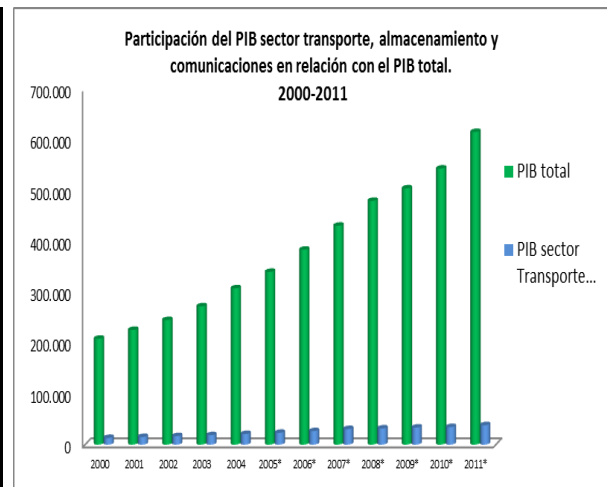
Figura III-16. Participación del sector Transporte 2000 - 2011

| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | | | |
|---|--------------------------|-----------|------------------------------------|
| Año | PIB sector Transporte... | PIB total | Participación sector Transporte... |
| 2000 | 13.065 | 208.531 | 6,27% |
| 2001 | 15.083 | 225.851 | 6,68% |
| 2002 | 16.647 | 245.323 | 6,79% |
| 2003 | 18.549 | 272.345 | 6,81% |
| 2004 | 20.860 | 307.762 | 6,78% |
| 2005* | 23.285 | 340.156 | 6,85% |
| 2006* | 26.553 | 383.898 | 6,92% |
| 2007* | 30.680 | 431.072 | 7,12% |
| 2008* | 31.847 | 480.087 | 6,63% |
| 2009* | 33.541 | 504.647 | 6,65% |
| 2010* | 34.638 | 543.747 | 6,37% |
| 2011* | 38.273 | 615.772 | 6,22% |

* Cifras provisionales.

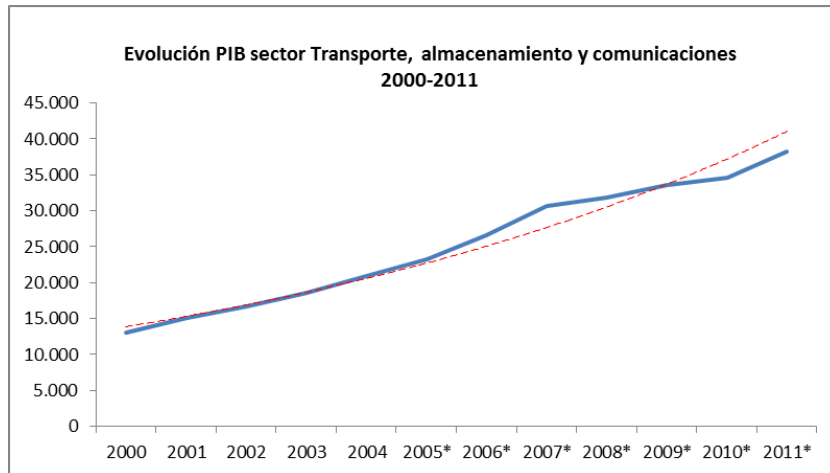
Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

Miles de millones de pesos



Participación promedio 2000-2011 6.67%.

Figura III-17. Evolución del sector Transporte 2000 – 2011

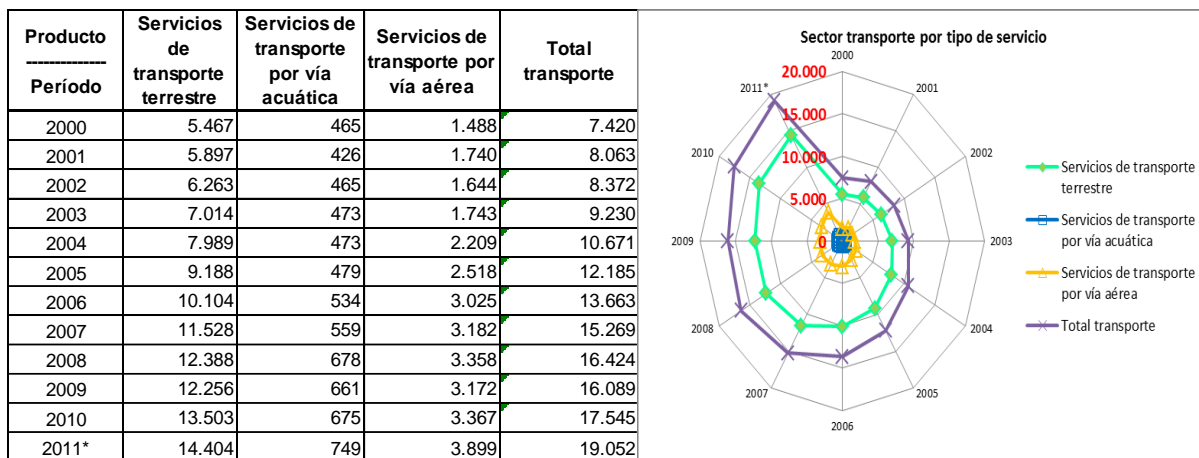


Fuente: Elaboración propia a partir de cifras DANE

Analizando la tendencia del crecimiento del sector se observa, una tendencia de crecimiento del sector positiva, esto teniendo en cuenta que los sectores representados en este renglón son parte fundamental de la cadena productiva y como tal son demandados por sectores como comercio, servicios financieros, construcción, entre otros. En la figura anterior se muestra la tendencia de crecimiento para el renglón materia de análisis.

Como se observa hasta el momento las cifras son el resultado del agregado de tres sectores, por lo que la Consultoría metodológicamente con el propósito de presentar cifras con mayor grado de desagregación, utiliza información de cuentas nacionales dentro del contexto de las matrices de oferta y utilización publicadas por el DANE, en donde se identifica como cada sector aporta a la generación de PIB y cómo se interrelaciona con los demás sectores de la economía. Es así como para el caso de estudio que se centra en dos modos de prestación de servicio de transporte por vía terrestre como son el modo transporte intermunicipal de pasajero y segundo las empresas de transporte mixto se inicia un proceso de desagregación de la participación del PIB por el modo transporte por vía terrestre, tomado de la matriz de utilización mencionada anteriormente.

En la gráfica siguiente se observa como el sector transporte es el de mayor cobertura dentro de los diferentes tipos de servicio que componen dicho renglón de la economía, se encuentra representado por el área verde y se evidencia que para cada uno de los años del período de estudio guarda la misma tendencia de crecimiento sobre el total del sector, representado este último por la línea morada.

Figura III-18. Sector Transporte por tipo de servicio 2000 – 2011


Fuente: Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales - Matriz de utilización - DANE / *Ministerio de transporte. Cifras en miles de millones de pesos. Base 2005

Dentro del sector la mayor participación se encuentra en el servicio de transporte terrestre.

En cifras se puede decir que dentro del grupo de servicios que el DANE, desagrega para el sector transporte el servicio terrestre representa más del 70% del valor agregado generado por este, a continuación se muestra la participación sobre el PIB total y sobre el PIB transporte.

Tabla III-13. Participación sobre el PIB 2000 - 2011

| Período | % Participación transporte sobre PIB | % Participación transporte terrestre sobre PIB | % Participación transporte terrestre sobre total transporte |
|---------|--------------------------------------|--|---|
| 2000 | 3,56% | 2,62% | 73,68% |
| 2001 | 3,57% | 2,61% | 73,14% |
| 2002 | 3,41% | 2,55% | 74,81% |
| 2003* | 3,39% | 2,58% | 75,99% |
| 2004* | 3,47% | 2,60% | 74,87% |
| 2005* | 3,58% | 2,70% | 75,40% |
| 2006* | 3,56% | 2,63% | 73,95% |
| 2007* | 3,54% | 2,67% | 75,50% |
| 2008* | 3,42% | 2,58% | 75,43% |
| 2009* | 3,19% | 2,43% | 76,18% |
| 2010* | 3,23% | 2,48% | 76,96% |
| 2011* | 3,09% | 2,34% | 75,60% |

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras -DANE.

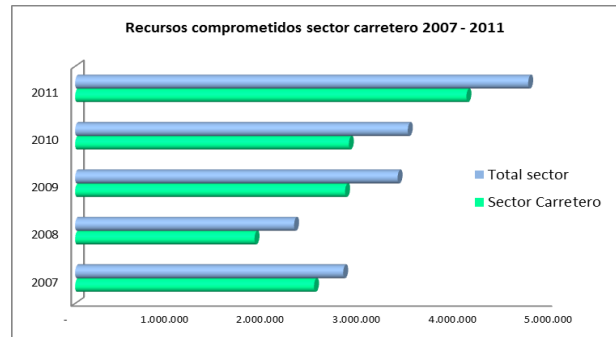
* Cifras provisionales.

Por otra parte a partir de información suministrada por la *Oficina asesora de planeación del Ministerio de Transporte*, en la siguiente tabla, se observan los recursos comprometidos de manera específica en el sector carretero para el periodo comprendido entre los años 2007 a 2011.

Figura III-19. Recursos comprometidos en el sector de transporte carretero

| Período | Sector Carretero | Total sector |
|---------|------------------|--------------|
| 2007 | 2.486.301 | 2.790.256 |
| 2008 | 1.867.236 | 2.278.759 |
| 2009 | 2.809.780 | 3.356.097 |
| 2010 | 2.848.904 | 3.462.364 |
| 2011 | 4.072.314 | 4.715.702 |

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Transporte. Millones de pesos.



Más del 80% de los recursos comprometidos por la Nación para el transporte son destinados al sector carretero.

De lo anterior se puede inferir que dada la participación que en el PIB genera la prestación del servicio de transporte terrestre este sea uno de los sectores que mayor demanda de recursos para inversión requiere tal como lo muestran las cifras suministradas por el Ministerio de Transporte.

1.2.2 ASPECTOS MICROECONÓMICOS

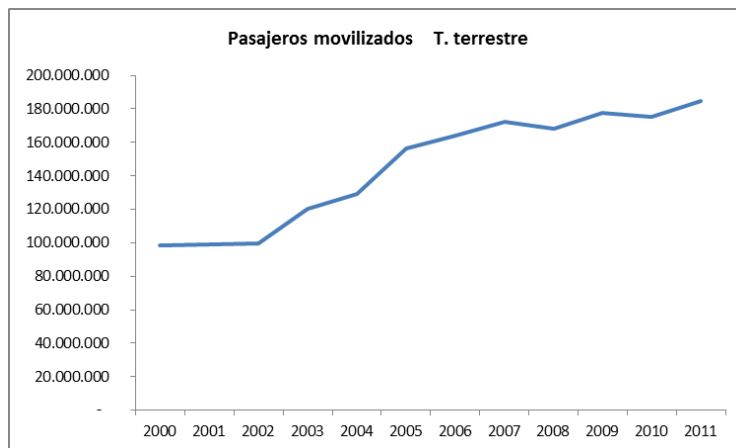
En cuanto al comportamiento económico de los agentes que componen el sector como son los consumidores y las empresas, además de los trabajadores y los inversionistas se muestran a continuación las características generales de dichos agentes para los mercados específicos de servicios de pasajeros por carretera y mixto.

El transporte de pasajeros por carretera es uno de los pilares del sector (Diagnóstico del sector transporte, 2008), este servicio es desarrollado por los privados, no obstante el Estado se encarga de su vigilancia y control, así como de las actividades de regulación, con el propósito de desarrollar un sector competitivo y seguro que responda a las necesidades de desplazamiento de la población.

Respeto de los consumidores el Ministerio de Transporte, publica el comportamiento del número de pasajeros movilizados por los servicios en comento, como se muestra a continuación.

Figura III-20. Pasajeros transportados carretera y mixto 2000 - 2011

| Período | Pasajeros movilizados T. terrestre |
|---------|------------------------------------|
| 2000 | 98.448.963 |
| 2001 | 99.009.731 |
| 2002 | 99.570.489 |
| 2003 | 120.201.516 |
| 2004 | 128.893.186 |
| 2005 | 156.568.326 |
| 2006 | 164.118.093 |
| 2007 | 172.127.092 |
| 2008 | 168.021.219 |
| 2009 | 177.855.357 |
| 2010 | 175.260.455 |
| 2011 | 184.958.703 |



Fuente: Subdirección de transporte del Ministerio de Transporte. – Terminales de Transporte.

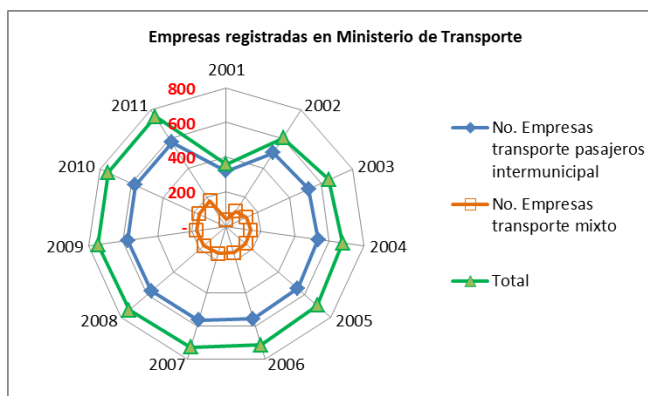
Crecimiento promedio pasajeros transportados 2000 – 2011 6%

Las cifras muestran que el número de pasajeros transportados va en aumento, destacando el incremento superior al 20% de los períodos 2002 -2003 y 2004 – 2005, probablemente impulsados por la percepción de seguridad en las carreteras, no obstante la disminución del número de pasajeros en el 2010 puede estar relacionada con temas climáticos y el aumento de cobertura en precios de otros medios como el aéreo.

A partir de información publicada por el Ministerio de Transporte se observa que para los subsectores analizados el número de empresas prestadoras ha presentado la siguiente evolución.

Figura III-21. Empresas transportadoras carretera y mixto 2000 - 2011

| Período | No. Empresas transporte pasajeros intermunicipal | No. Empresas transporte mixto |
|---------|--|-------------------------------|
| 2000 | 606 | ND |
| 2001 | 320 | 39 |
| 2002 | 504 | 104 |
| 2003 | 522 | 128 |
| 2004 | 537 | 141 |
| 2005 | 547 | 150 |
| 2006 | 556 | 158 |
| 2007 | 564 | 163 |
| 2008 | 570 | 170 |
| 2009 | 572 | 173 |
| 2010 | 576 | 173 |
| 2011 | 578 | 175 |



Fuente: ANI, y Ministerio de Transporte.

La línea azul representa la cobertura del número de empresas de transporte de pasajeros, mientras la naranja las empresas de transporte mixto.

En general el comportamiento del número de empresas registradas en el Ministerio de Transporte es estable es decir no presenta mayores al 2% anual, lo que muestra una posible estabilidad en el mercado. Es de anotar que de acuerdo con los datos suministrados por la Superintendencia de Puertos y Transporte para el año 2011 se encontraban reportando información a dicha entidad a través del sistema VIGIA, con corte enero de 2012, 488 y 103 empresas de transporte de pasajeros y mixto, respectivamente.

Al respecto de la organización empresarial de las estructuras analizadas, se observa que para el tipo de constitución el subsector presenta preferencia por empresas de carácter cooperativo, seguidas por las sociedades por acciones, la siguiente tabla y gráfico ilustra la situación.

Tabla III-14. Tipo de constitución de empresas transportadoras carretera y mixto 2000 – 2011

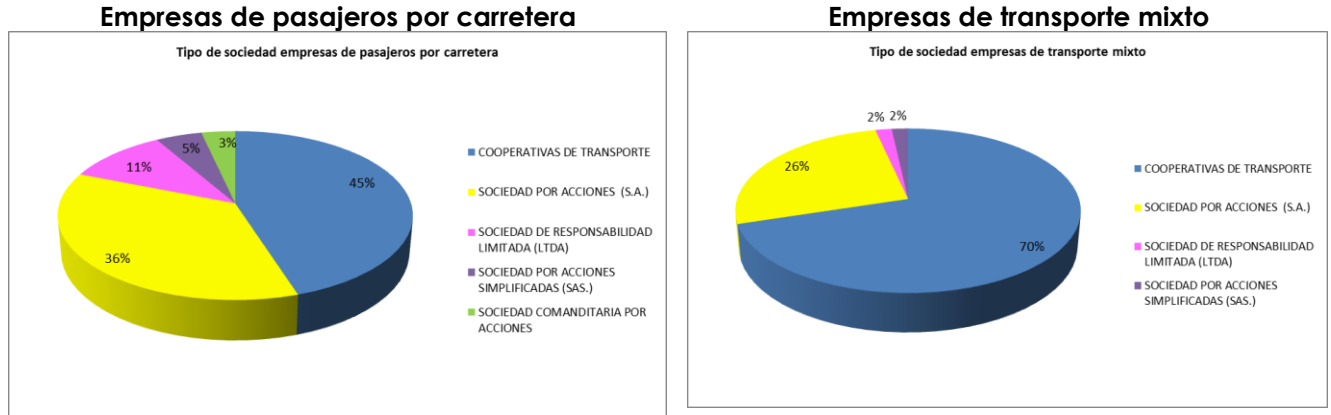
| Tipo de sociedad | Vigilado | |
|---|-------------------------------------|------------------------------|
| | Empresas de pasajeros por carretera | Empresas de transporte mixto |
| COOPERATIVAS DE TRANSPORTE | 140 | 40 |
| SOCIEDAD POR ACCIONES (S.A.) | 112 | 15 |
| SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA (LTDA) | 33 | 1 |
| SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICADAS (SAS.) | 15 | 1 |
| SOCIEDAD COMANDITARIA POR ACCIONES | 11 | |
| CONSORCIOS | 1 | |
| EMPRESA UNIPERSONAL | 1 | |
| ENTIDAD PUBLICAS | 1 | |
| SOCIEDAD COLECTIVA | 1 | |
| SOCIEDAD COMANDITARIA SIMPLE | 1 | |
| SOCIEDAD SIN ANIMO DE LUCRO | 1 | |
| Total empresas vigiladas | 317 | 57 |

Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte.

Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte.

Para los dos tipos de vigilados la mayor participación se encuentra en constituir empresas tipo cooperativa y sociedades por acciones, es así como el 180 de las empresas de corresponden a cooperativas y 127 a empresas tipo sociedad anónima, siendo los grupos más representativos con una participación superior 70% en el subsector.

**Figura III-22. Participación por tipo de constitución de empresas transportadoras carretera y mixto
2000 – 2011**



Fuente: Superintendencia de Puertos y Transporte

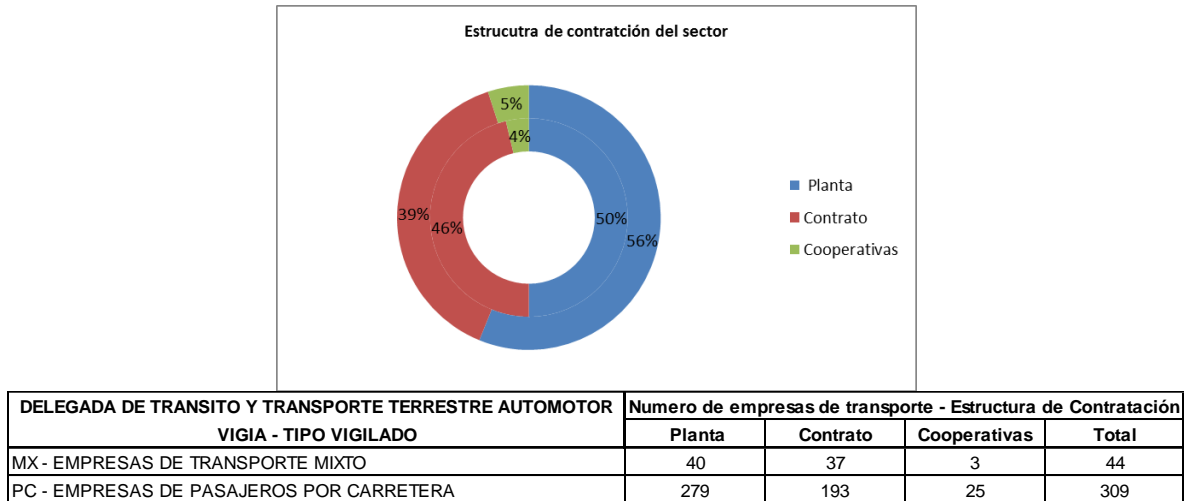
El transporte de pasajeros por carretera se destaca los siguientes tipos de constitución de empresa; 152 de las 317 empresas que reportan información a la SPT, se encuentran constituidas como cooperativas de transporte y sociedades por acciones, seguidas estas por la constitución de empresas tipo sociedad de responsabilidad limitada, representando estos tres grupos cerca del 90% de la población.

Por su parte las empresas de transporte mixto, se congregan en su mayoría en el grupo de cooperativas de transporte con un 70% de participación, es decir, 40 de las 57 empresas reportadas por la SPT, el grupo que sigue en participación es el de las sociedades anónimas con una participación del 26%, los demás tipos de constitución como S.A.S. en Comandita o Consorcios, presentan participaciones muy reducidas.

Es probable que gracias a las características del sector cooperativo tales como la asociación voluntaria y abierta, el control democrático por parte de los asociados, la participación de los asociados y la autonomía e independencia entre otras, esta sea una de las formas preferidas por el sector cuando se enfrenta a la decisión de hacer empresa.

Otro de los actores que dentro de los aspectos microeconómicos se analiza son los empleados, los cuales de una u otra forma también hacen parte de la demanda de este tipo de servicio, en este sentido la estructura de contratación reportada por las empresas materia de análisis se puede observar que más del 50% del personal vinculado con el sector tiene la categoría de ser de planta, menos del 5% está vinculado a través de cooperativas. Lo anterior se observa para el transporte mixto en el anillo interior de la figura y para el transporte de pasajeros por carretera en el anillo exterior, para un total de empresas que suministran esta información de 44 y 309 respectivamente.

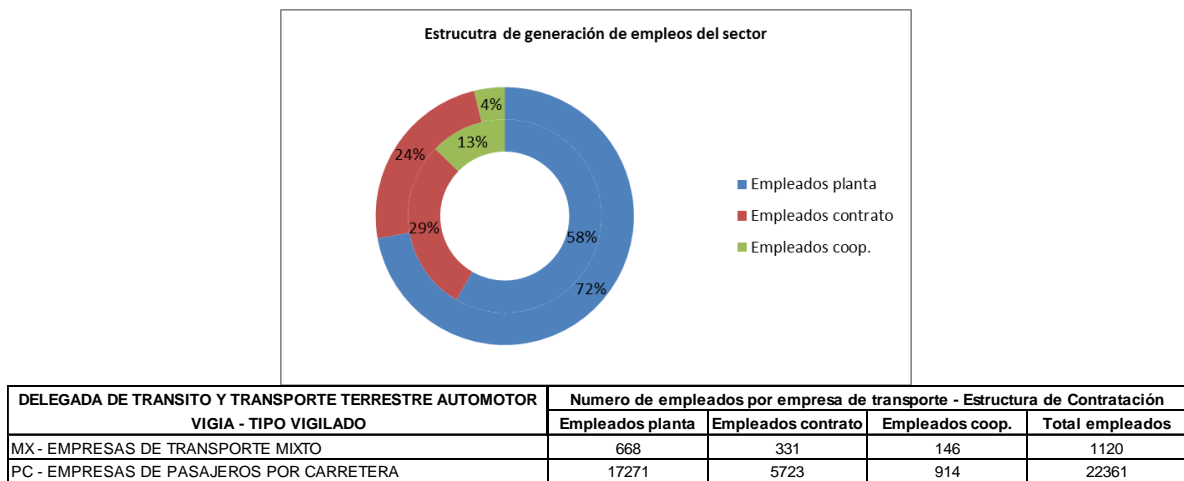
Figura III-23. Empresas transportadoras carretera y mixto estructura de vinculación de personal 2000 - 2011



Fuente: Elaboración Propia, de acuerdo a la información de la SPT

En cuanto al número de empleos generados se observa el siguiente comportamiento.

Figura III-24. Número de empleos generados



Fuente: Delegada de Tránsito y Transporte

Las 309 empresas de transporte de pasajeros por carretera, que reportaron dicha información para el año 2012, tienen el 72% de su personal contratado de planta, el 24% vinculado por contrato y el 4% a través de cooperativas, por su parte las 44 empresas de transporte mixto que reportaron información generan un total de 1120 empleos de los cuales el 58% es decir 668 personas se encuentran vinculadas de planta, 331 por contrato y 146 es decir el 13% a través de cooperativas. En este mismo sentido se resalta que de acuerdo con las cifras reportadas por el DANE el sector transporte genera aproximadamente 1.2 millones de empleos, lo que significa una contribución cercana al 2% de la generación a cargo de estos dos subsectores.

2. COSTOS DE OPERACIÓN

El presente numeral comprende el segundo avance de caracterización de la estructura de tarifa y costos de operación para el Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera y mixto, el cual se realiza con base en información de estudios previos y en el análisis de la información levantada por medio de encuestas. Este numeral se encuentra dividido en dos grandes componentes: Estructura de costos de operación y Regulación tarifaria.

En el componente de estructura de costos, se realizará el análisis de la información obtenida en campo tanto para el transporte de pasajeros por carretera, como para el transporte mixto. Primero se analizan los costos reportados por las empresas, los cuales serán comparados con valores de estudios previos. Posteriormente se hace un chequeo de ingresos, costos totales y rentabilidad, y finalmente se analiza el tema relacionado con fondos de reposición

En el componente de regulación tarifaria, se describe la estructura de regulación de tarifa al usuario para el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y el transporte mixto, de acuerdo a lo establecido en la Ley, y se identifican algunas falencias en la metodología empleada con el fin de tener en cuenta estos aspectos en una nueva propuesta de estructuración y cálculo de tarifa que redunde en una mejor prestación del servicio.

2.1 ESTRUCTURA DE COSTOS

El Decreto 171 de 2001, que reglamente el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, define a este como aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para su traslado en una ruta legalmente autorizada. En tanto que el decreto 175 de 2001, que a su vez reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor mixto, tiene en cuenta el traslado simultáneo del pasajero con el de sus bienes o carga. Teniendo en cuenta dicha diferenciación, el análisis de la estructura de costos se realizará de forma independiente para cada uno de los tipos de transporte mencionados.

Dado que el análisis de la estructura de costos que se presenta en este documento se realiza por tipo de vehículo, es importante considerar la clasificación dada en los decretos en mención:

Tabla III-15. Clasificación del tipo de vehículo con base en capacidad transportadora

| CLASIFICACIÓN | CAPACIDAD | TIPO DE VEHÍCULO |
|---------------|---------------------|-------------------------------|
| Grupo A | 4 a 9 pasajeros | Automóvil, campero, camioneta |
| Grupo B | 10 a 19 pasajeros | Microbús |
| Grupo C | Más de 19 pasajeros | Buseta, bus |

Fuente: Decreto 171 de 2001

La clasificación presentada en la tabla anterior está dada para el transporte de pasajeros por carretera. En lo que se refiere al transporte mixto, el Decreto 175 clasifica los tipos de vehículo de la siguiente forma:

- Campero
- Camioneta, Microbús
- Bus abierto, Buseta abierta

Para el procesamiento de las encuestas se tomó de referencia la siguiente información de capacidad máxima por cada uno de los tipos de vehículos para los cuales se realizó el levantamiento de la información

Tabla III-16. Capacidad máxima por tipo de vehículo

| TIPOLOGIA | PAS MAX |
|-----------|---------|
| Automóvil | 4 |
| Campero | 6 |
| Camioneta | 9 |
| Microbús | 19 |
| Buseta | 32 |
| Bus | 42 |

Fuente: Elaboración Propia

En la tabla anterior se presenta la capacidad máxima de pasajeros por tipo de vehículo. Para efectos del análisis, cualquier tipo de vehículo que supere el valor etiquetado para cada categoría, pasa a considerarse parte de la siguiente.

Por otra parte, y en cuanto a la estructura de costos, es importante resaltar que la Resolución 4350 de 1998 ("Por la cual se establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas del transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto"), estableció una estructura de costos base sobre la cual se deben realizar los estudios para la fijación de tarifas del transporte Mixto, dicha estructura se presenta en la siguiente tabla:

Tabla III-17. Estructura de Costos – Resolución 4350 de 1998

| TIPO DE COSTO | DESCRIPCIÓN | INSUMOS |
|-------------------|--|--|
| Costos Variables | Propios de la operación del vehículo y proporcionales al número de kilómetros recorridos | Combustible Lubricantes Llantas Mantenimiento Salarios y Prestaciones Servicios de estación |
| Costos Fijos | Independientes de la operación del vehículo | Garaje Gastos de administración y rodamiento Impuestos Seguros |
| Costos de Capital | Propios de la inversión | Recuperación de capital Rentabilidad |

Fuente: Elaboración Propia – Resolución 4350 de 1998

En cuanto al transporte de pasajeros por carretera, no se cuenta con una metodología de cálculo de tarifas específica, pero en la práctica se ha tomado como guía la Resolución 4350 de 1998, que si bien no corresponde a una regulación propia del subsector, refleja la estructura de costos de operación (variables, fijos y de capital) del transporte de pasajeros en vehículos automotores terrestres, adicionando otros costos que allí no se incluyen tales como:

- **Costo de Peajes:** Mediante la Resolución 004000 del 28 de diciembre de 2004, el Ministerio de Transporte estableció: “Que para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, ésta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo”; y “Que para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura Nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para este modo de transporte, de acuerdo con la Ley;”. El valor de las tasas o tarifas será determinado por la autoridad competente y podrán variar entre otros, de acuerdo a la clasificación de los vehículos, la ruta y la longitud.
- **Costo Tasas de Uso de Terminales:** Los costos asociados al uso de los terminales se deben tener en cuenta en el cálculo de la tarifa, por ser esta infraestructura de gran importancia en el servicio del Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera, puesto que allí se concentra el despacho y llegada de los vehículos de las empresas habilitadas que tienen como origen, destino o tránsito el lugar donde se ubica el terminal. El Ministerio de Transporte a través de la Resolución 2222 de 2002 fijó 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, las cuales dependen si la ruta tiene únicamente origen en el terminal, de las rutas, y de los grupos a los cuales pertenece el vehículo, y del nivel de servicio. Los valores se ajustan anualmente por variación en el índice de precios al consumidor (IPC).

▪ **Costo Pruebas de Alcoholimetría.**

En este orden de ideas, la estructura de costos expuesta en la Resolución 4350/98 se utilizará en este informe como base de análisis de la información obtenida.

2.1.1 TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA

2.1.1.1 Estudios Previos

A continuación se presentan los costos de operación reportados en el “Estudio de Oferta y Demanda, Diseño y Estructuración del Modelo de Operación en los Componentes Técnico, Operativo, Administrativo, Legal y Financiero para la Prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros en los Corredores Viales: A-); 1) Bogotá-Cali-Buenaventura; 2) Armenia-Pereira-Manizales;3) Medellín- Cali Y B-); 1) Bogotá-Medellín- Barranquilla; 2) Bogotá-San Alberto-Barranquilla; 3) Bosconia-Valledupar, 4) Montería-Sincelejo-Cartagena y Estudio de Oferta y Demanda de Transporte de Pasajeros en Jurisdicción de los Departamentos de Antioquia, Boyacá, Casanare, Santander, Norte de Santander, Arauca, Nariño, Putumayo y Cundinamarca”. Noviembre de 2010. Realizado por el Consorcio Corredores de Transporte 2010., estudio que se ha seleccionado como referencia por cubrir buena parte del territorio nacional.

Tabla III-18. Costos de Operación y Mantenimiento de Vehículos (\$COL de 2010)

| INSUMOS DE OPERACIÓN | | AUTOMOVIL (4 PAX) | CAMIONETA (8 PAX) | MICROBUS (18 PAX) | BUSETA (22 PAX) | BUS (35 PAX) |
|---|----------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|-----------------|
| ACPM | (\$/KM) | 178.32 | 236.51 | 358.52 | 478.03 | 717.05 |
| ACEITE MOTOR | (\$/KM) | 6.92 | 9.18 | 18.56 | 74.22 | 60.24 |
| ADITIVO PINTA | (\$/KM) | 0.80 | 1.06 | 2.15 | 2.15 | 2.15 |
| FILTROS | (\$/KM) | 7.46 | 9.90 | 20.00 | 25.82 | 25.82 |
| VALVULINA | (\$/KM) | 2.53 | 3.35 | 6.78 | 6.78 | 6.27 |
| LLANTAS, NEUMATICOS, PROTECTORES, MONTALLANTAS | (\$/KM) | 28.25 | 37.47 | 84.62 | 120.47 | 191.74 |
| Servicio Estación | (\$/KM) | 13.07 | 109.20 | 109.20 | 109.20 | 109.20 |
| Lavado | (\$/MES) | 125,000 | 150,000 | 250,000 | 250,000 | 250,000 |
| MANTENIMIENTO | (\$/KM) | 86.67 | 114.95 | 154.90 | 154.90 | 237.72 |
| SEGUROS E IMPUESTOS | (\$/MES) | 48,167 | 48,167 | 48,167 | 48,167 | 119,667 |
| OTROS GASTOS /VEH/MES (ARREND GARAJE+MNTO INSTALACIONES+COMUNICACIONES) | (\$/MES) | 120,000 | 128,115 | 232,000 | 332,000 | 387,000 |

Fuente: Consorcio Corredores de Transporte para el Ministerio de Transporte, 2010

Tabla III-19. Precio de Vehículos (\$COL de 2010)

| TIPO | COSTO VEHS (\$) | EQUIPOS A BORDO (USD) | USADOS (\$) | COEF USADOS/NUEVOS |
|-------------------|-----------------|-----------------------|-------------|--------------------|
| AUTOMOVIL (4 PAX) | 30,000,000 | 2,900 | 25,000,000 | 0.86 |
| CAMIONETA (8 PAX) | 75,000,000 | 2,900 | 61,000,000 | 0.83 |
| MICROBUS (18 PAX) | 120,000,000 | 2,900 | 101,000,000 | 0.85 |
| BUSETA (22 PAX) | 130,000,000 | 2,900 | 110,500,000 | 0.85 |
| BUS (35 PAX) | 350,000,000 | 2,900 | 294,000,000 | 0.84 |

Fuente: Consorcio Corredores de Transporte para el Ministerio de Transporte, 2010

Adicionalmente se emplearon en los análisis los siguientes factores para incrementar los costos variables en función del tipo de terreno:

Tabla III-20. Coeficiente de Costos por Tipo de Terreno

| TIPO DE TERRENO | Montañoso | Ondulado | Plano |
|-----------------------|-----------|----------|-------|
| INSTITUTO MEX DE TPTE | 1.49 | 1.20 | 1.00 |
| MINISTERIO DE TPTE | 1.21 | 1.10 | 1.00 |

Fuente: Instituto Mexicano de Transporte y Ministerio de Transporte (Colombia)

2.1.1.2 Análisis de Información Encuestas

A continuación se expone el análisis de la información obtenida por medio de encuestas realizadas a empresas prestadoras del servicio y conductores del transporte terrestre de pasajeros por carretera. El procesamiento de dicha información se enfocó a la determinación y cuantificación de la estructura de costos de operación, ingresos y gastos operacionales, y programas de reposición.

2.1.1.2.1 Costos directos de operación

132 empresas prestadoras del servicio de transporte por carretera revelaron información de costos de operación de hasta 3 de sus rutas. En la encuesta se indagó sobre los diferentes insumos de operación y la unidad de medida de los mismos (diario, mensual, anual, por galón, etc.). Para efectos del análisis, los resultados de cada uno de los costos se uniformizaron a carácter mensual por vehículo para costos fijos, y a costo por kilómetro en el caso de los costos variables, tal como se presenta a continuación:

Tabla III-21. Costos de operación promedio por tipo de vehículo

| ITEM/TIPO DE VEHICULO | Automovil | Camioneta | Microbus | Buseta | Bus |
|-------------------------------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| COSTOS VARIABLES | | | | | |
| Combustible (\$/Km) | \$218.97 | \$373.17 | \$439.48 | \$542.88 | \$618.30 |
| Lubricantes y filtros (\$/Km) | \$29.16 | \$37.19 | \$42.55 | \$62.92 | \$82.02 |
| Neumaticos (\$/Km) | \$63.97 | \$47.80 | \$63.96 | \$87.66 | \$140.73 |
| Mantenimiento (\$/Km) | \$52.14 | \$70.08 | \$97.99 | \$131.78 | \$148.54 |
| Peajes (\$/Km) | \$40.06 | \$130.79 | \$166.51 | \$140.01 | \$226.17 |
| Tasa uso terminal (\$/Mes) | \$201,062 | \$168,967 | \$648,165 | \$624,428 | \$878,332 |
| Alcoholimetría (\$/Mes) | \$177,438 | \$97,880 | \$134,010 | \$120,753 | \$157,874 |
| COSTOS FIJOS | | | | | |
| Salario conductor (\$/Mes) | \$773,840 | \$1,186,404 | \$1,040,928 | \$1,473,857 | \$1,801,684 |
| Salario ayudante (\$/Mes) | \$728,700 | \$953,527 | \$725,375 | \$1,144,218 | \$1,617,221 |
| Servicios Estacion (\$/Mes) | \$108,160 | \$267,171 | \$305,907 | \$298,213 | \$468,618 |
| Garaje (\$/Mes) | \$86,353 | \$101,701 | \$124,255 | \$173,017 | \$207,638 |
| SOAT (\$/Mes) | \$48,553 | \$49,814 | \$109,920 | \$99,557 | \$90,783 |
| Seguro todo riesgo (\$/Mes) | \$49,695 | \$106,413 | \$241,302 | \$507,155 | \$435,607 |
| Impuestos (\$/Mes) | \$16,260 | \$11,488 | \$35,666 | \$35,592 | \$42,336 |
| Comunicaciones (\$/Mes) | \$37,143 | \$47,800 | \$93,108 | \$89,120 | \$108,368 |
| Admon y "Rodamiento" (\$/Mes) | \$139,269 | \$292,294 | \$896,618 | \$1,275,657 | \$1,754,512 |
| Control y gestion de flota (\$/Mes) | \$171,000 | \$282,730 | \$475,860 | \$682,154 | \$515,075 |
| COSTO DE CAPITAL (\$/MES) | \$399,404 | \$998,509 | \$1,597,615 | \$1,730,749 | \$4,659,710 |
| IKB (Kilometros/veh/mes) | 3,730 | 7,045 | 7,149 | 7,924 | 11,558 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

Se anota lo siguiente:

- En el tema de combustibles los "automóviles" reportaron en su mayoría que operan con gasolina, en los demás tipos de vehículo la operación se hace con ACPM.
- En el caso del costo de Peajes, se decidió transfórmalo a unidades de (\$/km), dado que se correlaciona directamente con la longitud de ruta.
- En cuanto a los costos de alcoholimetría y tasa de uso de terminal, dichos costos dependen del número de despachos efectuados, se optó por dejar indicado el costo en (\$/mes)
- Como se evidencia en la tabla presentada, el salario por conductor tiende a incrementarse conforme a la capacidad del vehículo; de hecho, los salarios en el tipo de vehículo "bus" considera en algunos casos el pago a dos conductores, los cuales se emplean principalmente en rutas de extensa longitud. Como era de esperarse, los salarios por ayudante se encuentran por debajo del salario de conductor; sin embargo, no es claro cómo opera la figura del ayudante en el tipo de vehículo "automóvil", teniendo en cuenta que capacidad máxima de pasajeros no excede las 4 personas.
- En la tabla se reporta el valor del vehículo nuevo, y a partir de este valor se calcula un "Costo de Capital" equivalente a un pago uniforme descontado a una tasa de 15% E.A. y una vida útil de 20 años.

- Adicionalmente se presenta información del promedio de kilómetros recorridos por tipo de vehículo al mes, proveniente de las rutas evaluadas. Índice que se emplea para dividir los costos fijos y de capital transformándolos a (\$/km), los cuales se presentan en la siguiente tabla:

Tabla III-22. Costos de operación promedio por tipo de vehículo (\$/km)
Costo total

| COSTOS POR KM | | | | | |
|------------------------------------|------------------|------------------|-----------------|---------------|------------|
| ITEM/TIPO DE VEHICULO | Automovil | Camioneta | Microbus | Buseta | Bus |
| COSTOS VARIABLES | | | | | |
| Combustible (\$/Km) | \$218.97 | \$373.17 | \$439.48 | \$542.88 | \$618.30 |
| Lubricantes y filtros (\$/Km) | \$29.16 | \$37.19 | \$42.55 | \$62.92 | \$82.02 |
| Neumaticos (\$/Km) | \$63.97 | \$47.80 | \$63.96 | \$87.66 | \$140.73 |
| Mantenimiento (\$/Km) | \$52.14 | \$70.08 | \$97.99 | \$131.78 | \$148.54 |
| Peajes (\$/Km) | \$40.06 | \$130.79 | \$166.51 | \$140.01 | \$226.17 |
| Tasa uso terminal (\$/km) | \$54 | \$24 | \$91 | \$79 | \$76 |
| Alcoholimetria (\$/Mes) | \$48 | \$14 | \$19 | \$15 | \$14 |
| COSTOS FIJOS | | | | | |
| Salario conductor (\$/km) | \$207 | \$168 | \$146 | \$186 | \$156 |
| Salario ayudante (\$/km) | \$195 | \$135 | \$101 | \$144 | \$140 |
| Servicios Estacion (\$/km) | \$29 | \$38 | \$43 | \$38 | \$41 |
| Garaje (\$/km) | \$23 | \$14 | \$17 | \$22 | \$18 |
| SOAT (\$/km) | \$13 | \$7 | \$15 | \$13 | \$8 |
| Seguro todo riesgo (\$/km) | \$13 | \$15 | \$34 | \$64 | \$38 |
| Impuestos (\$/km) | \$4 | \$2 | \$5 | \$4 | \$4 |
| Comunicaciones (\$/km) | \$10 | \$7 | \$13 | \$11 | \$9 |
| Admon y "Rodamiento" (\$/km) | \$37 | \$41 | \$125 | \$161 | \$152 |
| Control y gestion de flota (\$/km) | \$46 | \$40 | \$67 | \$86 | \$45 |
| COSTOS DE CAPITAL (\$/km) | \$107 | \$142 | \$223 | \$218 | \$403 |
| TOTAL (\$/km) | \$1,192 | \$1,307 | \$1,710 | \$2,007 | \$2,318 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

Es así como en promedio el costo de operación del automóvil asciende a \$1,192/km, mientras que el costo de operación del Bus está en el orden de \$2,318/km.

Con respecto a la participación porcentual de cada costo en la estructura de costos se tiene lo siguiente (composición canasta de costos):

Tabla III-23. Composición Canasta de Costos por tipo de vehículo

| PARTICIPACION PORCENTUAL | | | | | |
|----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| ITEM/TIPO DE VEHICULO | Automovil | Camioneta | Microbus | Buseta | Bus |
| COSTOS VARIABLES | 42% | 53% | 54% | 53% | 56% |
| Combustible | 18.4% | 28.6% | 25.7% | 27.0% | 26.7% |
| Lubricantes y filtros | 2.4% | 2.8% | 2.5% | 3.1% | 3.5% |
| Neumaticos | 5.4% | 3.7% | 3.7% | 4.4% | 6.1% |
| Mantenimiento | 4.4% | 5.4% | 5.7% | 6.6% | 6.4% |
| Peajes | 3.4% | 10.0% | 9.7% | 7.0% | 9.8% |
| Tasa uso terminal | 4.5% | 1.8% | 5.3% | 3.9% | 3.3% |
| Alcoholimetría (\$/Mes) | 4.0% | 1.1% | 1.1% | 0.8% | 0.6% |
| COSTOS FIJOS | 49% | 36% | 33% | 36% | 26% |
| Salario conductor | 17.4% | 12.9% | 8.5% | 9.3% | 6.7% |
| Salario ayudante | 16.4% | 10.4% | 5.9% | 7.2% | 6.0% |
| Servicios Estacion | 2.4% | 2.9% | 2.5% | 1.9% | 1.7% |
| Garaje | 1.9% | 1.1% | 1.0% | 1.1% | 0.8% |
| SOAT | 1.1% | 0.5% | 0.9% | 0.6% | 0.3% |
| Seguro todo riesgo | 1.1% | 1.2% | 2.0% | 3.2% | 1.6% |
| Impuestos | 0.4% | 0.1% | 0.3% | 0.2% | 0.2% |
| Comunicaciones | 0.8% | 0.5% | 0.8% | 0.6% | 0.4% |
| Admon y "Rodamiento" | 3.1% | 3.2% | 7.3% | 8.0% | 6.5% |
| Control y gestion de flota | 3.8% | 3.1% | 3.9% | 4.3% | 1.9% |
| COSTOS DE CAPITAL | 9.0% | 10.8% | 13.1% | 10.9% | 17.4% |
| TOTAL | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

Se observa lo siguiente:

- La participación del combustible en el total de costos de operación varía entre 18% y 28.6%, dependiendo del tipo de vehículo. Se anota que participaciones entre 25% y 30% son observadas en el mismo tipo de vehículos en transporte público colectivo y masivo (sector que cuenta con una mayor regulación económica, y que por lo tanto puede ser empleado como referente en lo que respecta a órdenes de magnitud de costos de operación), participaciones menores denotan un bajo kilometraje por mes, tal es el caso de Automóviles.
- A destacar la participación del costo de peajes, en promedio 8% del total del costo de operación.
- De otra parte, las tasas de uso de terminales participan en promedio en un 3.8% del total del costo.
- Los gastos de Administración y rodamiento varían por tipología, pero en promedio constituyen un 5.6% del total del costo.
- Los gastos de control y gestión de flota equivalen en promedio a un 3.4% del total del costo operacional.

2.1.1.2.2 Costos de infraestructura

Además de los costos que implica la operación de los vehículos, las empresas también reportaron el valor de su infraestructura, el cual incluye sedes, patios y talleres en propiedad.

Tabla III-24. Costos de infraestructura por vehículo

| ITEM | VEHÍCULOS PROPIOS | TOTAL VEHÍCULOS |
|---|-------------------|-----------------|
| Valor infraestructura por vehículo de la empresa | \$3,581,546 | \$1,449,482 |
| Alquiler mensual infraestructura vehículo de la empresa | \$506,348 | \$140,231 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

De acuerdo con la tabla anterior, de las 221 empresas que reportaron el valor de su infraestructura, se puede concluir que cada vehículo de su propiedad o de socios carga con \$3.581.546 del valor de sus sedes, patios y/o talleres, en tanto que este valor se reduce a \$1.449.482 cuando se considera el total de la flota, la cual incluye los vehículos de sus afiliados. Dicho calculo también se realizó para las instalaciones en arriendo, en las que cada vehículo de propiedad de la empresa carga con \$506.348 al mes, mientras que esta cantidad se disminuye considerablemente cuando se considera el total de vehículos, llegando a los \$140.231/mes.

Tabla III-25. Costos de infraestructura por vehículo de propiedad de la empresa

| ITEM | PROPIEDAD FLOTA | | |
|---|-----------------|-----------|-------------|
| | <40% | 40-90% | >90% |
| Valor infraestructura por vehículo de propiedad de la empresa | \$9,719,981 | \$585,874 | \$1,299,302 |
| Alquiler mensual infraestructura por vehículo de propiedad la empresa | \$1,034,668 | \$144,969 | \$67,195 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

En la tabla anterior se presenta el valor de la infraestructura y alquiler mensual por vehículo de propiedad de la empresa o de sus socios, pero esta vez clasificados de acuerdo al porcentaje de propiedad de la flota. En las empresas que poseen menos del 40% del total de la flota en operación, cada uno de sus vehículos carga con \$9.718.981 del valor de su infraestructura y un poco más de \$1 millón en alquiler mensual. Estos valores se disminuyen cuando donde la empresa posee la mayor cantidad de la flota, puesto que el valor de la infraestructura apenas alcanza los \$1.3 millones por vehículo, y el alquiler se reduce a \$ 67.195 mensuales por vehículo.

Tabla III-26. Costos de infraestructura por vehículo - total vehículos de la empresa

| ITEM | PROPIEDAD FLOTA | | |
|---|-----------------|-----------|-------------|
| | <40% | 40-90% | >90% |
| Valor infraestructura por vehículo | \$1,215,838 | \$378,011 | \$1,105,553 |
| Alquiler mensual infraestructura por vehículo | \$94,583 | \$90,729 | \$65,117 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

Al considerar el valor de infraestructura y alquiler mensual por vehículo, tanto propio como de afiliados, los valores se reducen en comparación a los presentados en la tabla en la que se calcula con solo los vehículos de propiedad de la empresa. Las empresas que poseen entre el 40% y 90% de la propiedad de los vehículos, tienen en promedio inversiones en infraestructura más bajas (\$378.011 por vehículo) que las empresas con menos de 40% (\$1.215.838) o más del 90% de la propiedad (\$1.105.553).

Observando las cifras reportadas, se puede anotar que las empresas con mayor concentración de flota presentan menor inversión en infraestructura por vehículo, probablemente consecuencia de economías de escala presentes en este aspecto.

2.1.1.3 Comparativo Estudios Previos vs Resultados Encuestas

Al comparar la información de costos (especialmente de costos variables) obtenida por medio de las encuestas realizadas, con los costos de referencia actualizados del estudio previo señalado en el numeral 2.1.1.1., se tiene lo siguiente:

Tabla III-27. Comparativo entre costos variables de estudios previos y valores calculados con encuestas

| ITEM/TIPO DE VEHICULO | Automovil | Camioneta | Microbus | Buseta | Bus |
|--|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| Combustible ($\Delta\%$) | -3.91% | -25.21% | -3.74% | 3.90% | 36.85% |
| Valor de referencia 2013 | \$210.42 | \$279.08 | \$423.05 | \$564.08 | \$846.12 |
| Valor calculado encuestas | \$218.97 | \$373.17 | \$439.48 | \$542.88 | \$618.30 |
| Lubricantes y filtros ($\Delta\%$) | -35.47% | -32.88% | 18.59% | 84.05% | 22.40% |
| Valor de referencia 2013 | \$18.82 | \$24.96 | \$50.46 | \$115.79 | \$100.40 |
| Valor calculado encuestas | \$29.16 | \$37.19 | \$42.55 | \$62.92 | \$82.02 |
| Neumáticos ($\Delta\%$) | -53.08% | -16.70% | 40.58% | 46.03% | 44.78% |
| Valor de referencia 2013 | \$30.02 | \$39.82 | \$89.92 | \$128.01 | \$203.74 |
| Valor calculado encuestas | \$63.97 | \$47.80 | \$63.96 | \$87.66 | \$140.73 |
| Mantenimiento ($\Delta\%$) | 76.63% | 74.28% | 67.98% | 24.90% | 70.06% |
| Valor de referencia 2013 | \$92.10 | \$122.15 | \$164.60 | \$164.60 | \$252.60 |
| Valor calculado encuestas | \$52.14 | \$70.08 | \$97.99 | \$131.78 | \$148.54 |
| Total | -3.54% | -11.78% | 13.05% | 17.84% | 41.76% |
| Valor de referencia 2013 | \$351.35 | \$466.01 | \$728.03 | \$972.48 | \$1,402.86 |
| Valor calculado encuestas | \$364.25 | \$528.25 | \$643.98 | \$825.24 | \$989.60 |

Fuente: Elaboración Propia

- **Combustible:** el costo por kilómetro del ACPM para los tipos de vehículo automóvil, camioneta, y microbús señaladas en estudios previos del año 2010, y ajustadas por un

incremento aproximado del 18% acumulado entre 2011 y 2012, se muestran por debajo de los promedios obtenidos en el procesamiento de las encuestas, a excepción de tipo de vehículo buseta y bus, este último en donde el costo por kilómetro de referencia supera al del cálculo en un 36%

- **Lubricantes:** el valor de referencia de los lubricantes, que también fue actualizado con inflación acumulada entre 2011 y 2012 se muestran más de un 30% por debajo de los calculados en los tipos de vehículo automóvil y camioneta. Situación contraria ocurre en los demás tipos de vehículo, especialmente la buseta en donde el valor de referencia está un 84% por encima del calculado.
- **Neumáticos:** el valor de referencia de neumáticos para los tipos de vehículo microbús, buseta y bus se encuentra en promedio un 40% por encima de los valores de referencia de 2010 ajustados por una inflación acumulada del 6.26% entre 2011 y 2012.
- **Mantenimiento:** a excepción del tipo de vehículo Buseta, los valores de referencia se encuentran por encima de los calculados en un 70% en promedio.

Sobre el total de costos variables analizados, en general se tiene diferencias que no superan el 20% en valor absoluto, a excepción de lo observado en "Buses", donde el valor de referencia de estudios previos es 41.76% mayor, lo que indica, considerando que en esta ocasión la muestra abarco la totalidad del país, una sobreestimación de dicha cifra.

Adicional a lo anterior, se realizó la comparación de las estructuras para la actualización de tarifas (las cuales fueron adjuntas por algunas empresas), frente a los resultados consolidados de las encuestas, lo cual arrojó los siguientes resultados:

Tabla III-28. Comparativo de costos - Automóvil

| INSUMO | UNIDAD DE MEDIDA | PROMEDIO ESTRUCTURA DE COSTOS REPORTADA (A) | DESVIACION ESTANDAR ESTRUCTURA DE COSTOS REPORTADA (B) | ENCUESTAS (C) | VAR % (C/A) |
|--|------------------|---|--|-----------------------|---------------|
| COSTOS VARIABLES | | \$441.12 | | \$402.20 | -8.82% |
| COMBUSTIBLES | \$/KM | \$266.05 | 18.44% | \$218.97 | -17.69% |
| LUBRICANTES | \$/KM | \$19.24 | 37.57% | \$29.16 | 51.59% |
| LLANTAS Y NEUMATICOS | \$/KM | \$14.12 | 52.27% | \$63.97 | 353.10% |
| MANTENIMIENTO | \$/KM | \$86.61 | 46.98% | \$52.14 | -39.80% |
| SERVICIOS DE ESTACION | \$/KM | \$55.11 | 44.53% | \$37.95 | -31.13% |
| COSTOS FIJOS | | \$1,634,260.14 | | \$1,842,669.12 | 12.75% |
| SALARIOS Y PRESTACIONES | \$/veh/mes | \$1,233,871 | 41.69% | \$1,502,540 | 21.77% |
| GARAJE | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$96,796 | 31.09% | \$86,353 | -10.79% |
| GASTOS DE ADMINISTRACION Y RODAMIENTO | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$177,966 | 62.10% | \$139,269 | -21.74% |
| IMPUESTOS VEHICULO | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$25,099 | 82.68% | \$16,260 | -35.22% |
| SEGUROS | \$/veh/mes | \$100,527 | 17.66% | \$98,247 | -2.27% |
| Seguro Todo Riesgo, RCE y RCC (IVA incluido) | | | | \$49,694.50 | |
| SOAT | | \$52,100.00 | | \$48,552.90 | -6.81% |
| Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual | | \$24,141.67 | | | -100.00% |
| | IKB | 3,730 | | | |
| TOTAL COSTOS (\$/KM) | | \$879.32 | | \$896.28 | 1.93% |

Fuente: elaboración propia con base en encuestas y estructuras de costo reportadas

- Si bien se observan diferencias notorias en algunos ítems de costo variable, en el agregado la diferencia entre lo que arrojan las encuestas de campo y lo que consignan las empresas en sus estudios para actualización de tarifas al usuario es de -8.82%, siendo ligeramente mayor lo reportado en los estudios tarifarios.
- En el caso de costos fijos, la diferencia se invierte arrojando un valor de 12%, jalonado básicamente por costos de nómina operacional no considerados en los estudios tarifarios
- Al considerar la sumatoria (Costos Variables + Costos Fijos), se llega a una diferencia del 2%, es decir un rango de error admisible, lo que indica consistencia en cifras gruesas entre lo reportado en los estudios tarifarios y lo obtenido en las encuestas de campo.

Tabla III-29. Comparativo de costos - Camioneta

| INSUMO | UNIDAD DE MEDIDA | PROMEDIO ESTRUCTURA DE COSTOS REPORTADA (A) | DESVIACION ESTANDAR ESTRUCTURA DE COSTOS REPORTADA (B) | ENCUESTAS (C) | VAR % (C/A) |
|--|------------------|---|--|-----------------------|----------------|
| COSTOS VARIABLES | | \$837.55 | | \$584.28 | -30.24% |
| COMBUSTIBLES | \$/KM | \$318.86 | 33.12% | \$373.17 | 17.03% |
| LUBRICANTES | \$/KM | \$27.23 | 51.53% | \$37.19 | 36.59% |
| LLANTAS Y NEUMATICOS | \$/KM | \$144.51 | 198.30% | \$47.80 | -66.92% |
| MANTENIMIENTO | \$/KM | \$250.29 | 51.12% | \$70.08 | -72.00% |
| SERVICIOS DE ESTACION | \$/KM | \$96.66 | 111.33% | \$56.04 | -42.03% |
| | | | | | |
| COSTOS FIJOS | | \$1,622,714.00 | | \$2,701,642.19 | 66.49% |
| SALARIOS Y PRESTACIONES | \$/veh/mes | \$1,005,231 | 9.46% | \$2,139,930 | 112.88% |
| GARAJE | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$111,583 | 26.53% | \$101,701 | -8.86% |
| GASTOS DE ADMINISTRACION Y RODAMIENTO | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$326,003 | 98.38% | \$292,294 | -10.34% |
| IMPUESTOS VEHICULO | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$40,169 | 119.22% | \$11,488 | -71.40% |
| SEGUROS | \$/veh/mes | \$139,728 | 55.33% | \$156,228 | 11.81% |
| Seguro Todo Riesgo, RCE y RCC (IVA incluido) | | | | \$106,413.29 | |
| SOAT | | \$55,226.00 | | \$49,814.30 | -9.80% |
| Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual | | \$25,590.17 | | | -100.00% |
| | IKB | 7,045 | | | |
| TOTAL COSTOS (\$/KM) | | \$1,067.90 | | \$967.79 | -9.37% |

Fuente: elaboración propia con base en encuestas y estructuras de costo reportadas

- Se observan diferencias importantes en costos variables, en especial en los rubros de neumáticos y mantenimiento. Sugiriendo una sobreestimación en el valor empleado de gasto en neumáticos en los estudios tarifarios, y una subestimación en la percepción de gasto en mantenimiento en lo reportado en las encuestas, conlleva a un costo variable reportado en encuestas 30% por debajo de lo reportado en los estudios tarifarios.

- Por otro lado, la diferencia en costos fijos, refleja un valor reportado en encuestas de un 66% por encima del valor informado en los estudios de tarifa. Nuevamente el gran jalonador son costos de nómina operacional.
- Al considerar la sumatoria (Costos Variables + Costos Fijos), se llega a una diferencia del -9.4%, es decir un rango de error admisible, lo que indica consistencia en cifras gruesas entre lo reportado en los estudios tarifarios y lo obtenido en las encuestas de campo.

Tabla III-30. Comparativo de costos - Microbús

| INSUMO | UNIDAD DE MEDIDA | PROMEDIO ESTRUCTURA DE COSTOS REPORTADA (A) | DESVIACION ESTANDAR ESTRUCTURA DE COSTOS REPORTADA (B) | ENCUESTAS (C) | VAR % (C/A) |
|--|------------------|---|--|-----------------------|----------------|
| COSTOS VARIABLES | | \$957.27 | | \$708.03 | -26.04% |
| COMBUSTIBLES | \$/KM | \$434.60 | 47.24% | \$439.48 | 1.12% |
| LUBRICANTES | \$/KM | \$37.05 | 51.86% | \$42.55 | 14.87% |
| LLANTAS Y NEUMATICOS | \$/KM | \$60.97 | 66.47% | \$63.96 | 4.90% |
| MANTENIMIENTO | \$/KM | \$353.78 | 210.66% | \$97.99 | -72.30% |
| SERVICIOS DE ESTACION | \$/KM | \$70.86 | 57.56% | \$64.05 | -9.62% |
| COSTOS FIJOS | | \$2,170,952.81 | | \$3,174,064.00 | 46.21% |
| SALARIOS Y PRESTACIONES | \$/veh/mes | \$968,661 | 47.14% | \$1,766,303 | 82.34% |
| GARAJE | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$200,849 | 128.06% | \$124,255 | -38.14% |
| GASTOS DE ADMINISTRACION Y RODAMIENTO | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$720,711 | 152.35% | \$896,618 | 24.41% |
| IMPUESTOS VEHICULO | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$77,513 | 116.65% | \$35,666 | -53.99% |
| SEGUROS | \$/veh/mes | \$203,218 | 54.66% | \$351,222 | 72.83% |
| Seguro Todo Riesgo, RCE y RCC (IVA incluido) | | | | \$241,301.78 | |
| SOAT | | \$64,483.50 | 44.56% | \$109,919.99 | 70.46% |
| Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual | | \$185,092.50 | 93.21% | | |
| | IKB | 7,149 | | | |
| TOTAL COSTOS (\$/KM) | | \$1,260.94 | | \$1,152.01 | -8.64% |

Fuente: elaboración propia con base en encuestas y estructuras de costo reportadas

- Se observan diferencias importantes en costos variables, en especial en el rubro de mantenimiento. Sugiriendo una subestimación en la percepción de gasto en mantenimiento en lo reportado en las encuestas, conlleva a un costo variable reportado en encuestas 26% por debajo de lo reportado en los estudios tarifarios.
- Por otro lado, la diferencia en costos fijos, refleja un valor reportado en encuestas de un 46% por encima del valor informado en los estudios de tarifa. Nuevamente el gran jalonador son costos de nómina operacional.
- Al considerar la sumatoria (Costos Variables + Costos Fijos), se llega a una diferencia del -8.64%, es decir un rango de error admisible, lo que indica consistencia en cifras gruesas entre lo reportado en los estudios tarifarios y lo obtenido en las encuestas de campo.

Tabla III-31. Comparativo de costos - Buseta

| INSUMO | UNIDAD DE MEDIDA | PROMEDIO ESTRUCTURA DE COSTOS REPORTADA (A) | DESVIACION ESTANDAR ESTRUCTURA DE COSTOS REPORTADA (B) | ENCUESTAS (C) | VAR % (C/A) |
|--|-----------------------------|---|--|-----------------------|----------------|
| COSTOS VARIABLES | | \$1,294.49 | | \$871.93 | -32.64% |
| COMBUSTIBLES | \$/KM | \$749.99 | 29.74% | \$542.88 | -27.62% |
| LUBRICANTES | \$/KM | \$109.28 | 88.46% | \$62.92 | -42.43% |
| LLANTAS Y NEUMATICOS | \$/KM | \$161.88 | 53.37% | \$87.66 | -45.85% |
| MANTENIMIENTO | \$/KM | \$189.29 | 60.64% | \$131.78 | -30.38% |
| SERVICIOS DE ESTACION | \$/KM | \$84.05 | 37.47% | \$46.69 | -44.45% |
| COSTOS FIJOS | | \$3,733,274.32 | | \$4,709,051.85 | 26.14% |
| SALARIOS Y PRESTACIONES | \$/veh/mes | \$2,240,158 | 67.13% | \$2,618,075 | 16.87% |
| GARAJE | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$220,883 | 87.73% | \$173,017 | -21.67% |
| GASTOS DE ADMINISTRACION Y RODAMIENTO | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$1,091,076 | 50.46% | \$1,275,657 | 16.92% |
| IMPUESTOS VEHICULO | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$37,131 | 97.39% | \$35,592 | -4.14% |
| SEGUROS | \$/veh/mes | \$144,027 | 33.24% | \$606,711 | 321.25% |
| Seguro Todo Riesgo, RCE y RCC (IVA incluido) | | | | \$507,154.63 | |
| SOAT | | | | \$99,556.84 | |
| Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual | | | | | |
| | IKB | 7,924 | | | |
| | TOTAL COSTOS (\$/KM) | \$1,765.63 | | \$1,466.21 | -16.96% |

Fuente: elaboración propia con base en encuestas y estructuras de costo reportadas

- Se observan diferencias importantes en todos los componentes del costo variable. Sugiriendo una sobreestimación en lo reportado en los estudios tarifarios, se llega a un costo variable reportado en encuestas 32.6% por debajo de lo reportado en los estudios tarifarios.
- Por otro lado, la diferencia en costos fijos refleja un valor reportado en encuestas de un 26% por encima del valor informado en los estudios de tarifa, jalonado principalmente por costos de nómina operacional y seguros.
- Al considerar la sumatoria (Costos Variables + Costos Fijos), se llega a una diferencia del -16.96%, siendo lo reportado en campo inferior a la información de los estudios tarifarios.

Tabla III-32. Comparativo de costos - Bus

| INSUMO | UNIDAD DE MEDIDA | PROMEDIO ESTRUCTURA DE COSTOS REPORTADA (A) | DESVIACION ESTANDAR ESTRUCTURA DE COSTOS REPORTADA (B) | ENCUESTAS (C) | VAR % (C/A) |
|--|-----------------------------|---|--|-----------------------|----------------|
| COSTOS VARIABLES | | \$1,356.42 | | \$1,053.34 | -22.34% |
| COMBUSTIBLES | \$/KM | \$779.54 | 17.68% | \$618.30 | -20.68% |
| LUBRICANTES | \$/KM | \$87.31 | 38.58% | \$82.02 | -6.06% |
| LLANTAS Y NEUMATICOS | \$/KM | \$137.19 | 34.29% | \$140.73 | 2.58% |
| MANTENIMIENTO | \$/KM | \$224.22 | 43.30% | \$148.54 | -33.75% |
| SERVICIOS DE ESTACION | \$/KM | \$128.17 | 119.17% | \$63.74 | -50.27% |
| COSTOS FIJOS | | \$6,026,001.51 | | \$5,949,781.27 | -1.26% |
| SALARIOS Y PRESTACIONES | \$/veh/mes | \$2,216,622 | 73.48% | \$3,418,905 | 54.24% |
| GARAJE | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$141,013 | 46.12% | \$207,638 | 47.25% |
| GASTOS DE ADMINISTRACION Y RODAMIENTO | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$3,103,802 | 69.26% | \$1,754,512 | -43.47% |
| IMPUESTOS VEHICULO | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$6,235 | 101.27% | \$42,336 | 579.05% |
| SEGUROS | \$/veh/mes | \$558,329 | 89.28% | \$526,390 | -5.72% |
| Seguro Todo Riesgo, RCE y RCC (IVA incluido) | | | | \$435,607.01 | |
| SOAT | | | | \$90,783.02 | |
| Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual | | | | | |
| | IKB | 11,558 | | | |
| | TOTAL COSTOS (\$/KM) | \$1,877.81 | | \$1,568.12 | -16.49% |

Fuente: elaboración propia con base en encuestas y estructuras de costo reportadas

- El valor reportado en encuestas se encuentra un 22.34% por debajo de los Costos variables reportados en estudios tarifarios. Servicios de estación, mantenimiento y combustibles son los principales causantes de la variación
- En cuanto a costos fijos, aunque la diferencia apenas es del 1.26%, siendo mayor el valor reportado en los estudios tarifarios, los gastos de administración calculados con base en la información de campo fueron un 54.2% superiores a los reportados en los estudios tarifarios
- Al considerar la diferencia de la sumatoria (Costos Variables + Costos Fijos), se llega a un -16.49%, siendo lo reportado en campo inferior a los estudios tarifarios.

En resumen, es evidente que las cifras detalladas para cada uno de los componentes de costo difieren considerablemente entre la información empleada para estudios tarifarios y lo reportado mediante encuestas. Por otro lado, los valores consolidados de costo fijo y costo variable tienden a presentar menos variaciones entre las 2 fuentes de información. Sin embargo, y dado que en todos los casos el cálculo de costo total resultó ser superior al reportado en los estudios tarifarios, puede indicar una sobreestimación en dichos costos con el fin de justificar tarifas al usuario, mayores, que provean una mayor rentabilidad. Es importante anotar que las diferencias encontradas no superan 17%.

2.1.1.4 Análisis de Ingresos y Costos

2.1.1.4.1 Demanda e Ingresos de la Operación

221 empresas en 17 direcciones territoriales reportaron información de pasajeros mensuales por tipo de vehículo, los valores promedio por tipo de vehículo se presentan en la tabla a continuación:

Tabla III-33. Pasajeros mensuales por tipo de vehículo

| TIPOLOGIA | PAS/MES |
|-----------|---------|
| Automóvil | 2,313 |
| Camioneta | 3,138 |
| Microbús | 12,867 |
| Buseta | 10,989 |
| Bus | 22,446 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

En la tabla anterior se observa un incremento en el número de pasajeros acorde con la capacidad máxima de cada vehículo. Sin embargo, la buseta presenta una cantidad de pasajeros mensuales transportados en promedio inferior al microbús, lo cual podría explicarse por tasas de ocupación promedio bastante inferiores a la de los vehículos con capacidad de 19 pasajeros, diferencia que a nivel de ingresos se cubre con una mayor tarifa como lo indica la siguiente tabla.

Tabla III-34. Ingreso mensual al Propietario, promedio por tipo de vehículo

| ITEM | AUTOMOVIL | CAMIONETA | MICROBUS | BUSETA | BUS |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| INGRESO PROMEDIO DEL PROPIETARIO (\$/Mes) | \$1,597,841 | \$2,873,371 | \$4,498,038 | \$5,550,970 | \$7,771,382 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

Una mayor cantidad de pasajeros se ve reflejada también en los ingresos promedio mensuales de los propietarios, el cual aumenta con la capacidad del tipo de vehículo. De acuerdo con la información reportada por las 221 empresas encuestadas, mientras que el promedio de ingresos para el propietario de un automóvil se encuentra en \$1.5 millones, el ingreso promedio para un propietario de bus más que cuadruplica dicha cantidad, alcanzando los \$7 millones de pesos.

2.1.1.4.2 Derechos de Vinculación y Cuota de Rodamiento

El valor de los derechos de vinculación (costo de ingreso al mercado o "cupo") y la cuota mensual de rodamiento depende de varios factores, como lo son la empresas, las rutas o el tipo de vehículo.

Tabla III-35. Derechos de vinculación y cuota de rodamiento

| ITEM | AUTOMOVIL | CAMIONETA | MICROBUS | BUSETA | BUS |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| DERECHO VINCULACIÓN(Max \$) | \$29,475,000 | \$25,000,000 | \$45,000,000 | \$45,000,000 | \$20,000,000 |
| CUOTA RODAMIENTO (\$/Mes) | \$117,030 | \$251,472 | \$476,785 | \$636,731 | \$800,546 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

En consideración con la información reportada por las empresas encuestadas y presentada en la tabla anterior, se tiene que el valor del derecho de vinculación a la empresa puede alcanzar los \$45 millones en el caso del "microbús" y \$20 millones en el caso del bus, valores probablemente asociados a la rentabilidad de cada tipología, siendo el microbús de mayor rentabilidad. En cuanto a la cuota de rodamiento promedio, las empresas reportaron un valor, que va desde \$117.030 promedio/mes para los camperos, hasta \$706.324 promedio/mes en buses, valor que prácticamente se enfoca a cubrir costos de administración y renta a la empresa afiliadora.

2.1.1.4.3 Rentabilidad de la Operación

Para efectos de hallar la rentabilidad para cada uno de los tipos de vehículo, se optó por calcular un pago uniforme con el precio de referencia de cada vehículo, el valor de sus derechos de vinculación y la parte de infraestructura que le correspondería costear a cada uno. Los resultados son los siguientes:

Tabla III-36. Cálculo y comparación de rentabilidad

| TIPO DE VEHICULO | COSTO VEH (A) | VALOR CUPO (B) | VALOR TOTAL (C) | INGRESO PROPIETARIO REPORTADO (PROM/MES) (D) | TIR (E) | PAGO UNIFORME MENSUAL (F) |
|------------------|---------------|----------------|----------------------|--|---------|---------------------------|
| Automovil | \$31,878,304 | \$29,475,000 | \$61,353,304 | \$1,597,841 | 29% | \$1,591,004 |
| Camioneta | \$79,695,759 | \$25,000,000 | \$104,695,759 | \$2,873,371 | 31% | \$2,852,290 |
| Microbus | \$127,513,214 | \$45,000,000 | \$172,513,214 | \$4,498,038 | 30% | \$4,542,485 |
| Busesta | \$138,139,316 | \$45,000,000 | \$183,139,316 | \$5,550,970 | 35% | \$5,533,698 |
| Bus | \$371,913,542 | \$20,000,000 | \$391,913,542 | \$7,771,382 | 21% | \$7,658,848 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

Para el ejercicio anterior, se empleó una vida útil para vehículos de 12 años, una vida útil de infraestructura de 50 años y un valor de infraestructura promedio por vehículo de \$1,449,482³. Así mismo se tomó el valor del vehículo de los presentados en los estudios previos y se actualizaron con IPC; el valor del cupo corresponde a los valores máximos de derechos de vinculación calculados con base en las encuestas, se asume se desembolsa al realizar la inversión y se recibe al finalizar la vida útil, este es un derecho que no se deprecia y por el contrario puede tender a valorizarse.

De acuerdo con lo anterior, y para el caso de tipo de vehículo automóvil, si el ingreso promedio reportado libre es efectivamente de \$1.597 millones (columna D), la operación

³ Valor calculado con base en los resultados de las encuestas.

estaría rentando un 29% anual aproximadamente, puesto que con dicha tasa y los demás supuestos, se obtiene un pago mensual de \$1.591 millones.

En conclusión se observan rentabilidades sobre inversión que van desde 21% a 35% E.A., tasas atractivas para cualquier inversionista.

2.1.1.4.4 Relación Tarifa Técnica vs Tarifa Usuario

Finalmente, empleando la información obtenida a nivel de ruta en combinación con los costos de operación promedio encontrados, se procedió a calcular por ruta la tarifa técnica⁴ (empleando una tasa de retorno sobre inversión de 15%) y compararla con la Tarifa al Usuario, reportando la razón (TU/TT) la cual debe resultar mayor que uno (1,0) indicando que la ruta es rentable, razones menores a uno (1,0) indican que la ruta no es rentable. Los resultados promedio obtenidos sobre el número de rutas analizadas es el siguiente:

Tabla III-37. Cálculo y comparación de rentabilidad

| TIPO DE VEHICULO | RELACION (TU/TT) PROMEDIO | DESVIACION ESTANDAR PORCENTUAL CON RESPECTO A PROMEDIO | PROMEDIO (TU/TT) + DESV. ESTANDAR | PROMEDIO (TU/TT) - DESV. ESTANDAR |
|------------------|---------------------------|--|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Automovil | 0.46 | 50% | 0.69 | 0.23 |
| Camioneta | 0.66 | 60% | 1.06 | 0.26 |
| Microbus | 0.76 | 54% | 1.17 | 0.35 |
| Buseña | 0.95 | 93% | 1.83 | 0.07 |
| Bus | 1.03 | 51% | 1.56 | 0.50 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

Observando los resultados sorprende encontrar relaciones de (TU/TT) menores a uno (1,0), dado que el ingreso libre al propietario indica rentabilidades por encima de 29% E.A.; por otro lado, se encuentran desviaciones estándar bastante amplias (superiores a 50%). Lo anterior puede sugerir:

1. Es posible que se presente un subsidio cruzado entre rutas de baja demanda con rutas de alta demanda.
2. Es posible que no se esté incurriendo en la totalidad de los costos reportados para algunas rutas específicas.

2.1.1.5 Fondo de Reposición

De 210 empresas encuestadas, 182 respondieron afirmativamente a la pregunta "La empresa cuenta con el programa y el fondo de reposición del parque automotor?", lo cual corresponde al 85% de la muestra. Así mismo, en 148 de las 182 empresas, el

⁴ Se entiende por Tarifa Técnica la resultante de dividir en total de costos variables, fijos y de capital entre el total de pasajeros pagos.

porcentaje de la tarifa dirigido a este fondo corresponde al 1%, aunque hay empresas que reportan que este porcentaje puede alcanzar hasta el 15% (2 empresas) y 20% respectivamente (1 Empresa).

Tabla III-38. Movimientos promedio del fondo de reposición durante 2011 y 2012 por empresa

| ITEM | VALOR |
|------------------------------------|------------------------|
| Dinero recibido durante 2011 | \$1,009,527,497 |
| Dinero utilizado durante 2011 | \$1,135,555,669 |
| Dinero recibido durante 2012 | \$1,178,013,836 |
| Dinero utilizado durante 2012 | \$1,003,653,383 |
| Saldo actual del fondo | \$5,683,556,209 |
| Saldo promedio por vehículo | \$17,124,774 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas.

De acuerdo con la tabla anterior, los movimientos por empresa tanto de entrada como de salida del fondo de reposición superaron ligeramente los \$1.000 millones tanto en 2011 como en 2012. Vale la pena mencionar que, de 159 empresas que reportaron valores de entrada de dinero en el fondo durante 2011, 4 de ellas reportaron ingresos de \$0.00; al igual que en el año 2012, donde 4 empresas, esta vez de 161, también reportaron ingresos de \$0.00. Estos movimientos de dinero tienen en cuenta que, durante el año 2011, 24 empresas compraron en promedio 6 vehículos cada una con el fondo de reposición, mientras que durante el año 2012, ese mismo promedio fue de 5 vehículos por cada una de las 28 empresas que realizaron alguna adquisición. El saldo actual promedio del fondo de reposición por empresa es de \$5.683 millones, con un promedio por vehículo aportante de \$17 millones.

2.1.2 TRANSPORTE MIXTO

2.1.2.1 Estudios Previos

Con respecto al transporte Mixto, resulta de interés tipologías adicionales a las presentadas para el transporte de pasajeros por carretera, como lo son Camperos y Chivas. Se tomara como referente de comparación para la información que se obtenga el campo, lo reportado en los siguientes estudios:

CONTRATO No 5.4.8.03 DE 2009 STEER DAVIES GLEAVE Y METRO CALI S.A., sobre la viabilidad de la integración entre el Sistema de Transporte Masivo MIO y el Transporte mixto en camperos, el cual reporta costos de operación para camperos la periferia de la ciudad de Cali (Valle del Cauca):

Tabla III-39. Costos de Operación Campero (\$COL de 2009)

| TIPO DE VEHÍCULO CAMPERO | Rendimiento | \$/ UN | \$/KM | \$/KM (INCLUYE KMS EN VACIO , MULT TERRENO Y EFECTO FLOTA RESERVA) | CANASTA DE COSTOS |
|---|-----------------------|--------|-----------------|---|----------------------|
| COSTOS VARIABLES | | | 667.01 | 778.62 | 76.78% |
| Combustibles (ACPM) | km/GAL | 45 | 6,222 | 138.26 | 18.82% |
| Consumo Lubricantes Motor | KM / 1/4 Galón | 769 | 11,300 | 14.69 | 2.00% |
| Filtros y Refrigerante y Dirección | | | | 8.00 | 1.09% |
| Consumo Lubricantes Transmisión y Diferencial | Un | 5,000 | 20,800 | 4.16 | 0.57% |
| Consumo Llantas, Neumaticos y Protectores | Unidades / 40.000 Km | 4 | 200,000 | 8.00 | 1.09% |
| Reencauche | Unidades / 100.000 Km | 12 | 30,000 | 3.60 | 0.49% |
| Servicio Estación Lavado Semanal | (\$ COP/KM) | | | 14.51 | 1.43% |
| Mantenimiento | (\$ COP/KM) | 2 | 6,000 | 10.08 | 0.99% |
| Conductores | (\$ COP/VEH/MES) | | 1,700,000 | 332.11 | 32.75% |
| Personal de Control(% sobre costo conductores) | 5.0% | | | 16.61 | 1.64% |
| COSTOS FIJOS | | | 106.25 | 108.37 | 10.69% |
| Garaje y Servicio Comunicaciones | (\$ COP/VEH/MES) | | 100,000 | 19.54 | 1.97% |
| Impuestos + SOAT | (\$ COP/VEH/MES) | | 112,979 | 22.07 | 2.22% |
| Seguros | (\$ COP/VEH/MES) | | 149,557 | 29.22 | 2.94% |
| Gastos Administrativos (% sobre costo conduct y control.) | 6.0% | | | 20.92 | 2.10% |
| Gastos Generales (% anual sobre costo veh) | 1.5% | | 74,222 | 14.50 | 1.46% |
| COSTOS DE CAPITAL | | | 124.58 | 127.07 | 12.53% |
| Recuperación de Capital + Rentabilidad | (\$ COP/VEH/MES) | | 637,678 | 124.58 | 12.53% |
| COSTO POR KILOMETRO (\$/KM) | | | 897.84 | 1,014.06 | 100.00% |
| PASAJEROS POR KILOMETRO (IPK) | | | 0.60 | 0.60 | |
| TOTAL COSTO POR PASAJERO (\$/PAS) | | | 1,496.39 | 1,690.10 | |

Fuente: SDG para MetroCali S.A., 2009.

Por otro lado se reporta un valor de inversión del vehículo del orden de \$45 millones de pesos (vehículos nuevos).

De otra parte, para el Área Metropolitana de Centro Occidente (Risaralda), se encuentra el estudio "Apoyo al AMCO en la realización del análisis y elaboración de los escenarios financieros y el modelo tarifario para el sistema de transporte mixto bajo el esquema de un nuevo operador de transporte de dicha modalidad", Ing. Leonardo Vásquez, 2010. En el cual el AMCO realizó un levantamiento de información mediante encuestas a empresas operadoras, que arrojó lo siguiente:

Tabla III-40. Costos de Operación Campero – Inversión y Costos Variables

| ITEM | | REPORTE | | FUENTE Y OBSERVACIONES |
|----------------------------|-------|------------|--------------------------|--|
| TIPO DE VEHICULO | | CAMPERO | | |
| CUPO | \$ | - | | |
| COSTO VEH | \$ | 15,000,000 | 21,000,000 15,000,000 | Cooperativa de Transportadores de Dosquebradas Venta de Camperos Willys, costo promedio observado |
| COSTOS DE OPERACIÓN | | | | |
| Costos Variables | \$/km | 989.19 | | |
| Combustible | \$/km | 456.61 | 478.09 400.00 | Cooperativa de Transportadores de Dosquebradas. Se toma el gasto reportado mensual y se divide entre 627.5 kms/mes, IKB promedio de las rutas de la empresa operadora. Cooperativa de transporte veredal Camperos Pereira. Con IKB de 1000 kms/veh mes Se trabajara con un promedio de los datos reportados, incrementando en 4% considerando que lo reportado obedece a un promedio del segundo semestre de 2010, sin considerar el incremento en combustible del mes de dic/10 Equivale a un rendimiento aproximado de 14 kms/gal. Se debe tener en cuenta que el rendimiento esta castigado en cerca de 50% por condiciones de operación de alta pendiente y mal estado de vía |
| Lubricantes | \$/km | 102.65 | 175.30 30.00 | Cooperativa de Transportadores de Dosquebradas. Se toma el gasto reportado mensual y se divide entre 627.5 kms/mes, IKB promedio de las rutas de la empresa operadora Cooperativa de transporte veredal Camperos Pereira. Con IKB de 1000 kms/veh mes Se observa que en la estructuración de rutas alimentadoras del sistema TransMilenio en Bogotá se trabajo con un consumo de lubricantes del orden de 10% con respecto al consumo de Combustible, y en la estructuración rutas alimentadoras del sistema MEGABUS DE 27.7% (composición canasta de costos, contratos de concesión). Si bien son vehs Padrones, se anota como punto de referencia. 22% Se trabajará con un promedio de los datos reportados por las empresas operadoras, equivalente a 22% del gasto en combustible |
| Llantas (Neumaticos) | \$/km | 98.93 | 331.47 33.33 | Cooperativa de Transportadores de Dosquebradas. Se toma el gasto reportado mensual y se divide entre 627.5 kms/mes, IKB promedio de las rutas de la empresa operadora. Reporta que el cambio de llantas se hace cada seis (6) meses aproximadamente Cooperativa de Transporte Veredal Camperos Pereira, informa que cada dos años los vehs requieren cambio de llantas y que en promedio recorren 1,000 kms por mes Se observa en vehs de transporte publico que el gasto en reencaches puede ser del orden de 30% con respecto al gasto en neumaticos nuevos Se asumira cambio de llantas anual, con un costo por neumatico de \$200,000, más un 30% de gasto en reencaches. IKB de 876 kms-veh/mes |
| Mantenimiento | \$/km | 296.00 | 10.00 | Cooperativa de transporte veredal Camperos Pereira. Con IKB de 1000 kms/veh mes Se tiene que para microbuses el gasto promedio es del orden de 0.08 usd/km (Información SDM Bogotá, Soportes para actualización de Tarifa) Se tiene que el gasto se duplica en altas pendientes y mal estado de vía. Se trabajará con 0.16 usd/km |
| Servicios de Estación | \$/km | 35.00 | 35.00 | Cooperativa de transporte veredal Camperos Pereira. Con IKB de 1000 kms/veh mes |

Fuente: Leonardo Vásquez para el AMCO, 2010.

Tabla III-41. Costos de Operación Campero –Costos Fijos

| ITEM | | CAMPERO | | REPORTE | FUENTE Y OBSERVACIONES |
|--|--------|------------------|--|------------|---|
| TIPO DE VEHICULO | | CAMPERO | | | |
| Costos Fijos | \$/mes | 1,625,477 | | | |
| Salarios y Prestaciones | \$/mes | 1,338,017 | | 1.50 | Turnos de conductor, con Salario Mínimo. Estimado a partir de las horas de operación (12 hrs aprox) |
| SOAT | \$/mes | 25,000 | | 25,500.00 | Cooperativa de Transportadores de Dosquebradas. |
| | | | | | 25,000.00 |
| Seguro Contractual | \$/mes | 28,000 | | 28,000.00 | Cooperativa de transporte veredal Camperos Pereira (Polizas) |
| Impuesto Rodamiento | \$/mes | 18,750 | | 1.50% | Se tomará % anual sobre el valor del veh |
| Arriendo Patios y Otros | \$/mes | 50,000 | | 50,000.00 | Cooperativa de transporte veredal Camperos Pereira. |
| Administrativos e Imptos (conduce o rodamiento) | \$/mes | 45,710 | | 64,000.00 | Cooperativa de Transportadores de Dosquebradas (51 vehs). |
| | | | | | 45,000.00 |
| Lavada y Alcoholimetría | \$/mes | 120,000 | | 120,000.00 | Se trabajará con un promedio \$4.000/Día |

Fuente: Leonardo Vásquez para el AMCO, 2010.

Tabla III-42. Costos de Operación Chiva – Inversión y Costos Variables

| ITEM | | CHIVA | | REPORTE | FUENTE Y OBSERVACIONES | |
|----------------------------|-------|-----------------|--|---------|--|--|
| TIPO DE VEHICULO | | CHIVA | | | | |
| CUPO | \$ | 30,000,000 | | | Transportes Florida S.A.. Valor Chiva \$50 mill, incluye \$30 mill como valor del cupo | |
| COSTO VEH | \$ | 20,000,000 | | | | |
| COSTOS DE OPERACIÓN | | | | | | |
| Costos Variables | \$/km | 1,728.57 | | | | |
| Combustible | \$/km | 937.79 | | 868.31 | Transportes Arabia LTDA. Empleando IKB de 4,837 kms/veh. Ruta Pereira-Arabia-Yarumal, estimación a partir de información de longitud de ruta proporcionada por la empresa y AMCO | |
| | | | | | 935.13 | Transportes Florida S.A. Gasto Reportado por la empresa sobre IKB promedio de rutas de la empresa con operación veh Chiva |
| | | | | | | Se trabajara con un promedio de los datos reportados, incrementando en 4% considerando que lo reportado obedece a un promedio del segundo semestre de 2010, sin considerar el incremento en combustible del mes de dic/10 |
| Lubricantes | \$/km | 90.67 | | 29.36 | Transportes Florida S.A. Gasto Reportado por la empresa sobre IKB promedio de rutas de la empresa con operación veh Chiva | |
| | | | | | 151.98 | AMCO reporta en su modelo de costos un gasto de \$151.98/km (Hoja Excel proporcionada) |
| | | | | | | Se observa en rutas alimentadoras del sistema TransMilenio en Bogotá un consumo de lubricantes del orden de 10% con respecto al consumo de Combustible, y en rutas alimentadoras del sistema MEGABUS DE 27.7% (composición canasta de costos, contratos de concesión). Si bien son vehs Padrones, se anota como punto de referencia. |
| | | | | 10% | Se trabajará con un promedio de los datos reportados, equivalente en % del gasto en combustible | |
| Llantas (Neumaticos) | \$/km | 148.40 | | 16.38 | Transportes Florida S.A. Gasto Reportado por la empresa sobre IKB promedio de rutas de la empresa | |
| | | | | | 148.40 | Resultado de escalar el gasto en camperos, considerando 6 llantas por veh. |
| Mantenimiento | \$/km | 481.71 | | 558.20 | Transportes Arabia LTDA. | |
| | | | | | 405.23 | Transportes Florida S.A. Gasto Reportado por la empresa sobre IKB promedio de rutas de la empresa |
| | | | | | | Se trabajará con un promedio de los datos reportados. |
| Servicios de Estación | \$/km | 70.00 | | | Se empleará lo seleccionado para busetas | |

Fuente: Leonardo Vásquez para el AMCO, 2010.

Tabla III-43. Costos de Operación Chiva –Costos Fijos

| ITEM | | REPORTE | | | FUENTE Y OBSERVACIONES |
|--|--------|------------------|------------|--|--|
| TIPO DE VEHICULO | | CHIVA | | | |
| Costos Fijos | \$/mes | 3,163,851 | | | |
| Salarios y Prestaciones | \$/mes | 1,338,017 | 1,666,667 | | Transportes Arabia LTDA. |
| SOAT | \$/mes | 46,917 | 46,916.67 | | Transportes Florida S.A., equivale a \$563.000 al año |
| | | | 148,666.67 | | Transportes Arabia LTDA. Se trabajara con el dato reportado por Transportes Florida S.A. |
| Seguro Contractual | \$/mes | 58,417 | | | Costo reportado por el AMCO en su modelo de costos (Estructura de Costos Arabia). \$ 701,000/año |
| Impuesto Rodamiento | \$/mes | 25,000 | 137,333.33 | | Transportes Arabia LTDA. |
| | | | 1.50% | | Se tomará % anual sobre el valor del veh |
| Arriendo Patios y Otros | \$/mes | 60,500 | 60,500.00 | | Transportes Florida S.A. |
| Administrativos e Imptos (conduce o rodamiento) | \$/mes | 1,335,000 | 1,335,000 | | Transportes Florida S.A. |
| Lavada y Alcoholimetría | \$/mes | 210,000 | | | Se trabajará con un promedio de \$7.000/Día |

Fuente: Leonardo Vásquez para el AMCO, 2010.

Como se mencionó anteriormente, los costos que se han encontrado en estudios precedentes constituyen un referente de comparación con lo que se obtenga del levantamiento de campo que realice la presente consultoría, su presentación en este documento pretende dar a conocer, en un avance de diagnóstico, y los órdenes de magnitud que servirán de base para los análisis de tarifas en el sector.

2.1.2.2 Análisis de Información Encuestas y Comparación con Estudios Previos

En el presente numeral realiza el análisis de la información obtenida por medio de encuestas realizadas a empresas prestadoras del servicio y conductores del transporte terrestre mixto. El procesamiento de la información obtenida en las encuestas se enfocó a la determinación y cuantificación de la estructura de costos de operación, ingresos y gastos operacionales, y programas de reposición.

2.1.2.2.1 Costos Directos de Operación

6 empresas de las 132 encuestadas afirmaron que parte de sus rutas se realiza con vehículos tipo "campero". De esas 6 empresas, 5 reportaron sus costos de operación. Al igual que con el tipo de transporte de pasajeros por carretera, en la encuesta se indagó sobre los diferentes insumos de operación y la unidad de medida de los mismos (diario, mensual, anual, por galón, etc.). Para efectos del análisis, los resultados de cada uno de los costos se uniformizaron de carácter mensual, y algunos de ellos se dividieron por el kilometraje reportado para ser expresados en términos de costo por kilómetro, tal como se presenta a continuación:

Tabla III-44. Costos de operación promedio para el tipo de vehículo - campero

| ITEM/TIPO DE VEHICULO | CAMPERO |
|-------------------------------------|-----------|
| COSTOS VARIABLES | |
| Combustible (\$/Km) | \$384.58 |
| Lubricantes y filtros (\$/Km) | \$136.35 |
| Neumáticos (\$/Km) | \$202.67 |
| Mantenimiento (\$/Km) | \$228.12 |
| Peajes (\$/Km) | \$117.88 |
| Tasa uso terminal (\$/Mes) | \$46,933 |
| Alcoholimetría (\$/Mes) | \$6,950 |
| COSTOS FIJOS | |
| Salario conductor (\$/Mes) | \$626,364 |
| Salario ayudante (\$/Mes) | \$0 |
| Servicios Estación (\$/Mes) | \$49,571 |
| Garaje (\$/Mes) | \$48,636 |
| SOAT (\$/Mes) | \$30,983 |
| Seguro todo riesgo (\$/Mes) | \$0 |
| Impuestos (\$/Mes) | \$4,456 |
| Comunicaciones (\$/Mes) | \$30,948 |
| Admon y Control flota (\$/Mes) | \$69,870 |
| Control de gestión y flota (\$/Mes) | \$0 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas.

La información presentada en la tabla anterior y comparada con estudios previos arroja lo siguiente:

- **Combustible:** los costos de combustible por kilómetro calculados con base en las encuestas (\$384.58/km) se muestra superior al costo por kilómetro reportado en el estudio de Steer Davies 2009, el cual, actualizado en un 29.4% de incremento en precio del ACPM durante 2010 y 2013, alcanza \$316.53/km; por otro lado, el valor calculado es ampliamente superado por el valor de estudio del AMCO, puesto que alcanza los \$590/Km, después de aplicado el incremento de combustibles entre 2010 y 2013, sin embargo los valores no pueden ser comparables sin considerar el estado de vía, pendiente del terreno y edad de los vehículos, cuestiones que fácilmente pueden duplicar el gasto en combustibles, neumáticos y mantenimiento . Vale la pena anotar que de 17 rutas que reportaron ser operadas con camperos, 10 trabajan con ACPM, 6 con gasolina y 1 con gas natural vehicular.

- **Lubricantes:** los \$136.35/Km se aproximan más al valor reportado por AMCO, y actualizado con inflación promedio del 6.26% (\$107.07/Km.) que al del estudio de Steer Davies, que apenas alcanza los \$29.43/km, después de aplicársele una inflación acumulada del 9.63%.
- **Neumáticos:** en esta oportunidad, el valor de neumáticos producto de las encuestas (\$202.67/Km.) es considerablemente superior al de los estudio del AMCO (\$105.12/Km.) y Steer Davies (\$12.7/km.) actualizados con inflación
- **Mantenimiento:** al igual que con el costo del combustible, los \$228.12/Km. calculados con base en las encuestas, se encuentran dentro del rango ofrecido por el estudio de Steer Davies (\$128.26/Km) y el estudio del AMCO (\$314.53/Km.)
- **Salarios y prestaciones conductor:** los \$626.364/mes reportados por las empresas encuestadas se encuentran muy por debajo de los valores de referencia actualizados: mientras que con Steer Davies se alcanza un valor de \$1.945.740/Mes, con el estudio del AMCO este valor llega a \$1.472.530/Mes. Lo anterior puede indicar que la operación con este tipo de vehículos es bastante informal.
- Vale la pena anotar que en términos generales, los costos por kilómetro del campero son bastante superiores a varios de los tipos de vehículo presentados en el transporte de pasajeros por carretera: por lo general, los camperos son vehículos a los cuales se extiende la vida útil más allá del promedio de los demás tipos de vehículo, y operan en condiciones de estado de vía de regular a mala y pendiente de terreno montañosa, por lo que su operación se hace más costosa, aunado al mayor gasto que viene con el envejecimiento del vehículo.
- **Otros costos variables por mes (\$/Mes):** En cuanto a los costos de peajes, alcoholimetría, tasa de uso de terminal, los camperos presentan los costos más bajos comparado con los demás tipos de vehículos, debido principalmente a la naturaleza de su operación (desplazamientos cortos entre municipios y veredas del mismo departamento)
- **Otros costos fijos por mes (\$/Mes):** Los costos reportados en el estudio del AMCO son bastante cercanos a los calculados con base en las encuestas. Por ejemplo, mientras que en 2010 del valor garaje se reporta en \$50.000/mes (valor de referencia), este valor es de \$48.636/mes este año. De igual forma, el valor de SOAT de referencia en el estudio de 2010 (\$25.000/Mes), es de \$30.983/Mes en promedio de acuerdo con las encuestas.

De igual forma que en transporte de pasajeros por carretera, para transporte mixto se realizó la comparación de las estructuras para la actualización de tarifas (las cuales fueron adjuntas por algunas empresas), frente a los resultados consolidados de las encuestas, lo cual arrojó los siguientes resultados:

Tabla III-45. Comparativo de costos - Campero

| INSUMO | UNIDAD DE MEDIDA | PROMEDIO ESTRUCTURA DE COSTOS REPORTADA (A) | DESVIACION ESTANDAR ESTRUCTURA DE COSTOS REPORTADA (B) | ENCUESTAS (C) | VAR % (C/A) |
|--|-----------------------------|---|--|-------------------|----------------|
| COSTOS VARIABLES | | \$1,027.32 | | \$1,069.70 | 4.13% |
| COMBUSTIBLES | \$/KM | \$557.75 | 52.57% | \$384.58 | -31.05% |
| LUBRICANTES | \$/KM | \$70.36 | 90.24% | \$136.35 | 93.79% |
| LLANTAS Y NEUMATICOS | \$/KM | \$106.73 | 79.75% | \$202.67 | 89.88% |
| MANTENIMIENTO | \$/KM | \$213.11 | 63.43% | \$228.12 | 7.04% |
| SERVICIOS DE ESTACION | \$/KM | \$79.37 | 48.59% | \$117.99 | 48.66% |
| COSTOS FIJOS | | \$2,097,883 | | \$780,308 | -62.80% |
| SALARIOS Y PRESTACIONES | \$/veh/mes | \$1,420,171 | 118.96% | \$626,364 | -55.90% |
| GARAJE | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$131,945 | 103.26% | \$48,636 | -63.14% |
| GASTOS DE ADMINISTRACION Y RODAMIENTO | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$467,079 | 134.83% | \$4,456 | -99.05% |
| IMPUESTOS VEHICULO | | | | | |
| Gasto mensual por vehículo | \$/veh/mes | \$38,528 | 94.04% | \$69,870 | 81.35% |
| SEGUROS | \$/veh/mes | \$40,160 | 95.12% | \$30,983 | -22.85% |
| Seguro Todo Riesgo, RCE y RCC (IVA incluido) | | | | | |
| SOAT | | | | | |
| Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual | | | | | |
| | IKB | 2,240 | | | |
| | TOTAL COSTOS (\$/KM) | \$1,964.08 | | \$1,418.13 | -27.80% |

Fuente: elaboración propia con base en encuestas y estructuras de costo reportadas

- La diferencia del 4.13% en el total de costos variables entre la información de campo y los estudios tarifarios, se encuentra en un rango de error admisible. Sin embargo, si se observan sus diferentes componentes, se evidencian variaciones considerables.
- Con respecto a los costos fijos, el promedio de los costos reportados en los estudios tarifarios casi que triplican los valores reportados en las encuestas. Una de las principales causas se encuentra también en los costos de nómina operacional
- Al considerar la sumatoria (Costos Variables + Costos Fijos), se llega a una diferencia - 27.8%, siendo lo reportado en campo inferior a los estudios tarifarios.

2.1.2.2.2 Costos por Pasajero

Con base en la información de costos anterior de las empresas que reportaron la operación de rutas con tipo de vehículo campero, se calculó el costo por kilómetro y el costo por pasajero.

Tabla III-46. Cálculo del costo por kilómetro y por pasajero por ruta

| TIPO DE VEHICULO | COSTO PROMEDIO MENSUAL | PASAJEROS RUTA MES | KMS RUTA MES | COSTO POR KILOMETRO | COSTO POR PASAJERO |
|------------------|------------------------|--------------------|--------------|---------------------|--------------------|
| Campero | \$1,014,574 | 222 | 760 | \$2,250.23 | \$6,946 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

La tabla anterior indica que el costo por kilómetro por ruta asciende a \$2.250,23, el cual es incluso más costoso que todos los tipos de vehículo analizados en el transporte de pasajeros por carretera, y el costo promedio por pasajero es de \$6.946.

- **Costos de infraestructura**

Además de los costos que implica la operación de los vehículos, las empresas también reportaron el valor de su infraestructura, el cual incluye sedes, patios y talleres en propiedad.

Tabla III-47. Costos de infraestructura por vehículo

| ITEM | TOTAL VEHÍCULOS |
|---|-----------------|
| Valor infraestructura por vehículo de la empresa | - |
| Alquiler mensual infraestructura vehículo de la empresa | \$711.615 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

Solo 3 empresas que poseen únicamente camperos para el desarrollo de la operación respondieron que el alquiler mensual de su infraestructura (sedes, patios y/o talleres), alcanza los \$711.615. No se reportan valores de infraestructura propios.

2.1.2.3 Análisis de Ingresos y Costos

2.1.2.3.1 Demanda e Ingresos de la Operación

De las 212 empresas encuestadas, 46 reportaron información de pasajeros mensuales en campero, 17 en bus abierto y 3 en buseta abierta.

Tabla III-48. Pasajeros mensuales por tipo de vehículo

| TIPOLOGIA | PAS/MES |
|------------------------|---------|
| Campero | 3,104 |
| Buseta abierta (chiva) | 1,165 |
| Bus abierto (chiva) | 4,398 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

Como se observa en la tabla anterior, aunque la buseta abierta tiene una mayor capacidad que el campero, esta transporta en el mes casi una tercera parte de lo que transporta el campero (el contar solo con 3 registros da indicios de que es un vehículo que no opera con mayor frecuencia). Por otra parte, los pasajeros promedio mes del bus abierto superan en 40% a los del campero y en un 277% a los de la buseta abierta.

Tabla III-49. Ingreso mensual promedio por tipo de vehículo

| ITEM | CAMPERO | BUSETA ABIERTA | BUS ABIERTO |
|---|-------------|----------------|-------------|
| INGRESO PROMEDIO DEL PROPIETARIO (\$/Mes) | \$1,709,782 | \$3,000,000 | \$2,671,581 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

Aunque de acuerdo con la información reportada en las encuestas, la buseta abierta es la que menos pasajeros transporta en promedio mes, es la que mayor ingresos al propietario deja, cuando es comparada con el campero y el bus abierto. Esto puede explicarse en tarifas superiores a las de los demás medios de transporte.

2.1.2.3.2 Derechos de Vinculación y Cuota de Rodamiento

El valor de los derechos de vinculación (costo de ingreso al mercado o "cupo") y la cuota mensual de rodamiento depende de varios factores, como lo son las empresas, las rutas o el tipo de vehículo.

Tabla III-50. Derechos de vinculación y cuota de rodamiento

| ITEM | CAMPERO | BUSETA ABIERTA | BUS ABIERTO |
|-----------------------------|--------------|----------------|--------------|
| DERECHO VINCULACIÓN(Max \$) | \$13,558,500 | \$10,000,000 | \$23,580,000 |
| CUOTA RODAMIENTO (\$/Mes) | \$93,555 | \$73,603 | \$282,329 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

La tabla anterior nos muestra como a mayor capacidad del vehículo, se incrementa el valor máximo pagado por derechos de vinculación. En cuanto a la cuota de rodamiento promedio mes, el menor valor es reportado por "la buseta abierta" (\$73.603/Mes), seguido por el campero (\$93.555/Mes) y por último el bus abierto (\$282.329/Mes)

2.1.2.3.3 Rentabilidad de la Operación

Para efectos de hallar la rentabilidad para los camperos, se quiso calcular un pago uniforme con base en el precio de referencia del vehículo y el valor de sus derechos de vinculación. Los resultados son los siguientes:

Tabla III-51. Cálculo y comparación de rentabilidad

| TIPO DE VEHICULO | COSTO VEH (A) | VALOR CUPO (B) | VALOR TOTAL (C) | INGRESO PROPIETARIO REPORTADO (PROM/MES) (D) | TIR (E) | PAGO UNIFORME MENSUAL (F) |
|------------------|---------------|----------------|---------------------|--|---------|---------------------------|
| Campero | \$15,000,000 | \$13,558,500 | \$28,558,500 | \$1,709,782 | 72% | \$1,713,543 |

Fuente: Elaboración Propia con base en información reportada en encuestas

Para el ejercicio anterior, se empleó una vida útil para el vehículo de 20 años, y no se emplean valores de infraestructura. Así mismo se tomó el valor del vehículo de los estudios previos y se actualizó con IPC; el valor del cupo corresponde al valor máximo de derechos de vinculación calculado con base en las encuestas.

De acuerdo con lo anterior, y para el caso de tipo de vehículo campero, si el ingreso promedio reportado libre es efectivamente de \$1,709 millones (columna D), la operación estaría rentando un 72% anual aproximadamente, puesto que con dicha tasa y los demás supuestos, se obtiene un pago mensual de \$1,713 millones. Es muy probable que con parte de dichos ingresos se cubran algunos gastos operativos, como pueden ser el mantenimiento del vehículo y costos fijos.

2.1.2.4 Fondo de Reposición

De 212 empresas encuestadas, únicamente hay 2 que basan su operación completamente en tipos de vehículo "campero". Sin embargo, ninguna de las 2 responde positivamente a la pregunta "La empresa cuenta con el programa y el fondo de reposición del parque automotor?". De este modo, se asume que estas empresas no cuentan con el programa; por lo tanto, no se tienen datos de movimientos del fondo durante 2011 y 2012, ni de saldos actuales.

2.2 REGULACIÓN TARIFARIA

2.2.1 TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA

Teniendo en cuenta las competencias del Ministerio de Transporte, de conformidad con la Ley 336 de 1996 y el Decreto 2053 de 2003, en los cuales se designa a esta entidad como la entidad reguladora de las tarifas del servicio en cada uno de los modos de transporte, este Ministerio expidió el 9 de mayo de 2001 la Resolución 3600 de 2001, mediante la cual se estableció *la libertad de tarifas para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera a partir del primero de junio de 2001*, de conformidad con los parámetros establecidos con la Ley 155 de 1959 y el Decreto 2153 de 1992, quedando prohibido a las empresas la práctica de conductas que afecten la libre y sana competencia. La libertad regulada tiene como objetivo principal, en un marco de participación privada y libre competencia, incentivar la operación eficiente, así como la

racionalización y reducción de costos, ajustándose a las condiciones cambiantes del mercado (oferta-demanda).

La citada Resolución establece la libertad de tarifas, y en su artículo 2 determina que las empresas de transporte deberán difundir y mantener informados a los usuarios sobre las tarifas a cobrar en cada una de las rutas autorizadas y según el nivel del servicio, con una antelación no menor a cinco días hábiles. De igual forma, determina que se deberán mantener archivados los estudios y estructuras de costos que dieron origen a las tarifas establecidas, los cuales tendrán que tener incluidos, los costos de operación, costos de peajes, los costos por derechos de uso de terminales de transporte terrestre según el nivel de servicio, el seguro de pasajeros y el valor destinado a la reposición de vehículos. Dichos estudios pueden ser requeridos en cualquier momento por el Ministerio de Transporte o por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Posteriormente, con el fin de continuar dentro de un esquema competitivo, de autorregulación y sana competencia se expidió la Resolución 9900 del año 2002 *“Por medio de la cual se establecen tarifas mínimas para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera”* de acuerdo con la clase de vehículo, según lo señalado en el artículo 50 del Decreto 171 de 2001.

Esta resolución incluyó tablas de valores según el origen - destino y la clase de vehículo con el cual se presta el servicio que se fundamentan en los precios de los insumos y en las variables que hacen parte de la estructura de costos, y que por lo tanto, debido a sus variaciones, hasta fecha, se han actualizado a través de las Resoluciones 700 de 2007 y 5786 de 2007. El esquema establece diferencias en los costos de operación por el tipo de terreno, el cual se clasifica en terreno plano, ondulado o montañoso, y las características de la vía en términos de si ésta es pavimentada o no es pavimentada; teniendo en cuenta la forma de prestación y el nivel del servicio.

La definición de la tarifa para cada una de las diferentes rutas debe corresponder a un ejercicio detallado que permita la identificación de sus costos de operación, que incluya precisión sobre el tipo del servicio.

El esquema de operación adoptado en el país lleva a la inexistencia de subsidios en la prestación de servicios, de manera tal que la tarifa que se cobre efectivamente a los usuarios de un servicio debe ser tal que permita cubrir los costos de operación e incluir una rentabilidad propia del sector que debe incluir los riesgos inherentes en el mercado en el que se desarrolla.

Las metodologías de costos identificadas están asociadas directamente con una ruta, dejando de lado eventuales economías de escala que efectivamente pueden presentarse cuando una empresa opera varias rutas.⁵

⁵ Tomado del estudio *“Estructuración de un Modelo Conceptual de Operación para el Sistema de Cuencas de Servicio de 2008”* realizado para el Ministerio de Transporte. 2008

Es importante aclarar que en el Decreto 2762 de 2001 "Por el cual se reglamenta la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre de 2001 automotor de pasajeros por carretera" se estableció que las tasas de usos de los terminales se usarían, entre otros, para practicar a los conductores exámenes médicos generales y pruebas de alcoholimetría a los conductores.

Por su parte, la Resolución 4383 de 2008 Ministerio de Transporte fijó las tarifas de uso que deben cobrar las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera de operación satélite – periférica autorizados por el Ministerio de Transporte, de acuerdo a la clase de vehículo y longitud de la ruta.

- Costos de recaudo e información al usuario: Estos costos están asociados al valor del recaudo del ingreso por venta de pasajes y de la información que se debe brindar a los usuarios en términos de horarios, tarifas y eventualidades en la operación.
- Costos de gestión y control de flota: Costos asociados a la logística de la operación de la flota y al control de la operación en vía, así como al control de planes de mantenimiento de los vehículos, cuestión última que no siempre se efectúa por parte de la empresa operadora.
- Costo de Ingreso al Mercado o "Cupo": Es costumbre el pago de una "prima" o "bono" de entrada al mercado, el cual inicialmente es cobrado por la empresa operadora sobre los nuevos cupos de vehículos a operar que se desprenden de hacer efectiva su capacidad transportadora, y que posteriormente se transfieren de un propietario de vehículo saliente a uno entrante.

2.2.2 CRITICA A LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE TARIFAS PARA EL TRANSPORTE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA

Tal como se mencionó anteriormente, no existe una metodología específica para el cálculo de tarifas para el Transporte Automotor de Pasajeros, a pesar de que se exige a los operadores la presentación y archivo de los estudios de la misma.

Según la Evaluación del Modelo de Transporte Interurbano en Colombia realizado en el año 2010 por ECesconcept para la Asociación Colombiana de Industriales –Andi, en el cálculo de la tarifa técnica no se están incluyendo parámetros como nivel de mantenimiento mínimo, edad máxima del parque automotor, seguridad social para los conductores, vinculación laboral de los conductores en horarios según la ley, vehículos adicionales para atender horas pico, tasas de uso y peajes.

Adicionalmente, es importante anotar que la base del esquema tarifario que se aplica es la información proveniente de los operadores del sistema que puede ser no veraz o incompleta de acuerdo al propósito que requiera el operador del servicio y que el Ministerio no está en condiciones de corroborar en su proceso de fijar las "tarifas mínimas". En este orden de ideas, la información asimétrica puede influir en la baja calidad y

seguridad del servicio, tal es el caso de cuando queriendo mantener una tarifa más baja o competitiva, el operador muestra bajos costos, lo cual puede reducir los índices de calidad del servicio; estos precios artificialmente bajos atentan contra la “sana” competencia del mercado. Y es que en un contexto de importantes asimetrías de información, no todas las características de calidad son observables por el usuario y, dada una alta elasticidad precio de la demanda, la principal variable que afecta su consumo (escogencia) es el precio. Como consecuencia, el usuario puede limitarse a diferenciar por precio, sacrificando seguridad y calidad de servicio, lo que genera un escenario de desigualdad ante las empresas que sí cumplen con los estándares, deteriorando el servicio, producto de una competencia desleal⁶.

ECesoncept concluye y recomienda, que el esquema de tarifas mínimas permitidas debe estar basado en estudios de demanda para corredores relevantes, que identifiquen movimientos de pasajeros en términos de origen-destino, y consideren la elasticidad al precio de la demanda. El nivel mínimo de las tarifas debe fijarse de tal forma que : (i) cubran una estructura de costos asociada con la operación segura de los vehículos, con mantenimientos periódicos y conductores formalmente contratados; (ii) permitan márgenes razonables para que las empresas formales sean sostenibles; (iii) no se generen subsidios cruzados entre corredores relevantes; (iv) se garantice la reposición oportuna del parque automotor y haga viable financiar los vehículos que se requieren para operar en temporadas altas; (v) se genere un proceso de consolidación empresarial, que racionalice el número de empresas, elimine la presencia de operadores informales y permita trasladar al usuario final los beneficios derivados de economías de escala en la prestación del servicio.⁷

En la medida en que la tarifa no refleje correctamente los costos asociados a un servicio seguro y de calidad, como resultado de la asimetría en la información base para su cálculo, no se proporcionarían los incentivos correctos para la modernización y formalización del sector, basado en la eficiencia operacional, por el contrario redundaría la ilegalidad y el mal servicio.

Es importante anotar que este análisis del esquema tarifario (regulatorio) y las recomendaciones, no pueden verse de manera aislada; deben verse en conjunto con el esquema empresarial, la forma de vinculación y el control y vigilancia de las empresas vinculadas al sector.

2.2.3 TRANSPORTE MIXTO

De conformidad con la Ley 336 de 1996, el 31 de diciembre de 1998, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 4350 *"Por la cual se establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas del*

⁶ Estudio “Evaluación del Modelo de Transporte Interurbano en Colombia” realizado por EConcept – Análisis Económico Independiente- para la Asociación Colombiana de Industriales –Andi, Comité Sectorial de Transporte.

⁷ Idem.

transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto". El resumen de la estructura de costos corresponde a la presentada en la tabla III-17 del presente informe. Complementariamente, de acuerdo con la resolución en mención, la metodología para la elaboración de los estudios de costos para la fijación de tarifas es la siguiente:

Tabla III-52. Metodología para la elaboración de estudios tarifarios – Resolución 4350 de 1998

| PARÁMETROS | DESCRIPCIÓN |
|---|---|
| Parámetros de operación por clase de vehículo y nivel de servicio | Kilómetros recorridos y pasajeros transportados, incluyendo los kilómetros recorridos en vacío. La oferta y demanda de servicio debe considerar la variación entre días hábiles, sábados y domingos y estacionalidad durante los diferentes meses del año. |
| Parque automotor | Se debe establecer mínimo clase, marca, modelo, placa y capacidad del vehículo. |
| Rutas autorizadas | Rutas legalmente autorizadas y habilitadas |
| Investigación precios y rendimiento o frecuencia de cambio de los insumos | Se deben realizar encuestas a proveedores de vehículos, proveedores de insumos, talleres, y empresas de transporte, con el fin de determinar rendimientos de las tipologías de vehículos objeto de estudio y costos unitarios de insumos operacionales. |
| Elaboración de la estructura de costos y cálculo de la tarifa técnica | Tomando como base la investigación de los precios de los insumos y sus respectivas frecuencias de cambio o rendimientos, así como los parámetros obtenidos mediante estudio técnico se conformó la estructura de costos. Los costos se trabajan inicialmente con indicadores de costo por kilómetro (\$/km) que posteriormente se convierten en costo por pasajero con la relación de pasajeros/kilómetro (IPK: Índice de pasajeros por kilómetro). |

Fuente: Elaboración Propia – Resolución 4350 de 1998

2.2.4 CRITICA A LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE TARIFAS PARA TRANSPORTE MIXTO

La metodología establecida para el cálculo de tarifas de la Resolución 4350 de 2008 presenta debilidades en:⁸

- Cálculo en índices de eficiencia: Con respecto a la estimación de la demanda a emplear en el ejercicio de cálculo de costo por pasajero, la metodología emplea lo observado en la realidad, lo cual conlleva probablemente a costear ineficiencias causadas por sobreoferta formal o informal, lo que se convierte en un círculo vicioso: “a menor número de pasajeros por vehículo el precio del servicio se incrementa, lo que genera incentivos a la sobreoferta⁹”. En este orden de ideas, se recomienda basar el cálculo en un índice de eficiencia relacionado con: Capacidad efectiva del vehículo, porcentaje de ocupación óptimo, Índice de rotación de demanda, recorridos diarios y días hábiles equivalentes al mes.
- Efecto de las innovaciones tecnológicas: De acuerdo con el CID, el procedimiento que se sigue presenta falencias al no incluir criterios que permitan considerar el efecto que las innovaciones tecnológicas tienen en el costo al incrementarse el rendimiento de los vehículos y al costear, como en el caso del mantenimiento, gastos generados por el descuido de los agentes, como lo es el mantenimiento correctivo de los vehículos. En este sentido es necesario considerar las eficiencias tecnológicas logradas por la industria y asumir en el ejercicio de costeo el seguimiento de planes de mantenimiento adecuados.
- Conductores empleados: El supuesto de conductores por vehículo a emplear, debe ser consistente con la legislación laboral, dada la informalidad y condiciones de deterioro de las condiciones laborales que caracterizan al sector. La inclusión de costos formales de contratación debe ir acompañada por mecanismos que aseguren la formalidad de dicha contratación, de lo contrario la diferencia en costo entre la condición formal y la informal es capturada por los empresarios o dueños de vehículos, no lográndose el objetivo propuesto.
- Validez de la información utilizada: La mayoría de la información utilizada en el estudio de tarifas proviene de los operadores y proveedores del sector, que al ser los principales actores del servicio pueden entregar información tergiversada de acuerdo a sus intereses (asimetría de la información). Adicionalmente, el Ministerio de Transporte no dispone de elementos suficientes para validar esta información y así verificar que la tarifa está debidamente soportada. El CID señala en el estudio ya referenciado, que: *“Es necesario hacer más transparente la información de costos de los diferentes agentes implicados en el modelo de costos. La información debe ser oportuna, verificable y pertinente para que sirva como herramienta para la toma de*

⁸ Estudio “Apoyo al AMCO en la realización del análisis y elaboración de los escenarios financieros y el modelo tarifario para el sistema de transporte mixto bajo el esquema de un nuevo operador de transporte de dicha modalidad” realizado por Leonardo Vásquez Samacá para el Área Metropolitana Centro Occidente.

⁹ CID, “Diseño de un sistema tarifario para el servicio de transporte público colectivo urbano de pasajeros en Bogotá D.C”, 2005

decisiones, y el tema de la definición de tarifas es una decisión fundamental para dichos agentes y la sociedad en su conjunto".

2.3 CONCLUSIONES COSTOS DE OPERACIÓN

En lo que respecta al transporte de pasajeros por carretera:

- Se observa una gran dispersión en cifras de encuestas, probablemente generada por las diferentes condiciones de operación que se pueden presentar en las diferentes rutas, informalidad del sector en el control de costos y baja centralización de la información, y manejo de información asimétrica con el objeto de evitar medidas de regulación económica por parte del Estado.
- Las cifras de costos reportadas en los estudios tarifarios a los cuales se tuvo acceso, resultan mayores en ordenes de máximo 20% a las reportadas en las encuestas de campo, probablemente son consecuencia de manejo de la información para justificar Tarifas al Usuario que generen mayores márgenes de ganancia; o costos en operación que no se realizan para lograr mayores utilidades, en detrimento de la calidad del servicio.
- Observando las cifras reportadas, se puede anotar que las empresas con mayor concentración de flota presentan menor inversión en infraestructura por vehículo, probablemente consecuencia de economías de escala presentes en este aspecto.
- En lo que respecta a la sostenibilidad financiera del negocio, se observan rentabilidades sobre inversión que van desde 21% a 35% E.A., tasas atractivas para cualquier inversionista.
- Observando los resultados sorprende encontrar relaciones de (TU/TT) menores a uno (1.0), dado que el ingreso libre al propietario indica rentabilidades por encima de 21% E.A.; por otro lado, se encuentran desviaciones estándar bastante amplias (superiores a 50%). Lo anterior puede sugerir:
 - Presencia de un subsidio cruzado entre rutas de baja demanda con rutas de alta demanda.
 - Es posible que no se esté incurriendo en la totalidad de los costos reportados para algunas rutas específicas, en detrimento de la calidad y seguridad del servicio
- El 85% de las empresas de transporte de pasajeros por carretera encuestadas tienen Fondo de Reposición, que se alimenta en promedio con aportes de 1% sobre los ingresos totales. Los Fondos están activos y se han realizado compras de vehículos nuevos con los recursos allí acumulados. El saldo actual promedio del fondo de reposición por empresa es de \$5.683 millones, que equivale a un promedio por vehículo aportante de \$17 millones.

En lo que respecta al Transporte Mixto:



- Los altos costos de operación (en comparación con el transporte de pasajeros por carretera) reflejan condiciones de operación difíciles en cuanto a topografía y estado de vía.
- No se cuenta con Fondos de Reposición.
- No se cuenta con inversiones en infraestructura por vehículo.
- Probablemente se presenta una condición de operación subsidiada o eliminación de costos de operación en detrimento de la calidad y seguridad del servicio.

COMPONENTE IV. EVALUACIÓN LEGAL, ADMINISTRATIVA, OPERACIONAL, FUNCIONAL, TÉCNICA Y FINANCIERA DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE INTERMUNICIPAL Y MIXTO A NIVEL NACIONAL

Luego de realizada una profunda investigación de campo y entrevistas y encuestas a los principales actores de las modalidades de pasajeros y mixto, se presenta una evaluación integral del servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros y mixto, en donde se destacan sus fortalezas y debilidades.

Las conclusiones presentadas se basan de las siguientes fuentes:

- Revisión de todo el marco normativo de a modalidad de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto.
- Revisión de la estructura institucional encargadas de la administración, regulación y control de las dos modalidades.
- Revisión de la información existente entregada por el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte, relacionada con las bases de datos de empresas, rutas, capacidad transportadora y vehículos.
- Revisión de los resultados de las Consultorías contratadas por el Ministerio de Transporte, mediante contratos MT - 086/2007, MT - 440/2007, MT- 077/2008 y MT-177 / 2008.
- Encuestas a 290 empresas de transporte de pasajeros por carretera y mixto.
- 854 encuestas a propietarios, conductores y usuarios de las modalidades de transporte de pasajeros por carretera y mixto.
- 12 entrevistas y 14 encuestas a gremios de transporte de pasajeros por carretera y mixto.
- 39 puntos de encuestas a conductores y pasajeros de interceptación en vía para el transporte de pasajeros por carretera y mixto y 164 puntos de interceptación en el transporte mixto.
- Procesamiento de 110 puntos de interceptación en vía de transporte de pasajeros por carretera y 96 puntos de interceptación en la modalidad de mixto, tomados de estudios anteriores realizados por el Ministerio de Transporte.
- Escaneo, revisión, digitación y evaluación del ciento por ciento de los actos administrativos archivados en las Direcciones Territoriales sobre empresas y rutas del transporte de pasajeros por carretera y mixto.

1. CIFRAS DEL TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA

Se encuentran en la actualidad un total de 525 empresas habilitadas por el Ministerio de transporte en la modalidad de transporte de pasajeros por carretera, de las cuales 83 empresas están habilitadas también en la modalidad de Mixto.

Un total de 24.487 trayectos que unen un par origen y destino están autorizados por el Ministerio de Transporte en la modalidad de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, los cuales difieren no solo en cuanto al par origen destino que unen, sino además la empresa que lo opera, el nivel de servicio, la vía, los días de operación y los horarios autorizados. La siguiente gráfica muestra la distribución del número de rutas por Dirección Territorial. Las Direcciones de Cundinamarca, seguida por Nariño, Antioquia y Valle, son las que más rutas autorizadas tienen, como se aprecia en la siguiente figura.

La oferta de transporte, representada por el parque automotor registrado para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros por carretera en el Ministerio de Transporte, asciende a un total de 39.250 vehículos.

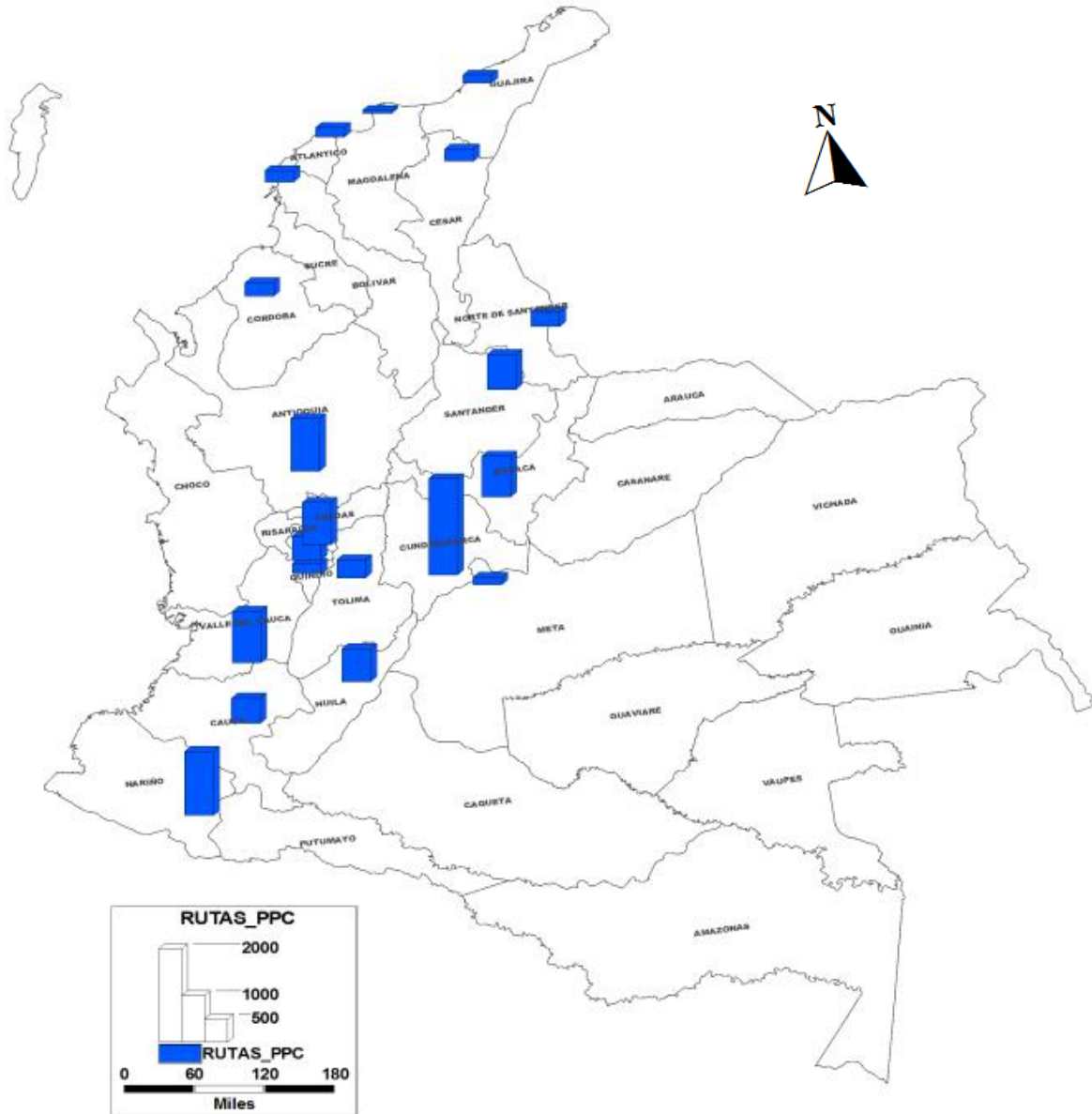
Respecto a la capacidad transportadora mínima y máxima autorizada, se encuentra que para el transporte de pasajeros por carretera no alcanza la capacidad mínima autorizada, tal como se presenta en la tabla siguiente.

Tabla IV-1. Capacidad Transportadora Vs Vehículos Vinculados

| DESCRIPCIÓN | PPC |
|---------------------------------|--------|
| Total Vehículos Registrados | 39,250 |
| Capacidad Transportadora Mínima | 40,317 |
| Capacidad Transportadora Máxima | 50,140 |

Fuente: Elaboración Propia a partir de la base de Vehículos y Capacidad Transportadora del Ministerio de Transporte.

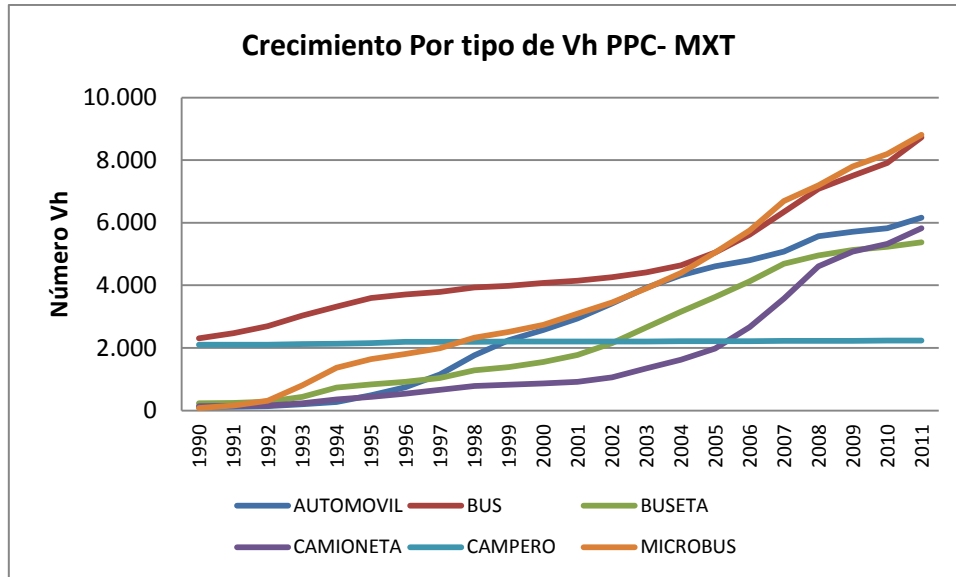
Figura IV-1. Parque automotor registrado



Fuente: Elaboración Propia.

El parque automotor ha venido incrementándose a una tasa promedio de 8.4 % en los últimos 10 años, influenciada por el crecimiento de los vehículos clase microbús, bus, camioneta y buseta, principalmente, tal como se muestra en la figura siguiente.

Figura IV-2. Crecimiento del Parque Automotor

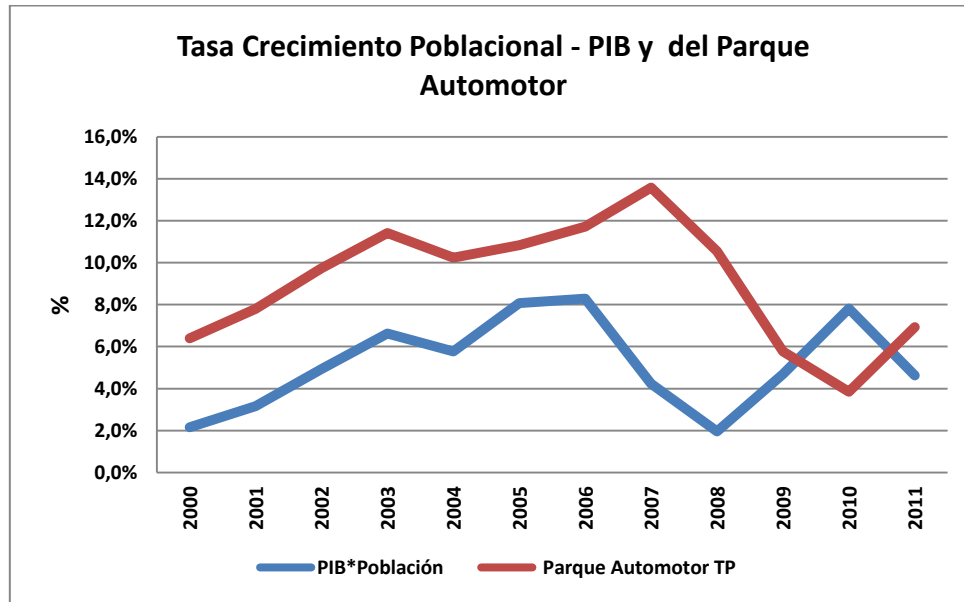


Fuente: Elaboración Propia a partir de la base del RUNT - Ministerio de Transporte.

Existe una clara relación entre la evolución del Producto Interno bruto - PIB y el parque automotor de las modalidades de pasajeros y mixto, tal como se observa en la figura siguiente. De esta se concluye, que la curva de evolución del parque automotor está adelantada en el tiempo respecto a la curva de variación del PIB, siguiendo el mismo patrón, presentando valores mayores en un 4 % en promedio con respecto al PIB.

Dado que la demanda también sigue el comportamiento del PIB, es decir que con el crecimiento del PIB, crece igualmente la demanda, los inversionistas toman la decisión de adquirir nuevos vehículos altamente influenciados con el desempeño de la economía del año anterior. A mayor crecimiento del PIB, mayor demanda y por lo tanto mayor inversión, hecho que ocurre posteriormente a crecimiento del PIB.

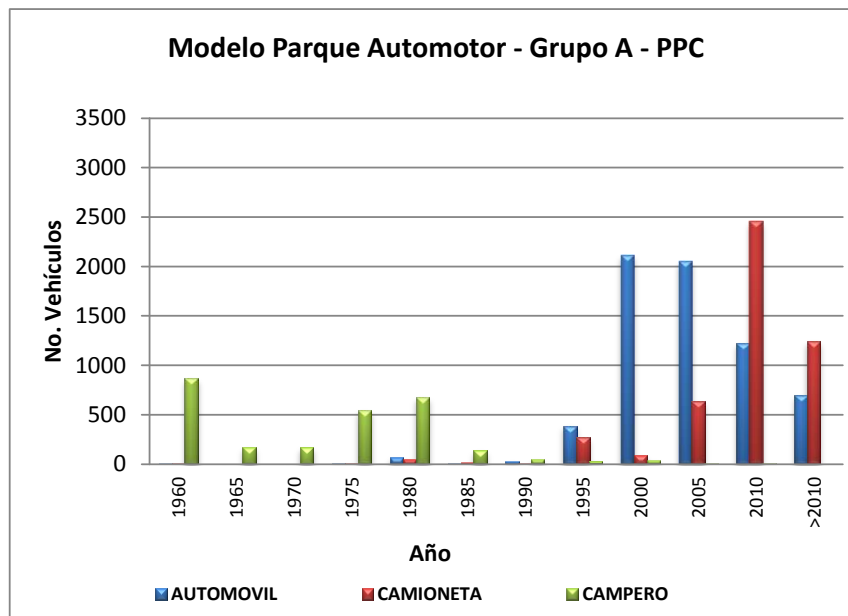
Figura IV-3. Comparativo Crecimiento Parque Automotor Vs PIBxPoblación



Fuente: Elaboración Propia con base en la base del RUNT - Ministerio de Transporte y de la reporte de la evolución del PIB – DANE.

En el parque automotor de la modalidad de pasajeros por carretera – PPC, grupo A, se observa que en entre los años 2000 y 2005 se incrementó el tipo de vehículos clase automóvil, pero a partir del 2010, el vehículo con mayor registro es la camioneta, tal como se observa en la figura.

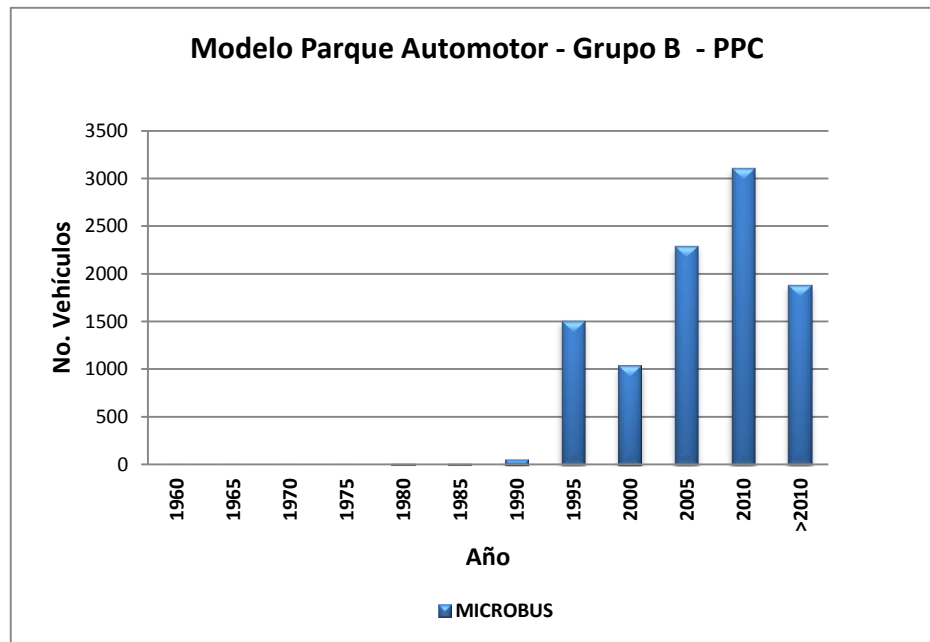
Figura IV-4. Crecimiento Parque Automotor Grupo A (A-C-K)-PPC



Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

Con relación a los vehículos pertenecientes al grupo B, se observa que se ha registrado un número importante de vehículos a partir del 1995, llegando a registrarse más de 3.000 vehículos entre el año 2005 a 2010, siendo mayor incluso que el registro de las camionetas del grupo anterior.

Figura IV-5. Crecimiento Parque Automotor Grupo B (Microbuses)-PPC

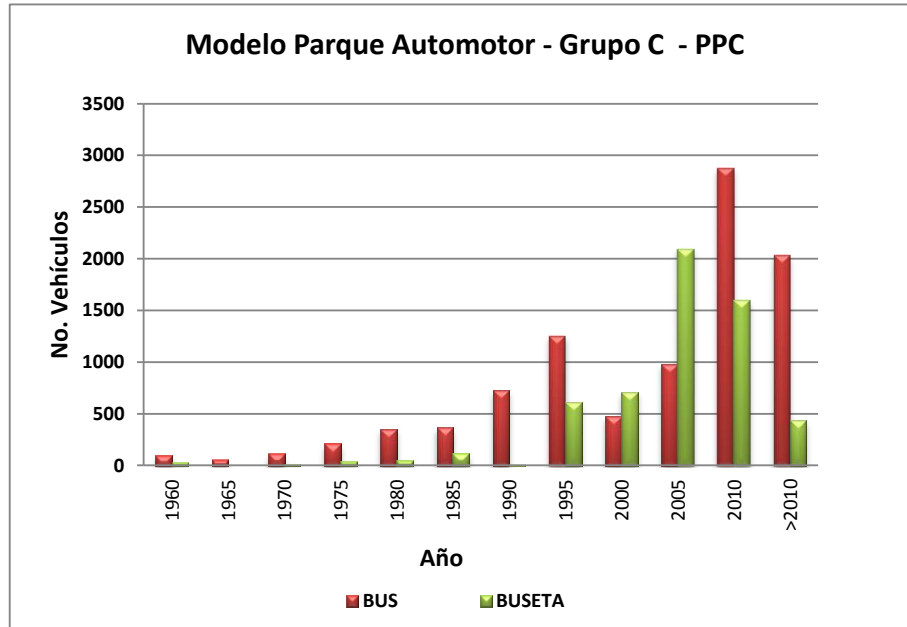


Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

La figura siguiente muestra el registro del parque automotor de los vehículos Grupo C, en donde se destaca el importante registro entre los años 2005 y 2010, con cerca de 2800 vehículos clase bus, como se aprecia en la siguiente figura. Para el caso de los vehículos clase buseta el mayor registro ocurrió entre los años 2000 y 2005, con un poco más de 2.000 vehículos, bajándose drásticamente su registro en los años posteriores.

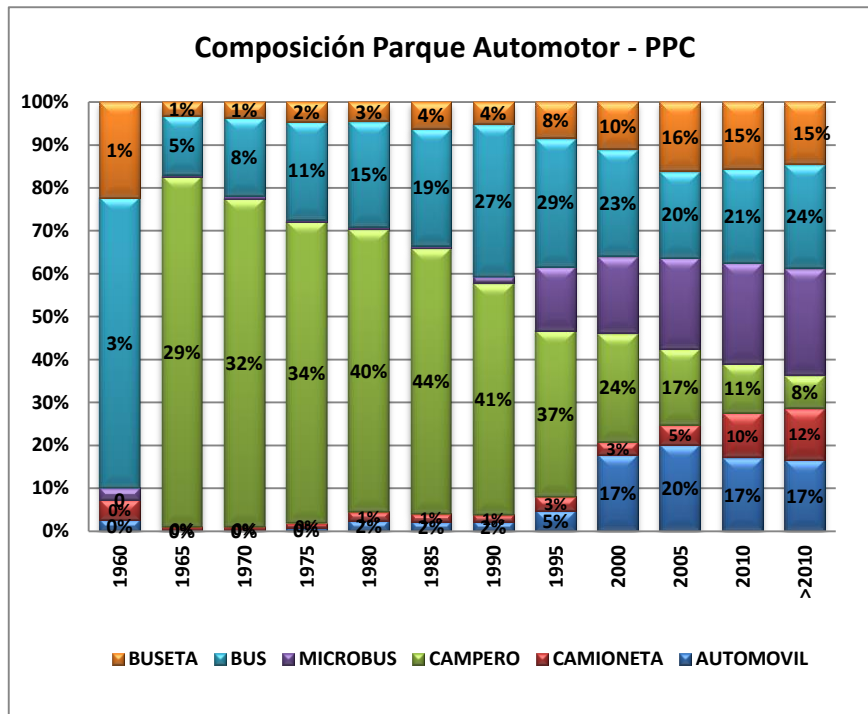
La composición del parque automotor en la modalidad de transporte de pasajeros por carretera es dinámica y cambiante de acuerdo con la evolución del mercado. Hacia los años 60, el vehículo mayoritario era el campero, pero se inició un proceso de registro de vehículos clase bus, mayoritariamente, con clase buseta, los cuales llegaron a una participación del 27 % hacia los años 90s. A partir de allí los se vinculó al mercado los vehículos clase microbús, clase camioneta y automóvil, llegando actualmente a una participación del 17 % de los vehículos son clase automóvil, 12 % clase camioneta, 7 % campero, 25 % microbús, 24 % clase bus y 15 % clase buseta, tal como se muestra en la figura siguiente.

Figura IV-6. Crecimiento Parque Automotor Grupo C (B-D)-PPC



Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

Figura IV-7. Composición Parque Automotor (PPC)

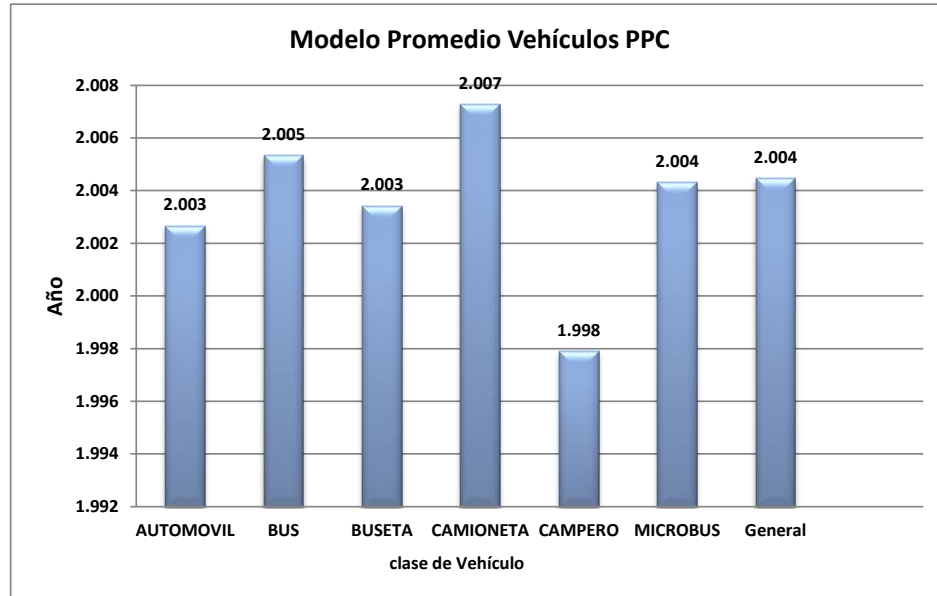


Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

El modelo promedio del parque automotor de la modalidad de transporte de pasajeros por carretera es 2004, siendo los vehículos clase camperos los más antiguos, cuyo

promedio es 1998, seguido por los automóviles, modelo 2003, las busetas, modelo 2003, el microbús, modelo 2004, el bus, modelo 2005 y la camioneta, modelo promedio 2007.

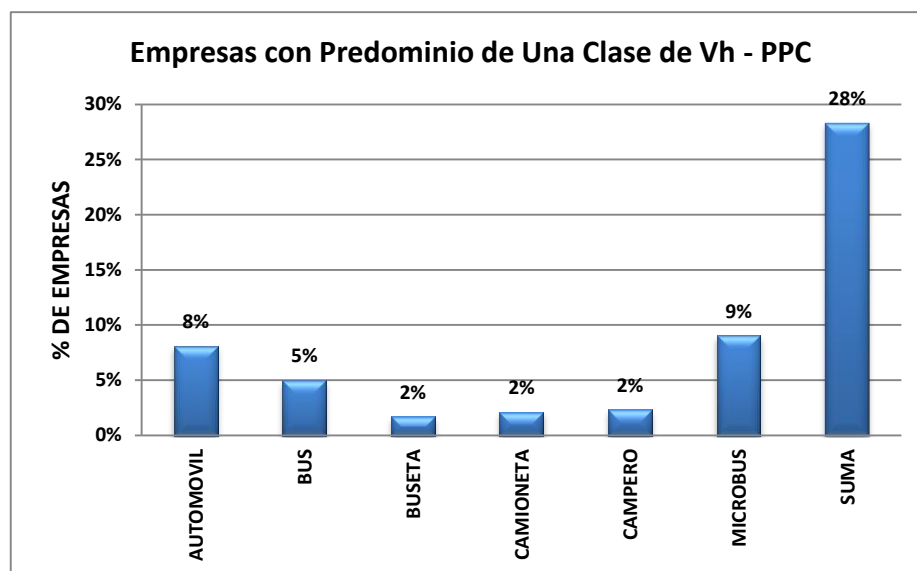
Figura IV-8. Modelos Promedio Vehículo - PPC



Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

Un 28 % de las empresas pertenecientes a la modalidad de transporte de pasajeros por carretera tienen mayoritariamente una clase de vehículo. El 8 % tiene en más de un 90 % vehículos clase automóvil, el 5 % vehículos clase bus, el 2 % vehículos clase buseta, clase camioneta y campero y el 9 % vehículos clase microbús, tal como se observa en la figura.

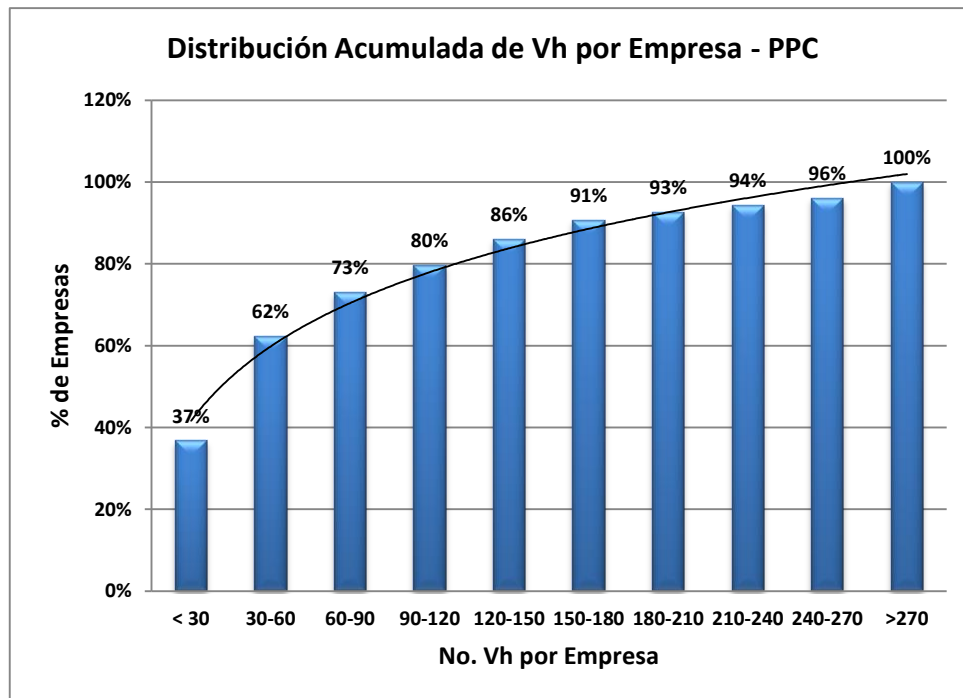
Figura IV-9. Predominio de Una Clase de Vehículo en las Empresas



Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

El 37 % de las empresas en la modalidad de transporte de pasajeros por carretera tienen menos de 30 vehículos vinculados, el 62 % menos de 60 unidades, el 73 % menos de 90, el 86 % menos de 150 unidades, tal como se observa en la figura siguiente. El 4 % de las empresas tienen más de 270 vehículos vinculados. La empresa que más vehículos dispone en la modalidad tiene una participación del 1,8 % del total del parque automotor.

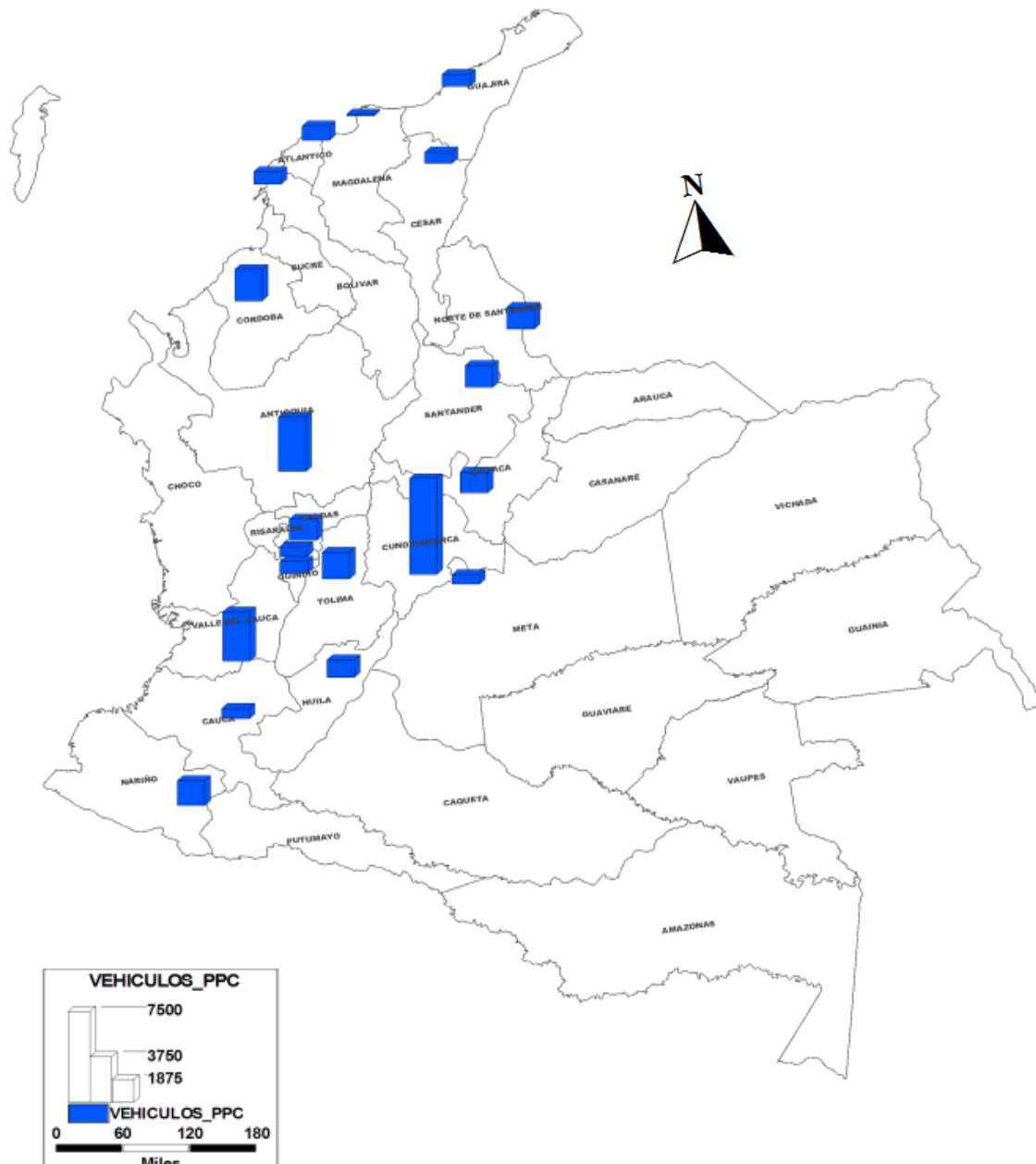
Figura IV-10. Distribución Acumulada de Vehículos Por Empresa - PPC



Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

La distribución del parque automotor se observa en la figura siguiente. Cundinamarca, seguido por Antioquia y Valle son las direcciones Territoriales que tienen mayor registro automotor.

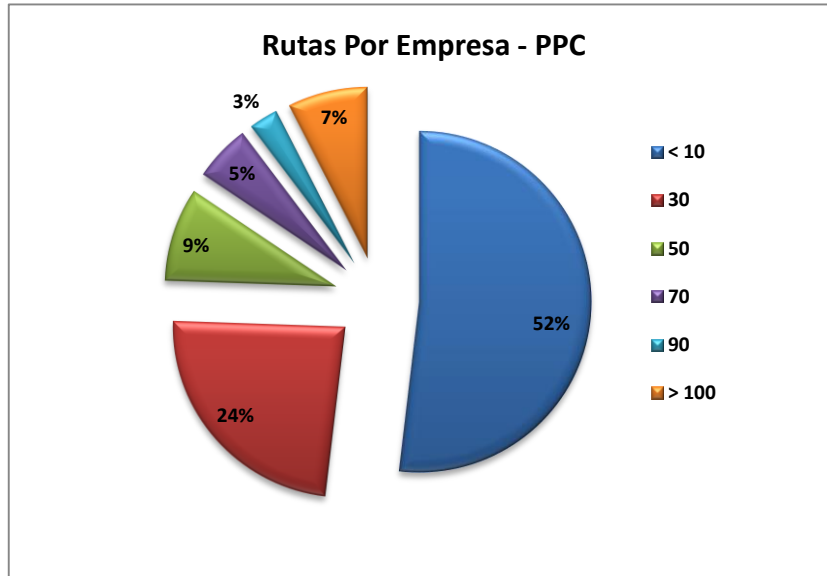
Figura IV-11. Distribución del Parque Automotor PPC.



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto al número de rutas en la modalidad de transporte de pasajeros por carretera, el 53 % de las empresas tienen menos de 10 rutas, el 77 % menos de 30 rutas y el 86 % menos de 60 rutas, tal como se muestra en la figura siguiente. Se destaca que el 5 % de las empresas tienen más de 100 rutas. La empresa que más dispone de rutas, tiene una participación del 2.7 % del total nacional.

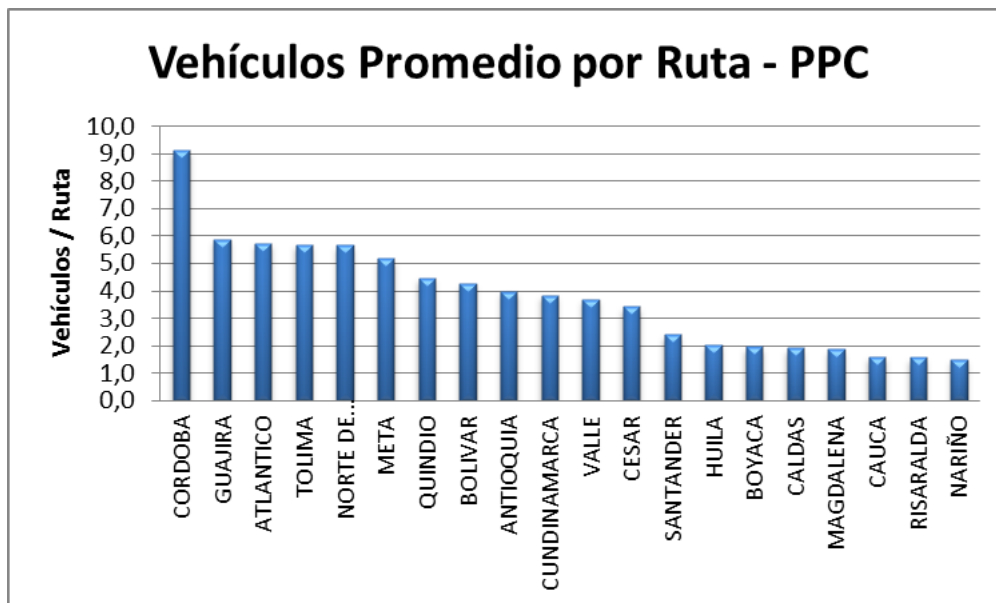
Figura IV-12. Número de Rutas por Empresa - PPC



Fuente: Elaboración Propia.

En general, las territoriales de Córdoba, Guajira, Atlántico y Santander son las que poseen más vehículos promedio por ruta aprobada en la modalidad de pasajeros por carretera, mientras que Cauca, Risaralda y Nariño son las que poseen menos vehículos por ruta. En general este valor en promedio es bajo, teniendo una media de 4 vehículos por ruta aprobada, tal como se observa en las figuras siguientes.

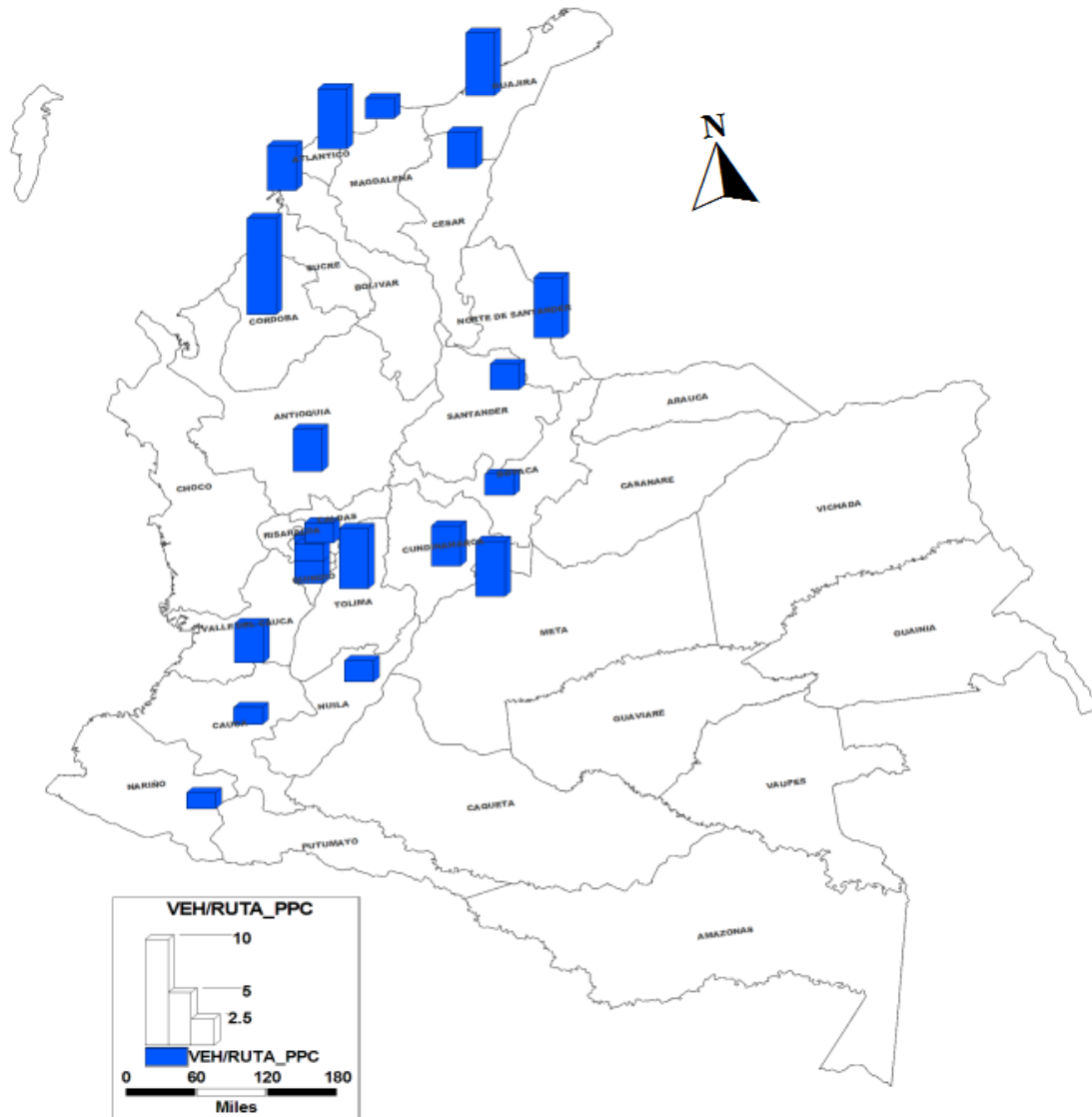
Figura IV-13. Vehículos Promedio Por Ruta - PPC



Fuente:

Elaboración Propia.

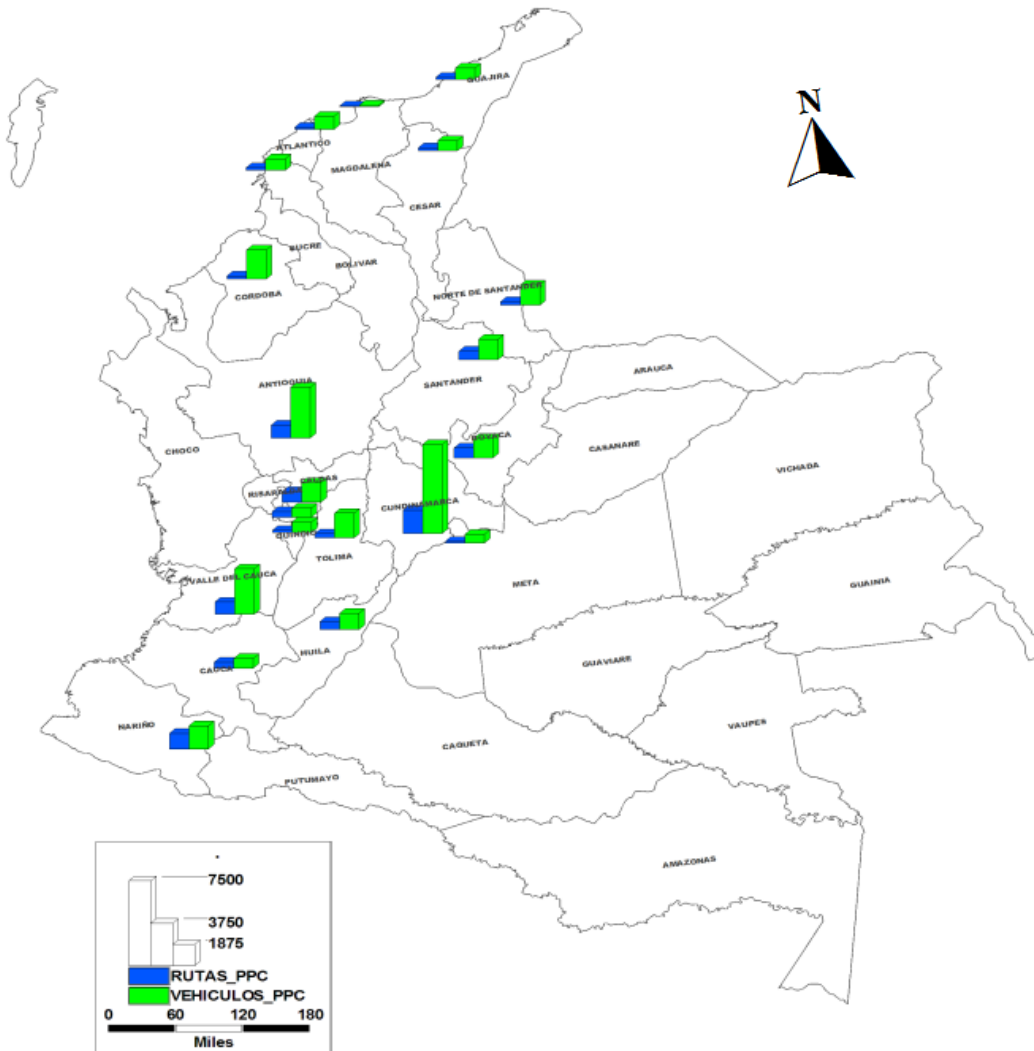
Figura IV-14. Vehículo promedio por Ruta PPC



Fuente: Elaboración Propia.

La figura siguiente muestra la distribución de la flota y de las rutas por Dirección Territorial. Llama la atención la dirección territorial de Nariño, con un número importante de rutas autorizadas y Córdoba con un número importante de vehículos registrados.

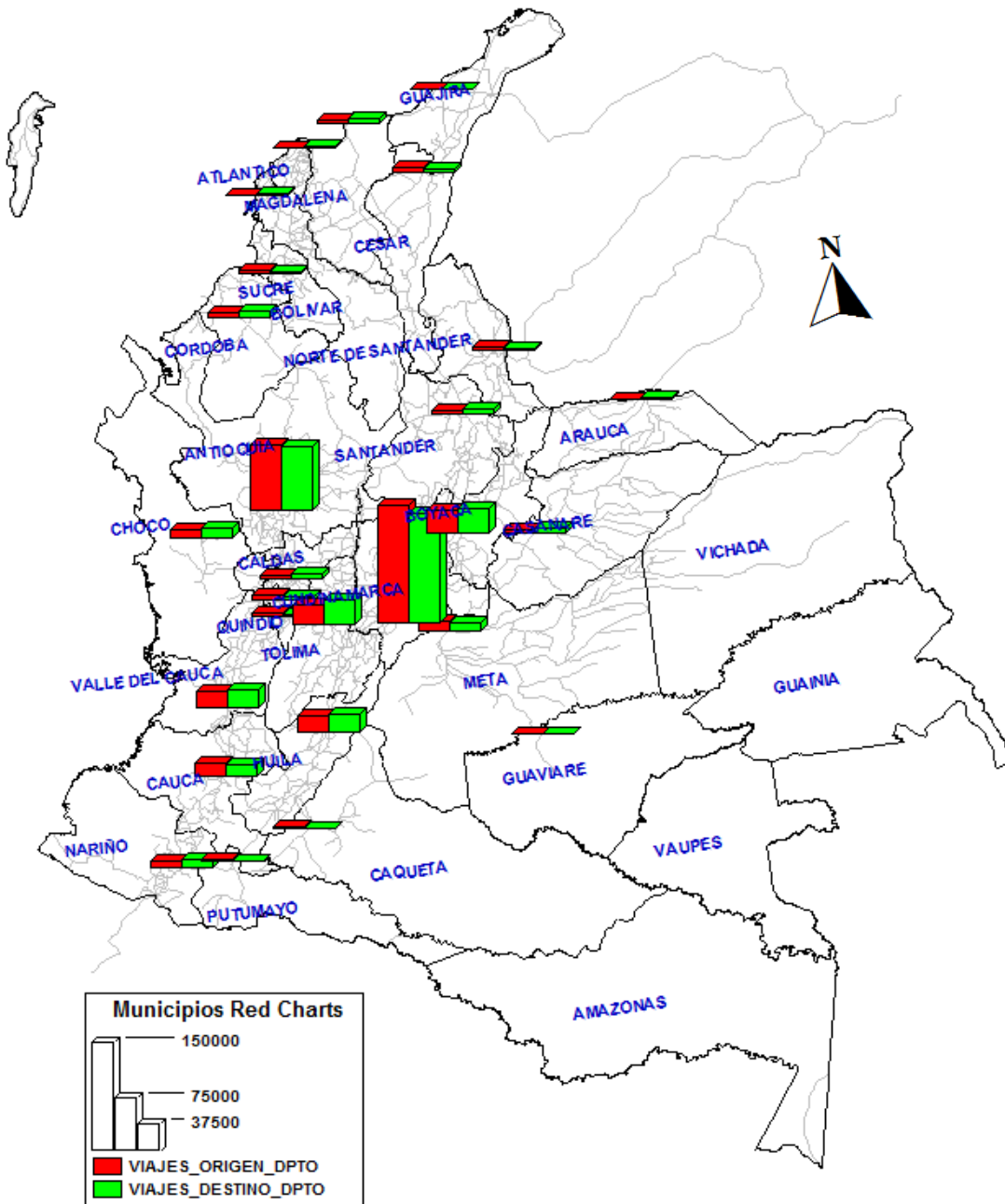
Figura IV-15. Rutas y Vehículos Modalidad PPC.



Fuente: Elaboración Propia.

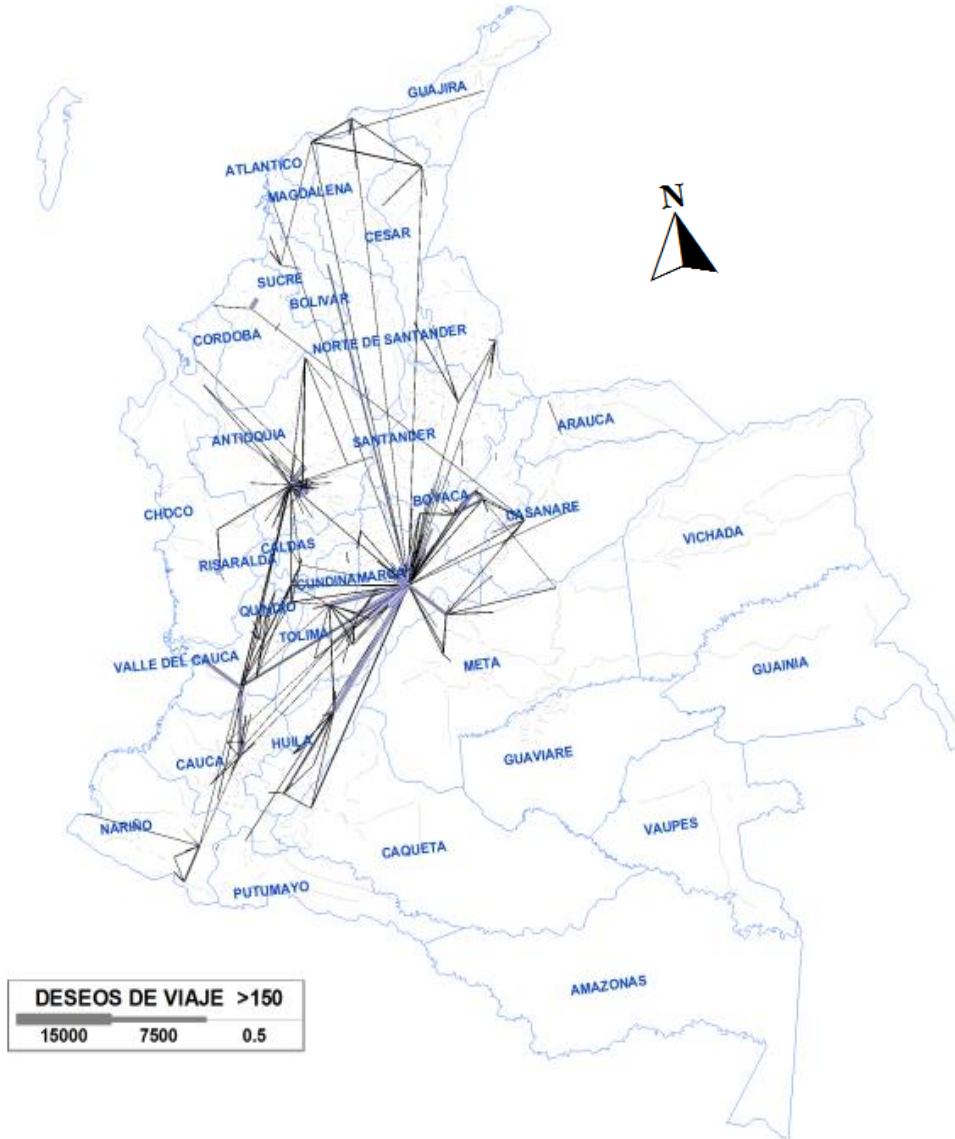
La demanda consolidada de la modalidad de pasajeros por carretera asciende a 490.030 viajes promedio día hábil, con polos generadores importantes como Bogotá, Medellín y Cali. También se observa una importante demanda en Neiva y el viejo Caldas, tal como se ilustra en las figuras siguientes.

Figura IV-16. Demanda de Transporte Público Terrestre Automotor por Carretera



Fuente: Elaboración Propia.

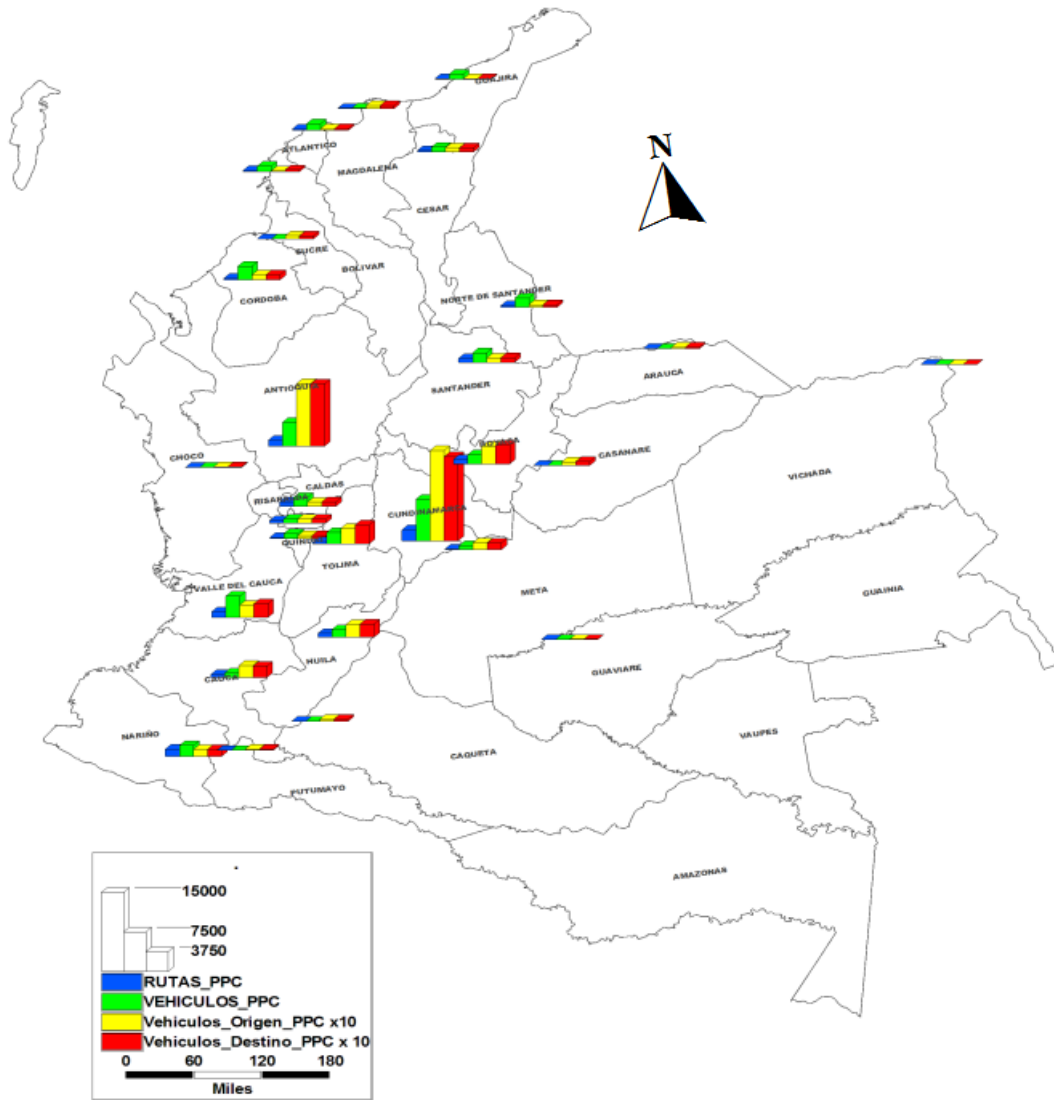
Figura IV-17. Líneas de Deseo de Viaje - PPC



Fuente: Elaboración Propia.

En la siguiente figura se observa la relación entre la demanda, representada en el total de viajes de origen y destino, con la oferta en cuanto a la cantidad de vehículos y rutas por dirección territorial.

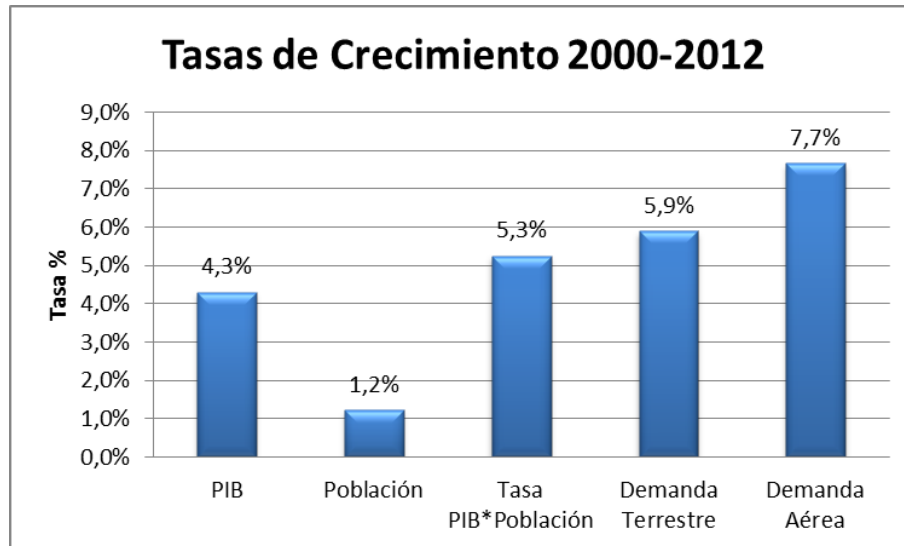
Figura IV-18. Relación entre la Demanda y Oferta



Fuente: Elaboración Propia

La demanda de transporte ha venido creciendo, más que el PIB, tal como se muestra en la figura siguiente, la cual muestra una tasa promedio entre los años 2000 a 2012 de 5.9 % anual de crecimiento, superior al 4.3 % del crecimiento del PIB y del producto PIB y crecimiento de la población, cuyo valor se sitúa en 5.3 %, anual. Se destaca además que la demanda aérea creció a un ritmo de 7.7 %.

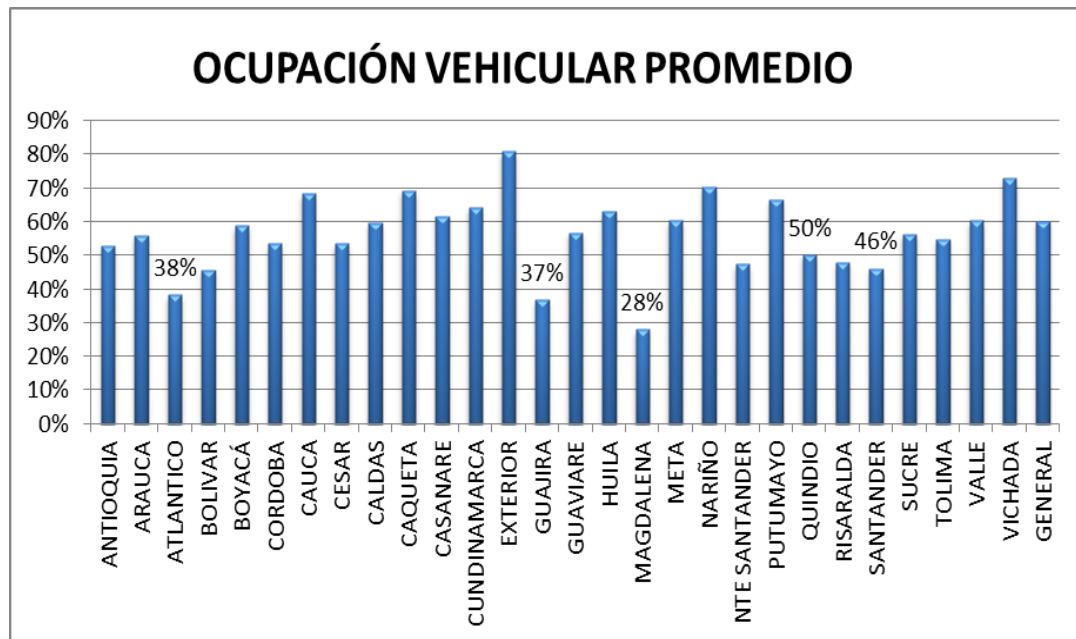
Figura IV-19. Tasas de Crecimiento 2000-2012



Fuente: Elaboración Propia.

La siguiente figura muestra la ocupación promedio del parque automotor por regiones para la modalidad de pasajeros por carretera. Se observa que aquellas territoriales con mayor número de vehículos por ruta, consecuentemente presentan menores valores de ocupación, tales como Atlántico, Guajira, Magdalena y Norte de Santander, entre otras.

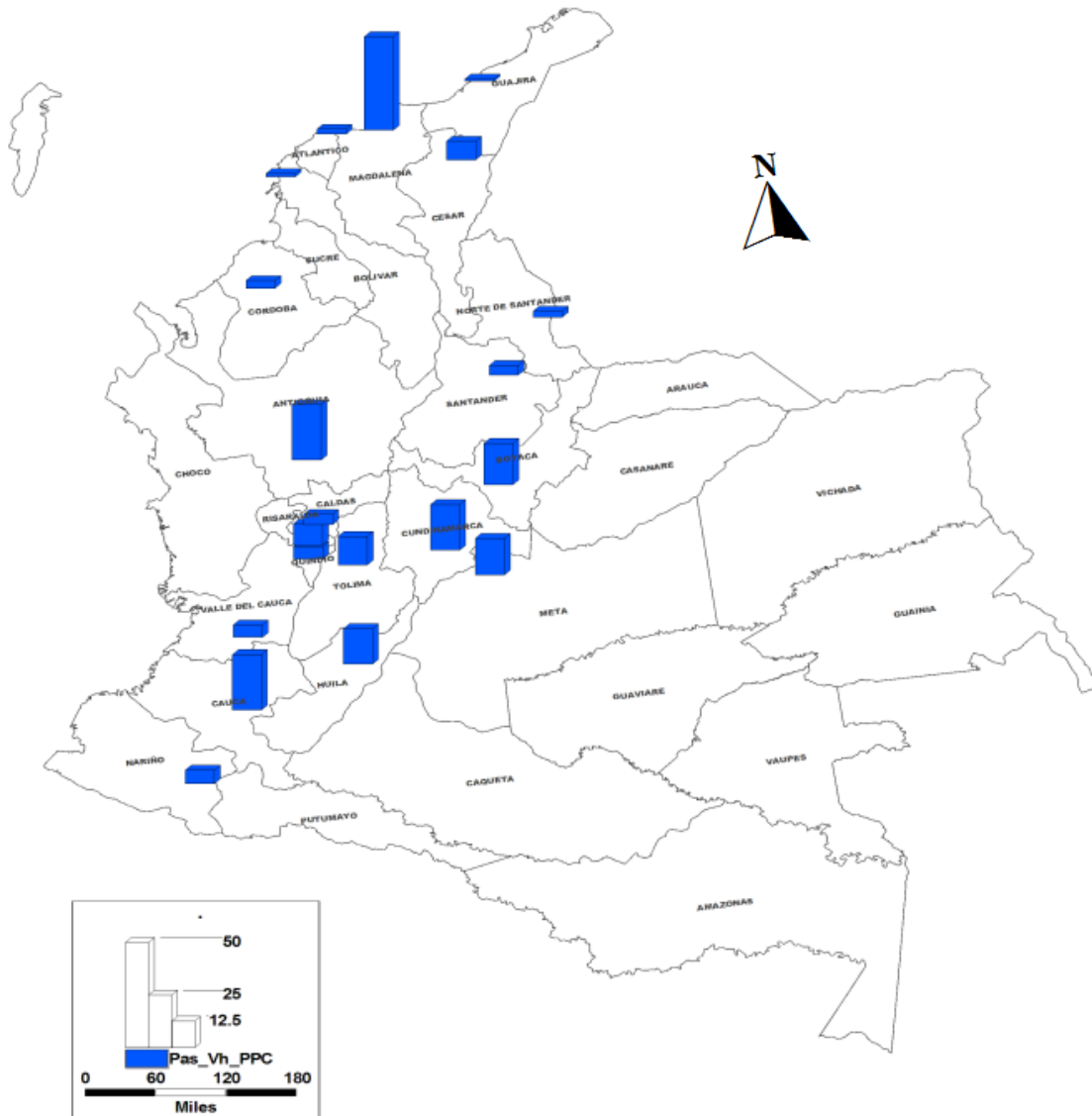
Figura IV-20. Ocupación Promedio del Parque Automotor por Territoriales



Fuente: Elaboración Propia.

Le siguiente grafica muestra el indicador del pasajeros por vehículo, obtenido de la división entre el total de pasajeros y el número de vehículos registrados. Se observa valores muy bajos en Nariño, Risaralda, Magdalena, Guajira, Bolívar, Atlántico, Córdoba, en contraste con valores altos en Magdalena, Antioquia, Cauca, Cundinamarca y Boyacá.

Figura IV-21. Pasajeros por Vehículo – PPC



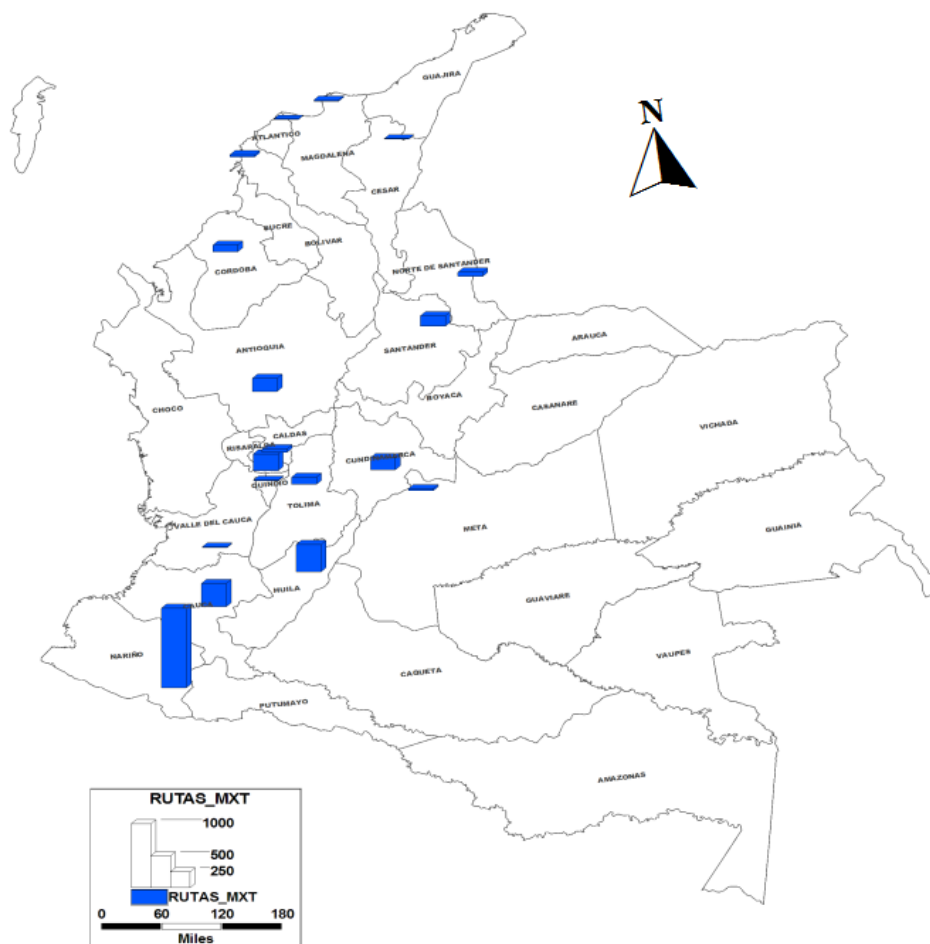
Fuente: Elaboración Propia

2. CIFRAS DEL TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR EN LA MODALIDAD MIXTO.

Se encuentran en la actualidad un total de 154 empresas habilitadas por el Ministerio de transporte en la modalidad de transporte mixto. De éstas hay un total de 83 empresas están habilitadas en además en la modalidad de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.

Un total de 6.634 trayectos que unen un par origen y destino están autorizados por el Ministerio de Transporte en la modalidad de Mixto, los cuales difieren no solo en cuanto al par origen destino que unen, sino además la empresa que lo opera, el nivel de servicio, la vía, los días de operación y los horarios autorizados. La Dirección territorial de Nariño es al que tiene un mayor número de rutas autorizadas en esta modalidad.

Figura IV-22. Rutas Autorizadas Modalidad Mixto



Fuente: Elaboración Propia

La oferta de transporte, representada por el parque automotor registrado para la prestación del servicio de transporte público mixto en el Ministerio de Transporte, asciende a un total de 4.793 vehículos.

Respecto a la capacidad transportadora mínima y máxima autorizada, se encuentra que para el transporte de pasajeros mixto el total de vehículos en operación está muy cercano a la capacidad transportadora mínima, tal como se presenta en la tabla siguiente.

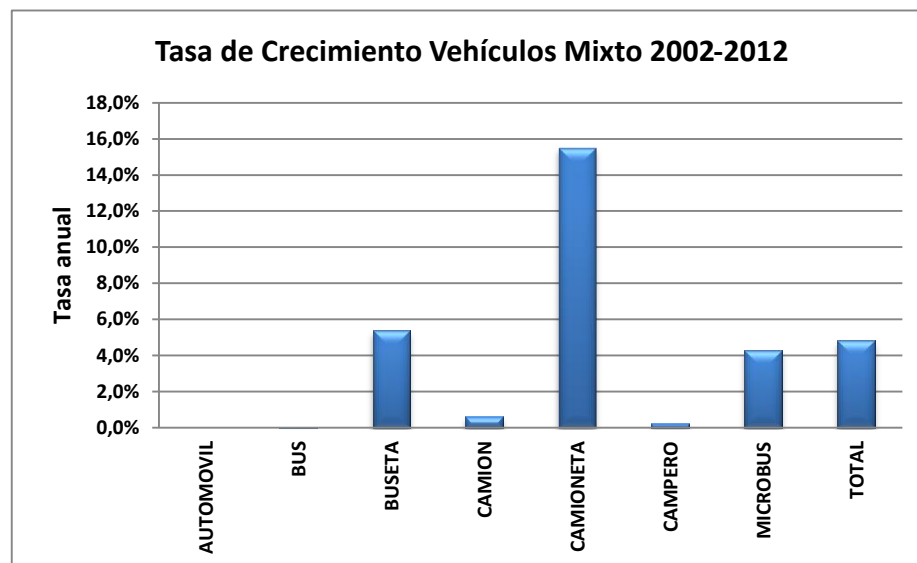
Tabla IV-2. Capacidad Transportadora Vs Vehículos Vinculados

| DESCRIPCIÓN | MIXTO |
|---------------------------------|-------|
| Total Vehículos Registrados | 4,793 |
| Capacidad Transportadora Mínima | 4,780 |
| Capacidad Transportadora Máxima | 6,204 |

Fuente: Elaboración Propia a partir de la base de Vehículos y Capacidad Transportadora del Ministerio de Transporte.

El parque automotor ha venido incrementándose a una tasa promedio de 4 % en los últimos 10 años, influenciada por el crecimiento de los vehículos clase camioneta, los cuales tienen una tasa cercana al 16 % promedio anual, tal como se muestra en la figura siguiente. Se concluye que no hay renovación de vehículos tipo campero y bus.

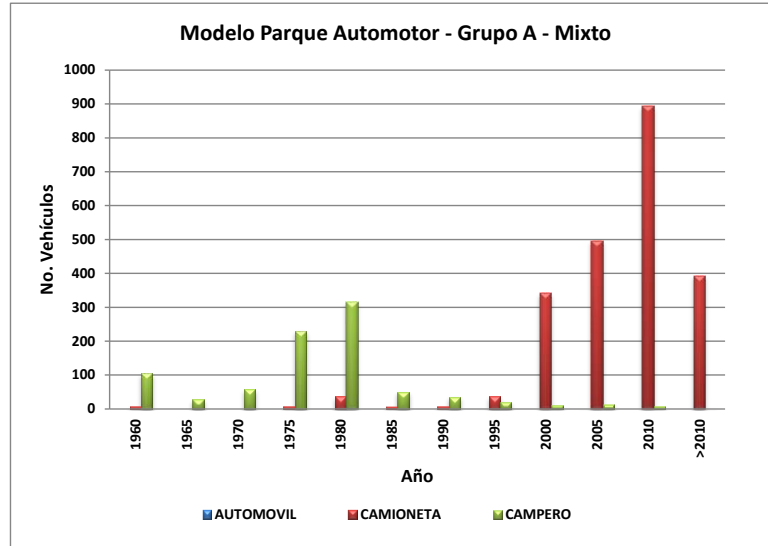
Figura IV-23. Tasa Crecimiento Vehículos - Mixto



Fuente: Elaboración Propia con base en la base del RUNT - Ministerio de Transporte y de la reporte de la evolución del PIB – DANE.

El parque automotor de la modalidad de transporte mixto, los vehículos clase camioneta han sido los más registrados, de lejos, con relación a las otras clases de todos los grupos de vehículos, con un valor de cerca 900 unidades entre los años 2005 y 2010, tal como se muestra en la figura siguiente.

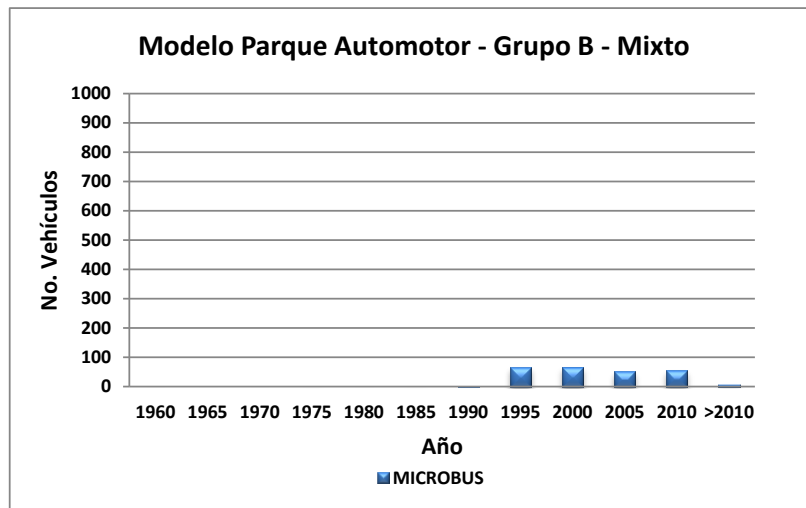
Figura IV-24. Modelos Parque Automotor Grupo A(A-C-K) - Mixto



Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

El registro de vehículos clase microbús bajo en la modalidad de mixto, con menos de 100 unidades en períodos de cinco años, tal como se observa en la figura siguiente.

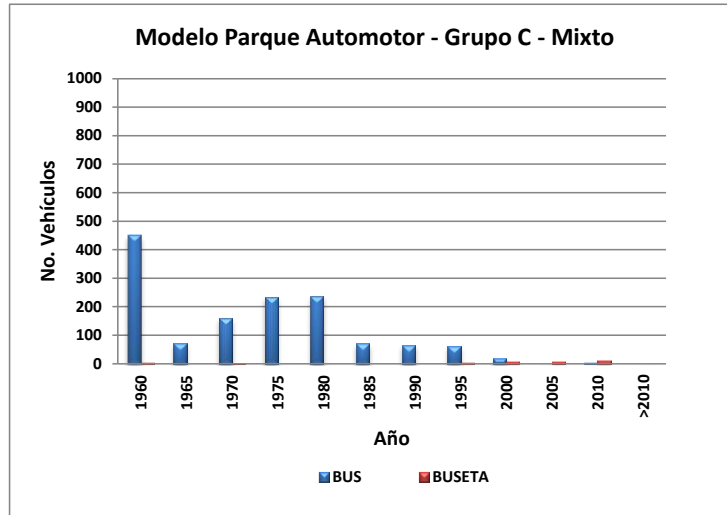
Figura IV-25. Modelos Parque Automotor Grupo B (Microbuses) - Mixto



Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

Los vehículos clase bus, fueron los más registrados años atrás, sin embargo desde el año 2.000 no se evidencia la incorporación de vehículos nuevos en esta modalidad.

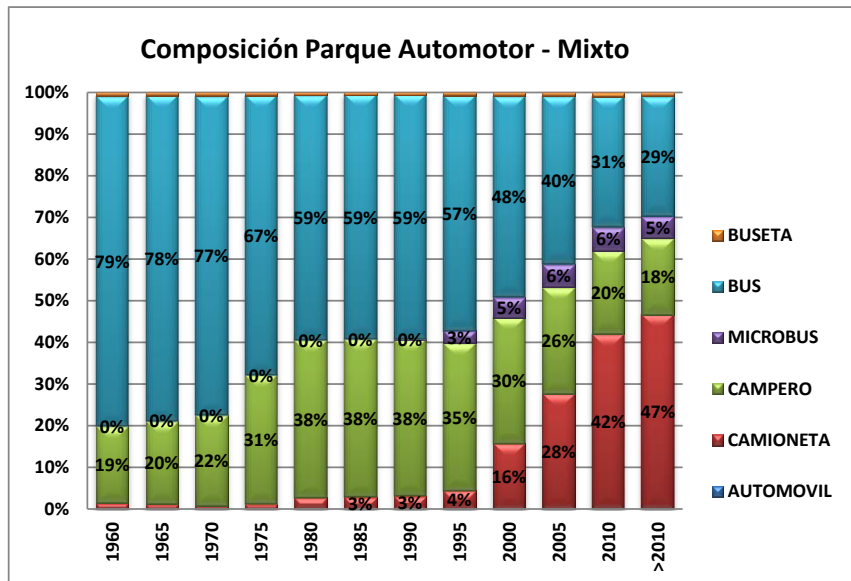
Figura IV-26. Modelos Parque Automotor Grupo C (B-D) - Mixto



Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

La evolución de la composición del parque automotor en la modalidad de transporte mixto se muestra en la figura siguiente. Hacia los años 60s, el vehículo mayoritario era el clase bus, sin embargo el campero fue ganando participación hasta que en los años 90s, se inició la incorporación de los vehículos clase camioneta y desde los año 2000 los vehículos clase microbús. La composición del parque automotor actual está compuesta por un 47 % de vehículos clase camioneta, un 18 % vehículos clase campero, un 5 % vehículos clase microbús, un 29 % vehículos clase bus y un 1 % clase buseta, tal como se muestra en la figura siguiente.

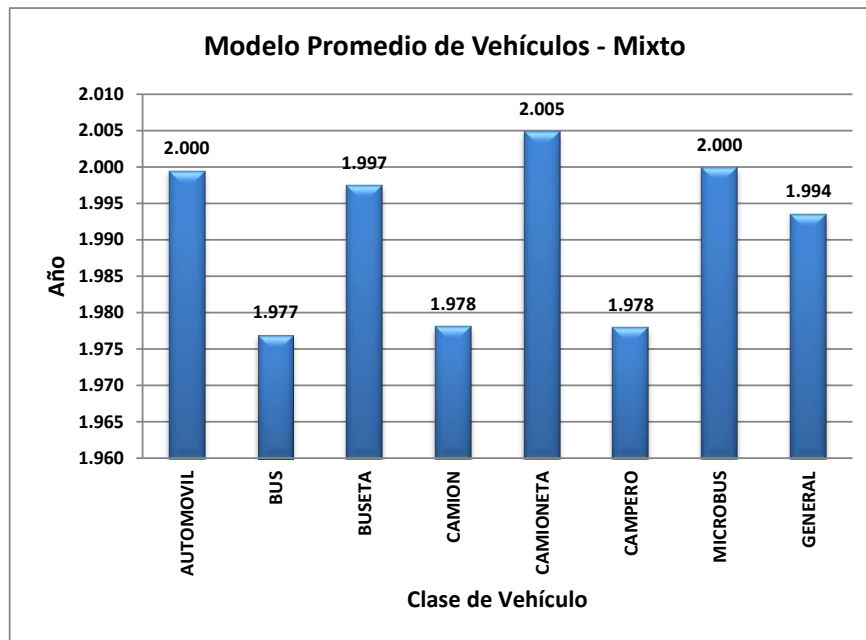
Figura IV-27. Composición Parque Automotor Mixto



Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

El año promedio del parque automotor en la modalidad de mixto es 1994, es decir tiene cerca de 20 años. El modelo promedio del vehículo clase bus es 1977 y la de la clase campero 1978, seguido por la buseta, 1997. La clase microbús y automóvil, su modelo promedio es año 2000, mientras que las camionetas son en promedio, año 2005, tal como se muestra en la figura siguiente.

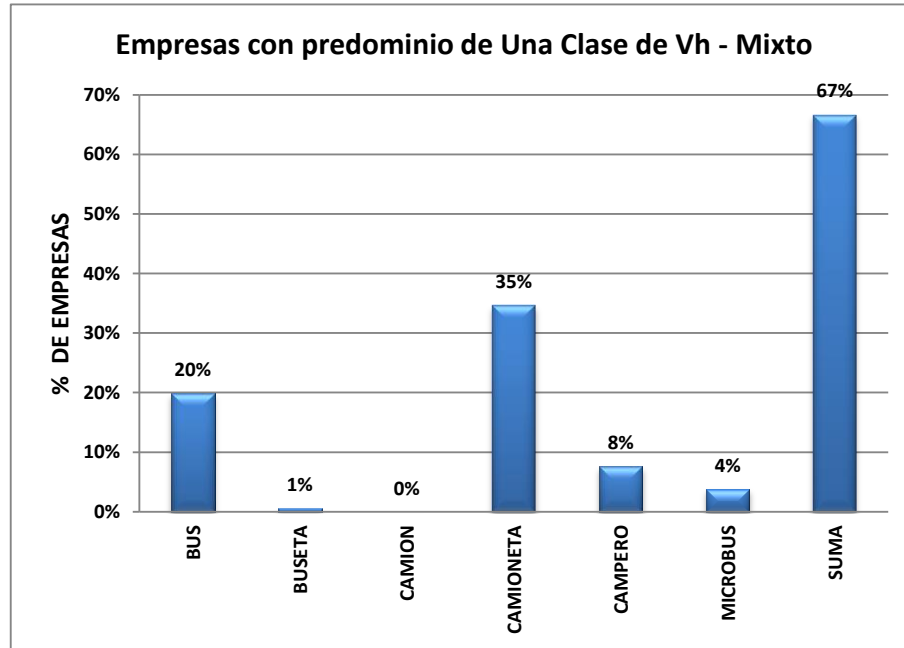
Figura IV-28. Modelo Promedio Vehículos- Mixto



Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

Un 28 % de las empresas pertenecientes a la modalidad de transporte de pasajeros por carretera tienen mayoritariamente una clase de vehículo. El 8 % tiene en más de un 90 % vehículos clase automóvil, el 5 % vehículos clase bus, el 2 % vehículos clase buseta, clase camioneta y campero y el 9 % vehículos clase microbús, tal como se observa en la figura.

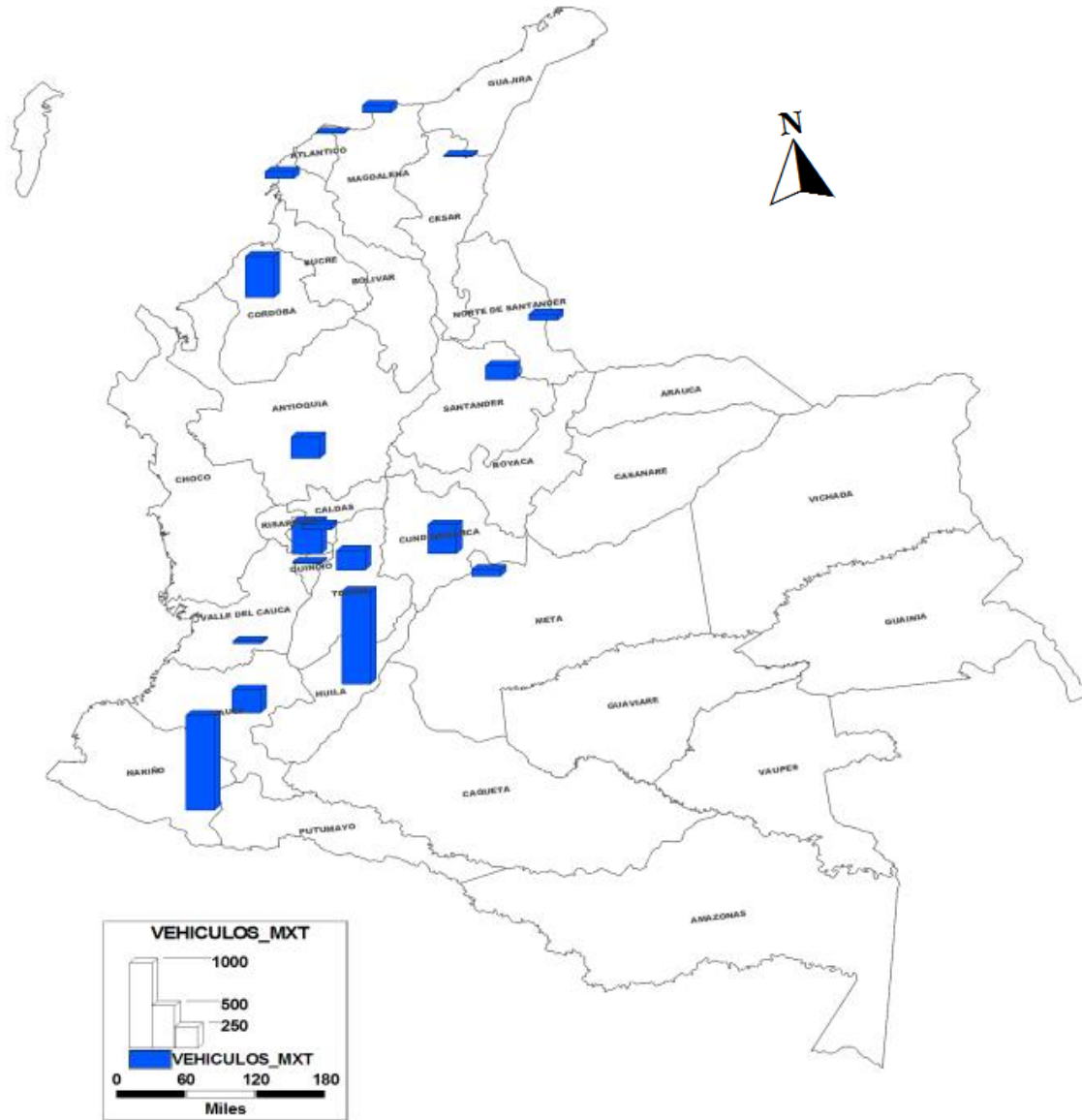
Figura IV-29. Predominio una Clase de Vehículo por Empresa - Mixto



Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

Nariño, seguido por Huila, Córdoba y Risaralda, son las Direcciones Territoriales que más vehículos tienen vinculados en esta modalidad, tal como se observa en la figura siguiente.

Figura IV-30. Vehículos Registrados. Modalidad Mixto

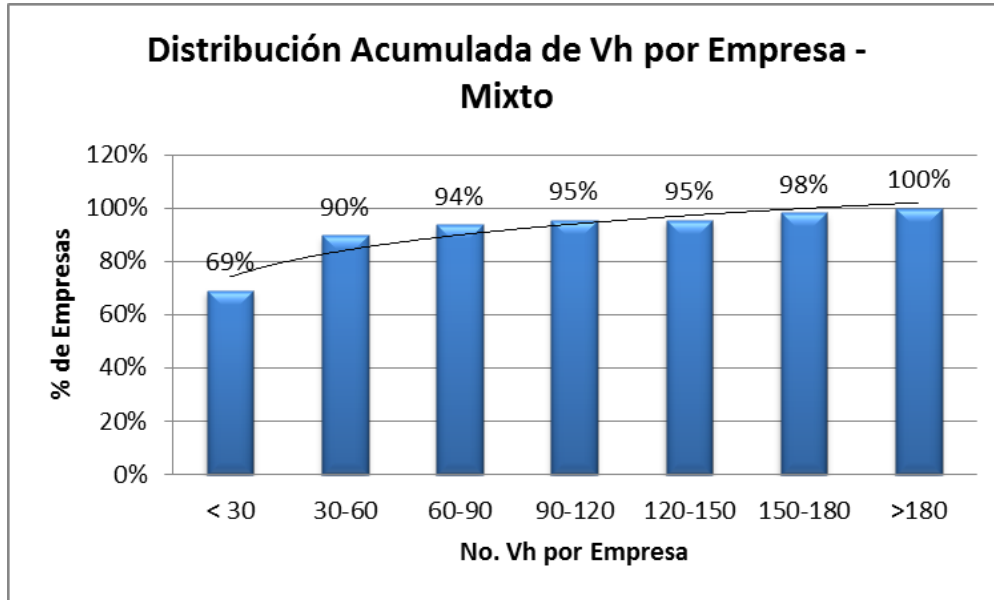


Fuente: Elaboración Propia.

En la modalidad de transporte mixto el 67 % de las empresas tienen una clase de vehículo dentro de su empresa. El 20 % disponen de buses, el 1 % busetas, el 35 % camionetas, el 8 % camperos y el 4 % microbuses, tal como se muestra en la figura siguiente.

En la modalidad de transporte mixto, el 69 % de las empresas tienen vinculados menos de 30 vehículos, el 90 % menos de 60 vehículos, mientras que el 2 % tienen más del 180 vehículos. La empresa que más vehículos dispone, tiene una participación del 4.2 % del total del parque automotor del servicio mixto.

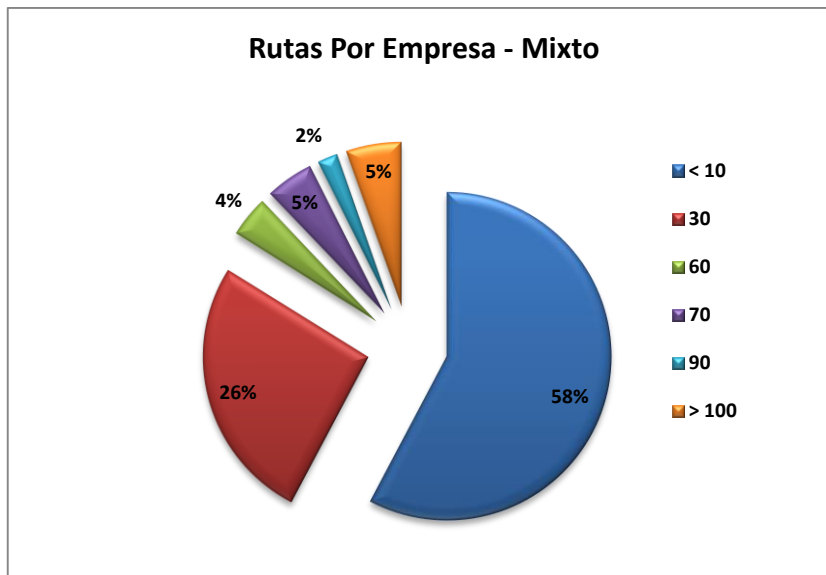
Figura IV-31. Distribución Acumulada Vehículos por Empresa - Mixto



Fuente: Elaboración Propia con base en la base de vehículos de Ministerio de Transporte.

El 58 % de las empresas tienen menos de 10 rutas y el 26 % de las mismas menos de 30 rutas. El 5 % de las empresas tiene más de 100 rutas. La empresa que dispone de mayor número de rutas tiene una participación del 12,7 % del total Nacional de esta modalidad.

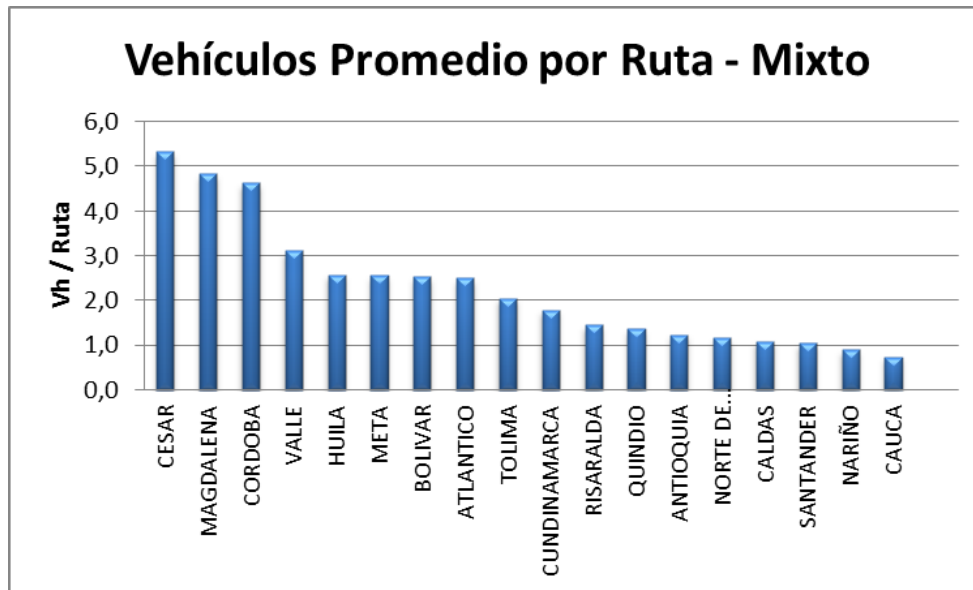
Figura IV-32. Rutas por Empresa - Mixto



Fuente: Elaboración Propia.

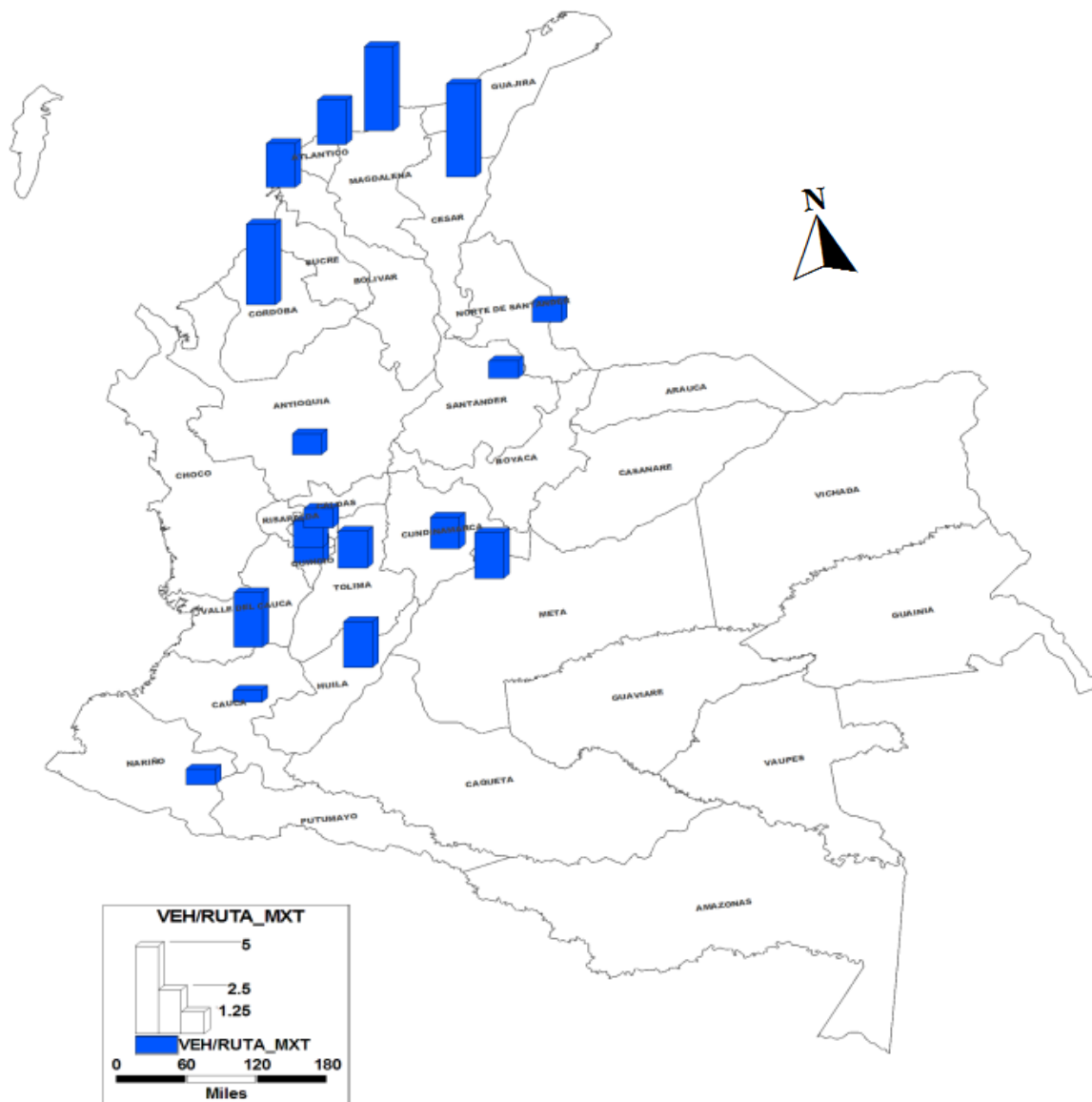
Las territoriales de Cesar, Magdalena y Córdoba son las que tienen en promedio un mayor número de vehículos por ruta, en contraste con Santander, Nariño y Cauca que tienen un bajo número de vehículos por ruta aprobada, tal como se muestra en las figuras siguientes. El promedio a nivel nacional es 2,3 vehículos por ruta, que es una cifra baja.

Figura IV-33. Vehículos Promedio por Ruta - Mixto



Fuente: Elaboración Propia.

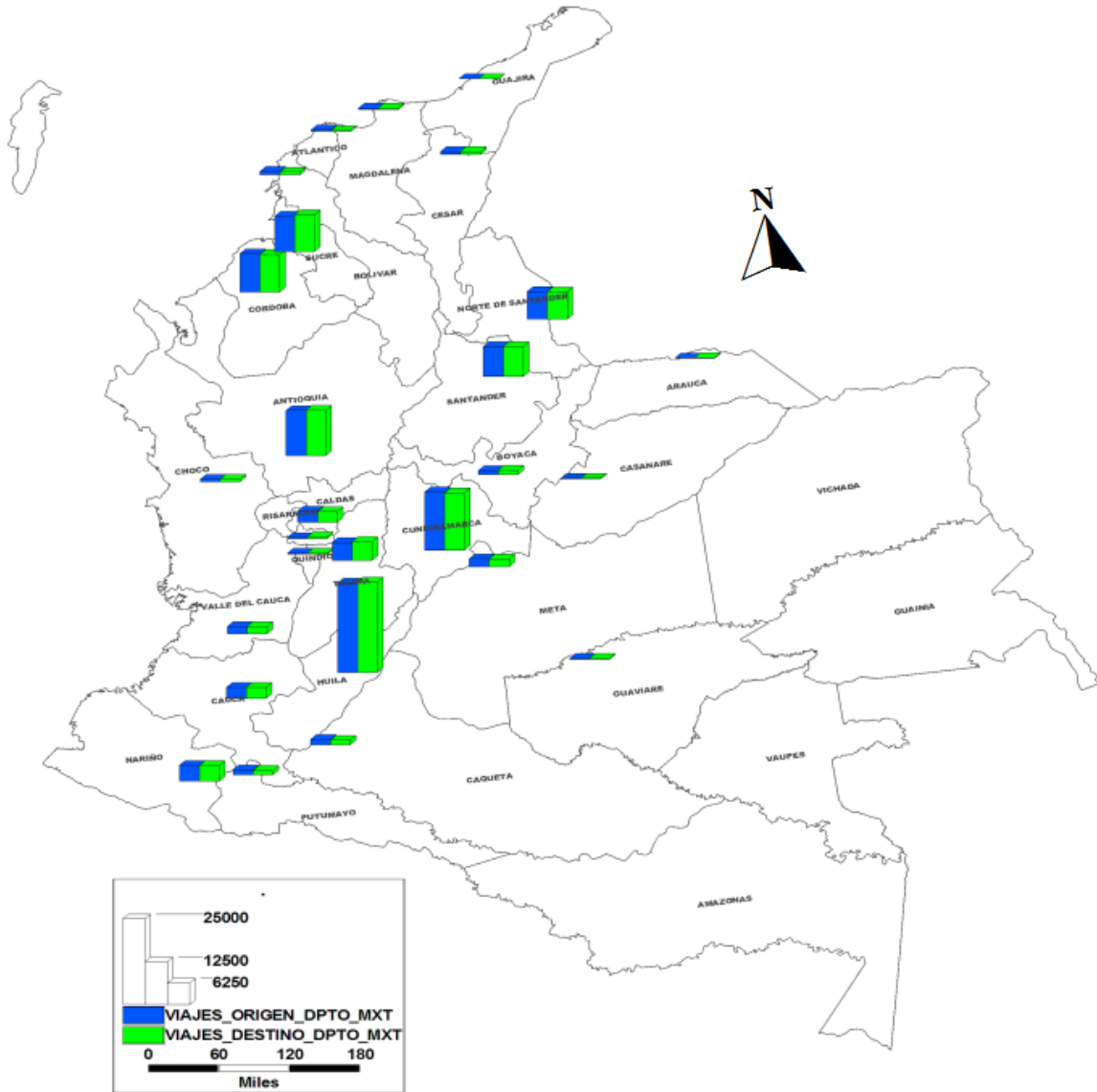
Figura IV-34. Vehículos promedio por Ruta. Modalidad Mixto.



Fuente: Elaboración Propia

La demanda consolidada de la modalidad de Mixto asciende a 124.188 viajes promedio día hábil, demandas importantes en el Huila, Cundinamarca, Antioquia, Córdoba y Sucre, tal como se observa en la figura siguiente.

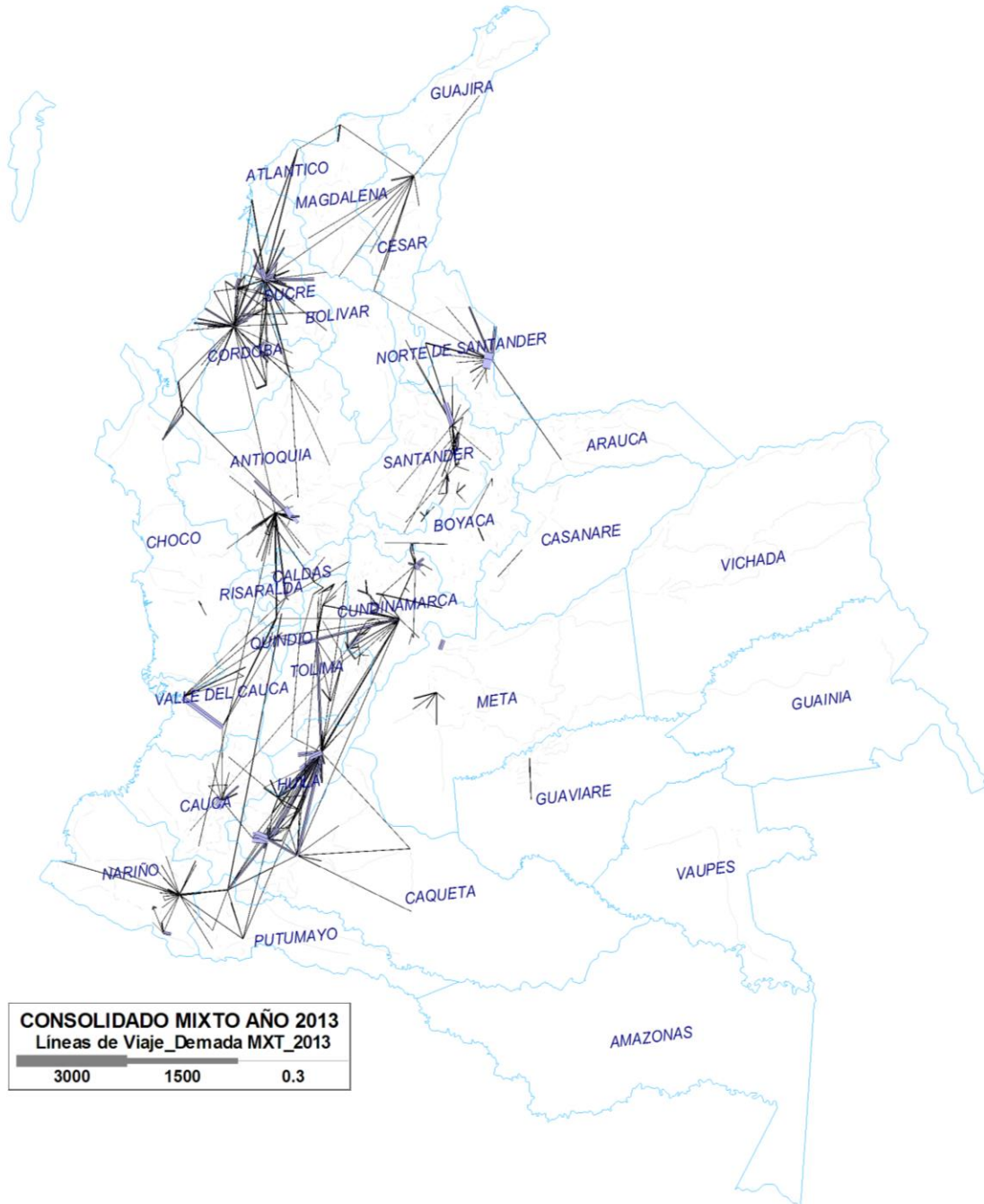
Figura IV-35. Demanda de Transporte Mixto.



Fuente: Elaboración Propia.

La siguiente figura muestra las líneas de deseo de viaje de la demanda de transporte terrestre automotor mixto. Allí se observa que se trata de viajes cortos que unen zonas alrededor de un centro poblado.

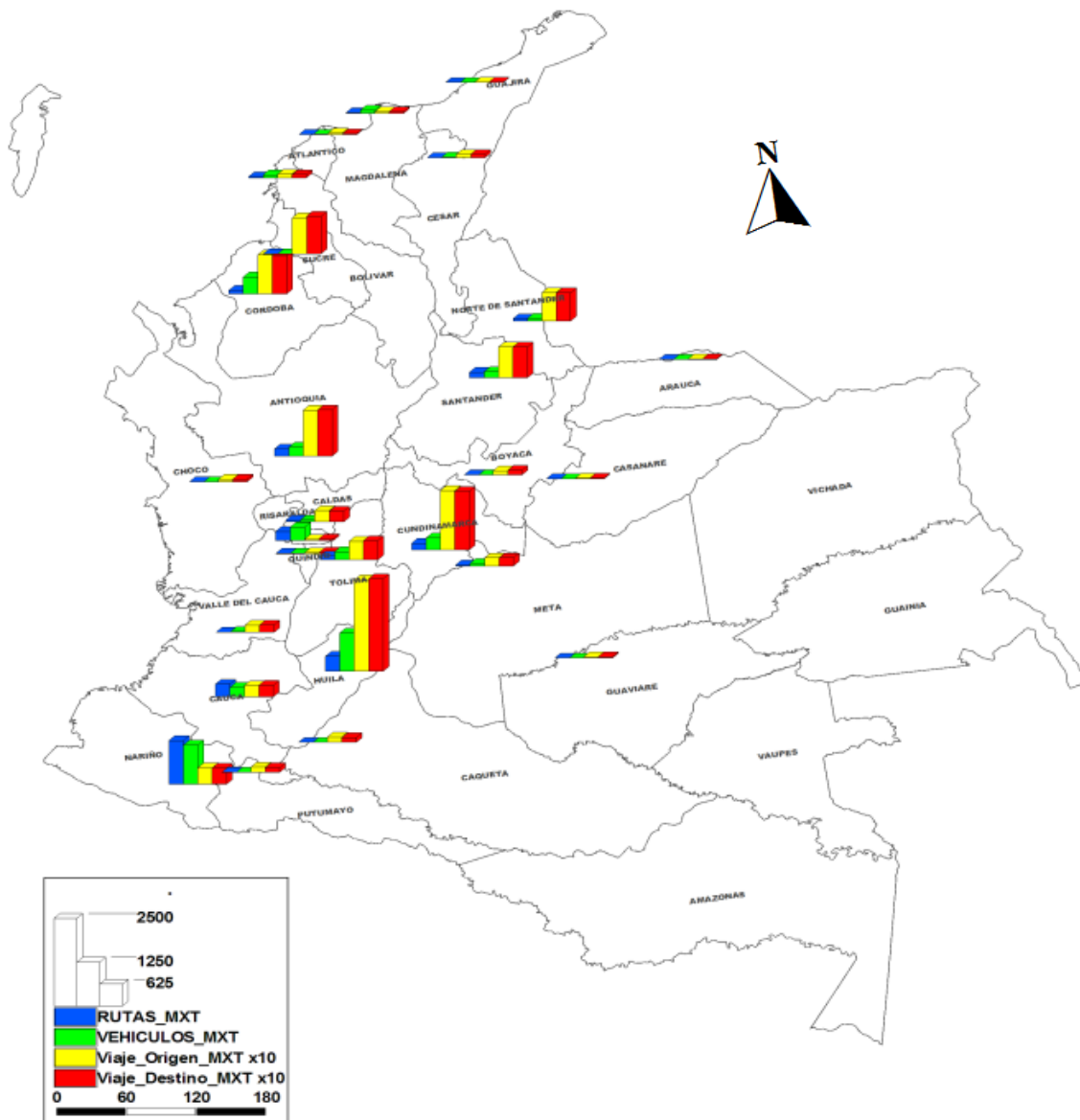
Figura IV-36. Líneas de Deseo de Viaje Transporte Mixto.



Fuente: Elaboración Propia.

Al comparar la demanda, expresada en viajes de origen y destino, con el número de vehículos registrados y el número de rutas autorizadas por dirección Territorial, se observa un desfase en la dirección territorial de Nariño, en donde hay un número importante de rutas, mayor incluso que de vehículos, no comparable con la demanda por el servicio en contraste con otros departamentos como Huila, Cundinamarca y Antioquia, tal como se muestra en la figura siguiente.

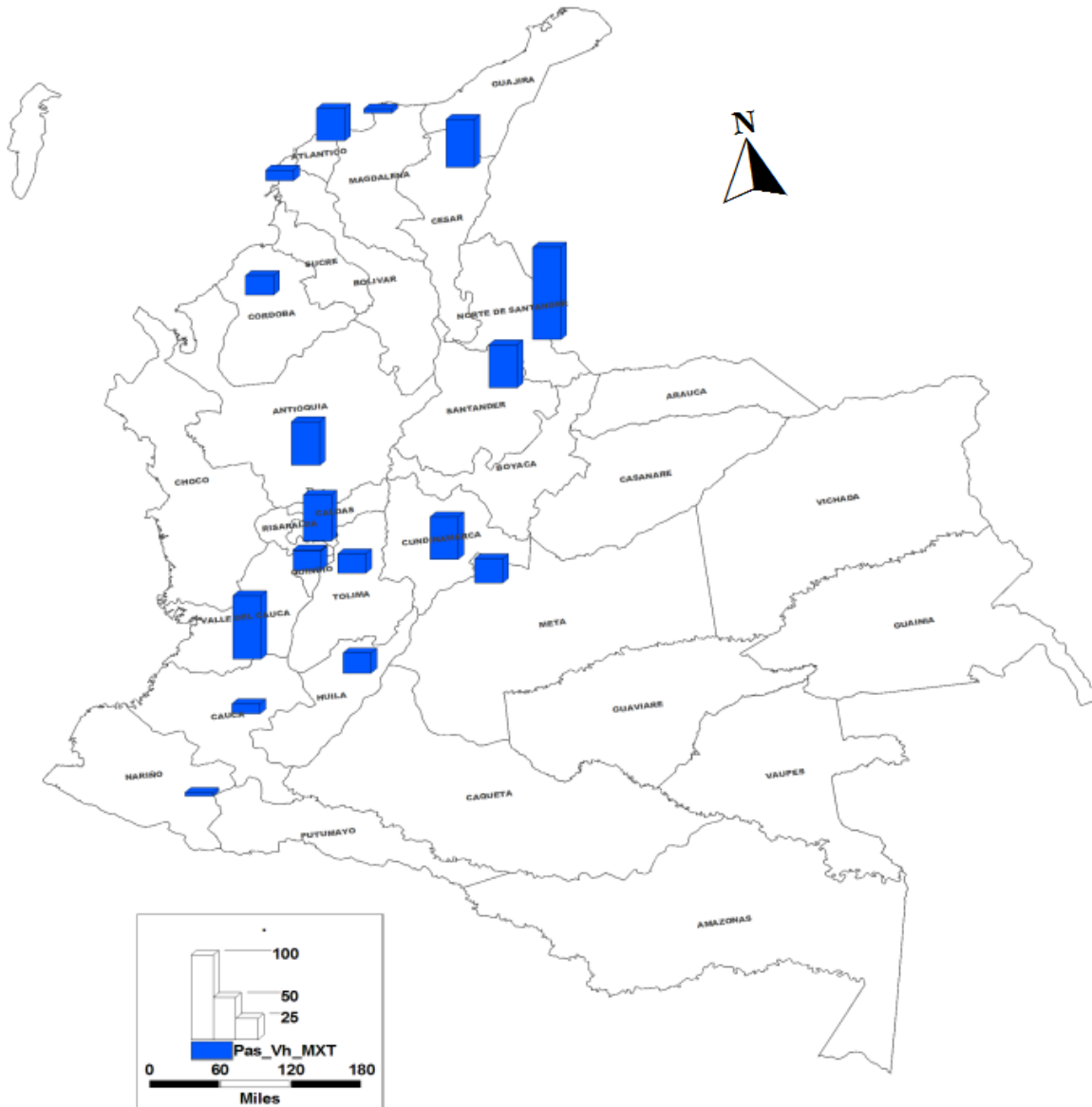
Figura IV-37. Comparación de la Demanda Vs Número Vehículos Vinculados y Número de Rutas por Territorial- Mixto



Fuente: Elaboración Propia.

La siguiente figura muestra el indicador de pasajeros por vehículo, obtenido de la división entre el total de pasajeros y el número de vehículos registrados. Se observa valores muy bajos en Nariño, Risaralda, Magdalena, Cauca, en contraste con valores altos en Norte de Santander, Caldas y Valle.

Figura IV-38. Pasajeros por Vehículo -Mixto



Fuente: Elaboración Propia.

3. DEBILIDADES EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS Y MIXTO POR CARRETERA.

3.1 DÉBIL ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE PLANEACIÓN Y CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA MODALIDAD.

Dentro de las competencias legales asignadas al Ministerio de Transporte, le corresponden las de formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en transporte, tránsito e infraestructura de los diversos modos de transporte para todo el Territorio Nacional.

En desarrollo de lo anterior, la Entidad define tanto la política integral de transporte en Colombia y las políticas generales aplicables al interior de cada modo de transporte, las cuales deben tener como objetivo la prestación de un servicio eficaz, seguro, oportuno y económico en todo el territorio nacional, así como la prestación de un servicio de transporte internacional, en las mismas condiciones, que sirva de instrumento de integración y de apoyo a la política de comercio exterior.

El Ministerio de Transporte expide las normas de carácter general que regulan el transporte y el tránsito, para lo cual debe sujetarse, entre otros, a unos criterios básicos para el desarrollo de los principios rectores del transporte, entre los cuales:

- La competencia económica en materia de transporte es libre.
- El Ministerio sólo aplicará a la iniciativa privada las restricciones establecidas, en la ley y convenios internacionales, en especial aquellas que tienden a evitar la competencia desleal y a garantizar el principio de seguridad de las personas.
- Las personas que cumplan los requisitos establecidos en las regulaciones de carácter general podrán acudir a la prestación del servicio público de transporte.
- La Entidad a través de las autoridades competentes para cada modo de transporte establecerá los registros de transporte y tránsito que le permitan obtener conocimiento de las empresas y vehículos de transporte y regular las condiciones mínimas de estos para operar dentro de los límites de seguridad.
- Cuando en uso de sus facultades la autoridad decida regular un servicio, como otorgar una ruta o un conjunto de rutas bajo condiciones, deberá hacerlo mediante Licitación pública, a la cual tendrán acceso los operadores, en igualdad de condiciones.

A nivel territorial, la competencia la ejercen en la jurisdicción distrital y/o municipal, los alcaldes municipales o distritales o las entidades en las que ellos deleguen tal atribución.

En la jurisdicción de un área metropolitana constituida de conformidad con la ley, la autoridad de transporte metropolitano o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada.

Por su parte, la Superintendencia de Puertos y Transportes por delegación, ejercen funciones de inspección, vigilancia y control que corresponden al Presidente de la República, en materia de tránsito y transporte, y su infraestructura.

Entre los servicios de transporte público regulados, se encuentran los Servicios Públicos de Transporte Terrestre Automotor por Carretera y Mixto, los cuales están reglamentados mediante los Decretos 171 y 175 del 2001, respectivamente.

En la práctica, este esquema de intervención del Estado tradicionalmente se ha limitado a hacer uso de la regulación para evitar la conformación de monopolios, así como para garantizar tarifas competitivas, una amplia cobertura del servicio y continuidad en la oferta.

Esta intervención se ha venido llevando a cabo fundamentalmente a través de la celebración de un "contrato" entre el Estado y el prestador del servicio, y regulación de precios. El contrato representa por excelencia la manifestación de la existencia de una regulación, ya que a través de éste el Estado interviene en todos los aspectos de la prestación del servicio, por lo que también requiere de la mayor cantidad de información. Sin embargo, es evidente que el Gobierno cada vez más cuenta con menor información sobre la operación del negocio.

Este es un aspecto importante, ya que las mayores necesidades de información elevan los costos del proceso de contratación y ponen en desventaja al regulador que, en todos los casos, tiene menor información que el operador del servicio sobre los costos involucrados, las necesidades de inversión y consecuentemente la tarifa óptima que equilibra financieramente el sistema.

No es evidente que mediante la intervención del Gobierno se logre un resultado superior al que se obtiene en un escenario de competencia regulada. Esto explica en parte por qué la tendencia actual a nivel mundial hacia una desregulación del mercado de transporte, aun cuando las economías de escala hacen necesaria la supervisión por parte del Estado.

Por otro lado, de acuerdo con el Decreto 171 de 2001, como ya se ha mencionado a lo largo del presente documento, todas las empresas operadoras de transporte público de pasajeros por carretera deben contar con una habilitación y un permiso de operación que otorga el Ministerio de Transporte. En el caso de las empresas de transporte mixto, dicha habilitación puede obtenerse con posterioridad a la adjudicación del servicio.

Para obtener dicha habilitación, las empresas deberán presentar una solicitud al Ministerio de Transporte que incluya: 1) certificados de existencia y representación legal de la empresa; 2) los contratos de vinculación del parque automotor que no sea propiedad de la empresa; 3) descripción del parque automotor propiedad de la empresa; 4) certificación de la existencia del fondo de reposición del parque automotor; 5) certificación del programa de revisión y de mantenimiento preventivo que desarrollará la empresa; 6) estados financieros de los últimos dos años; 7) declaración de renta de los últimos dos años; 8) demostración de un capital pagado o patrimonio líquido del valor

resultante del cálculo que se haga en función del tipo de vehículos (no debe ser inferior a 300 salarios mínimos); 9) copia de las pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual.

Para el caso del transporte mixto, el Decreto 175 de 2001 en su artículo 14 establece los siguientes: 1) Certificado de existencia y representación legal; 2) Indicación del domicilio principal y relación de sus oficinas y agencias; 3) Descripción de la estructura organizacional de la empresa; 5) Certificación de existencia de contratos de vinculación del parque automotor que no sea de propiedad de la empresa; 6) Relación del equipo de transporte propio, de los socios o de terceros con el cual se prestará el servicio; 7) Descripción y diseño de los colores y distintivos de la empresa; 8) Certificación de existencia del programa y fondo de reposición del parque automotor y del programa de revisión y de mantenimiento preventivo que desarrollará la empresa para los equipos con los cuales prestará el servicio; 10) Estados financieros básicos certificados (para empresas nuevas sólo requerirán el balance general inicial) 11) Declaración de Renta y 13) Acreditación del capital pagado.

En materia de transporte de pasajeros por carretera, de acuerdo con el Decreto 171 de 2001, la habilitación por sí sola no es una condición suficiente para operar en el mercado; adicionalmente, las empresas deben obtener un permiso para prestar el servicio de transporte en una ruta determinada. Deben contar con tantos permisos como rutas operen, los cuales son, a su vez, otorgados por el Ministerio de Transporte. Éste, con base en estudios técnicos sobre la demanda en rutas específicas, toma la decisión de abrir un número determinado de permisos de operación. En la actualidad, se abre un proceso de licitación en el que podrán concursar empresas que hayan sido previamente habilitadas.

Este sistema de adjudicación de permisos permite, en principio, escoger las mejores empresas para operar en el mercado. Sin embargo, los permisos se otorgan por un periodo indefinido, lo que implica que, a pesar de que éstos sean revocables, la falta de control y verificación por parte del Estado lleva a que empresas que no cumplen con los requisitos que dieron lugar a la habilitación o que prestan el servicio por fuera de las condiciones mínimas de formalidad y seguridad puedan operar indefinidamente.

Si bien el contrato de transporte, como trasfondo jurídico de la prestación del servicio, se celebra entre un pasajero y una empresa de transporte –artículo 983 del Código de Comercio- con el fin de que aquél sea traslado por éste de un lugar a otro, a cambio de un precio llamado pasaje, es generalizada la intervención de un tercer actor: el propietario de los equipos de transporte.

De acuerdo con el Decreto 171 de 2001, las empresas de transporte pueden incorporar equipos de propiedad de terceros a su parque automotor bajo la figura de la afiliación. La afiliación se materializa a través de la celebración de un contrato de vinculación entre la empresa y el propietario quienes pueden pactar libremente las obligaciones respecto de la operación y administración de los vehículos, pero la terminación del contrato sólo procede en algunos casos previstos por el Decreto y se formaliza con un acto administrativo de desvinculación expedido por el Ministerio de Transporte.

La ausencia de reglamentación sobre el contenido mismo del contrato de vinculación (afiliación) y las obligaciones que debe adquirir la empresa respecto de los vehículos, ha llevado a que bajo la misma figura de la afiliación las empresas del sector se hayan desarrollado bajo uno de tres niveles organizacionales, de acuerdo los vínculos, obligaciones y mecanismos de remuneración que se establecen entre los agentes: empresa, propietario y conductor.

Adicionalmente, se observa una gran deficiencia institucional de los programas de inspección, vigilancia y control a la operación del transporte en el nivel local y nacional, a cargo de la Superintendencia de Transporte, lo que trae como consecuencia un control ineficaz sobre los factores claves de transporte frente a la calidad y seguridad.

Se evidencia la ausencia de una coordinación administrativa en los entes de Ejecución, Inspección, Control y Vigilancia de la actividad transportadora (Ministerio de Transporte, Superintendencia de Transporte y los Entes Territoriales), e incluso al interior del mismo Ministerio, situación que se hace observa, luego del análisis de la diversidad de criterios entre las Direcciones Territoriales, que se refleja fundamentalmente en el contenido de sus propios actos administrativos.

Igualmente, se encuentra una gran debilidad en las instituciones encargadas de la planeación y operación del transporte tanto a nivel local como nacional, así como para ejercer las funciones de vigilancia, inspección y control, pues no cuentan con los recursos económicos, humanos y tecnológicos, suficientes y necesarios que les permita desarrollar sistemas idóneos de información para optimizar sus procesos misionales a fin de caracterizar la operación del sector y tomar las decisiones más precisas y efectivas.

Finalmente, la autoridad competente no cuenta con las herramientas necesarias para imponer sanciones efectivas y oportunas dado que la Superintendencia de Puertos y Transporte se limita a iniciar procesos de investigación a las empresas transportadoras de acuerdo con los reportes de comparendos que imponga la Policía de Carreteras por violaciones a las normas de transporte en todo el territorio nacional, llegando con el tiempo a niveles de acumulación de expedientes, que resultan inmanejables para la entidad, debido al procedimiento establecido por la norma administrativa para los procesos de apertura de investigación, descargos, sanción y recursos de reposición y apelación, tornándose este mecanismo de control, igualmente inoperante e ineficiente.

Como una forma de ilustrar lo anterior, dentro de la evaluación realizada sobre la información disponible en el Ministerio de Transporte y Superintendencia de Puertos y Transporte de las modalidades de transporte terrestre de pasajeros por carretera y mixto, se encontró deficiencia de la misma desde el punto de vista de consistencia y estandarización.

La revisión realizada a las bases de datos disponibles del Ministerio de Transporte referentes a la relación de Rutas y Empresas, Parque Automotor, Capacidad Transportadora y la obtenida del proceso de escaneo de las resoluciones existentes en todas las Direcciones Territoriales, realizadas por esta Consultoría, arrojó que éstas no son consistentes en cuanto al número de empresas por lo tanto ninguna refleja el total de

empresas legalmente autorizadas. La consolidación de las empresas encontradas en por lo menos alguna base de datos, da como resultado que existen 603 empresas, de las cuales 531 tienen autorización en la modalidad de transporte de pasajeros por carretera y 175 en la modalidad de mixto, entre las cuales se encuentran 83 que tienen autorizadas las dos modalidades.

La tabla siguiente muestra el consolidado de esta revisión.

Tabla IV-3. Resumen Consolidado de Empresas de PPC y Mixto

| BASE | FUENTE | TOTAL EMPRESAS | | | |
|--------------------------|--|--|----------------|-------------|------------|
| | | SERVICIO PASAJEROS POR CARRETERA – PPC | SERVICIO MIXTO | PPC Y MIXTO | TOTAL |
| Rutas y Empresas | Ministerio de Transporte | 320 | 17 | 63 | 400 |
| Parque Automotor | Ministerio de Transporte | 423 | 58 | 95 | 576 |
| Capacidad Transportadora | Ministerio de Transporte | 431 | 56 | 97 | 584 |
| Empresas - Rev | Superintendencia de Puertos y Transporte | 317 | 25 | 98 | 440 |
| Resoluciones | Escaneo Icovias en Territoriales | 434 | 67 | 83 | 584 |
| CONSOLIDADO | | 448 | 72 | 83 | 603 |

Fuente: Elaboración Propia

Así mismo se encontró una diferencia significativa del total de rutas autorizadas. La base de rutas entregada por el Ministerio de Transporte presenta inconsistencia en cuanto a la estandarización de denominación de orígenes y destinos, selección de puntos de origen o destino de difícil reconocimiento a nivel nacional, falta de codificación de puntos, falta de registro de rutas aprobadas y deficiente actualización y mantenimiento de las bases de datos.

El total de rutas autorizadas en las dos modalidades debe ser el resultado de la consolidación de actos administrativos emitidos no solo por la oficina central del Ministerio de Transporte, sino además por los directores territoriales. Dada la inexistencia de un sistema de información que consolide y actualice una base de datos única y estandarizada, la información oficial puede estar siempre desactualizada.

De igual forma, los actos administrativos emitidos por otros actores, tales como alcaldes municipales y directores de área metropolitanas, no están estandarizados, así como su registro y publicación, lo que favorece de igual forma la ilegalidad en la vía.

Al no existir un sistema de información actualizado y consistente de empresas y rutas autorizadas, se hace impropio la supervisión y control del ciento por ciento de las mismas, favoreciéndose la ilegalidad en las dos modalidades.

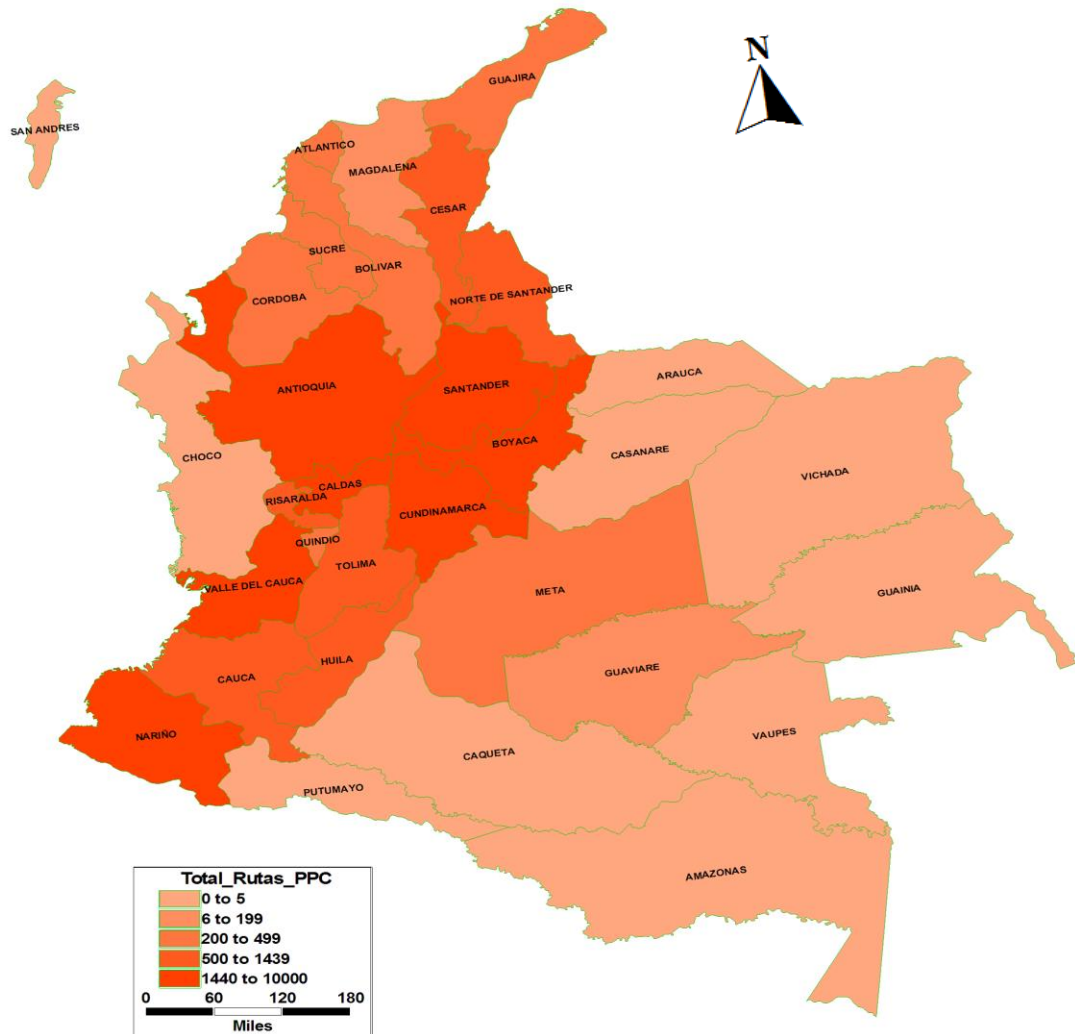
La tabla siguiente muestra la evaluación de la base de datos disponible en el Ministerio de Transporte y la evaluación del 100 % de los actos administrativos existentes en las Direcciones Territoriales, referentes a la autorización, modificación y cancelación de rutas. La tabla muestra el número de trayectos producto de la revisión de los actos administrativos, el número de trayectos existentes en la Base del Ministerio, el número de trayectos existentes en las dos bases y el número de trayectos consolidado final. Se entiende por trayecto, el recorrido entre un origen y un destino. Las rutas generalmente, se componen de dos trayectos, el de ida y el de regreso, a no ser que sean rutas circulares, en donde solo existe un trayecto.

Tabla IV-4. Total Rutas Consolidado PPC

| TERRITORIAL | TRAYECTOS ICV_DT | TRAYECTOS BASE MT | TRAYECTOS EN AMBAS BASES | TRAYECTOS CONSOLIDADO |
|--------------------|------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|
| ANTIOQUIA | 1855 | 983 | 584 | 2254 |
| ATLÁNTICO | 288 | 274 | 154 | 408 |
| BOLÍVAR | 430 | 110 | 54 | 486 |
| BOYACÁ | 1237 | 1091 | 587 | 1741 |
| CALDAS | 1384 | 645 | 221 | 1808 |
| CAUCA | 730 | 536 | 197 | 1069 |
| CESAR | 372 | 353 | 199 | 526 |
| CÓRDOBA | 153 | 231 | 55 | 329 |
| CUNDINAMARCA | 2347 | 2891 | 1121 | 4144 |
| GUAJIRA | 293 | 64 | 20 | 337 |
| GUAVIARE | 12 | 0 | 0 | 12 |
| HUILA | 307 | 1232 | 135 | 1404 |
| MAGDALENA | 131 | 2 | 0 | 133 |
| META | 135 | 194 | 30 | 299 |
| NARIÑO | 1363 | 1680 | 308 | 2735 |
| NORTE DE SANTANDER | 88 | 573 | 29 | 632 |
| QUINDÍO | 287 | 289 | 151 | 425 |
| RISARALDA | 669 | 520 | 153 | 1036 |
| SANTANDER | 970 | 796 | 271 | 1495 |
| SUCRE | 236 | 0 | 0 | 236 |
| TOLIMA | 502 | 534 | 269 | 767 |
| VALLE | 1626 | 883 | 297 | 2212 |
| TOTAL | 15414 | 13881 | 4835 | 24487 |

Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-39. Total Rutas Consolidado PPC



Fuente: Elaboración Propia

Se concluye que existe un gran desfase entre la base elaborada a partir del levantamiento de la información de los actos administrativos de las territoriales y la base entregada por el Ministerio de Transporte. Se observa que esta última base se encuentra desactualizada, sin información a partir del año 2005, mientras que las Direcciones Territoriales no se encuentran todos los actos administrativos en medio físico, por tanto, existen trayectos en la base del Ministerio, no identificados en la revisión de los actos administrativos.

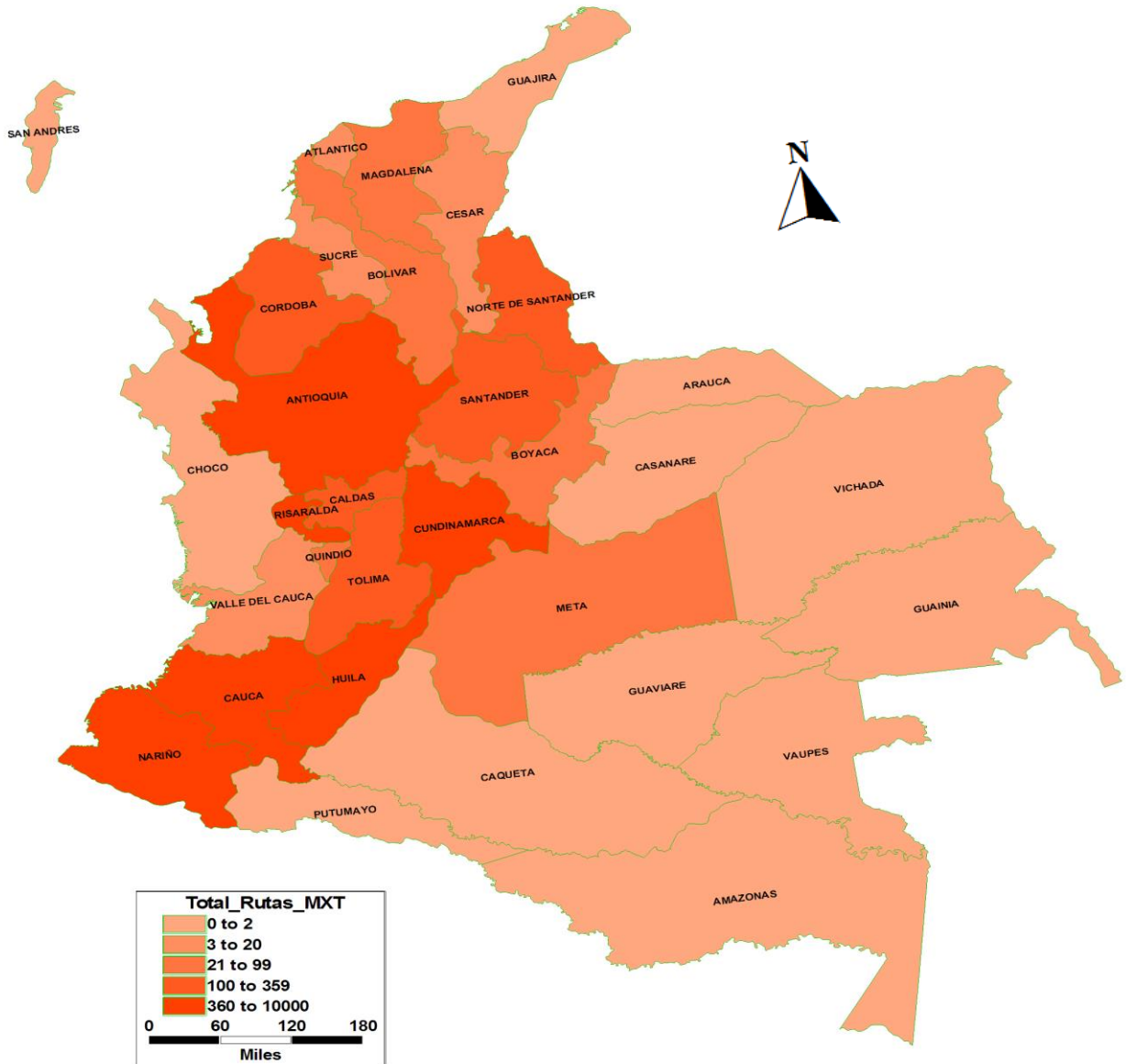
De igual forma se muestra el análisis realizado en la modalidad del Transporte Mixto, observándose las mismas inconsistencias que en el caso de la modalidad de Pasajeros por Carretera, en la tabla siguiente.

Tabla I-1. Total Rutas Consolidado Mixto

| TERRITORIAL | TRAYECTOS ICV_DT | TRAYECTOS BASE MT | TRAYECTOS EN AMBAS BASES | TRAYECTOS CONSOLIDADO |
|--------------------|---------------------|----------------------|-----------------------------|--------------------------|
| ANTIOQUIA | 160 | 249 | 0 | 409 |
| ATLÁNTICO | 8 | 0 | 0 | 8 |
| BOLÍVAR | 64 | 0 | 0 | 64 |
| BOYACÁ | 26 | 40 | 22 | 44 |
| CALDAS | 8 | 100 | 0 | 108 |
| CAUCA | 202 | 528 | 2 | 728 |
| CESAR | 6 | 0 | 0 | 6 |
| CÓRDOBA | 37 | 156 | 4 | 189 |
| CUNDINAMARCA | 238 | 161 | 22 | 377 |
| HUILA | 295 | 586 | 30 | 851 |
| MAGDALENA | 35 | 0 | 0 | 35 |
| META | 25 | 41 | 3 | 63 |
| NARIÑO | 1359 | 1494 | 361 | 2492 |
| NORTE DE SANTANDER | 30 | 98 | 0 | 128 |
| QUINDÍO | 16 | 5 | 0 | 21 |
| RISARALDA | 419 | 141 | 36 | 524 |
| SANTANDER | 175 | 186 | 34 | 327 |
| SUCRE | 20 | 0 | 0 | 20 |
| TOLIMA | 170 | 73 | 20 | 223 |
| VALLE | 0 | 17 | 0 | 17 |
| TOTAL | 3293 | 3875 | 534 | 6634 |

Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-40. Total Rutas Consolidado Mixto



Fuente: Elaboración Propia

3.2 COMPLEJOS PROCESOS DE ADJUDICACIÓN DE SERVICIOS

3.2.1 Transporte Intermunicipal

El Régimen Jurídico para la asignación de servicios en el transporte intermunicipal se encuentra establecido en el Decreto 171 de 2001 y en el Decreto 198 de 2013, normas que desarrollan los postulados legales y constitucionales sobre la competencia del Estado para planear, controlar, regular y vigilar el servicio de transporte.

El Decreto 198 de 2013 establece que para obtener un permiso o celebrar un contrato de concesión, es necesario realizar un concurso, en el cual se garantizará la libre concurrencia y la iniciativa privada para la creación de nuevas empresas.

Dicho concurso se realizará bajo las siguientes condiciones:

- I. Se dará por un término no mayor a cinco (5) años.
- II. Los criterios bajo los cuales se realiza la selección, son aquellos que se relacionan con los objetivos de calidad y excelencia, que estarán determinados por parámetros como la disminución de la edad del parque automotor, la optimización de los equipos de acuerdo con la demanda, la utilización de tecnologías limpias y otros parámetros que contribuyan a una mejora sustancial en la calidad y nivel de servicio inicialmente fijados.
- III. La determinación de las necesidades y demandas insatisfechas de movilización corresponden al Ministerio de Transporte quien determinará e implementará las medidas conducentes para su satisfacción. (Art.17 – Ley 336/96).

El procedimiento deberá contar previamente con lo siguiente:

- a. Estudio de las necesidades realizado por el Ministerio de Transporte de forma previa a la apertura del concurso.
- b. Las reglas de participación en el concurso, deberán seguir lo descrito en el artículo 27 del Decreto 198 de 2013 que prevé:

(i) Objeto del concurso. (ii) Fecha y hora de apertura y cierre. (iii) Requisitos que deben llenar los proponentes. (iv) Plazo del concurso. (v) Las rutas, sistemas de rutas o áreas de operación disponibles. (vi) Horarios a servir. (vii) Clase y número de vehículos. (viii) Nivel de servicio. (ix) Condiciones de la póliza de seriedad de la propuesta. (x) Reglas y criterios para la evaluación de las propuestas y el otorgamiento del permiso. (xi) La determinación y ponderación de los factores objetivos de selección. (xii) Término para comenzar a prestar el servicio. (xiii) Su regulación jurídica, derechos y obligaciones de los adjudicatarios y (xiv) todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas y claras.

Luego de cumplir las condiciones mencionadas, el Ministerio de Transporte adelantará el correspondiente concurso para el otorgamiento del permiso con el esquema que se expone a continuación:

3.2.1.1 Procedimiento Específico de Otorgamiento de Rutas

1. Apertura. A través de acto administrativo en el mismo se indicará el lugar donde los interesados podrán consultar y retirar de manera gratuita las reglas que regirán la participación en el concurso. Hoy en día se puede consultar el siguiente link para conocer los procesos abiertos:

<https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones.php?id=2900>.

Los proponentes deberán allegar una garantía de seriedad cuyo valor será el equivalente al producto de la tarifa correspondiente para la ruta que se concursará, por la capacidad transportadora total del vehículo requerido, por el número total de horarios concursados, por el plazo del concurso.

2. Publicación. En la página web del ministerio y las direcciones territoriales en un lugar visible al público. Diez días después de la apertura de la licitación deberá publicar dos avisos simultáneos el día martes en periódicos de amplia circulación nacional.
3. Presentación de Propuestas. Los proponentes podrán presentar ofertas dentro de los diez días siguientes a la publicación de los avisos en los diarios de amplia circulación.
4. Factores de selección. Los factores de selección del proceso público para la selección de quien opere rutas de transporte son (art.29- D 198/13):
 - A. Seguridad. (50 puntos): * Ficha técnica de revisión y mantenimiento preventivo de cada uno de los vehículos. - (25 puntos) * Capacitación a conductores (intensidad horaria). - (15 puntos) * Control y asistencia en el recorrido de la ruta. - (10 puntos).
 - B. Edad promedio de la clase de vehículo propuesto (20 puntos)
Se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula: $P=20-E$. Donde P = Puntaje a asignar a la empresa E = Edad promedio del parque automotor
 - C. Sanciones impuestas y ejecutoriadas en los dos (2) últimos años. (15 puntos)
Se otorga este puntaje a las empresas que no hayan sido sancionadas mediante actos administrativos debidamente ejecutoriados, durante los dos (2) últimos años anteriores a la publicación de las rutas. Si la empresa ha sido sancionada obtendrá cero (0) puntos.
 - D. Experiencia (10 puntos)
 - E. Capital pagado o patrimonio líquido por encima de lo exigido. (5 puntos)
5. Calificación: La calificación de las propuestas se realiza así:

- A. 60 puntos es el puntaje mínimo para que las empresas sean tenidas en cuenta en el proceso de adjudicación.
- B. La adjudicación se realiza considerando la media (M) entre el puntaje máximo obtenido y el mínimo exigido. Para las empresas que estén en la media o por encima de ella se aplica la fórmula establecida en el Decreto 198 de 2013 (art.29).
- C. El valor anterior da como resultado un porcentaje de participación al cual se le aplica la fórmula de horarios adjudicar.
- D. En caso de empate, se preferirá a la empresa que haya obtenido el mayor puntaje en edad promedio del parque y de persistir a aquella que hubiere obtenido el mayor valor en el factor de seguridad.

3.2.2 Transporte mixto

La asignación de los permisos de operación en el transporte mixto se encuentra establecida en el Decreto 4190 de 2007, para la adjudicación de zonas de operación y en el Decreto 4125 de 2008, para el servicio prestado mediante motocarro. Al igual que en el transporte intermunicipal, el permiso se adjudica mediante concurso.

3.2.2.1 Zonas de operación

Según el artículo 7 del Decreto 4190 de 2007, los permisos para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto en zonas de operación se otorgarán mediante concurso, por un término de diez (10) años, prorrogables por un término máximo de seis (6) años, previa demostración y evaluación de la calidad del servicio.

La evaluación de la calidad del servicio estará enfocada a determinar el grado de satisfacción del usuario en términos de oportunidad, seguridad, comodidad, accesibilidad, atención de quejas y reclamos, adopción de tarifas acordes con el servicio, condiciones de operación de los vehículos, renovación o reposición del parque automotor y optimización de los equipos de acuerdo con la demanda, entre otros.

Hay una diferencia con relación al transporte intermunicipal que vale la pena resaltar y es que para participar en el concurso, no es condición previa estar habilitado como empresa de transporte mixto. Si la empresa resulta favorecida con la adjudicación del servicio, deberá solicitar y obtener la habilitación en esta modalidad de acuerdo con los requisitos y condiciones señalados en el Decreto 175 de 2001.

El procedimiento para llevar a cabo el concurso para el otorgamiento del permiso de prestación del servicio mixto en las zonas de operación, es similar al previsto para el transporte intermunicipal:

1. Determinación por parte de la autoridad competente de las necesidades y demanda insatisfecha de movilización. Le corresponde a la autoridad de transporte competente determinar las necesidades y demanda insatisfecha de movilización de oficio o a petición de parte y desarrollar las medidas conducentes

a su satisfacción, con base en la metodología elaborada por el Ministerio de Transporte.

2. Apertura del concurso público mediante acto administrativo debidamente motivado. Los términos de referencia establecerán los aspectos relativos al objeto del concurso, fecha y hora de apertura y cierre, requisitos que deben llenar los proponentes, plazo del concurso, zona(s) de operación, clase y número de vehículos, condiciones de la póliza de seriedad de la propuesta, reglas y criterios para la evaluación de las propuestas y el otorgamiento del permiso, la determinación y ponderación de los factores objetivos de selección, término para comenzar a prestar el servicio, su regulación jurídica, derechos y obligaciones de los adjudicatarios y todas las demás circunstancias de tiempo, modo y lugar que se consideren necesarias para garantizar reglas objetivas y claras.

Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la apertura del concurso, se publicará el aviso del mismo por una sola vez, el día martes, en un diario de amplia circulación en la zona de operación que se pretende adjudicar, así como en la página web de la entidad. Adicionalmente para las zonas de operación regional se publicará el aviso en las Direcciones Territoriales del Ministerio de Transporte que hacen parte de la zona, y para las zonas de operación de carácter metropolitano, distrital o municipal en las alcaldías de los municipios involucrados.

Las empresas podrán presentar sus propuestas dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación del aviso en el diario de amplia circulación.

3. Evaluación de las propuestas. Se realizará teniendo en cuenta la edad promedio del parque automotor ofrecido, la participación del parque automotor registrado en el servicio público mixto, seguridad, experiencia en la modalidad de servicio público de transporte terrestre automotor mixto, experiencia en la zona de operación, programas para la selección, evaluación y capacitación de conductores y naturaleza de la empresa.
4. Adjudicación de servicios. La adjudicación de la zona de operación se hará a la empresa que mayor puntaje obtenga al sumar los resultados de cada uno de los factores anteriormente citados, ponderados de conformidad con el porcentaje de participación establecido en el Decreto.

El acto de adjudicación se realizará en audiencia pública y la decisión se notificará por estrados. Contra el acto administrativo que otorga el permiso de operación, proceden los recursos de la vía gubernativa.

3.2.2.2 Motocarro

El Decreto 4125 de 2008 regula el otorgamiento del permiso de operación en el servicio de transporte público mixto mediante motocarro y establece el mismo procedimiento contemplado para el transporte mixto por zonas, en cuanto a la obligatoriedad de

elaboración de estudios previos de oferta y demanda, la apertura del concurso, los tiempos de publicidad del mismo, los términos de presentación de propuestas. Solo se diferencia en que se deja libertad para establecer los requisitos de evaluación, en el plazo de operación - tres (3) años- y en que anteriormente se exigía como requisito previo a la apertura del concurso la aprobación previa del Ministerio de transporte de los estudios elaborados, sin embargo este último requisito fue derogado por el artículo 10 del Decreto 198 de 2013.

3.2.3 Evaluación Procedimiento

Una vez revisado el marco normativo expuesto para la obtención de los permisos de operación en el transporte intermunicipal y en el mixto, se considera oportuno compararlo con el estatuto general de contratación pública, que es nuestro referente general en materia de contratación estatal, con el fin de establecer si dichos procesos resultan más convenientes en términos de oportunidad para la prestación del servicio de transporte.

De acuerdo con el Estatuto General de Contratación Estatal (Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, Decretos 734 de 2012 (en la mayoría de entidades aplica hasta 31 de diciembre de 2013) y 1510 de 2013, la figura que se ajusta más al procedimiento señalado en la normatividad de transporte, es la Licitación Pública, la cual, básicamente se desarrolla en las siguientes etapas:

1. Publicación de los documentos previos (estudios previos, proyecto de pliego de condiciones, anexo técnico)
2. Publicación de avisos en cumplimiento de la Ley 80 de 1993
3. Apertura del proceso de selección mediante acto administrativo (publicación de estudios previos, pliego de condiciones y todos los demás documentos del proceso contractual)
4. Celebración de la audiencia de estimación, tipificación y asignación de riesgos previsibles del contrato la cual se podrá realizar conjuntamente con la audiencia de aclaración de pliego de condiciones.
5. Cierre del proceso de selección.
6. Evaluación de las ofertas a través de un Comité Evaluador y Publicación del Informe de Evaluación.
7. Tiempo para que los proponentes observen el informe de evaluación y generen sus observaciones.
8. Audiencia de Adjudicación.
9. Firma del contrato

Realizando el cotejo entre las etapas propias de una licitación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y aquellas que realiza el Ministerio de Transporte para la adjudicación de rutas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto, obtenemos el siguiente comparativo general:

Tabla IV-5. Comparativo Proceso Contractual Ley 80 y Rutas

| Aspecto | Ley 80 | Rutas |
|--|---|---|
| Publicación en SECOP | Si | No – Se realiza en la página del Ministerio de Transporte |
| Etapas de Proyecto de Pliego | Si | No |
| Observaciones al pliego | Si | Si |
| Publicación de Avisos en Web de la Entidad | Si | Si |
| Acto de apertura | Si | Si |
| Audiencia de aclaraciones y riesgos | Si | No |
| Requisitos habilitantes | SI – De acuerdo con el proceso deben corresponder a la capacidad técnica, jurídica y financiera | SI – Predefinidos en la normativa |
| Factores de Evaluación | Si – Se establece en la mejor relación calidad precio | Si – Predefinidos en la normativa (salvo en el servicio mixto mediante motocarro) |
| Estimación tipificación y asignación de riesgos | Si | No |
| Exigencia del R.U.P. | Si | No |
| Etapas de Evaluación | Si | Si |
| Publicación del informe de evaluación | Si | No está reglamentada |
| Comité Evaluador | Si | No |
| Audiencia de Adjudicación | Si | No |
| Principio de Libre concurrencia | Si | Si |
| Se cobra el pliego de condiciones y/o términos de referencia | No | Si |

| Aspecto | Ley 80 | Rutas |
|---|--------|-------|
| Ejecutoriedad del acto de adjudicación: proceden recursos | NO | Si |

Fuente: Elaboración Propia

Lo anterior indica que el principal aspecto que comparten todos los procesos es que son públicos y de libre concurrencia. En la parte operativa comparten la publicación de avisos, la expedición de un acto administrativo de apertura y la existencia de requisitos habilitantes y de evaluación así como el acto administrativo de adjudicación.

Como grandes diferencias entre los dos procesos se encuentran:

- **Publicidad:** En el proceso de Ley 80 de 1993 es administrado por el SECOP con lo que se puede conocer en todo momento que pasa con el proceso mientras que en la adjudicación de rutas no existe un portal que administre las etapas del proceso.
- **Escogencia de los factores habilitantes y de evaluación:** En la adjudicación de rutas se encuentran taxativamente señalados en las normas reglamentarias (salvo en el mixto – motocarro) mientras que en el marco de Estatuto existe cierta libertad para determinarlos.
- **Estimación de los riesgos previsibles del contrato:** es obligatorio a la luz de la Ley 1150 en los proceso del Estatuto contractual, en materia de transporte no se prevé dicho requerimiento.
- **Evaluación de propuestas:** en la Ley 80 la misma es realizada por un Comité Evaluador mientras que en el proceso que realiza el Ministerio no está previsto tal comité.
- **Audiencias:** de acuerdo con el Estatuto General de Contratación deben realizarse la de riesgos, la de aclaraciones (a solicitud de los interesados) y la de adjudicación.
- **Exigencia de garantías:** En el marco del Estatuto se exige la garantía de seriedad de la propuesta, cumplimiento y la de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones principalmente. En el marco del proceso de adjudicación de rutas se exige solamente la de seriedad de la propuesta y las garantías para los vehículos, de cara a la ejecución del contrato.
- **El acto de adjudicación:** En el marco de las licitaciones públicas que se desarrollan con apego a lo establecido en la Ley 80 de 1993, el acto administrativo de adjudicación es obligatorio e irrevocable, así lo establece el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 que prevé: "El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario." Contra éste no procede ningún recurso, tal y como lo establece el artículo 77 de la Ley 80 de 1993 así:

"Artículo 77º.- De la Normatividad aplicable en las actuaciones administrativas. (...)

Parágrafo 1º.- El acto de adjudicación no tendrá recursos por la vía gubernativa. Este podrá impugnarse mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según las reglas del Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo 2º.- Para el ejercicio de las acciones contra los actos administrativos de la actividad contractual no es necesario demandar el contrato que los origina."

En el proceso de concurso que adelanta el Ministerio de Transporte, al igual que en el de licitación que adelantaba anteriormente, por no regirse por la Ley 80 de 1993 NO le aplican las normas citadas, en este sentido el acto administrativo de adjudicación debe seguir el procedimiento normal de un acto administrativo para que tenga fuerza ejecutoria, es decir, proceden todos los recursos de la vía gubernativa.

Debe observarse entonces el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011 que prevé:

"Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

- 1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.*
- 2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.*

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos."

Por lo anterior, la adjudicación de las rutas en el transporte público intermunicipal y mixto y la decisión sobre los recursos que contra dicha decisión se interpongan, siguen la competencia establecida en el Decreto 087 de 2011, como se detalla a continuación:

Tabla IV-6. Competencia proceso Adjudicación de Rutas

| Nivel de la Ruta | Autoridad Competente y quien resuelve Reposición | Apelación |
|---|---|---|
| Nacional | Subdirección de Transporte | Dirección de Transporte |
| (origen y destino en distintos departamentos) | (Numeral 7 Artículo 15 Decreto 087 de 2011) | (Numeral 7 Artículo 14 Decreto 087 de 2011) |
| Departamental | Dirección Territorial | Dirección de Transporte |
| (origen y destino en el mismo departamento) | (Numeral 7 Artículo 17 Decreto 087 de 2011) | (Numeral 7 Artículo 14 Decreto 087 de 2011) |

Fuente: Elaboración Propia

Una vez decididos los recursos, la decisión de adjudicación quedará en firme al día siguiente de su notificación. Se resalta que adicionalmente podría proceder el recurso extraordinario de revocatoria directa, de oficio o a petición de parte.

La anterior comparación se realiza con el fin de evidenciar que si bien el proceso reglado por el Ministerio aparentemente puede reducir los tiempos de respuesta frente al servicio de transporte requerido por la ciudadanía, en la medida en que no exige un periodo de publicación del proyecto de pliego, ni la celebración de una audiencia de aclaraciones, ni una de estimación y asignación de riesgos, entre otros aspectos, lo cierto es que dicho "ahorro" se pierde en el acto de adjudicación del permiso de rutas, cuando se deben resolver una serie de recursos y practicar pruebas para que dicho acto sea ejecutoriado.

De los procesos contractuales revisados por ICOVIAS, se pudo establecer que entre la interposición de un recurso y su resolución final puede transcurrir entre uno y dos años, lo cual claramente no responde a la característica de inmediatez que debe acompañar los procesos que se orientan a satisfacer una necesidad de transporte público para la ciudadanía. Tal vez por esta razón, se encontró un gran número de permisos adjudicados en desarrollo de la facultad prevista en el artículo 20 de la Ley 336 de 1996, el cual señala:

"Artículo 20.- La autoridad competente de transporte podrá expedir permisos especiales y transitorios para superar precisas situaciones de alteración del servicio público ocasionadas por una empresa de transporte en cualquiera de sus modos, que afecten la prestación del servicio, o para satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte. Superadas las situaciones mencionadas, los permisos transitorios cesarán en su vigencia y la prestación del servicio quedará sujeta a las condiciones normalmente establecidas o autorizadas, según el caso."

La consultoría encontró que varios de estos permisos se otorgan por una temporalidad de tres (3) a seis (6) meses, pero son renovados una y otra vez, sin que exista un límite para ello, por lo cual es necesario llamar la atención sobre el uso indiscriminado de esta figura, la cual solo debe ser utilizada para cubrir situaciones excepcionales y no para la prestación permanente del servicio.

Como lo ha manifestado el Consejo de Estado, los permisos transitorios para servir una ruta deben tener como sustento los siguientes hechos (i) Necesidad de superar precisas situaciones de alteración del servicio público de transporte público ocasionadas por una empresa de transporte, que afecten la prestación del servicio y (ii) necesidad de satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte.

El uso frecuente de esta figura de los permisos especiales y transitorios evidencia que el procedimiento de contratación existente, en el marco del procedimiento administrativo común, es demasiado complejo, tiene tiempos de respuesta inadmisibles y debe ser replanteado.

De acuerdo con la Ley 336 de 1996 los procesos de adjudicación de rutas pueden adelantarse con arreglo a lo establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como lo establece el artículo 21 de la Ley 336 de 1996:

“Artículo 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 contratación 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, deberá incluir 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.”

En este orden de ideas, si el Gobierno Nacional decidió apartarse del estatuto general de contratación estatal, no tiene sentido que adopte un procedimiento que genera mayores tiempos de respuesta. Por el contrario, un procedimiento especial debe justificarse en la medida en que reporte mayores eficiencias y sobre todo celeridad en la atención del servicio público de transporte.

Como conclusión, se puede afirmar que las principales diferencias del proceso de adjudicación de permisos con la contratación estatal se relacionan con la publicidad del proceso, libertad en la escogencia de los factores habilitantes y de evaluación, estimación de los riesgos previsibles, evaluación de propuestas, audiencias, garantías del futuro contrato y sobre todo la vía gubernativa del acto de adjudicación.

Además, la posibilidad de que el acto de adjudicación sea atacado mediante todos los recursos previstos en la Ley 1437 impide que dicho acto se encuentre en firme de manera oportuna, lo cual retrasa la prestación del servicio de transporte.

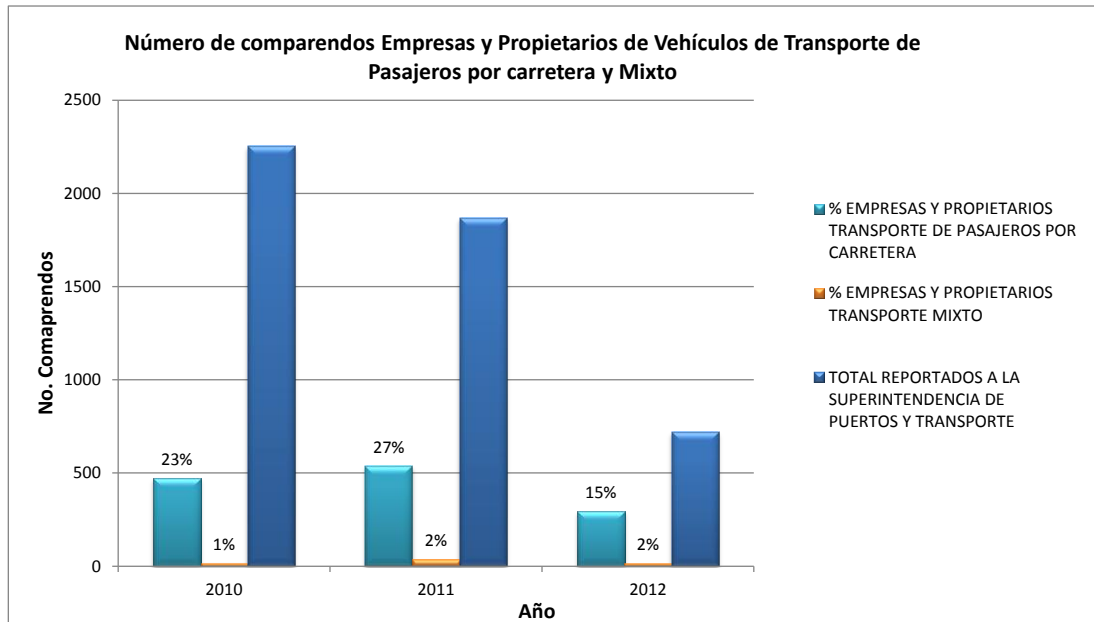
Finalmente, el uso frecuente de permisos de operación especiales y transitorios, demuestra que se hace necesario contar con un mecanismo de adjudicación más ágil y eficiente.

3.3 CONTROL DE LA OPERACIÓN Y RÉGIMEN SANCIONATORIO

El total de comparendos impuestos a empresas de transporte de pasajeros por carretera y transporte mixto, de acuerdo a la base de datos entregada por la Superintendencia de Puertos y Transporte, en los años 2010, 2011 y 2012, es de 413, 446 y 255 respectivamente. Lo anterior significa que la modalidad de transporte terrestre de pasajeros por carreteras ha participado en un 23%, 27% y 15% para los años 2010, 2011 y 2012, del total de comparendos impuestos a todas las modalidades de transporte terrestre, respectivamente. El porcentaje de comparendos a empresas y propietarios en la modalidad de transporte mixto es del 1%, 2% y 2% para los mismos años, como se observa

en la figura siguiente. Estos números son bajos relativamente comparados con otras modalidades como el transporte especial y el transporte de carga.

Figura IV-41. Total Comparendos Empresas y Propietarios PPC y Mixto



Fuente: Elaboración Propia con Base en información de la Superintendencia de Puertos y Transporte

El mayor número de comparendos impuestos a las empresas de transporte de pasajeros por carretera han sido por la infracción 480, que corresponde a “permitir la prestación del servicio en vehículos sin las necesarias condiciones de seguridad”, en 75 casos en el 2010, 129 casos en el 2011 y 125 casos en el año 2012. Le sigue la infracción 490, que corresponde a “Permitir la prestación del servicio excediendo la capacidad transportadora autorizada, en número de pasajeros, de conformidad en lo establecido en la ficha de homologación”, con un promedio en los últimos tres años de 28 comparendos por año. En una proporción similar se encuentran las causas 494, 474 y 472, correspondientes a despachar servicios de transporte en rutas y recorridos no autorizados, no suministrar la planilla de viaje ocasional o cobrar suma adicional a la establecida por el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien se delegue y permitir la prestación del servicio en rutas y horarios sin planilla de despacho. Si comparamos las cifras de comparendos impuestos contra la cantidad de despachos realizados al año realizado¹⁰, se concluye que el número de eventos detectados es significativamente bajo.

En el caso de las empresas de transporte mixto, la principal causa de los comparendos es debido a la infracción 494, que corresponde a “Despachar servicios de transporte en rutas o recorridos no autorizados”, con 3 comparendos en el año 2010, 6 en el año 2011 y 11 en el año 2012, seguida de la 474 “No suministrar la planilla de viaje ocasional o cobrar suma adicional a la establecida por el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien se

¹⁰ De acuerdo con el Anuario Estadístico del Ministerio de Transporte, en el año 2010 se realizaron 13.054.634 de despachos de servicios en la Modalidad de Transporte de Pasajeros por carretera.

delegue” y las número 495 y 490, que corresponden a permitir la prestación del servicio en rutas y horarios sin planilla de despacho y “Permitir la prestación del servicio excediendo la capacidad transportadora autorizada, en número de pasajeros, de conformidad en lo establecido en la ficha de homologación”, respectivamente, en números realmente bajos.

Respecto a los propietarios de vehículos de transporte de pasajeros por carretera y mixto, en ambos casos, el mayor número de comparendos impuestos han sido debido a la infracciones 505, 504 y 503, que corresponden: i) no portar la planilla de viaje ocasional cuando se presta el servicio en rutas no autorizadas a la empresa, registrando en 97 comparendos en el año 2010, 99 en el año 2011 y 58 en el año 2012, ii) no portar la planilla de despacho en las rutas autorizadas, con 72 comparendos en el año 2010, 75 comparendos en el 2011 y 37 en el año 2012 y (iii) prestar el servicio en radio de acción diferente al autorizado, con 18 comparendos en el año 2010, 18 en el 2011 y 7 en el año 2012.

De otra parte, en los últimos dos años la Superintendencia de Puertos y Transporte han adelantado 445 investigaciones por las órdenes de comparendos realizadas y en lo que se lleva del presente año se han abierto 388, como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla IV-7. Total investigaciones período 2010-2012

| AÑO | TOTAL COMPARENDOS | APERTURAS | FALLOS | RECURSOS | CADUCIDADES | ARCHIVOS | TOTAL |
|------|-------------------|-----------|--------|----------|-------------|----------|-------|
| 2011 | 446 | 174 | | | 13 | | 187 |
| 2012 | 255 | 173 | 76 | 4 | | 5 | 258 |
| 2013 | NA | 388 | 0 | 0 | 0 | 0 | 388 |

Fuente: Elaboración Propia con base en la información de la Superintendencia de Puerto y Transporte

Sin embargo es importante resaltar que de las investigaciones adelantadas incluyen comparendos realizados en años anteriores como se relaciona en la siguiente tabla.

De estas tablas se puede observar que la tasa de apertura de investigaciones es menor que la de imposición de órdenes de comparendos, año a año, por tanto siempre hay un número creciente de comparendos para investigar. Adicionalmente, las investigaciones adelantadas cada año, el mayor número que se encuentran en estado de apertura corresponden a los impuestos tres años atrás, para evitar su caducidad.

Tabla IV-8. Investigaciones – Años Comparendos

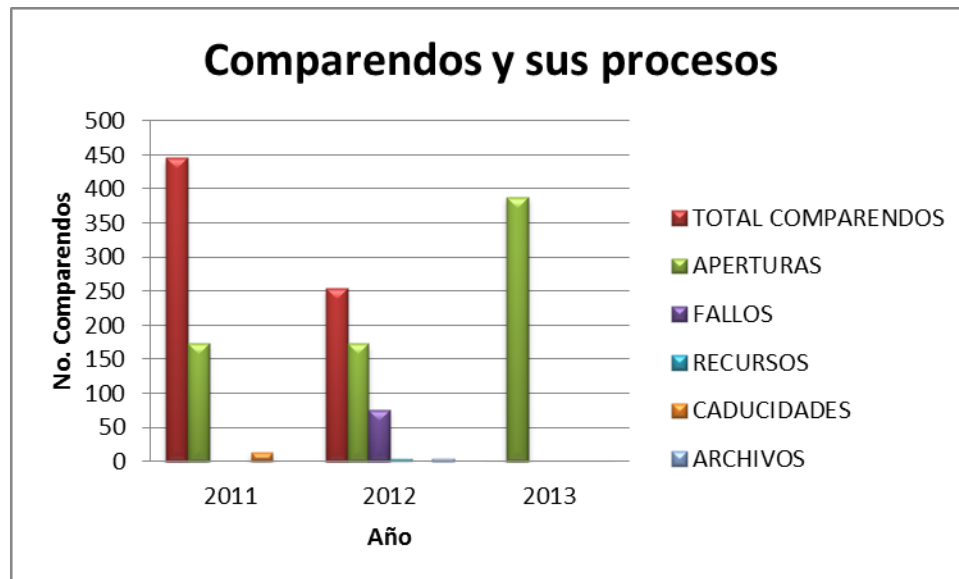
| AÑO INVESTIGACIÓN | TOTAL INVESTIGACIONES | AÑO COMPARENDOS | | | | | | | | | TOTAL |
|-------------------|-----------------------|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | |
| 2011 | 187 | 1 | | | 12 | | 174 | | | | 187 |
| 2012 | 258 | | 1 | | | 1 | 250 | 1 | 5 | | 258 |
| 2013 | 388 | 1 | 2 | 1 | 5 | 2 | 1 | 48 | 138 | 190 | 388 |

Fuente: Elaboración Propia con base en la información de la Superintendencia de Puerto y Transporte

De otra parte se anota que una vez abierta la investigación se sigue un dispendioso procedimiento para llegar a una posible sanción, lo cual sobrepasa la capacidad de la Superintendencia de Puertos y Transporte para el registro, proceso de investigación y fallo de los mismos, que ocasiona un atraso de cerca de tres años para el inicio del proceso sancionatorio.

En la siguiente figura se aprecia la relación de los comparendos y las investigaciones para los años 2011, 2012 y 2013. Como se puede ver en el año 2013 aún no se han adelantado investigaciones, ya que en este año las aperturas corresponderían a comparendos realizados en el año 2010, con el fin de no dejar vencer el plazo.

Figura IV-42. Relación Comparendos vs Investigaciones



Fuente: Elaboración Propia con base en la información de la Superintendencia de Puerto y Transporte

Un análisis legal realizado de conformidad con las normas sancionatorias y los procedimientos aplicables ya expuestos por esta Consultoría, se encuentra que el régimen sancionatorio tiene las siguientes dificultades.

- **Laxitud en las sanciones.** Las normas sancionatorias existentes cuentan con mecanismos de salvación, es decir, se establecen excepciones frente a las sanciones drásticas, lo cual crea incentivos a favor del incumplimiento de las normas de transporte. Por ejemplo, en todos aquellos casos en que la sanción de suspensión o cancelación de las habilitaciones, licencias, registros o permisos puedan afectar gravemente la prestación del servicio público de transporte, se preferirá la imposición de multa. Tratándose de una sanción tan severa que aplica frente a un incumplimiento grave de las normas de transporte, NO debería existir este tipo de excepciones, sino una exigencia a la autoridad de transporte, de satisfacer de manera inmediata la demanda que se vería afectada por la medida.
- **Régimen probatorio.** La consecución de pruebas para adoptar cualquier medida sancionatoria, resulta un proceso largo, dispendioso y complejo. Por ejemplo, si la conducta a sancionar consistió en un incumplimiento de las normas de transporte intermunicipal en vía, sería prácticamente imposible recolectar pruebas testimoniales. Se hace necesario entonces, contar con herramientas tecnificadas que faciliten este proceso. En el ejemplo expuesto, acudir a dispositivos electrónicos asegurarían la adecuada recolección y eficacia de la prueba.
- **Ausencia de integralidad en la normativa.** El marco jurídico sancionatorio aplicable se encuentra contenido en la Ley 336 de 1996, en el Código Nacional de Tránsito, así como en el Decreto 3366 de 2003 (que como se dijo tiene varias normas suspendidas) y cada norma tiene su propia orientación, que evidencia falta de integralidad en la forma en que deben abordarse las infracciones a la normatividad de transporte. Esta falta de complementariedad e integralidad, dificulta adoptar medidas que le apunten a una solución integral de la problemática puntual que se evidencie.
- **Remisión a procedimiento administrativo común.** Si bien la Ley 336 de 1996 establece un procedimiento administrativo especial para sancionar a los infractores de las normas de transporte, lo cierto es que en materia de firmeza de actos administrativos, principios de actuación e interpretación, se sigue sujetando por el Código administrativo y de lo contencioso administrativo, es decir, el procedimiento administrativo común, lo cual implica que para cualquier tipo de decisión, es necesario agotar la vía gubernativa, lo cual puede tardar demasiado tiempo. Un procedimiento lento e inoportuno es a todas luces ineficaz y poco útil para garantizar la adecuada prestación de un servicio público como el transporte.
- **Incapacidad institucional.** Como se ha evidenciado por parte del Consultoría, se trata de la dificultad más importante y relevante evidenciada, la cual ocasiona un problema estructural en el régimen sancionatorio. La Superintendencia de Puertos y Transporte, encargada de ejercer la inspección, vigilancia y control de la actividad de transporte público, es una entidad que no cuenta ni con la planta de personal suficiente ni con los procedimientos operativos necesarios para garantizar un adecuado control de la operación. Según la información publicada en la web de la entidad, a la fecha la Superintendencia cuenta con cerca de seis mil quinientos (6500) vigilados, número bastante amplio que exigiría contar con una planta de personal

robusta, en todo el territorio nacional, acorde con las disímiles funciones que debe desempeñar.

Tabla IV-9. Total Vigilados por la SIPT

| VIGILADOS | CANTIDAD |
|--|----------|
| EMPRESAS DE PASAJEROS POR CARRETERA PC | 513 |
| EMPRESAS DE TRANSPORTE ESPECIAL ES | 866 |
| EMPRESAS DE TRANSPORTE MIXTO MX | 130 |
| EMPRESAS DE TRANSPORTE DE CARGA | 1925 |
| EMPRESAS DE TRANSPORTE TERRESTRE | 3434 |
| TRANSPORTE POR CABLE | 3 |
| EMPRESAS CARROCERAS | 529 |
| CENTROS DE ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA CEA | 536 |
| ORGANISMOS DE TRANSITO OT | 235 |
| AUTORIDADES DE TRANSITO Y TRANSPORTE | 1101 |
| CENTROS DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES –CRC | 316 |
| CENTROS DE DIAGNOSTICO AUTOMOTOR – CDA | 300 |
| ORGANISMOS DE CERTIFICACIÓN CDA | 6 |
| ORGANISMOS DE CERTIFICACIÓN CRC | 5 |
| CENTROS DE ATENCIÓN INTEGRAL | 2 |
| OTROS VIGILADOS | 3033 |
| TOTAL VIGILADOS | 6467 |

Fuente: Página Web Superintendencia de Puertos y transportes

Finalmente, la ausencia de un esquema de descentralización funcional que le permita cubrir la operación en todo el país condena a la entidad a ejercer una inspección y vigilancia en el papel, la cual en la mayoría de los casos se convierte en ineficiente e inoportuna. De nada sirve contar con normas o procedimientos sancionatorios ejemplares (que no lo son), si la entidad encargada de su aplicación carece de las herramientas procedimentales, técnica y humanas, necesarias para realizar su función.

- **Carácter reactivo.** La superintendencia de Puertos y Transporte cumple una función tripartita: inspección, vigilancia y control. La primera, por regla general, se entiende como la facultad para solicitar, revisar, verificar y confirmar la información relativa a la actividad transportadora, la segunda tiene relación con la obligación de velar por el cumplimiento de las normas de transporte y el control como la capacidad para ordenar las medidas preventivas, correctivas y sancionatorias a que haya lugar. Las facultades de inspección y vigilancia se encaminan en mayor medida hacia la prevención y brindan la información necesaria para que puedan adoptarse correctivos de manera oportuna. Sin embargo, es difícil hacer prevención sin la presencia institucional permanente en los lugares donde se registran los hechos. Si bien la policía nacional presta un apoyo importante en materia de operativos de control, dicha actividad no supe el papel que debe realizar la Superintendencia,

frente a la garantía integral de una prestación adecuada del servicio de transporte. El control en estos términos solo puede ser reactivo, es decir limitado al tema sancionatorio, que por lo demás, como se dijo es demasiado lento, ineficaz e inoportuno.

3.4 AMENAZA EMPRESARIAL POR DEFICIENCIAS EN COBERTURA DE SEGUROS

La obligación de las Empresas de Transporte de contar con Seguros Obligatorios se encuentra consagrada en el Código de Comercio, el Estatuto de Transporte, el Código Nacional de Tránsito Terrestre y los Decretos 171 y 175 de 2001, principalmente.

Estos seguros están diseñados para proteger al asegurado por las pérdidas que pueda sufrir en el desarrollo de la actividad transportadora de pasivos no previstos, en razón del perjuicio que potencialmente puede causar y/o han causado a terceros.

Para la vinculación de los vehículos a las empresas el Código Nacional de Tránsito y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero exigen, entre otros requisitos, la contratación del Seguro Obligatorio SOAT cuyas principales coberturas son las siguientes:

- Atención de todas las víctimas de Accidentes de Tránsito.
- Muerte.
- Daños corporales físicos causados a las personas.
- Gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios.
- Incapacidad permanente.
- Gastos funerarios.
- Transporte a centros de atención médica.

La adquisición del Seguro Obligatorio se debe hacer a través de una Compañía de Seguros Autorizada para operar en Colombia, siendo prohibido para el transportador constituirse en asegurador de su propio riesgo o responsabilidad, según lo previsto en el Código de Comercio.

Este esquema pretende favorecer la actividad, de tal manera que todos los actores del servicio se encuentren cubiertos frente a la ocurrencia de un siniestro.

Ahora bien, en relación con las garantías asociadas a la responsabilidad civil, según los estudios adelantados por el Ministerio de Transporte, se colige que el esquema asegurador presenta dificultades que impiden alcanzar la eficacia necesaria, entre las cuales se citan, entre otras, las siguientes:

3.4.1 Problemas Operativos

En relación con este aspecto se identifican dos clases de ineficiencias en relación con las condiciones para lograr el reconocimiento y pago de los seguros a saber:

- **Ineficiencia en el Cobro Directo:**

Donde las aseguradoras parecen tener por norma el negarse a acceder voluntariamente al pago del seguro, exigiendo requerimientos formales de las reclamaciones, objeciones a las reclamaciones por exclusiones (daños morales, lucro cesante, entre otros.), mantenimiento de las condiciones de asegurabilidad y las exigencias de requerimiento de sentencia condenatoria para el pago de indemnizaciones entre otras.

- **Ineficiencias Procesales:**

Relacionadas con los mecanismos y procedimientos para obtener la efectividad del pago de las indemnizaciones, tanto en las instancias de conciliación como en las jurisdiccionales, pues la actividad de los conciliadores, autorizados por el Ministerio del Interior y de Justicia mediante Resolución No. 1876 del 10 de Octubre de 1991, modificada por las Resoluciones No. 1007 del 13 de Diciembre de 2001 y 3042 del 25 de Septiembre de 2009, de conformidad con las leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 640 de 2001 y demás normas concordantes. Este mecanismo alternativo, no cuenta con facultades que les permitan constreñir o presionar a las aseguradoras para lograr dichos pagos, además de las circunstancias de tiempos y costos en que se incurren al adentrarse en los trámites jurisdiccionales, sin perjuicio de las posiciones jurisprudenciales que tanto parecen perjudicar a las empresas prestadoras de los servicios de transporte en todas sus modalidades.

- Problemas de Aseguramiento. La potestad de aseguramiento es una decisión facultativa de las Compañías de Seguros para expedir garantías que amparen el desarrollo de la actividad de transporte en sus diversas modalidades.
- Existencia de una línea uniforme por parte de las Compañías de Seguros, en contra de las Empresas de Transporte.
- Ausencia de mecanismos para lograr el cumplimiento de disposiciones vigentes por parte de las Aseguradoras en materia de reconocimiento y pago de indemnizaciones.

Como complemento a este esquema de aseguramiento y con el objeto de que las Empresas de Transporte Terrestre puedan cubrir los riesgos derivados de la prestación del servicio, cuyos montos no cubren las Compañías de Seguros, la Ley 336 autorizó la operación de Fondos de Responsabilidad como mecanismo complementario al seguro tomado, implicando la constitución de un patrimonio al interior de las empresas transportadoras, en el cual se reúnen con la finalidad de servir de respaldo financiero complementario al seguro para cubrir los costos relacionados con la reparación de daños causados a terceros en ejercicio de la actividad transportadora.

Cabe anotar que la constitución de estos fondos en ningún momento se puede equiparar con un auto aseguramiento y por ello no se contraviene en ningún momento lo dispuesto en el Código de Comercio.

La existencia de estos fondos se justifica debido a que las aseguradoras generalmente no expiden para vehículos de transporte público pólizas con Responsabilidad Civil Extracontractual con cero (0) deducible, pues argumentan que la afectación patrimonial para ellas sería de una magnitud tal que podría afectar negativamente sus estados financieros, dejando excepcionalmente este tipo de pólizas solo para empresas cuyo volumen de vehículos sea lo suficientemente apreciable para soportar tales prerrogativas.

Lo anterior significa que en la práctica el sector asegurador no otorga garantías con cero (0) deducible a un número considerable de las empresas de transporte que desarrollan la actividad de transporte de pasajeros objeto de la presente Consultoría.

De otro lado, en lo que se refiere al Seguro por Terrorismo, éste incorpora unas coberturas destinadas a amparar los daños sufridos por las personas y los vehículos de transporte público, cuando en desarrollo de la prestación del servicio, son objeto de pérdida total o parcial por daños, provenientes de huelgas, amotinamientos, conmociones civiles o terrorismo; esta garantía cubre el lucro cesante derivado de tales eventos.

Si bien es cierto que el Estado busca proteger a los ciudadanos y a su patrimonio ante este tipo de eventos, en la práctica su cobro se torna complejo pues se encuentra ligado con la noción de Falla en el Servicio, y al intentar los afectados reclamar al Estado, éste les exige demostrar si el acto generador del daño es imputable al Estado.

Cabe anotar que la Jurisprudencia, citada en el capítulo 3.5. del presente documento ha considerado que procede condena contra el Estado por este hecho si se produce con ocasión de una falla del servicio de vigilancia cuando haya sido solicitada la protección expresamente a la autoridad pública, y esta no se brinda de manera eficiente.

También se anota que el Consejo de Estado reiteradamente se ha abstenido de condenar a la Nación como responsable de daños a los vehículos de Servicio Público cuando no se acredita que se haya solicitado especial protección del Estado o que se esté en presencia de situaciones de alteración del orden público. Esto nos muestra que si bien en teoría existe una cobertura por actos terroristas, en la práctica su pago se torna dificultoso, haciéndose ineficaz este tipo de amparo.

En conclusión, las dificultades que enfrentan las Empresas de Transporte en las modalidades de pasajeros y mixto, ante el sector asegurador, por razones asociadas a los inconvenientes de carácter operativo y de aseguramiento y particularmente por las dificultades para su pago, generan una grave afectación para las empresas, cuando ocurren las circunstancias de hecho que dan lugar a la necesidad de su cobro, si se tiene en cuenta que en todo caso debe cumplirse el fin último cual es el de garantizar la seguridad de los usuarios.

3.5 INTEGRACIÓN DE SERVICIOS CON EL TRANSPORTE URBANO

En el marco de política pública para el transporte urbano de pasajeros promovida en los últimos años por la Nación y plasmada en el CONPES 3167 de 2002 - Programa Nacional de Transporte Urbano, se ha impulsado la implantación en las grandes ciudades del país los Sistemas Integrados de Transporte Masivo - SITM en ciudades con más de 600 mil habitantes, y de los Sistemas Estratégicos de Transporte Público –SETP- en las ciudades con población entre 250 mil y 600 mil habitantes. La política pública se ha orientado en la integración física, operacional, funcional y estratégica con las ciudades que promueva el desarrollo organizado del territorio y la integración de los medios de transporte.

El CONPES parte de diagnosticar la situación de las ciudades colombianas referente a los aspectos del transporte urbano, comenzando por exponer que el fuerte proceso de urbanización sobrevenido en los últimos años en las ciudades colombianas, ha exigido al servicio de transporte público urbano de pasajeros el atender la creciente demanda de viajes entre las diferentes comunidades. Aun cuando el transporte público constituye el principal medio de movilización¹¹, no ha sido posible contrarrestar el creciente deterioro de la calidad del servicio en las últimas décadas, lo cual se explica por problemas estructurales (aspectos institucionales y de regulación) que tienen efectos sobre la oferta de servicios y de infraestructura que impactan negativamente a los usuarios y generan externalidades relacionadas con la accidentalidad, congestión, consumo energético y el desarrollo urbano.

Por su parte, el CONPES 3260 – Política nacional de transporte urbano y masivo (Diciembre 2003) complementa la política y estrategia de transporte urbano establecida por el CONPES 3167, presentando la política del Gobierno Nacional referente a la implementación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo – SITM – en las grandes ciudades. Este CONPES hace énfasis en la importancia de las ciudades para el país dado que concentran el 75% de la población, constituyéndose en sitios de ubicación de las actividades más productivas concentradoras y a su vez, de generación de riqueza. Con base en el análisis de la situación del transporte urbano en estas ciudades se abordan las políticas y estrategias propuestas como medida para mitigar los impactos negativos del sistema de transporte público colectivo urbano y para posibilitar la posterior implementación de SITM.

Una de las políticas y estrategias planteadas se relaciona con la maximización del impacto en la calidad de vida urbana asegurando la integralidad de los SITM, señalando particularmente la necesidad de integrar física, tarifaria y operacionalmente la mayor parte de las rutas de la ciudad, entendiendo que se trata de municipios, distritos o áreas metropolitanas. En este caso, no se hace mención explícita al tratamiento para el transporte intermunicipal, aun cuando se señala que uno de los requisitos que deben cumplir las ciudades previo a al SITM es la implementación de los instrumentos de

¹¹ Según el Documento CONPES 3167, entre el 65% y el 85% de los viajes motorizados urbanos se realizan en transporte público.

planeación, gestión del suelo y financiación establecidos en la Ley 388 de 1997, que exige para el caso de este tipo de ciudades contar con un Plan de Ordenamiento Territorial - POT. A su vez, la Ley 1083 del 2006 señala que las ciudades que cuentan con POT deben además adelantar un Plan Maestro de Movilidad – PMM, y es a través de estos instrumentos que se definen las propuestas para la operación de las rutas de pasajeros por carretera dentro de la zona urbana.

Por su parte, las ciudades donde se ha planeado la implementación de SETP cuentan con la reglamentación definida mediante el Decreto 3422 de 2009, que señala que estos sistemas deben ser integrados y accesibles para la población en radio de acción, y consistentes con el respectivo POT y el PMM. Se tiene entonces que nuevamente es a través de estos instrumentos que se definen las propuestas para la operación de rutas de pasajeros por carretera en la zona urbana. Este mismo Decreto señala al tratar el tema de los terminales de integración o transferencia lo siguiente: *"Las ciudades que estén incluidas en el objeto del presente decreto y que estén implementando Sistemas Estratégicos de Transporte Público construirán Terminales de Integración o Transferencia, que cumplan una función de integración del transporte intermunicipal con el Sistema, como solución para el mejoramiento de su movilidad."*

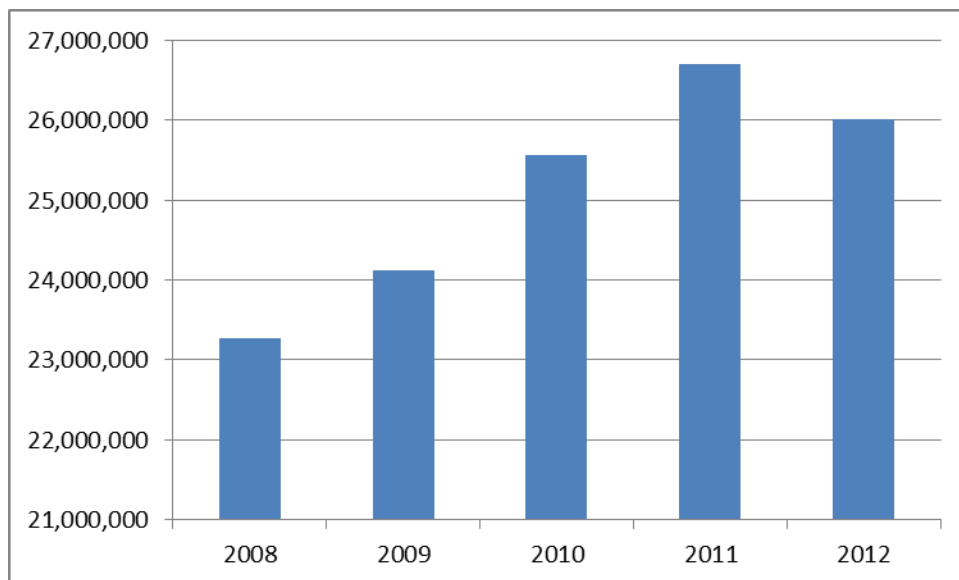
En desarrollo de los PMM y los diseños operacionales tanto de SITM como de SETP se ha generalizado la propuesta de contar con terminales de integración localizados en el borde externo del área urbana y/o el límite administrativo de la ciudad, con la idea de que hasta estos puntos llegue el transporte por carretera y se integre al sistema urbano, en general refiriéndose a las rutas interurbanas de corto recorrido, es decir, aquellas destinadas a atención de viajes frecuentes que en la práctica tienen una operación similar a la urbana, ya que los viajes de largo recorrido en principio deben operar en los terminales de transporte tradicionales. Esta medida favorece al sistema urbano en la medida en que le permite captar una mayor cantidad de pasajeros, provenientes del trasbordo del sistema interurbano al urbano, y reduce la congestión al suprimir el paso de los vehículos. De igual forma, establecer estos puntos de integración facilita el control de un fenómeno denominado "urbaneó", a través del cual se permite dentro del área urbana el ascenso de pasajeros en los vehículos intermunicipales, teniendo como destino otra zona dentro de la misma ciudad. Esto altera la cantidad de pasajeros que en estricto sentido deberían ser atendidos por los servicios urbanos.

Dado que este esquema de operación obliga al transbordo de los viajeros que arriban a las ciudades en vehículos de transporte intermunicipal, se hace más costoso su viaje en términos de tiempo, comodidad y eventualmente en términos tarifarios, al verse en la necesidad de hacer un pago adicional para completar su viaje que generalmente tiene como destino la zona céntrica de la ciudad.

Dado el incremento en el costo de viaje, el usuario se ve enfrentado a la posibilidad de cambiar el uso del servicio público por un medio de transporte particular, ya sea automóvil o motocicleta, reduciéndose la demanda del servicio tradicional interurbano. Esta demanda tampoco es atendida por los servicios urbanos, por lo que son usuarios que difícilmente regresen a utilizar el servicio público de transporte.

Para analizar el impacto de la integración de servicios interurbanos de corto recorrido con el transporte urbano, se estudió el caso de Bogotá dado que cuenta con cifras de demanda en rutas intermunicipales que se encuentran integradas al Sistema TransMilenio en los portales del Norte y de la Calle 80. El Portal del Norte recibe rutas procedentes de Chía y Zipaquirá, así como de Cajicá, Tabio, Tenjo, Sopó, Guatavita, Suesca, Tominé, Sesquilé, Gachancipá y Tocancipá, mientras que el Portal de la 80 atiende rutas de Subachoque, El Rosal, Facatativá, Funza, Mosquera, Madrid, Chía, Tenjo, Tabio y Cota. La mayoría de estas poblaciones se encuentran localizadas en un radio menor a 45 Km del centro de la ciudad. La información disponible corresponde a los totales de pasajeros que ingresan o salen de la ciudad haciendo uso de los sistemas intermunicipal y urbano integrados, con datos mensuales y anuales desde el 2008 al 2012, los cuales se presentan en la siguiente figura.

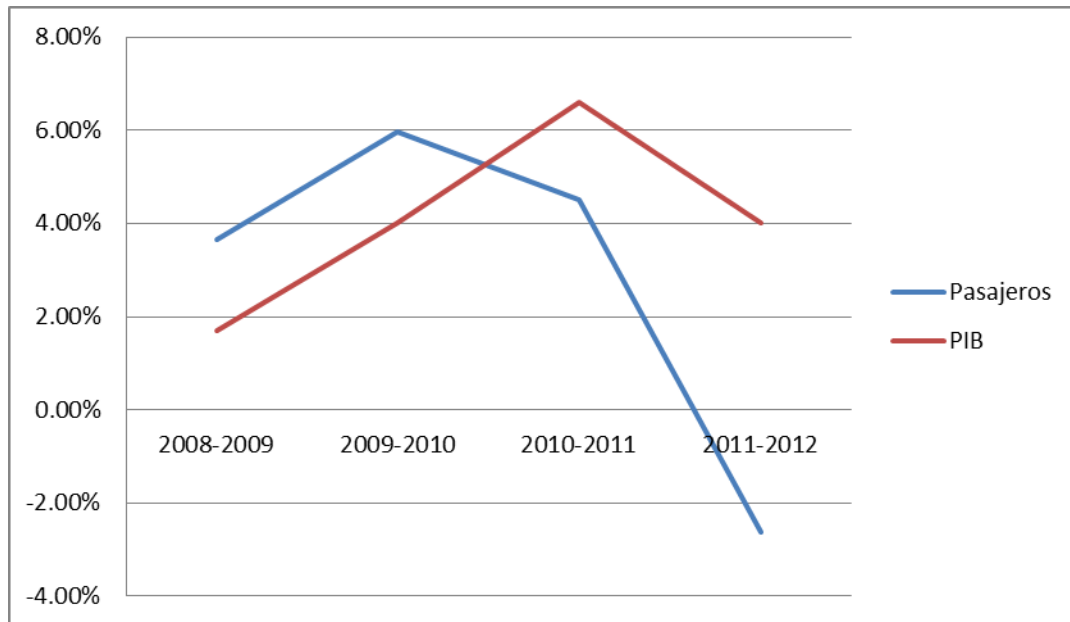
Figura IV-43. Evolución de la cantidad de pasajeros de rutas intermunicipales integrados a TransMilenio



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por Transmilenio S.A.

El volumen de usuarios de rutas intermunicipales varió de entre cerca de 23.3 millones de pasajeros en el 2008 a 26.7 millones en el 2011, para luego reportar una disminución en el 2012 hacia los 26 millones de pasajeros. En cuanto a las tasas de variación año a año, se tiene que aumentaron en el periodo 2009-2010, posterior a lo cual la tasa de incremento de pasajeros ha disminuido. Para ilustrar la relación entre la variación de la demanda y el PIB como indicador que está relacionado con los ingresos de la población y a su vez con la generación de viajes, se incluyen las variaciones en los dos indicadores.

Figura IV-44. Evolución de las tasas de variación de la cantidad de pasajeros de rutas intermunicipales integrados a TransMilenio y el PIB



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por Transmilenio S.A.

Se observa una disminución marcada en la tasa de variación de la cantidad de viajes intermunicipales en el periodo 2011-2012, que es mayor a la reducción que hubo en el PIB. Dado que la cantidad total de viajeros usuarios de modos públicos y privados entre estas poblaciones no ha disminuido, sino que por el contrario aumenta, esta reducción en los viajes en transporte público es indicador de que han aumentado los viajeros de modos privados.

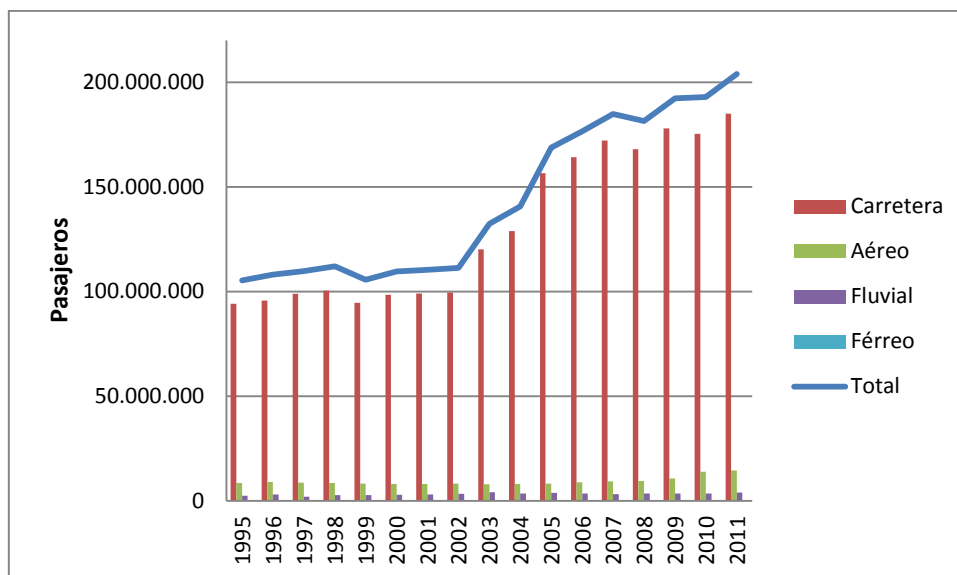
La implementación de terminales de integración para trasbordo de los usuarios de servicios intermunicipales de corto recorrido genera un sobrecosto considerable en términos de tiempo en la medida en que las poblaciones atendidas sean más cercanas y en consecuencia, que los viajes sean cortos. Lo anterior significa que el trasbordo le cuesta más al usuario entre más corto sea su viaje, por ejemplo, teniendo un viaje que se hace en una ruta intermunicipal cuya duración completa es de 20 minutos, el hacer un trasbordo obligado es percibido como más perjudicial que si se trata de un viaje de una hora. Esto lleva a considerar que debe estudiarse con detenimiento la implementación de dichos terminales de integración considerando las particularidades de la movilización propias de cada zona. Es así como en las ciudades de mayor tamaño, con tiempos de viaje largos, es viable la implementación de estos terminales de integración, mientras que en ciudades donde los tiempos de viaje desde los municipios vecinos son relativamente cortos puede ser más conveniente el establecimiento de varios puntos de integración, tanto perimetrales como en el centro de la ciudad, de forma que permita tanto la integración con las rutas urbanas como la realización del viaje completo hacia los destinos más demandados. Lo anterior debe estar acompañado de medidas de control que impidan la prestación de servicios intermunicipales en condiciones de informalidad,

como son la generación de terminales para operación de ascenso y descenso de pasajeros en sitios no autorizados, la modificación de los recorridos autorizados en las zonas urbanas o el permitir ascenso y descenso de pasajeros en cualquier punto de la ciudad.

3.6 PÉRDIDA DE LA DEMANDA POR PRESENCIA DE SERVICIOS AÉREOS

La cantidad de pasajeros movilizados en Colombia ha venido incrementándose de manera prácticamente sostenida a partir del año 2002, como se ilustra en la siguiente figura. Considerando la serie histórica de información desde 1995, en promedio el 90.8% de los pasajeros movilizados corresponden al transporte por carretera, mientras que el 6.8% corresponde al transporte aéreo y el 2.4% al transporte fluvial. El restante 0.1% corresponde al transporte férreo.

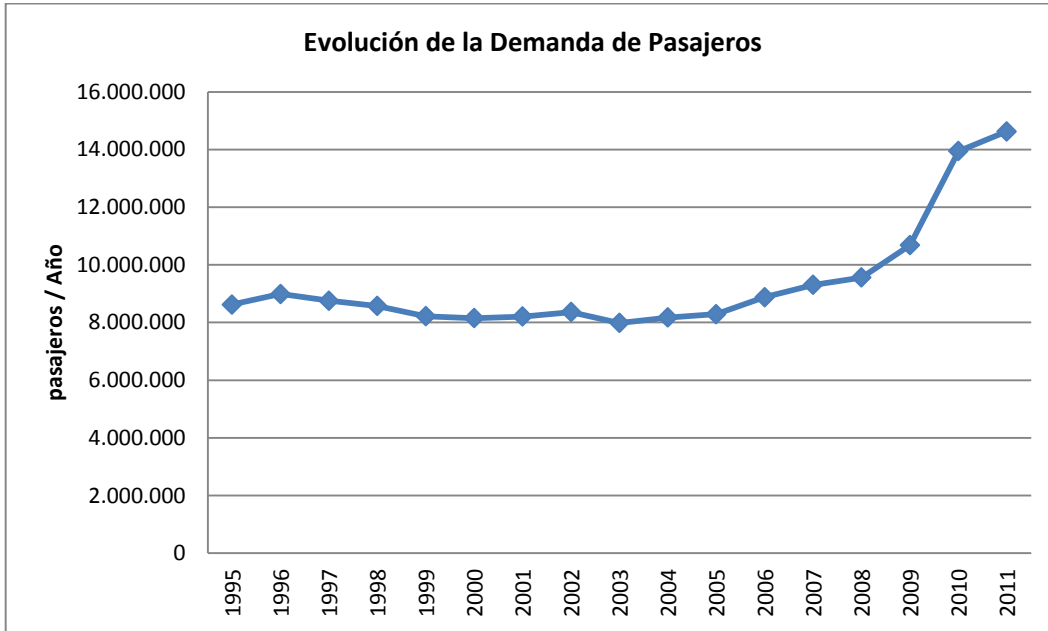
Figura IV-45. Evolución de la movilización de pasajeros en Colombia



Fuente: Elaboración propia con base en el documento "Transporte en cifras" (Ministerio de Transporte 2012)

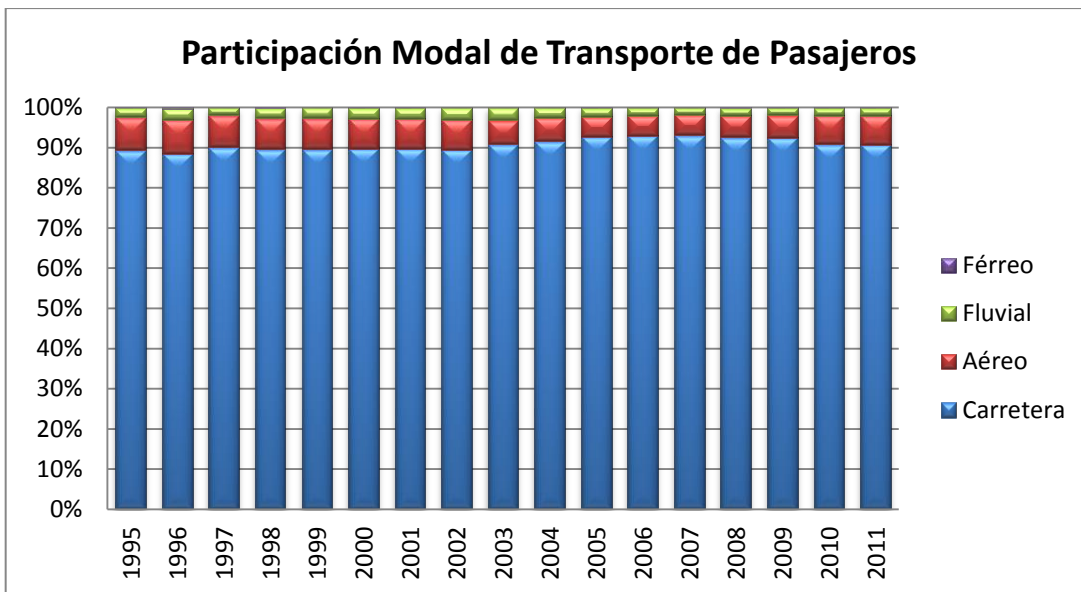
Si bien el transporte de pasajeros por carretera sigue siendo el que moviliza mayor cantidad de usuarios en el país y ha tenido incrementos de sus volúmenes prácticamente año a año, recientemente ha visto reducido el porcentaje de su participación como modo de transporte en favor del modo aéreo. Desde el año 2005 ha habido un aumento en la cantidad de viajeros en avión, acompañado de un incremento en su porcentaje de participación como medio de transporte en el país desde el 2008, pasando de un 5% a un 7,2%. Es posible afirmar que el porcentaje de participación que ha perdido el transporte por carretera lo ha ganado el transporte aéreo, dado que otros modos de menor participación (fluvial y férreo) se han mantenido constantes. Lo anterior se ilustra en las siguientes figuras.

Figura IV-46. Movilización de pasajeros en transporte aéreo



Fuente: Elaboración propia con base en el documento "Transporte en cifras" (Ministerio de Transporte 2012)

Figura IV-47. Evolución de la participación de los modos de transporte de pasajeros

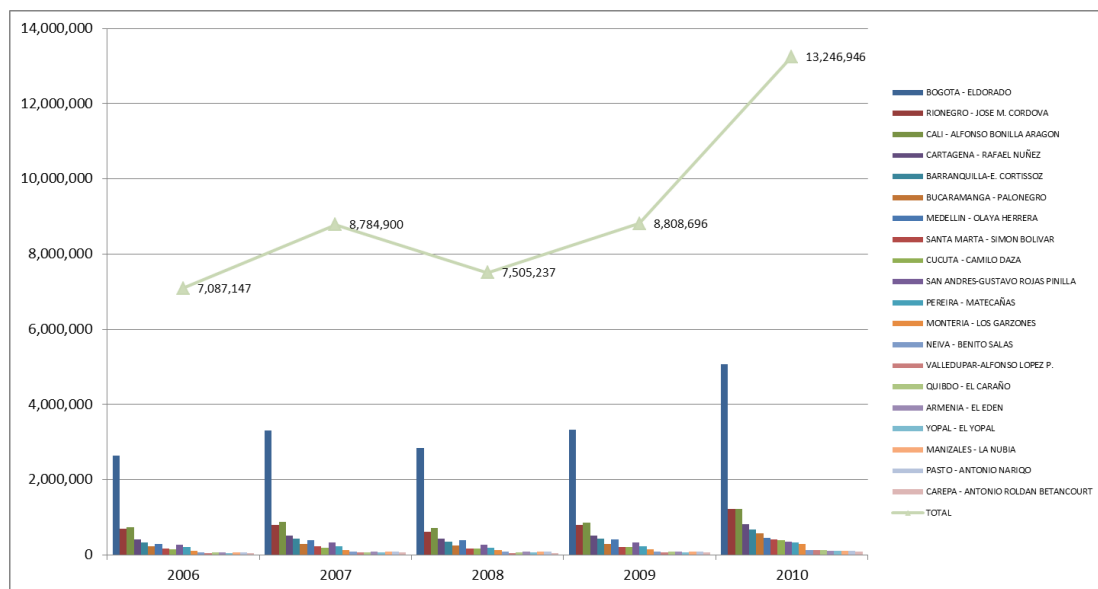


Fuente: Elaboración propia con base en el documento "Transporte en cifras" (Ministerio de Transporte 2012)

Los 3 puntos porcentuales de demanda que ha perdido entre el 2007 y el 2011 el modo carretero frente al aéreo pueden considerarse bajo en términos globales, ya que equivalen a un máximo interanual de aproximadamente 6.5 millones de viajes, de cerca de 200 millones de viajes que se hacen en el país anualmente. Sin embargo, es necesario analizar si este cambio en la demanda está asociado a algunos pares origen-destino específicos, para lo cual se estudiaron las estadísticas de las rutas de mayor demanda para las cuales hay servicios terrestres y aéreos.

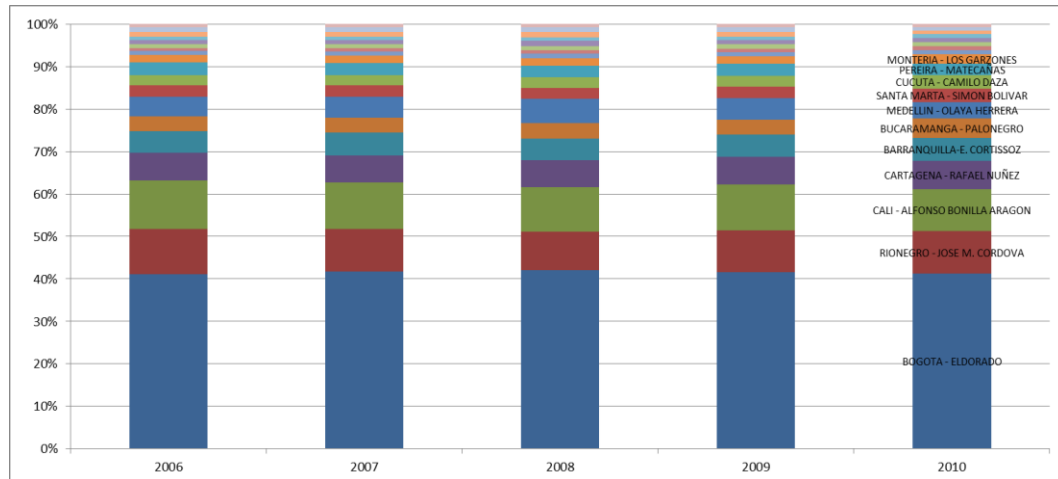
En primera instancia, se analizaron las estadísticas disponibles en la página web de la Aeronáutica Civil sobre la cantidad de pasajeros anuales en viajes regulares nacionales, con el fin de identificar aquellos con mayores volúmenes de usuarios entre el 2006 y 2010. De esta manera, se encontró que para el periodo en evaluación, el aeropuerto El Dorado de Bogotá ha sido origen del 38% de los viajes regulares. Al agregar la demanda de los aeropuertos de Rionegro (9.3%) y Medellín (3.5%) que sirven a la misma región, tienen una participación cercana al 13%. Por su parte, el aeropuerto de Cali ha movilizado el 9.6% de la demanda. Entre el 4% y el 6% de la demanda aérea se origina en Cartagena, Barranquilla y Bucaramanga, seguida por los aeropuertos de Santa Marta, Cúcuta, San Andrés, Pereira y Montería que movilizan entre el 2% y el 3% de pasajeros. Entre los aeropuertos cuyo porcentaje de movilización de demanda aérea en el país está entre el 0.5% y el 1% se encuentran el de Valledupar, Quibdó Armenia, Yopal, Manizales, Pasto, Carepa, Leticia, Ibagué y Barrancabermeja. La evolución de la cantidad de viajeros regulares en estos aeropuertos y de su participación porcentual respecto al total de viajes aéreos en el país se presenta en las siguientes figuras.

Figura IV-48. Evolución del volumen de pasajeros en aeropuertos – Cantidad de viajes nacionales regulares



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas Aerocivil 2006-2010

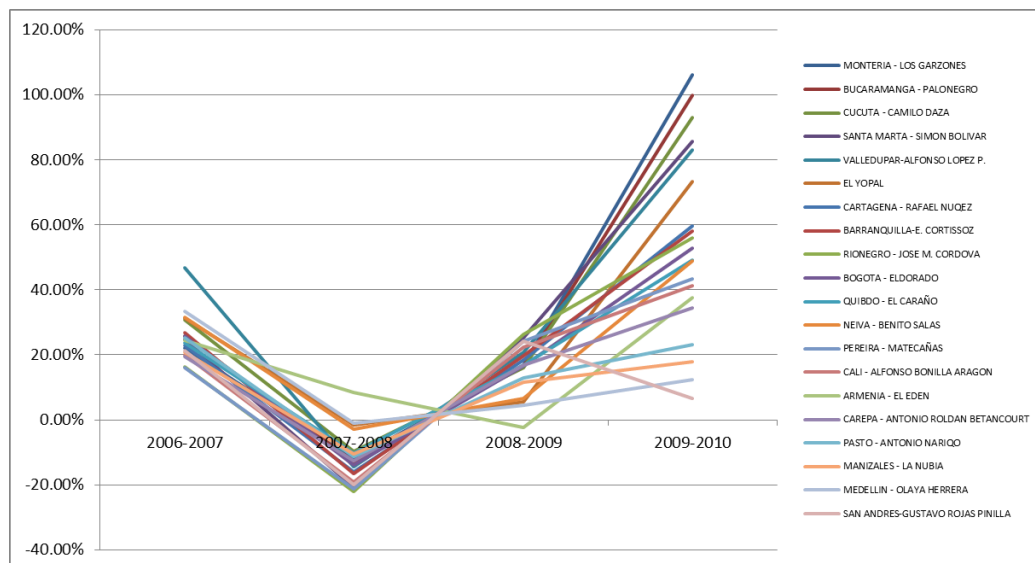
Figura IV-49. Evolución del volumen de pasajeros en aeropuertos – Participación porcentual



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas Aerocivil 2006-2010

Por otro lado, se analizó la variación porcentual de demanda año a año, teniendo que para todos los aeropuertos del país las tasas aumentaron desde el 2008. Se destaca el incremento de demanda en los aeropuertos de Montería, Bucaramanga, Cúcuta, Santa Marta y Valledupar, que pasaron de una tasa de crecimiento promedio del 20% en el periodo 2008-2009 a más del 90% entre el 2009 y el 2010. Ciudades de mayor demanda, Bogotá, Medellín, Cartagena y Barranquilla pasaron entre los dos periodos antes mencionados de un 20% de crecimiento promedio al 56%, y Cali pasó de una tasa del 22% al 42% en los mismos periodos. Lo anterior se ilustra en la siguiente figura.

Figura IV-50. Variación de las tasas de viajes aéreos por aeropuerto



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas Aerocivil 2006-2010

3.6.1 Análisis de variación de demanda aérea por rutas

Con el ánimo de encontrar cómo han sido las variaciones en los volúmenes de demanda transportada y en las tasas de participación de los modos carretero y aéreo entre ciudades, se buscó hacer comparaciones de los volúmenes transportados año a año en los dos modos. Sin embargo, dada la ausencia de información de la mayoría de terminales no fue posible hacer un ejercicio con ese nivel de detalle. En consecuencia, se procedió a analizar la información de los aeropuertos con mayor demanda de viajeros, buscando identificar en primer lugar cómo ha variado la demanda del transporte aéreo por rutas, para posteriormente compararla con la información de terminales carreteros que se encontrara disponible para algunos pares OD específicos. Cabe anotar que a pesar de sus niveles de demanda, en este análisis se excluyeron aeropuertos de ciudades con limitaciones de acceso por carretera, como es el caso de San Andrés y Leticia (San Andrés es el número 10 en el país en volumen de pasajeros y Leticia el 19, por encima de ciudades como Ibagué y Popayán).

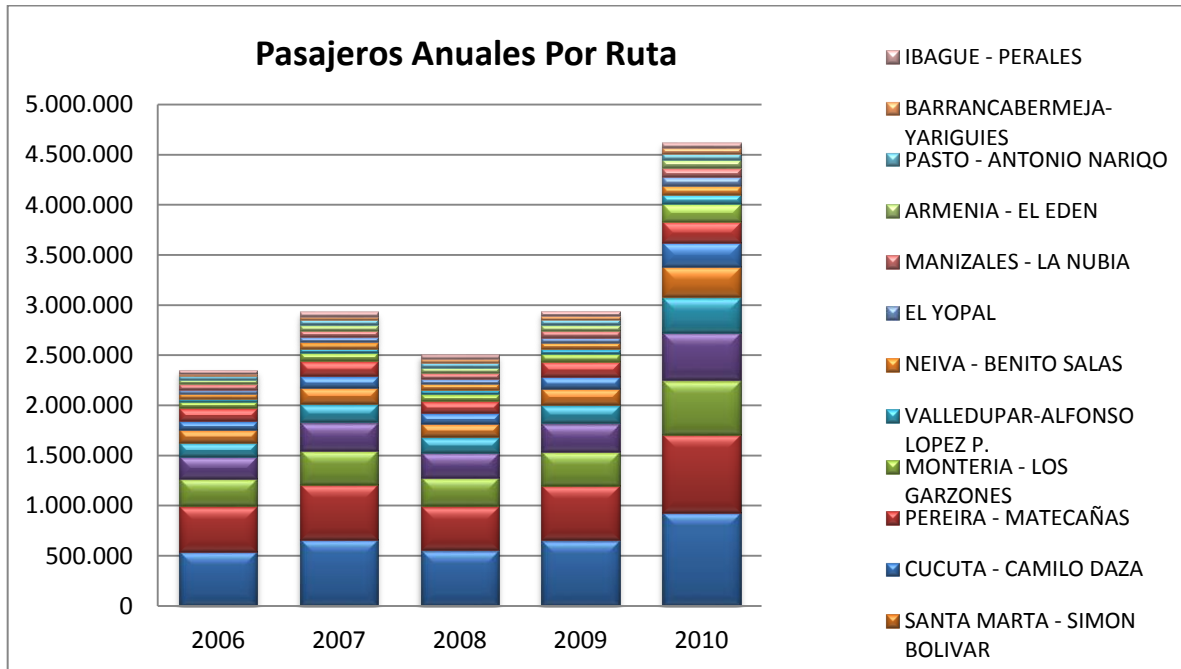
Se encontró que en general hay incremento en la demanda y tasas de crecimiento de pasajeros en todo tipo de rutas, notándose un comportamiento diferente para los viajes entre las ciudades de mayor población y los que parten de estas hacia ciudades intermedias al ser mayores los incrementos de demanda en estas últimas. Se evidencian también casos puntuales de rutas entre ciudades cercanas, con relativa corta distancia (como Bogotá a Ibagué, Barranquilla y Cartagena hacia Valledupar) han presentado decrecimientos en sus tasas de viaje, hecho posiblemente explicado porque los tiempos de recorrido por carretera y las tarifas son competitivos frente al viaje en avión. Los análisis para los principales destinos se presentan a continuación.

3.6.1.1 Rutas aéreas desde Bogotá

Como antes se mencionó, el aeropuerto con mayor demanda es el de Bogotá, que reportó más de 5 millones de viajes aéreos en el 2010 (38% del total del país). Lo anterior hace que el estudio de esta ciudad en los modos carretero y aéreo sea especialmente relevante. Por otro lado, para los demás aeropuertos del país la demanda hacia Bogotá representa en todos los casos más del 64% de los viajes, siendo claramente la capital el destino más frecuente. En ese orden de ideas, se inicia el análisis con esta ciudad.

Al igual que en el resto del país, Bogotá tuvo una disminución de los viajes aéreos en el año 2008. Desde ese momento se vio incrementada la demanda de este modo de transporte en todas las rutas que entraron en el análisis, es decir, las rutas entre los 20 aeropuertos con mayor demanda. Se tienen que el 53% de los viajes aéreos de Bogotá en el 2010 fueron a Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla. La variación en la cantidad de viajes con estas y las demás ciudades en estudio se presenta en la siguiente figura.

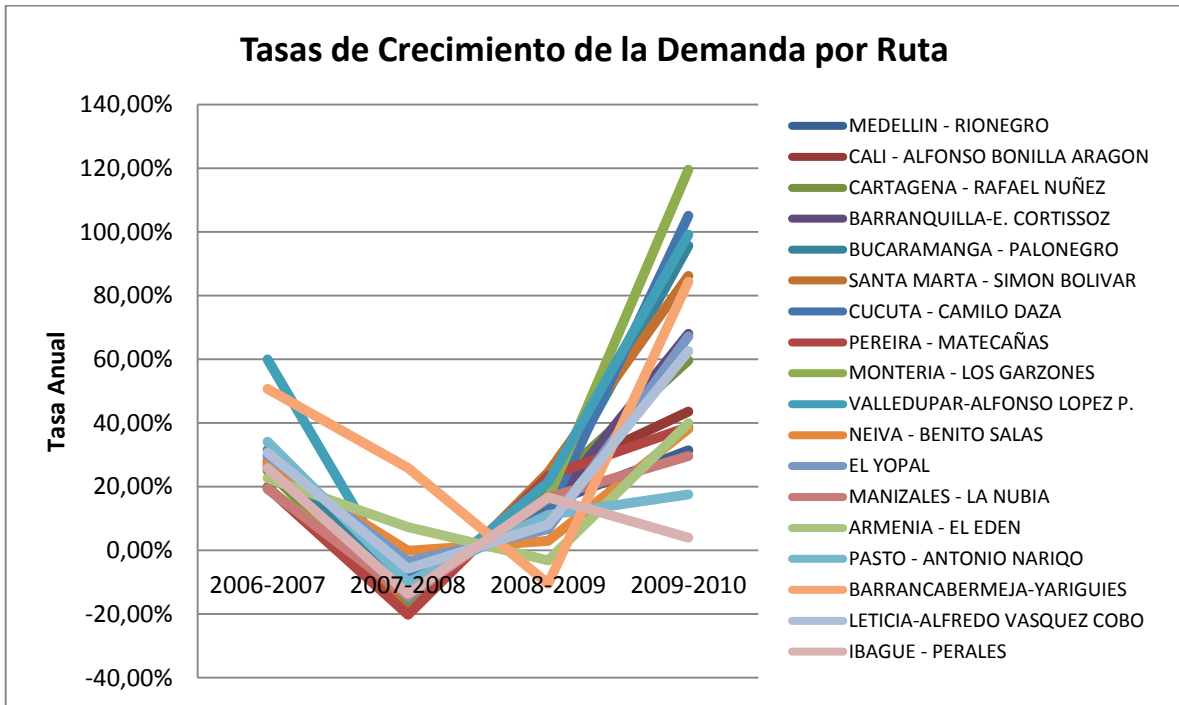
Figura IV-51. Evolución del volumen de pasajeros aéreos por ruta – Bogotá



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas Aerocivil 2006-2010

Al analizar la variación anual de las tasas de viajes, se tiene que en todos los casos los han aumentado, teniendo que las variaciones 2008-2009 fueron en promedio del 15% de incremento, mientras que para el periodo 2009-2010 superaron en promedio el 60% de incremento, jalonado por las nuevas relaciones con Cúcuta, Montería, Valledupar, Bucaramanga, Santa Marta y Barrancabermeja. Llama la atención que el único caso en que hubo una disminución en la tasa de incremento de viajes fue en la ruta Bogotá-Ibagué, correspondiente a la ruta más corta en distancia.

Figura IV-52. Variación de las tasas de viajes aéreos por ruta – Bogotá



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas Aerocivil 2006-2010

3.6.1.2 Rutas aéreas desde Medellín (Aeropuertos de Rionegro y Medellín)

El segundo aeropuerto analizado es el de Rionegro que atiende a la ciudad de Medellín y que reporta 1,2 millones de viajes al 2010. Paralelamente se analizó el aeropuerto localizado en esa misma ciudad que tuvo una demanda de 450 mil viajes al 2010 y cuyo estudio se considera importante por cuanto es sede de una de las aerolíneas de bajo costo que operan en el país. Al sumar los dos aeropuertos se observa que el destino a Bogotá es el principal, concentrando el 55% de los pasajeros al 2010. Se tiene que el aeropuerto de Rionegro atiende los destinos con mayor demanda para todo el país, mientras que el de Medellín tiene entre sus principales rutas servicios hacia Apartadó (Aeropuerto de Carepa, Antioquia), Quibdó y Montería. La cantidad de pasajeros al 2010 entre los dos aeropuertos, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla IV-10. Pasajeros en los aeropuertos de Rionegro y Medellín 2010

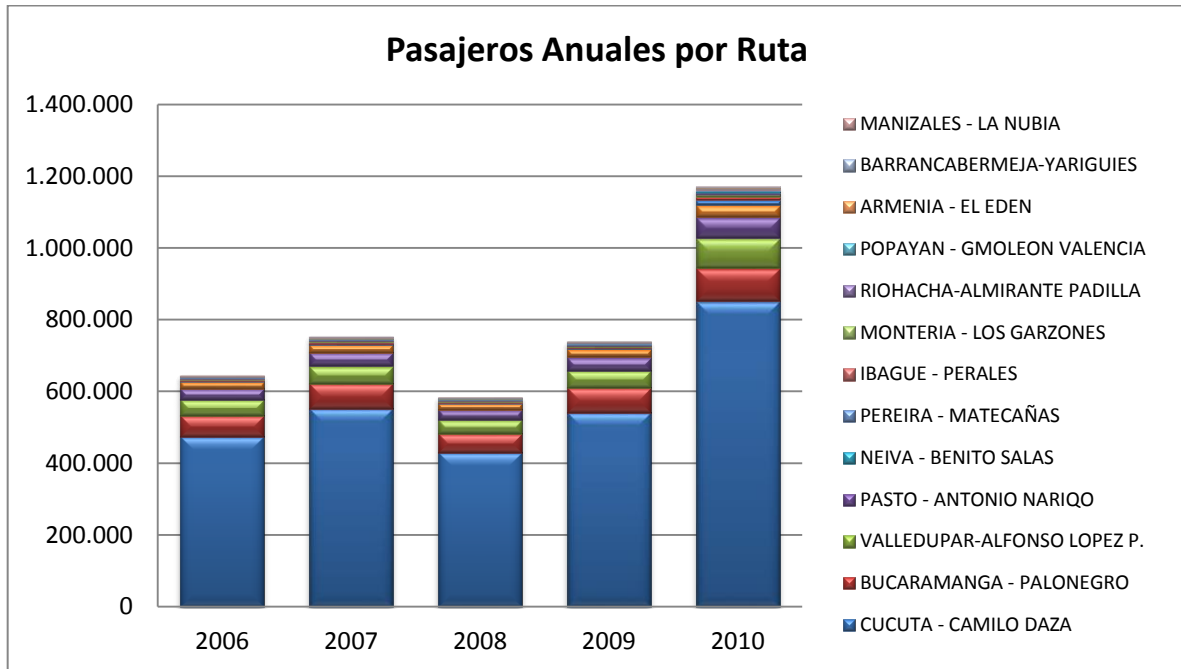
| RUTA - DESTINO | AEROPUERTO PRINCIPAL | PASAJEROS 2010 | PARTICIPACIÓN |
|------------------------------------|----------------------|----------------|---------------|
| BOGOTA - ELDORADO | Rionegro | 930,228 | 55.35% |
| CALI - ALFONSO BONILLA ARAGON | Rionegro | 111,792 | 6.65% |
| CARTAGENA - RAFAEL NUÑEZ | Rionegro | 83,775 | 4.98% |
| CAREPA - ANTONIO ROLDAN BETANCOURT | Medellín | 72,914 | 4.34% |
| QUIBDO - EL CARAÑO | Medellín | 71,764 | 4.27% |
| BARRANQUILLA-E. CORTISSOZ | Rionegro | 65,445 | 3.89% |
| MONTERIA - LOS GARZONES | Medellín | 53,733 | 3.20% |
| BUCARAMANGA - PALONEGRO | Medellín | 47,755 | 2.84% |
| SAN ANDRES-GUSTAVO ROJAS PINILLA | Rionegro | 47,736 | 2.84% |
| SANTA MARTA - SIMON BOLIVAR | Rionegro | 33,923 | 2.02% |
| PEREIRA - MATECAÑAS | Medellín | 33,830 | 2.01% |
| CUCUTA - CAMILO DAZA | Rionegro | 24,309 | 1.45% |
| CAUCASIA- JUAN H. WHITE | Medellín | 13,943 | 0.83% |
| ARMENIA - EL EDEN | Medellín | 9,261 | 0.55% |
| IBAGUE - PERALES | Medellín | 9,169 | 0.55% |
| MANIZALES - LA NUBIA | Medellín | 8,775 | 0.52% |
| COROZAL - LAS BRUJAS | Medellín | 8,291 | 0.49% |
| VALLEDUPAR-ALFONSO LOPEZ P. | Rionegro | 7,811 | 0.46% |
| BAHIA SOLANO - JOSE C. MUTIS | Medellín | 6,355 | 0.38% |
| PASTO - ANTONIO NARIÑO | Rionegro | 5,077 | 0.30% |

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas Aerocivil 2006-2010

Al analizar las variaciones anuales de demanda para cada aeropuerto se evidencia que en Rionegro, para los destinos de mayor demanda (Bogotá, Cali, Cartagena y Barranquilla) el incremento 2008-2009 fue en promedio de 28%, mientras que el aumento 2009-2010 fue del 56%. Sin embargo, otras rutas de menor demanda tuvieron incrementos más altos, como es el caso de los viajes a destinos como Cúcuta, Bucaramanga y Valledupar, que pasaron de incrementos promedio de 38% en el periodo 2008-2009 a incrementos mayores al 100% para el periodo 2009-2010. Lo anterior se ilustra en la figura que se muestra a continuación.

Por su parte, el aeropuerto de Medellín, que está orientado principalmente a la atención de ciudades de menor tamaño en términos poblacionales, ha tenido incrementos en todas sus rutas principales exceptuando Bogotá. Destinos como Carepa, Quibdó y Montería, si bien tienen demandas relativamente bajas, tuvieron un incremento promedio superior al 17% en el periodo 2008-2009 y de 58% entre el 2009 y 2010.

Figura IV-53. Evolución del volumen de pasajeros aéreos por ruta – Rionegro

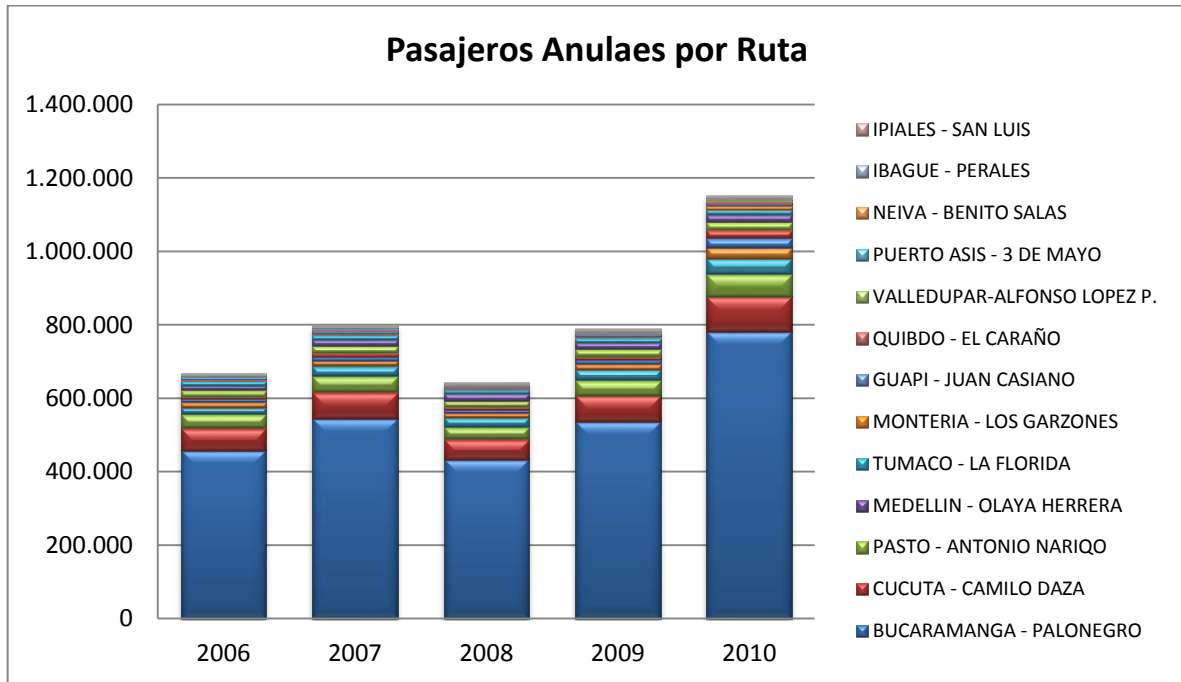


Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas Aerocivil 2006-2010

3.6.1.3 Rutas aéreas desde Cali

Cali superó los 1.2 millones de viajes al 2010, siendo el tercer aeropuerto con mayor movilización en el país. El 65% de los viajeros se dirigen a Bogotá, mientras que el segundo destino más demandado es Medellín al cual viajen cerca del 10% de los viajeros. Los viajes a estos destinos y otros dos principales, Barranquilla y Cartagena, crecieron a tasas del 25% en el periodo 2008-2009 y del 43% entre el 2009 y 2010. La cantidad de pasajeros hacia Bucaramanga, Cúcuta, Montería y Valledupar se incrementó en ese último periodo a tasas superiores al 100%. Como destinos particulares se encuentran las poblaciones de Guapi, Tumaco e Ipiales. La siguiente figura ilustra la evolución del volumen de pasajeros por ruta.

Figura IV-54. Evolución del volumen de pasajeros aéreos por ruta – Cali

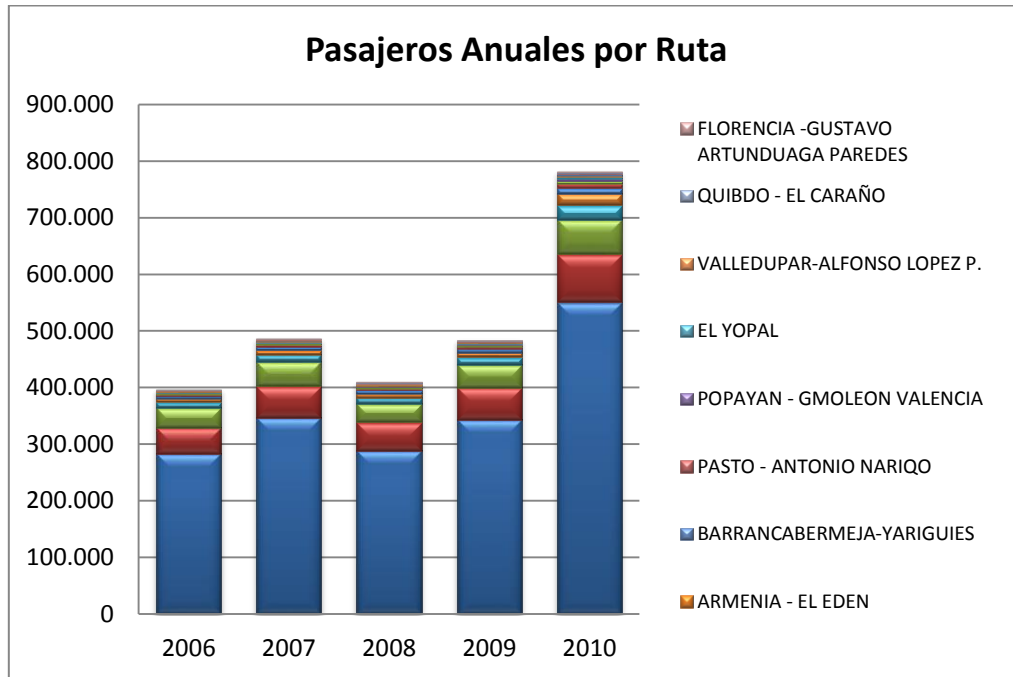


Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas Aerocivil 2006-2010

3.6.1.4 Rutas aéreas desde Cartagena y Barranquilla

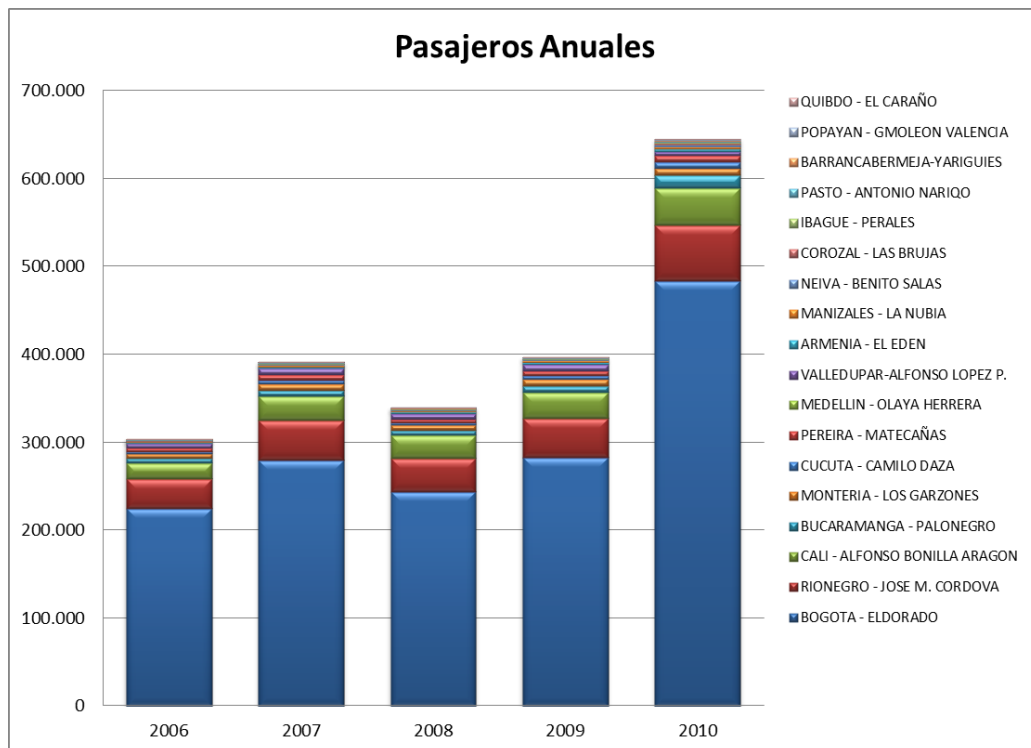
Estos dos aeropuertos se analizaron simultáneamente dada la similitud en su demanda y destinos atendidos. Los niveles de demanda de vuelos nacionales en los dos aeropuertos en el 2010 llegaron a ser de cerca de 820 mil y 665 mil viajes para Cartagena y Barranquilla respectivamente. Cerca del 80% de los viajes tienen como destino Bogotá y Medellín, que se han incrementado a tasas de entre el 15% y 20% entre el 2008 y 2009, mientras que presentaron un aumento en el periodo 2009-2010 a tasas superiores al 60% para Bogotá y 40% para Medellín. Por su parte, la cantidad de pasajeros hacia destinos como Bucaramanga, Neiva, Ibagué, Barrancabermeja y Popayán llegaron a cifras superiores al doble del año anterior en el 2010. La única reducción en la tasa de viajes reportada para los principales destinos de estas ciudades se dio hacia Valledupar. La evolución de las cantidades de viajes para estos destinos se presenta en las siguientes figuras.

Figura IV-55. Evolución del volumen de pasajeros aéreos por ruta – Cartagena



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas Aerocivil 2006-2010

Figura IV-56. Evolución del volumen de pasajeros aéreos por ruta – Barranquilla

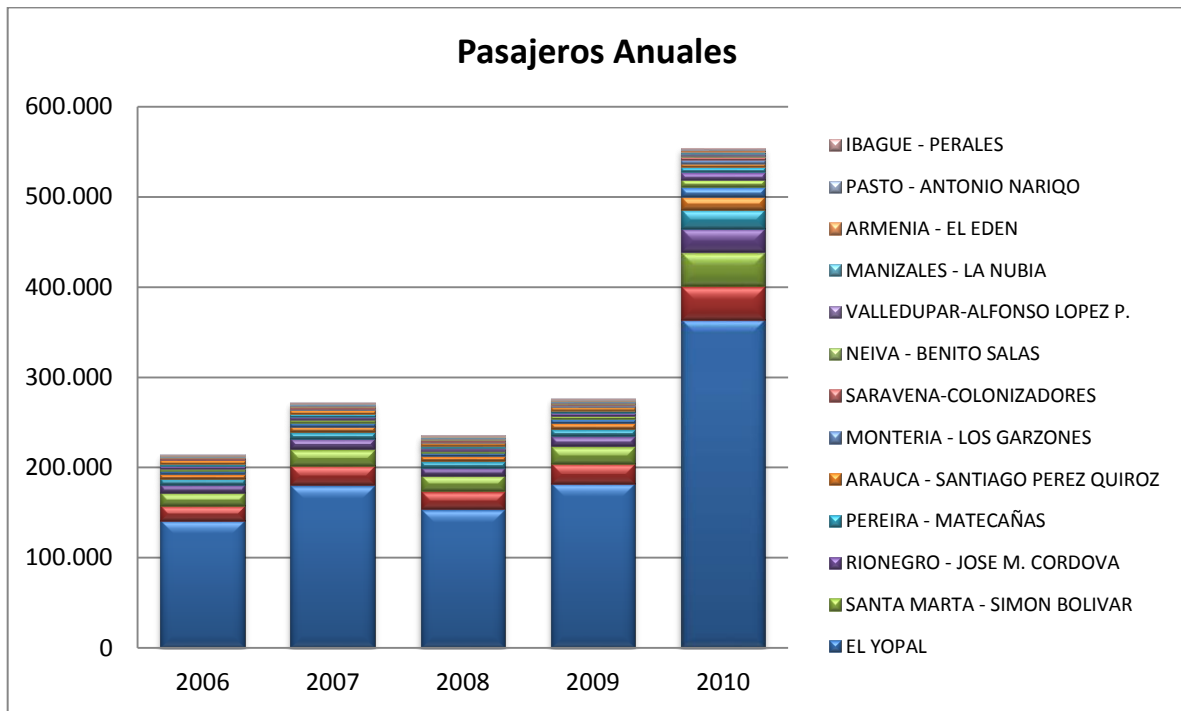


Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas Aerocivil 2006-2010

3.6.1.5 Rutas aéreas desde Bucaramanga

Bucaramanga es una de las ciudades que reportó los más altos incrementos en cantidad de viajeros en el periodo de estudio, llegando a duplicar su demanda entre el 2009 y el 2010 con lo que alcanzó a movilizar 570 mil pasajeros. Tiene a Bogotá como principal destino de sus rutas aéreas al movilizar cerca del 65% de la demanda total, equivalente a cerca de 370 mil viajes. Medellín es el segundo destino más demandado, llegando al 8% de los viajes, y cifra similar se moviliza hacia Cúcuta, seguida por rutas hacia Cali (5%), Cartagena (4%), Barranquilla (2.5%) y Yopal (2%). Los incrementos en demanda hacia el 2010 para estas principales rutas superan en general el 100%, excepto en Cúcuta donde el incremento llegó a ser del 66%. La evolución de la demanda en el periodo en estudio se muestra en la siguiente figura.

Figura IV-57. Evolución del volumen de pasajeros aéreos por ruta – Bucaramanga



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas Aerocivil 2006-2010

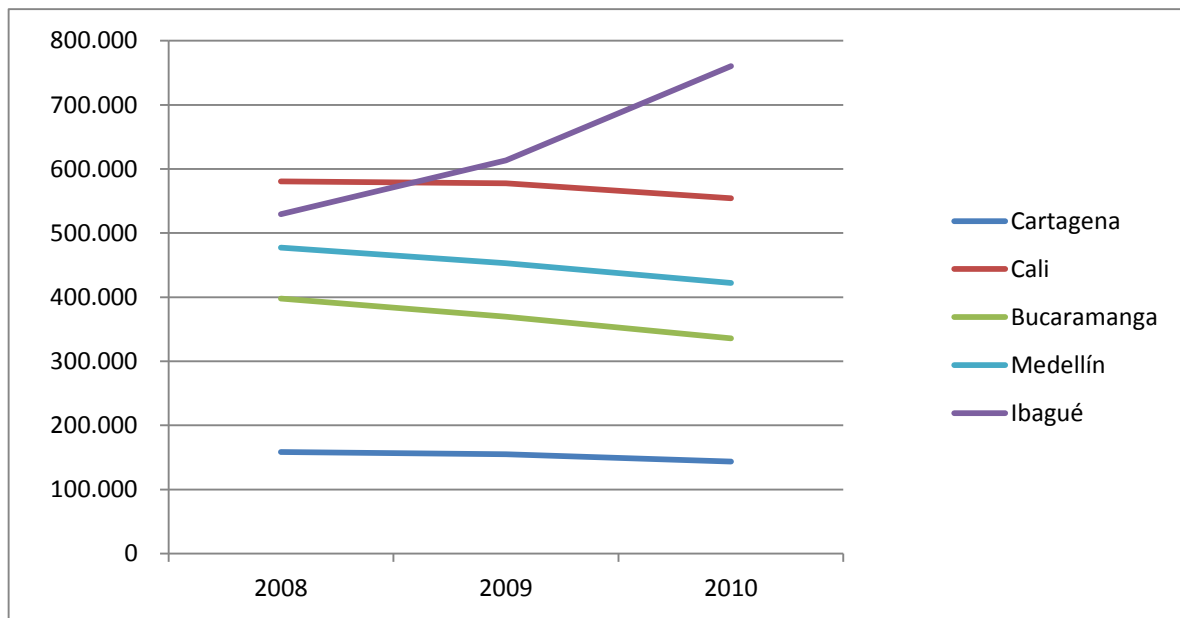
3.6.2 Análisis de variación de demanda carretera por rutas

Para analizar los cambios que ha habido en la demanda del transporte de pasajeros por carretera en relación con las variaciones que se han dado en el transporte aéreo, se analizaron las rutas desde Bogotá.

Si bien la cantidad de viajes por carretera en el país ha aumentado, como antes se señaló, ha venido presentándose una disminución en el porcentaje de usuarios que hacen uso de este modo de transporte. A pesar de que el porcentaje no es alto, ya que apenas ha llegado a ser de 3 puntos porcentuales de demanda que ha perdido el modo carretero entre el 2007 y el 2011, cuando se analizan las rutas que pueden denominarse largas, correspondientes a los pares origen-destino con mayor demanda aérea y terrestre en el país, se evidencia que ha venido presentándose una reducción en la demanda de pasajeros por carretera. Esto significa que la disminución en participación porcentual del transporte por carretera está concentrada en unas rutas específicas.

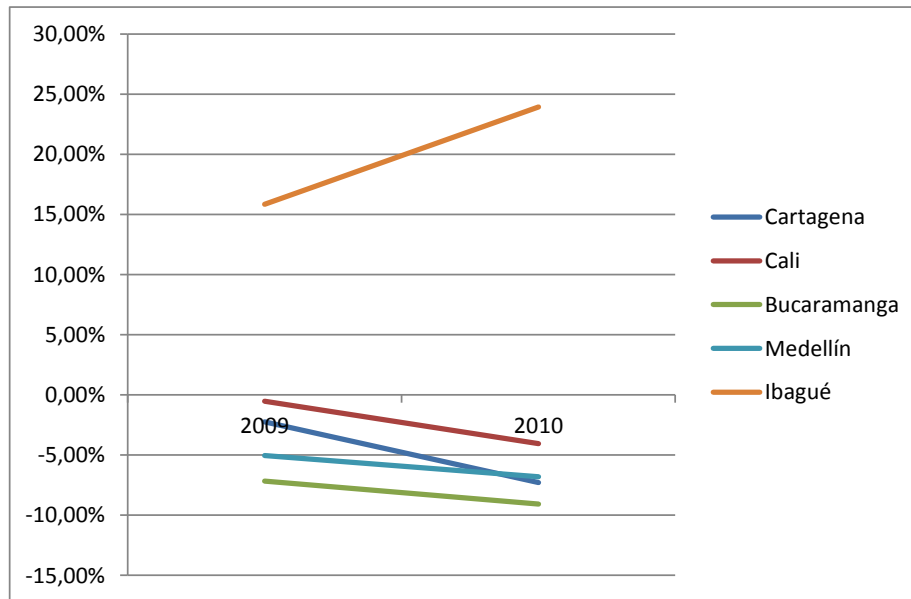
Aun cuando la cantidad de viajes totales que salen de la terminal de Bogotá no se ha visto reducida, las estadísticas de pasajeros movilizados hacia las ciudades en las que ha habido un importante incremento del transporte aéreo sí muestran una reducción año a año desde el 2008, como se muestra en la siguiente figura. Se observa que hacia destinos como Medellín, Cali, Cartagena y Bucaramanga ha habido una disminución en la cantidad de viajes, mientras que hacia Ibagué ha habido un incremento, comportamiento contrario al que se evidenció al analizar la ruta aérea.

Figura IV-58. Evolución del volumen de pasajeros por carretera desde Bogotá hacia principales destinos



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Terminal de Transporte de Bogotá

Figura IV-59. Tasas de variación de volumen de pasajeros por carretera desde Bogotá hacia principales destinos



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Terminal de Transporte de Bogotá

Se observa que hay una relación inversamente proporcional entre la cantidad de viajes que se realizan por vía terrestre y su duración. Con base en la información del 2010 para la terminal de Bogotá y el aeropuerto, se observa que para la ruta más larga en análisis, correspondiente a Cartagena, la participación del transporte aéreo llega al 79% y el tiempo de viaje es casi de 14 veces menor en ese modo. En las rutas hacia Cali, Medellín y Bucaramanga, donde el viaje aéreo es cerca de 10 veces más corto que el viaje por tierra, la participación del transporte aéreo respecto al total de viajes es de entre el 51% y el 69%. Caso contrario sucede en la ruta a Ibagué, donde el transporte aéreo apenas llega a representar el 6% de los viajes totales, y el tiempo de viaje aéreo respecto al terrestre es de 5 veces menos, contando únicamente el recorrido. Lo anterior se muestra en la tabla siguiente.

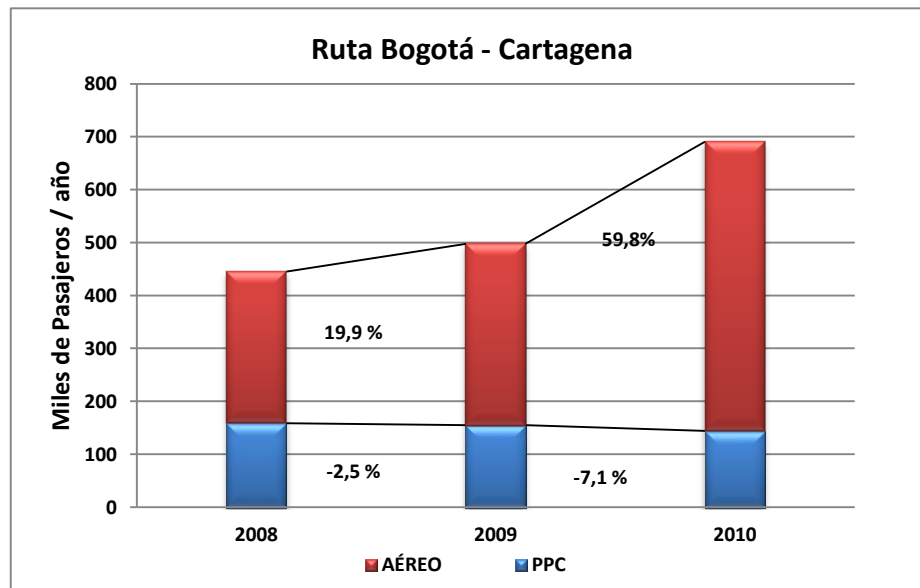
Tabla IV-11. Relación entre volúmenes de pasajeros aéreos y terrestres

| CIUDAD | PASAJEROS TERRESTRES (MILES) | | | PASAJEROS AÉREOS (MILES) | | | PASAJEROS TOTALES (MILES) | | | PARTICIPACIÓN TPTE TERRESTRE VS TOTAL | | |
|-------------|------------------------------|------|------|--------------------------|------|------|---------------------------|------|------|---------------------------------------|------|------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2008 | 2009 | 2010 | 2008 | 2009 | 2010 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Cartagena | 159 | 155 | 144 | 286 | 343 | 547 | 445 | 498 | 691 | 36% | 31% | 21% |
| Cali | 581 | 578 | 555 | 440 | 540 | 776 | 1021 | 1118 | 1331 | 57% | 52% | 42% |
| Bucaramanga | 398 | 370 | 336 | 158 | 183 | 357 | 556 | 553 | 693 | 72% | 67% | 48% |
| Medellín | 478 | 454 | 423 | 557 | 661 | 934 | 1035 | 1115 | 1357 | 46% | 41% | 31% |
| Ibagué | 530 | 614 | 761 | 39 | 45 | 47 | 569 | 659 | 808 | 93% | 93% | 94% |

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Terminal de Transporte de Bogotá y la Aeronáutica Civil.

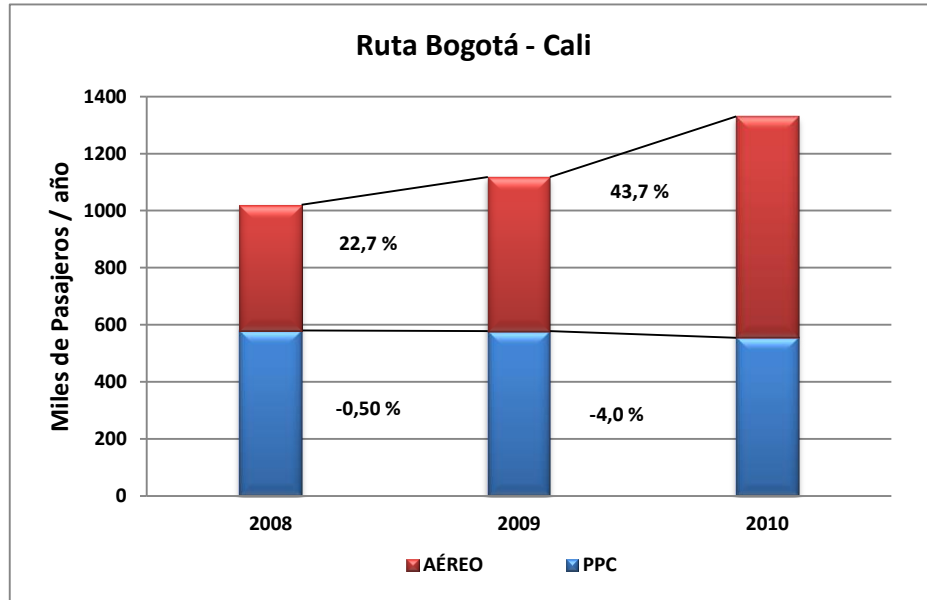
Las tasas de crecimiento de los viajes con tiempos de viaje largos, se han incrementado de una manera considerable. En las siguientes gráficas se muestra las tasas de crecimiento del modo aéreo en comparación con las de modo terrestre. En todos los casos analizados se observa el crecimiento importante que tienen las rutas Bogotá – Cartagena, Bogotá – Cali, Bogotá – Bucaramanga y Bogotá – Medellín, tomadas como ejemplo dada la información disponible, en donde se observa igualmente las tasas de decrecimiento de la demanda de la modalidad de pasajeros por carretera. Se concluye que las tasas de crecimiento de la demanda en el modo aéreo son mucho mayores que las tasas de decrecimiento del modo terrestre, es decir, que el crecimiento de la demanda en el modo aéreo se debe en gran parte a nueva demanda generada por la disponibilidad y oportunidad del modo, más que por un cambio de modo, proveniente del carretero.

Figura IV-60. Tasa de Crecimiento Ruta Bogotá - Cartagena



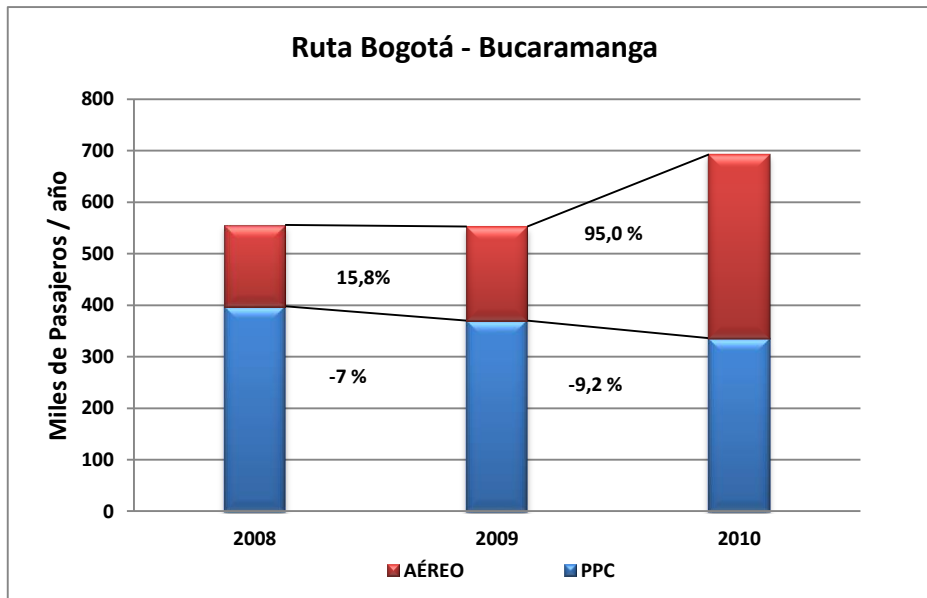
Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Terminal de Transporte de Bogotá y la Aeronáutica Civil.

Figura IV-61. Tasa de Crecimiento Ruta Bogotá-Cali



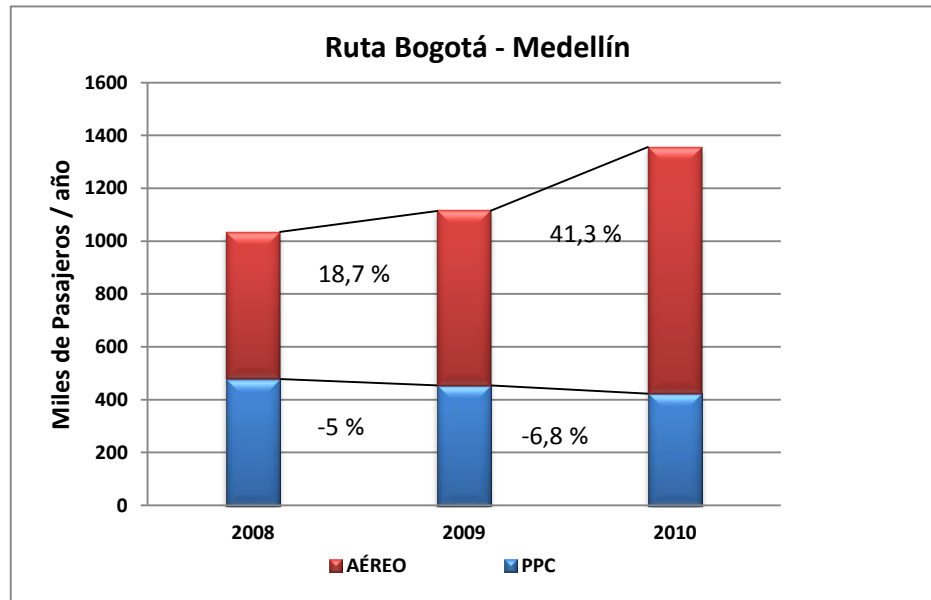
Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Terminal de Transporte de Bogotá y la Aeronáutica Civil.

Figura IV-62. Tasa de Crecimiento Ruta Bogotá-Bucaramanga



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Terminal de Transporte de Bogotá y la Aeronáutica Civil.

Figura IV-63. Tasa de Crecimiento Ruta Bogotá-Medellín



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de la Terminal de Transporte de Bogotá y la Aeronáutica Civil.

3.7 AMENAZA DE PÉRDIDA DE DEMANDA POR PRESENCIA DE SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO INFORMAL E ILEGAL

Para un mejor entendimiento del tema, primero se establece las definiciones que la Real Academia de la Lengua Española, realiza sobre los siguientes conceptos:

Ilegal: Es todo aquello que es contrario a la Ley.

Informal: Que no guarda las formas y reglas prevenidas.

Irregular: Que está fuera de regla.

Los prestadores de servicio de transporte público de pasajeros bien sea en la modalidad individual, colectivo o masivo, en condiciones urbanas o intermunicipales, deben dar cumplimiento, por una parte, a las normas de tránsito (Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito Terrestre) y por otra a las normas de transporte reglamentarias de su respectiva modalidad (Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996 - Estatuto Nacional de Transporte y los Decretos reglamentarios de estas Leyes).

Teniendo en cuenta que la actividad transportadora se encuentra reglamentada, y dicha reglamentación establece un mínimo de requisitos a cumplir por parte de los prestadores de ese servicio público y además contempla una serie de sanciones por su incumplimiento, se considera que en el desarrollo de la actividad transportadora no aplica el término de informalidad, como si la definición de ilegal a todo aquel que preste el servicio de transporte público sin cumplir la reglamentación vigente en la materia.

No obstante, quien actúa al margen de la normatividad ostenta un actuar irregular o informal que en ocasiones puede conllevar a la ilegalidad. Comúnmente se conoce como transporte Informal aquel que se presta sin apego a las normas que reglan la actividad.

Existe entonces, transporte informal cuando las autoridades de transporte otorgan permiso de operación pero los servicios se efectúan fuera de lo autorizado y sin control; situación por ende ilegal.

EL transporte público de pasajeros por carretera sufre de competencia desleal por parte del servicio informal e ilegal. La atención de la demanda de pasajeros intermunicipal es, en algunos sectores del país, realizada por el Transporte Especial o por vehículos particulares.

La deficiencia en la disponibilidad de sistemas de información que permita consultar con certeza la identificación de las empresas y los servicios autorizados, que operan en vía, favorece la ilegalidad e informalidad. Si no hay certeza de los que está legalmente autorizado, difícilmente es posible hacer un control efectivo por parte de las autoridades de control.

La demora en la detención y/o autorización de servicios formales para la atención de demandas nuevas o insatisfechas favorece la ilegalidad e informalidad.

3.7.1 Diferentes formas de Ilegalidad e Informalidad en la prestación del Servicio de Pasajeros por carretera y mixto.

3.7.1.1 Ilegalidad proveniente del Transporte Especial

Las Empresas se habilitan en el transporte público especial, pero ejercen transporte público intermunicipal. Esta situación se presenta por parte de los conductores y/o propietarios que no cuentan con trabajo suficiente, pues la empresa de transporte especial no les genera la actividad laboral necesaria para subsistir. En algunas ocasiones, también es la empresa la que directamente ocupa sus vehículos en esta modalidad ejerciendo la informalidad.

De manera general se ha encontrado que la informalidad intermunicipal se presenta en los terminales de transportes y en los aeropuertos (cuando se encuentran en municipios aledaños a una ciudad principal).

El objeto básico de los Terminales Transporte y de los Aeropuertos del país, es la prestación eficiente del servicio de transporte a través de las instalaciones requeridas para la cómoda movilización y desplazamiento de pasajeros, mejorar el nivel del servicio del transporte para los usuarios.

En lo que concierne a los terminales de transporte estos cumplen con la función de centralizar la llegada y salida de vehículos Intermunicipales e Interdepartamentales,

brindar seguridad y facilidad a los pasajeros, proporcionar instalaciones adecuadas a las empresas transportadoras y contribuir al ordenamiento urbano de su área urbana y/o metropolitana.

En estos terminales y aeropuertos se encuentran empresas de servicio público especial, que realizan servicios urbanos, intermunicipales e interdepartamentales, observándose el ascenso y descenso de pasajeros de manera informal, ocupándose el espacio público, generando desorganización vehicular, obstrucción y congestión del tráfico, inseguridad y como consecuencia proliferación de actividades económicas informales que van en contravía del desarrollo económico de los municipios. Esta situación genera competencia desleal, regulada en el artículo 333 de la Constitución Política, en el Código de Comercio, y en la ley 256 de 1996 en el cobro de tarifas a los pasajeros y carencia de control por parte del estado de los vehículos que prestan el servicio.

Se colige de lo anterior que el servicio de transporte público colectivo intermunicipal se ha visto afectado por la operación de vehículos que pertenecen a la modalidad del transporte especial y compiten en algunas rutas a nivel nacional.

Centrándonos en casos específicos podemos determinar la situación que se presenta entre las ciudades de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Montería, Sincelejo, entre otras, servicio denominado puerta a puerta. Este servicio inicia con una llamada telefónica de los pasajeros definiéndose su recogida en un sitio determinado o simplemente se encuentran establecidos unos sitios identificables en donde se pueden abordar los vehículos, dependiendo del cupo disponible. En el momento del abordaje, el conductor pasa una planilla a los pasajeros, que ellos firman, correspondiendo a un extracto de contrato. A la llegada a la ciudad, se establece un orden de descarga de los pasajeros de acuerdo con su destino final.

Se estima que este servicio que conecta las ciudades de Barranquilla con Cartagena atiende un total de 3.714 pasajeros diarios, con vehículos tipo van, con una ocupación promedio de 12 pasajeros por vehículo y una frecuencia promedio en un día hábil en cada sentido, entre 4 y 5 minutos¹².

Este caso claramente, viola todas las normas establecidas dentro de la regulación del transporte público de pasajeros, toda vez que la empresa, el conductor y/o el propietario, se valen de la habilitación en el servicio público especial interfiriendo en modalidades para las cuales no están autorizados, contraviniendo normas de seguridad, poniendo en peligro la vida, la libertad de locomoción, la salud de los ciudadanos, generando competencia desleal, violando los preceptos constitucionales, la ley 336 de 1996, el decreto 174 de 2001, el Código Nacional de Tránsito, y la Ley 105 de 1993.

Disponen, tanto la Ley 105 de 1993, como la Ley 336 de 1996, que para la prestación del servicio público de transporte, los operadores o empresas de transporte, esto es, las personas naturales o jurídicas constituidas como unidad de explotación económica permanente que cuenten con los equipos, instalaciones y órganos de administración que

¹² Plan Maestro de Movilidad de Cartagena. DNP - 2011

les permitan prestar adecuadamente el servicio, deben tener autorización del Estado. En el caso planteado no ostentan dicha calidad, por lo que merece el reproche jurídico el desarrollo de la ilegalidad en el transporte público.

De acuerdo con la Ley, las empresas habilitadas sólo pueden prestar el servicio con equipos matriculados o registrados para dicho servicio y previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, según lo prevé el artículo 23 de la ley 336 de 1996¹³.

Otro caso es el servicio prestado entre el Aeropuerto José María Córdova y la ciudad de Medellín, en donde vehículos del servicio del servicio especial, amparados bajo el registro de operador turístico, prestan el servicio a pasajeros particulares. Estos vehículos atienden cerca del 6% de la demanda de viajes del transporte público del Aeropuerto, es decir, 3566 pasajeros en un día hábil¹⁴.

El servicio público especial, permite que las empresas se habiliten con el fin de que pacten – entre otros- con operadores turísticos, los cuales mediante un contrato determinan los vehículos y los pasajeros a transportar, con el fin de trasladarlos de un punto específico a otro (servicio Express).

No obstante, en este caso basándose en la habilitación de servicio especial, confunden al usuario y se presentan como operadores turísticos, con el objeto de llevarlos a sitios de interés turístico o para desplazarlos a la ciudad. Nuevamente se violan las normas relacionadas, y genera una situación que ha desencadenado una cantidad de circunstancias que afectan la movilidad y aumentan la accidentalidad. Es decir, atentan contra la seguridad de los pasajeros, la seguridad en la vía y aumentan el índice de competencia entre los conductores legales e ilegales.

3.7.2 Ilegalidad de la Modalidad Especial en el Transporte Mixto

De acuerdo con el Artículo 6 del Decreto 175 de 2001, el Servicio público de transporte terrestre automotor mixto, es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para su traslado simultáneo con el de sus bienes o carga, en un recorrido legalmente autorizado o registrado.

Se presenta la ilegalidad en particular con las camionetas doble cabina, puesto que éstas se encuentran habilitadas para operar en el transporte público especial, pero se utilizan para el transporte mixto, trasladando a los pasajeros junto con su carga a lugares

¹³ "Artículo 23. Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte sólo podrán hacerlo con equipos matriculados o registrados para dicho servicio, previamente matriculados o registrados para dicho servicio, previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, sus entidades adscritas, vinculadas o con relación de coordinación y que cumplan con las especificaciones y requisitos técnicos de acuerdo con la infraestructura de cada Modo de transporte."

¹⁴ Estudio de oferta y demanda, diseño y estructuración del modelo de operación en los componentes técnico, operativo, administrativo, legal y financiero para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros en los municipios del Oriente Antioqueño. – Ministerio de Transporte – 2010.

generalmente rurales y de difícil acceso. Esta situación se observa en los centros de abastecimiento popular (plazas de mercado) donde están ubicados estratégicamente para recoger a los compradores con su carga.

En efecto, se vulnera la normatividad estudiada y se promueve por un sistema riesgoso que supone una responsabilidad administrativa y en casos de un accidente la penal y la responsabilidad civil extracontractual.

3.7.2.1 Informalidad de vehículos particulares en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros por carretera.

Existe en determinados sitios de algunas ciudades del País, oferta de transporte de vehículos particulares que prestan el servicio público de transporte intermunicipal de pasajeros.

Es el caso del corredor Bogotá – Villavicencio, en donde se evidenció durante la toma de información, la operación de vehículos particulares con una frecuencia importante, un vehículo cada 10 minutos, en el Parque Los Fundadores, a la salida de Villavicencio, con destino Bogotá y una tarifa de 20.000 pesos, igual que la del servicios autorizado.

Otro caso es el presentado en los departamentos de Córdoba y Sucre, en donde se detectó que el 44 % de la demanda que utiliza el transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto, en promedio para seis puntos de aforos y encuestas realizados, es atendida por vehículos particulares y vehículos no identificados dentro de la base de datos de vehículos del Ministerio de Transporte. Llama la atención el punto que intercepta Corozal – Since en donde el 58 % son vehículos no pertenecen a la base de datos de vehículos autorizados por el Ministerio de Transporte, con alta presencia de vehículos particulares.

La proliferación de los vehículos de servicio especial y la presencia de vehículos ilegales, los cuales generan sobreoferta en el mercado, generan la competencia en la vía con un servicio de mala calidad que pone en riesgo al usuario y amenaza la sostenibilidad del negocio para las empresas cuyo servicio es autorizado por la ley y cumplen con los estándares de calidad exigidos en la norma.

De destacarse que en muchas ocasiones el surgimiento de vehículos ilegales se asocia con la ausencia o deficiencia de la prestación del servicio legal en determinadas zonas del país. En estos casos, se resuelve una situación de facto para el usuario, pero esta ausencia de oferta no es cubierta de manera apropiada por el Estado. No obstante, esta solución pone en riesgo la seguridad del usuario y genera competencia desleal con la porción formal del sector de transporte intermunicipal.

Además de deficiencias regulatorias por la eliminación de restricciones de entrada para vehículos en otras modalidades (principalmente el especial), este tipo de circunstancias de hecho es el resultado de una supervisión débil, asociada con un ente supervisor

centralizado y con una estructura ineficiente, que no está en capacidad de cubrir el gran número de vigilados que tiene a su cargo.

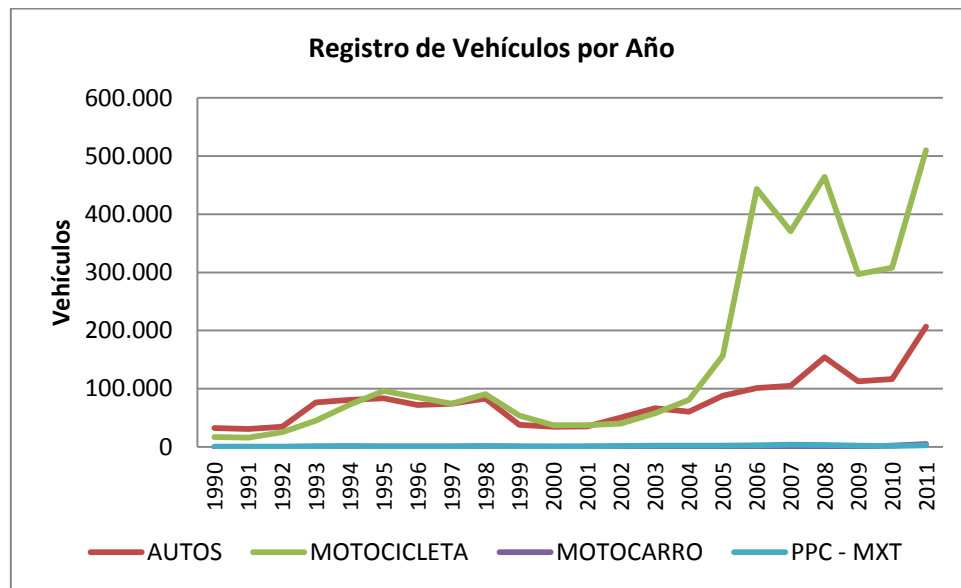
3.8 AMENAZA DE PÉRDIDA DE DEMANDA POR AUMENTO DE LA MOTORIZACIÓN DE LA POBLACIÓN

La economía nacional ha venido creciendo con una dinámica importante en los últimos 10 años, con una fuerte inversión extranjera. De hecho, la economía Colombiana se posiciona hoy como la cuarta más importante de América Latina, después de Brasil, México y Argentina. El crecimiento promedio del producto interno en Colombia en los últimos 10 años es de 4.3 %¹⁵

Paralelo al crecimiento económico, se encuentra el crecimiento de la motorización de los habitantes. Ha sido ampliamente probada la relación entre el crecimiento económico y el aumento en el número de viajes así como el aumento del registro automotor, específicamente, el vehículo individual.

Es así que en Colombia los vehículos particulares han tenido un crecimiento sostenido en los últimos 8 años con una tasa anual cercana al 8 %, mientras que las motocicletas se sitúan en un 20 % anual. La figura siguiente muestra el registro automotor del número de vehículos por año, extraído de las bases de datos del Registro Único Automotor – RUNT.

Figura IV-64. Registro de Vehículos por año



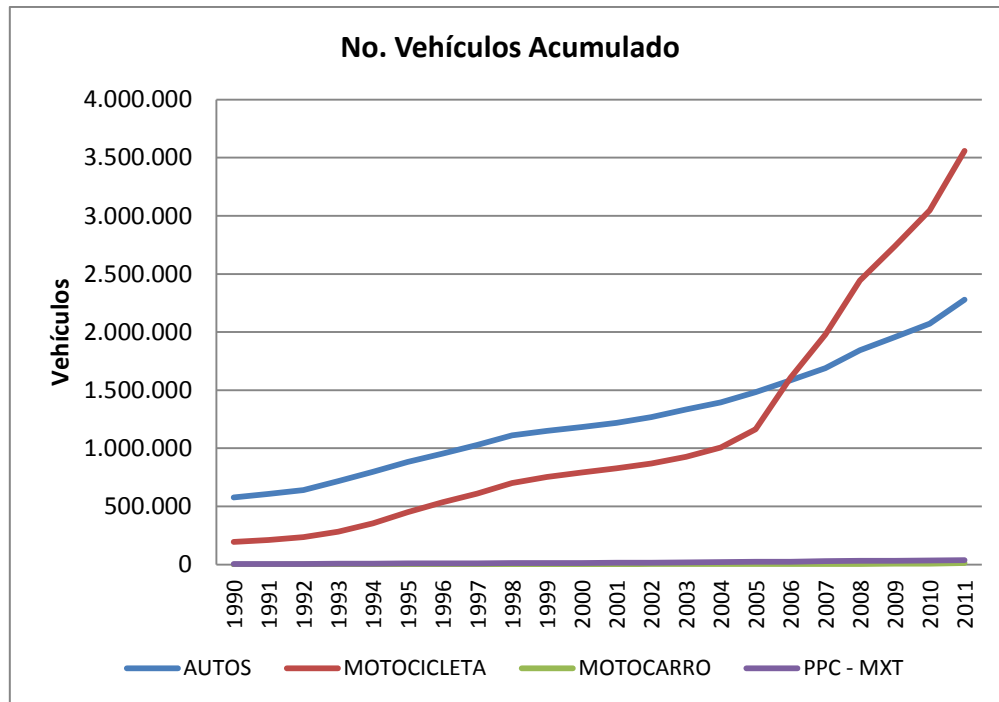
Fuente: Registro Único Automotor - RUNT

La figura siguiente muestra la evolución del parque automotor por tipo de vehículo. Se observa claramente el crecimiento sostenido de los vehículos tipo autos y se destaca el

¹⁵ Dane – PIB_Total_por Habitante. www.dane.gov.co

crecimiento de los vehículos tipo motocicleta a partir del año 2005. Se observa además la relación que existe entre los vehículos de la modalidad de transporte de pasajeros por carretera y mixto, en contraste con las motocicletas y automóviles.

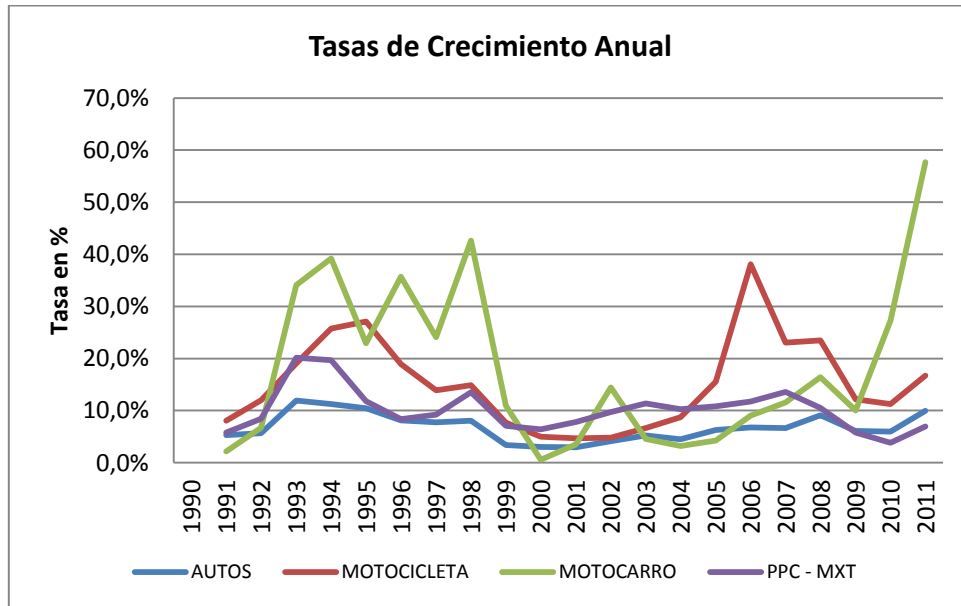
Figura IV-65. Evolución del parque automotor acumulado



Fuente: Registro Único Automotor - RUNT

Revisando las tasas de crecimiento por tipo de vehículo año tras años, se encuentra cifras extraordinarias, tal como se observa en la figura siguiente, donde llama la atención el crecimiento importante del motocarro, las motocicletas, en donde se encuentra un pico en el año 2006, con una tasa cercana del 40 %. También se destaca que el número de vehículos de transporte de pasajeros por carretera y mixto ha tenido tasas promedio que bordean el 10 % anual, muy similar a la de los vehículos tipo automóvil.

Figura IV-66. Tasas de Crecimiento Anual



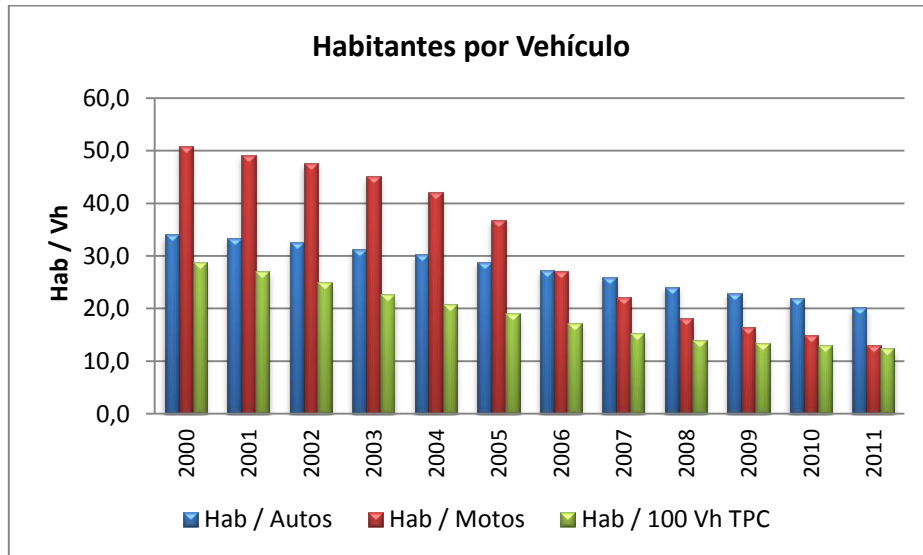
Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Único Automotor - RUNT

El crecimiento del número de vehículos ha sido mayor que el crecimiento poblacional registrado en Colombia. La figura siguiente muestra las relaciones entre el número de habitantes por automóvil, por motocicleta y por cada vehículo asignado al transporte de pasajeros por carretera y mixto.

Se observa la caída importante del indicador de autos. En el año 2000, había en el País un total de 34 habitantes por vehículo, el cual pasó diez años después a 22 habitantes por vehículo, es decir se redujo en un 35 %. El caso de las motocicletas es aún más dramático, dado que pasó de un indicador de 50 a 15 habitantes por motocicleta, en el mismo período, es decir se redujo en un 70 % en 10 años.

Igualmente ocurre lo mismo al comparar el indicador con vehículos asignados a las modalidades de transporte público terrestre pasajeros automotor por carretera y mixto. En el año 2000, había 28 habitantes por vehículo, mientras que en el año 2010, este indicador pasó a 13,1 hab/vh, disminuyendo un 50%

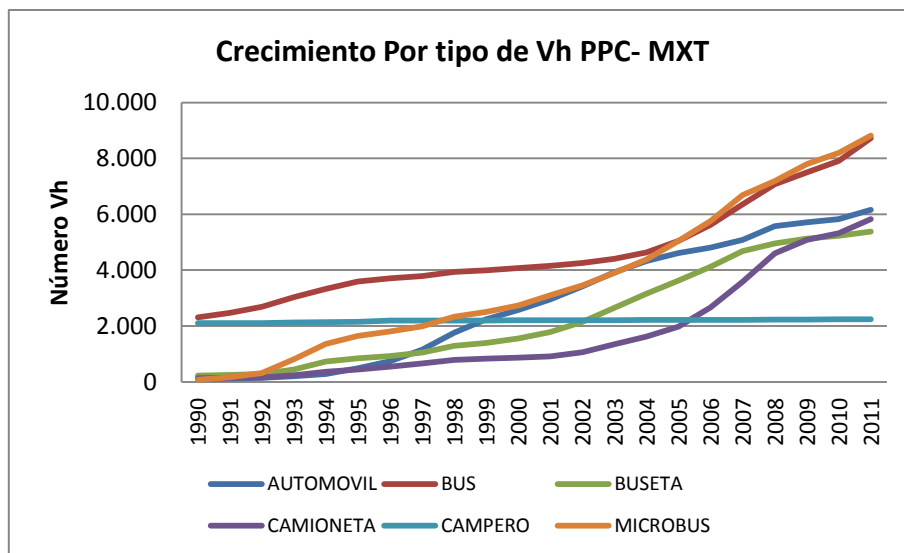
Figura IV-67. Indicador Habitantes/ Vehículo



Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Único Automotor – RUNT e Información demográfica del DANE.

Al revisar el crecimiento del parque automotor por tipo de vehículo para la modalidad de transporte automotor de pasajeros por carretera - PPC y mixto – MXT, se observa que el crecimiento más importante lo ha tenido el vehículo tipo microbús, con un crecimiento importante del vehículo tipo bus. Los vehículos tipo campero se han mantenido en número durante los últimos 20 años, mientras que los vehículos tipo buseta y automóviles han tenido un crecimiento intermedio entre los vehículos tipo camioneta y el vehículo tipo bus.

Figura IV-68. Crecimiento Parque Automotor por Tipo de Vehículo

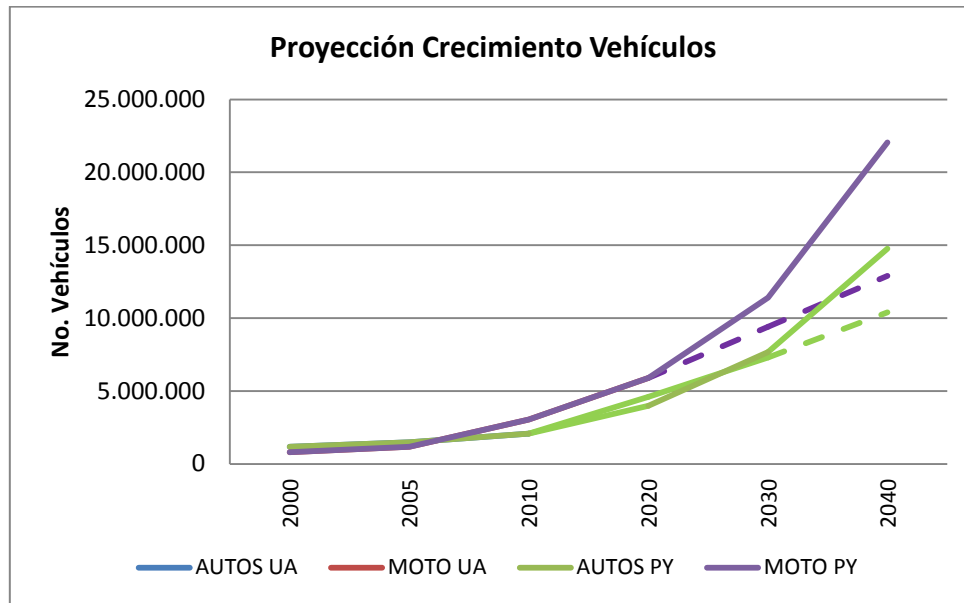


Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Único Automotor – RUNT

Al analizar las proyecciones del crecimiento del parque automotor, específicamente para los vehículos tipo auto y motocicletas, se observa que en el año 2020, en Colombia habrá más de cinco millones de automóviles y motocicletas, los cuales sobrepasarán el número de diez millones en el año 2030 en las motos y 2040 para los autos. La figura siguiente muestra las proyecciones obtenidas de dos fuentes: (i) Libro editado por la Universidad de los Andes - El transporte como soporte al desarrollo de Colombia una visión al 2040 – UA y (ii) proyecciones de acuerdo con las tasas de crecimiento de los últimos diez años - PY.

De este análisis se observa que los autores de libro El transporte como soporte al desarrollo de Colombia una visión al 2040, estiman para el año 2040, 10.4 millones de vehículos y 12.9 millones de motocicletas. Los datos con las proyecciones son más optimistas, dado que resulta, luego de aplicar las regresiones, un total de 14.7 millones de autos para el año 2040 y 22 millones de motocicletas para el mismo horizonte, tal como se muestra en la figura siguiente.

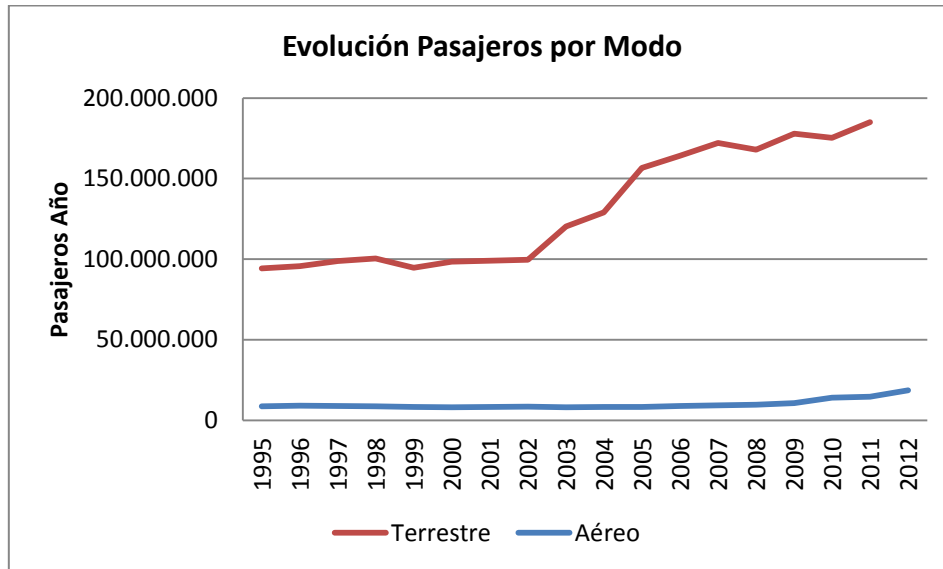
Figura IV-69. Proyecciones de Crecimiento de Vehículos



Fuente: Elaboración propia a partir del Registro Único Automotor – RUNT y El Transporte como soporte al desarrollo en Colombia – Una visión al 2040.

En cuanto a la evolución de la demanda de pasajeros por carretera y mixto, se observa que esta ha tenido un crecimiento también importante en los últimos 10 años, tal como se muestra en la figura siguiente.

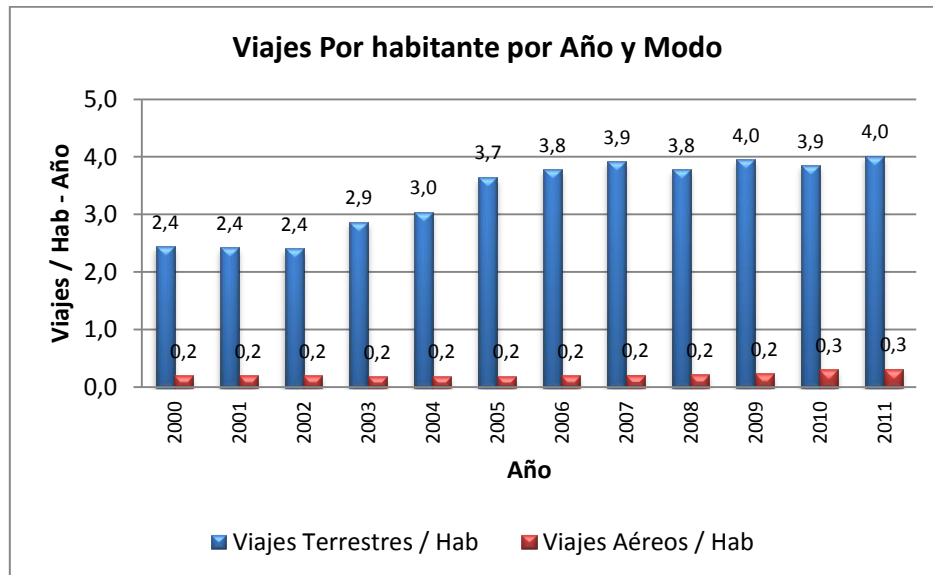
Figura IV-70. Evolución de la Demanda de Pasajeros por Carretera y Mixto



Fuente: Elaboración propia a partir de la publicación El Transporte en Cifras 2012 – Ministerio de Transporte.

Este crecimiento de la demanda de transporte ha sido más importante que el crecimiento de la población, por tanto ha aumentado el número de viajes promedio realizados por habitante en modo terrestre y modo avión, como se puede observar en la figura siguiente. Esto es producto del crecimiento de la economía del País, dada la interrelación entre crecimiento económico y demanda de transporte.

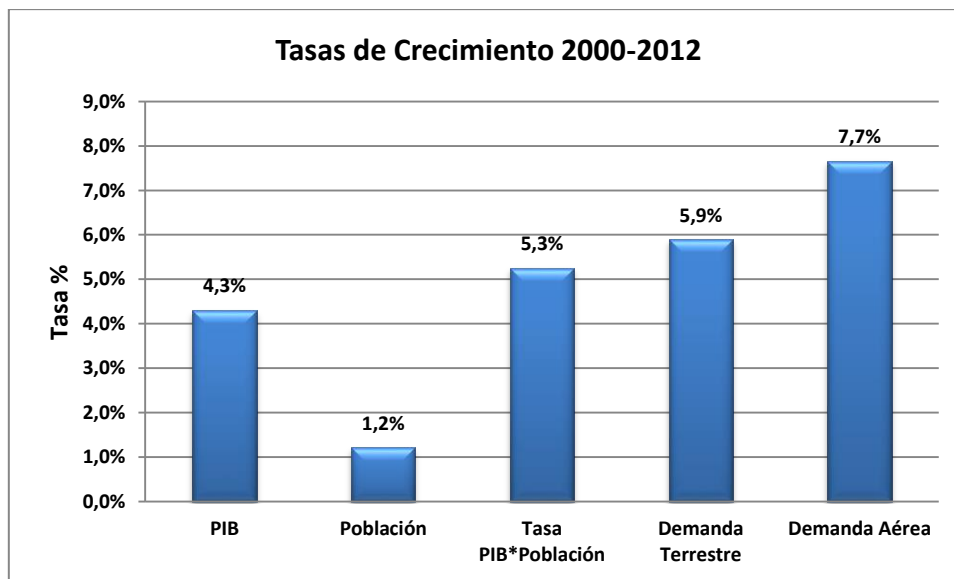
Figura IV-71. Viajes por habitante, año y modo



Fuente: Elaboración propia a partir de la publicación El Transporte en Cifras 2012 – Ministerio de Transporte e Información Demográfica del DANE.

Al contrastar las tasas de crecimiento medio entre los años 2000 y 2012, se observa que el Producto Interno Bruto ha aumentado un 4.3 % promedio año, mientras que la población lo hace en un 1.2 %. La demanda de transporte terrestre de pasajeros por carretera y mixto ha crecido a una tasa de 5.9 % y la del modo aéreo ha sido más alta, a un 7.7 %, tal como se muestra en la figura siguiente.

Figura IV-72. Tasas de Crecimiento años 2000-2012

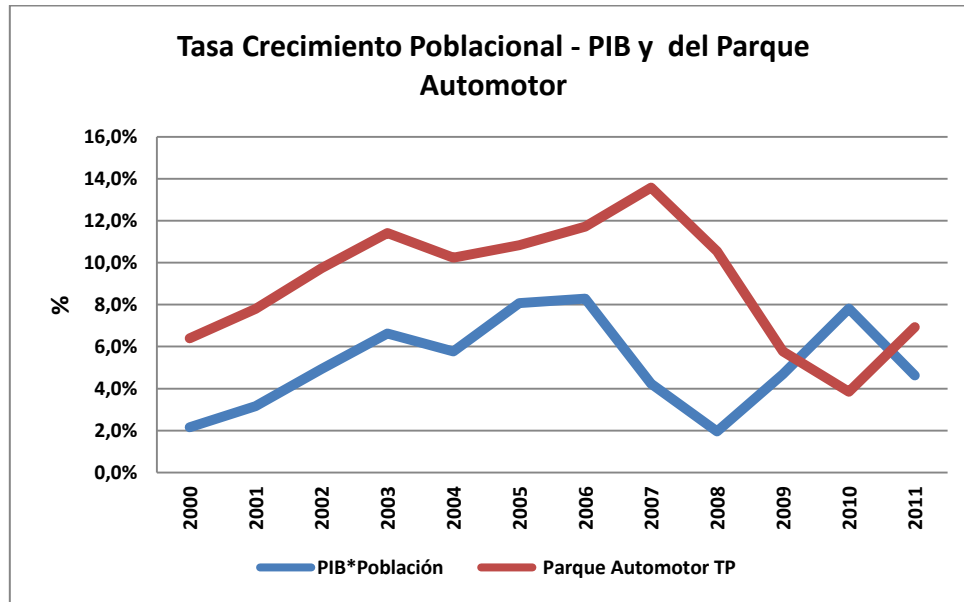


Fuente: Elaboración propia a partir de la publicación El Transporte en Cifras 2012 – Ministerio de Transporte – Información Demográfica - DANE.

De la figura se concluye que la tasa de crecimiento de la demanda de transporte terrestre automotor lo hace a una tasa equivalente del producto entre la tasa de crecimiento poblacional y del PIB.

La comparación entre las tasas de crecimiento del PIB y del parque automotor registrado para el Transporte terrestre automotor de pasajeros y mixto, muestra una relación muy homogénea entre estas dos, siendo mayor el crecimiento del parque en un promedio de 5 % con respecto al PIB, pero estando adelantada la curva del parque de uno a dos años, tal como se observa en la figura siguiente. Esto refleja que la variación del PIB, positiva o negativa en un año específico, genera igualmente una actitud similar, positiva o negativa, por parte de los inversionistas que toman la decisión de comprar o renovar el parque automotor posteriormente de registrado el crecimiento del PIB.

Figura IV-73. Tasa de Crecimiento PIB vs Parque Automotor

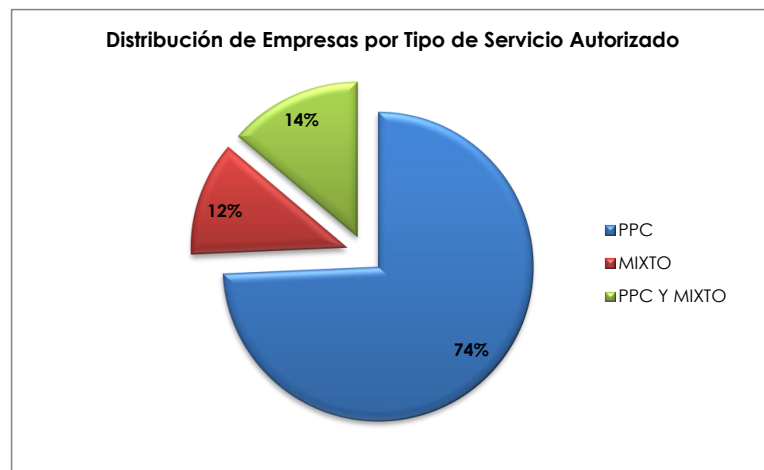


Fuente: Elaboración propia a partir de la Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT e Información económica del DANE.

3.9 DIVERSIDAD EMPRESARIAL

Se encuentran habilitadas por el Ministerio de Transporte un total de 603 empresas en las modalidades de pasajeros por carretera y mixto. De éstas 448 son empresas tienen habilitación en transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, 72 en la modalidad de transporte mixto y 83 que están habilitadas en las dos modalidades, tal como se muestra en la figura siguiente.

Figura IV-74. Distribución de Empresas por Modalidad

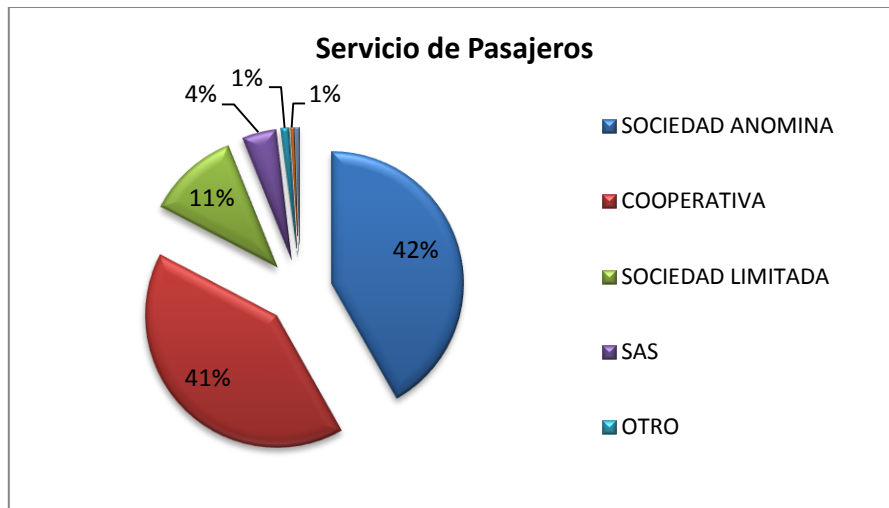


Fuente: Elaboración Propia a partir de bases de datos Ministerio de Transporte, Superintendencia de Puertos y Transporte y Escaneo en Territoriales por parte de ICOVIAS.

Dentro de los distintos tipos de empresa, las cooperativas son la asociación empresarial más representativa, siendo el 41 % en la modalidad de pasajeros y 48 % en la modalidad de mixto.

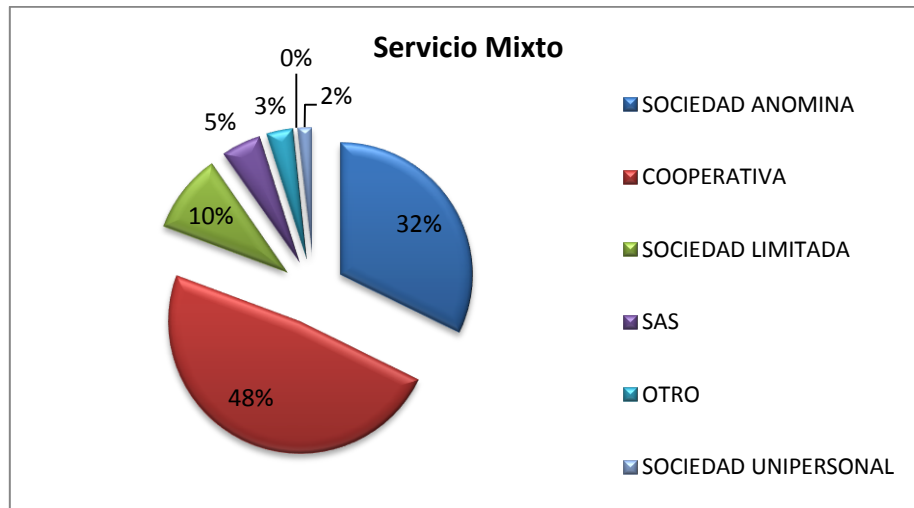
Las sociedades anónimas representan el 42% de las empresas en la modalidad de pasajeros y el 32 % en la modalidad de mixto. La sociedad tipo limitada representa el 11 % en la modalidad de pasajeros y 10 % en la modalidad de mixto. Las figuras siguientes muestran la distribución empresarial por tipo.

Figura IV-75. Clasificación de las empresas de PPC según tipo de sociedad



Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-76. Clasificación de las empresas de Mixto según tipo de sociedad

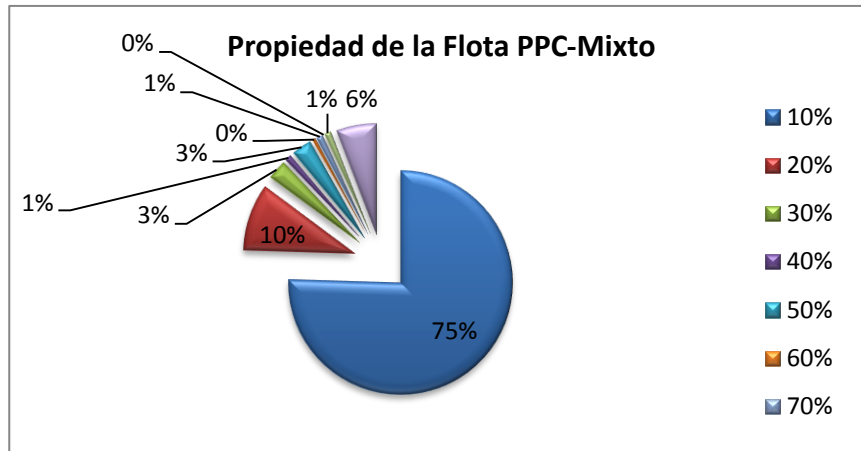


Fuente: Elaboración Propia

Las empresas tienen un bajo porcentaje de propiedad de la flota. De hecho el 15 % de las empresas no cumplen con el requisito de tener como propiedad el 3 % de su capacidad

transportadora, como lo establece el artículo 48 del Decreto 171 del 2001¹⁶. El 75 % de las empresas tienen menos del 10 % del parque automotor de su propiedad, tal como se muestra en la figura siguiente. Se observa que el 6% de las empresas son propietarias de más del 90 % del parque automotor.

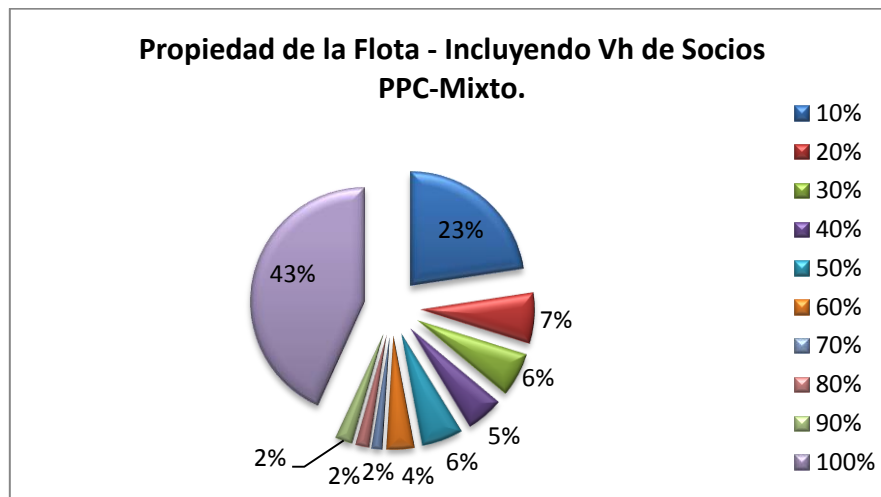
Figura IV-77. Propiedad de la Flota



Fuente: Elaboración Propia

Los socios de las empresas tienen un porcentaje de propiedad de flota importante. Cuando se contempla los vehículos de los socios dentro del cálculo del porcentaje de propiedad de la flota por parte de las empresas, del 6 % se pasa al 43 % de empresas que tendrían un porcentaje de propiedad mayor del 90 % y solo un 23 % con porcentaje de propiedad menor del 10%, tal como se muestra en la figura siguiente.

Figura IV-78. Propiedad de la flota incluyendo socios

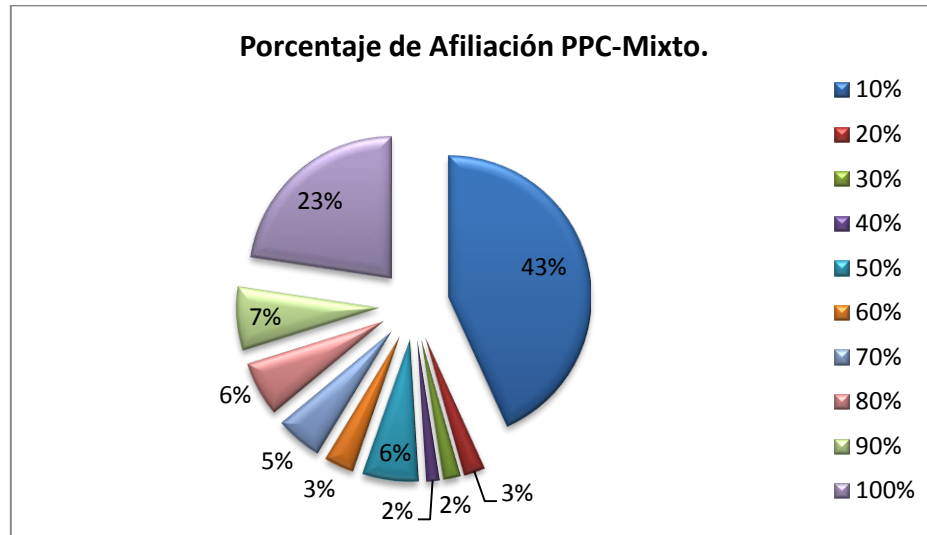


Fuente: Elaboración Propia

¹⁶ Artículo 48- Decreto 171 – 2001. Las empresas deberán acreditar como mínimo el 3% de capacidad transportadora mínima de su propiedad y/o de sus socios, que en ningún caso podrá ser inferior a un (1) vehículo, incluyéndose dentro de este porcentaje los vehículos adquiridos bajo arrendamiento financiero.

Del anterior análisis, se obtiene que el 36 % de las empresas tienen un porcentaje de afiliación mayor al 70%, tal como se muestra en la figura.

Figura IV-79. Porcentaje de Afiliación



Fuente: Elaboración Propia

Adicionalmente, se han encontrado diversas categorías de empresas cuyas diferencias se dan principalmente por aspectos relacionados con el origen de los ingresos, el mantenimiento de vehículos, recaudo, distribución de costos y vinculación de conductores.

Algunas de las modalidades de afiliación carecen de incentivos que obliguen a las empresas a buscar ofrecer los mejores estándares del servicio. Empresas que actúan exclusivamente como simples “afiliadoras” o “planilladoras”, no conocen adecuadamente el estado de los vehículos afiliados, en la medida en que sus ganancias provienen exclusivamente de una tarifa fija a los vehículos por viaje realizado, independientemente del número de pasajeros transportados. En consecuencia, en muchos casos las empresas no son responsables por la calidad del servicio prestado.

Otras modalidades de vinculación, en cambio, permiten tener control efectivo sobre la flota y garantizan un mantenimiento adecuado para que la prestación del servicio se lleve a cabo en condiciones adecuadas. Así mismo, los programas de revisión y mantenimiento deben ser realizados de manera independiente por cada uno de los propietarios, por lo que es difícil garantizar un cumplimiento de los estándares mínimos requeridos para prestar un servicio seguro.

Los siguientes son los esquemas encontrados, dentro de la aplicación de la encuesta e empresas, utilizados por las mismas dentro de la administración de la flota:

- No cobro de la vinculación inicial de los vehículos y cobro de un porcentaje sobre los ingresos del vehículo, valor que fluctúa desde 10 % hasta un 20 %, como cuota de

administración. Este esquema lo aplican las empresas grandes del sector que realizan un importante porcentaje del recaudo.

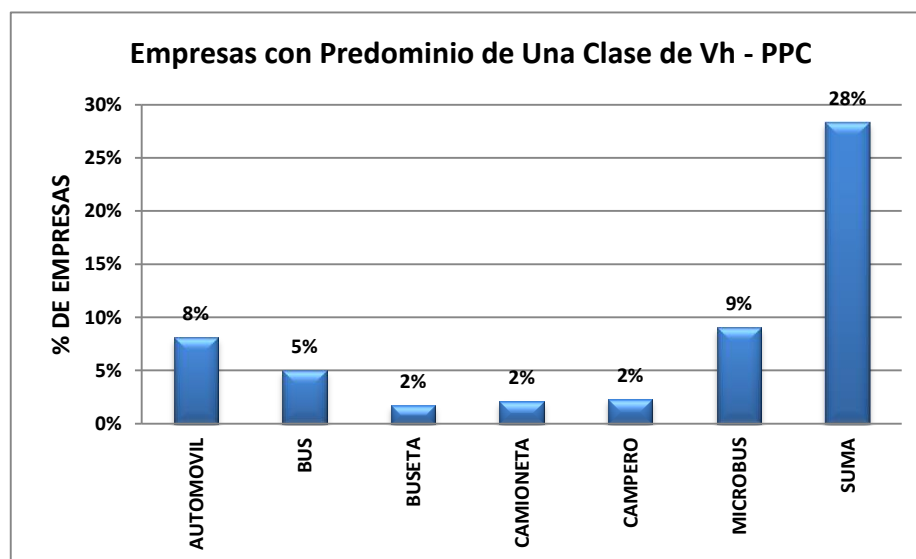
- Cobro de un derecho de vinculación y un valor fijo como cuota de administración. Este esquema ha sido el tradicional en el sector transporte.
- Cobro de un derecho de vinculación y venta de planillas para la operación.

Estas distintas maneras de relacionarse con el propietario es un aspecto clave en el comportamiento de las empresas, en cuanto al recaudo de los pasajes, control empresarial y sobre todo en cuanto a la magnitud de la demanda atendida y el nivel de servicio al usuario.

Empresas que generan ingresos proporcionalmente a la venta de tiquetes, son más preocupadas por la demanda y la ocupación de los vehículos, en contraste de las empresas que cobran por los despachos de los vehículos, dado que sus ingresos son proporcionales por el número de despachos independientemente de la demanda atendida.

Algunas empresas están especializadas en un tipo de vehículo. El 28 % de las empresas de transporte de pasajeros tiene un tipo de vehículo predominante. Un 8% de empresas pertenecientes a la modalidad de transporte de pasajeros por carretera tienen más del 90% del parque con clase de vehículo automóvil, 5% de las empresas su vehículo predominante es el bus y el 9 % el vehículo mayoritario es el microbús, tal como se observa en la figura siguiente.

Figura IV-80. Predominio de Clase de Vehículo PPC

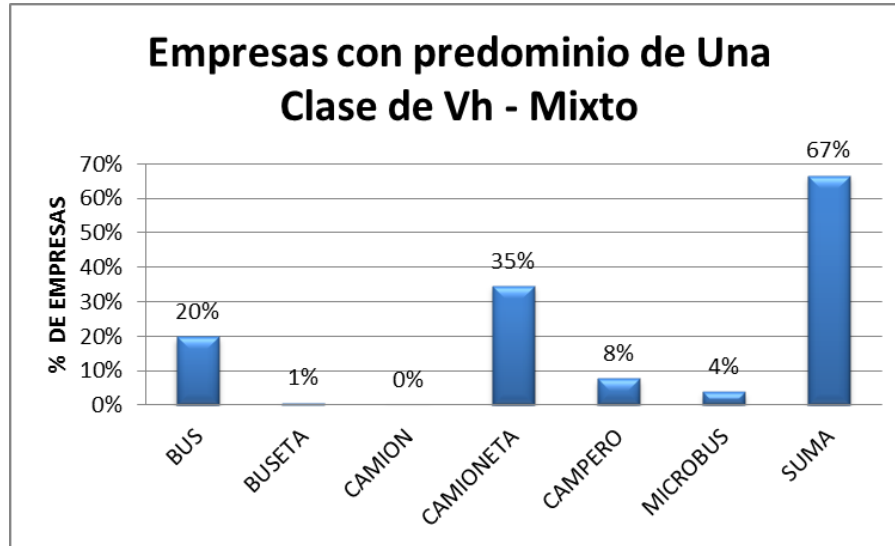


Fuente: Elaboración Propia a partir de la Base de datos de vehículos del Ministerio de Transporte

En la modalidad de mixto, se tienen que el 67 % de las empresas de transporte tienen un tipo de vehículo predominante. El 35 % de las empresas tienen más de un 90% vehículos

clase camioneta, el 20% clase predominante tipo bus y el 8% tipo campero, tal como se observa en la figura siguiente.

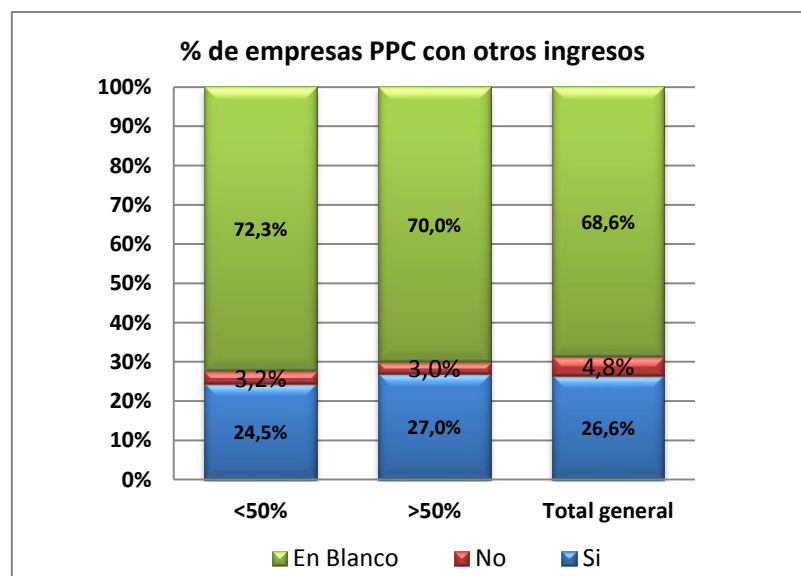
Figura IV-81. Predominio Clase de Vehículo Mixto



Fuente: Elaboración Propia a partir de la Base de datos de vehículos del Ministerio de Transporte

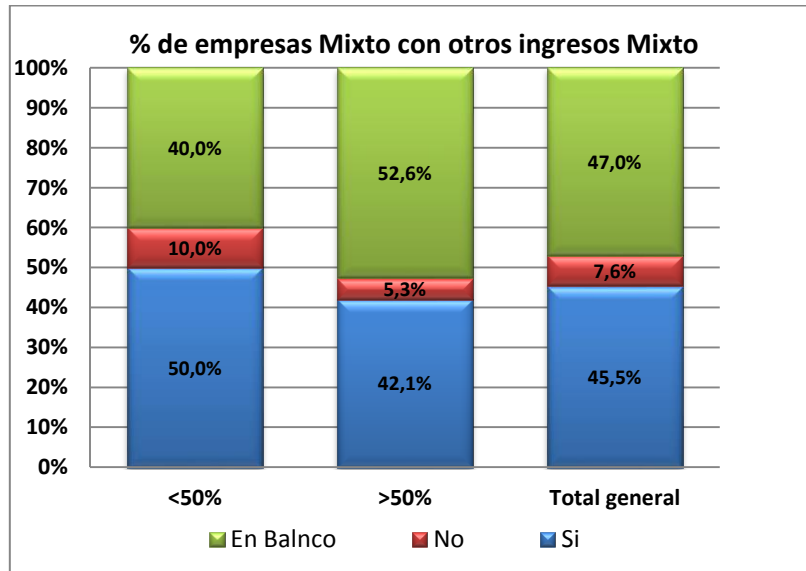
Un 27 % de las empresas en la modalidad de transporte de pasajeros por carretera y un 46 % de las empresas de mixto, afirmaron tener otros ingresos adicionales a la actividad de transporte de pasajeros. Las encomiendas y los giros son actividades que reportaron como fuente más importantes de otros ingresos.

Figura IV-82. % de Otros ingresos PPC



Fuente: Elaboración Propia

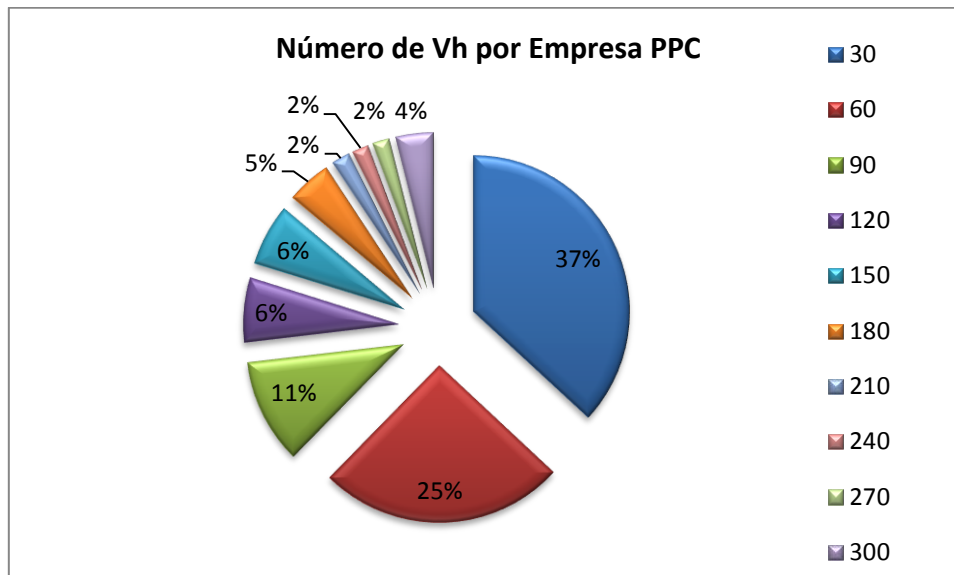
Figura IV-83. % Otros ingresos Mixto



Fuente: Elaboración Propia

El 62 % de las empresas de transporte de pasajeros por carretera tiene menos de 60 vehículos asignados a su actividad transportadora y el 37 % menos de 30 vehículos. El 21 % de las empresas tienen más de 200 vehículos asignados.

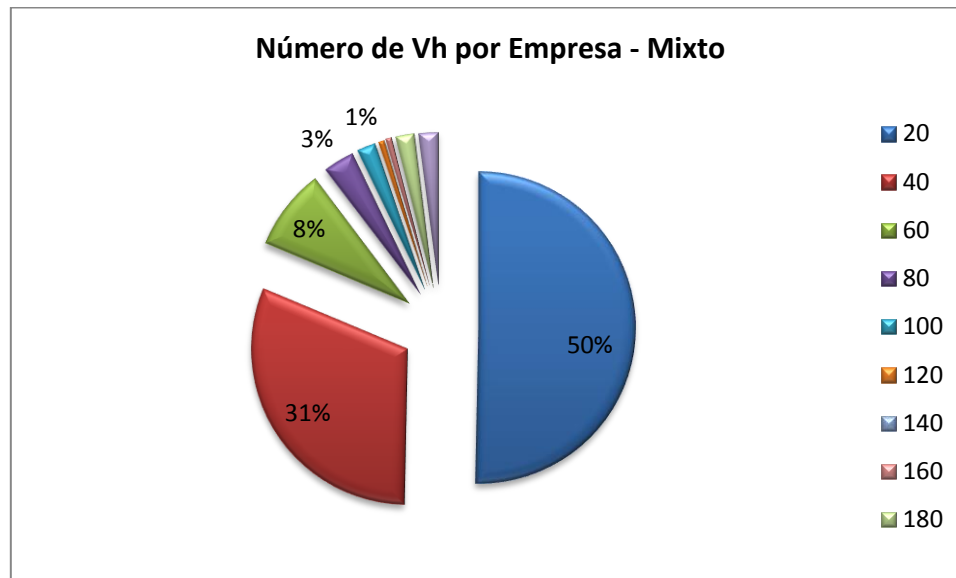
Figura IV-84. Número de vehículos por Empresa PPC



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la modalidad de mixto, el 50 % de las empresas tienen menos de 20 vehículos asignados y el 81 % de las mismas menos de 40 vehículos dentro de la operación de su actividad transportadora, tal como se observa en la figura siguiente.

Figura IV-85. Número de vehículo por empresa Mixto



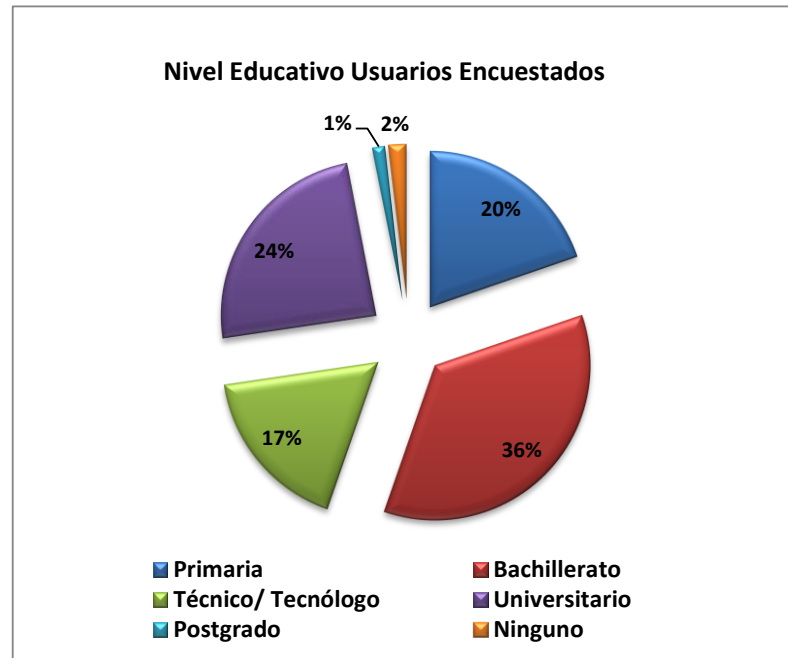
Fuente: Elaboración Propia

Del anterior análisis se concluye la gran diversidad empresarial existente y los diversos objetivos de cada una de ellas, que determinan diferencias en el desempeño y su estructura.

3.10 HETEROGENEIDAD DE LA DEMANDA DE TRANSPORTE

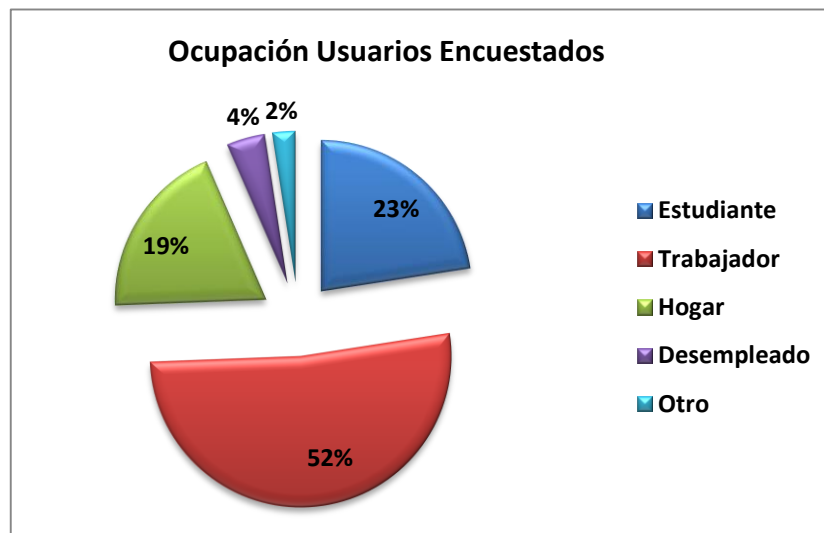
De acuerdo con la encuesta realizada a los usuarios en esta Consultoría, se pudo evidenciar los distintos perfiles de usuario que utilizan el transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto. Con base en los resultados obtenidos, la mayoría de los usuarios son personas jóvenes (el 83 % son personas menores de 45 años), con un nivel medio a bajo de educación (el 20 % de éstos solo tiene un nivel de primaria, el 36 % su nivel educativo es Bachillerato y el 17 % son técnicos o tecnólogos), el 52 % son trabajadores y 23 % son estudiantes, pertenecientes en su mayoría a los estratos 1, 2 y 3, tal como se observa en las figuras siguientes.

Figura IV-86. Nivel Educativo Usuarios Encuestados



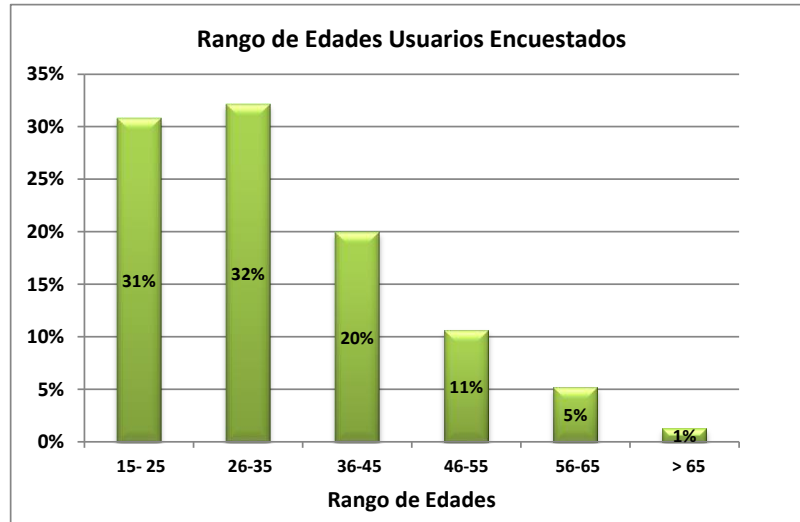
Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-87. Ocupación Usuarios Encuestados



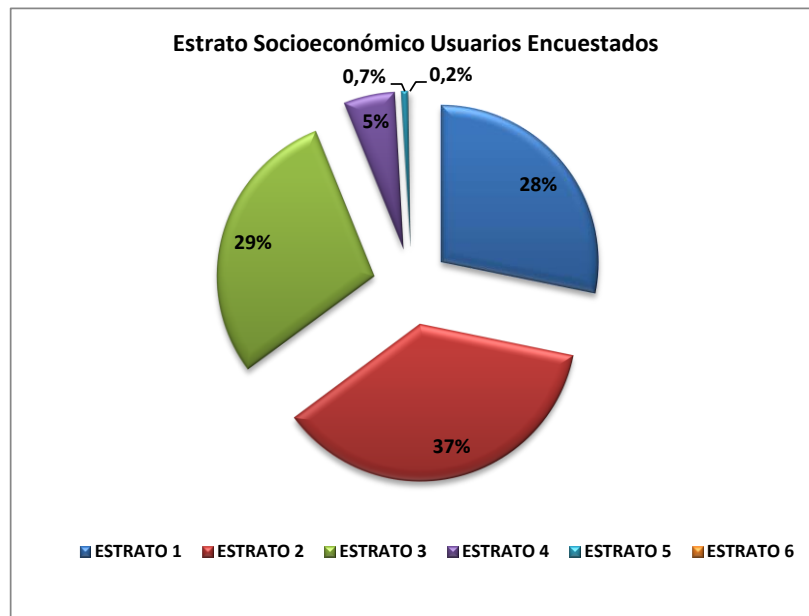
Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-88. Rango de Edades Usuarios Encuestados



Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-89. Estrato Socioeconómico Usuarios Encuestados



Fuente: Elaboración Propia

Los usuarios tienen diversas necesidades entre las cuales se pueden distinguir:

- Usuario con propósito trabajo y estudio realizados entre en zonas denominadas dormitorio y grandes ciudades. Estos viajes se realizan dos veces al día, una yendo y otra regresando, con tiempos de viaje de corta duración. Se caracterizan por una gran magnitud e intensidad y requieren de conexión a diferentes partes de la

ciudad. Los usuarios son muy sensibles al tiempo de viaje y la tarifa, anteponiéndolo a la comodidad.

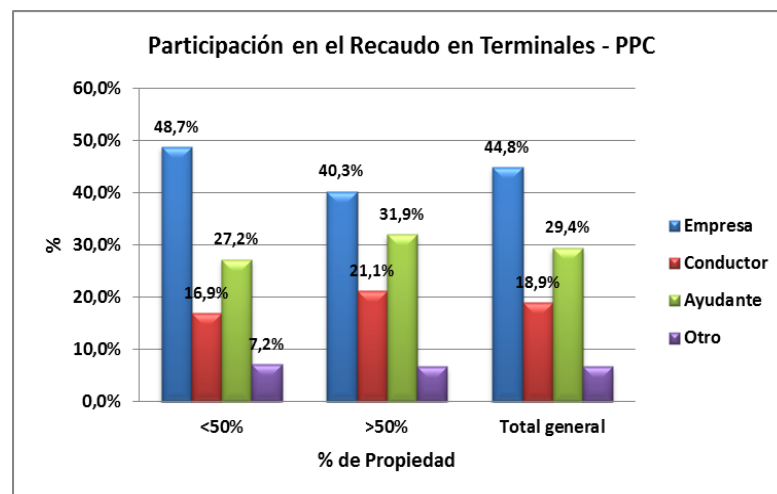
- Usuario con propósito turismo, dado principalmente los fines de semana y los períodos de vacaciones. La duración del viaje puede ser entre media a larga y la integración se puede realizar a una terminal central de la ciudad. Estos usuarios son más sensibles a la comodidad, por encima de la tarifa y el tiempo de viaje.
- Usuarios con carga. Son usuarios del transporte mixto, en donde existe un conocimiento entre los operadores de transporte y los usuarios. Sus viajes son en determinados días de la semana y son muy sensibles a la tarifa.

Las diferencias de propósitos y necesidades de los usuarios requieren de una oferta de con diferentes características en tipología vehicular e integración con los otros modos de transporte, aspectos que requieren ser tenidos en cuenta en la regulados que rige la materia.

3.11 ALTA PARTICIPACIÓN DEL RECAUDO DE PASAJES POR PARTE DE CONDUCTORES Y AYUDANTES.

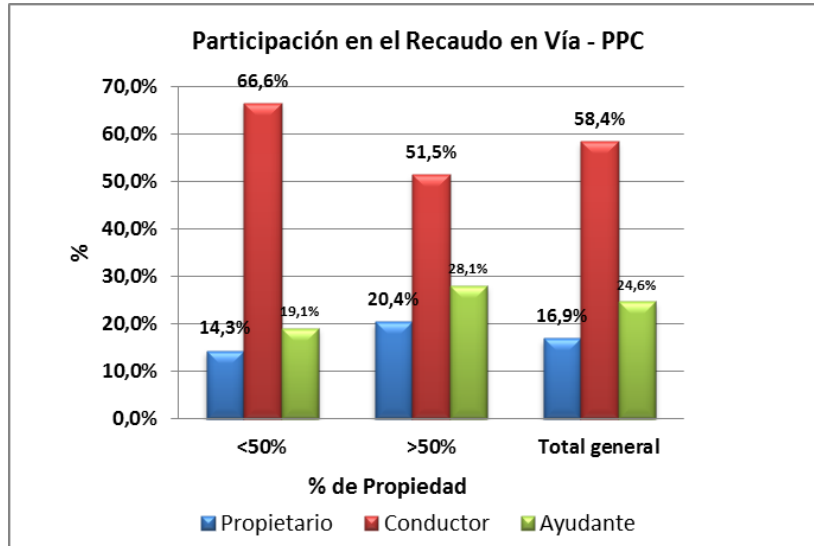
De acuerdo con la encuesta de empresas realizada, se detectó que hay una alta participación en el recaudo de la tarifa cobrada por parte de los conductores y ayudantes. En el servicio de transporte terrestre automotor por carretera el recaudo lo hacen en un 44.8 % las empresas, el 18.9 % los conductores y el 29.4 % los ayudantes. Para el caso del recaudo en vía, el recaudo por parte de las empresas cae a un 16.9 %, aumentando la participación del conductor a un 58.4 % y 24.6 % el ayudante, tal como se observa en las figuras siguientes.

Figura IV-90. Participación del Recaudo en Terminales - PPC



Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-91. Participación del Recaudo en Vía - PPC

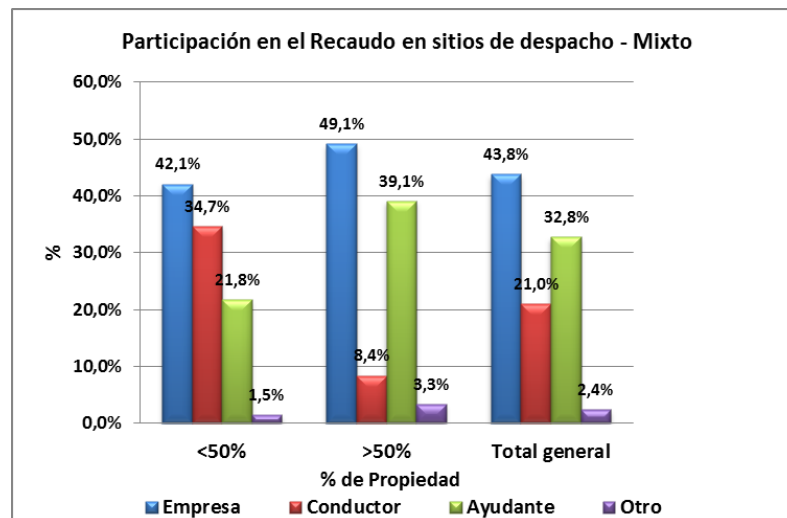


Fuente: Elaboración Propia

Se observa que las empresas con mayor porcentaje de propiedad tienen mayor control del recaudo en vía que las empresas con menores porcentajes de propiedad, del 14.3% al 20.4%.

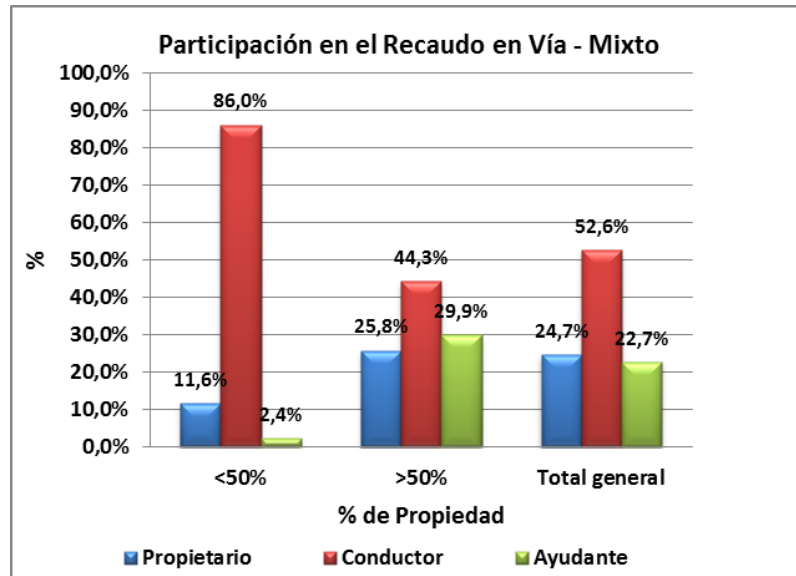
De manera similar ocurre en el transporte mixto. Las empresas tienen una mayor participación en el recaudo de la tarifa cuando se realiza los sitios de despacho, en un 43.8 %, mientras que los conductores lo hacen en un 21% y los ayudantes en 32.8 %. Durante el recorrido en vía, las empresas realizan el recaudo en un 24.7%, los conductores en un 52.6% y los ayudantes en un 22.7 %, tal como se observa en las figuras siguientes.

Figura IV-92. Participación del recaudo en Sitios de Despacho - Mixto



Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-93. Participación del Recaudo



Fuente: Elaboración Propia

En el transporte mixto es evidente que las empresas con mayor porcentaje de propiedad de la flota tienen una mayor participación en el recaudo.

Si bien es cierto existe un grado de dificultad en controlar la venta de tiquetes, dado los pasajeros que suben y bajan a lo largo del recorrido, llama la atención el porcentaje importante de ingresos que están siendo manejados por conductores y ayudantes.

El administrar y controlar la operación de recaudo brinda una oportunidad importante para controlar mejor a los propietarios de los vehículos, tener sistemas de preventa de tiquetes, disponer de información efectiva sobre el grado de movilización de pasajeros de las unidades que permita planear mejor la operación del servicio y generar mayores ingresos a las empresas y propietarios.

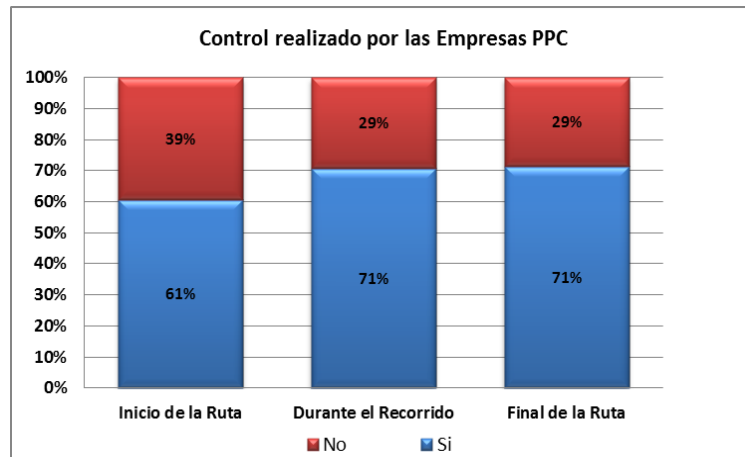
Existe en el mercado, numerosa tecnología que permite registrar el número de pasajeros que suben y bajan de las unidades de transporte, con un grado de exactitud aceptable, información enviada en línea a cualquier centro de control de cualquier empresa, valores que pueden ser contrastados o comparados con la **venta de tiquetes** por parte de los conductores y/o ayudantes en los vehículos. Así mismo es posible disponer de cámaras en los vehículos, aspectos que pueden controlar la evasión y el robo, y cuya inversión es pagable ampliamente por los beneficios obtenidos.

3.12 FALTA DE CONTROL A LA OPERACIÓN

El 29 % de las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera no realizan un control durante el recorrido de la operación de su flota en la vía. El 8.5 % de las empresas no realizan ningún tipo de control a la operación,

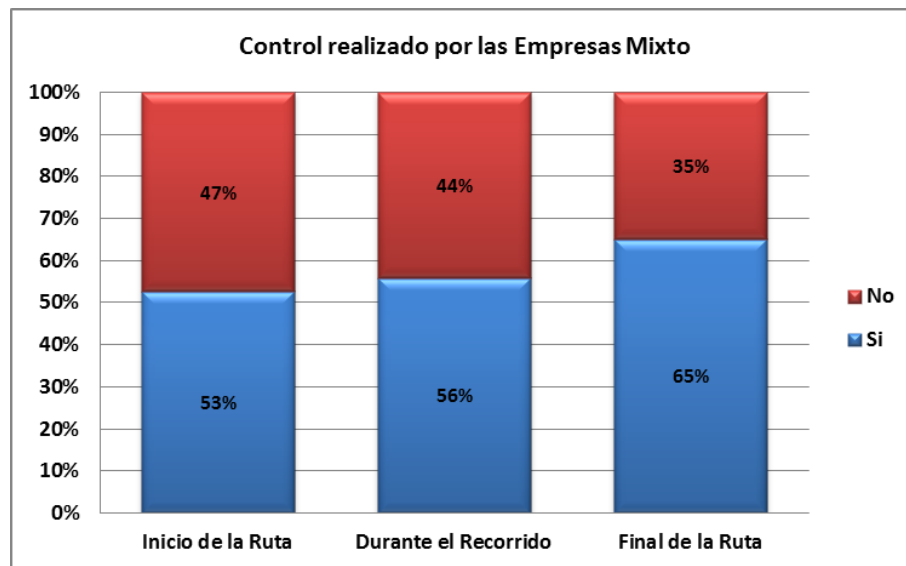
En la modalidad de mixto, el 6 % de las empresas no realizan ningún tipo de control, mientras que el 44 % de las mismas no lo realizan durante el recorrido, tal como se observa en las figuras siguientes.

Figura IV-94. Control realizado por Empresas PPC



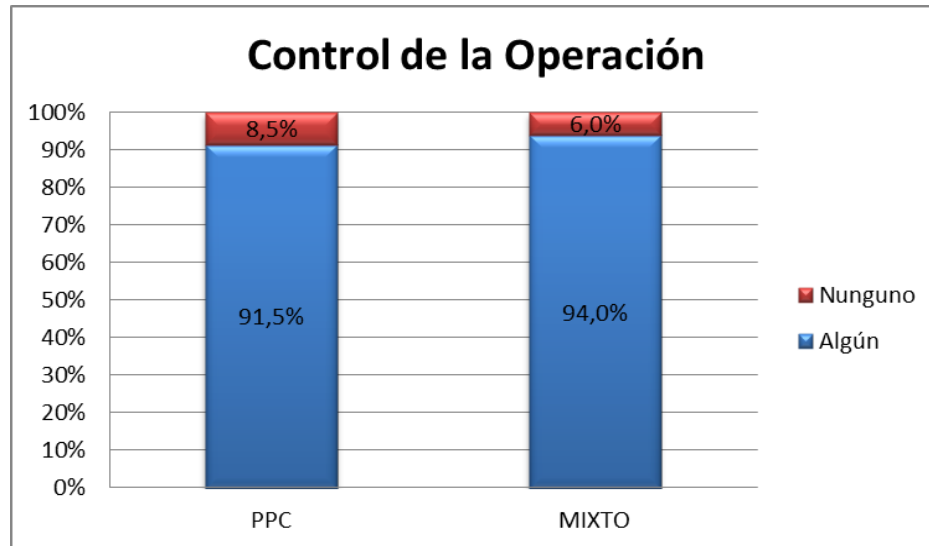
Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-95. Control realizado empresas Mixto



Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-96. Control de la Operación PPC-Mixto



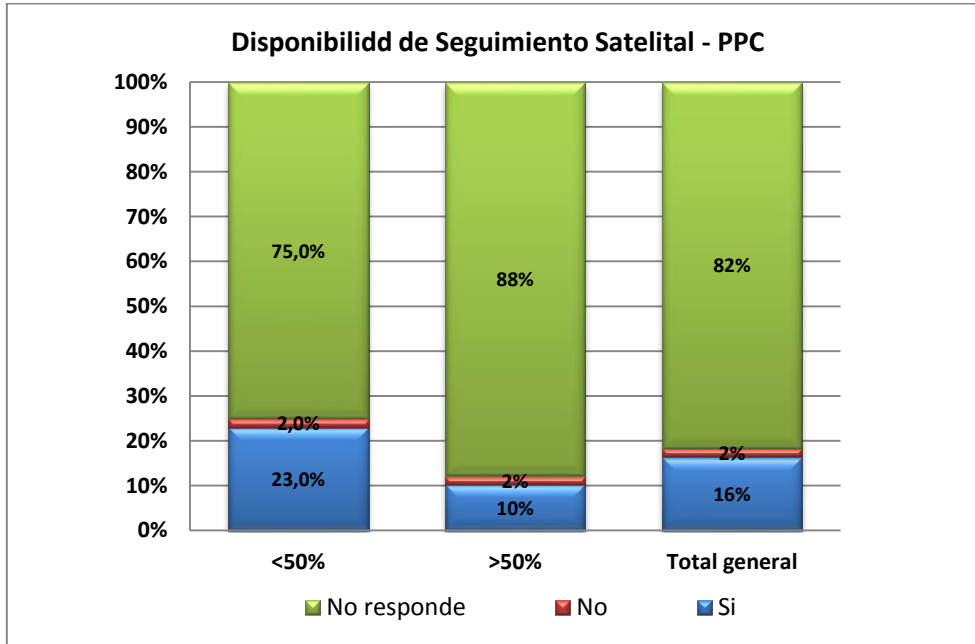
Fuente: Elaboración Propia

Sorprende que algunas empresas no realicen algún tipo de control en vía a vehículos y conductores a lo largo del recorrido, en cuanto a salidas, estado de vehículos, frecuencias, velocidad, entre otras importantes variables.

3.13 BAJO CONTROL OPERACIONAL A TRAVÉS DE SISTEMAS TECNOLÓGICOS

De acuerdo con la información obtenida de la encuesta realizada a las empresas, se puede establecer que el 16 % de las mismas realizan control a la operación a través de seguimiento satelital a los vehículos. Este porcentaje es mayor en un 13% para empresas con porcentaje de propiedad menores al 50 %, en contraste con el 10 % de empresas con porcentaje de propiedad mayor del 50 % que reportó que hacen seguimiento satelital de la flota, tal como se observa en la figura siguiente.

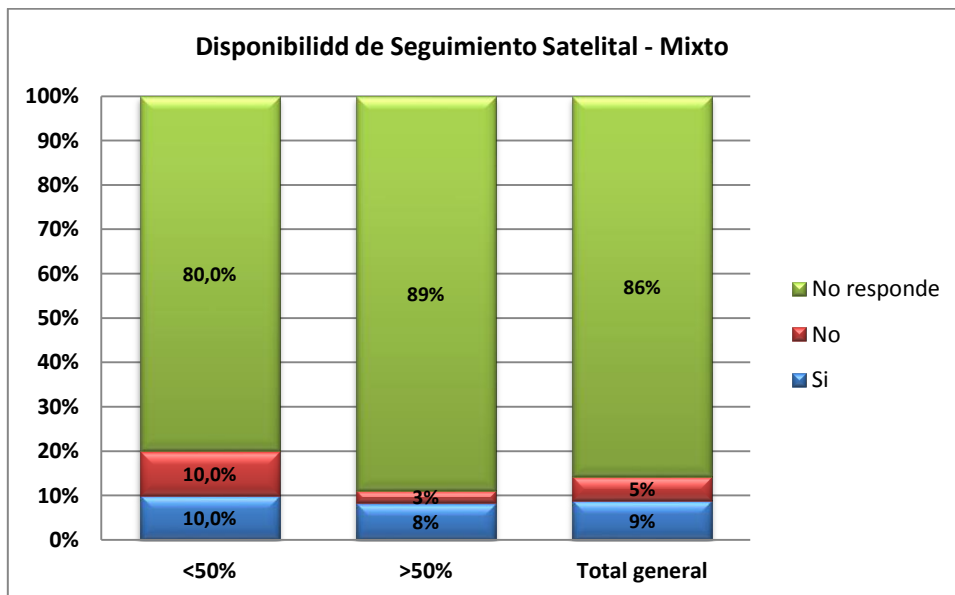
Figura IV-97. Control Operación a través de Sistemas Tecnológicos PPC



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas del transporte mixto afirmaron en un 9% que disponen de sistemas de seguimiento satelital de flota y este porcentaje es ligeramente mayor en empresas con menores porcentajes de propiedad, tal como se observa en la figura.

Figura IV-98. Control Operación a través de Sistemas Tecnológicos Mixto



Fuente: Elaboración Propia

Los anteriores resultados muestran un bajo nivel tecnológico utilizado por las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros y mixto para el control de la operación, actividades que conjuntamente con la venta de tiquetes y la medición de la ocupación del vehículos son importantes para mejorar la gestión de flota de las empresas, hechos que redundan en beneficio no solo de los usuarios, sino además de los inversionistas y de las empresas de transporte.

3.14 DEFICIENCIA EN LA INFRAESTRUCTURA AFECTA LA CALIDAD DEL SERVICIO

Colombia posee una de las topografías de su territorio más desafiantes para la construcción y mantenimiento de infraestructura. El hecho de poseer tres cordilleras, que deben ser atravesadas para conectar los principales nodos de desarrollo del País, hace que el trazado de las carreteras sea muy exigente en términos de requerimientos de cortes de laderas y pendientes, aspectos que tienen una alta incidencia en el costo de construcción y mantenimiento de la infraestructura.

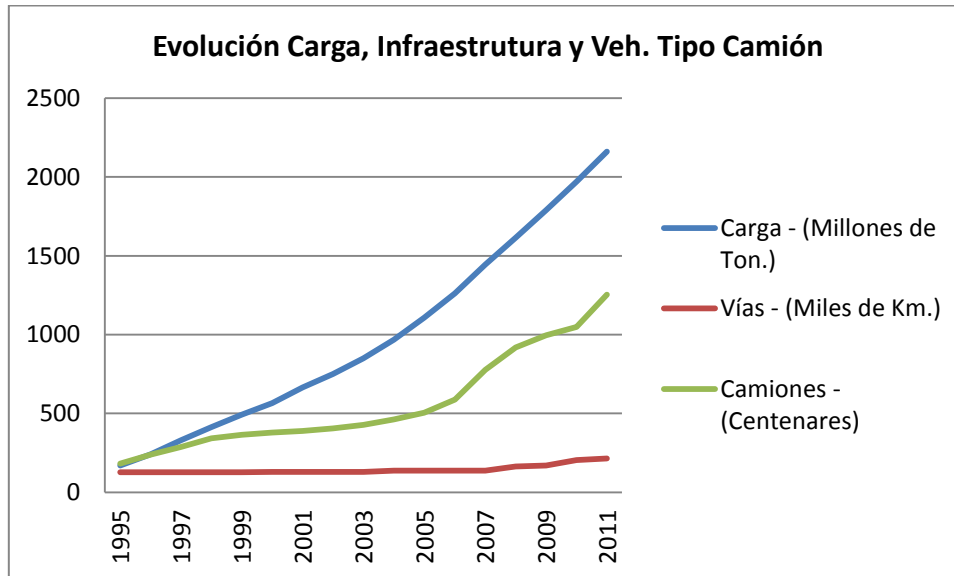
De hecho Colombia ocupa el puesto 108 entre 144 países según el último Índice Global de Competitividad¹⁷, debido en una parte a su atraso en infraestructura vial y de transporte y la incidencia de esta deficiencia en los elevados costos de transporte.

La firma de Tratados de libre comercio, la internacionalización de la economía, el crecimiento de la inversión extranjera y la mayor explotación de hidrocarburos y minerales, entre otros, ha generado un aumento mayúsculo en la movilización de carga en camiones por carreteras, ritmo de crecimiento que no ha estado al tanto con el crecimiento de la vialidad.

Para ilustrar lo anterior, la figura siguiente muestra la evolución de la carga en Colombia transportada en modo terrestre, la evolución de la infraestructura, expresada en miles de kilómetros y de los vehículos tipo camiones, expresada en centenares. Se observa claramente la diferente velocidad de crecimiento de cada una de estas variables, notándose el bajo ritmo de crecimiento de la infraestructura en el país, con las consecuencias que esto conlleva en la congestión entre rutas.

El mayor volumen de camiones en las carreteras y la poca disponibilidad de zonas de rebase, hace que se genere congestión que afecta los tiempos de viaje. A mayores tiempos de viaje se desmejora significativamente el nivel de servicio al usuario y la competitividad del modo de transporte terrestre de pasajeros por carretera con respecto a otros modos de transporte, aumentando igualmente los requerimientos de flota para mantener los horarios establecidos.

¹⁷ World Economic Forum.

Figura IV-99. Evolución Carga, Infraestructura y Vehículo Camión


Fuente: Elaboración Propia a partir del Documento El Transporte en Cifras 2012 - MT

3.15 ÍNDICES DE ACCIDENTALIDAD

La información que se presenta sobre los datos de accidentalidad en vehículos de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto, está basada en las estadísticas del Ministerio de Transporte, para los años 2010, 2011 y 2012.

Durante los tres años de análisis, 2010, 2011 y 2012 se registraron 1012 eventos en los cuales estaban implicados automotores que prestan servicio de transporte de pasajeros por carretera y mixto. Del total de accidentes registrados en Colombia, los accidentes en los cuales se han visto implicados vehículos que prestan el servicio del transporte de pasajeros por carretera y mixto no ascienden al 02%.

Tabla IV-12. Datos Accidentalidad 2010-2011-2012

| DATOS ACCIDENTALIDAD | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---------|---------|---------|
| Total Accidentes Colombia | 173.119 | 182.309 | 186.348 |
| Total Accidentes Vehículos Transporte Pasajeros por carretera | 290 | 357 | 330 |
| Porcentaje Vehículos Transporte PPC | 0,2% | 0,2% | 0,2% |
| Total Accidentes Vehículos Transporte Mixto | 14 | 8 | 13 |
| Porcentaje Vehículos T Mixto | 0,01% | 0,004% | 0,01% |
| Total Pasajeros y Mixto | 304 | 365 | 343 |
| Porcentaje Pasajeros y Mixto | 0,18% | 0,2% | 0,18% |

Fuente: Elaboración Propia a partir de la Base del Ministerio de Transporte

En la siguiente tabla y figura se muestra el porcentaje de gravedad de los accidentes registrados, en vehículos de servicio de transporte de pasajeros por carretera y mixto.

Tabla IV-13. Gravedad de los Accidentes por Modalidad

| GRAVEDAD DE LOS ACCIDENTES | Transporte Pasajeros Carretera | | | | Transporte Mixto | | | | Total Accidentes | Pasajeros | Mixto |
|----------------------------|--------------------------------|------|------|-------|------------------|------|------|-------|------------------|-----------|-------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | Total | 2010 | 2011 | 2012 | Total | | % | % |
| Con Muertos | 2 | 2 | 6 | 10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 100% | 0% |
| Con Heridos | 74 | 106 | 54 | 234 | 5 | 2 | 3 | 10 | 244 | 96% | 4% |
| Solo Daños | 214 | 249 | 270 | 733 | 9 | 6 | 10 | 25 | 758 | 97% | 3% |
| TOTAL | 290 | 357 | 330 | 977 | 14 | 8 | 13 | 35 | 1012 | 97% | 3% |

Fuente: Elaboración Propia a partir de la Base del Ministerio de Transporte

Como se puede apreciar, el mayor porcentaje de los accidentes de las dos modalidades de transporte de pasajeros, se presentan en vehículos de transporte de pasajeros por carretera, con un 97% del total de los accidentes. No se tienen registros de accidentes con muertos en el transporte mixto, de acuerdo a los datos suministrados en las bases del Ministerio de transporte, sin embargo se podría pensar que en caso de presentarse algún accidente en esta modalidad de servicio, es posible que no haya sido registrado.

A pesar de lo anterior, de acuerdo con el Anuario Estadístico de Accidentalidad Vial publicado por la Universidad de los Andes y el fondo de Prevención Vial, en el año 2010 se registraron 5.502 víctimas fatales por accidentes de tránsito, de los cuales el 63 % se registraron en zona urbana y el 37 % en carreteras. De estas últimas víctimas fatales, 165, que corresponden al 3% del total de víctimas fatales, fueron usuarios de transporte público de pasajeros.

El total de heridos registrados en el año 2010 correspondió a 39.121 víctimas, de las cuales el 87,5 % se reportaron en zonas urbanas y el 12,5 % en carreteras. De éstos últimos, 813 heridos correspondieron a usuarios de transporte público de pasajeros.

Estos datos de víctimas fatales y heridos, corresponden al total de vehículos de transporte público que se movilizan por carretera, mientras que los datos de la tabla anterior, corresponden solo los vehículos registrados en el transporte de pasajeros por carretera y mixtos.

Revisando las causas registradas en las bases de accidentalidad oficiales, del total de accidentes en los cuales se han visto involucrados vehículos que prestan el servicio de transporte de pasajeros por carretera y mixto, el mayor porcentaje son causas atribuibles al conductor, con un 93%, en menor porcentaje al ciclista, pasajero, peatón, vehículo y la vía, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla IV-14. Causa de los Accidentes

| Atribuible a | Cantidad | % |
|----------------------|-----------------|-------------|
| Conductor | 946 | 93% |
| Ciclista | 8 | 1% |
| Pasajero | 23 | 2% |
| Peatón | 13 | 1% |
| Vehículo | 16 | 2% |
| Vías | 6 | 1% |
| Total general | 1012 | 100% |

Fuente: Elaboración Propia

Como se puede observar el 97% de las causas de los accidentes registrados corresponden a causas del factor humano, y un 2% son atribuibles al vehículo.

A pesar que en cifras los valores reportados de víctimas pueden ser considerados bajos, una víctima fatal por cada millón de pasajeros transportados, a nivel social estos datos son altos para un sector que debe propender por la seguridad de sus usuarios.

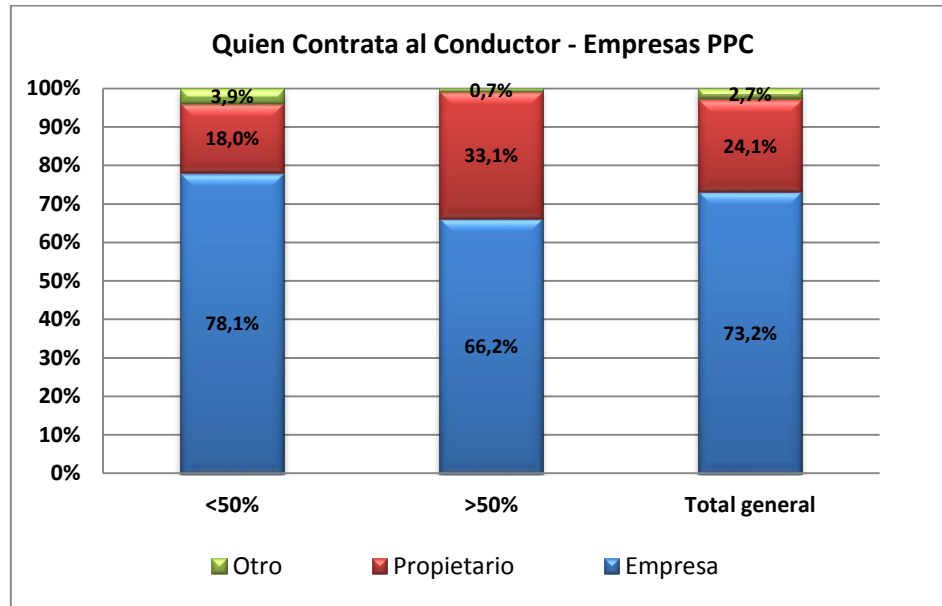
3.16 CONTRATACIÓN DE CONDUCTORES

Los conductores son uno de los actores más importantes en la actividad del transporte de pasajeros por carretera y mixto, con una alta intervención de la seguridad y comodidad del viaje. El conductor además participa activamente en el recaudo de la tarifa.

Las empresas de transporte de pasajeros terrestre automotor y mixto participan en la contratación de los conductores. De acuerdo con la encuesta de conductores, el 91 % de los conductores manifestó que las empresas realizan el proceso de selección, mientras que los propietarios afirmaron en un 77 % que las empresas lo realizaban.

En cuanto a la contratación del conductor, un 24 % de las empresas respondieron que es el propietario quien lo contrata, siendo un poco menor este porcentaje para empresas con porcentaje de propiedad menores, tal como se observa en la figura siguiente.

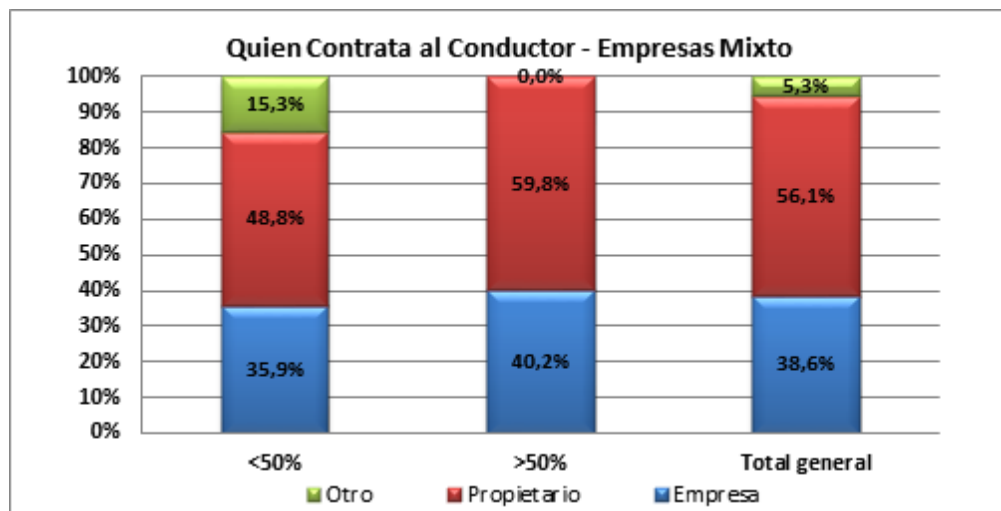
Figura IV-100. Contratación del Conductor - PPC



Fuente: Elaboración Propia

En la modalidad de transporte mixto, tan solo el 38,6 % de las empresas contrata directamente al conductor, haciéndolo en un 56 % el propietario.

Figura IV-101. Contratación del Conductor - Mixto



Fuente: Elaboración Propia

El pago de la seguridad social está a cargo de las empresas en un 46.2%, en un 39 % a cargo del propietario y un 11.4 % a cargo del conductor.

Figura IV-102. Pago Seguridad Social



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas que no contratan directamente a los conductores y no pagan la seguridad social de los mismos, además de estar incumpliendo la legislación al respecto, están incurriendo en competencia desleal con la porción del sector que efectivamente cumple con esta obligación, puesto que al ahorrar costos a través de acciones ilegales, les permite bajar la tarifa a niveles inalcanzables para las empresas cumplidoras de sus obligaciones.

En general, un porcentaje importante de las empresas de transporte interurbano carecen de un sistema idóneo de administración del recurso humano mediante el cual se observen procesos de selección efectivos y capacitaciones que garanticen un servicio óptimo por parte del conductor. Esto, nuevamente, se desprende de un esquema de incentivos perverso, en el que las ganancias de las empresas que actúan exclusivamente como "planilladoras" no dependen del desempeño del conductor.

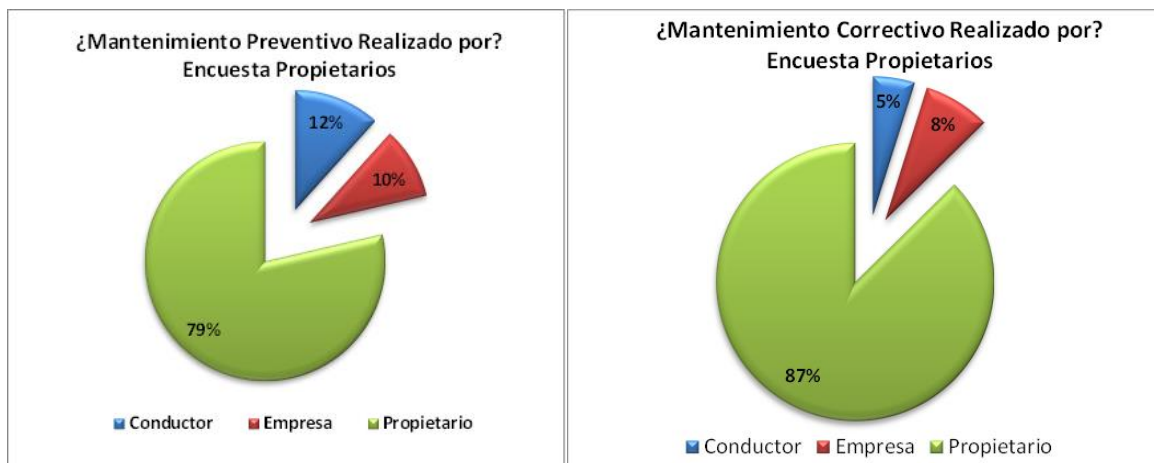
Las empresas de transporte interurbano que actúan como simples afiliadoras, carecen de un sistema idóneo de administración del recurso humano mediante el cual se observen procesos de selección efectivos y capacitaciones que garanticen un servicio óptimo por parte del conductor.

3.17 BAJA PARTICIPACIÓN EN EL MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO POR PARTE DE LA EMPRESA.

Las empresas realizan directamente el mantenimiento preventivo y correctivo en un porcentaje muy bajo de la flota. De acuerdo con las encuestas realizadas, solo el 18 % de los conductores afirmaron que la empresa realiza directamente el mantenimiento preventivo y el 22 % de los mismos que realiza el mantenimiento correctivo. Los propietarios afirmaron en un 10 % que el mantenimiento preventivo lo realizan las empresas, mientras que el 8 % afirmó que éstas realizan el mantenimiento correctivo. Las empresas respondieron que el mantenimiento preventivo lo realizan directamente en un 39 %, mientras que el correctivo un 20 %.

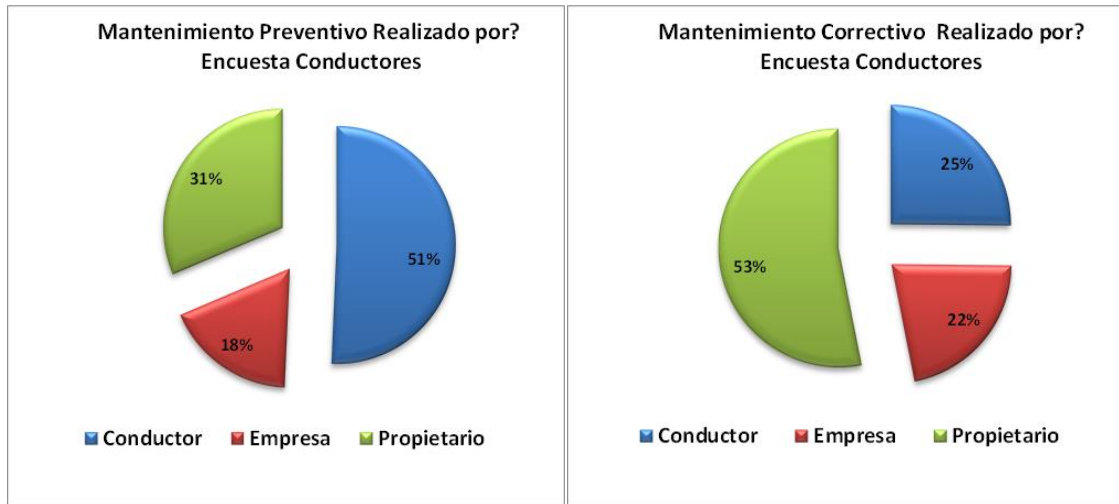
De lo anterior se concluye que el 39 % de las empresas, en el mejor de los casos, realiza el mantenimiento preventivo, que es un porcentaje bajo. El 22 % de las empresas, en el mejor de los casos, hacen directamente el mantenimiento correctivo a su flota. Las siguientes figuras ilustran lo anteriormente planteado.

Figura IV-103. Mantenimiento Preventivo y Correctivo Encuesta Propietarios



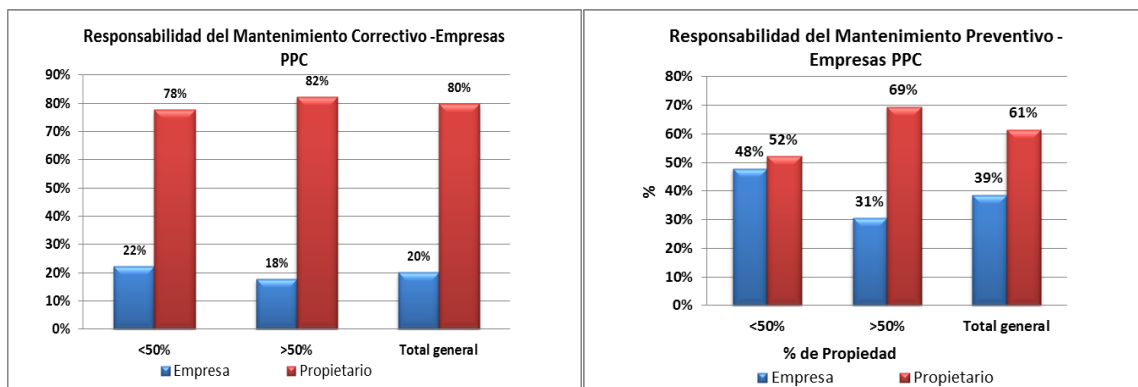
Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-104. Mantenimiento Preventivo y Correctivo Encuesta Conductores



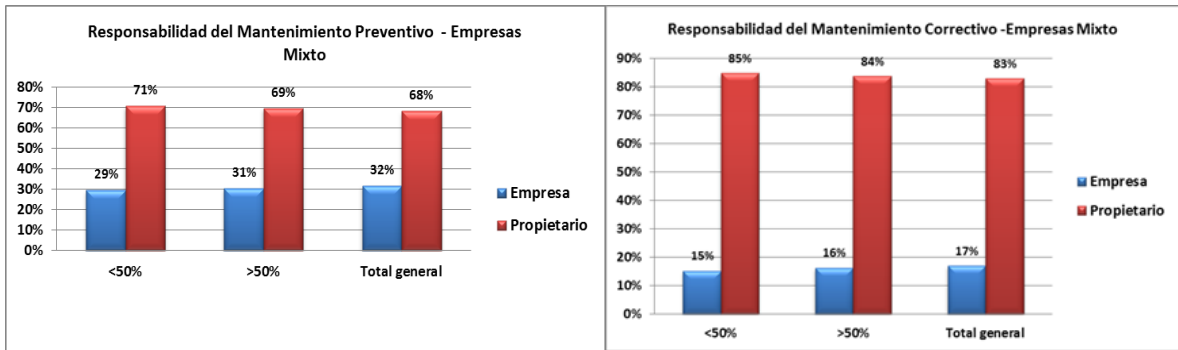
Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-105. Responsabilidad Mantenimiento Correctivo y Preventivo PPC



Fuente: Elaboración Propia

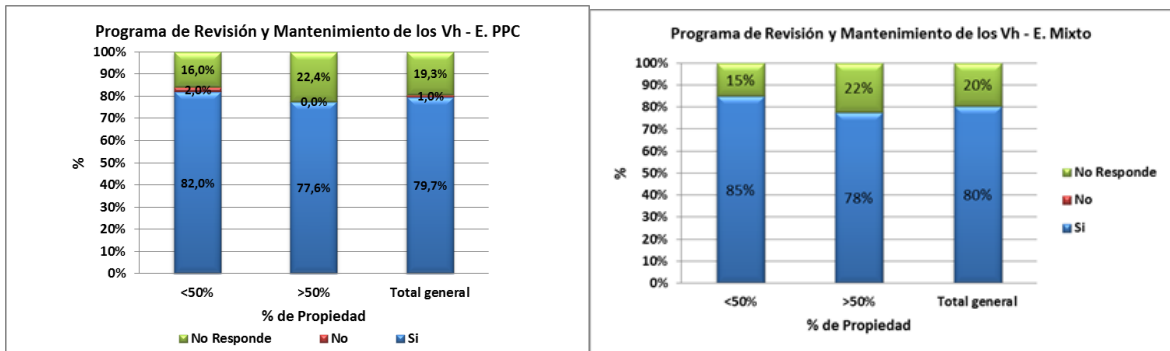
Figura IV-106. Responsabilidad Mantenimiento Preventivo y Correctivo Mixto



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas afirmaron en un 80 % que disponían de programa de revisión y mantenimiento de los vehículos, tal como se muestra en la figura siguiente. A pesar de ser un alto porcentaje, llama la atención que existe un 20 % de las empresas que admite no tener un plan que es esencial dentro de su actividad.

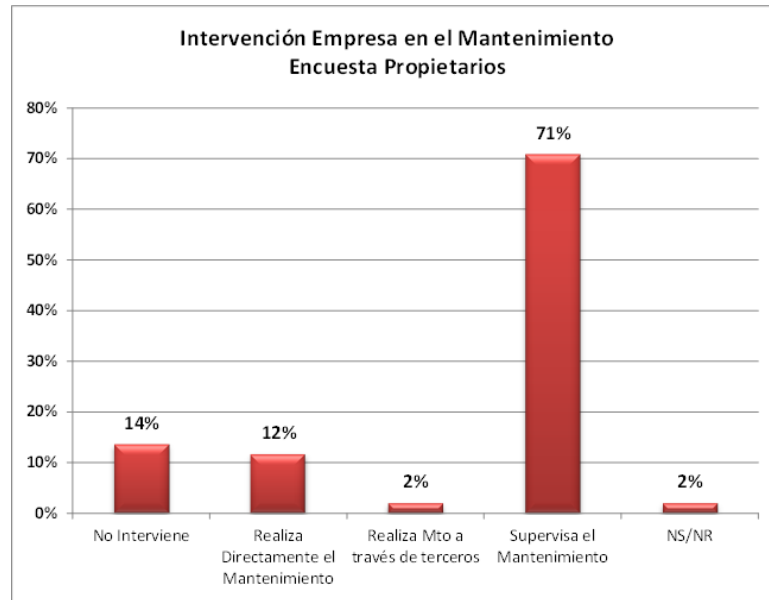
Figura IV-107. Programa de Revisión y Mantenimiento Vehículos PPC-Mixto



Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo con los conductores y propietarios de flota, el 70 % las empresas supervisan o intervienen en el mantenimiento de los vehículos. De hecho el 71 % de los propietarios afirmó que las empresas realizan una supervisión del mantenimiento vehicular, el 2 % que lo realizan a través de terceros y el 12 % que lo realizan directamente, concluyéndose que el 85 % de las empresas intervienen y están conscientes de la importancia de esta actividad, tal como se muestra en la figura siguiente.

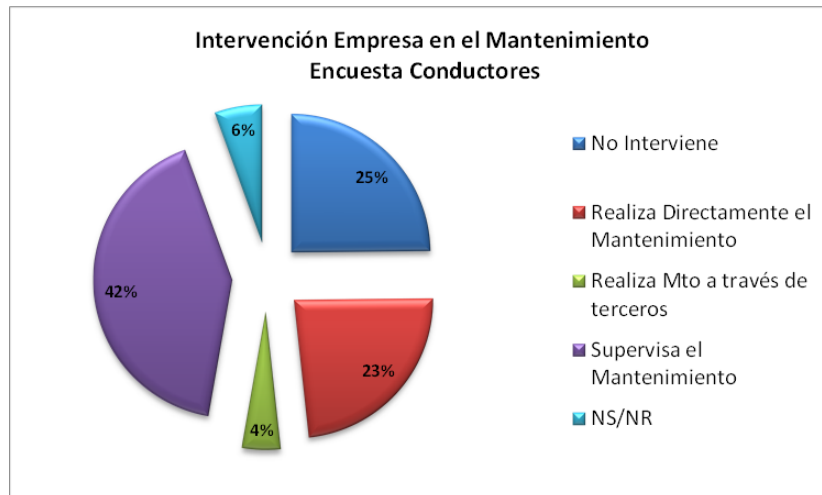
Figura IV-108. Intervención de la Empresa en el Mantenimiento – Encuesta Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

El 69 % de los conductores respondió que las empresas intervienen en el mantenimiento de los vehículos. El 42 % afirmó que lo supervisa, el 23 % que lo realiza directamente y el 4 % que lo realiza a través de terceros, tal como se muestra en la figura siguiente.

Figura IV-109. Intervención de la Empresa en el Mantenimiento – Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

Se concluye que si bien es cierto que las empresas realizan el mantenimiento preventivo y correctivo en un porcentaje bajo de la flota, se destaca que un alto porcentaje de empresas lo supervisa.

Nuevamente se destaca que a pesar de ser un porcentaje minoritario, existen empresas que no realizan ninguna actividad frente al mantenimiento de los vehículos reduciendo costos de manera riesgosa, aspecto que les puede dar la posibilidad de dar tarifas más bajas en contraste con las empresas cumplidoras de su deber.

3.18 DEFICIENCIA EN LA INFORMACIÓN DEL USUARIO

Los usuarios del transporte terrestre automotor de pasajeros en general, manifestaron su inconformidad por la falta de información sobre horarios y puntualidad de los servicios, así como la imposibilidad de comprar tiquetes con anticipación.

Aunque hay empresas que cuentan con sistemas de información al usuario y venta de tiquetes con anticipación, muchas no lo tienen. A nivel de ejemplo, los usuarios de Paipa, Duitama, Sogamoso y Tunja reportaron su inconformidad por el hecho de no poder comprar tiquetes con anticipación. Los usuarios en general, manifestaron su inconveniente en puentes festivos y períodos de vacaciones en donde tienen que soportar gran demora e incertidumbre en la toma del vehículo.

La congestión de pasajeros, acompañada de grandes tiempos de espera y sobretodo incertidumbre a la hora de viajar, afectan negativamente la demanda que busca resolver el inconveniente utilizando incluso servicio informales y al largo plazo disponer de vehículos privado.

La posibilidad de comprar de forma anticipada los tiquetes, escoger silla, seleccionar la hora de viaje, tener certeza de poder comprar el regreso, recibir mensajes de retraso de la salida del autobús, son aspectos que mejoran ostensiblemente la calidad del servicio al usuarios y sobre todo su fidelidad.

De otra parte, no dispone el mercado a través de las autoridades o por parte de las mismas empresas, información que permita al usuario observar el desempeño de las empresas al momento de decidir por cual empresa viajar.

3.19 COMPETENCIA DESLEAL

Cuando las empresas reducen los costos de operación no contratando a los conductores, no interviniendo en el mantenimiento de los vehículo, inclusive en la supervisión, así como no realizando control a la operación¹⁸, pueden bajar las tarifas más allá de sus competidores que si realizan estas actividades, estableciéndose competencia desleal, con un impacto en la calidad del servicio y sobretodo en la seguridad del usuario.

Estos aspectos no son percibidos por el usuario, quien si es sensible a las tarifas cobradas, por tanto influye en su selección.

¹⁸ De acuerdo con el diagnóstico realizado, el 24 % de las empresas no contratan a los conductores, el 30 % de las mismas no intervienen en el mantenimiento de la flota y el 8 % no realizan ningún control de la operación.

La circunstancia de que algunas empresas no tengan a sus conductores contratados mediante un vínculo laboral formal se traduce en menores costos para las mismas, lo cual amplía sus márgenes de rentabilidad o permite cobrar tarifas inferiores, a costa de la seguridad del usuario: la calidad del servicio es función de la inversión de las empresas y ésta implica costos mayores. Consecuentemente, al haber vigilancia y supervisión deficientes en el sector, se permite la supervivencia de empresas con costos muy inferiores a los de aquellas empresas que cumplen con las exigencias de calidad, lo que a su vez les permite competir con menores precios para ganar mayor participación de mercado.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que, a diferencia de las empresas de transporte que actúan simplemente como “planilladoras”, las empresas que operan bajo el esquema de administración, realizan inversiones cuantiosas en la flota. Estos son costos que las empresas deben realizar, de manera que ante una reducción en el precio de mercado las empresas no pueden deshacer dichas inversiones para reducir la escala de la operación y por esta vía competir mediante un menor precio. Este factor en muchas ocasiones, pone en desventaja frente al usuario a las empresas propietarias y/o administradoras de los vehículos, que prestan un mejor servicio, frente a empresas que simplemente actúan como “planilladoras”.

3.20 LIBERTAD DE HORARIOS

Con el ánimo de que en la prestación de servicio de transporte de pasajeros por carretera se dieran condiciones de libre competencia e iniciativa privada que permitan ajustar la oferta a la demanda del servicio, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 7811 de 2001, a través de la cual se establece la libertad de horarios.

A través del mecanismo de libertad de horarios se permite la modificación de la hora de los despachos y el incremento de los horarios legalmente autorizados, en las rutas igualmente autorizadas a las empresas. Se establece en la resolución que la libertad de horarios no implica incremento en la capacidad transportadora autorizada y que no se permite la suspensión de los horarios autorizados en otras rutas.

El concepto MT 20091340151961 de la Oficina Jurídica del Ministerio de Transporte aclara adicionalmente que la finalidad de la libertad de horarios es dar la oportunidad para optimizar el servicio prestado, racionalizando el uso de equipos y reduciendo costos de operación. Ratifica que esta medida únicamente puede ser aplicada por las empresas a las cuales se les ha delegado la prestación del servicio, no pudiendo tener ese esquema para las rutas que operan mediante convenio empresarial, y señala también que el servicio se puede incrementar hasta el límite operativo que pueda realizar la empresa contando únicamente con la capacidad transportadora máxima autorizada en cada ruta, es decir, no se permite la reducción de oferta en otros servicios.

Con respecto a las obligaciones, la resolución señala que los nuevos horarios deben anunciarse a los usuarios con una antelación no menor a 5 días, indicando el nivel de servicio en cada caso. No se hace especificación respecto a la obligatoriedad de informar de estos cambios ante las autoridades. Sin embargo, se señala que el Ministerio

de Transporte debe hacer seguimiento permanente de la prestación del servicio en períodos trimestrales para evaluar la efectividad de la medida, manteniendo la facultad de intervenir en caso de ser necesario.

La libertad de horarios es un mecanismo que permite la autorregulación, facultando a las empresas para regularse a sí mismas y programar su oferta de servicios con base en procesos de monitoreo y control voluntarios. En principio es una medida que beneficia a todos los actores del sistema de transporte, tanto usuarios como empresas prestadoras del servicio e incluso a las autoridades, en la medida en que su función se centra en el seguimiento más que en la planificación de la operación. Las necesidades del servicio pueden ser mejor conocidas por las mismas empresas durante la operación, y a través del monitoreo permanente y detallado de la operación diaria, pueden contar con las herramientas necesarias para definir la oferta de servicios ajustada a las necesidades de la demanda.

Sin embargo, la libertad de horarios sumada a la libertad de tarifas puede llegar a generar desequilibrios en el sistema, dado que no todas las empresas que operan en el corredor tienen los mismos estándares de servicio y a su vez, costos de operación equiparables. De esta manera, si para una misma ruta hay dos empresas, donde solo una de ellas cumple con todos los estándares necesarios para una correcta operación (como la contratación directa de personal y mantenimiento vehicular), la empresa que no los cumple puede llegar a ofrecer tarifas menores al usuario, incurriendo en prácticas de competencia desleal y generando competencia predatoria en la vía.

Con la presencia de empresas que operan en condiciones de desigualdad no hay posibilidad de que la autorregulación tenga los efectos esperados. Por el contrario, al tener empresas que no compiten en igualdad de condiciones en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, se genera una competencia en la vía en la que una empresa buscará tener la mayor cantidad posible de vehículos en la ruta para recoger la mayor cantidad de usuarios posible, lo que ocasiona sobreoferta e incrementa la accidentalidad. Por otro lado, se puede incurrir en abandono de rutas de baja demanda para incrementar la flota en aquellas con mayores índices de movilización de pasajeros.

Una mayor supervisión de la prestación del servicio podría llevar a un mejor funcionamiento de la libertad de horarios, sin embargo, esta se dificulta dadas las bajas posibilidades de gestión de las autoridades frente a la gran cantidad de rutas en servicio y su distribución geográfica. Por este motivo, esquemas como los acuerdos entre todas las empresas que operan un mismo corredor pueden llegar a un mejor resultado de la libertad de horarios. Las empresas pueden lograr a través de estos esquemas una mayor rentabilidad en el negocio del transporte, al tener tarifas fijas establecidas y al reducir la cantidad de despachos mediante la coordinación unificada. Por su parte, el usuario se ve beneficiado en la medida en que puede conocer los horarios programados para la salida de los vehículos, tendrá mayor precisión respecto a su tiempo de viaje y verá reducida la posibilidad de accidentes.

3.21 AUSENCIA DE REPORTE DE INFORMACIÓN DE ESTRUCTURA DE COSTOS Y HORARIOS DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE ANTE EL MINISTERIO DE TRANSPORTE

Las empresas tienen la potestad de definir los horarios de despacho de las rutas y las tarifas a ser cobradas. Los horarios deben ser informados a los usuarios con anticipación, mientras que los estudios soportes de las tarifas a ser cobradas deben de reposar en las empresas para cuando la autoridad los requiera. Sin embargo, no hay obligación de reportar esta información al Ministerio de Transporte como tampoco a la Superintendencia de Puertos y Transporte, hecho que genera que las autoridades no tengan conocimiento de lo que pasa realmente en la vía para consecuentemente detectar e intervenir en eventos de competencias desleales e ilegales.

4. FORTALEZAS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA

Dentro de la evaluación realizada al sistema de transporte de pasajeros en las modalidades de carretera y mixto, se han detectado fortalezas que son importantes resaltar, entre las cuales se destaca.

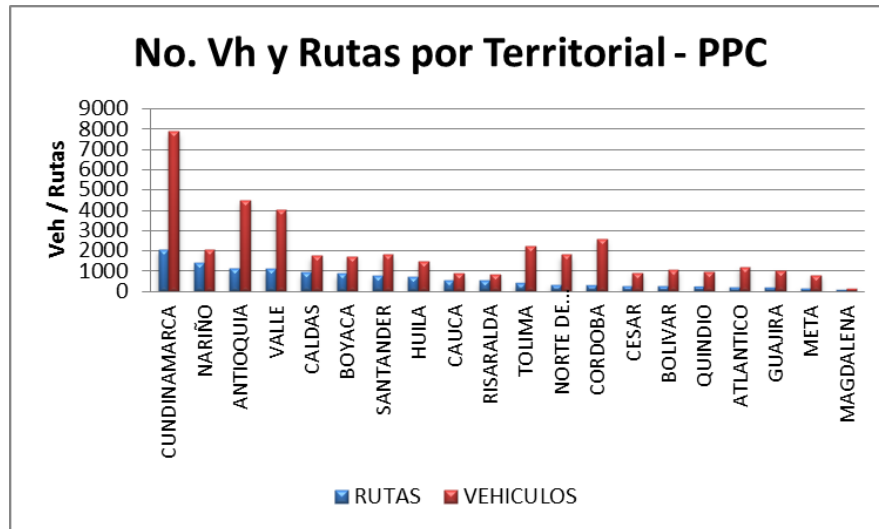
4.1 ALTA COBERTURA DEL SERVICIO

El sistema de transporte intermunicipal cuenta con un total de 12.244 autorizaciones de rutas, mientras que el transporte mixto cuenta con 3.317 autorizaciones. La cobertura del sistema de transporte de pasajeros por carretera y mixto es evidente.

La figura 105 muestra la distribución de las rutas de transporte de pasajeros por carretera en el País.

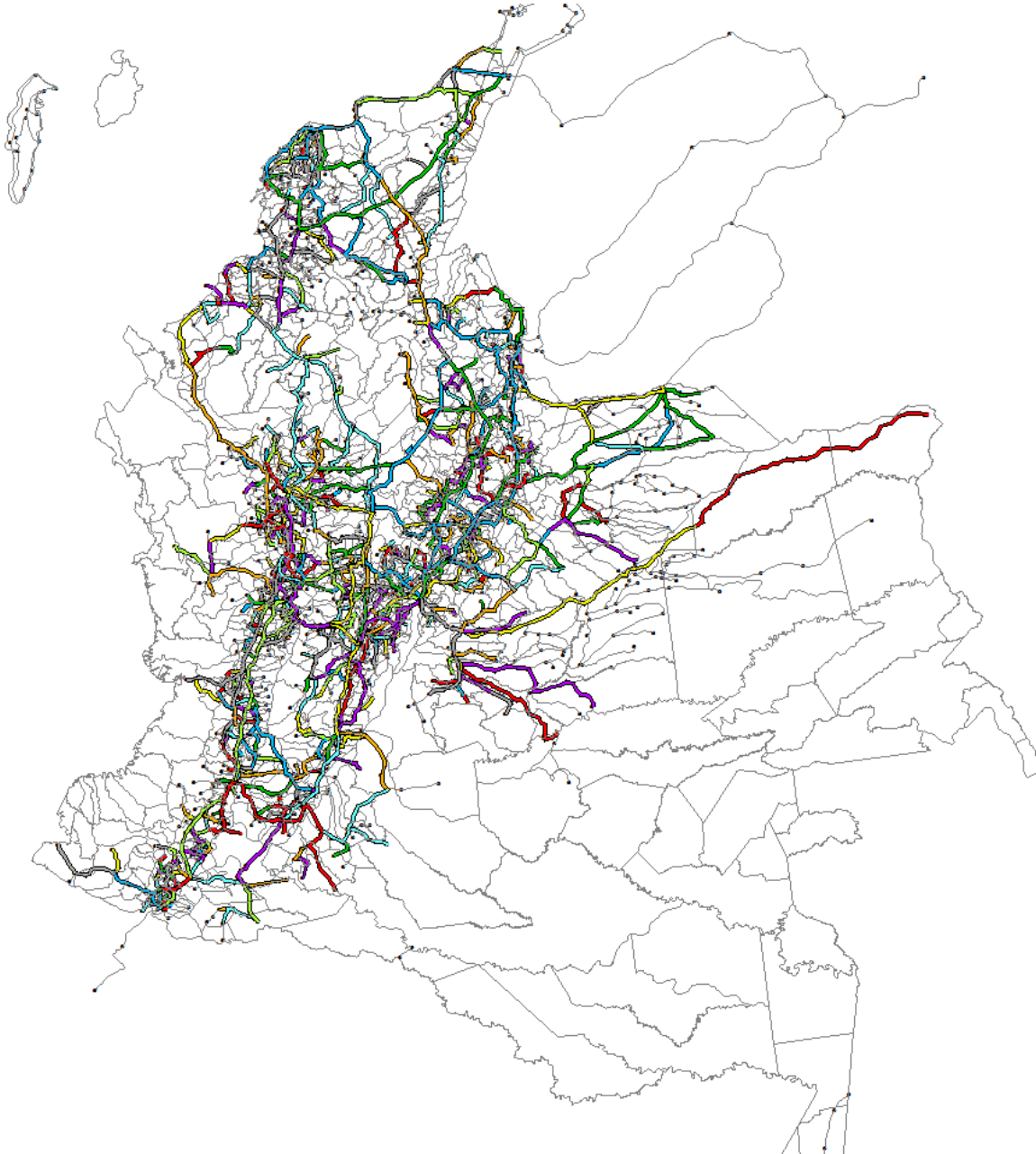
Cundinamarca es la Dirección Territorial que tiene mayor número de rutas autorizadas en la modalidad de pasajeros, un total de 2059, seguida por Nariño, con 1368 rutas, Antioquia con 1127 y Valle con 1093. De otra parte, Magdalena, con 69 rutas, Meta con 150 y Guajira con 169, son las territoriales que menos cantidad de rutas autorizadas tienen, tal como se muestra en la figura siguiente, en donde se relaciona igualmente el número de vehículos vinculados por territorial.

Figura IV-110. Número de Vehículos y Rutas por Territorial PPC



Fuente: Elaboración Propia

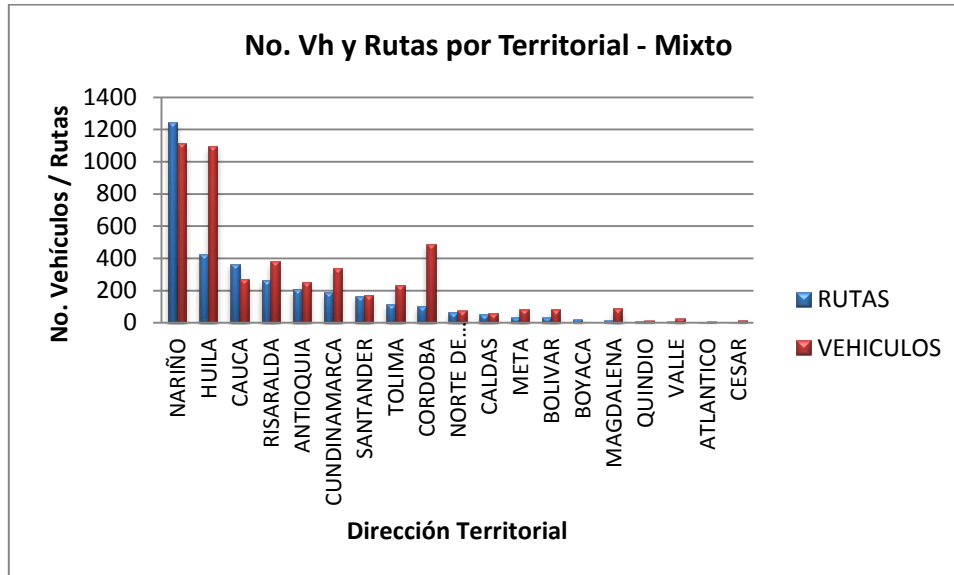
Figura IV-111. Distribución de rutas de Transporte en el País



Fuente: Elaboración Propia a partir del Modelo Elaborado por GGT.

En cuanto a la modalidad del transporte mixto, Nariño es la Dirección Territorial que más tiene rutas, con 1246, seguida por Huila con 426 y Cauca con 364. Atlántico y Cesar, son las Territoriales que menos tienen rutas, con 4 y 3, respectivamente, tal como se muestra en la figura siguiente.

Figura IV-112. Número de Vehículos y Rutas por Territorial - Mixto



Fuente: Elaboración Propia

4.2 FUERTE ESTRUCTURA GREMIAL

El sector del transporte intermunicipal y mixto se encuentra representado por una estructura gremial fuerte, estructurada y de una gran actividad. Los gremios sirven de interlocutor ante las autoridades del gobierno, del poder legislativo y demás entidades involucradas con el sector y además promueve la participación y capacitación de sus asociados.

En la siguiente tabla se encuentra la relación de los gremios en las modalidades de transporte de pasajeros por carretera y mixto que se tiene conocimiento existen en el país:

Tabla IV-15. Relación Agremiaciones

| NOMBRE AGREMIACIÓN | REPRESENTANTE LEGAL O PRESIDENTE | CIUDAD SEDE | NUMERO DE AFILIADOS |
|---|---------------------------------------|-------------|---------------------|
| CONSEJO SUPERIOR DEL TRANSPORTE | Marino Quintero Tovar / Camilo García | BOGOTÁ | 17 Agremiaciones |
| ASOTRANS - ASOCIACIÓN NACIONAL DE TRANSPORTADORES | Marino Quintero Tovar | BOGOTÁ | 325 |

| NOMBRE AGREMIACIÓN | REPRESENTANTE LEGAL O PRESIDENTE | CIUDAD SEDE | NUMERO DE AFILIADOS |
|--|---|--------------------|----------------------------|
| ATRANSEC – ASOCIACIÓN NACIONAL DE TRANSPORTADORES | Nidia Colorado | PEREIRA | 21 |
| ASOEMTRAMS – ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EMPRESAS DE TRANSPORTADORES | Jorge Vásquez | CALI | 50 |
| ANALTRAP – ASOCIACIÓN NACIONAL DE TRANSPORTADORES | Jorge Eliécer Granados | CALI | 60 |
| CONALTER – CORPORACIÓN NACIONAL DE TERMINALES | Tatiana Serrato | BOGOTÁ | 32 |
| ADITT - ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL TRANSPORTE TERRESTRE INTERMUNICIPAL | José Yesid Rodríguez | BOGOTÁ | 84 |
| ASOTRAQUINDIO – ASOCIACIÓN DE TRANSPORTADORES DE QUINDÍO | José Jesús Arias | ARMENIA | 18 |
| ACOLMI – ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE MICROBUSES | Ignacio Cifuentes | BOGOTÁ | 15 |
| ASOTRANSCAL – ASOCIACIÓN DE TRANSPORTADORES DE CALDAS | Cristina Jaramillo | MANIZALES | 17 |
| UTRANS – UNIÓN DE TRANSPORTADORES | Regina Bustamante | MEDELLÍN | |
| ANDI – ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA | Viviana Tobón | BOGOTÁ | 14 |

Fuente: Elaboración Propia

Los gremios realizan periódicamente eventos de orden nacional y local, inclusive con invitados internacionales, que promueven el diagnóstico y evaluación del sector, generando discusión en favor del mejoramiento de las modalidades.

Existe además el Consejo Superior del Transporte, el cual agrupa a 17 agremiaciones y sirve de coordinador entre los intereses y las propuestas de las diferentes modalidades de transporte de pasajeros por carretera, mixto y transporte especial, ante las autoridades.

Adicionalmente, la facultad normativa que tienen los gremios para realizar la prueba de alcoholimetría y manejar los recursos provenientes de esta prueba, les ha permitido en diferentes escalas implementar programas importantes relacionados con la seguridad vial, prevención de la accidentalidad, salud ocupacional para los conductores, bienestar social, capacitación a los conductores, capacitación empresarial, desarrollo académico, entre otras actividades.

Entre los inconvenientes del sector descritos por los representantes de los gremios, se tiene la sobreoferta del servicio y la baja ocupación vehicular, las cuales son consecuencia de diversos factores como la presencia de ilegalidad, informalidad y los permisos transitorios, entre otros.

Los vacíos en la normatividad de las modalidades, la autorregulación de horarios y tarifas mal aplicada, así como la falta de control y estabilidad normativa, también son problemas identificados que aquejan al sector. En el anexo 4 se presentan las encuestas realizadas a los gremios entrevistados, así como el material entregado por ellos y las ayudas de memoria de las reuniones sostenidas.

4.3 PRESENCIA DE FUERTE ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL

De acuerdo con la encuestas a empresas, el 33 % de las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y el 31,5 % de las empresas con habilitación del servicio mixto, se encuentran certificadas con programas de gestión y aseguramiento de la calidad. Sin lugar a dudas, la adopción de estándares y procedimientos que buscan mantener el nivel de calidad en la gestión empresarial, y ojala en la operación de sistemas de transporte, es una aspecto que debe ser reconocido y promovido por la regulación del sistema.

De otra parte, el 22 % de las empresas distintas a las cooperativas y el 11 % de las cooperativas habilitadas en la prestación del servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera son medianas y grandes empresas. Alrededor del 60 % de las empresas son clasificadas como pequeñas empresas, tal como se observa en la tabla siguiente.

Tabla IV-16. Clasificación de las empresas agremiadas - PPC

| TRANSPORTE PASAJEROS - RANGO | OTRAS FORMAS SOCIETARIAS | | COOPERATIVAS | |
|------------------------------|--------------------------|------------|---------------|------------|
| | OBSERVACIONES | PORCENTAJE | OBSERVACIONES | PORCENTAJE |
| GRAN EMPRESA | 7 | 4,19% | 3 | 1,96% |
| MEDIANA | 30 | 17,96% | 14 | 9,15% |

| TRANSPORTE PASAJEROS - RANGO | OTRAS FORMAS SOCIETARIAS | | COOPERATIVAS | |
|------------------------------|--------------------------|----------------|---------------|----------------|
| | OBSERVACIONES | PORCENTAJE | OBSERVACIONES | PORCENTAJE |
| EMPRESA | | | | |
| PEQUEÑA EMPRESA | 104 | 62,28% | 87 | 56,86% |
| MICROEMPRESA | 26 | 15,57% | 49 | 32,03% |
| TOTAL | 167 | 100,00% | 153 | 100,00% |

Fuente: Elaboración Propia

En la modalidad del transporte mixto, la mayoría de las empresas diferentes a las Cooperativas son pequeñas empresas y la mayoría de las cooperativas se catalogan como microempresas, tal como se observa en la tabla siguiente.

Tabla IV-17. Clasificación de las empresas agremiadas - Mixto

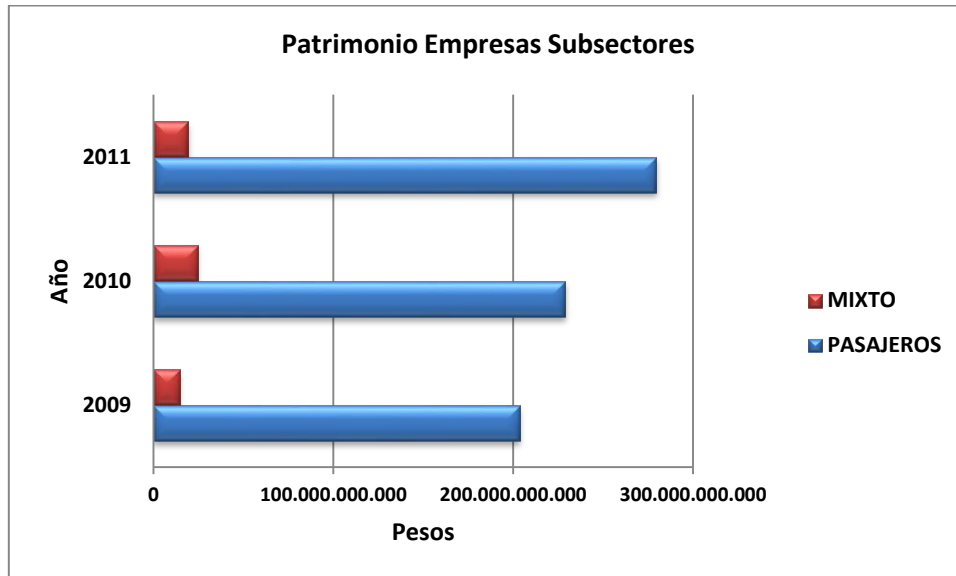
| TRANSPORTE MIXTO – RANGO | OTRAS FORMAS SOCIETARIAS | | COOPERATIVAS | |
|--------------------------|--------------------------|----------------|---------------|----------------|
| | OBSERVACIONES | PORCENTAJE | OBSERVACIONES | PORCENTAJE |
| GRAN EMPRESA | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% |
| MEDIANA EMPRESA | 1 | 5,26% | 2 | 4,44% |
| PEQUEÑA EMPRESA | 15 | 78,95% | 16 | 35,56% |
| MICROEMPRESA | 3 | 15,79% | 27 | 60,00% |
| TOTAL | 19 | 100,00% | 45 | 100,00% |

Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo con la tabla anterior, se evidencia la diferencia entre las dos modalidades, siendo más robustas las empresas de transporte de pasajeros por carretera en contraste con las empresas en la modalidad mixto.

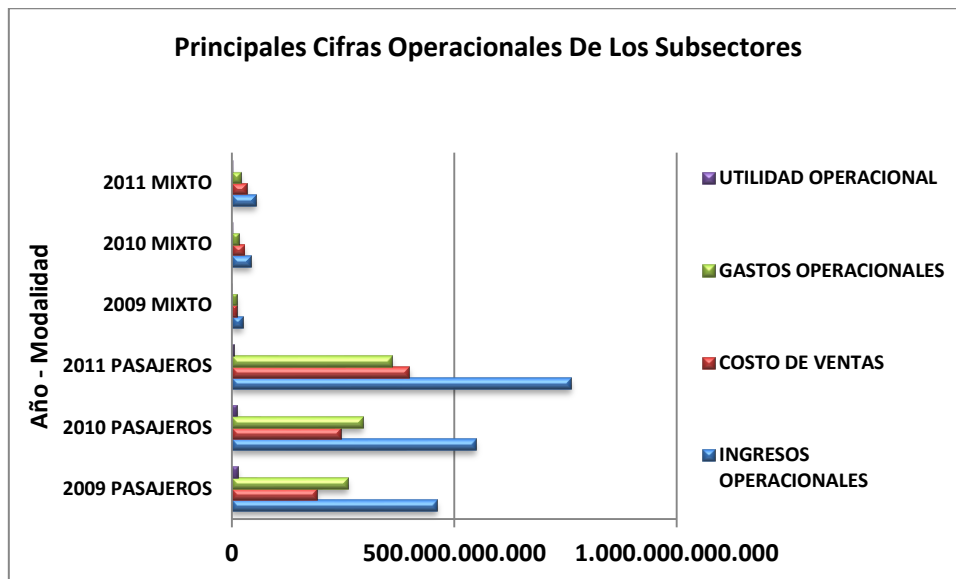
A nivel financiero, se observa más claramente las diferencias entre las empresas en la modalidad de pasajeros en contraste con las de mixto, a nivel de patrimonio, ingresos, utilidad operacional y gasto de ventas.

Figura IV-113. Patrimonio Empresas Subsectores



Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-114. Cifras Operacionales Subsectores



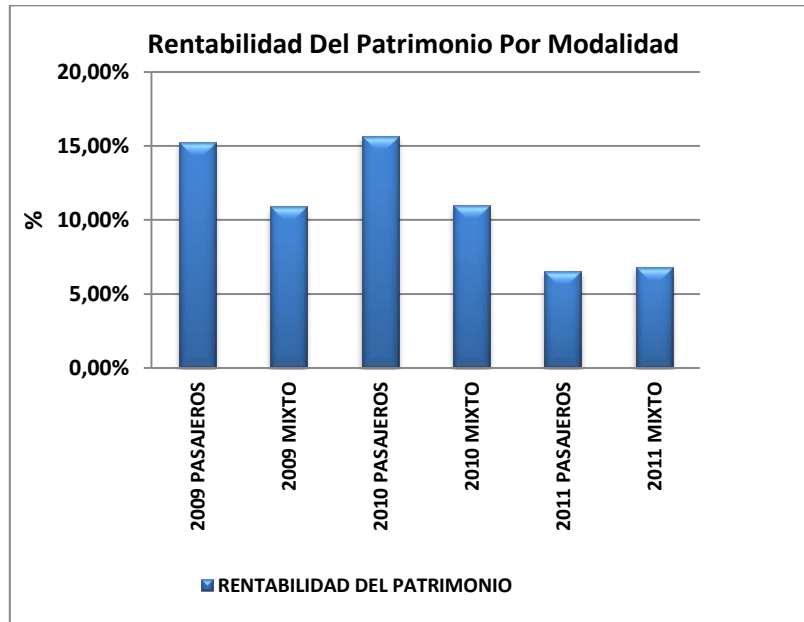
Fuente: Elaboración Propia

A nivel de rentabilidad, las empresas de transporte de pasajeros por carretera presentan mayores niveles en comparación con la modalidad de mixto. Sin embargo, la rentabilidad del año 2011 fue menor que en los dos años anteriores para las dos modalidades.

La rentabilidad de las empresas en la modalidad de mixto es baja. La demanda del transporte mixto está especialmente amenazada por el aumento del nivel de motorización a nivel de camionetas particulares y motocicletas, que provienen

desplazadas de las ciudades. La siguiente figura muestra la relación de la rentabilidad por año y modalidad.

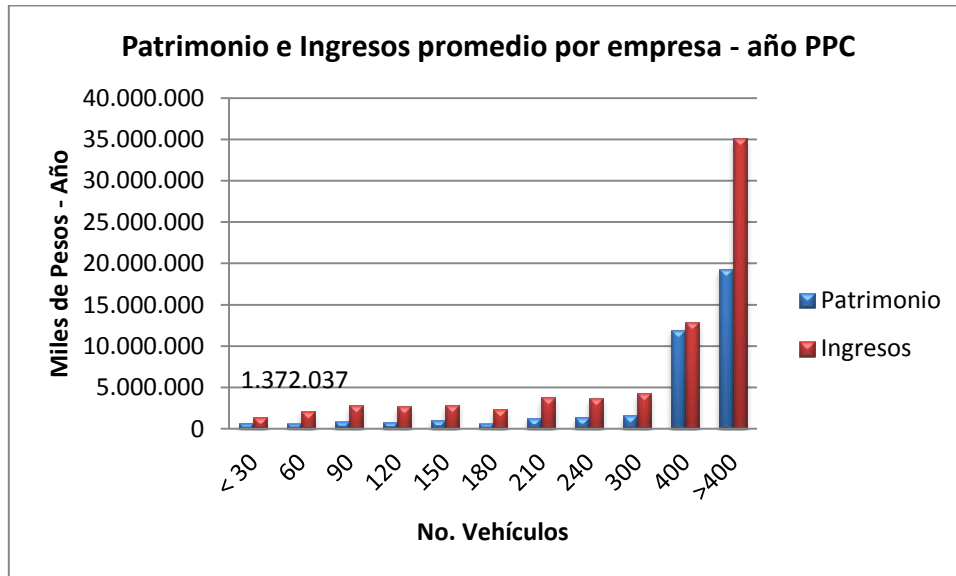
Figura IV-115. Rentabilidad del patrimonio por Modalidad



Fuente: Elaboración Propia

Relacionando el ingreso promedio por empresa de transporte de pasajeros por carretera en el año 2011 y el promedio de Patrimonio por empresa de acuerdo con el número de vehículos, se observa que el ingreso promedio para empresas con menos de 30 vh, es de 1.300 millones de pesos, el cual va aumentando en la medida que el número de vehículos vinculados aumenta. El promedio de ingresos de empresas que tienen vinculado entre 300 y 300 vehículos es de 12.000 millones al año, mientras que las que tienen más de 400 vehículos sus ingresos reportados son en promedio 35.000 millones, valores realmente importantes en el sector empresarial. Lo anterior se ilustra en la figura siguiente.

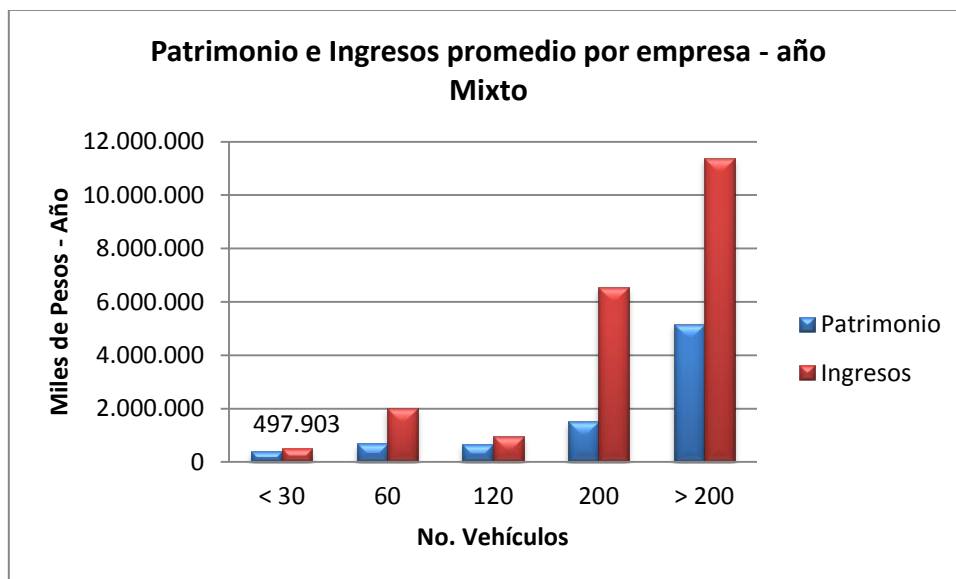
Figura IV-116. Patrimonio e Ingresos Promedio por año PPC



Fuente: Elaboración Propia

Con relación al transporte mixto, se observan valores más bajos respecto al transporte de pasajeros por carretera, pero igualmente importantes. Empresas con menos de 30 vehículos tienen ingresos cercanos a los 500 millones al año, mientras que aquellas entre 100 y 200 vehículos sus ingresos son del orden de los 6.500 millones y aquellas con más de 200 vehículos sus ingresos son el cercanos a los 12.000 millones de pesos.

Figura IV-117. Patrimonio e Ingresos Promedio por año Mixto



Fuente: Elaboración Propia

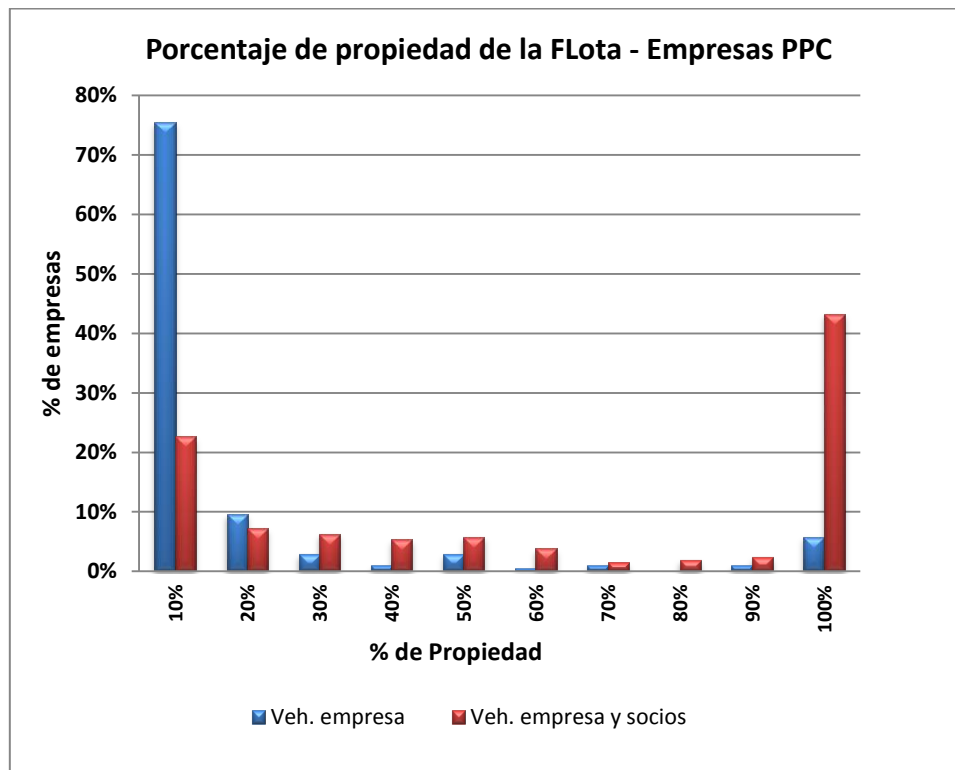
Con todo lo anterior se concluye que en el sistema de transporte terrestre de pasajeros y mixto existen un importante porcentaje de empresas organizadas, con un patrimonio e ingresos operacionales importantes, algunas certificadas en calidad y preparadas para afrontar nuevos desafíos.

4.4 ALTA DEMOCRATIZACIÓN DE LA PROPIEDAD

El 41 % de las empresas en la modalidad de pasajeros y el 48 % de las empresas en la modalidad de mixto son cooperativas.

De otra parte, la distribución de la propiedad en las empresas de la modalidad de pasajeros es diametralmente opuesta para el caso de vehículos de propiedad de las empresas y en el caso de vehículos de propiedad de las empresas y de sus socios. Cuando se tiene en cuenta los vehículos pertenecientes de solo la empresa, el 75 % de las empresas tienen una propiedad de menos del 10 % del parque asociado. Sin embargo, la situación cambia diametralmente, cuando se incluyen como propiedad empresarial los vehículos de los socios, caso en el cual el 43 % de las empresas tienen más del 90 % de propiedad y tan solo el 23 % tendrían menos del 10 % de propiedad, tal como se muestra en la siguiente figura.

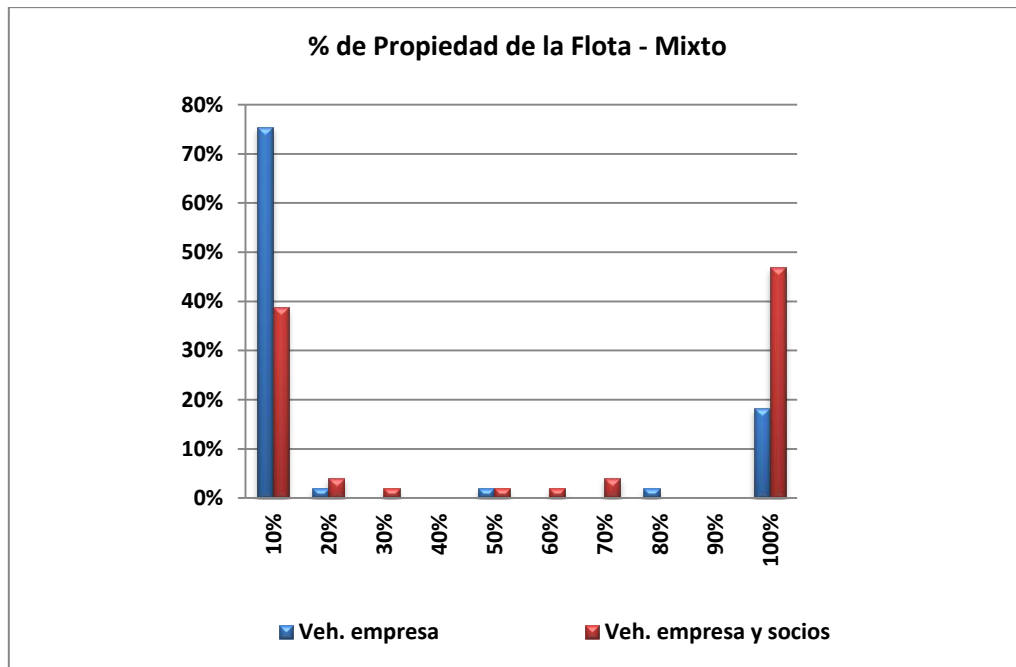
Figura IV-118. % Propiedad de la Flota - PPC



Fuente: Elaboración Propia

De manera similar ocurre en las empresas de transporte mixto. Si solo se contabiliza como propiedad de la flota los vehículos efectivamente de la empresa, el 75 % de las empresas tienen menos del 10 % de la flota. Si contabilizamos los vehículos de los socios como propiedad de las empresas el 47 % de las empresas tienen más del 90 % de propiedad, tal como se muestra en la figura siguiente.

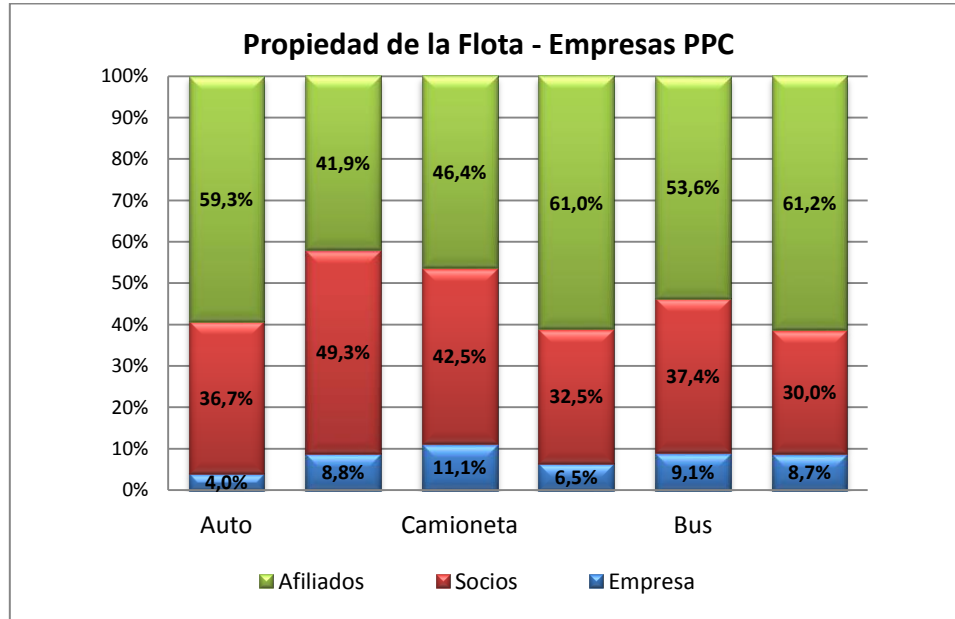
Figura IV-119. % Propiedad de la Flota - Mixto



A pesar de lo anterior, entre el 40 y el 60 % de los vehículos pertenecen a inversionistas, algunos de ellos con un número importante de unidades. La figura siguiente muestra la distribución de la propiedad por tipo de vehículo, para la modalidad de pasajeros por carretera. (Figura 115)

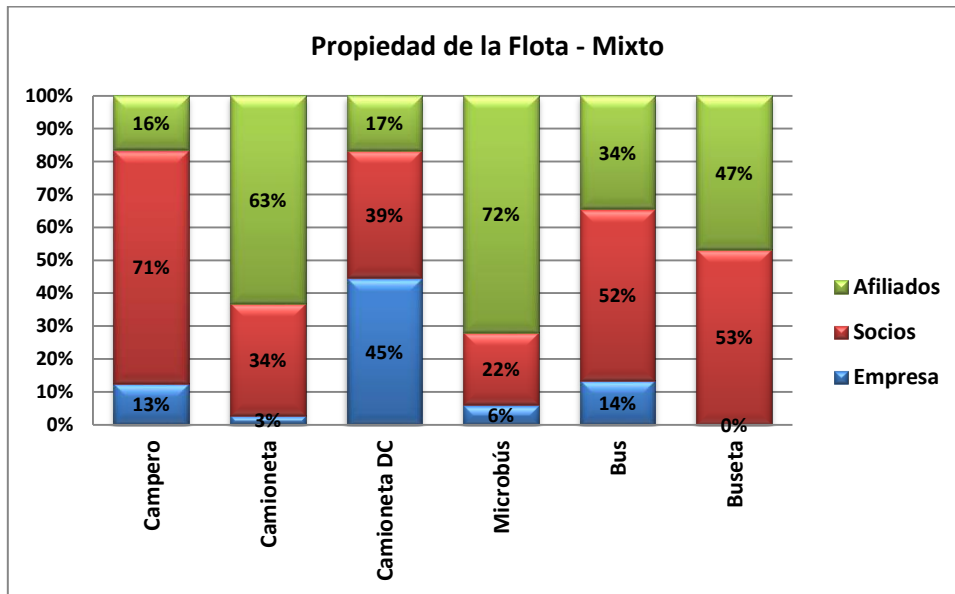
En el transporte mixto, se observa una mayor propiedad de vehículos de afiliados, haciendo la salvedad que hay un número importante de cooperativas en esta modalidad, tal como se observa en la figura siguiente. (Figura 116)

Figura IV-120. Distribución de la Propiedad por Tipo de Vehículo -PPC



Fuente: Elaboración Propia

Figura IV-121. Distribución de la Propiedad por Tipo de Vehículo - Mixto



Fuente: Elaboración Propia

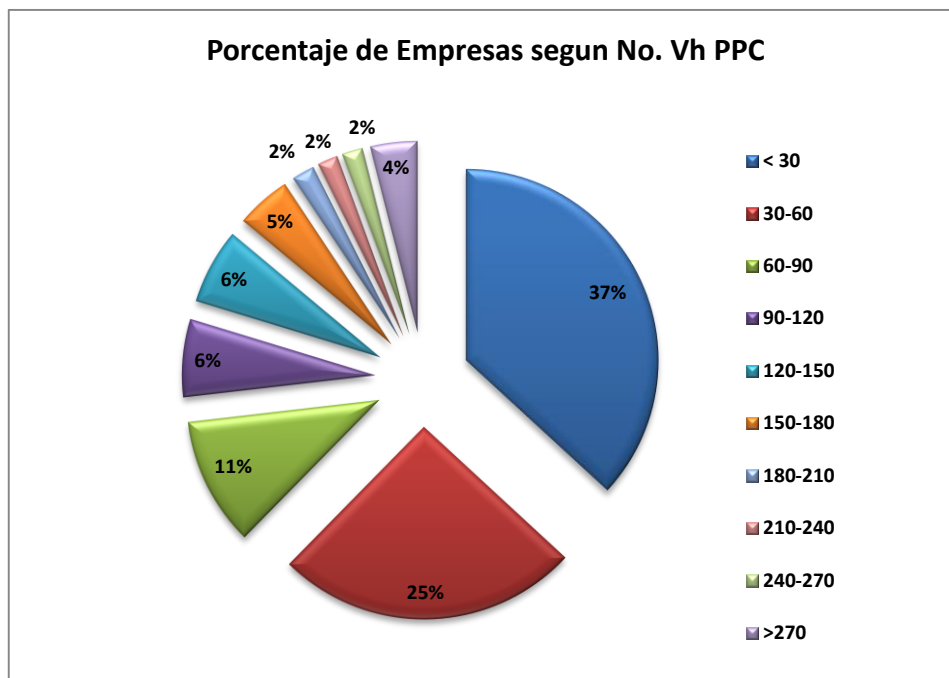
Se considera positivo el hecho que los socios de las empresas tengan unidades de transporte en un porcentaje importante y que, igualmente, existan inversionistas fuertes, medianos y pequeños.

En el desarrollo de la consultoría se encontró inversionistas de flota con más de 10 unidades de transporte, muchos conductores que son propietarios y en general pequeños inversionistas con esperanza de crecer y crear su capital.

Es evidente que la propiedad en las modalidades de transporte de pasajeros y mixto no está monopolizado en una sola o un grupo de empresas y esto se considera positivo dentro del sistema. Sin embargo, se evidencia que a nivel territorial, existen empresas que concentran los actos administrativos de las rutas e inclusive los vehículos.

En la modalidad de transporte de pasajeros por carretera – PPC, el 37 % de las empresas tienen menos de 30 Vh, el 25 % entre 30 y 60 vehículos, el 11 % entre 60 y 90 vehículos y el 4 % más de 270 vehículos, tal como se muestra en la figura siguiente.

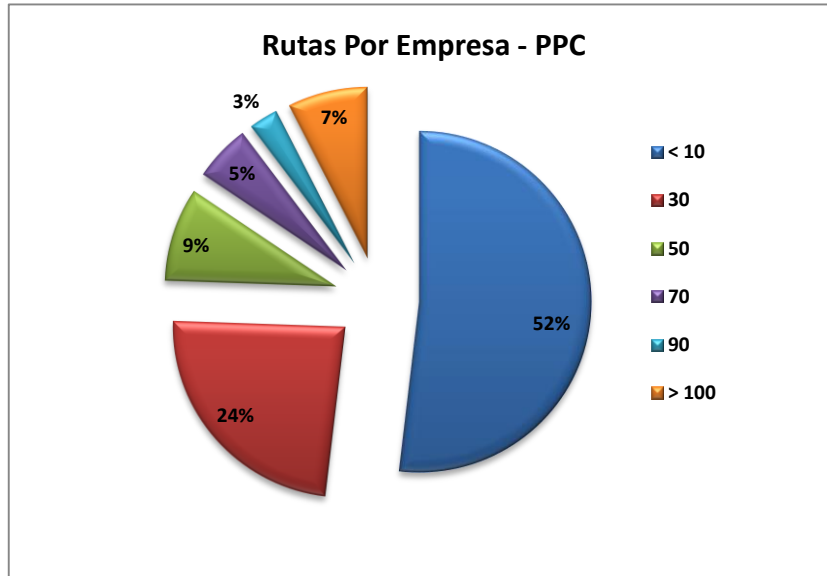
Figura IV-122. % de Empresas según Número de Vehículos



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto al número de rutas, el 53 % de las empresas tienen menos de 10 rutas, el 24 % entre 10 y 30 rutas y el 9% entre 30 y 60 rutas. Solo el 5 % de las empresas tiene más de 100 rutas, tal como se muestra en la figura siguiente.

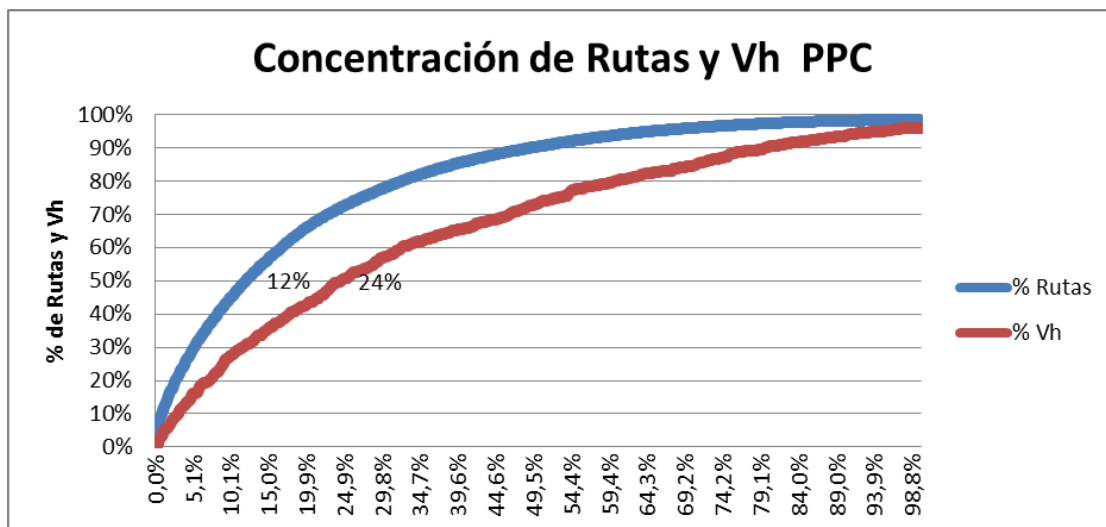
Figura IV-123. Número de Rutas por empresa - PPC



Fuente: Elaboración Propia

De las anteriores figuras se concluye que si bien el número de actores en el sistema de transporte de pasajeros por carretera y mixto, es vasto, el porcentaje que tienen un número importante de rutas y vehículos es bajo. De hecho el 50 % de las rutas está concentrado en el 12 % de las empresas, mientras que el 24 % de las mismas disponen del 50 % total de los vehículos, tal como se muestra en la figura siguiente.

Figura IV-124. Concentración de Rutas y Vehículos PPC

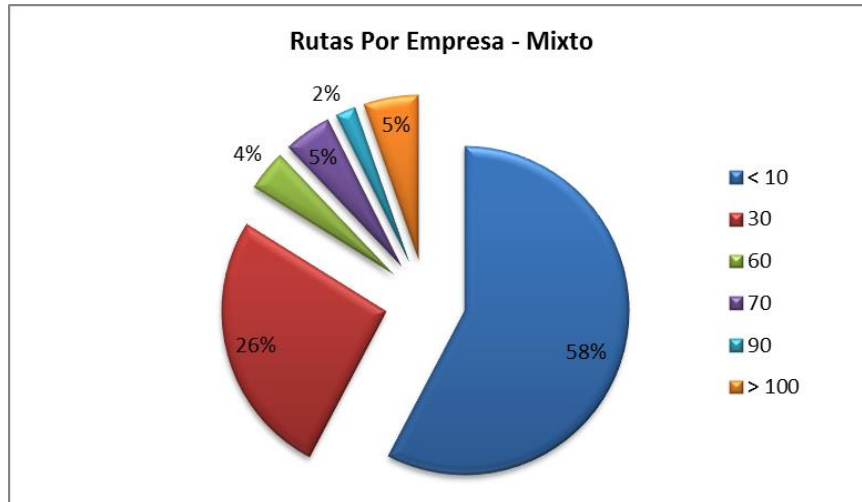


Fuente: Elaboración Propia

La empresa que tiene una participación más alta en número de rutas agrupa el 2,7 % de las mismas, mientras que la que más posee vehículo, representa el 1,75 % de los mismos.

Para el transporte mixto la situación es similar. La figura siguiente muestra que el 58 % de las empresas tienen menos de 10 rutas, mientras que el 26 % de las mismas tienen menos de 30 rutas. El 5 % de las empresas tienen más de 100 rutas.

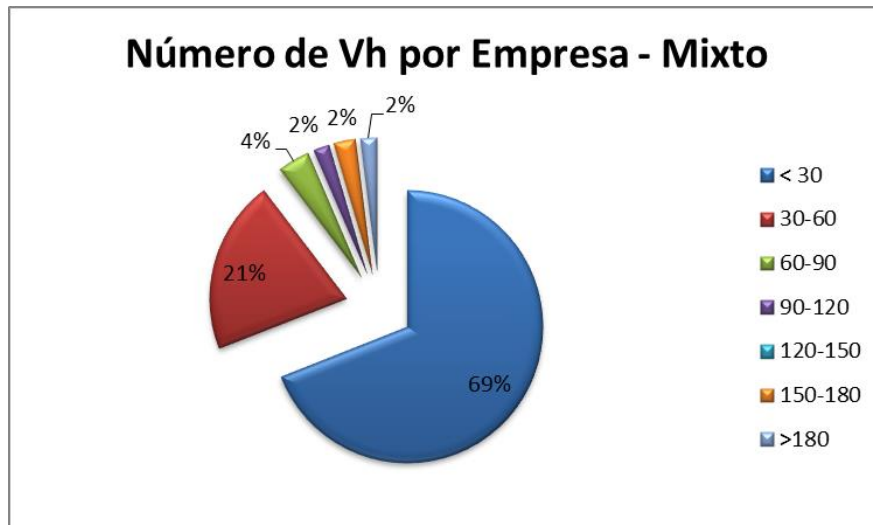
Figura IV-125. Rutas por Empresa - Mixto



Fuente: Elaboración Propia

El 69 % de las empresas tienen menos de 10 vehículos, mientras que el 21 % de las empresas tienen menos de 30 vehículos, tal como se muestra en la figura siguiente.

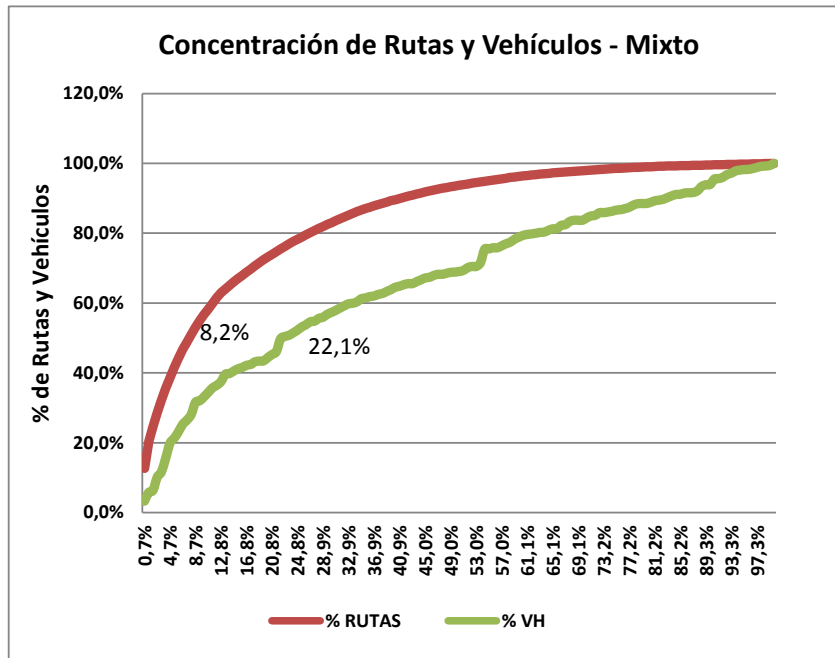
Figura IV-126. Número de Vehículos por Empresa - Mixto



Fuente: Elaboración Propia

A nivel de concentración de rutas y vehículos, se observa que el 8.2 % de las empresas agrupan el 50 % de las rutas, mientras que el 22,1 % de las empresas agrupan el 50 % de los vehículos, tal como se muestra en la figura siguiente.

Figura IV-127. Concentración de Rutas y Vehículos - Mixto



Fuente: Elaboración Propia

En el transporte mixto la empresa que posee mayor número de rutas concentra el 12,5% del total, mientras que la que más concentra parque automotor representa un 4.2 % del total de vehículos, pertenecientes a la territorial de Nariño y Huila, respectivamente.

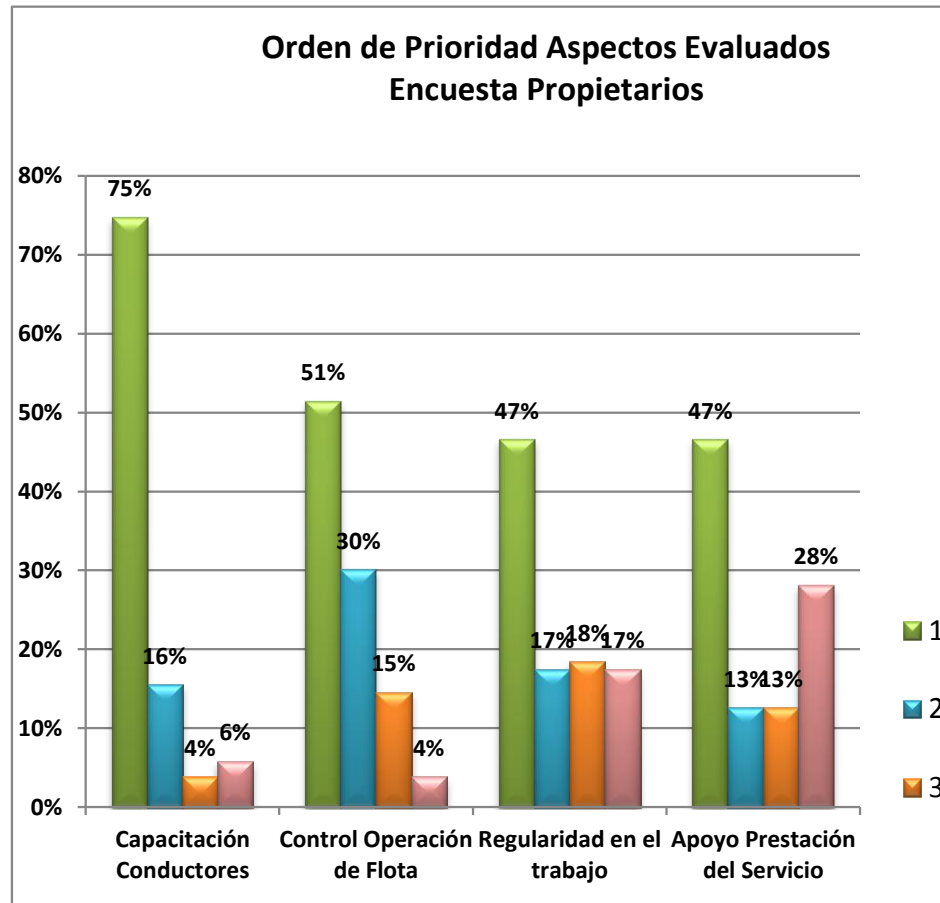
Realizando el análisis por dirección territorial, se observan valores similares por territorial, es decir que en cada región hay empresas que poseen una participación regional importante en flota y autorizaciones de rutas, para las dos modalidades.

4.5 PERCEPCIÓN DE LOS PROPIETARIOS SOBRE LAS EMPRESAS

Los propietarios de los vehículos en general, reconocen la labor que realizan las empresas dentro de la prestación del servicio. El 85 % de los propietarios afirmó que la empresa interviene en el mantenimiento de los vehículos o bien en la supervisión o realizándolo a través de terceros o realizándolo directamente. El 87 % de los propietarios afirmó que las empresas realizan la capacitación a los conductores y consideran que esta es la actividad más importante que realizan las empresas. El 77 % de los propietarios afirma que las empresas realizan el proceso de selección de los conductores.

En cuanto al orden de prioridad que los propietarios califican sobre las actividades de las empresas, se afirma que la actividad más importante que realizan las empresas es la capacitación de conductores, seguida por el control a la operación de la flota, la regularidad en el trabajo y el apoyo en la prestación del servicio, con un porcentaje similar en la calificación, tal como se observa en la figura siguiente.

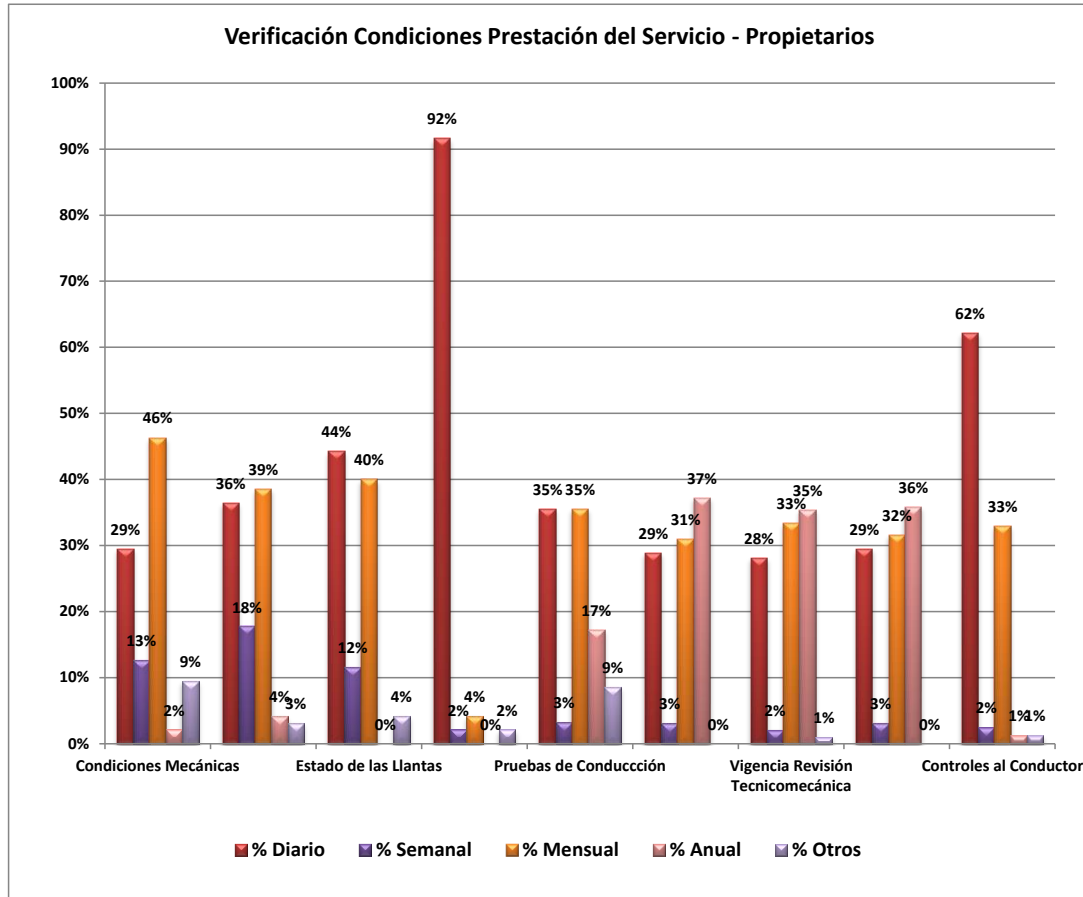
Figura IV-128. Orden de Prioridad Aspectos Evaluados Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

Los propietarios reconocen una actividad de control en la prestación del servicio con una frecuencia aceptable, tal como se muestra en la figura siguiente, en aspectos como estado de llantas, aseo de los vehículos y controles al conductor, mientras que condiciones mecánicas, condiciones de seguridad y pruebas de conducción se realizan mensualmente.

Figura IV-129. Verificación Prestación del Servicio - Propietarios



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la rentabilidad del negocio las opiniones están divididas. El 50 % de los propietarios manifestaron que el negocio es rentable. Sorprende el porcentaje importante de propietarios que considera que el negocio es rentable, dado que por lo general las respuestas dadas a este tipo de preguntas tratan de ser subvaloradas, como ocurre cuando se indaga por los ingresos o el estrato socioeconómico al que pertenece un individuo.

Se concluye, de lo reportado por los propietarios, que éstos reconocen una labor realizada por las empresas y ninguno considera la eliminación de la empresa en la prestación del servicio. Al analizar las respuestas dadas, se puede concluir que los propietarios consideran que el esquema empresarial actual no debe ser cambiado, sino consideran diversos aspectos que deben ser mejorados.

4.6 ALTO GRADO DE INNOVACIÓN EMPRESARIAL CONFORME CON LA DIVERSIDAD DE LA DEMANDA DE TRANSPORTE

El transporte intermunicipal se ha caracterizado por su gran capacidad de adaptación e innovación de acuerdo con las necesidades de la demanda de transporte. El sector empresarial de la industria ha estado en constante innovación y se han puesto en operación diversas categorías de vehículos acordes con las nuevas exigencias de la demanda.

Es así, por ejemplo, que este año se salieron al servicio buses de dos pisos de 60 pasajeros, mostrados en la figura siguiente, con sistema Wi-Fi, azafata y demás servicios complementarios, que irán a reemplazar el servicio implementado años atrás, los cuales mejoraban igualmente el servicio existente en su momento, en una continua innovación del servicio.

Figura IV-130. Servicio de Buses de dos pisos



Fuente: www.autobusesdecolombia.com

También se evidencian en el mercado, servicios de larga distancias en vehículos con alto grado de comodidad, sistema personalizado de entretenimiento a bordo, Wi-Fi, cargador de teléfonos, totalmente monitoreados, entre otras características del servicio, tal como se observa en la figura siguiente.

Figura IV-131. Servicio de buses con Wi-Fi, entretenimiento a bordo y cargados de teléfonos



Fuente: www.bolivariano.com.co

Vehículos diseñados para transporte de pasajeros en gran volumen, de cortas distancias y vehículos de baja capacidad, gran comodidad para servicios de corta y mediana distancia, tal como se observa en la figura siguiente.

Figura IV-132. Vehículos de corta y mediana distancia



Fuente: Elaboración Propia

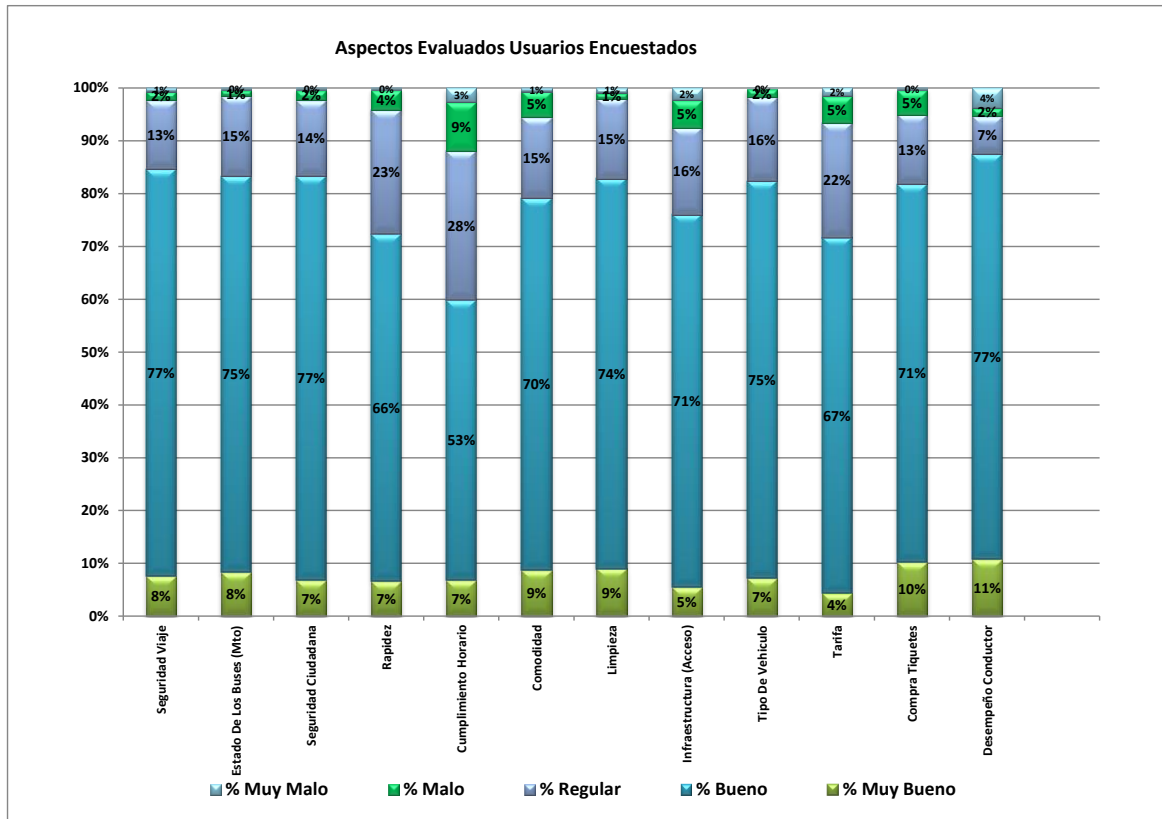
Todo lo anterior muestra una continua adaptación a las condiciones del mercado, siempre mostrando una iniciativa empresarial que promueva la formación de nueva demanda de transporte.

4.7 ACEPTACIÓN DE LOS USUARIOS

Los usuarios en más de un 80 % otorgaron una calificación de buena o muy buena al servicio de transporte de pasajeros por carretera y mixto, en cuanto a los siguientes aspectos: seguridad del viaje, estado de la flota, seguridad ciudadana, comodidad, limpieza del vehículo, tipo de vehículo, el conductor y proceso de compra del tiquete.

Los parámetros con más baja calificación relacionados con la prestación del servicio son el cumplimiento de horarios, la tarifa y la rapidez del servicio, tal como se observa en la figura siguiente.

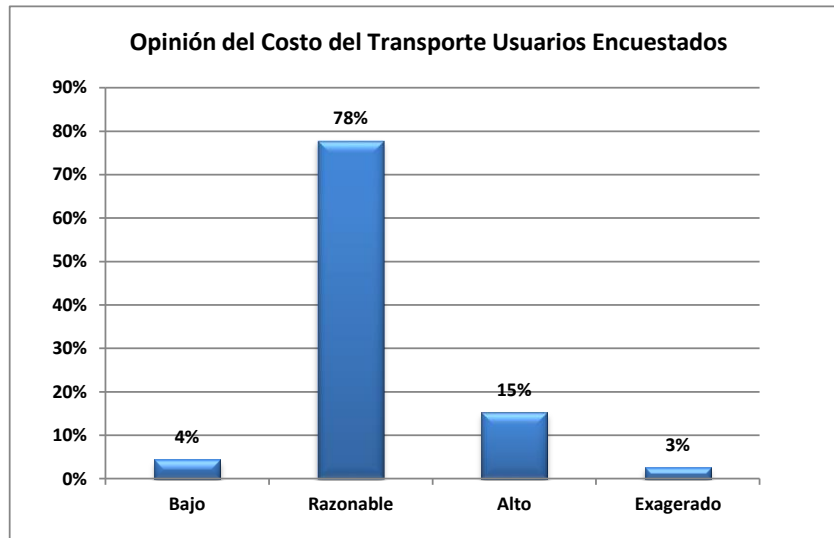
Figura IV-133. Evaluación del servicio por los usuarios



Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la percepción de la tarifa del servicio, la mayoría de los usuarios la consideran razonable, un 78 % de los mismos, el 4 % de los usuarios la consideraron baja, mientras que el 15 % alta y 3 % exagerada, tal como se muestra en la figura siguiente.

Figura IV-134. Costo del transporte según los usuarios



Fuente: Elaboración Propia

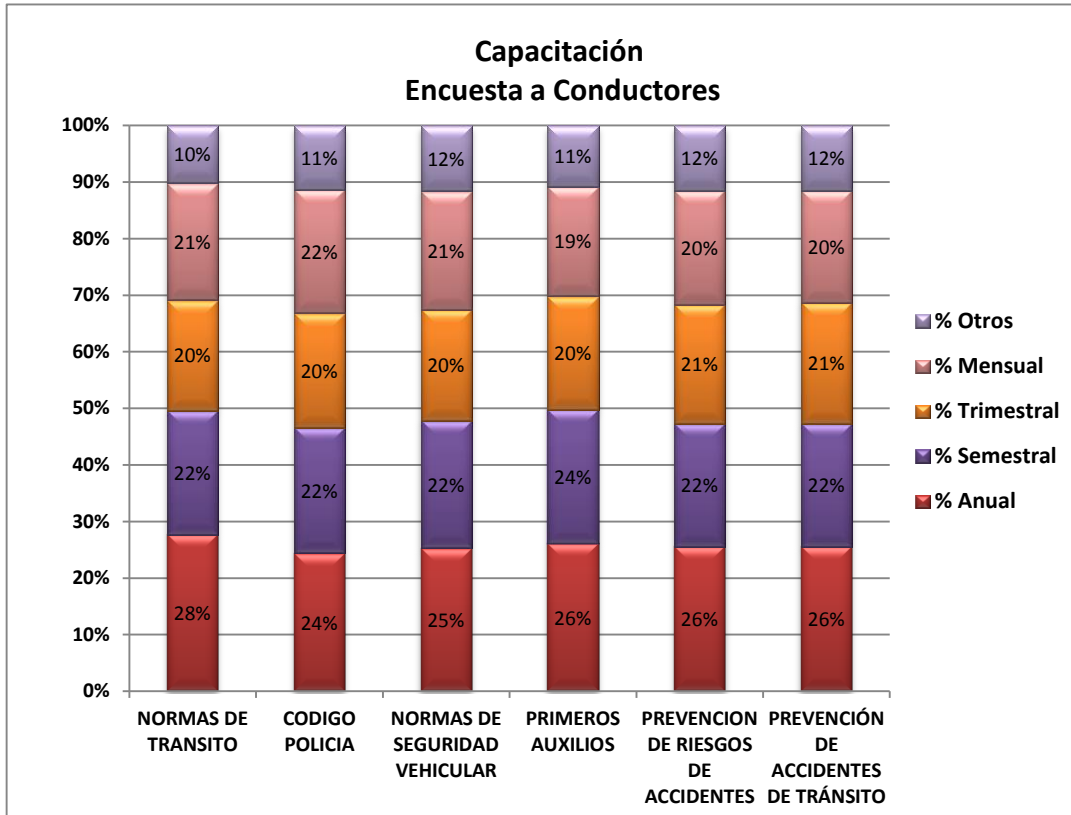
En términos generales el usuario califica bien el servicio prestado en aspectos relativos a la calidad y precio, aspectos importantes para mantener y/o aumentar la demanda atendida.

4.8 ALTA PARTICIPACIÓN EN CAPACITACIÓN AL CONDUCTOR POR PARTE DE LA EMPRESA

Un 100 % de los conductores y un 87 % de los propietarios afirmaron que la empresa realiza la capacitación de los conductores. De hecho, los propietarios consideran que es la actividad más importante que realizan las empresas.

La frecuencia de la capacitación de los conductores es variada y va desde una vez al año hasta mensual, tal como se observa en la figura. La capacitación la reciben en normas de tránsito, código de policía, normas de seguridad, primeros auxilios, prevención de riesgos y prevención de accidentes de tránsito.

Figura IV-135. Respuestas Capacitación a Conductores-Encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

El 86 % de los conductores consideran que la actividad de capacitación es la más importante de todas las que realizan las empresas.

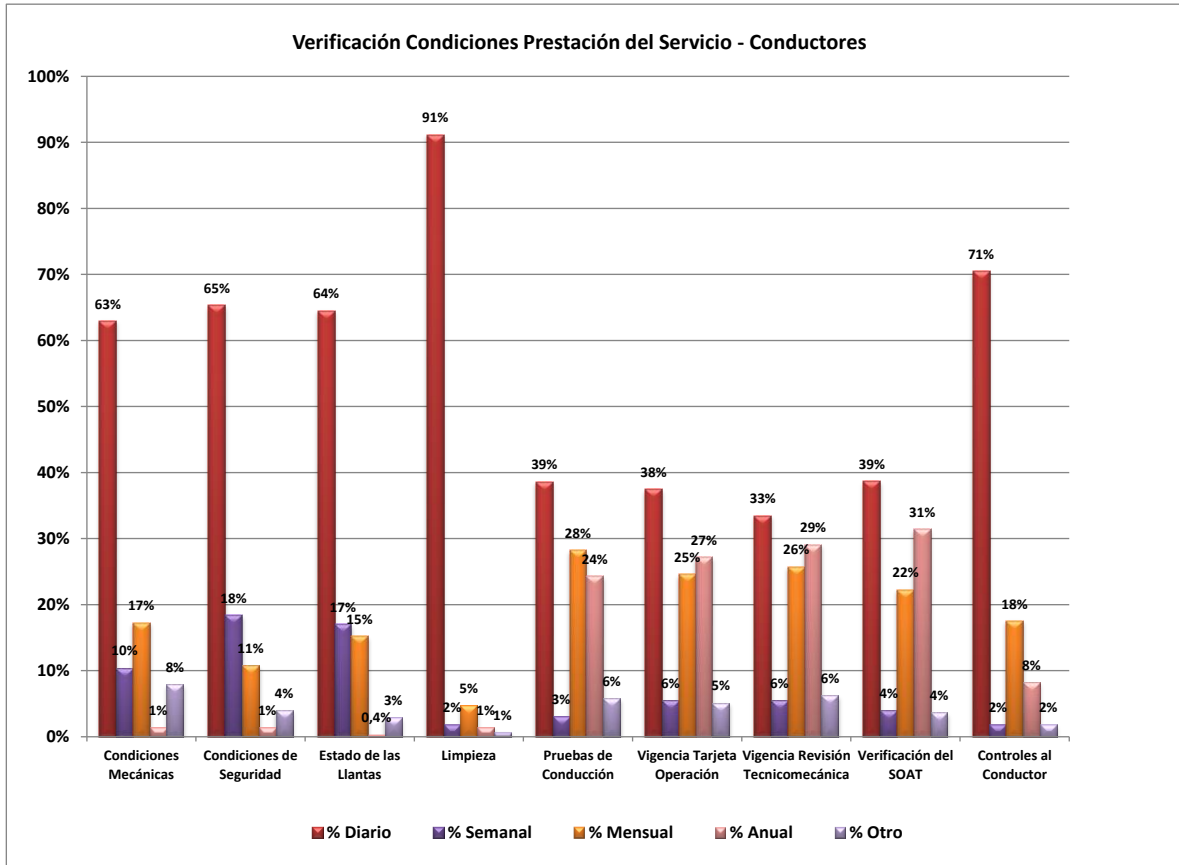
4.9 IMPORTANTE ACTIVIDAD DE CONTROL EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO POR PARTE DE LAS EMPRESAS

De acuerdo con los propietarios y conductores las empresas realizan un control a la operación del servicio de transporte de pasajeros por carretera y mixto.

El 84 % de las empresas de transporte de pasajeros por carretera y el 80 % de las empresas de transporte mixto, realizan un control a los conductores. Se encontró niveles altos de control de alcoholemia, cumplimiento de ruta, velocidad y horas máximas de trabajo, tal como se muestra en las figuras siguientes.

Los conductores afirmaron que las revisiones en cuanto a condiciones de seguridad, condiciones mecánicas, estado de las llantas y controles a los conductores, se hacen con una mayor frecuencia diariamente, mientras que la revisión de las vigencias de las tarjetas de operación, del SOAT y de la revisión técnico mecánica se realiza con frecuencias diarias, mensuales y anuales, tal como se observa en la gráfica siguiente.

Figura IV-136. Condiciones Prestación del Servicio según encuesta Conductores



Fuente: Elaboración Propia

Los propietarios consideran que el control de la operación es la segunda actividad más importante que realizan las empresas después de la capacitación de los conductores.

El 71 % de los propietarios afirma que las empresas supervisa el mantenimiento de los vehículos, mientras que el 12 % lo realiza directamente y el 2 % a través de terceros.

Todo lo anterior, permite afirmar que se encuentra un porcentaje alto de cumplimiento de sus deberes por parte de las empresas, en cuanto al control de los vehículos y conductores, en términos generales, sin embargo queda un porcentaje de empresas que no son cumplidoras de sus deberes. De hecho, se calculó que el 8 % de las empresas no realizan ninguna actividad de control.

COMPONENTE V. ESTRUCTURACIÓN TÉCNICA, LEGAL Y FINANCIERA DE LA PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DEL TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA Y MIXTO

De acuerdo con los componentes anteriores podemos concluir que el servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto es una industria vigorosa, que transporta un volumen significativo de pasajeros a nivel nacional, que es muy importante para la integración del País, sobre todo de las áreas rurales con los polos de desarrollo, que facilita la intercomunicación de las grandes ciudades, la cual es ejercida con un porcentaje alto de empresas responsables de la operación y que luchan por mantenerse en un mercado complejo, mercado que está continuamente amenazado por el aumento de los niveles de motorización, la ilegalidad, la informalidad, la competencia del sistema aéreo, el ánimo expansionista de los operadores de los sistemas de transporte masivo y sistemas de transporte estratégicos, y el atraso de la infraestructura vial, cuya evolución no está acorde con el aumento del flujo de vehículos y camiones sobre las carreteras.

Se trata de empresas de transporte que tienen un alto porcentaje de propiedad de la flota, cuando se incluyen vehículos de los socios, con una presencia igualmente importante de propietarios de vehículos, en donde se observa una alta participación en el mercado a nivel regional por parte de empresas individuales, sin que ninguna tenga un dominio significativo del mercado nacional. De hecho, muchas de las empresas son consideradas como valores representativos de pueblos y ciudades, con sentimientos altos de apropiación.

Los usuarios en general manifiestan su conformidad con la operación del sistema de transporte de pasajeros por carretera, calificando con niveles altos en la oportunidad del servicio, del estado de los vehículos, de la conducción y en general su cobertura.

Las empresas cuentan en la actualidad con una libertad de horarios que se ha traducido en mayor oferta al usuario, motivando el incremento de la demanda, sobre todo, demanda de viajes de corta y media demanda, dado que los viajes de larga distancia están siendo afectados por la operación del servicio aéreo.

Es un sistema que por un lado está altamente regulado pero por otro lado débilmente controlado, hecho que genera una señal negativa al mercado que promueve malas prácticas. De hecho, uno de los principales problemas que se tiene en la operación es la competencia desleal, en donde en la vía se compite al mismo nivel, empresas cumplidoras y no cumplidoras de sus responsabilidades, lo que genera tarifas predatorias y malas prácticas empresariales que desmotiva la prestación del servicio con calidad.

Desafortunadamente, el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte no han tenido la suficiente capacidad técnica para administrar, monitorear, evaluar, regular y controlar la prestación de servicio, básicamente debido a la magnitud de la operación: 603 empresas, 200 millones de pasajeros al año, 12.000 rutas, crecimiento del País a niveles superiores del 4 %, con regiones por encima del 10 %, cerca de 50.000 vehículos, cifras que requieren no solo de personal calificado y honesto sino de sistemas de información eficientes, alimentados por los diferentes actores.

Los problemas que se han detectado y que debe focalizarse para que sean resueltos, parte de las siguientes premisas:

- ¿Cómo promover porcentajes aún mayores de empresas responsables de su operación, empresas pasajero-orientadas que luchen por un continuo mejoramiento de la calidad del servicio prestado al usuario y desestimular la generación de ilegalidad e informalidad, así como el uso del vehículo privado, específicamente el auto y la motocicleta?
- ¿Cómo eliminar la presencia de competencia desleal a nivel empresarial en la misma modalidad?
- De otra parte debe tratarse, ¿cómo a nivel institucional se promueva la generación de mejores prácticas empresariales que requieren de menores recursos de control empresarial?
- ¿Cómo se genera información de calidad para mantener en constante monitoreo la operación y poder intervenir oportunamente para el mejoramiento de las dos modalidades?

En este componente se discuten los principales aspectos que deben ser tenidos en cuenta dentro de la formulación de la propuesta de mejoramiento de las dos modalidades.

En primera instancia se presenta la visión de los gremios, que son fuertes confederaciones, estudiosas de las modalidades, posteriormente se presenta una conclusión de la regulación internacional, una discusión legal y normativa, una propuesta de funciones que deben ser desarrolladas por la institucionalidad, una descripción de la funcionalidad de las empresas, una discusión de los temas de integración y tarifario para finalmente esquematizar una propuesta de mejoramiento.

1. VISIÓN GREMIAL

De acuerdo con los aspectos contemplados en la encuesta realizada a los diferentes Gremios y de las reuniones con sus representantes, se pueden destacar algunos temas en común, descritos como los más importantes inconvenientes que encuentran en la prestación del servicio de transporte intermunicipal de pasajeros y mixtos, los cuales se relación a continuación:

1.1 Esquema empresarial

Las Agremiaciones consideran que el modelo de afiliación que hoy día existe ha sido creado por el mismo Estado, tal como está concebido y estipulado en el Decreto 1393 de 1970, y que sirve como apoyo financiero a las empresas, sin embargo reconocen que ha traído graves consecuencias para el mismo sector. El sector es consciente que el esquema empresarial no tiene que afectar la buena prestación del servicio, el progreso de los conductores y el respeto al usuario, de igual manera señalan que lo importante es como se administra la empresa, porque ven el esquema como muy democrático. En algunas empresas del sector, no se cobra por el ingreso de los vehículos.

Los gremios ven como una fortaleza del sector intermunicipal que los derechos de propiedad están desconcentrados, a través de la democratización, lo que permite a un gran número de personas e inversionistas acceder a los beneficios de la generación de riqueza, pero al mismo tiempo esta situación genera una atomización de intereses que debe ser asumida por una política de gobierno, ya que cualquier cambio afectaría a muchas personas naturales y jurídicas que hacen parte de las mismas empresas de transporte. En sí mismo el esquema de afiliación de los propietarios no es malo, pero falta un marco institucional que permita el buen flujo de relaciones de la cadena productiva del servicio.

En la región del Quindío consideran que funciona mejor el esquema de Cooperativas, frente a las empresas Sociedades Anónimas Simplificadas o Sociedades Limitadas, dado que este esquema no presenta inconvenientes para efectos de vinculación y desvinculación de los propietarios.

Existen empresas que administran el parque automotor de manera autónoma dando resultados a sus propietarios; este esquema evita la venta de planillas que se presenta en algunas de las empresas que conservan el esquema de afiliación. Esta autonomía en la administración permite que se logren concretar alianzas comerciales estratégicas.

La empresa asume riesgos sin tener control de las variables que inciden, el propietario asume los riesgos financieros y el conductor es quien realmente controla los riesgos. Los mayores costos por la sobreoferta (baja ocupación) se trasladan al propietario.

Los requisitos de habilitación no apuntan a que las empresas tengan capacidad técnica y operativa para prestar servicios de transporte eficiente.

Al existir diferentes tipos de empresas o niveles empresariales, se tienen diferentes fuentes de ingresos, la regulación permite a las empresas planilladoras ganar más dinero.

Dentro de las fortalezas que tiene el sector se encuentra que es el conductor del servicio de transporte intermunicipal, quien cuenta con las competencias de tipo laboral y se siente orgulloso de su labor; en este sector se cuenta con una mayoría de empresas que cumple con las normas laborales y pagan debidamente las prestaciones sociales a los conductores.

1.2 Institucionalidad

El Sector reconoce que el Ministerio de Transporte ha sido muy diligente en cuanto al rol de diálogo permanente a través de sus directivos, pero no se ha logrado tomar decisiones trascendentales; sus funciones obligan a que exista más dedicación a realizar trámites operativos que ha generar políticas públicas para el sector.

Por parte de las Agremiaciones se señala que la gestión del Ministerio de Transporte se ve afectada tanto externamente como internamente por falta de apoyo del mismo Estado, ausencia de continuidad en las políticas públicas, vacíos jurídicos, en la parte regulatoria y de trámites y procedimientos.

Con la última reestructuración del Ministerio de Transporte, el área de transporte se debilitó, para dar paso al fortalecimiento del área de infraestructura.

Se considera que para la toma de decisiones el Ministerio de Transporte es débil institucionalmente, carece de fuentes confiables de información, de recurso humano suficiente, de mecanismos de control eficientes y la diversidad de empresas dificulta la aplicación de normas y ejercer un control debidamente.

Institucionalmente no se cuenta con políticas públicas, planeación para el transporte intermunicipal a mediano y largo plazo, que brinden seguridad y estabilidad jurídica para proyección e inversiones en el sector.

Las oficinas territoriales del Ministerio de transporte tienen a cargo excesivas competencias, lo cual las convierte en ineficientes, hay falta de coordinación y control; operan de manera independiente, lo cual favorece que se generen autorizaciones que no están acordes con las necesidades de las regiones.

Si bien es cierto no hay habilitación, para nuevas empresas se autorizan permisos transitorios que perduran por varios años y las autorizaciones de nuevas rutas no cuentan con divulgación suficiente, las cuales inician con algunos horarios y luego se van extendiendo en horarios y cobertura.

Institucionalmente hay deficiencias porque no hay presencia en las regiones de la Superintendencia de Puertos y Transporte que lidere el control debido.

La delegación que se ha otorgado a las autoridades locales, se ha desvirtuado fundamentalmente porque responden a intereses políticos y se ejerce con desconocimiento de la finalidad de la actividad transportadora. Las autoridades locales y metropolitanas tratan con absoluta indiferencia el transporte intermunicipal y del mixto. Los alcaldes han dejado sin control las actividades de tránsito, con el argumento de falta de recursos económicos y humanos. En algunos casos han llegado incluso a afirmar que hay imposibilidad de pagar por este servicio a la Policía, y que por tanto no se ejerce la función de control y garantía de la seguridad de los usuarios.

Otros aspectos que afectan la prestación del servicio, son la suboferta que se presenta en las temporadas de alta demanda, accidentalidad, existencia de parque automotor obsoleto e informalidad laboral.

1.3 Normatividad

Los Gremios coinciden en que hay normatividad suficiente para el sector, sin embargo el Ministerio no cuenta con las herramientas jurídicas suficientes para ejercer el control porque existen normas que no están reglamentadas (pejp: Decretos 170, 171, 174 del año 2000).

De otra parte hay vacíos, diferencias e inconsistencias en algunas normas vigentes, como por ejemplo las diferencias de las leyes como la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, que dictan disposiciones para velar por la calidad del servicio, seguridad, comodidad y eficiencia del servicio del transporte al usuario, con el Plan de Desarrollo Nacional, que si bien es cierto por jerarquía no puede cambiar la ley, sí crea confusiones. Esta inseguridad jurídica e inestabilidad de políticas para el sector genera incumplimientos y dificultad para controlar.

Se expiden normas que no se pueden cumplir como el decreto 315 de 2013.

Según los Gremios, el cambio de normatividad en cuanto a tipología vehicular ha traído como consecuencia que los propietarios de vehículos no renueven su parque automotor. Además, la variación de las políticas del sector ha conducido a desproteger a las empresas con la derogación del Decreto 1997/91.

El Decreto 198 destruye los APP (Alianzas Públicas – Privadas). Suprime el derecho de petición al gobierno. Se considera que este Decreto va en contra de las APP y suprime el artículo 23 de la Constitución Nacional y así como la iniciativa privada.

En la modalidad del servicio Intermunicipal de pasajeros existe el fondo de reposición, pero no alcanza el dinero para reponer un vehículo y no se cuenta con créditos blandos para el propietario.

Los fondos de responsabilidad establecidos en las normas no funcionan en las empresas medianas y pequeñas, tienen implementados otros fondos de ayuda mutua.

Los manuales de operación de los terminales de transporte intermunicipal son diferentes para todos los Terminales en cuanto a sanciones y procesos.

1.4 Informalidad e ilegalidad

En primera instancia señalan que es necesario determinar la diferencia entre ilegalidad e informalidad para establecer el campo de la competencia desleal entre las diferentes modalidades y servicios.

Se considera que los vacíos jurídicos que existen en las normas vigentes generan la ilegalidad y la informalidad.

Las empresas debidamente constituidas manifiestan que se han visto afectadas porque hay vehículos como camionetas particulares que realizan viajes expresos puerta a puerta hacia municipios cercanos, transportan pasajeros o llevan domicilios; sucede igual con el mototaxismo.

1.5 Competencia

Se considera que no hay equidad en la competencia; el servicio intermunicipal no tiene subsidio y lo afectan todas las externalidades como paros e inseguridad. De otro lado, perciben que en los últimos años los planes de desarrollo del gobierno destinan las inversiones para el sector transporte hacia el transporte masivo.

De igual manera consideran que la libertad de horarios, de tarifas y de regulación con múltiples actores a lo largo del país, genera fallas en el mercado.

En varias zonas del país en donde el servicio de transporte se presta a través de vehículos mixtos hacia zonales rurales, éstos vehículos han sido desplazados por camionetas y motocicletas, dado que la mayoría de residentes de las fincas ubicadas en el eje cafetero, quienes eran los principales usuarios del servicio mixto, hoy día tienen vehículos particulares o motocicletas, por tanto no es rentable el servicio en campero, a pesar de ser símbolo nacional. El mototaxismo igualmente ha contribuido a la disminución de la demanda del transporte mixto. Esta también puede considerarse como una de las causas de la sobreoferta que hoy día existe en algunas regiones del país.

Hay empresas que cumplen con todo y compiten en la vía con empresas que no tienen las mismas condiciones y eso tiende a disminuir los niveles de servicio, afectando finalmente al usuario.

Los particulares que prestan servicios de transporte público intermunicipal son ilegales, por ejemplo, desde Villavicencio hacen servicio puerta a puerta con mejores niveles de confort importantes para el usuario, con lo cual no pueden competir las empresas con servicios autorizados para despachar desde la terminal de transporte.

La competencia se ha fomentado debido a que hoy día los servicios de larga distancia compiten con las tarifas económicas de servicios aéreos. Y en servicios de corta distancia a ciudades como Villavicencio y puntos turísticos con servicios de transporte especial.

De igual manera puede considerarse que el transporte masivo que está operando en algunas ciudades capitales y áreas metropolitanas ha afectado la operación de los servicios intermunicipales y de los terminales.

La demanda del transporte intermunicipal ha permanecido constante, su incremento ha sido mínimo en el tiempo y la oferta ha aumentado aunada a los vehículos particulares e ilegales que prestan el servicio. Lo que determina que hay sobreoferta y baja ocupación.

1.6 Tarifa

La tarifa se puede considerar accesible para la mayoría de la población, sin embargo, la estructura de costos no se actualiza desde el año 2001, lo que afecta la realidad de los costos en los combustibles y otros insumos que son altos y, en consecuencia se puede afectar la seguridad del usuario.

La tarifa regulada como existía podía funcionar, sin embargo al subir el combustible se dejó libertad regulada con pisos y techos y al no ser actualizada, ha generado que la tarifa la determine el usuario.

1.7 Operación y Servicios

Las modalidades de servicio intermunicipal y mixto tienen buena cobertura a lo largo del territorio nacional, la misma se ha construido de acuerdo con las necesidades de los usuarios, sus horarios corresponden a esta demanda. La oferta de la semana y del fin de semana tiene un comportamiento diferente, de acuerdo con las actividades de cada zona.

El tiempo de desplazamiento del servicio de transporte intermunicipal se ve afectado por diversos factores como: huelgas y paros, compartir las vías con los vehículos de carga, las malas condiciones de gran parte de la infraestructura vial del país, la movilidad al ingreso y salida de las ciudades, planes retorno en fines de semana, y la falta de control de la Policía. Lo anterior demuestra lo sensible que es el servicio a las diferentes externalidades.

La aprobación de nuevos servicios en el Ministerio adolece de fallas técnicas y la falta del control genera saturación de parque automotor en unas rutas y ausencia en otras.

La iniciativa en implementar diversidad en los servicios fue bien concebida por el Estado, con el propósito de mejorar los estándares de calidad del servicio para el usuario y la informalidad han contribuido a su deterioro.

El transporte Mixto es una modalidad suelta, sin apoyo, es donde menos se realiza vínculo de contratación laboral; además consideran que no hay incentivos por parte del gobierno, ni existe plan de reposición.

La actual metodología en la que se requiere la presentación de estudios para otorgamiento de nuevas rutas ante el Ministerio no es eficiente, por cuanto se presentan estudios para un horario disponible y rápidamente se conceden más horarios o se utiliza la figura de libertad de horarios, con mayor capacidad transportadora, lo cual genera saturación de oferta y congestión en los corredores.

1.8 Vinculación y Desvinculación

El contrato de vinculación es muy rígido, especialmente para efectos de desvinculación de propietarios. Los gremios consideran que siendo un acuerdo entre privados no debería existir intervención del Estado.

1.9 Pólizas de Seguros

Dentro de los inconvenientes del sector se señala el tema de las pólizas, teniendo en cuenta que no se cubre el valor total del vehículo por terrorismo ni accidentalidad.

La exigencia de propiedad del parque ha obligado a falsear la propiedad y los seguros no alcanzan a cubrir la totalidad de los siniestros debido a que las condenas son muy fuertes.

1.10 Innovación y Tecnología

Las Asociaciones están de acuerdo en que las empresas desarrollen programas de modernización y tecnología para lograr mayores eficiencias y mejorar la prestación del servicio.

Hay empresas que han instalados sistema de recaudo y taquilla única y han logrado importantes ahorros al controlar los ingresos y la evasión.

Además hay empresas que cuentan con control de flota a través de sistemas satelitales de GPS, con software unificado con toda la información de los servicios, registrados por día, mes, pasajeros y despachos; lo cual permite conocer el crecimiento de la demanda anualmente.

1.11 Transporte Masivo y Sistemas Estratégicos

Se considera que la cobertura del servicio del transporte público colectivo, con la implementación del Sistema de Transporte Masivo y Sistemas Estratégicos de Transporte, ha sido deficiente frente a la cobertura que se tenía con el transporte público tradicional que existía en las ciudades, lo cual ha generado que se preste el servicio faltante con vehículos ilegales que sí acceden a todos los sectores y hasta municipios dormitorio; éste servicio ilegal compite tanto con el transporte intermunicipal como con el Masivo y Estratégico. De otra parte, este servicio faltante, aunado a la facilidad en adquirir vehículos tipo motocicleta, ha generado el desplazamientos de pasajeros, usuarios habituales del transporte público colectivo tradicional, a vehículos tipo motocicleta, servicios ilegales y servicio particular.

Existe el temor de que con el propósito de mejorar la rentabilidad y captar mayor demanda para el transporte masivo y estratégico, se afecte la demanda que hoy día tiene el transporte intermunicipal de corta distancia, con lo cual muchas empresas desaparecerían.

Existe igualmente preocupación por los resultados del estudio actualmente en desarrollo por parte del Departamento de Planeación Nacional porque entienden que el objetivo del mismo es que las rutas de corta distancia sean cubiertas por los sistemas Masivo y Estratégicos.

1.12 Recomendaciones para mejorar el Sector

De acuerdo con la experiencia en el sector y la problemática planteada por los directivos de las diferentes agremiaciones se presentan las recomendaciones y posibles soluciones para mejorar el servicio y fortalecer el sector:

1.12.1 Esquema empresarial

Lograr la formalización de la unión de empresas, para lo cual se requiere desarrollar un marco legal para operar en convenio o uniones de empresas. Lo anterior favorecería que los despachos se realicen a través de un operador en algunas rutas y exista un operador de recaudo.

Modificación de la normatividad de los convenios; permitir que las empresas se unan operativamente para prestar el servicio en rutas, manteniendo cada una su individualidad. El objeto del convenio en el Decreto 171 no es optimizar operación sino cubrir rutas que no se estén prestando. Se debe respetar la permanencia de las empresas con los nuevos cambios. Actualmente no se utilizan las uniones temporales pero no se cuenta con beneficios de reciprocidad para la empresa.

Implementar tecnología en todos los procesos al interior de las empresas para lograr mayor control y niveles de servicio.

Permitir que las empresas presenten propuestas de nuevos servicios. El Decreto 198 no permite la iniciativa privada para proponer rutas e incluso nuevas tecnologías.

El Estado debe contar con una verdadera política de regulación de manera que se brinde seguridad jurídica con vida útil de las inversiones a 20 años y modificaciones en las especificaciones vehiculares.

Implementar un sistema de clasificación de empresas, que contemple indicadores tipificados para evaluar a todas las empresas y así evitar que las empresas de menores condiciones se unan y compitan sin control con las organizadas. Posiblemente haya que generar estándares. Como definir ¿cuál es una empresa organizada?. Se debe exigir a las empresas sistema de gestión de calidad. Se deben clasificar y a las más débiles darles tiempo para organizarse.

Consideran conveniente realizar una clasificación de las empresas, el usuario necesita saber cuáles son las mejores empresas en el momento de decidir.

Para que exista una verdadera reforma empresarial es necesario acompañar la normatividad de un programa de transformación liderado por las autoridades.

Si se establece como mejor alternativa para la democratización, el contrato de vinculación, el mismo debe ser modificado con obligaciones mínimas de la empresa a través de administración en la relación laboral, mantenimiento, control de la operación y obligaciones mínimas de los propietarios.

Gran número de empresas se encuentran en el proceso de certificación de calidad en normas ISO, así mismo, se encuentran en la búsqueda de mecanismos para determinar sistemas tecnológicos para rastreo, contabilización de pasajeros, recaudo único. Incentivar esquemas en que los propietarios sean socios de las empresas puede mejorar las condiciones del sector.

1.12.2 Institucionalidad

Se considera que el Estado podría crear una política pública concertada con los diferentes actores, con las pautas de una verdadera planeación con orden y norte, como una carta de navegación, con proyección a largo plazo que permita contar con sostenibilidad normativa y jurídica.

Fortalecer el Ministerio de Transporte. Podría plantearse una estructura que cuente con una oficina de planeación de transporte estratégico, área de empresas, área de transporte integrado y un área de transporte masivo; el manejo de los trámites se haría por otra dependencia. Incluso hay planteamientos más agresivos en el sentido de realizar una reestructuración en el gobierno, dejando dos (2) ministerios, uno dedicado exclusivamente al transporte y otro a las obras de infraestructura

Consideran fundamental revisar las funciones del Ministerio de Transporte, por cuanto perdió autoridad al trasladar algunas funciones a otras entidades como a la Superintendencia de Puertos y Transporte; en la actualidad falta regulación y de control.

Asimismo, disminuir funciones a las oficinas territoriales del Ministerio como la expedición de las tarjetas de operación. Resultaría importante que estas oficinas pudieran realizar visitas a las empresas para hacer seguimiento y apoyo. Fortalecer la Superintendencia de Puertos y Transporte a nivel de control y vigilancia, e instalar sedes de esta entidad en cada región del país. Se requiere un fortalecimiento de esta entidad, para que cuente con las herramientas necesarias para cumplir adecuadamente sus funciones de vigilancia, inspección y control; es importante contar con un mayor compromiso por parte de la Policía de Carreteras para controlar la informalidad claramente detectada en los corredores y rutas del país. Este control debe apuntar a que cada modalidad realice su labor y no intervenga en el mercado del otro. Existen fenómenos que el Estado debe controlar como el mototaxismo y el particular que presta el servicio de transporte público.

Debe existir mayor socialización de implementación de herramientas tecnológicas para ejercer mayor control a los conductores y servicios, control de flota y recaudo.

Plantear convenios con el transporte masivo en lugar de desplazar; en las ciudades intermedias el transporte masivo se estructuró sobredimensionado, y ahora se pretende mejorar su demanda absorbiendo rutas de corta y media distancia a municipios cercanos.

Brindar mayor estabilidad al sector puede generar mayores responsabilidades e inversiones para las empresas en temas como tecnología, renovación de flota, calidad en el servicio, infraestructura.

Lograr la unión entre el Estado y los empresarios para evitar la informalidad y la ilegalidad.

Establecer régimen de control para que las autoridades locales de transporte no fomenten o permitan la ilegalidad e informalidad.

Para el otorgamiento de las rutas se recomienda que se promueva y exista una buena publicación de los estudios, buena evaluación y transparencia lo largo de todo el proceso de adjudicación.

Los Gremios están dispuestos a asumir algunos trámites que hoy día realizan las oficinas territoriales

Fomentar la credibilidad y comunicación entre los gremios y el gobierno

1.12.3 Normatividad

Es importante revisar la ambigüedad y diferencias en las normas vigentes para recoger y dejar claridad jurídica, brindar políticas claras para acabar con la informalidad y expedir la reglamentación de las normas que están vigentes sin reglamentar.

El recaudo y el control de flota lo podrían manejar las empresas o agremiaciones en condiciones de equidad con el transporte masivo, siempre y cuando garantice proyección jurídica a largo plazo y se cuente con un estatuto de transporte que recopile todas las normas.

Debe prohibirse el uso del tipo de vehículo microbús de una sola llanta en carretera.

Asimismo, promover criterios para estimular mayores economías de escala en el sector, como unificar en las empresas las tipologías vehiculares.

Se recomienda que la operación para el vehículo tipo campero cuente con legislación especial como el taxi, la del mixto requiere legislación muy especial desde el punto de vista laboral para mejorar la vinculación del conductor acorde con la realidad, reglamentando en este sentido la ley del plan de desarrollo nacional y de operación.

De igual manera se sugiere:

Estudiar posibilidades de generar subsidios para adquisición de flota.

No permitir que los vehículos que salen de servicio sigan prestando el servicio de transporte especial.

Rediseñar el esquema de pólizas existente, para contar con seguros que tengan mayor cobertura y límites de responsabilidad contractual con pólizas más dinámicas.

Se requiere contar con una política clara en materia de combustible

Incentivar que los vehículos que prestan el servicio de transporte intermunicipal sean bienes de capital sin gravámenes.

Controlar el tema de chatarrización, en cuanto al traslado de modalidad de los vehículos que operan.

1.12.4 Operación y Servicios

Se requiere realizar conexiones entre el transporte aéreo y terrestre intermunicipal con los terminales.

En los corredores regulados es válida la autorregulación, si es esquema auto regulado, es válida la libertad de tarifa.

Es importante revisar la metodología nueva para otorgar nuevos servicios y la oferta para prestación del servicio, se debe mirar el conjunto de servicios y corredores para conocer si se satisfacen todas las necesidades; debe mirarse el contexto completo con todos los servicios autorizados y tender a que la última posibilidad sea generar nuevas rutas. En una primera instancia deben evaluarse modificaciones, prolongaciones y empalmes de rutas.

Establecer una metodología precisa para toma de información de estudios de oferta y demanda que permita conocer la realidad de las necesidades insatisfechas de la población.

Permitir el desarrollo de infraestructuras como terminales al sector privados, buscando su modernización.

La responsabilidad de los estudios no debe estar sólo en cabeza de las empresas. Sin embargo tratándose de modificaciones son estas las que conocen las necesidades reales existentes.

Es importante la planificación y ubicación de paraderos en las vías urbanas, considerando que la ubicación de los terminales y agencias de transporte, en la mayoría de los casos no es armónica con el desarrollo de las ciudades, en extremos de la ciudad, obligando a prestar mal servicio a los usuarios.

Generar más alternativas para atender al usuario; por la misma infraestructura de terminales, se obliga a realizar los despachos y llegadas desde allí, pero en algunas ciudades se requieren terminales de transferencia, rutas circulares o paraderos autorizados.

El control del servicio debe ser un trabajo conjunto entre los empresarios y el Estado, considerando que depende de la planeación y programación de los servicios.

Las horas de conducción deben ser máximo de 8 horas y tener espacios aptos para el descanso en las carreteras, como sucede a nivel internacional con buenos puntos de parada.

Todos los Sistemas de Transporte Masivo del país deben estar mejor planificados, de manera que desde su fase inicial se plantee la integración con el transporte intermunicipal. Deben buscarse mecanismos para que la implementación del transporte masivo en las ciudades no genere problemas sociales con el cierre de empresas y de empleo de terceros afectados.

1.12.5 Vinculación y Desvinculación

El contrato de vinculación no debe ser reglamentado por el Estado, teniendo en cuenta que es un contrato entre privados. Debe unificarse contrato de vinculación y contrato de desvinculación

El control que tienen las empresas con los conductores de la modalidad del mixto es ineficiente, por lo cual podría haber una gradualidad rápida para la desvinculación de un conductor.

1.12.6 Control

Controlar con mayor eficacia por parte de las autoridades el transporte en servicio particular e ilegal para evitar la sobreoferta del transporte formal, lo cual se puede lograr a través de campañas, operativos y sanciones drásticas.

Se requiere mayor capacitación y presencia de la Policía Nacional para ejercer debidamente el control y eliminar la informalidad claramente detectada en los corredores y rutas del país.

Fortalecer el control preventivo por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, ejerciendo control de condiciones de habilitación, estableciendo esquemas de inspecciones periódicas para verificar condiciones mínimas sobre vehículos, conductores y programas de seguridad y capacitación.

1.12.7 Tarifa

No permitir la libertad tarifaria considerando que no es conveniente para el sector, por lo que se señala que es mejor contar con un régimen regulado y establecer claramente y técnicamente la canasta del transporte para el establecimiento de las tarifas.

Desafortunadamente a la mayoría de los pasajeros les interesa más el valor del pasaje que el servicio.

Crear un mecanismo de seguimiento a los costos de transporte (ICTP) que permita actualizar los mínimos tarifarios con la frecuencia requerida por el mercado.

2. CONCLUSIONES DE LA REGULACIÓN INTERNACIONAL

A nivel internacional se han detectado diversas maneras de la regulación del transporte de pasajeros por carretera. En forma general, la legislación de muchos países ha promovido la iniciativa privada y ha dejado en los operadores libertades sobre la definición de los servicios, la calidad del servicio y la tarifa a ser cobrada al usuario. En otros países, los servicios son definidos por la autoridad y los operadores acceden mediante concursos o licitaciones.

Se han tenido experiencias que van desde la regulación absoluta hasta sistemas desregulados totalmente. Se rescata del análisis algunos aspectos de experiencias que se citan a continuación:

- El caso argentino muestra que un proceso de desregulación donde no se tomen en cuenta criterios técnicos para los vehículos, las empresas, las inversiones y en general, sobre la prestación del servicio, puede generar consecuencias que lleven a abandonar líneas secundarias y a la quiebra de empresas afectadas por la competencia excesiva.
- En Estados Unidos puede concluirse que para tener un buen funcionamiento de un esquema desregularizado, es indispensable mantener un ente responsable de la vigilancia en la prestación del servicio. El uso de tecnologías representa un valor agregado a esta normativa, permitiendo ejercer control a un nivel preferente.
- En México, a pesar de contar con un esquema normativo riguroso en la cantidad de formatos y trámites para prestar un servicio, se han logrado identificar vacíos en aspectos relacionados a la normativa que indican claras barreras para el ingreso de nuevos operadores, como ejemplo el señalar que el sistema de otorgamiento en permisos no es claro y se presta para que éste sea discrecional, lento e implicando costos altos. Esto lo explican por la ambigüedad que hay en algunas normas, la cantidad de permisos que deben solicitar y la demora de cada entidad para su emisión, a pesar que la ley exige que sea en corto tiempo (OECD, 2010).
- De acuerdo a lo revisado en Gran Bretaña, ante una eventual desregulación en el caso colombiano, mantener la facultad de ampliar o no los permisos sujetos a condiciones de calidad puede ser un planteamiento interesante, siempre que se garantice la autonomía de la entidad encargada de la fiscalización.
- La experiencia de desregulación del mercado en Chile muestra que esta puede traer efectos muy positivos para el usuario final. Sin embargo, las empresas más fuertes antes de la liberalización tienden a crecer más y concentrar un porcentaje creciente del mercado. Por eso es importante que haya leyes antimonopolio efectivas, y entidades

o agencias que puedan supervisar los mercados e intervenir en caso de ser necesario con el fin de evitar prácticas restrictivas de la competencia.

- Las concesiones utilizadas a nivel federal en el caso brasileño también son una experiencia con enseñanzas interesantes para el caso colombiano. Para mantener un nivel de competencia, pero con la premisa de que hay una falla del mercado que amerita intervención estatal, el gobierno federal está abriendo licitaciones donde los operadores compiten con tarifas y otros aspectos por las rutas. Esto le permite al Estado garantizar que hay cierto nivel de dinamismo en el mercado que redundaría en competencia en las tarifas pero garantizando que los mercados menos atractivos como las zonas poco pobladas se sigan sirviendo de forma adecuada.
- España, al encontrarse regulado el servicio mediante las concesiones, muestra el sistema como un contraejemplo una vez se han analizado las posibles consecuencias que se dan en forma de licitar estas concesiones y de calificar especialmente los criterios de establecimiento de la tarifa, así como el impedimento que se les genera a los nuevos prestadores al tratar de ingresar a las terminales ya existentes debido a que las antiguas y más grandes empresas, seguramente disponen de mayores instalaciones y dificulta la igualdad generando discriminación entre ellos.

En general se encontró en la revisión de la regulación internacional, que los países donde las barreras de entrada son más bajas y donde hay pocas restricciones a la competencia, tienen mercados de transporte interurbano más vigorosos con niveles bajos de tarifas. En estos mercados se busca mejorar la eficiencia y la innovación, en favor del usuario del servicio.

3. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS Y MIXTO POR CARRETERA

El artículo 3 de la Ley 105 de 1993 establece que el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados, sujeto a una contraprestación económica, la cual deberá garantizar las siguientes condiciones:

1. Libertad de acceso
2. Calidad
3. Seguridad de los usuarios

Según el artículo citado, la libertad de acceso implica básicamente que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja, que sea informado sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización. Por calidad se entiende la prestación de un servicio con estándares que garanticen el bienestar del usuario y finalmente la seguridad, como premisa del sistema de transporte, se orienta a garantizar la vida e integridad personal y material del usuario.

Revisada la normatividad existente sobre el transporte intermunicipal y mixto se encuentra que existe un amplio catálogo de disposiciones orientadas a que estas tres condiciones se cumplan.

Con respecto a la primera condición, si bien es cierto que existen unas barreras de entrada para la prestación del servicio, también es cierto que el Ministerio de Transporte habilitó un número suficiente de empresas y ha expedido un gran número de resoluciones de adjudicación de rutas para garantizar una adecuada cobertura a nivel nacional, como se puede observar en los resultados cuantitativos que este estudio arrojó sobre el tema. Es claro que sobre cada corredor vial existen varias empresas operando, lo cual evita la existencia de monopolios y genera una competencia aceptable por el mercado. Adicional a ello, el marco jurídico vigente prevé libertad de horarios para que las empresas de transporte intermunicipal puedan ajustar los mismos a las necesidades de los usuarios. Todo lo anterior termina generando una pluralidad en la oferta de servicios, la cual sin duda repercute en una mayor libertad de acceso al mismo.

Con relación a la calidad y seguridad del servicio ofrecido, se tiene una serie de normas que establecen de manera abstracta y específica, que el transporte de pasajeros deberá cumplir con dichas condiciones y se fijan algunas exigencias en materia de seguros, mantenimiento preventivo y correctivo de vehículos, condiciones de operación (recorridos, frecuencias, tipología vehicular, etc.), responsabilidad frente a los despachos, entre otras.

En este orden de ideas, se considera que la regulación existente es a grandes rasgos adecuada y suficiente para cumplir con las tres condiciones establecidas por el estatuto general de transporte.

No obstante lo anterior, la existencia de una regulación tan generosa no garantiza que los efectos deseados por la misma se cumplan, tal vez porque el enfoque se centra en el cumplimiento de requisitos formales para la movilización de pasajeros, sin generar los incentivos necesarios para que el servicio que se presta al usuario se desarrolle con los máximos estándares de calidad.

Por ejemplo, la ausencia de un control eficiente por parte de las autoridades de transporte para garantizar que todas las empresas de transporte cumplan con la normatividad existente, claramente se convierte en un desincentivo para su cumplimiento. Si se revisan los procedimientos para asegurar la adecuada prestación del servicio se encuentra que estos son bastante complejos, solo para citar dos ejemplos, se puede revisar el proceso para cancelar la habilitación de una empresa o el previsto para declarar el abandono de una ruta. De esta manera las empresas que si realizan grandes esfuerzos e inversiones por prestar un servicio de calidad no tienen ningún incentivo por parte del Estado para continuar en dicha línea, por el contrario existe una fuerte competencia desleal que termina perjudicando el bienestar del usuario.

Lo anterior nos permite concluir se constituye en un imperativo urgente, no solo fortalecer el sistema de control y supervisión de la operación de transporte, sino también establecer un sistema de incentivos que faciliten la autoregulación del sector, de lo contrario el papel

del Estado estaría limitado en la práctica a evitar la conformación de monopolios, garantizar una amplia cobertura del servicio y la continuidad en su prestación.

En ese sentido nuestra propuesta no se dirige a fortalecer cuantitativamente la regulación existente, ni a modificarla drásticamente, consideramos que avanzar en ese sentido generaría limitantes respecto a las expectativas y necesidades de un sector que hoy más que nunca necesita mayor flexibilidad para responder a un mercado tan complejo y competitivo. En este punto es necesario aclarar que tampoco se propondrá hacer uso de la figura del contrato adjudicado en un proceso licitatorio, autorizada por la Ley 336 de 1996, toda vez que esta figura representa la forma más invasiva de regulación, ya que interviene en todos los aspectos de la prestación del servicio.

Con dicha figura no solo se limita el margen de maniobra de las empresas, sino que impone al Estado contar con información suficiente para la estructuración del contrato. El Estado debe conocer no solo toda la información necesaria para equilibrar financieramente el sistema, sino también prever gran parte de las contingencias que podrían presentarse. Por ejemplo, en los casos en que los usuarios decidan dejar de utilizar este modo de transporte para utilizar el modo aéreo, sería el Estado el llamado a cubrir un desequilibrio financiero del contrato por una demanda que creía cautiva y no lo era. Poder prever este tipo de hecho, es prácticamente imposible.

Nuestra propuesta entonces, busca desregularizar algunos aspectos de la operación, favorecer la competencia empresarial, la calidad en la prestación del servicio, las buenas prácticas y disminuir los riesgos para los usuarios, partiendo de una realidad: la heterogeneidad de las empresas de transporte y la diferenciación del producto que ofrecen.

Si se mira la experiencia internacional, se encuentra que el sector de transporte en América Latina estuvo fuertemente regulado, sin embargo en los últimos 30 años, se ha optado por modelos menos intervencionistas, dejando incluso en manos de los particulares temas tan tradicionalmente reservados al Estado, como la construcción de infraestructura de transporte. Países como Chile, Brasil y Argentina iniciaron un proceso de "desregulación" del servicio de transporte, logrando desconcentrar la operación, hacerla más competitiva y generando incentivos para que las empresas transportadoras inviertan en tecnologías que les permitan ser más eficientes.

En Estados Unidos, el sistema de transporte de pasajeros por carretera fue desregulado por completo a partir de 1982, también con resultados positivos en términos generales. Pese a que existe una libertad muy amplia para la operación y explotación del servicio de transporte interurbano de pasajeros, existen políticas esenciales y procesos de inversión, sanción y control que permiten que este esquema fluya adecuadamente. A pesar de tener una libertad para elección de rutas, tarifas, y horarios, es permitido que la autoridad revise, y si lo considera adecuado, intervenga estableciendo condiciones similares a las de otras empresas del mismo tipo. De esta manera se generan pocas barreras para que entren nuevos prestadores, sin necesidad de procesos licitatorios o procedimientos desgastantes para nuevos prestadores.

Ahora bien, con el objeto de determinar los mecanismos más adecuados y expeditos para la adopción de acciones sobre el esquema de intervención del Estado en la prestación del servicio público, que permitan un fortalecimiento de las entidades competentes del sector, en beneficio de su mejoramiento, conviene revisar la distribución las competencias estatales.

Sobre el particular, y tal como se ha destacado a lo largo del presente documento, es claro que la actividad misma del transporte constituye un servicio público que ha de prestarse en forma permanente, regular y continua, dada la función económica que con ella se cumple y, además por cuanto resulta indispensable para el desarrollo de las demás actividades de los usuarios, tanto si se trata del transporte pasajeros como del desplazamiento de mercancías de un lugar a otro.

Por lo anterior, no cabe duda de que corresponde al Congreso de la República la expedición de la ley para regular la prestación del servicio público, atribución que corresponde igualmente al legislador, en ejercicio de la potestad de "expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones"

En lo atinente a la regulación de la prestación del servicio público de transporte, los modos y los medios en que este se preste, las condiciones generales para el otorgamiento de rutas y horarios, los requisitos mínimos de seguridad para los usuarios, la determinación de quiénes ejercen las autoridad de transporte, la necesaria coordinación de las autoridades nacionales con las autoridades locales para el efecto, entre otros aspectos, corresponden al legislador, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional, ejerza la potestad reglamentaria conforme a lo preceptuado por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política.

En desarrollo de lo anteriormente expuesto, corresponde al Presidente de la República mediante la expedición de Decretos, Resoluciones y Órdenes, facultad que no puede desplazarse a ninguna otra autoridad pública del ejecutivo, ni a ningún otro de los organismos del Estado, pues esta potestad se confiere al Presidente de la República por su condición de suprema autoridad administrativa, quien, desde luego, habrá de expedir los decretos necesarios para la firma del Ministro de Transporte.

De otro lado, aspectos relacionados con condiciones de carácter técnico u operativo para la mejor prestación del servicio de transporte, asuntos estos que por su propia naturaleza son cambiantes, justifica que se fijen por actos administrativos sin que el legislador tenga que ocuparse minuciosamente de cada uno de ellos. Para tal efecto, la ley señala los límites con sujeción a los cuales podrá expedir tales actos administrativos.

En lo que corresponde a los requisitos para la prestación del servicio público el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 336 de 1996 establece que quienes deseen prestar el servicio público de transporte deben solicitar y obtener la "habilitación" por el Estado, la cual es definida por el citado artículo 11 como "la autorización expedida por la autoridad competente en cada modo de transporte para la prestación del servicio público de transporte".

El artículo 11 de la Ley 336 de 1996 dispone que corresponde al Gobierno Nacional fijar las condiciones para el otorgamiento de la habilitación en materia de organización, capacidad económica y capacidad técnica, así como “señalar los requisitos que deberán acreditar los operadores, tales como estados financieros debidamente certificados, demostración de existencia de capital suscrito y pagado, y patrimonio bruto, comprobación del origen del capital aportado por los socios, propietarios o accionistas, propiedad, posesión o vinculación de los equipos de transporte, factores de seguridad, ámbito de operación y necesidades del servicio.

Asimismo, el artículo 12 de la Ley 336 de 1996, a su vez, señala los criterios que, en materia de organización, condiciones técnicas, condiciones de seguridad, capacidad financiera y origen de los recursos deberá tener en cuenta el Gobierno Nacional para la expedición de la regulación correspondiente, al paso que los artículos 14 y 15 de la Ley regulan la forma, el procedimiento y las características generales de la habilitación, entre las que se destaca la posibilidad de que la misma sea modificada cuando surjan cambios en las condiciones que se tuvieron en cuenta para otorgarla.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 3º numeral 7 de la Ley 105 de 1993, sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público estará sujeta a la expedición de un permiso o contrato de concesión u operación por parte de la autoridad competente.

En el artículo 16 de la Ley 336 de 1996 se reitera que, en las condiciones previstas en el artículo 3 numeral 7 de la Ley 105 de 1993, además de la habilitación, para la prestación del servicio público de transporte se requiere “...la expedición de un permiso o la celebración de un contrato de concesión u operación, según se trate de rutas, horarios o frecuencia de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte.-..”

A diferencia de la habilitación, para cuyo otorgamiento se toman en cuenta, fundamentalmente, aspectos subjetivos del empresario, tales como la capacidad administrativa, financiera y técnica, el permiso se orienta hacia los requerimientos objetivos del servicio y de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 336, estará sometido a las condiciones de regulación o de libertad que para su prestación se establezcan para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización. De esta manera en general, el transporte de pasajeros queda sometido a ese régimen de regulación o libertad.

Ahora bien, el artículo 3 numeral 5 de la Ley 105 de 1993 dispone que “el otorgamiento de permisos o contratos de concesión a operadores de transporte público a particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos. Esta disposición cuyo sentido resulta aplicable también a la habilitación, se desprende de la naturaleza misma de las instituciones del permiso o la habilitación, en la medida en que, ellos no constituyen un derecho adquirido, ni sus beneficiarios pueden reclamar la titularidad del derecho de propiedad sobre las mismas.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, tales facultades encuentran pleno sustento constitucional en la protección de la seguridad, la prevalencia de la unidad de mercado y la garantía del derecho a la libre circulación.

Los anteriores artículos precisan que se trata de condiciones operativas, técnicas, económicas o de organización, las cuales son cambiantes y no tienen reserva legal, ya que no se refieren al régimen jurídico del servicio público de transporte. Comoquiera que son condiciones variables, es razonable que sean definidas por una reglamentación administrativa que puede ser más fácilmente adaptada a los cambios de circunstancias que la Ley.

3.1 Adopción de Mecanismos de Autoregulación de los Prestadores del Servicio.

Bajo el anterior escenario regulatorio y de competencias de las entidades gubernamentales, y teniendo en cuenta las características y estado actual de la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros por carretera y mixto, así como las falencias en el ejercicio de las actividades de planeación a cargo de la entidad rectora del servicio como lo es el Ministerio de Transporte y las deficiencias en el ejercicio de la supervisión, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la propuesta de reestructuración del sector consiste, a partir de las facultades del Ministerio de Transporte en materia de determinación de aspectos técnicos y de orden operativo, en la adopción de un esquema de autorregulación y libertad vigilada.

En ese contexto, se propone la siguiente estructura sobre intervención del Estado en el servicio de transporte intermunicipal y mixto en Colombia, en la cual se establecen los temas que deben ser “indelegables” a cargo del Estado y cuáles pueden ser asumidos por las empresas de transporte.

3.1.1 Actividades a cargo del Estado

Establecimiento de incentivos frente a buenas prácticas

No existen incentivos para implementar un servicio costo efectivo, ni de calidad, por el contrario, hoy los incentivos están dados para reducir costos de operación y mantenimiento, en detrimento de la calidad del servicio. En ese sentido se propondrá una regulación orientada a premiar e incentivar las buenas prácticas empresariales.

Otorgamiento de permisos de operación

El Estado debe establecer las condiciones de otorgamiento de un permiso para prestar el servicio de transporte público intermunicipal y mixto, en función de la capacidad técnica y financiera de las empresas. Esta facultad implica la posibilidad de adjudicar rutas no rentables, subsidiadas parcialmente por el Estado o los privados.

En dichos permisos deben fijarse las condiciones de operación de cada ruta y el periodo de tiempo. Dicho periodo no debe ser tan corto, porque desincentiva las inversiones, ni muy largo, porque desincentiva mantener la calidad del servicio, sin embargo se pueden establecer procedimientos para renovaciones automáticas, previo cumplimiento de estándares de calidad por parte de las empresas prestadoras del servicio, claramente medibles.

Establecimiento de condiciones para la realización del mantenimiento de los vehículos que prestan el servicio público de transporte

En materia operativa y de mantenimiento el ente regulador es quien debe fijar las condiciones, dado que las empresas tienen incentivos para hacer el menor gasto posible en esos temas, lo cual termina perjudicando la calidad del servicio ofrecido al usuario. Por lo tanto se efectuará una propuesta en tal sentido que ratifica lo ya regulado por la Resolución 315 de 2013.

Condiciones de calidad del servicio

El Estado debe establecer los niveles de servicio que técnicamente permitan medir y garantizar una adecuada prestación del servicio. La idea es que no sea posible operar sin el cumplimiento de uno estándares mínimos.

El caso argentino muestra que un proceso de desregulación donde no se tomen en cuenta criterios técnicos para los vehículos, las empresas, las inversiones y en general, sobre la prestación del servicio, puede generar consecuencias nocivas para el sistema.

Planeación de los servicios y control a la operación

La planeación y control de la operación se constituye en uno de los temas que mayor debilidad evidencia, por lo cual, como se verá con mayor detalle más adelante, el Estado deberá desarrollar acciones puntuales encaminadas a dar una respuesta satisfactoria a dichas responsabilidades.

Regulación Económica

Es deber del Estado intervenir el mercado cuando éste presente fallas que impidan la libre y sana competencia, en detrimento del servicio, la seguridad del usuario y/o costo del servicio para el usuario, o que conlleven a competencia predatoria o abusos de posición dominante.

3.1.2 Actividades a cargo de los Prestadores del Servicio

Partiendo de la existencia de la heterogeneidad de las empresas de transporte, se considera que aquellas que cumplan con ciertos estándares de calidad y que generen confianza frente a la responsabilidad en la toma de decisiones, deben estar en capacidad de asumir los siguientes temas:

Modificación de rutas

Para poder realizar una modificación a un permiso de operación existen una serie de limitaciones establecidas para cada una de las alternativas previstas en el Decreto 171 de 2001: prolongación de rutas, modificación de rutas, cambio de nivel de servicio, reestructuración de horarios. Al respecto se considera apropiado utilizar un sistema similar al previsto para el transporte urbano, en el cual es suficiente que una empresa presente a la autoridad de transporte el respectivo estudio que evidencia la viabilidad de modificar el permiso de operación, para que dentro unos límites establecidos se autorice de conformidad. Una mayor flexibilidad en este tipo de procedimientos permitirá que las empresas de transporte puedan responder a las necesidades de los usuarios de manera más oportuna.

Tarifa

Las empresas pueden fijar autónomamente su tarifa e informarlas periódicamente al Ministerio de Transporte. El establecimiento de este tema por parte del ente regulador impide que las mismas puedan reaccionar oportunamente frente a la dinámica del mercado o realizar ajustes en los casos de crecimiento de la demanda.

Horarios y frecuencias

La facultad para establecer los horarios y frecuencias debe corresponder a las empresas, siempre y cuando se informe con suficiente antelación a los usuarios, así como al Ministerio de Transporte para efectos de planeación de la operación y garantía de una adecuada y suficiente oferta de transporte. Esta libertad presupone garantizar la prestación del servicio en todas las rutas aprobadas a la empresa.

Estudios de nuevas rutas a servir

El Decreto 171 de 2001 establecía que las empresas que desearan servir una nueva ruta, debían presentar la respectiva solicitud acompañada de los estudios de oferta y demanda. Con dicha información se iniciaba un proceso licitatorio en el cual la empresa que hubiera presentado los estudios contaba con un puntaje adicional del 10% del obtenido. El Decreto 198 de 2013 elimina esta posibilidad, estableciendo que los estudios de demanda insatisfecha de movilización serán realizados únicamente por el Ministerio de Transporte, para lo cual podrá contratar con terceros su elaboración.

Al respecto se considera oportuno revivir la posibilidad prevista inicialmente en el Decreto 171 de 2001, pero exclusivamente para aquellas empresas catalogadas con estándares de calidad superior, por considerar que es razonable que las mismas puedan estar interesadas en realizar una ruta, que dichos estudios estarían sustentados técnicamente y que es aconsejable estimular, en lugar de frenar la iniciativa empresarial. Lo contrario tendría como efecto que, en todos los casos, la asignación de una nueva ruta esté atada exclusivamente a la capacidad institucional del Ministerio de Transporte.

Nivel de servicio

Según el Decreto 171 de 2001, existen los siguientes niveles de servicio: básico, de lujo y el preferencial de lujo. Con relación al preferencial de lujo, se considera importante revivir este tipo de servicio, toda vez que conceptualmente no ha desaparecido. Si bien el Consejo de Estado, mediante sentencia del 27 de febrero de 2003, declaró la nulidad de la expresión "Su adjudicación no estará supeditada a la realización del proceso licitatorio contemplado para los niveles de servicio básico y lujo", la figura sigue existiendo. El Gobierno Nacional conserva la potestad de reglamentar la norma nuevamente, porque solo se declaró la nulidad de la forma de acceder a los respectivos permisos de prestación del servicio. Una reglamentación en tal sentido buscaría propiciar un servicio con mejores estándares de calidad, que brinde mayor confianza y seguridad en el usuario.

4. PROMOCIÓN DE LA ADOPCIÓN DE UN SISTEMA DE CALIDAD PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El marco conceptual de dicho esquema de autorregulación, a través del cual se privilegia la prestación del servicio bajo un régimen de libertad, en los términos de la Ley 336 de 1996, correspondería entonces con una reducción de procesos y procedimientos para la obtención de aprobaciones que hoy expide el Ministerio de Transporte, así como a la simplificación del sistema de supervisión, vigilancia y control que detenta la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Como atrás se mencionó, los aspectos que serían objeto de revisión, para efectos del establecimiento del nuevo esquema de autoregulación, tienen que ver con aquellos de orden técnico y operativo, cuya determinación corresponde al Ministerio de Transporte, y que por su propia naturaleza, pueden ser fijados mediante actos administrativos, por ser cambiantes. En igual sentido, se procedería en relación con las competencias de la Superintendencia de Puertos y Transporte.

Los destinatarios o "beneficiarios" de dicho esquema, serían los prestadores del servicio, por razón del cumplimiento efectivo y eficiente de requisitos por encima de los mínimos legales y con estándares superiores, en el marco del cumplimiento de los principios rectores del transporte en Colombia.

La calificación de los prestadores del servicio, para efectos de la aplicación del régimen de autoregulación y libertad vigilada, estaría sujeta a la adopción de una estructura de sistema de calidad que contemple la certificación de cada una de sus actividades; fundamentalmente nos referimos a las características y control de la prestación del servicio.

En tal sentido, la estructura de calidad exigible debe reflejar la adopción de unas medidas de mejora, destinadas a:

- Demostrar su capacidad de prestar de forma coherente servicios que satisfagan los requisitos de los usuarios y la regulación aplicable.
- Aumentar la satisfacción de los usuarios a través de la aplicación eficaz del sistema de gestión de calidad, incluidos los procesos para la mejora continua del sistema y el aseguramiento de la conformidad con las exigencias de los usuarios y el cumplimiento de la normatividad aplicable.

A título meramente enunciativo, la medición de las actividades a cargo de los prestadores del servicio público, estaría enfocada en los siguientes aspectos:

- El cumplimiento de la normatividad
- La contratación y capacitación de los conductores
- La calidad del servicio
- La accesibilidad
- La información al usuario
- Los horarios y frecuencias
- La comodidad de los vehículos
- La seguridad

Bajo dicho esquema, los prestadores del servicio que no acrediten la obtención de un certificado de calidad, continuarán regidos por las normas actualmente vigentes, hasta tanto migren a una estructura organizacional y de prestación de servicio con los estándares de calidad internacional para la prestación del servicio público de pasajero y mixto. Insistimos en que la estructuración del nuevo esquema contemplará el establecimiento de una serie de incentivos que paulatinamente generarán una transición de buena parte de los operadores de transporte hacia las nuevas condiciones que les permitan ser sujeto de los beneficios de la autorregulación.

5. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA PLANEACIÓN Y CONTROL DE LA OPERACIÓN

En segundo término, la implementación del esquema de autorregulación y libertad vigilada deberá acompañarse de un fortalecimiento institucional de los procesos de planeación y administración a cargo del Ministerio de Transporte y de los procedimientos inherentes a las funciones de supervisión, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia de Puertos y Transporte, como se detallará más adelante.

Las dos estrategias anteriores, en conjunto, permitirán aumentar la competitividad de las entidades públicas del sector, comoquiera que la adopción de mecanismos tecnológicos

que les permitan contar con información en tiempo real, acompañada del esquema de autorregulación en el marco del principio de libertad en la prestación del servicio, permitirá fortalecer y agilizar los procesos y procedimientos a cargo de cada una de ellas y particularmente concentrar el desarrollo de las actividades de planeación, favoreciendo el mejoramiento de las condiciones de prestación del servicio público en beneficio de los usuarios.

En tal sentido destacamos los avances del proyecto RENEM (Registro Nacional de Empresas) el cual incluirá toda la información de las empresas, rutas y vehículos, según se detalla a continuación:

1. Datos Básicos de la empresa: Nombre, Nit, Dirección, modalidad, resolución de habilitación con el estado (vigente o suspendida, etc)
2. Información de Capacidad Transportadora y Resolución correspondiente.
3. Información de Vehículos Vinculados
4. Rutas autorizadas vigentes: Origen-Destino, Resolución, recorrido (vía), horarios, frecuencias, Nivel Servicio.
5. Información relacionada con las Tarjetas de Operación.

5.1 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA PLANEACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA OPERACIÓN

La magnitud de la demanda de pasajeros atendida, más de 540.000 viajes diarios a lo largo y ancho del territorio nacional, y 124.000 viajes diarios en la modalidad de mixto, la magnitud del número de autorizaciones, más de 15.000, el número de empresas habilitada, 603 en total, las particularidades de cada uno de las zonas que componen un país tan heterogéneo a nivel geográfico y cultural como Colombia, requiere de un equipo técnico especializado en las funciones de planeación, administración y operación del sistema.

El Ministerio de Transporte como cabeza de las modalidades, es la entidad encargada de ejercer las funciones de lo que corresponde a un ente gestor, en los sistemas de transporte masivo, actualmente en operación. Estas funciones están en cabeza de la Dirección de Tránsito y Transporte, quien las ejerce a través de la Subdirección de Transporte y Direcciones Territoriales, dependencias que tienen a cargo no solo las modalidades de transporte de pasajeros por carretera y mixto, sino además la modalidad de transporte especial, los trámites de homologación de equipos y expedición de tarjetas de operación, para el caso de las Direcciones Territoriales.

A pesar de lo anterior, es notable el escaso número de personas profesionales encargadas de estas actividades al interior del Ministerio, por tanto se hace imperativo fortalecerlo para que pueda afrontar con la suficiente capacidad técnica y operacional, acorde con la dimensión de las modalidades.

Uno de los retos importantes que impuso como objetivo el documento CONPES 3260 de 2003, es que los sistemas de transporte público no solo conserven su demanda sino

además atraigan nuevos usuarios adoptando medidas que mejoren la Calidad. El monitoreo de la operación, la evaluación permanente del servicio y de la evolución de la demanda de los pasajeros, junto con la calidad prestada, son aspectos determinantes para el desarrollo de acciones tendientes a cumplir los objetivos propuestos dentro del documento de política nacional.

Por todo lo anterior se hace necesario que el Ministerio de Transporte se fortalezca a nivel de personal calificado para ejercer las siguientes funciones:

5.1.1 Planeación de Transporte

El sistema de transporte de pasajeros por carretera y mixto requiere de una permanente actividad técnica en cuanto a actualización de demanda, seguimiento de indicadores, detención de demandas insatisfechas, diseño de rutas y dimensionamiento de servicios.

Para esto, el Ministerio de Transporte deberá estar dotado de talento humano suficiente y de herramientas tecnológicas para desarrollar las siguientes labores:

- **Elaboración de estudios.** Los estudios dotan al Ministerio de Transporte de información de demanda, rutas, frecuencias, movilización de pasajeros, desempeños operacionales en la prestación del servicio y grado de atención de la demanda, aspectos claves para realizar seguimiento a las modalidades que permitan realizar ajustes, modificaciones y creación de nuevos servicios.
- **Revisión de estudios.** En caso que los estudios provengan de otras fuentes, la entidad debe estar en capacidad técnica de valorar los resultados de mismos y calificar sus resultados, para con base en éstos, tomar las decisiones que correspondan.
- **Seguimiento y actualización de la demanda.** Las necesidades de transporte de pasajeros a lo largo y ancho del País son variables y dinámicas, altamente dependientes de la evolución de la economía y del crecimiento poblacional de las regiones, por tanto se requiere, a través de información secundaria, la identificación oportuna de estos fenómenos para determinar aquellas regiones en donde se necesita proveer de servicio de transporte, antes que se genere un agente informal. Posteriormente, el Ministerio deberá desarrollar estudios de campo para determinar la magnitud de la demanda insatisfecha y dimensionar los nuevos servicios.
- **Modelación.** La modelación de la demanda permite realizar simulaciones para determinar la mejor solución técnica operacional que satisfaga los objetivos propuestos. El modelo de transporte requiere de esfuerzos importantes para mantenerlo actualizado y generar resultados de calidad. Existen en el mercado un número importante de herramientas computacionales que permiten desarrollar procesos de planeación de transporte y administración de información.
- **Estudios Tarifarios.** Entre las variables determinantes de la tarifa se encuentran aspectos particulares como la longitud de la ruta, la topografía, el estado de pavimentos, la demanda, la ocupación promedio de los vehículos en función de la

demanda y frecuencias mínimas, los rendimientos de los equipos y el grado de competencia. Dado el número de rutas existentes en el País y las particularidades de cada una de ellas, la magnitud del trabajo es enorme, para determinar una tarifa de equilibrio para cada una de ellas.

- **Monitoreo de la operación.** El seguimiento del desempeño de los operadores es importante para realizar procesos de retroalimentación y mejora de la misma, así como en la detención de malas prácticas y abandonos de servicio. El registro de los horarios y seguimientos de los mismos, junto con la demanda transportada, son aspectos importantes para la evaluación y seguimiento de la operación. La integración con los terminales en el intercambio de información, así como con la de los operadores que disponen de sistemas de información, es muy importante para consolidar una base de información que permita medir el desempeño empresarial e indicadores operacionales.

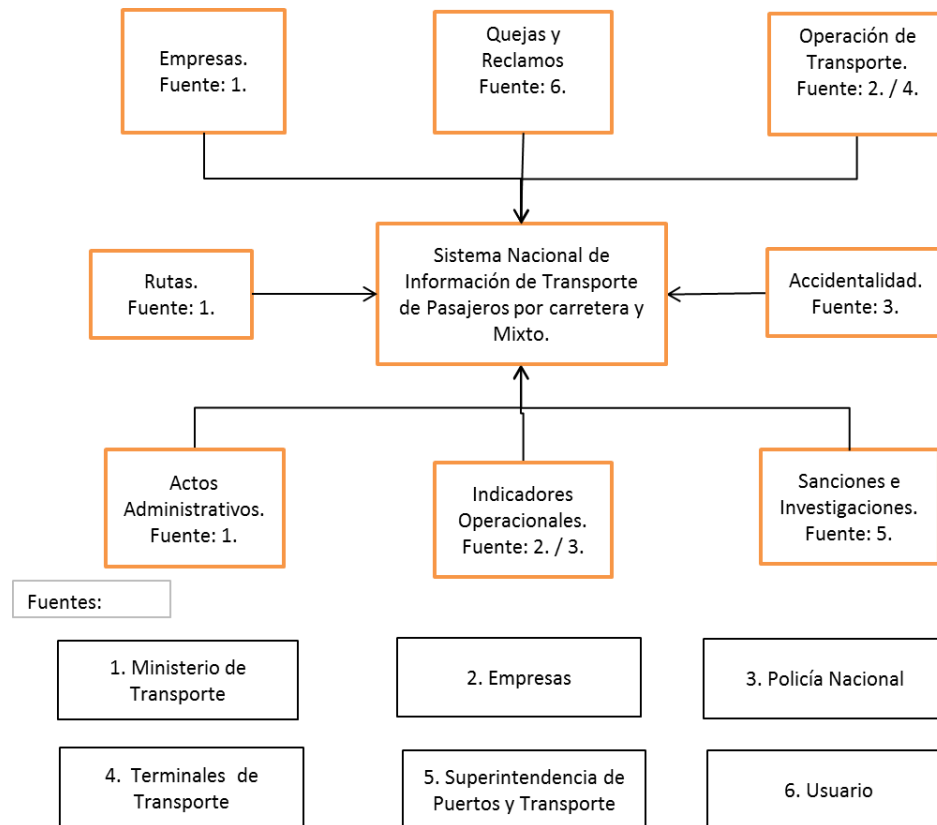
5.1.2 Información

El registro, archivo, manejo y publicación de la información es un aspecto relevante en la administración de las dos modalidades. La incorporación en el Registro Único Nacional de Transporte – RUNT de las empresas de transporte público de pasajeros para cada modalidad, el registro de rutas y actos administrativos en una base única, junto con el registro de la autoridad quien las otorga, son aspectos esenciales para la planeación y control de las modalidades.

Para lograr esto, se debe estandarizar la información para proceder a su registro y unificación en una base única, respecto a la información de empresas, rutas, actos administrativos, entre otros, tal como a nivel de primera propuesta se observa en el anexo 1.

En la siguiente figura se observa una estructura del **Sistema Nacional de Información de Transporte** para las modalidades de transporte de pasajeros por carretera y mixto. Este se conforma integrando siete (8) componentes, que corresponden a información referente a (i) empresas, (ii) rutas, (iii) actos administrativos, (iv) operación de transporte, (v) indicadores operacionales, (vi) accidentalidad, (vii) sanciones e investigaciones y (viii) quejas y reclamos. Las fuentes de donde se debe alimentar el sistema de información corresponden a: (i) Ministerio de Transporte, (ii) Empresas habilitadas, (iii) Policía Nacional, (iv) Terminales de Transporte, (v) Superintendencia de Puertos y Transporte y (vi) usuarios.

Figura V-1. Estructura Sistema Información



Fuente: Elaboración Propia

La información relevante por componente es:

Empresas:

- Nombre completo de la Empresa
- Tipo de Sociedad.
- NIT sin código de verificación.
- Código de verificación.
- Dirección Territorial
- Modalidad
- Resolución de Habilitación. Número/año.
- Sanciones, Procesos que se adelantan.
- Número total de accidentes con muertos en los cinco últimos años.

- Número de accidentes con heridos en los cinco últimos años.
- Número de accidentes solo daños por modalidad en los cinco últimos años.
- Número de muertos por accidentes por modalidad en los cinco últimos años.
- Número de heridos por accidentes en los cinco últimos años.
- Número de muertos por accidentes de tránsito / Total Vehículos.
- Número de heridos por accidentes de tránsito / Total Vehículos.
- Activo Corriente
- Pasivo Corriente
- Activo Total
- Pasivo Total
- Patrimonio
- Índice de Liquidez. AC/PC
- Capital de Trabajo. AC-PC
- Nivel de Endeudamiento. PT/AT
- Ingresos Operacionales.
- Patrimonio / Vh
- Patrimonio mínimo

Rutas:

- Estandarización de codificación de municipios y veredas. ((Hoja ID-Anexo 1)
- NIT de la empresa sin código de verificación
- Código de verificación.
- Nombre de la Empresa
- Número de Resolución
- Modalidad
- Dirección Territorial que la otorga.
- Nivel de Servicio

- Modalidad.
- Discriminando el Sentido de la ruta:
- Origen (Vereda o Municipio)
- Código Municipio de Origen.
- Municipio de Origen asociado.
- Código Municipio Origen asociado.
- Departamento de origen.
- Código del departamento.
- Destino (Vereda o Municipio)
- Código Municipio de Destino.
- Municipio de Destino asociado.
- Código Municipio Destino asociado
- Departamento de Destino asociado.
- Código del departamento asociado.
- Municipios de Parada.
- Código de Municipios de Parada.
- Descripción del recorrido.
- Tipo de vehículo autorizado
- Horarios.
- Kilómetros.
- Número de ruta.

Actos Administrativos

- Número y fecha del acto administrativo.
- Dirección Territorial.
- Objeto.
- Registro digital del mismo.

Vehículos y Conductores

- Número de Vehículos Vinculados por Empresa, Clase y Marca.
- Conductores vinculados por empresa
- No. Comparendo a Conductores.
- Vehículos con seguimiento tipo GPS
- Costos Fijos y Variables por tipo de vehículo vinculado al servicio.

Indicadores operacionales

- Ruta.
- Empresa
- Modalidad
- Nivel de Servicio
- Kilometraje.
- Pasajeros Transportados promedio mensual.
- Número de Sillas ofrecidas mes.
- Número de Vehículos asignados a la ruta / mes
- Tarifa por pasajero.
- Tiempo de viaje promedio.
- Total Pasajeros por vehículo. (Número de pasajeros / Número de vehículos)
- Total Kilómetros recorridos por vehículo al mes. (Número de kilómetros / Número de vehículos)
- Índice de pasajeros kilómetro mes - IPK (Número de pasajeros / número de kilómetros recorridos).
- Ingreso promedio por kilómetro recorrido. (IPK por Tarifa por Pasajero)
- Ocupación promedio. (Número total de pasajeros / número total de sillas)

Seguimiento a la accidentalidad

- Ruta.
- Empresa.

- Número total de accidentes mes.
- Número total de accidentes Graves en el mes.
- Número total de accidentes con heridos en el mes.
- Número total de accidentes simples en el mes.
- Número de víctimas mortales en el mes.
- Número total de heridos en el mes.
- Vehículos involucrados en el mes.
- Número de muertos por accidentes de tránsito / Total Vehículos – mes.
- Número de heridos por accidentes de tránsito / Total Vehículos – mes.

Operación de Transporte

- Ruta.
- Empresa.
- Número de despachos día durante el mes por clase de vehículo. (día, hora, clase de vehículo. - Información proveniente de las terminales de transporte e Información de la empresa)
- Tarifa promedio cobrada.
- Programación de despachos para el próximo mes por clase de vehículo. (Hora, día, tipo de vh)
- Índice de regularidad. (Número de despachos realizados / número de despachos programados)
- Índice de Puntualidad. (Número de despachos realizados a tiempo / número de despachos programados)

En la siguiente tabla se relaciona la información necesaria, su responsable y la frecuencia de reporte.

Tabla V-1. Sistema de Información Modalidad de Pasajeros por Carretera y Mixto.

| Variable | Frecuencia de Reporte | Responsable de la Información | | | | | Cálculo |
|-------------------------------|-----------------------|-------------------------------|----------|------------------|--------------------------|------|---------|
| | | Ministerio de Transporte | Empresas | Policía Nacional | Terminales de Transporte | SIPT | |
| Empresas: | | | | | | | |
| Nombre completo de la Empresa | Una Vez | X | | | | | |
| Tipo de Sociedad. | Una Vez | X | | | | | |

| Variable | Frecuencia de Reporte | Responsable de la Información | | | | | Cálculo |
|---|-----------------------|-------------------------------|----------|------------------|--------------------------|------|---------|
| | | Ministerio de Transporte | Empresas | Policía Nacional | Terminales de Transporte | SIPT | |
| NIT sin código de verificación. | Una Vez | X | | | | | |
| Código de verificación. | Una Vez | X | | | | | |
| Dirección Territorial | Una Vez | X | | | | | |
| Modalidad | Una Vez | X | | | | | |
| Resolución de Habilitación. Número/año. | Una Vez | X | | | | | |
| No. Sanciones. | Mensual | | | | | X | |
| No. De Investigaciones | Mensual | | | | | X | |
| Número total de accidentes con muertos en los cinco últimos años. | Mensual | | | X | | | |
| Número de accidentes con heridos en los cinco últimos años. | Mensual | | | X | | | |
| Número de accidentes solo daños por modalidad en los cinco últimos años. | Mensual | | | X | | | |
| Número de muertos por accidentes por modalidad en los cinco últimos años. | Mensual | | | X | | | |
| Número de heridos por accidentes en los cinco últimos años. | Mensual | | | X | | | |
| Número de muertos por accidentes de tránsito / Total Vehículos. | Mensual | | | X | | | X |
| Número de heridos por accidentes de tránsito / Total Vehículos. | Mensual | | | X | | | X |
| Activo Corriente | Anual | | X | | | X | |
| Pasivo Corriente | Anual | | X | | | X | |
| Activo Total | Anual | | X | | | X | |
| Pasivo Total | Anual | | X | | | X | |
| Patrimonio | Anual | | X | | | X | |
| Índice de Liquidez. AC/PC | Anual | | | | | | X |
| Capital de Trabajo. AC-PC | Anual | | | | | | X |
| Nivel de Endeudamiento. PT/AT | Anual | | | | | | X |
| Ingresos Operacionales. | Anual | | X | | | X | |
| Patrimonio / Vh | Anual | | | | | | X |
| Patrimonio mínimo | Anual | | | | | | X |
| Rutas: | | | | | | | |
| Estandarización de codificación de municipios y veredas. ((Hoja ID-Anexo 2) | Una Vez | X | | | | | |
| NIT de la empresa sin código de verificación | Una Vez | X | | | | | |
| Código de verificación. | Una Vez | X | | | | | |
| Nombre de la Empresa | Una Vez | X | | | | | |



| Variable | Frecuencia de Reporte | Responsable de la Información | | | | | Cálculo |
|--|-----------------------|-------------------------------|----------|------------------|--------------------------|------|---------|
| | | Ministerio de Transporte | Empresas | Policía Nacional | Terminales de Transporte | SIPT | |
| Número de Resolución | Una Vez | X | | | | | |
| Modalidad | Una Vez | X | | | | | |
| Dirección Territorial que la otorga. | Una Vez | X | | | | | |
| Nivel de Servicio | Una Vez | X | | | | | |
| Discriminando el Sentido de la ruta: | Una Vez | X | | | | | |
| Origen (Vereda o Municipio) | Una Vez | X | | | | | |
| Código Municipio de Origen. | Una Vez | X | | | | | |
| Municipio de Origen asociado. | Una Vez | X | | | | | |
| Código Municipio Origen asociado. | Una Vez | X | | | | | |
| Departamento de origen. | Una Vez | X | | | | | |
| Código del departamento. | Una Vez | X | | | | | |
| Destino (Vereda o Municipio) | Una Vez | X | | | | | |
| Código Municipio de Destino. | Una Vez | X | | | | | |
| Municipio de Destino asociado. | Una Vez | X | | | | | |
| Código Municipio Destino asociado | Una Vez | X | | | | | |
| Departamento de Destino asociado. | Una Vez | X | | | | | |
| Código del departamento asociado. | Una Vez | X | | | | | |
| Municipios de Parada. | Una Vez | X | | | | | |
| Código de Municipios de Parada. | Una Vez | X | | | | | |
| Descripción del recorrido. | Una Vez | X | | | | | |
| Tipo de vehículo autorizado | Una Vez | X | | | | | |
| Horarios. | Una Vez | X | | | | | |
| Kilómetros. | Una Vez | X | | | | | |
| Número de ruta. | Una Vez | X | | | | | |
| Capacidad Transportadora Máxima | Una Vez | X | | | | | |
| Capacidad Transportadora Mínima | Una Vez | X | | | | | |
| Actos Administrativos | | | | | | | |
| Número y fecha del acto administrativo. | Una Vez | X | | | | | |
| Dirección Territorial. | Una Vez | X | | | | | |
| Objeto. | Una Vez | X | | | | | |
| Registro digital del mismo. | Una Vez | X | | | | | X |
| Vehículos y Conductores | | | | | | | |
| Número de Vehículos Vinculados por Empresa, Clase y Marca. | Cada Vez | X | | | | | |
| Conductores vinculados por empresa | Mensual | | X | | | | |

| Variable | Frecuencia de Reporte | Responsable de la Información | | | | | Cálculo |
|---|-----------------------|-------------------------------|----------|------------------|--------------------------|------|---------|
| | | Ministerio de Transporte | Empresas | Policía Nacional | Terminales de Transporte | SIPT | |
| No. Comparendo a Conductores | Mensual | X | | X | | X | |
| Vehículos con seguimiento tipo GPS | Mensual | | X | | | | |
| Indicadores operacionales | | | | | | | |
| Ruta. | Mensual | | X | | | | |
| Kilometraje | Una Vez | | | | | | |
| Empresa | Mensual | | X | | | | |
| Modalidad | Mensual | | X | | | | |
| Nivel de Servicio | Mensual | | X | | | | |
| No. Despachos por tipo de Vehículo | Mensual | | X | | | | |
| Pasajeros Transportados promedio mensual. | Mensual | | X | | X | | |
| Número de Sillas ofrecidas mes. | Mensual | | X | | X | | |
| Número de Vehículos asignados a la ruta / mes | Mensual | | | | X | | |
| Tarifa por pasajero. | Mensual | | X | | X | | |
| Tiempo de viaje promedio. | Mensual | | X | | X | | |
| Total Pasajeros por vehículo. (Número de pasajeros / Número de vehículos) | Mensual | | X | | X | | X |
| Total Kilómetros recorridos por vehículo. (Número de kilómetros * Número de vehículos por Clase). | Mensual | | X | | X | | X |
| Índice de pasajeros kilómetro mes - IPK (Número de pasajeros / número de kilómetros recorridos). | Mensual | | X | | X | | X |
| Ingreso promedio por kilómetro recorrido. (IPK por Tarifa por Pasajero) | Mensual | | X | | X | | X |
| Ocupación promedio. (Número total de pasajeros / número total de sillas) | Mensual | | X | | X | | X |
| Seguimiento a la accidentalidad | | | | | | | |
| Ruta. | Mensual | | | X | | | |
| Empresa. | Mensual | | | X | | | |
| Número total de accidentes mes. | Mensual | | | X | | | |
| Número total de accidentes Graves en el mes. | Mensual | | | X | | | |
| Número total de accidentes con heridos en el mes. | Mensual | | | X | | | |
| Número total de accidentes simples en el mes. | Mensual | | | X | | | |
| Número de víctimas mortales en el mes. | Mensual | | | X | | | |

| Variable | Frecuencia de Reporte | Responsable de la Información | | | | | Cálculo |
|---|-----------------------|-------------------------------|----------|------------------|--------------------------|------|---------|
| | | Ministerio de Transporte | Empresas | Policía Nacional | Terminales de Transporte | SIPT | |
| Número total de heridos en el mes. | Mensual | | | X | | | |
| Vehículos involucrados en el mes. | Mensual | | | X | | | |
| Número de muertos por accidentes de tránsito / Total Vehículos – mes. | Mensual | | | X | | | X |
| Número de heridos por accidentes de tránsito / Total Vehículos – mes. | Mensual | | | X | | | X |
| Operación de Transporte | | | | | | | |
| Ruta. | Mensual | | X | | X | | |
| Empresa. | Mensual | | X | | X | | |
| Número de despachos día durante el mes por clase de vehículo. (día, hora, clase de vehículo. - Información proveniente de las terminales de transporte e Información de la empresa) | Mensual | | X | | X | | |
| Tarifa promedio cobrada. | Mensual | | X | | X | | |
| Programación de despachos para el próximo mes por clase de vehículo. (Hora, día, tipo de vh) | Mensual | | X | | | | |
| Índice de regularidad. (Número de despachos realizados / número de despachos programados) | Mensual | | X | | X | | X |
| Índice de Puntualidad. (Número de despachos realizados a tiempo / número de despachos programados) | Mensual | | X | | X | | X |

Fuente: Elaboración Propia

5.1.3 Área Legal

El Ministerio de Transporte debe fortalecer un grupo especializado de soporte legal para la gestión técnica de las modalidades, en los temas de licitación de nuevos servicios, declaratorias de vacancia de rutas, elaboración de convenios con entes territoriales y en general en la expedición de actos administrativos referentes a las dos modalidades.

5.1.4 Área de Calidad y Promoción de buenas prácticas

Se considera importante que el Ministerio de Transporte promueva buenas prácticas y apoye el desarrollo empresarial responsable, concibiendo la actividad de transporte como una tarea conjunta entre la Autoridad y las empresas operadoras.

Para esto se sugiere dotar al Ministerio de una oficina de Calidad y Promoción, la cual tendría como misión la acreditación y registro empresarial en el régimen de Autorregulación y Libertad vigilada y el apoyo institucional al desarrollo empresarial, incluyendo capacitación en temas específicos, acompañamiento en procesos de certificación, identificación de problemas relacionados con malas prácticas empresariales e incumplimiento de procesos certificados y en general gestión y administración del registro de empresas certificadas.

5.2 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL CONTROL DE LA OPERACIÓN

Como se dijo anteriormente, la normatividad sobre transporte intermunicipal y mixto es prolífica en materia de acceso a la prestación del servicio y de operación del servicio en sí mismo, lo cual garantiza “formalmente” una respuesta a las preocupaciones del sistema nacional de transporte, es decir, el libre acceso al servicio, la calidad y la seguridad de los usuarios.

No obstante lo anterior, el control por parte del Estado a la actividad transportadora es tan débil, que no existen incentivos a favor del cumplimiento de la normatividad existente y en consecuencia las condiciones anteriormente citadas se cumplen solo parcialmente o en el papel.

Por lo anterior se propone fortalecer el esquema de control existente y acompañarlo de una serie de incentivos que favorezcan el autocontrol de las empresas.

5.2.1 Régimen sancionatorio

La normatividad expuesta en la presente consultoría evidencia que el procedimiento para la imposición de sanciones a los conductores y empresas de transporte se caracteriza por ser tan dispendiosos, que impiden que efectivamente se impongan las sanciones o que éstas se dilaten, impidiendo que sean oportunas, disuasorias y ejemplarizantes.

Los múltiples intentos fallidos por modificar régimen sancionatorio actual, de reserva legal, nos conducen a buscar una alternativa punitiva distinta y es la que impone el mercado. Una empresa de transporte que presta un servicio de mala calidad, que no tiene una certificación oficial de calidad en su funcionamiento, que pone en peligro a los usuarios debe ser diferenciada por parte de la autoridad de transporte.

Esta diferenciación facilitará a los usuarios tomar una decisión a la hora de elegir entre las variadas opciones disponibles en el mercado y al final quien no cuente con una calificación aceptable terminará haciéndose acreedora a la sanción más ejemplar y efectiva para una empresa: la pérdida del mercado.

La clasificación de las empresas que ofrecen una menor o mayor calidad en el servicio ofrecido a los usuarios se efectuará en función del vínculo laboral con sus conductores, del sistema de mantenimiento de la flota existente, del sistema de control de la operación y del recaudo, de la forma en que perciba los ingresos (cupó, planilla, administración,

tarifa), de la forma en que administre la flota, de las inversiones que se realicen en tecnología, de contar con certificación de calidad, entre otros aspectos.

5.2.2 Acceso a la prestación del servicio

Tanto la habilitación como los permisos de operación se entregan a las empresas que cumplan con unos requisitos mínimos, controlando así el acceso a la prestación del servicio. No obstante, en la actualidad el control posterior del cumplimiento de dichos requisitos y de las condiciones de operación en que fueron otorgados es frágil.

Por lo anterior, es necesario que el Estado realice anualmente una revisión que permitan establecer si las condiciones bajo las cuales se otorgó el permiso de operación están vigentes.

5.2.3 Seguimiento a la operación

Se deben establecer mecanismos de seguimiento de las características de operación, que permitan adoptar medidas para el mejoramiento del sector o tomar decisiones de política pública.

Dichos mecanismos partirán de la vigilancia de la operación realizada por la policía de carreteras y se complementará con la información que reporte las empresas, la cual debe provenir de un sistema de información confiable. Para ello las empresas deben contar con la tecnología que les permita monitorear que el vehículo cumpla con las rutas, paradas y tiempos establecidos, así como conocer el recado real efectuado. Esta información deberá estar disponible en todo momento de manera consolidada para la consulta de las autoridades.

5.2.4 Sistema de Información al usuario

Como complemento del anterior numeral, las empresas de transporte deberán contar con un sistema de información al usuario, el cual permita efectuar consultas en tiempo real sobre las condiciones del servicio y la operación, los horarios de los servicios, las rutas, tarifas, entre otros.

Este sistema adicionalmente deberá sistematizar las peticiones, quejas y reclamos presentados por los usuarios, con sus respectivas respuestas, de tal manera que puedan ser consultadas desde cualquier computador con acceso a internet.

Se trata de un sistema de control ciudadano que exige a las empresas de transporte ser eficientes en las respuestas que emiten, dar una solución integral a las quejas ciudadanas y sobre todo verse realmente como una unidad empresarial a la hora de prestar el servicio y responder las demandas ciudadanas.

5.2.5 Fortalecimiento de la Superintendencia de Puertos y Transporte

Las funciones de inspección, vigilancia y control no se están ejerciendo en su plenitud. Es necesario dotar a la Superintendencia del equipo humano y técnico necesario para cumplir con dichas responsabilidades, en especial las relacionadas con la inspección y el control preventivo.

En primera instancia se deben crear seccionales en las principales regiones del país, donde exista mayor demanda del servicio de transporte intermunicipal y mixto, de tal manera que se pueda efectuar un monitoreo más efectivo y oportuno a las empresas de transporte y a la forma en que éstas operan.

Por otra parte es necesario dotar a la entidad de una infraestructura tecnológica robusta que le permita contar con sistemas de información confiables y de fácil consulta, así como con dispositivos electrónicos que faciliten hacer seguimiento y control a la operación, así como conocer claramente el estado de sus vigilados. De esta manera se puede ejercer un control a un nivel preferente, se facilita la consulta del nivel de cumplimiento de las normas de transporte por parte de las empresas y se genera una mayor transparencia en la gestión, alejándola de vicios de corrupción.

Finalmente es necesario resaltar que si el control realizado por la Superintendencia es precario, no se obtendrá una mejora sustancial en el sistema.

5.2.6 Terminales de Transporte

La finalidad de las terminales de transporte se centra en el control a los despachos y llegada de los vehículos de transporte intermunicipal, por lo cual es necesario establecer mecanismos que permitan monitorear el cumplimiento de dicha obligación.

Un correcto funcionamiento de las Terminales de Transporte garantiza contar con información valiosa sobre frecuencias, horarios de rutas, número de despachos, tarifa al usuario de las diferentes rutas y servicios y apoya el control a la operación de rutas no autorizadas.

6. LAS NECESIDADES DE LA DEMANDA DE TRANSPORTE

En Colombia existen directrices del Gobierno Nacional para el mejoramiento del transporte interurbano de pasajeros por carretera, en respuesta a lo cual los prestadores del servicio han adelantado gestiones encaminadas a la administración y operación eficiente de su flota. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que en este proceso cada uno de los agentes del sistema persigue diferentes intereses: por un lado, las autoridades buscan un sistema organizado, poco contaminante, eficiente y seguro, mientras que en teoría los operadores buscan movilizar el mayor número de pasajeros transportados al menor costo posible, y por último los usuarios buscan ser movilizados a un bajo costo, rápida, segura y confortablemente.

El carácter de servicio público esencial del transporte, según señala la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, implica la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios. Acorde con lo anterior, la Ley 105 de 1993 señala como uno de sus principios el acceso de los usuarios al sistema de transporte, en los términos que se señalan a continuación:

- a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.
- b. Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.
- c. Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.
- d. Que el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos.

El usuario se constituye entonces en el elemento principal a tener en cuenta en el diseño del sistema. Tomando lo anterior en consideración, se identifican a continuación las características que deben tener los servicios:

- **Diversidad:** Se deben prestar diferentes opciones al usuario para cubrir sus necesidades de movilidad. De esta manera, para la atención de un par origen-destino el usuario debe tener la posibilidad de elegir su medio y modo de transporte entre varias opciones disponibles, por ejemplo, manteniendo diversas tipologías vehiculares y/o tipos de servicio. La prestación de servicio por parte de varias empresas fomenta de igual manera la diversidad.

Para estar en posibilidad de conocer los diferentes servicios y tomar la mejor decisión relativa a su viaje, el usuario debe contar con información confiable sobre despachos, paradas, tarifas, horarios o tiempo estimado de recorrido a su sitio de destino. Se debe anotar que el nivel de servicio es asociado por el usuario a diferentes factores, siendo uno de los más importantes el tiempo de viaje y espera, por lo que suministrar esta información al usuario es un elemento fundamental.

- **Comodidad:** Este concepto se asocia tanto al nivel de ocupación del vehículo, que no debe superar la cantidad de sillas, como a la disponibilidad y disposición de dichos elementos. Incorpora además los servicios adicionales a bordo tales como la climatización y entretenimiento. La presencia de elementos de comodidad está relacionada con la tarifa al usuario, que hasta determinado grado está dispuesto a pagar por las mejoras en estos elementos.

De igual manera, la obligatoriedad de los transbordos afecta negativamente la comodidad del viaje, por lo que es prioritario minimizar su cantidad. El intercambio de

vehículos es altamente penalizado en los viajes en transporte público, por tal motivo, el diseño debe buscar tener un número mínimo de transferencias para los usuarios.

- **Calidad:** Se debe contar con esquemas de medición y control del cumplimiento de estándares de calidad del servicio, los cuales están asociados al grado de satisfacción del usuario y la efectividad de la gestión de los servicios asociada al cumplimiento en los horarios de despacho (puntualidad) y tiempos de viaje. Por otra parte, se pueden incluir en la evaluación de calidad las mediciones sobre emisiones contaminantes de la flota, es decir, la gestión ambiental.
- **Seguridad:** Con el fin de brindar un servicio que cumpla con las condiciones de seguridad requeridas para el transporte de pasajeros, se debe garantizar que los vehículos tengan un mantenimiento periódico, más allá de la revisión técnico mecánica, manteniendo el registro de las actividades de mantenimiento de cada unidad vehicular. Por otra parte, la seguridad se asocia también al nivel de accidentalidad, por lo que se debe contar con indicadores que midan la cantidad de accidentes que ha tenido la empresa asociándolos por clase y por rutas y tipologías vehiculares, con el fin de tener posibilidad de analizar las causas de estos eventos y plantear medidas preventivas.
- **Confiabilidad.** Un sistema de transporte debe brindarle confianza a los usuarios, entendida como el cumplimiento de la programación de salidas y llegadas, asociado con la disponibilidad del servicio. El usuario debe confiar que servicio que desea tomar efectivamente pase de acuerdo con una programación de servicios establecida y que se cumpla dicha programación.

7. INTEGRACIÓN DE SERVICIOS INTERMUNICIPALES Y URBANOS

El marco legal actual contempla recursos para adaptar la operación a las condiciones específicas de cada región. Uno de éstos recursos es la posibilidad de crear **Convenios de Colaboración Empresarial**, los cuales son acuerdos celebrados bajo las figuras de consorcio, unión temporal o asociación entre empresas habilitadas, encaminados a la racionalización del uso del equipo automotor, en favor de una eficiente, cómoda, segura prestación del servicio.

Adicionalmente, el Ministerio de Transporte puede autorizar la conformación de consorcios o de sociedades comerciales administradoras y/o operadoras de sistemas o subsistemas de rutas y de acuerdo con la demanda, para la integración a sistemas de transporte masivo, aspectos relevantes para facilitar procesos de integración más sofisticados entre el transporte urbano y el transporte intermunicipal. Dichos convenios están sometidos a la autorización del Ministerio de Transporte.

En los estudios realizados por parte del Ministerio de Transporte se han planteado diferentes propuestas de integración del servicio intermunicipal con el transporte urbano. Una de las propuestas es la integración de los servicios intermunicipales a través de un

ente gestor, quien licita los servicios, contrata al operador de recaudo, al administrador fiduciario, los equipos de gestión y programación de flota y realiza la programación y el control de la operación. Otro modelo es la conformación de una asociación empresarial, quien contrata un administrador fiduciario, un concesionario de recaudo y un concesionario de programación y control, quienes coordinan la operación y distribuyen el recaudo entre las empresas que intervienen en una región determinada.

No es posible la adopción de un único modelo de integración de servicios intermunicipales que cuentan con una alta interrelación entre las ciudades y sus municipios dormitorio, dado que éste es altamente dependiente de factores específicos de cada región que deben ser evaluados cuidadosamente antes de ser llevados a la práctica, tales como los tiempos y distancias de viaje, la intensidad de la demanda, la morfología de las regiones y las características de los servicios. Todo lo anterior, sumado a las diferentes realidades empresariales que conviven en cada región, que facilitan o hacen imposible la conformación de asociaciones empresariales.

Por lo anterior, la integración de los servicios intermunicipales y mixtos con los servicios urbanos puede desarrollarse bajo la iniciativa privada a través del establecimiento de convenios empresariales, factibles de desarrollarse con el marco legal actual y cuyos esquemas operacional y empresarial dependen de las realidades y condiciones específicas de cada región, por lo tanto es indeseable la adopción de un único modelo de integración.

Cualquiera sea el tipo y grado de integración entre servicios, es necesario establecer convenios o acuerdos entre las diferentes autoridades municipales, distritales, de áreas metropolitanas junto con el Ministerio de Transporte, de forma que la integración se dé concertadamente.

Si bien la integración de los servicios urbanos, intermunicipales y mixtos es altamente deseable, es preciso considerar los diferentes mecanismos que pueden permitirla. La integración puede ser:

- **Física:** Implica la operación de servicios intermunicipales y urbanos en el mismo lugar, facilitando el transbordo de los usuarios. Requiere contar con espacios adecuados para la operación vehicular y para el paso de usuarios entre unas y otras rutas.
- **Operacional:** Implica la coordinación de la operación de los servicios intermunicipales y urbanos, específicamente en cuanto a horarios de operación y conexiones entre orígenes y destino.
- **Tarifaria:** Corresponde a la posibilidad de tener una tarifa diferencial para los usuarios que hagan uso de los servicios intermunicipales y urbanos. Implica que la tarifa que pague el usuario por el uso de los dos servicios sea menor a la que pagaría haciendo uso de cada servicio de manera individual.
- **De medio de pago:** Implica la existencia de un único medio de pago, como puede ser una tarjeta inteligente, para el pago del servicio intermunicipal y el urbano.

El esquema de contar con terminales de integración localizados en el borde externo del área urbana y/o el límite administrativo del municipio o área metropolitana, el cual se ha generalizado en el diseño de los SITM y SETP en las diferentes ciudades del país, tiene efectos que si bien pueden favorecer la operación de transporte en el área urbana, también puede afectar particularmente a los usuarios del servicio de transporte de pasajeros por carretera en el área urbana.

Lo anterior dado que la implementación de terminales de integración genera un trasbordo de los usuarios de servicios intermunicipales con el consecuente sobre costo en términos de tiempo, el cual tiene más impacto en la medida en que las poblaciones atendidas sean más cercanas y en consecuencia, que los viajes sean cortos. Por ejemplo, teniendo un viaje que se hace en una ruta intermunicipal cuya duración completa es de 20 minutos, el hacer un trasbordo obligado es percibido como más perjudicial que si se trata de un viaje de una hora. Esto implica que las medidas de integración física con transbordo obligado entre el servicio intermunicipal de pasajeros, el servicio mixto y el urbano deben adoptarse de manera diferencial en cada ciudad, las necesidades de los usuarios y su entorno.

Frente a la integración de las rutas intermunicipales de pasajeros y mixtas, en especial las que conectan las ciudades con sus municipios circundantes, una de las medidas que puede adoptarse a nivel urbano es el establecimiento de varios puntos de integración, tanto perimetrales como en el centro de la ciudad, de forma que permita tanto la integración con las rutas urbanas como la realización del viaje completo hacia los destinos más demandados. Lo anterior debe estar acompañado de medidas de control que impidan la prestación de servicios intermunicipales en condiciones de informalidad, como son la generación de terminales para operación de ascenso y descenso de pasajeros en sitios no autorizados, la modificación de los recorridos autorizados en las zonas urbanas o el permitir ascenso y descenso de pasajeros en cualquier punto de la ciudad.

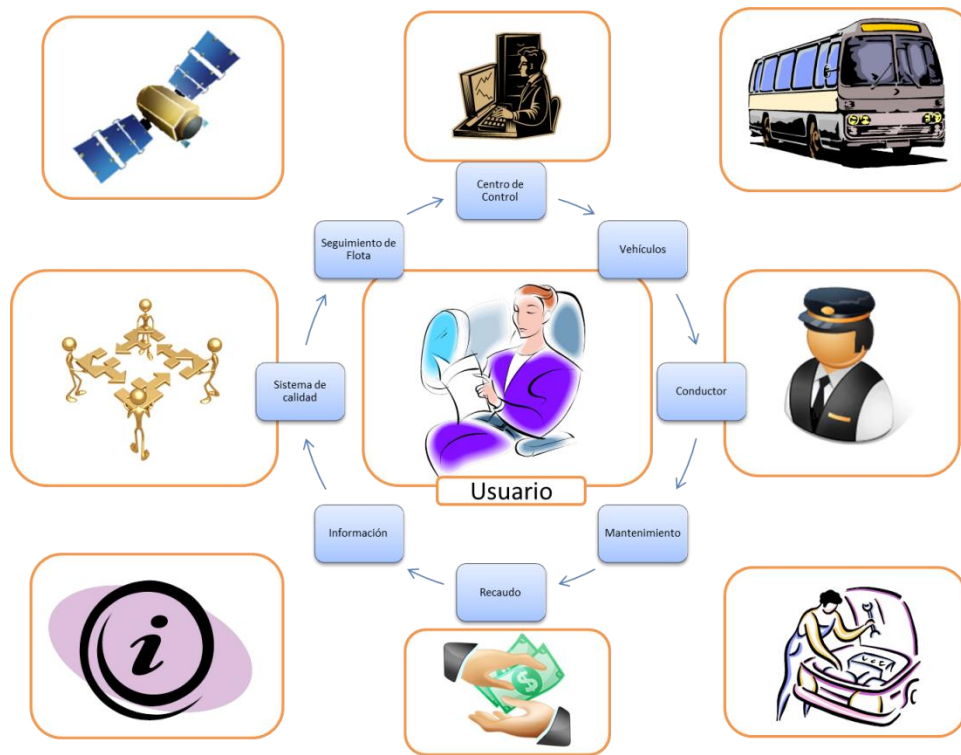
8. ESQUEMA EMPRESARIAL DESEABLE

Una de las características de la libertad de empresa es la generación de procesos con autonomías individuales. Sin embargo, el resultado de la gestión en procesos particulares debe ser estandarizado, es decir, que sin importar el medio, el resultado debe ser equiparable. Esto es aplicable a la definición de procesos que deben desarrollar las empresas de transporte, específicamente, cuando el estado trata de realizar una regulación, en donde es imposible normar el detalle del proceso, pero si es deber del estado propender por la definición de las responsabilidades empresariales de un sector que ésta desarrollando una actividad definida como un servicio público esencial a la comunidad.

En este sentido, y dado el universo existente en la actualidad de distintos esquemas empresariales, las empresas de transporte público automotor de transporte de pasajeros por carretera y mixto deben de realizar procesos que le aseguren al estado que éstas están llevando a cabo la labor del deber ser, compenetrada con la misión para lo cual fueron creadas y reguladas, y no otras.

En este capítulo se describe aquellas funcionalidades determinantes que una empresa de transporte de pasajeros por carretera y mixto, deben desarrollar y cuyo desempeño puede influir en la prestación del servicio. La figura siguiente esquematiza los procesos que deben desarrollar las empresas de transporte.

Figura V-2. Esquema Empresarial Deseable Pasajeros por Carretera



Fuente: Elaboración Propia

- **Vinculación de la flota.** Las empresas de transporte deben tener el total de flota vinculada a no ser de tratarse de vehículos de su propiedad, cantidad que debe encontrarse entre el valor mínimo y valor máximo de la capacidad transportadora autorizada, así como tener como propiedad de la empresa y/o de los socios el 3 % de la capacidad transportadora mínima, que en ningún caso debe ser inferior a un vehículo.¹⁹
- **Mantenimiento vehicular.** Realización directa de la revisión técnico – mecánica, realización del mantenimiento preventivo y correctivo, conforme lo establecido en la

¹⁹ Artículo 48. Decreto 171/2001

resolución 315 del 20112, junto con el protocolo de alistamiento, reglado en la misma resolución.

- **Conductores.** Las empresas de transporte de pasajeros por carretera y mixto deberán verificar que el total de conductores cuente con licencia de conducción vigente y aprobada para el vehículo correspondiente y además todos los conductores deberán estar contratados directamente con la empresa, conforme lo establecido en las normas vigentes laborales, inclusive para los vehículos que no son propiedad de la empresa.
- **Capacitación a conductores.** Las empresas de transporte deberán capacitar por lo menos una vez al año al total de conductores con una intensidad horaria mínima de 80 horas al año²⁰, en temas relacionados con seguridad vial, técnicas de conducción, primeros auxilios, atención al usuario, entre otras áreas.
- **Control de la operación.** Las empresas de transporte de pasajeros por carretera deberán siempre y en cada momento conocer el lugar donde se encuentra cada uno de sus vehículos, para esto utilizarán sistemas tecnológicos satelitales, complementados con equipos de abordaje, que identifican de manera automática la localización de los vehículos, su estado, la velocidad, la salida del sitio de origen, la llegada probable de vehículo al sitio destino y deberá ser capaz de emitir las alarmas necesarias de desvío de rutas, paradas no autorizadas, exceso de velocidad, sobrecupo, entre otras funcionalidades. La empresa deberá disponer de un centro de control, en donde reporta toda la información de rutas, con comunicación de voz en línea entre el centro de control y el conductor de vehículo.
- **Recaudo.** Las empresas deben ser pasajero – orientadas, es decir, que entre los propietarios y las empresas debe haber un mismo incentivo: movilizar mayor número de pasajeros. Esto significa disponer de un modelo empresa – propietario en donde los ingresos de las empresas por concepto de cobro de administración de flota sea una función de los pasajeros transportados, por tanto, los incentivos de los actores van hacia la misma dirección.

El cambio del sistema de cobro de una suma fija o por planilla de despacho, hacia un porcentaje de ingresos de acuerdo con el número de pasajeros es un reconocimiento justo e igualitario tanto para la empresa como para el inversionista propietario del vehículo. Las empresas mejoraran la gestión para ganar más demanda y con esto aumentar sus ingresos, al igual que los propietarios de los vehículos.

Como consecuencia de lo anterior, las empresas de transporte de pasajeros por carretera deberán tener control del recaudo de la tarifa, implementando contadores de pasajeros a bordo de la flota, y de ser posible sistemas de recaudo que permitan llevar el control de la demanda transportada en todas sus rutas, en cada vehículo, en terminales y a lo largo de la ruta. Consecuentemente las empresas tendrán control de

²⁰ Corresponde a la mitad de la moda del total de horas de capacitación reportada por las Empresas en la encuesta correspondiente.

los ingresos por concepto de la tarifa percibida. Las empresas deberán llevar un registro de información de pasajeros transportados por cada vehículo y en cada una de las rutas y reportarlo al sistema de información del Ministerio de Transporte.

- **Reporte de información.** Es obligación de las empresas de transporte de pasajeros por carretera y mixto reportar al Ministerio de Transporte las tarifas, junto con la estructura de costos de soporte, que cobran durante la operación de un servicio. Adicionalmente, las empresas deberán alimentar la base de datos del Ministerio de Transporte para mantener actualizada las cifras de la operación que permitan realzar el monitoreo y retroalimentación de las modalidades.

La información que deberán reportar las empresas deberá estar enmarcada dentro de un sistema de información de las modalidades, descrito en el numeral 5.1.2.

- **Atención al usuario:** Las empresas deben ser pasajero-orientadas y velar por la atención oportuna de sus verdaderos clientes, los usuarios, quienes requieren de información sobre las rutas, los horarios, compra anticipada de tiquetes, información sobre el viaje, horas de llegada, servicio a bordo y sobre todo un sistema de quejas y reclamos.
- **Información al usuario:** La existencia de un sistema de información al usuario y de quejas y reclamos son aspectos esenciales en la prestación del servicio de transporte de pasajeros por carretera y mixto.
- **Calidad en la prestación del servicio.** Los procesos de calidad tienen como objetivo brindar confianza a los clientes, a las autoridades y a la misma empresa que implementó un conjunto de acciones planificadas y sistemáticas que brindan calidad en la prestación del servicio. Una empresa que cuente con una certificación de calidad conforme al esquema de empresa que se pretende, requiere de menores recursos para su control y puede tener la confianza de las autoridades de no incurrir en prácticas desleales en el mercado.

9. LIBERTAD DE HORARIOS

Como se mencionó en el capítulo de evaluación, la libertad de horarios es un mecanismo que permite la autorregulación, facultando a las empresas para regularse a sí mismas y realizar la programación de la oferta de servicios con base en procesos de monitoreo y control voluntarios. Es una medida tendiente a dar privilegios a las empresas, dado que la demanda de servicio puede ser conocida en mejor forma por las mismas empresas durante la operación, de tal manera que éstas puedan maximizar el uso de la oferta de servicios ajustada a las necesidades de la demanda.

Sin embargo, la libertad de horarios sumada a la libertad de tarifas puede llegar a generar desequilibrios en el sistema, dado que no todas las empresas que operan en el corredor tienen los mismos estándares de servicio, incentivos, y a su vez, costos de operación equiparables. De esta manera, si para una misma ruta hay dos empresas, donde solo una

de ellas cumple con todos los estándares necesarios para una correcta operación (como la contratación directa de personal y mantenimiento vehicular), la empresa que no los cumple puede llegar a ofrecer tarifas menores al usuario, incurriendo en prácticas de competencia desleal y generando competencia predatoria en la vía.

Con la presencia de empresas que operan en condiciones de desigualdad no hay posibilidad de que la autorregulación tenga los efectos esperados. Por el contrario, al tener empresas que no compiten en igualdad de condiciones en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, se genera una competencia en la vía en la que una empresa buscará tener la mayor cantidad posible de vehículos en la ruta para recoger la mayor cantidad de usuarios posible o cobrar una mayor cantidad de despachos, lo que ocasiona sobreoferta e incrementa la accidentalidad. Por otro lado, se puede incurrir en abandono de rutas de baja demanda para incrementar la flota en aquellas con mayores índices de movilización de pasajeros.

Es un contrasentido que una iniciativa, que en teoría es beneficiosa para las empresas y los usuarios, acabe generando efectos adversos en la operación de servicios en la modalidad de transporte de pasajeros por carretera. En la práctica, los efectos negativos de la medida son causados por la diversidad empresarial y la existencia de empresas no cumplidoras de sus obligaciones que compiten de igual manera por el usuario en la vía, usuario que no percibe las diferencias entre las gestiones que realiza cada empresa en los vehículos y sus conductores.

La libertad de horarios está dirigida a establecer la hora real de despacho de los horarios aprobados por la autoridad. En teoría ninguna empresa podrá aumentar el número de horarios sin que afecte la operación de otro servicio, dado que el dimensionamiento de flota se realizó para atender una demanda específica de una ruta autorizada, por tanto la operación de un horario adicional está mejorando la frecuencia de atención de una ruta en detrimento del servicio de otra ruta.

Surgen entonces dos conceptos: (i) libertad de horarios y (ii) libertad de horarios y frecuencias. La libertad de horarios como tal, es la facultad del operador de decidir a qué hora despacha su vehículo de acuerdo con el número total de horarios aprobados y la capacidad vehicular aprobada para una ruta en particular. La libertad de horarios y frecuencias, es la potestad que tienen el operador de decidir no solo la hora de salida de los servicios sino además el número de servicios que despachará en una ruta determinada, por tanto este último concepto tiene inmerso la posibilidad del operador de la unificación sistemática del parque automotor.

Lo que vienen haciendo las empresas es aplicando el segundo concepto, excediendo el concepto de la norma que regló solo la libertad de horarios.

Hay empresas que solo merecen el beneficio de la libertad de horarios informando, no solo al usuario sino además a la autoridad, quien debería estar en capacidad de revisar si es posible la prestación de los horarios ofrecidos sin afectar otros servicios asignados a la empresa, y otras, dado su nivel de organización y responsabilidad, pueden merecer la libertad de horarios y frecuencias, pero igualmente manteniendo informando al Ministerio

de Transporte y bajo la condición de mantener una oferta mínima en todas las rutas autorizadas.

10. LIBERTAD DE TARIFAS

Corresponde al Ministerio de Transporte establecer las tarifas para el servicio de transporte de pasajeros por carretera y mixto²¹, por tanto mediante resolución 3600 del 2001 se estableció la libertad de tarifas para el servicio público de transporte automotor de pasajeros por carretera y posteriormente, mediante resolución 9900 del 2002, se establecieron tarifas mínimas por clase de vehículo.

10.1 MODALIDAD PASAJEROS

El Transporte público en Colombia es un servicio público que se encuentra bajo regulación del Estado, actualmente el Transporte Público Intermunicipal de Pasajeros por Carretera se rige bajo la figura de Libertad de Tarifas, establecida a partir de mayo de 2001 mediante la Resolución 3600 de 2001, la cual adicionalmente, prohíbe a las empresas la práctica de conductas que afecten la libre y sana competencia, las obliga a la difusión de las tarifas al usuario diferenciándolas según el nivel de servicio, y les exige mantener en sus archivos los estudios técnicos que dieron origen a las tarifas que se fijen, los cuales podrán ser requeridos en cualquier momento por el Ministerio de Transporte y/o por la Superintendencia de Transporte, so pena de sanción en caso de no hacerlo.

Por otro lado, la misma resolución indica que el Ministerio de Transporte “hará el seguimiento permanente del comportamiento y fluctuación de las tarifas en periodos trimestrales”, de tal forma que se evalué la conveniencia de la libertad de tarifas y permita “mantener la medida o adoptar los respectivos mecanismos de intervención”, designándose para dicho seguimiento un “comité de seguimiento y control social” integrado por: Director General de Transporte y Tránsito Automotor o su delegado, dos (2) delegados de la policía de carretera, dos (2) delegados de los gremios de las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, un (1) delegado de los terminales de transporte terrestre, dos (2) delegados de los usuarios, representantes de las ligas o confederaciones de consumidores. La competencia sancionatoria queda en manos de la Superintendencia de Puertos y Transporte

Posteriormente el Ministerio de Transporte ha regulado la Libertad de Tarifas mediante la Fijación de Tarifas Mínimas por clase de vehículo para determinadas rutas, con el fin de evitar la competencia desleal, es así como expidió la Resolución 9900 de 2002; dichas tarifas han sido actualizadas considerando la variación de precios de los insumos y en general todas las variables que hacen parte de la estructura de costos, hasta la fecha, se han actualizado a través de las Resoluciones 700 de 2007 (incremento de 10%) y 5786 de 2007.

²¹ Ley 336 de 1996 y Decreto 101 del 2001

En cuanto acciones de intervención, el Ministerio de Transporte, en su función de ente regulador, optó en el caso particular de la ruta Cali-Buenaventura por suspender la libertad de horarios y la libertad de tarifas (Resolución 525 de 23 de febrero de 2010); por considerar que dicha política en ese caso específico, generó desorganización e informalidad en la prestación del servicio, y de esta forma obligó a las empresas prestadoras de servicio a implementar un sistema integrado y unificado de despachos en origen y destino, un plan único de rodamiento, y fijó las tarifas al usuario del servicio por tipo de vehículo (las cuales se ajustaron en 2011 con base en los precios de los insumos y parámetros de operación, mediante la Resolución 05510/2011).

En lo descrito anteriormente se observa como se viene ejerciendo por parte del Ministerio de Transporte (como ente regulador del sector) una política de Libertad de Tarifas con intervención estatal cuando se ha considerado existen fallas de mercado.

La regulación descrita y los mecanismos de intervención que provee la legislación actual se consideran adecuados, en un entorno de mercado que se caracteriza por:

- Multiplicidad de oferentes
- Heterogeneidad en la calidad del servicio prestado
- Heterogeneidad en las condiciones de prestación de servicio (costos de operación diferentes por pendiente del terreno, estado de vía, peajes, costo de combustibles, demanda de pasajeros)

Sin embargo adolece de fallas significativas, como lo son:

- Deficiente control y verificación en el cumplimiento de estándares mínimos de seguridad y calidad de servicio, estándares que implican costos de inversión en vehículos y tecnología de recaudo y control de flota, mantenimiento, formalidad en la contratación, capacitación de conductores, pólizas de seguros; puntualidad y regularidad en la prestación del servicio.
- Deficiente información al usuario que no le permite diferenciar el servicio que se le ofrece y realizar su escogencia de manera racional en consideración a parámetros de calidad y seguridad versus precio.

Las deficiencias mencionadas permiten la existencia de empresas prestadoras del servicio que no cumplen las condiciones mínimas de calidad y seguridad exigidas, con acceso a un mercado poco informado, *generando una condición de competencia de tipo predatorio*²², con un gran incentivo a empresas con bajo nivel de formalidad, que

²² Competencia de Tipo Predatorio: "De acuerdo con Joskow y Klevorick (1979), citado por Tirole (2002), la predación de precios hace referencia a un comportamiento mediante el cual las firmas incurren en una reducción de precios en el corto plazo con el objeto de sacar a las firmas competidoras del mercado o crear barreras a la entrada para nuevos entrantes con el fin de incrementar su participación en el mercado. La competencia predatoria puede involucrar precios inferiores al costo marginal. Lo importante es la señal que se envía al mercado sobre la rentabilidad esperada a los competidores que decidan participar". Concepto aplicado al sector bajo análisis sustraído de: "Evaluación del modelo de transporte interurbano en Colombia", Julio 2010, EConcept, Juan Carlos Echeverry y Otros, para Comité Sectorial del Transporte, ANDI.

incrementen su margen de ganancia en detrimento de la calidad y seguridad del servicio ofertado, amenazando la sostenibilidad de las empresas que sí cumplen con los estándares impuestos.

Aunado a las deficiencias mencionadas, y relacionado con la fijación de Tarifas Mínimas que pretenden evitar la competencia desleal o condiciones de predación de precios, se observa un problema de *asimetría de Información y No Actualización de Mínimos*. Dicha problemática puede explicarse de la siguiente forma:

Asimetría de la Información: En las revisiones de costos de cualquier mecanismo de regulación, la información que necesita un regulador para conseguir que las empresas reguladas actúen de forma eficiente debe considerar la evolución de los costos y los motivos que hay detrás de estas variaciones, tales como: esfuerzos de eficiencia de las empresas, eficiencias tecnológicas, variación de costos de mercado, posibles ineficiencias, diferenciación por calidad de servicio, posibles fallas de mercado que lleven a generación de rentas por deterioro de servicio, exceso de rentas, o predación; el problema surge cuando el desempeño del regulado en todas las instancias del proceso no es directamente observable por el regulador²³, y separar las variaciones de costos por su naturaleza puede ser imposible, y por tanto, el regulador no podrá determinar con precisión que variaciones de costo deben trasladarse a las tarifas y cuáles no. Así las cosas, la Teoría de la Agencia aplicada a la regulación de servicios públicos busca el diseño teórico de incentivos para inducir a las empresas a actuar en interés del regulador²⁴.

No Actualización de Mínimos: Adicional al problema de asimetría de la información que dificulta al Regulador (Ministerio de Transporte) la fijación de mínimos eficientes o que reflejen la realidad de mercado y su heterogeneidad, se tiene la No actualización de Mínimos, ya que como se enuncio en párrafos anteriores la última actualización se realizó en el año 2007 mediante la resolución 5786. Cuestión que lleva a suponer una desactualización de dichos niveles tan solo por variación de costos de mercado (sin mencionar variaciones en demanda y otros factores, que no necesariamente compensan entre sí), razón por la cual en 2010 (EConcept, Juan Carlos Echeverry y Otros, para Comité Sectorial del Transporte, ANDI) se diagnosticaba que *“la tarifa mínima del mercado puede llegar a ser hasta 2.5 veces más alta que la tarifa mínima establecida por el Ministerio. Lo mismo sucede si se toma el cociente entre la tarifa establecida según la estructura de costos y la tarifa mínima del Ministerio. Un modelo de regulación de precios como éste tiene el inconveniente de que el regulador siempre va a tener información inferior a la del regulado para estimar la tarifa óptima. Si bien un precio bajo puede en principio beneficiar al usuario, en un caso como el actual, promueve la entrada de competidores*

²³ Teoría de la Agencia y el Principal: La actividad de regulación puede considerarse como un caso particular de relación entre principal-agente, en el que el principal sería el regulador y el agente la empresa regulada, Joskow y Schamalensee, 1986.

²⁴ Adaptación al contexto inspirada en: “La regulación económica de los servicios públicos”, Miguel Ángel Lasheras, Ed. Ariel Economía, España, 1999 – Apartado: La Regulación con Asimetrías de Información, La Teoría de la Agencia.

*no idóneos, situación que implica un detrimento en la calidad del servicio y de la viabilidad financiera de las empresas que cumplen con la norma*²⁵.

En este orden de ideas, la libertad de tarifas con fijación de mínimos, afectada por la problemática de: Asimetría de Información, no Actualización de mínimos, deficiencias de control y verificación de cumplimiento de estándares de servicio por parte de la autoridad, y baja información al usuario, en lugar de atacar la existencia de precios predatorios y su consecuencia perversa a nivel de incentivo a las empresas de aumentar márgenes de utilidad en detrimento del servicio, les brinda espacio para su existencia.

10.2 MODALIDAD MIXTO

El transporte Mixto se encuentra completamente regulado, y corresponde a la Autoridad de Transporte municipal, distrital y/o metropolitana fijar las Tarifas al Usuario basándose en estudios técnicos que obedezcan la Resolución 4350 de 1998 "Por la cual se establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas del transporte público municipal, distrital y/o metropolitano de pasajeros y/o mixto".

La fijación de precios por parte de la Autoridad puede ser adecuada, considerando que es un mercado caracterizado por tener pocos oferentes o un oferente por ruta, y ser un servicio público indispensable para la población servida. Sin embargo, surge la inquietud sobre la capacidad del regulador de determinar todas las características que determinan las variables de fijación de la tarifa en condiciones disímiles y particulares a lo largo y ancho del País.

Con respecto a la metodología que fija la Resolución 4350 de 1998, se observa que se ajusta a la realidad del mercado, sin embargo se recomienda tener las siguientes consideraciones en su aplicación práctica:

1. Costear un diseño operacional eficiente, evitando incentivar lo sobreoferta de transporte.
2. Realizar estudios de costos encaminados al conocimiento cierto de rendimientos de los vehículos operando.

Por otro lado, se debe llevar acabo un estricto control en lo que corresponde al cumplimiento de los estándares mínimos de calidad y seguridad en la prestación del servicio y formalidad en la contratación del personal de operación.

²⁵ "Evaluación del modelo de transporte interurbano en Colombia", Julio 2010, EConcept, Juan Carlos Echeverry y Otros, para Comité Sectorial del Transporte, ANDI.

11. SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

Los sistemas de gestión de la calidad pueden ayudar a las organizaciones a aumentar la satisfacción de sus clientes. Los clientes y partes interesadas necesitan tener la debida confianza de que la organización tiene la capacidad de cumplimiento de los requisitos especificados por los clientes, con características que satisfagan sus necesidades y expectativas, incluyendo los requisitos para las actividades de entrega y posteriores a la misma; los requisitos no establecidos por los clientes pero necesarios para el uso especificado o para el uso previsto, cuando sea conocido; los requisitos legales y reglamentarios relacionados con el producto y cualquier requisitos adicional determinado por la organización.

Estas necesidades y expectativas se expresan en la especificación del producto y generalmente se denominan como requisitos del cliente y de las partes interesadas. Los requisitos pueden estar especificados por el cliente de forma contractual o pueden ser determinados por la propia organización. En cualquier caso, es finalmente el cliente quien determina la aceptabilidad del producto/servicio. Dado que las necesidades y expectativas de los clientes son cambiantes y debido a las presiones competitivas y a los avances técnicos, las organizaciones deben mejorar continuamente sus productos y procesos.

Por otra parte, la alta dirección de una organización tiene la necesidad de disponer de una herramienta de gestión que facilite el logro de las metas del negocio con eficacia y eficiencia. Esta herramienta es un sistema de gestión de calidad que al estar certificado puede demostrar ante el mercado que una tercera parte independiente evidencia que el sistema se ha implementado y cumple los requisitos de la norma adoptada.

Otras de las razones para tener un sistema de gestión son:

- Mejora del desempeño, coordinación y productividad
- Mayor orientación hacia sus objetivos empresariales y hacia las expectativas de los clientes
- Logro y mantenimiento de la calidad de su producto y/o servicio a fin de satisfacer las necesidades explícitas e implícitas de los clientes.
- Confianza por parte de la dirección en el logro y mantenimiento de la calidad deseada.
- Evidencia de las capacidades de la organización frente a clientes fijos y potenciales.
- Apertura de nuevas oportunidades de mercado o mantenimiento de la participación en el mercado.
- Certificación / registro.

- Oportunidades de competir sobre la misma base que las organizaciones más grandes (por ejemplo, la capacidad de presentar cotizaciones)

El enfoque a través de un sistema de gestión de la calidad anima a las organizaciones a analizar los requisitos del cliente, definir los procesos que contribuyen al logro de productos aceptables para el cliente y a mantener estos procesos bajo control. Un sistema de gestión de la calidad puede proporcionar el marco de referencia para la mejora continua con objeto de incrementar la probabilidad de aumentar la satisfacción del cliente y de otras partes interesadas. Proporciona confianza tanto a la organización como a sus clientes, de su capacidad para proporcionar productos/servicios que satisfagan los requisitos de forma coherente.

Un sistema de gestión de la calidad es la forma como una organización realiza la gestión empresarial asociada con la calidad, es decir, aquella parte del sistema de gestión de la organización que consta de la estructura organizacional, junto con la documentación, procesos y recursos que se emplean enfocados en el logro de resultados, en relación con los objetivos de la calidad, para satisfacer las necesidades, expectativas y requisitos de las partes interesadas, según corresponda. Los objetivos de la calidad complementan otros objetivos de la organización tales como aquellos relacionados con el crecimiento, recursos financieros, rentabilidad, el medio ambiente y la seguridad y salud ocupacional.

Las diferentes partes del sistema de gestión de una organización pueden integrarse conjuntamente con el sistema de gestión de la calidad, dentro de un sistema de gestión único, utilizando elementos comunes. Esto puede facilitar la planificación, la asignación de recursos, el establecimiento de objetivos complementarios y la evaluación de la eficacia global de la organización. El sistema de gestión de la calidad tienen que ver con la evaluación de la forma como se hacen las cosas y de las razones por la cuales se hacen.

Los niveles de confiabilidad en calidad necesitados por los compradores de armas durante y después de la II guerra mundial, obligaron a las compañías a desarrollar sistemas de control y administración más exigentes. En consecuencia de las investigaciones sobre las mejores prácticas surgieron las primeras normas de aplicación en la industria militar. Tiempo después las normas técnicas ISO 9000, fueron tomando forma genérica hasta que en 1987 aparecen como el primer grupo de ellas homologadas internacionalmente como ISO 9000. Desde su aparición en el ámbito nacional han demostrado ser una herramienta útil para cualquier tipo de organización por ser genéricas y recopilar las acciones de gestión para tener la capacidad de cumplimiento de los requisitos del cliente y los requisitos del producto ya sea éste un material, un servicio, un software o cualquier combinación de ellos.

La ISO (Organización Internacional para la Normalización) es la agencia internacional especializada en crear estándares y está integrada por los institutos de estandarización de alrededor de 160 países miembros. Su oficina principal se encuentra en Ginebra, Suiza, y tiene como propósito "promover el desarrollo de la estandarización y actividades mundiales relativas a facilitar el comercio internacional de bienes y servicios, así como

desarrollar la cooperación intelectual, científica y económica". Los resultados del trabajo técnico de ISO son publicados como estándares internacionales.

Las normas ISO 9000 "Son un conjunto de normas y directrices internacionales para la gestión de la calidad" que han obtenido una reputación global como base para el establecimiento de sistemas de gestión de la calidad.

11.1 LA NORMALIZACIÓN

Normalización es la actividad que establece disposiciones para uso común y repetido, encaminadas al logro del grado óptimo de orden con respecto a problemas reales o potenciales, en un contexto dado. En particular, la actividad consta de los procesos de formulación, publicación e implementación de normas.

En lo relacionado con el Servicio de Normalización, ICONTEC es asesor del Gobierno Nacional de acuerdo con los Decretos 767 de 1964 y 2416 de 1971 y es reconocido por el Gobierno Colombiano como Organismo Nacional de Normalización mediante el Decreto 2269 de 1993. En este campo, la misión del Instituto es promover, desarrollar y guiar la aplicación de Normas Técnicas Colombianas y demás documentos normativos para la obtención de una economía óptima de conjunto, el mejoramiento de la calidad y facilitar las relaciones cliente-proveedor a nivel empresarial, nacional o internacional.

ICONTEC es representante por Colombia ante los organismos de normalización internacionales y regionales como la ISO (International Organization for Standardization); IEC (International Electrotechnical Commission) COPANT (Comisión Panamericana de Normas Técnicas.) y también es soporte del Gobierno Nacional en los grupos de negociación para la Comunidad Andina, para el Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA y para el Tratado de Libre Comercio- TLC con los Estados Unidos de América.

La gestión del estudio y aprobación de los documentos normativos se realiza en los comités técnicos de normalización y actividades complementarias, relacionadas con el trabajo de los comités técnicos (publicaciones, actividades de divulgación, reglamentos técnicos). Esta gestión incluye las actividades relacionadas con corrección de estilo y traducción para los documentos normativos.

Por ahora, en Colombia, no existe reglamentación sobre calidad en el transporte público, y las normas son de adopción voluntaria. Específicamente en transporte, las normas existentes, más utilizadas o reconocidas son:

- ISO 9001 (Certificable): Esta norma internacional promueve la adopción de un enfoque basado en procesos cuando se desarrolla, implanta y mejora la eficacia de un sistema de gestión de la calidad, basado a su vez en el ciclo de mejora continua PHVA (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar). Gracias a la implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad según la norma ISO 9001, la organización demuestra su capacidad para proporcionar de forma coherente productos o servicios que satisfacen los requisitos del cliente y los reglamentarios aplicables.

Esta Norma Internacional describe los fundamentos de los sistemas de gestión de la calidad, los cuales constituyen el objeto de la familia de Normas ISO 9000, y define los términos relacionados con los mismos.

Esta Norma Internacional es aplicable a:

- Las organizaciones que buscan ventajas por medio de la implementación de un sistema de gestión de la calidad;
- Las organizaciones que buscan la confianza de sus proveedores en que sus requisitos para los productos serán satisfechos;
- Los usuarios de los productos;
- Aquéllos interesados en el entendimiento mutuo de la terminología utilizada en la gestión de la calidad (por ejemplo: proveedores, entes reguladores);
- Todos aquellos que, perteneciendo o no a la organización, evalúan o auditan el sistema de gestión de la calidad para determinar su conformidad con los requisitos de la Norma ISO 9001 (por ejemplo: auditores, entes reguladores, organismos de certificación/registro);
- Todos aquellos que, perteneciendo o no a la organización, asesoran o dan formación sobre el sistema de gestión de la calidad adecuado para dicha organización;
- Aquéllos quienes desarrollan normas relacionadas.

Se han identificado ocho principios de gestión de la calidad que pueden ser utilizados por la alta dirección con el fin de conducir a la organización hacia una mejora en el desempeño.

- Enfoque al cliente: las organizaciones dependen de sus clientes y por lo tanto deberían comprender las necesidades actuales y futuras de los clientes, satisfacer los requisitos de los clientes y esforzarse en exceder las expectativas de los clientes.
- Liderazgo: los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Ellos deberían crear y mantener un ambiente interno, en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la organización.
- Participación del personal: el personal, a todos los niveles, es la esencia de una organización y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización.

- Enfoque basado en procesos: un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.
- Enfoque de sistema para la gestión: identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos.
- Mejora continua: la mejora continua del desempeño global de la organización debería ser un objetivo permanente de ésta.
- Enfoque basado en hechos para la toma de decisión: las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información.
- Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor: una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.

Estos ocho principios de gestión de la calidad constituyen la base de las normas de sistemas de gestión de la calidad de la familia de Normas ISO 9000.

- UNE-EN 13816 (certificable): Esta norma europea está dirigida al transporte público de pasajeros, sea cual sea su modalidad, y permite determinar las condiciones en las que se presta este servicio desde la óptica del viajero. Proporciona directrices a los operadores para que asuman compromisos de calidad en la prestación de su servicio, con el fin de satisfacer las expectativas de sus clientes. Los compromisos de calidad deben asumirse en ocho ámbitos: tiempo, confort, información, accesibilidad, seguridad, servicio ofertado, atención al cliente e impacto ambiental.

Es necesario aclarar que la norma EN consta de varias partes:

- UNE-EN 13816:2003. Transporte. Logística y servicios. Transporte público de pasajeros. Definición de la calidad del servicio, objetivos y mediciones
- UNE 152001-1:2007. Transporte público de pasajeros. Guía para establecer una calidad de servicio de referencia en la aplicación de la Norma UNE-EN 13816. Parte 1: Transporte regular de largo recorrido por carretera.
- UNE 152001-2:2007. Transporte público de pasajeros. Guía para establecer una calidad de servicio de referencia en la aplicación de la Norma UNE-EN 13816. Parte 2: Transporte regional regular por carretera.
- UNE 152001-3:2007. Transporte público de pasajeros. Guía para establecer una calidad de servicio de referencia en la aplicación de la Norma UNE-EN 13816. Parte 3: Transporte regular interurbano de cercanías por carretera.

En Colombia contamos con la NTC 5550: 2007 (no certificable). Esta norma tiene como principal objetivo definir las características de la calidad a la gestión del servicio en el

transporte terrestre automotor de pasajeros, teniendo en cuenta las necesidades y expectativas de los clientes, especificando los procedimientos más apropiados para:

- Involucrar a las partes interesadas de la prestación del servicio;
- Definir las interacciones entre las partes de manera que se concrete la responsabilidad.
- Permitir a las partes interesadas comparar, de manera fiable, la calidad del servicio de diferentes prestadores;
- Contribuir a la puesta en marcha de un proceso de mejora continua.

La serie NTC 5550 está compuesta de las siguientes partes, bajo el título: "Gestión en el transporte terrestre de pasajeros":

- NTC 5550 Parte 1. Gestión de Personal. Esta parte de la norma establece los requisitos que debe tener en cuenta una organización para realizar la gestión del personal en la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros.
- NTC 5550 Parte 2. Definición de la calidad del servicio, objetivos y mediciones. Esta norma especifica los requisitos para definir, establecer objetivos y realizar mediciones de la calidad de servicio en el transporte terrestre de pasajeros (TTP), y proporciona las directrices para la selección de los métodos de medición correspondientes. Así mismo, está destinada a ser utilizada por los prestadores de servicios de transporte de pasajeros para la presentación y el seguimiento del servicio, pero también por las autoridades responsables de la puesta en marcha de servicios de TTP para preparar las convocatorias de licitaciones. La utilización de esta norma permite interpretar las expectativas de los clientes y su percepción de la calidad en parámetros realistas, medibles y fáciles de utilizar. Esta norma reconoce que en la práctica una persona natural o jurídica, o dos o más partes que comparten la responsabilidad del suministro de un servicio de TTP (por ejemplo una autoridad y un operador) pueden acogerse a la norma.
- NTC 5550 Parte 3. Gestión en la prestación del servicio. Esta norma establece los requisitos para que la organización desarrolle la gestión en la operación y prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros. Esta norma solo aplica para el transporte terrestre automotor de pasajeros, para la prestación de un servicio eficiente, seguro y de calidad.

Los siguientes documentos normativos referenciados son indispensables para la aplicación de este documento normativo.

- UNE-EN 13816, Transporte. Logística y servicios. Transporte público de pasajeros. Definición de la calidad del servicio, objetivos y mediciones
- NTC-ISO 9001, Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos (ISO 9001).

- NTC-ISO 14001, Sistemas de gestión ambiental. Requisitos con orientación para su uso (ISO 14001).
- NTC-OHSAS 18001, Sistema de gestión en seguridad y salud ocupacional (OHSAS 18001).
- NCL 280601002, Conducir vehículos automotores de transporte intermunicipal de pasajeros de acuerdo a las normas vigentes. Centro de Mecánica Automotriz y Transporte. Bogotá, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, 7 p.
- NCL 280601007, Conducir los vehículos automotores de transporte urbano de pasajeros de acuerdo a las normas vigentes. Centro de mecánica automotriz y transporte. Bogotá, Servicio Nacional de Aprendizaje. SENA, 7 p.
- NCL 280601010, Conducir los vehículos de transporte automotor masivo de pasajeros de acuerdo a las normatividad técnica y legal vigente. Centro de mecánica automotriz y transporte. Bogotá, Servicio Nacional de Aprendizaje. SENA. 8 p.
- NCL 280601013, Transportar pasajeros en los vehículos automotores de servicio especial de acuerdo a normatividad vigente. Centro de mecánica automotriz y transporte. Bogotá, Servicio Nacional de Aprendizaje. SENA, 4 p.
- NTC 5454, Infraestructura de las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera. (Información Comité).

11.2 EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN

Las auditorías se utilizan para determinar el grado en que se han alcanzado los requisitos del sistema de gestión de la calidad. Los hallazgos de las auditorías se utilizan para evaluar la eficacia del sistema de gestión de la calidad y para identificar oportunidades de mejora.

Las auditorías de primera parte son realizadas con fines internos por la organización, o en su nombre, y pueden constituir la base para la auto-declaración de conformidad de una organización. Las auditorías de segunda parte son realizadas por los clientes de una organización o por otras personas en nombre del cliente. Las auditorías de tercera parte son realizadas por organizaciones externas independientes. Dichas organizaciones, usualmente acreditadas, proporcionan la certificación o registro de conformidad con los requisitos contenidos en normas tales como la Norma ISO 9001.

Durante la implementación del SGC se requiere de la formación de auditores internos y la realización de auditorías de primera parte como primer mecanismo para la evaluación de la implementación y eficacia del sistema. Cuando el SGC se ha documentado e implementado en su totalidad, la organización puede solicitar la certificación o auditoría de tercera parte.

Por lo general, el proceso de certificación se realiza mediante una solicitud formal al organismo de certificación. En la solicitud, normalmente, se describen las actividades empresariales, los productos y/o servicios y los procesos asociados, así como cualquier otra información requerida. Con esta información el organismo elabora la propuesta de certificación, basados en estándares internacionales de auditoría (ISO 17020 Criterios Generales para la Operación de varios tipos de Organismos de Inspección).

El ciclo de certificación de una organización es de 3 años e inicia con la decisión de certificarse o renovar la certificación y se realiza la auditoría inicial que puede generar el otorgamiento o no de la certificación, en los casos en los cuales se da la certificación se realizan auditorías de seguimiento en el primer y segundo año y el tercer año una auditoría de renovación antes de la caducidad de la certificación con la cual comienza de nuevo el ciclo de certificación.

A continuación se describe un proceso de certificación, algunos aspectos pueden variar, dependiendo del ente certificador, pero normalmente este es el proceso a seguir:

11.2.1 AUDITORIA INICIAL DE CERTIFICACIÓN

La auditoría inicial de certificación del Sistema de Gestión de la Calidad se realiza en dos etapas con un intermedio de tiempo que oscila entre 1 y 30 días, éste puede ser mayor dependiendo de las necesidades de la organización cliente para ajustar y resolver los problemas identificados en la primera etapa de la auditoría, por lo cual la fecha de la auditoría de la segunda etapa se acuerda con el cliente.

- Primera Etapa (Revisión Documental) Se revisa la documentación del Sistema de Gestión de la Calidad del cliente que incluye los procedimientos documentados exigidos por la norma referente, el Manual de Calidad, la planificación y realización de las auditorías internas y las revisiones de la alta dirección, el alcance del Sistema de Gestión de la Calidad, procesos, sitios de la organización, aspectos y requisitos legales así como los reglamentarios relacionados.
- En caso de que se detecte que el sistema de Gestión no está listo para iniciar la auditoría In situ se aplazará el inicio de esta hasta por tres meses. Si el Sistema de Gestión de la Calidad cuenta con los requisitos se elabora el Plan de Auditoría y se envía a la organización cliente con suficiente anterioridad a la fecha pactada de la auditoría in situ.
- Segunda Etapa (Auditoría en Sitio) Se realiza la auditoría in situ, es decir en las instalaciones de la organización cliente, la cual inicia con una reunión de apertura, luego se procede a determinar cómo será la comunicación y quiénes participarán en la auditoría, luego se ejecuta la auditoría (recolección y verificación de la información), se generan los hallazgos, se realizan conclusiones y se realiza la reunión de cierre.

- Durante esta etapa, el auditor o los auditores, buscara registros, documentos y cualquier evidencia objetiva para determinar que la organización está cumpliendo con los requisitos aplicables. Esta auditoría es completa, en el sentido de que todo el SGC es evaluado y verificado, mediante procesos muestrales aplicados a cada uno de los procesos establecidos en la organización.
- Acciones correctivas. Cuando se encuentran inconsistencias, no conformidades, las acciones del auditor dependen de que tan graves sean éstas. Para no conformidades mayores, se puede detener la certificación hasta solucionarlas. Para no conformidades menores, se puede expedir un certificado, cuya rectificación se realiza en la auditoria siguiente.
- La organización cuenta con dos semanas después de la reunión de apertura para plantear el plan de acción en cuanto a las correcciones y acciones correctivas las cuales deberá presentar para ser revisadas por el Auditor Líder quien determinará si el plan de acción está acorde con las no conformidades encontradas y si se eliminan sus causas; La Organización tiene noventa (90) días calendario, contados a partir de la aprobación del plan de acción para que la empresa evidencie que ha llevado a cabo las acciones planteadas; siempre y cuando estas acciones se considere que pueden ser desarrolladas en este periodo de tiempo.
- Certificación. Una vez el auditor emita su concepto frente a las acciones correctivas tomadas, el Comité Certificador tomará la decisión de otorgar la certificación, que tiene una vigencia de 3 años contados a partir de la fecha de otorgamiento.

11.2.2 AUDITORIAS DE SEGUIMIENTO

Las auditorías de seguimiento se llevan a cabo anualmente, la primera se realiza máximo 12 meses después del último día de la auditoría in situ (de otorgamiento o renovación), y la segunda un año posterior, son en total de 2 visitas durante la vigencia del certificado.

Para las visitas de seguimiento se realiza un plan de auditoría y se lleva a cabo la auditoría in situ, si se concluye que continúa cumpliendo los requisitos de la norma pueden mantener su certificación vigente. Estas auditorías no son completas, en el sentido de que todo el SGC no necesariamente se evalúa en cada auditoria, pero entre las dos auditorías de seguimiento sí se debe dar cobertura total al SGC.

11.2.3 AUDITORÍAS DE RENOVACIÓN

En el tercer año en que la organización se encuentra certificada, se realiza la auditoría de renovación que consiste en verificar el continuo cumplimiento de todos los requisitos de la norma del sistema de gestión de la calidad (conformidad) con la cual fue certificada y la normatividad pertinente, la eficacia del sistema y la pertinencia y aplicabilidad del alcance de la certificación.

La auditoría de renovación se realiza el tercer año de tener la certificación antes de la fecha de caducidad de la misma, de esta manera empieza un nuevo ciclo de certificación y por lo tanto la organización debe realizar la solicitud de renovación y firmar nuevamente un acuerdo de certificación para otro periodo si se verifica que continúa cumpliendo.

11.2.4 NOTIFICACIONES DE CAMBIOS

Si durante el periodo de tres años de certificación la organización realiza cambios en las políticas del sistema, en los procesos o las instalaciones que afecten el cumplimiento del criterio y los requisitos de la certificación, deberán ser notificados en forma inmediata al ente certificador, quien los evaluará y se asegurará que no estén en conflicto con los requisitos de La norma y determinará la necesidad de realizar una auditoría especial.

Si la organización realiza cambios menores en el sistema, los cambios correspondientes en el manual de la empresa o en otros documentos, serán revisados por el auditor durante la próxima visita de seguimiento.

11.2.5 SUSPENSIÓN O RETIRO DE UN CERTIFICADO

El ente certificador se reserva el derecho de suspender o retirar un certificado en cualquier momento durante el periodo de tres años de certificación. Esto es considerado generalmente en las siguientes instancias:

- El Sistema de Gestión de la Calidad certificado del cliente ha dejado de cumplir de forma persistente o grave los requisitos de certificación, incluidos la eficacia del sistema.
- El cliente certificado no permite la realización de las auditorías de seguimiento con la periodicidad requerida.
- La organización solicita voluntariamente la suspensión o retiro.
- Cuando se establecen acciones para dar cumplimiento, y persisten las no conformidades, se dan declaraciones engañosas.
- Uso no adecuado de la marca de conformidad (sello de certificación).
- No cumplimiento con el Acuerdo de Certificación.

11.2.6 COMPETENCIA TÉCNICA

Para los servicios de Auditoría de certificación, los entes de certificación cuentan con personal idóneo, con las competencias requeridas para llevar a cabo una auditoría completa y eficaz.

Siendo las auditorías uno de los procesos centrales de los SG – Sistemas de Gestión - se requiere que los auditores sean competentes y tengan la formación adecuada. En el proceso de selección y formación se debe cumplir básicamente con cuatro requisitos de competencia y un quinto requisito relacionado con los atributos personales. Estos requisitos son:

- **Conocimiento y experiencia del sistema de gestión a auditar.** Este requisito se refiere a que el auditor debe conocer de cada sistema, si es de calidad, se debe conocer de técnicas de control y aseguramiento de la calidad, de estadística, de funcionamiento de los procesos de la organización, de técnicas (herramientas) de mejoramiento de procesos. Si el auditor es de sistema ambiental, se requiere que conozca de los aspectos ambientales, de cómo las actividades de la empresa impactan a los diferentes elementos del medio ambiente. Si el auditor es de Seguridad y Salud Ocupacional se requiere que conozca de los peligros que puedan tener las actividades de la empresa en la salud ocupacional de los trabajadores. Por la naturaleza de esta competencia, el conocimiento se obtiene básicamente por experiencia laboral.
- **Conocimiento y experiencia en la norma respectiva del sistema de gestión.** Este requisito se obtiene por el estudio, conocimiento y experiencia en la norma a auditar, y complementa el requisito anterior. Existen personas que pueden trabajar en temas ambientales y no conocer de ISO 14001, o trabajar en control y aseguramiento de la calidad y no conocer de ISO 9001, o trabajar en salud ocupacional y no conocer de OHSAS 18001.
- **Formación en técnicas de auditoría.** Los cursos de formación como auditor enseñan las técnicas de auditoría, las técnicas de entrevistas y metodologías de evaluación de procesos. Estos cursos están diseñados de acuerdo a la norma ISO 19001 (para auditores internos y a la norma ISO 17020 para auditores de tercera parte o certificación).
- **Formación en sitio.** Los procesos de inducción y de entrenamiento como auditor son esenciales para que el auditor adquiera las máximas habilidades y destrezas. Los procesos de observación y acompañamiento por parte de auditores líderes experimentados son esenciales en la formación de nuevos auditores. A través de esta metodología se transmiten las buenas prácticas de un auditor a otro.
- **Atributos personales.** La auditoría es una actividad en la cual los atributos personales del auditor son de gran importancia. El auditor, además de competencias del hacer y del saber, debe tener competencias del ser. Atributos como: habilidad y asertividad en la comunicación, discreción, diplomacia, manejo eficaz del tiempo, le imparten a los auditores alto nivel de profesionalismo. Estos atributos están listados en el numeral 7.2.2 de la norma ISO 19011: 2011. En la actualidad no se concibe un buen auditor con gran competencia técnica pero con bajo nivel de tacto personal o de comunicaciones dictatoriales. Este tipo de auditores ya no son aceptados ni bienvenidos en las organizaciones. Cuando un auditor cumple con los requisitos de

formación anteriores será un buen auditor y sabrá aportar con su labor al sistema de gestión auditado.

Generalmente los auditores de certificación, son auditores registrados ante el IRCA, y cuando se trata de sectores específicos, donde el auditor no tiene la experiencia suficiente, la auditoria se realiza con el acompañamiento de un experto técnico, para que entre los dos puedan evaluar la eficacia del SG.

11.3 ENTES CERTIFICADORES

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Económico expidió el Decreto 2269 de 1993, con el cual organizó el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, buscando el desarrollo coherente de estas tres áreas. Este Sistema ha garantizado una amplia participación y el compromiso de todos los sectores involucrados: Gobierno, industria, comercio y consumidores en general.

Con la Resolución 140 de 1994, se estructuró el proceso de acreditación de laboratorios y entes certificadores, estableciendo los requisitos de acuerdo con los lineamientos internacionales, para responder con agilidad y eficiencia la demanda del comercio mundial.

Los organismos que pueden ser acreditados y que conforman el Sistema Nacional en el aspecto de la Certificación son:

- **Organismos de Certificación.** Entidades públicas o privadas nacionales o internacionales que poseen y demuestren la competencia e idoneidad para administrar un sistema de certificación.
- **Organismo de Inspección.** Pueden ser entidades públicas o privadas que realizan actividades parciales del proceso de certificación.
- **Laboratorios de Ensayo y de Metrología.** La base fundamental para que el Sistema Nacional opere es que se cuente con una adecuada infraestructura de metrología y ensayos. Solo los laboratorios acreditados garantizan que las certificaciones de conformidad que se otorguen estén debidamente respaldadas por ensayos confiables.

El ORGANISMO NACIONAL DE ACREDITACIÓN DE COLOMBIA - ONAC - es una corporación sin ánimo de lucro, de naturaleza y participación mixta, regida por el derecho privado, constituida en 2007 de acuerdo con las normas del Código Civil y las normas de ciencia y tecnología, bajo la modalidad de asociación entre el Estado colombiano y los particulares.

El ONAC tiene como objeto principal acreditar la competencia de organismos de evaluación de la conformidad; desempeñar las funciones como Organismo Nacional de Acreditación de Colombia, conforme con la designación contenida en el artículo 3 del Decreto 4738 de 2008 modificado por el decreto 323 de 2010, y ratificada en el Decreto

2124 de 2012; ejercer y coordinar las funciones relacionadas con la acreditación previstas en el Decreto 2269 de 1993 y nomas que lo modifiquen, sustituyan o complementen; y llevar el registro público de los organismos de evaluación de la conformidad acreditados.

Las funciones principales del ONAC como organismo nacional de acreditación, son:

- Realizar actividades de acreditación de los organismos de evaluación de la conformidad de acuerdo con la normatividad internacional y nacional aplicable.
- Representar los intereses del país ante organismos regionales e internacionales relacionados con actividades de acreditación y participar en foros nacionales, regionales e internacionales de interés.
- Mantener un registro público actualizado de los organismos acreditados, cuyo contenido y condiciones serán definidos de acuerdo con el reglamento que para el efecto se expida.

11.3.1 La acreditación

La acreditación es un servicio de atestación y declaración de tercera parte sobre la competencia técnica y la imparcialidad de los organismos que evalúan la conformidad de productos y procesos con normas técnicas de mercado o con requisitos técnicos de exigencia legal.

La actividad de acreditación de ONAC se realiza de conformidad con la norma NTC ISO/IEC 17011, aplicable al organismo de acreditación, y aplicando las normas técnicas de exigencia y aceptación global para cada una de las modalidades de organismos de evaluación de la conformidad.

Los siguientes son los organismos que se encuentran acreditados mediante resolución del ONAC como organismos de certificación para Sistemas de Gestión de la Calidad basados en los requerimientos de la NTC-ISO 9001

1. APPLUS COLOMBIA LTDA.
2. BVQI COLOMBIA LTDA
3. CELAC – CENTRO LATINOAMERICANO DE CERTIFICACION S.A.S
4. CONSEJO COLOMBIANO DE SEGURIDAD
5. CORPORACION CENTRO DE INVESTIGACION Y DESARROLLO TECNOLOGICO DEL SECTOR ELECTRICO – CIDET
6. COTECNA CERTIFICADORA SERVICES LTDA.
7. INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN - ICONTEC:
8. INTERNATIONAL CERTIFICATION AND TRAINING S.A. - IC & T

9. S.G.S. COLOMBIA:
10. TUV RHEINLAND COLOMBIA S.A.S
11. QUALICERT – UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA

11.4 PARÁMETROS A NIVEL OFICIAL CON LOS CUALES SE PUEDEN CERTIFICAR LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS

A nivel oficial, no existe ninguna norma de certificación que sea de cumplimiento obligatorio para las empresas de transporte. Existe una serie de decretos y resoluciones que le aplican a las empresas, para poder operar de manera adecuada, pero no son certificables.

A nivel normativo, se cuenta con la serie NTC 5550, la cual está compuesta de las siguientes partes, bajo el título: "Gestión en el transporte terrestre de pasajeros":

- NTC 5550 Parte 1. Gestión de Personal. Esta parte de la norma establece los requisitos que debe tener en cuenta una organización para realizar la gestión del personal en la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros.
- NTC 5550 Parte 2. Definición de la calidad del servicio, objetivos y mediciones. Esta norma específica los requisitos para definir, establecer objetivos y realizar mediciones de la calidad de servicio en el transporte terrestre de pasajeros (TTP), y proporciona las directrices para la selección de los métodos de medición correspondientes. Así mismo, está destinada a ser utilizada por los prestadores de servicios de transporte de pasajeros para la presentación y el seguimiento del servicio, pero también por las autoridades responsables de la puesta en marcha de servicios de TTP para preparar las convocatorias de licitaciones. La utilización de esta norma permite interpretar las expectativas de los clientes y su percepción de la calidad en parámetros realistas, medibles y fáciles de utilizar. Esta norma reconoce que en la práctica una persona natural o jurídica, o dos o más partes que comparten la responsabilidad del suministro de un servicio de TTP (por ejemplo una autoridad y un operador) pueden acogerse a la norma.
- NTC 5550 Parte 3. Gestión en la prestación del servicio. Esta norma establece los requisitos para que la organización desarrolle la gestión en la operación y prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros. Esta norma solo aplica para el transporte terrestre automotor de pasajeros, para la prestación de un servicio eficiente, seguro y de calidad.

Estas normas son certificables, y a pesar de que fueron aprobadas y emitidas desde diciembre de 2007, a la fecha ninguna empresa se encuentra certificada bajo estos parámetros.

También se cuenta con la Norma NTC-ISO 9001, la cual ha sido de adopción voluntaria por parte de las empresas. Los resultados de su adecuada implementación se garantizan para empresas de todo tipo y de cualquier tamaño.

Esta norma internacional promueve la adopción de un enfoque basado en **procesos** cuando se desarrolla, implanta y mejora la eficacia de un sistema de gestión de la calidad, basado a su vez en el ciclo de mejora continua PHVA (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar). Gracias a la implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad según la norma ISO 9001, la organización demuestra su capacidad para proporcionar de forma coherente productos o servicios que satisfacen los requisitos del cliente y los reglamentarios aplicables.

Esta Norma Internacional describe los fundamentos de los sistemas de gestión de la calidad, los cuales constituyen el objeto de la familia de Normas ISO 9000, y define los términos relacionados con los mismos.

No.4. Requisitos generales del SGC. Se definen los procesos requeridos para la prestación del servicio, así como la documentación requerida para estandarizarlos, implementarlos, controlarlos, realizarle seguimiento y medición, y finalmente adoptar las acciones correctivas, preventivas y de mejora pertinentes. Estos mecanismos aplican para procesos que sean contratados externamente. Se establecen los mecanismos para el control de los documentos y registros, para garantizar su oportunidad, aplicación, retención y recuperación. Se incluye toda la normatividad aplicable a la empresa y al sector.

No. 5. Responsabilidad de la dirección. Se establecen los criterios enfocados al cliente y se elabora la planificación estratégica de la empresa enfocada al cumplimiento y mejoramiento. Se definen los objetivos e indicadores mediante los cuales se realizara seguimiento a la eficacia de cada proceso. Se formalizan los mecanismos de comunicación y se estructuran los mecanismos de revisión, seguimiento y mejora.

No. 6. Gestión de los recursos. Se identifican todos los recursos, financieros, humanos, de infraestructura y de ambiente laboral, así como los mecanismos para garantizar su oportunidad, con el fin de garantizar un adecuado desempeño de los procesos y una calidad total en el servicio prestado. Se incluye la calificación de los conductores.

No. 7. Planificación de la prestación del servicio y procesos relacionados con los clientes. Se realiza la planificación de cada uno de los aspectos necesarios para prestar el servicio, desde su planificación hasta su medición y cierre; esto con el fin de que cada uno de los colaboradores de la empresa tengan conocimiento y desarrollen de manera acorde sus funciones, y en caso de presentarse una queja de los clientes sea solucionada de manera oportuna. Se incluyen los controles a los proveedores y a los equipos de medición y seguimiento. En esta etapa se definen los mecanismos de control del servicio para garantizar el cumplimiento de cada uno de los requisitos de todas las partes interesadas.

No. 8. Medición, análisis y mejora. Se establecen los mecanismos de medición de la satisfacción de los clientes y de evaluación de los procesos así como del servicio. Se

identifican las técnicas para el análisis de los datos y los mecanismos para la mejora continua, acciones correctivas y acciones preventivas.

11.5 ACTIVIDADES EN LAS CUALES LAS EMPRESAS SE CERTIFICAN

La certificación de calidad se define para un alcance, relacionado con el servicio de la empresa, independiente de los procesos que se establezcan para su desarrollo. El alcance está ligado a la habilitación de la empresa, por ejemplo, encontramos empresas certificadas en los siguientes procesos:

- Prestación del servicio de transporte público colectivo intermunicipal de pasajeros.
- Prestación de servicios de transporte público de pasajeros por carretera intermunicipal y mensajería especializada.
- Prestación de servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera en la modalidad de bus cerrado y encomiendas en los mismos.
- Prestación de servicios de transporte intermunicipal e interdepartamental de pasajeros por carretera.
- Servicio de transporte público terrestre de pasajeros y mixto, con operación en el Área Metropolitana Centro Occidente, y servicio de transporte de pasajeros con operación nacional para vehículos tipo abierto (bus escalera).
- Prestación de servicios de transporte terrestre especial de pasajeros en sus modalidades escolar, empresarial, turístico y ocasional, a nivel nacional.

Si la empresa está habilitada para varios servicios puede certificarlos todos o los que decida. Pero si un servicio depende de otro, necesariamente debe certificarlos ambos. En ningún caso se certifica un servicio para el cual no se tenga habilitación y/o no se cumplan con los parámetros legales para su prestación. Adicionalmente, la empresa debe llevar más de dos años prestando el servicio antes de poderla certificar.

11.6 CERTIFICACIONES PARCIALES

Es posible obtener certificaciones parciales, solo en la gestión del personal, con la NTC 5550-1, la cual solo aplica para el manejo de los conductores. Previamente la empresa debe garantizar que todos sus conductores se encuentren calificados en las normas de competencias laborales, de acuerdo a su radio de acción.

- NCL 280601002, Conducir vehículos automotores de transporte intermunicipal de pasajeros de acuerdo a las normas vigentes.
- NCL 280601007, Conducir los vehículos automotores de transporte urbano de pasajeros de acuerdo a las normas vigentes.

- NCL 280601010, Conducir los vehículos de transporte automotor masivo de pasajeros de acuerdo a las normatividad técnica y legal vigente.
- NCL 280601013, Transportar pasajeros en los vehículos automotores de servicio especial de acuerdo a normatividad vigente.

Existen normas de competencias laborales para otras actividades, pero se certifica la persona que cumpla el proceso de formación, no la empresa.

En la empresa se certifica el servicio, basado en los procesos, no las actividades.

11.7 REQUISITOS PARA QUE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS SE CERTIFIQUEN

Cuando se documenta, implementa y se certifica un SGC de una empresa de transporte, se realiza identificando, planificando e implementando el cumplimiento de los requisitos:

- Especificados por el cliente.
- No establecidos por el cliente, pero necesarios para el uso previsto.
- Los requisitos legales y reglamentarios aplicables al servicio y los particulares para la empresa.
- Cualquier requisito adicional que la organización considere necesario.

En la parte operativa y administrativa, el Ministerio de Transporte ha realizado una amplia legislación; en materia laboral, el Ministerio de Trabajo, también tiene su legislación, la cual le aplica a las empresas de transporte en materia laboral y de Seguridad y Salud Ocupacional. Pero también existe legislación para la parte financiera y ambiental.

A continuación se relacionan algunos de estos documentos.

Tabla V-2. Legislación aplicable al proceso de Certificación

| DOCUMENTO | CONCEPTO |
|--|---|
| Circular 20094140234403 | Instructivo para el reporte de información al fondo de reposición |
| Código Contencioso Administrativo Título I, Cap.II, Art. 5 y 6. Cap. II Art. 9 | Respuesta a petición de Quejas y Reclamos |
| Decreto 003366 | Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor |
| Decreto 019 | Por el cual se dictan normas para suprimir y reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en administración pública. Capítulo XV Art. 195 al 206. |
| Decreto 0198 | Por el cual se suprimen, trasladan y reforman trámites en materia de tránsito y de transporte |

| DOCUMENTO | CONCEPTO |
|--------------|--|
| Decreto 1450 | Plan nacional de desarrollo, 2010-2014 |
| Decreto 1521 | Reglamenta el almacenamiento, manejo transporte y distribución de combustibles derivados del petróleo para las E.D.S |
| Decreto 170 | Reglamenta servicio público automotor colectivo, metropolitano, distrital y municipal de pasajeros |
| Decreto 171 | Reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera |
| Decreto 173 | Reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor de carga |
| Decreto 175 | Reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor mixto |
| Decreto 176 | Por el cual se establecen las obligaciones de las empresas de Transporte Público Terrestre Automotor, se determina el régimen de sanciones y se dictan otras disposiciones. |
| Decreto 2366 | Se autoriza la prestación del servicio público ocasional a los vehículos clase campero |
| Decreto 3366 | Establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor y se determinan procedimientos |
| Decreto 4299 | Establece los requisitos, obligaciones y el régimen sancionatorio aplicables a las estaciones de servicio |
| Ley 01 | Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones |
| Ley 1005 | Por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 769 de 2002. – Código Nacional de Tránsito. |
| Ley 105 | Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones |
| Ley 1150 | Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos |
| Ley 1383 | Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002. Código Nacional de Tránsito y se dictan otras disposiciones. |
| Ley 1450 | Por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2010 - 2014 |
| Ley 1548 | Por la cual se modifica la Ley 769 de 2002 y la Ley 1383 de 2010 en temas de embriaguez y reincidencia. |
| Ley 33 | Por el cual se modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. |
| Ley 336 | Por la cual se unifican 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, |

| DOCUMENTO | CONCEPTO |
|--------------------|---|
| Ley 688 | Por medio de la cual se crea el fondo nacional para la reposición de equipo del parque automotor del servicio público de transporte |
| Ley 769 | Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se expiden otras disposiciones |
| Ley 79 | Legislación cooperativa, por la cual se reglamenta el funcionamiento de las empresas de economía solidaria |
| Ley 903 | Por la cual se hacen algunas modificaciones a la Ley 769 de 2002 |
| Resolución | Por la cual se otorga Habilitación a la Empresa XXX para prestar el Servicio XXXX |
| Resolución | Renovación licencia limitada |
| Resolución | Incremento capacidad transportadora |
| Resolución | Autorización rutas y horarios |
| Resolución | Por la cual se autorizan Rutas, horarios y se fija la capacidad transportadora de la empresa XXXX |
| Resolución | Reconocimiento personería jurídica |
| Resolución | Por la cual se reestructuran horarios en la ruta xxxx |
| Resolución 0003328 | Por la cual se modifica los artículos 3, 8, los numerales 4 y 5 del artículo 9 y el parágrafo del artículo 19 de la Resolución 12336 de 28 de diciembre de 2012 y se dictan otras disposiciones |
| Resolución 0003335 | Por la cual se modifica el anexo de la Resolución No.0000046 del 10 de enero de 2013 |
| Resolución 0003405 | Por la cual se adicionan y modifican unos artículos de la Resolución 12379 de 2012 |
| Resolución 0003798 | Por la cual se modifica el numeral 8 del artículo 8 de la Resolución 12379 de 2012 |
| Resolución 002887 | Se definen los parámetros de la información contable y financiera que deben presentar los entes vigilados a la Super Intendencia de Puertos y Transporte. |
| Resolución 003600 | Establece la libertad de tarifa para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera |
| Resolución 005 | Habilitación para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor pasajeros por carretera |
| Resolución 00592 | Se adopta el manual de calificación para empresas de transporte de pasajeros y mixto |
| Resolución 0364 | Se reglamenta el uso de recursos recaudados con destino al fondo de reposición de equipo. |
| Resolución 04302 | Se establecen los requisitos para viaje ocasional y las características de las planillas |
| Resolución 07811 | Por medio de la cual se establece la libertad de horarios para el servicio público de pasajeros por carretera |

| DOCUMENTO | CONCEPTO |
|-------------------|--|
| Resolución 111 | Se autoriza el cambio de bus por microbús y se fija nueva capacidad transportadora |
| Resolución 1122 | Por la cual se establecen medidas especiales para la prevención de la accidentalidad de los vehículos de transporte público de pasajeros y se deroga la Resolución No. 865 de 2005 y los artículos 1, 2 y 3 de la Resolución No. 4110 de 2004. |
| Resolución 181047 | Se adopta el régimen de libertad regulada para la fijación de precios de venta al público de combustibles |
| Resolución 2730 | Por la cual se dicta una medida tendiente a la seguridad vial de las carreteras nacionales y departamentales. |
| Resolución 2999 | Por la cual se reglamenta la ubicación del número de la placa en los costados y en el techo de los vehículos de servicio público, de acuerdo con el inciso 2 del párrafo 2 de la ley 769 de 2002 |
| Resolución 315 | Por la cual se adoptan unas medidas para garantizar la seguridad en el transporte público terrestre automotor y se dictan otras disposiciones. |
| Resolución 364 | Por la cual se reglamenta el uso de los dineros recaudados por las empresas para renovación o reposición del parque automotor |
| Resolución 378 | Por la cual se aclara el artículo 3° de la Resolución 00315 del 6 de febrero de 2013. |
| Resolución 4110 | Por la cual se definen las características de los dispositivos sonoros y luminosos de que trata la presente normativa |
| Resolución 4185 | Por la cual se Reglamenta la Planilla Única de Viaje Ocasional para vehículos de Servicio Público de transporte terrestre automotor. |
| Resolución 572 | Por la cual se reglamentan las características técnicas de los adhesivos que deben portar los vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor |
| Resolución 995 | Regulación horarios en la prestación del servicio |
| RUT | Documento de identificación ante la DIAN |

Fuente: Elaboración Propia

11.8 SUSPENSIÓN O RETIRO DE UN CERTIFICADO

El ente certificador se reserva el derecho de suspender o retirar un certificado en cualquier momento durante el periodo de tres años de certificación. Esto es considerado generalmente en las siguientes instancias:

- El Sistema de Gestión de la Calidad certificado del cliente ha dejado de cumplir de forma persistente o grave los requisitos de certificación, incluidos la eficacia del sistema.
- El cliente certificado no permite la realización de las auditorías de seguimiento con la periodicidad requerida.
- La organización solicita voluntariamente la suspensión o retiro.
- Cuando se establecen acciones para dar cumplimiento, y persisten las no conformidades, o se dan declaraciones engañosas.
- Uso no adecuado de la marca de conformidad (sello de certificación).
- No cumplimiento con el Acuerdo de Certificación.

11.9 PROPUESTA EN TÉRMINOS DE CERTIFICACIÓN DE CALIDAD DIRIGIDA A LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASAJEROS

A las empresas prestadoras del servicio de transporte por carretera y mixto se les es posible solicitar que se certifiquen en la norma NTC-ISO 9001 y que durante la documentación e implementación del Sistema de Gestión de Calidad - SGC utilicen la NTC 5550, cuando existan certificadores autorizados para ésta por la ONAC.

Adicionalmente es posible solicitarles que todo su personal se encuentre calificado por competencias laborales.

Para lograr mayor control sobre las empresas, se establece un esquema unificado de indicadores de gestión, que facilitan la implementación, medición y seguimiento de los procesos.

11.10 SISTEMA UNIFICADO DE INDICADORES DE GESTIÓN

Como indicadores de gestión empresarial para la operación de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto se proponen los referenciados en la siguiente tabla.

Tabla V-3. Indicadores de Gestión de la Calidad.

| No. | Indicador | Criterio de Aceptación - Pasajeros por Carretera | Criterio de Aceptación - Mixto |
|------------|---|---|---|
| 1 | Vinculación de la flota de acuerdo con la capacidad autorizada. | No. Vehículos vinculados por empresa mayor que capacidad mínima y menor que capacidad máxima. | No. Vehículos vinculados por empresa mayor que capacidad mínima y menor que capacidad máxima. |

| No. | Indicador | Criterio de Aceptación - Pasajeros por Carretera | Criterio de Aceptación - Mixto |
|-----|---|---|--|
| 2 | Prestación del servicio de todas las rutas autorizadas. | Número de horarios despachados mayor que el 50 % de los horarios aprobados durante un período de un mes en el último año para todas las rutas autorizadas. | Número de horarios despachados mayor que el 50 % de los horarios aprobados durante un período de un mes en el último año para todas las rutas autorizadas. |
| 3 | Índice de Regularidad. Total de despachos programados / Total Viajes realizados. | Mayor del 95 % | Mayor del 95 % |
| 4 | Contratación de los conductores mediante contrato Laboral directamente con la Empresa. | 100% | 100% |
| 5 | Capacitación de 100 % de los conductores. | Mínimo 40 Horas al Año certificadas. | Mínimo 40 Horas al Año. |
| 6 | Realización del 100 % de protocolo de alistamiento de vehículos. | 100 % de la Flota en operación el 100 % de los casos. | 100 % de la Flota en operación el 100 % de los casos. |
| 7 | Responsables del 100 % de vehículos en el mantenimiento Preventivo y Correctivo. | Llevar la ficha de mantenimiento preventivo y correctivo del 100 % de la Flota vinculada y existe un programa de mantenimiento preventivo por vehículo. | Llevar la ficha de mantenimiento preventivo y correctivo del 100 % de la Flota vinculada y existe un programa de mantenimiento preventivo por vehículo. |
| 8 | Control del recaudo del 100 % de la demanda. | Recauda la empresa directamente el 100 % de la tarifa al 100 % de la demanda de pasajeros. | No Aplica |
| 9 | Sistemas de control de flota del 100 % de la misma y el 100 % del tiempo en operación. | 100 % de los vehículos disponen de seguimiento satelital. Disponen de un centro de control con cobertura del 100 % de rutas y vehículos, el 100 % del tiempo. | No Aplica |
| 10 | Reporte de Información e indicadores al Ministerio de Transporte y Superintendencia de Puertos y Transporte, de acuerdo con el manual de reportes de información. | Reporta el 100 % de información de acuerdo con el Sistema de Información del MT. | Reporta el 100 % de información de acuerdo con el Sistema de Información del MT. |

| No. | Indicador | Criterio de Aceptación - Pasajeros por Carretera | Criterio de Aceptación - Mixto |
|-----|--|--|--|
| 11 | Plan de rodamiento con equidad de producción en Pasajeros/Vehículo y Kilómetros/Vehículos. | Disponen de un Plan de rodamiento equitativo para cada vehículo y obtienen indicadores que no difieren en un 10 % por clase de Vehículo, en cuanto a Pas/Vh y Km/Vh. | Disponen de un Plan de rodamiento equitativo para cada vehículo y obtienen indicadores que no difieren en un 10 % por clase de Vehículo, en cuanto a Pas/Vh y Km/Vh. |
| 12 | Accidentalidad. | Registro de Accidentalidad discriminada por gravedad (graves, heridos, simples), víctimas (muertos, heridos) clase de vehículo. | Registro de Accidentalidad discriminada por gravedad (graves, heridos, simples), víctimas (muertos, heridos) clase de vehículo. |
| 13 | Sistema de Quejas y Reclamos. Porcentaje de quejas más reclamos recibidos / quejas y reclamos atendidos. | 100 % | 100 % |
| 14 | Disponen de un Sistema de Información al usuario, sobre rutas, tarifas, horarios, estado de viajes. | Disponen de una página WEB con información del 100 % de las rutas, horarios, tarifas, estado de los viajes y permite la venta anticipada de tiquetes. | No Aplica |

Fuente: Elaboración Propia

Son en total 14 indicadores para la modalidad de pasajeros por carretera y 11 para la modalidad de mixto.

- Vinculación de la flota de acuerdo con la capacidad autorizada. Este indicador tiene por objeto medir la obligación que tienen las empresas de vincular a su parque automotor la cantidad de vehículos de acuerdo con los permisos de operación de las rutas asignadas a ésta. El valor de aceptación debe oscilar entre los valores de la capacidad mínima y máxima aprobada y establecida por las resoluciones de adjudicación de rutas a cada empresa.
- Prestación del servicio de todas las rutas autorizadas. Tiene por objeto medir la prestación del servicio de todos los servicios autorizados a la empresa por tanto se contrasta el número de despachos realmente efectuados para cada ruta en particular con el número de horarios aprobados en las resoluciones de autorización de

las rutas. En caso que para un período de un año este indicador sea menor de 50 % durante al menos un mes, se dará como no cumplido.

- Índice de Regularidad. Total de despachos programados / Total Viajes realizados. Este indicador mide el grado de cumplimiento de los horarios programados por la empresa y se calcula como la relación del número de despachos realizados sobre el número de despachos programados, para cada ruta y para el total de rutas asignadas a la empresa. El criterio de aceptación son valores mayores del 95 % para el conjunto de rutas de la empresa.
- Contratación de los conductores mediante Contrato Laboral directamente con la Empresa. Este indicador mide el grado de cumplimiento de lo establecido por la Ley 336 / 96 en cuanto a la responsabilidad de la empresa de cumplir con la obligación de la contratación con vínculo laboral directo de los conductores. Por lo anterior, las empresas están obligadas a registrar en la base de datos de las modalidades la identificación de sus conductores, así como su relación laboral entre éstos y las empresas. Para ser aceptado este indicador, su valor debe ser 100 %.
- Capacitación de 100 % de los conductores. Este indicador hace referencia al grado de capacitación de los conductores en temas de seguridad vial, primeros auxilios, técnicas de conducción, atención al usuario, relaciones personales, manejo defensivo, entre otros aspectos, capacitación que para el caso de empresas de transporte de pasajeros por carretera deberá estar desarrollada por entidades certificadas por instituciones idóneas tipo SENA o escuela de conducción reconocida y habilitada por el Ministerio de Transporte. El número de horas mínimo de capacitación por conductor corresponde a la moda reportada por las empresas, cuyo valor es de 40 horas anuales.
- Realización del 100 % de protocolo de alistamiento de vehículos. La resolución 315 del 2013 establece la actividad del alistamiento de los vehículos. Este indicador mide el desempeño empresarial en cuanto al control y supervisión de la flota antes de iniciar un primer despacho del día. La aceptación del indicador es la realización del protocolo para el 100 % de la Flota en operación, en el 100 % de los casos.
- Responsables del 100 % de vehículos en el mantenimiento Preventivo y Correctivo. El mantenimiento correctivo debe realizarse conforme a un planeamiento riguroso de cada vehículo individualmente, por tanto aquí se evalúa la disponibilidad del plan de mantenimiento por vehículo y la ficha de mantenimiento de cada vehículo, en donde se registra la acción realizada, conforme las disposiciones vigentes, para el 100 % de la flota vinculada. El criterio de aceptación es la disponibilidad y registro en la ficha de mantenimiento del 100 % de la flota vinculada y la existencia de un programa de mantenimiento preventivo por vehículo.
- Control del recaudo del 100 % de la demanda. Las empresas de transporte de pasajeros por carretera deberán disponer de sistemas de recaudo de tarifa con su respectivo control, de tal manera que les permita no solo mejorar el ingreso de las mismas, sino además tener información sobre la demanda de pasajeros a nivel

individual de cada viaje realizado, a nivel de ruta para períodos de tiempo diario, semanal, mensual y anual. Con esto, las empresas podrán monitorear la evolución de la demanda, aspecto que le es útil para realizar la programación de flota y mejorar la rentabilidad. El criterio de aceptación es el recaudo por parte de la empresa directamente del 100 % de la tarifa al 100 % de la demanda de pasajeros, en el 100 % de la flota.

- Sistemas de control de flota del 100 % de la misma durante el 100 % del tiempo en operación. Las empresas de transporte de pasajeros por carretera deberán disponer de sistemas de seguimiento de la flota en tiempo real para el 100 % de los vehículos vinculados, que reporte a **un centro de control** con detención de alertas operacionales como exceso de velocidad, cambios de ruta, atrasos en la operación, entre otros, y registre información de tiempos de viaje, operación de los vehículos, registro de conductores, horas de conducción, kilometrajes por ruta, vehículos por ruta, entre otras variables. El criterio de aceptación la disponibilidad del 100 % de los vehículos vinculados de seguimiento satelital, con la disponibilidad de un centro de control con cobertura del 100 % de rutas y 100 % de los vehículos en el 100 % del tiempo de operación.
- Reporte de Información e indicadores al Ministerio de Transporte y Superintendencia de Puertos y Transporte, de acuerdo con los requerimientos del sistema de información de cada modalidad. Las empresas deberán reportar la información en la frecuencia establecida, de acuerdo con el sistema de información adoptado por el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte. El criterio de aceptación es el reporte del 100 % de información de acuerdo con el Manual del Sistema de Información del MT.
- Plan de rodamiento con equidad de producción en Pasajeros/Vehículo y Kilómetros/Vehículos. Las empresas deberán disponer de un plan de rodamiento equitativo para cada uno de los vehículos vinculados, de tal manera que para un período determinado, máximo un año, los indicadores individuales de cada vehículo en cuanto pasajeros transportados por vehículo y kilómetros recorrido por vehículo, no presenten una variación del más de un 10 %, con respecto al valor medio de éstos indicadores. El criterio de aceptación es la obtención de valores relativos a Pas/Vh y Km/Vh con una desviación no mayor a un 10 % por clase de Vehículo.
- Accidentalidad. Las empresas deberán llevar estadísticas de la accidentalidad registrada en sus vehículos y las acciones tomadas para reducir sus índices. Entendiendo que los accidentes deben ser investigados para establecer las causas y responsables, el criterio de aceptación es el Registro de Accidentalidad discriminada por gravedad (graves, heridos, simples), víctimas (muertos, heridos), conductor y clase de vehículo.
- Sistema de Quejas y Reclamos. Hace referencia a la implementación de un sistema de recibo, administración y atención de quejas y reclamos por parte de las empresas de

transporte de pasajeros por carretera y mixto. El criterio de aceptación es la atención del 100 % de las quejas y reclamos recibidos.

- Disponen de un Sistema de Información al usuario, sobre rutas, tarifas, horarios, estado de viajes. Las empresas de transporte de pasajeros por carretera deberán disponer de sistemas de información al usuario sobre sus rutas, tarifas, horarios, estado real de llegadas y venta anticipada de tiquetes. El criterio de aceptación es la disponibilidad de una página WEB con información del 100 % de las rutas, horarios, tarifas, estado de los viajes y que permite la venta anticipada de tiquetes.

12. INSTRUMENTACIÓN DE LA PROPUESTA PARA LA MODALIDAD DE TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA Y MIXTO

Como un resultado claro de la investigación realizada, se ha encontrado en las modalidades de transporte terrestre de pasajeros por carretera y mixto, empresas idóneas en el sector del transporte con un alto grado de responsabilidad empresarial que compiten con otras que reducen sus tarifas a través de malas prácticas como lo son las deficiencias en contratación de conductores, deficiencias en el mantenimiento de los vehículos y en el débil control de la operación.

Existiendo libertad de horarios y de tarifas, algunas empresas han implementado prácticas que maximizan sus utilidades, independientemente del número de pasajeros movilizados, y sin importar la rentabilidad de la operación.

Por lo anterior, se considera que, si bien es cierto la competencia beneficia al usuario, esta debe darse entre empresas idóneas, cumplidoras de sus deberes y conscientes de su responsabilidad como empresas de transporte de pasajeros.

Por lo anterior, se propone la creación de un régimen de autorregulación empresarial, el cual se ha denominado **Régimen de Autorregulación y Libertad Vigilada**.

El fundamento de éste régimen es la autonomía y la autorregulación empresarial, complementada con la exigencia de rendición de cuentas a las autoridades. Se basa en el principio de la voluntariedad más que en el cumplimiento de exigencias regulatorias.

El objetivo fundamental que deben propender las empresas de transporte de pasajeros es que cumplan con los más altos requisitos de calidad y que realicen sus propósitos y objetivos en favor de la sociedad de manera rentable y sostenible.

Las empresas deben buscar la acreditación de sus procesos ante la Autoridad como un reconocimiento a aquellas que cumplen con los altos estándares de calidad para la actividad que están desarrollando.

Al haber acreditado sus estándares de calidad, las empresas pueden tener mayor autonomía en la manera de ejercer su actividad, favoreciendo las necesidades de los usuarios, fomentando mayor demanda en el servicio y mayor crecimiento empresarial.

Lo anterior se propone de acuerdo con el estado empresarial de las modalidades, por tanto se considera que lo más apropiado sea una regulación mediante incentivos, la cual puede incluso superar parcialmente los problemas de información que siempre tendrá el legislador. Al respecto, Lewis y Garmon (1997) define el proceso así: "La regulación mediante incentivos constituye el uso de retribuciones y penalidades para hacer que la empresa de servicios alcance las metas deseadas allí donde la empresa posee cierta debilidad en el logro de las metas."

Se señalan que existen tres elementos importantes de dicha definición:

- El uso de las retribuciones y penalidades proporciona los incentivos para motivar a la empresa a ejecutar su labor. Este sistema reemplaza una forma de comando y control de la regulación.
- La empresa de servicios de transporte ajusta sus procesos para la obtención de metas u objetivos de rendimiento, que son dictaminadas por la Autoridad. Se necesita tomar en cuenta la información de la empresa sobre las interdependencias del rendimiento complejo (por ejemplo, entre la frecuencia y la calidad).
- Cada una de las empresas de servicios decide cómo lograr las metas. Las acciones específicas no son prescritas por el Ministerio, permitiendo a la empresa de servicios utilizar su información interna y establecer los incentivos internos apropiados para el rendimiento mejorado.

Al comparar la regulación de incentivos con la regulación de control, señala que bajo este último, el regulador proporciona las instrucciones detalladas de las tareas que deben ejecutar las empresas de transporte. El regulador por control establece las metas de rendimiento que debe alcanzar la empresa de servicios y los organismos reguladores de control, supervisan con el fin de asegurar que las metas se logren usando los procedimientos específicos.

La regulación por esquema de Yardstick (comparación o normativa) proporciona a las empresas los incentivos para reducir los costos. También disminuye los efectos de las asimetrías en información existentes entre las empresas y los organismos reguladores, que para este caso es el Ministerio de Transporte. Sin embargo, desarrollar los patrones apropiados hace un uso intensivo de los recursos, y puede no ser posible en algunas situaciones. Las empresas pueden haber aportado en la fijación de objetivos de rendimiento, pero los organismos reguladores deben reconocer que las empresas poseen un incentivo para entender sus habilidades con el fin de reducir los costos.

En su informe sobre la regulación mediante incentivos, Sappington (1994) identificó diez lineamientos para el diseño de planes de regulación mediante incentivos:

1. Usar la regulación mediante incentivos para emplear mejor la información superior de la empresa.

2. Priorizar las metas reguladoras y el diseño de la regulación mediante incentivos con el fin de alcanzar las metas especificadas.
3. Relacionar la compensación de la empresa con medidas sensibles de sus actividades inobservadas.
4. Evitar basar la compensación de la empresa sobre las medidas de rendimiento con una variabilidad excesiva.
5. Limitar la responsabilidad financiera de la empresa para los factores que se encuentra fuera de su control.
6. Adoptar medidas de rendimiento amplias siempre que sea posible, a menos que su variabilidad sea excesiva.
7. Elegir los parámetros de rendimiento exógenos.
8. Permitir que la empresa elija entre las opciones reguladoras, mientras reconoce las interdependencias entre las opciones reguladoras que se le ofrecen.
9. Prometer sólo lo que puede entregarse, y entregar lo que se ha prometido.
10. Planificar para algún evento raro e imprevisto, y minimizar los ajustes posteriores al evento de la política reguladora anunciada.

Tal como Sappington señala, "... el diseño de una regulación sólida y efectiva en contextos particulares requerirá una atención cuidadosa de las características idiosincrásicas del ambiente. El mejor plan de regulación mediante incentivos en cualquier contexto determinado variará de acuerdo a las metas reguladoras, los factores institucionales y tecnológicos, la naturaleza de la asimetría de información entre el agente regulador y la empresa, las habilidades de compromiso del regulador." (p. 269).

12.1 PROCESO PARA LA MODALIDAD DE TRANSPORTE DE PASAJEROS POR CARRETERA

La siguiente figura muestra el esquema del régimen de autoregulación y libertad vigilada que se propone para la modalidad de transporte de pasajeros por carretera. Este básicamente está compuesto de tres etapas: (i) gestión empresarial, (ii) la certificación y acreditación y (iii) el gozo del régimen de libertad vigilada.

La gestión empresarial es el ajuste que deben realizar las empresas para obtener los indicadores de gestión de calidad, que considerando que el 32 % de las empresas afirmaron disponer de sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad - SGC, estos son totalmente alcanzables y muchas de éstas actualmente cumplen con estos estándares.

La etapa de certificación y acreditación es el proceso que deben de desarrollar las empresas que implementan un sistema de gestión y aseguramiento de la calidad - SGC

ante un organismo acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia ONAC, en sistema de gestión ISO 9001.

Adicionalmente, las empresas que deseen pertenecer al régimen de autoregulación y Libertad vigilada deberán solicitar la acreditación ante el Ministerio de Transporte, quien chequeará el cumplimiento de los indicadores de gestión de calidad establecidos, revisará el cumplimiento del patrimonio líquido de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 del decreto 171-2001 y con base en los niveles de accidentalidad, su gravedad y su culpabilidad presentados por la empresa en el último año, así como con el número de multas y sanciones registrados, el Ministerio acreditará o no a la empresa pertenecer al régimen de autorregulación y libertad vigilada.

Las empresas en cualquier momento podrán solicitar la acreditación para acceder al régimen de Autorregulación y Libertad Vigilada. Las empresas que incumplan cualquier requisito legal establecido o no logren renovar su acreditación, perderán automáticamente los privilegios otorgados.

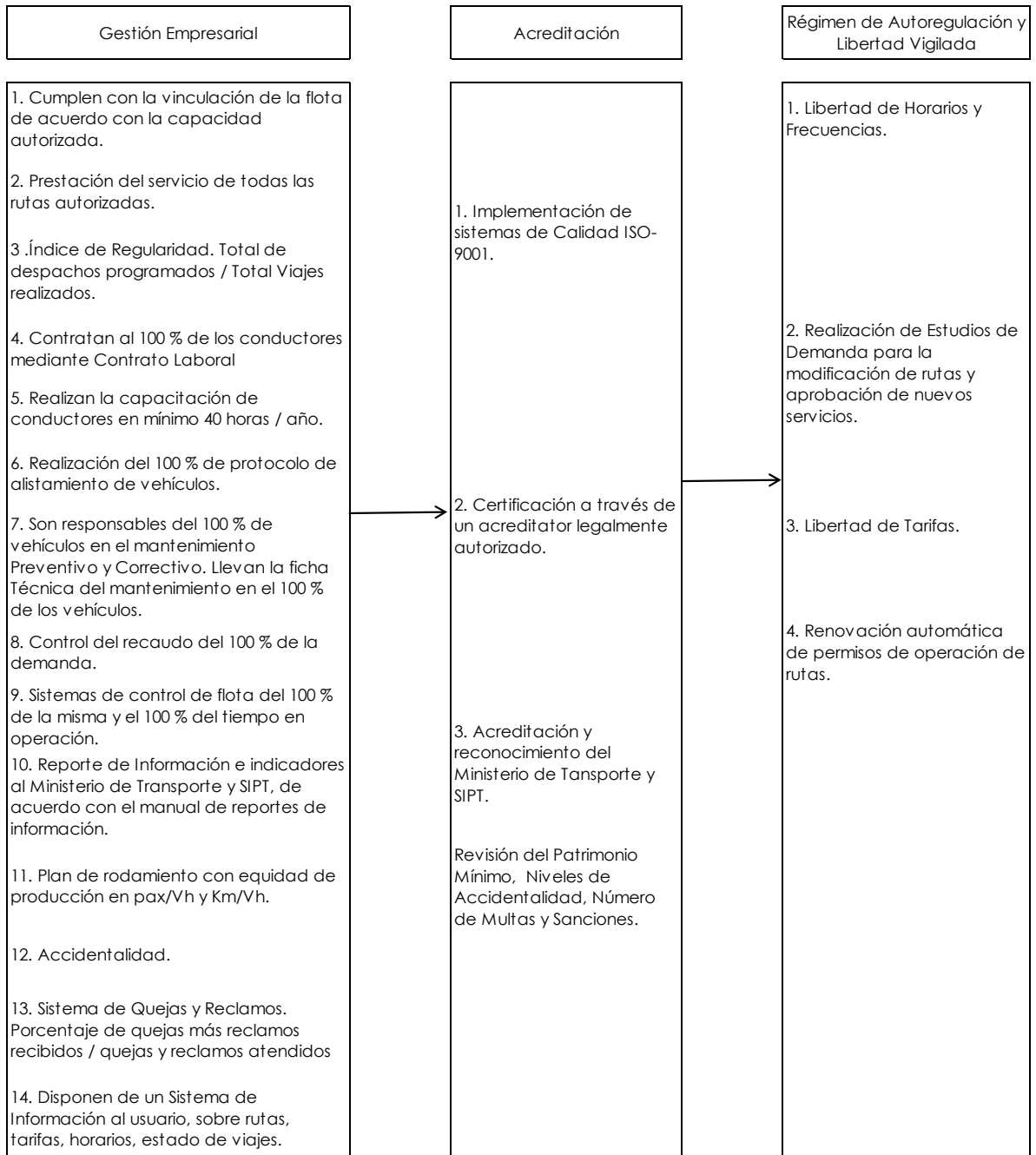
El Ministerio de Transporte para otorgar la acreditación a la empresa que lo solicita, revisará que esta no haya registrado en el último año un accidente de tránsito calificado como grave, entendido como en el que ocasiono una muerte a un ser humano, por causa imputable a la organización empresarial, incluido el conductor.

La Superintendencia de Puertos y Transporte revisará el número de multas y sanciones aplicadas a la empresa que solicita la acreditación en el último año, otorgándole la acreditación a la empresa que no haya tenido ninguna multa o sanción.

Como emblema del registro, se calificarán a las empresas como CLASE A, para el servicio de transporte de pasajeros por carretera.

El proceso se muestra en la figura siguiente.

Figura V-3. Procedimiento del Régimen de Libertad Vigilada - PPC



Fuente: Elaboración Propia

12.1.1 Privilegios otorgados.

Las empresas que logren la acreditación del Ministerio de Transporte, gozarán de los siguientes privilegios:

Libertad de Horarios y Frecuencias. La libertad vigilada presupone un control estricto de la libertad de horarios, tal como está concebida en la resolución 07811 del 2001, dado que esta norma se expidió bajo la consideración de la existencia de empresas responsables, sin que existiesen mecanismos de verificación de esta preconcepción, puesto que en la en la práctica se encontró que no el ciento por ciento de las empresas cumplen este precepto. Sin embargo, y dado la existencia en el mercado de un número importante de empresas responsables, solo aquellas que demuestren sus buenas prácticas, pueden tener derecho a la libertad de horarios y de frecuencias.

Surgen entonces dos conceptos: (i) libertad de horarios y (ii) libertad de horarios y frecuencias. La libertad de horarios como tal, es la facultad del operador de decidir la hora de despacho de su vehículo de acuerdo con el número total de horarios aprobados y el número de vehículos de acuerdo a la capacidad vehicular otorgada en esa ruta. La libertad de horarios y frecuencias, es la potestad que tienen el operador de decidir no solo la hora de salida de los servicios sino además el número de servicios que despachará, junto con la clase de vehículo a operar, en todas las rutas operadas por ésta, por tanto este último concepto tiene inmerso la posibilidad del operador de la unificación sistemática del parque automotor. En ningún caso el operador podrá reducir los horarios establecidos en más de un 50 % conforme la autorización otorgada para cada ruta.

Las empresas que pertenezcan al régimen de autoregulación y libertad vigilada tendrán la libertad de definir el número de horarios, la clase de vehículos a operar para todas las rutas asignadas, con la posibilidad de distribuir la totalidad de la flota vinculada a la operación de todos los servicios autorizados.

Las empresas que no pertenezcan al régimen de autoregulación y libertad vigilada, deberán presentar ante el Ministerio de Transporte la reestructuración de los horarios por cada ruta autorizada, teniendo en cuenta la capacidad transportadora asignada a la misma y el parque automotor vinculado para cada ruta en particular.

Realización de Estudios de demanda. Es la potestad que tiene el operador de realizar estudios de demanda para modificación de las rutas autorizadas o para solicitar nuevos servicios de demandas insatisfechas, ante el Ministerio de Transporte, quien tiene la capacidad de descartarlos o aceptarlos, y en este último caso, iniciará los procesos de licitación a que haya lugar para el otorgamiento de los nuevos servicios.

Propuesta a Nivel Tarifario. Se propone adoptar una **Política de Libertad Vigilada en el Transporte Terrestre de Pasajeros por Carretera**, lo que prácticamente corresponde a aplicar lo que estipula la Resolución 3600 de 2001:

- Libertad de Tarifas
- Prohibición a las empresas la práctica de conductas que afecten la libre y sana competencia
- Obligación a la difusión de las tarifas al usuario diferenciándolas según el nivel de servicio

- Exigencia a las empresas de mantener en sus archivos los estudios técnicos que dieron origen a las tarifas que se fijen, los cuales podrán ser requeridos en cualquier momento por el Ministerio de Transporte y/o por la Superintendencia de Transporte
- Seguimiento permanente por parte del Ministerio de Transporte del comportamiento y fluctuación de las tarifas en periodos trimestrales
- Intervención del Estado al identificarse fallas de mercado (tales como competencia predatoria, o abusos de posición dominante).
- Ejercicio pleno del "comité de seguimiento y control social"
- Ejercicio pleno de la Superintendencia de Transporte en casos sancionatorios

Por otro lado, se recomienda eliminar las actuales tablas de Tarifas Mínimas (No actualizadas desde 2007), y en su lugar montar un sistema de monitoreo de tarifa al usuario que promueva una "competencia efectiva", de tal forma que se identifiquen las condiciones de alerta por Fallas de Mercado que exijan su intervención como Regulador (como fue en la practica la intervención y fijación de tarifas del servicio en la ruta Cali-Buenaventura).

Con respecto a la "competencia efectiva", esta se plantea con fundamento en la multiplicidad de oferentes del servicio y baja concentración de mercado, tal que su propia competencia debe promover la eficiencia económica, por lo que es dable sustituir la regulación de tarifas, por la regulación de las condiciones de competencia. Shephred (1997) reduce a tres las condiciones necesarias para que exista "competencia efectiva":

- Que existan al menos cinco competidores, refiriéndose a que exista una baja concentración de mercado.
- Que no exista una firma dominante que pueda imponer su estrategia de precios a los demás.
- Que haya libre entrada, o que los costos de instalarse en el sector, en igualdad de condiciones respecto a las empresas existentes sean mínimos

Sobre la vigilancia y monitoreo a ejercer, y la identificación de fallas de mercado, se recomienda:

- Control y verificación del cumplimiento de estándares de calidad y seguridad en el servicio, lo cual puede lograrse exigiendo la certificación de calidad de las empresas operadoras.
- Montaje de un sistema de monitoreo de Tarifas al Usuario, costos de operación y niveles promedio de ocupación de vehículos, el cual debe ser alimentado por las propias empresas y por las terminales de transporte, teniendo como cliente objetivo el Estado en su papel regulador. Al respecto también se recomienda apoyar la labor

mediante estudios contratados para tal fin con firmas especializadas, que incluya la medición de rendimientos de vehículos con el objeto de ir considerando en la variación de precios las eficiencias tecnológicas que la industria genere, y la afectación de variables como tipo de terreno y estado de vía.

- Montaje de un sistema de información al usuario que recoja información de tarifas y niveles de servicio. Complementando con un Sistema de Quejas y Reclamos y monitoreo de satisfacción del usuario mediante encuestas, identificando rutas y empresas prestadoras del servicio.
- Con la información de costos de operación y ocupación promedio provistos por las empresas, terminales de transporte y estudios contratados para tal fin, se calculará para cada ruta un rango indicativo de precios de mercado (Tarifa por pasajero), definido por un límite inferior y un límite superior que reflejen condiciones de calidad y seguridad de servicio mínimas requeridas, diferenciado el límite mínimo del máximo por costos de capital admisibles. En el monitoreo permanente de Tarifas al Usuario, cualquier valor por fuera del rango indicativo activará una acción de seguimiento e investigación con el objeto de identificar prácticas no deseables (competencia desleal o abuso de posición dominante), con su correspondiente procedimiento sancionatorio, e intervención de mercado mediante la fijación de precios mínimos y/o máximos.
- El procedimiento del punto anterior deberá tener un análisis particular en temporada de alta demanda.

Las empresas que pertenezcan al régimen de autorregulación y libertad vigilada tendrán la libertad de definir las tarifas en las rutas a cargo, bajo las reglas anteriormente anotadas. Se admitirán tarifas por fuera de la franja indicativa de precios, siempre y cuando la empresa prestadora de servicios demuestre eficiencias operacionales que efectivamente conlleven una reducción de costos de operación en comparación con los supuestos empleados para el cálculo del mínimo precio de la franja indicativa, o caso contrario, factores de confort y diferenciación del servicio que conlleven a un precio superior al máximo fijado en la franja indicativa.

Las empresas que no pertenezcan al régimen de autoregulación y libertad vigilada, deberán presentar al Ministerio de Transporte, en todos los casos, durante el primer trimestre del año o cuando se modifiquen las tarifas al usuario, los estudios técnicos que dieron origen a las mismas. En ningún caso se admitirán tarifas por fuera de la franja indicativa de precios mínimos y máximos. El Ministerio de Transporte procederá a evaluar las tarifas propuestas por las empresas operadoras, de encontrarse valores no justificados en el ejercicio de costeo, procederá a la fijación de tarifas provenientes de su propio cálculo ejerciendo su facultad de intervención del mercado.

Renovación automática de los permisos de operación. De acuerdo con lo establecido en los Decretos 171 y 175 del 2001, así como en los Decretos 4190 del 2007 y 198 de 2013, los permisos para la prestación del servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto se otorgan por períodos definidos de tiempo, prorrogables por una sola

vez en un plazo igualmente establecido. Las empresas que pertenezcan al régimen de Autorregulación y Libertad Vigilada tendrán la prórroga automática de los permisos de operación por los mismos períodos establecidos para las prórrogas, conforme a la normatividad vigente.

12.2 PROCESO PARA LA MODALIDAD DE TRANSPORTE MIXTO.

La siguiente figura muestra el esquema del régimen de autorregulación y libertad vigilada que se propone para la modalidad de transporte mixto. Este igualmente está compuesto de tres etapas: (i) gestión empresarial, (ii) la certificación y acreditación y (iii) el gozo del régimen de libertad vigilada.

La gestión empresarial es el ajuste que deben realizar las empresas para obtener los indicadores de gestión de calidad, que considerando que el 32 % de las empresas afirmaron disponer de sistemas de gestión y aseguramiento de la calidad, estos son totalmente alcanzables y muchas de éstas actualmente cumplen con estos estándares.

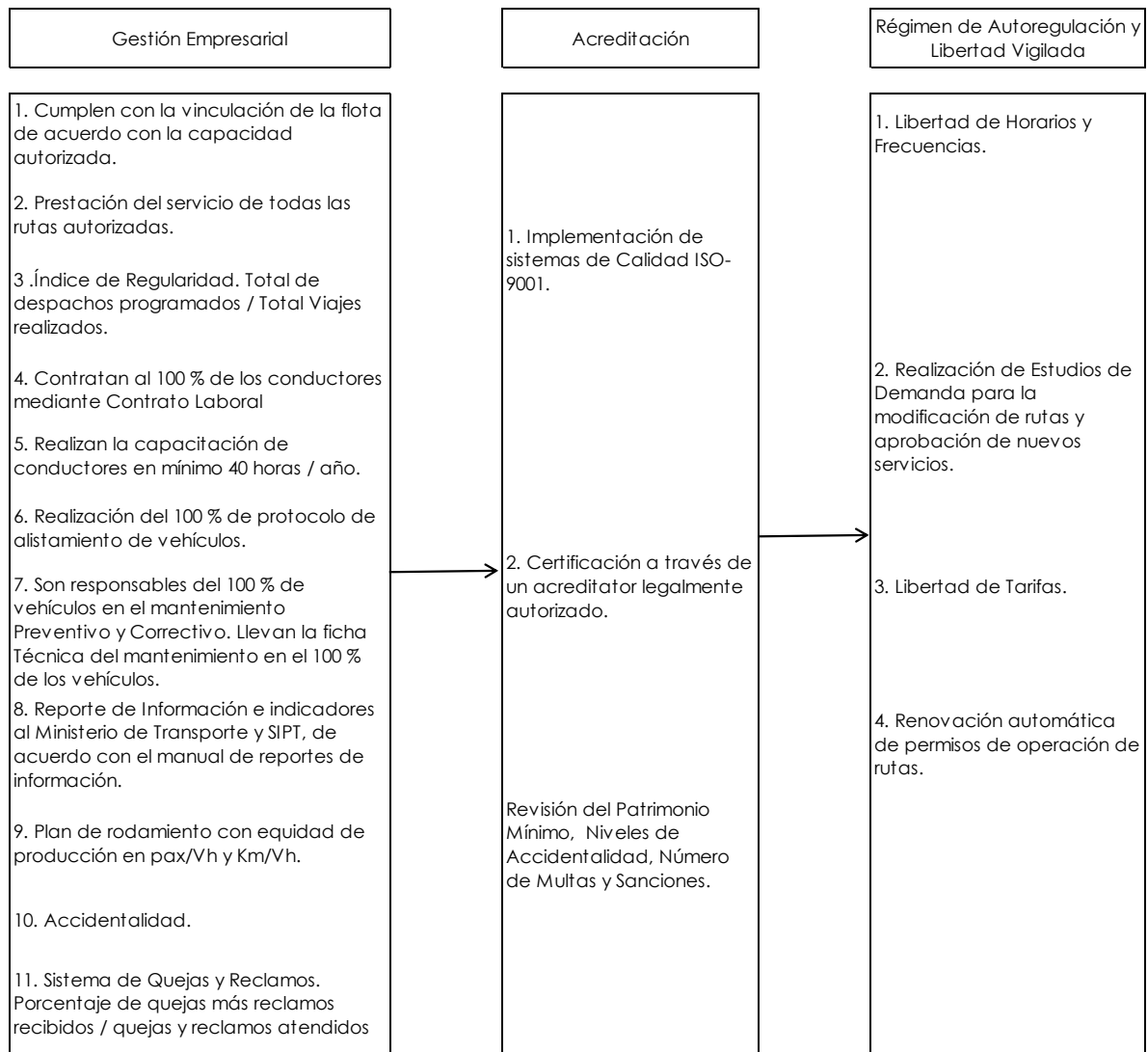
La etapa de certificación y acreditación es el proceso que deben de desarrollar las empresas que implementan un SGC ante un organismo acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia ONAC, en sistema de gestión ISO 9001.

Adicionalmente, las empresas que deseen pertenecer al régimen de autorregulación y Libertad vigilada deberán solicitar la acreditación ante el Ministerio de Transporte, quien chequeará el cumplimiento de los indicadores de gestión de calidad establecidos, revisará el cumplimiento del patrimonio líquido de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 del decreto 175-2001, numeral 12, y con base en la gravedad y niveles de accidentalidad presentados por la empresa en el último año así como con el número de multas y sanciones registrados durante el último año, el Ministerio acreditará o no a la empresa pertenecer al régimen de autorregulación y libertad vigilada.

Como emblema del registro, se calificarán a las empresas como CLASE UNO, para el servicio de transporte mixto.

El proceso se muestra en la figura siguiente.

Figura V-4. Procedimiento del Régimen de Libertad Vigilada - Mixto



Fuente: Elaboración Propia

Las empresas en cualquier momento podrán solicitar la acreditación para acceder al régimen de libertad vigilada. Las empresas que incumplan cualquier requisito legal establecido o no logren renovar su acreditación, perderán automáticamente los privilegios otorgados.

El Ministerio de Transporte para otorgar la acreditación a la empresa que lo solicita, revisará que esta no haya registrado en el último año un accidente de tránsito calificado como grave, entendido como en el que ocasiono una muerte a un ser humano, por causa imputable a la organización empresarial, incluido el conductor.

La Superintendencia de Puertos y Transporte revisará el número de multas y sanciones aplicadas a la empresa que solicita la acreditación en el último año, otorgándole la acreditación a la empresa que no haya tenido ninguna multa o sanción.

12.2.1 Privilegios otorgados.

Las empresas que logren la acreditación del Ministerio de Transporte, gozarán de los siguientes privilegios:

Libertad de Horarios y Frecuencias. Las empresas que pertenezcan al régimen de autorregulación y libertad vigilada tendrán la libertad de definir el número de horarios, la clase de vehículos a operar para todas las rutas asignadas, con la posibilidad de distribuir la totalidad de la flota vinculada a la operación de todos los servicios autorizados.

Realización de Estudios de demanda. Es la potestad que tiene el operador de realizar estudios de demanda para modificación de las rutas autorizadas o para solicitar nuevos servicios de demandas insatisfechas, ante el Ministerio de Transporte, quien tiene la capacidad de descartarlos o aceptarlos, caso en el cual iniciará los procesos de licitación a que haya lugar para el otorgamiento de los nuevos servicios.

Propuesta a Nivel Tarifario.

Se plantea el mismo esquema propuesto para la modalidad de transporte de pasajeros por carretera.

Se tendrá un sistema de monitoreo de tarifa al usuario que promueva una “competencia efectiva”, complementado con una estructura de franja indicativa de precios mínimos y máximos de tal forma que permita se identifiquen las condiciones de alerta por Fallas de Mercado que exijan la intervención del Ministerio de Transporte como Regulador.

Con la información de costos de operación, ocupación promedio, y porcentaje de ingresos provenientes giros y encomiendas provistos por las empresas, terminales de transporte y estudios contratados para tal fin, se calculará para cada ruta un rango indicativo de precios de mercado (Tarifa por pasajero), definido por un límite inferior y un límite superior que reflejen condiciones de calidad y seguridad de servicio mínimas requeridas, considerando para establecer el límite mínimo y máximo de la franja de precios: costos de capital admisibles mínimos y máximos, rangos de ocupación de vehículos óptima de tal forma que se evite incentivar la sobreoferta, factores de diferenciación en comodidad y servicio al usuario, porcentajes de ingresos provenientes de giros y encomiendas. En el monitoreo permanente de Tarifas al Usuario, cualquier valor por fuera del rango indicativo activará una acción de seguimiento e investigación con el objeto de identificar prácticas no deseables (competencia desleal o abuso de posición dominante), con su correspondiente procedimiento sancionatorio, e intervención de mercado mediante la fijación tarifas de servicio por parte del Ministerio de Transporte.

La información proveniente del Sistema de Quejas y Reclamos y satisfacción del usuario servirá al Ministerio de Transporte en caso de intervención regulatoria para identificar posibles falencias en la prestación del servicio, que deben ser consideradas en la evaluación de los estudios técnicos que dieron origen a las tarifas objeto de revisión.

Las empresas que pertenezcan al régimen de autoregulación y libertad vigilada tendrán la libertad de definir las tarifas en las rutas a cargo, bajo las reglas anteriormente anotadas. Se admitirán tarifas por fuera de la franja indicativa de precios, siempre y cuando la empresa prestadora de servicios demuestre eficiencias operacionales que efectivamente conlleven una reducción de costos de operación en comparación con los supuestos empleados para el cálculo del mínimo precio de la franja indicativa, o caso contrario, factores de confort y diferenciación del servicio que conlleven a un precio superior al máximo fijado en la franja indicativa.

Las empresas que no pertenezcan al régimen de autoregulación y libertad vigilada, deberán presentar al Ministerio de Transporte, en todos los casos, durante el primer trimestre del año o cuando se modifiquen las tarifas al usuario, los estudios técnicos que dieron origen a las mismas. En ningún caso se admitirán tarifas por fuera de la franja indicativa de precios mínimos y máximos. El Ministerio de Transporte procederá a evaluar las tarifas propuestas por las empresas operadoras, de encontrarse valores no justificados en el ejercicio de costeo, procederá a la fijación de tarifas provenientes de su propio cálculo ejerciendo su facultad de intervención del mercado.

Se anota que en este caso solo se monitorea las tarifas al transporte de pasajeros, no de carga (giros y/o encimiendas).

Renovación automática de los permisos de operación. De acuerdo con lo establecido en el Decreto 175 del 2001 y en el Decreto 4190 del 2007, los permisos para la prestación del servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto se otorgan por períodos definidos de tiempo, prorrogables por una sola vez en un plazo igualmente establecido. Las empresas que pertenezcan al régimen de Autorregulación y Libertad Vigilada tendrán la prórroga automática de los permisos de operación por los mismos períodos establecidos para las prórrogas, conforme a la normatividad vigente.

COMPONENTE VI. PROPUESTA DEL MARCO REGULATORIO

En este componente se presenta el proyecto de Decreto para las modalidades de Transporte Público Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera y Mixto, así como la memoria justificativa.

1. PROYECTO DE DECRETO PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA

A continuación se presenta el proyecto de Decreto para la modalidad de Pasajeros por carretera.

MINISTERIO DE TRANSPORTE

DECRETO NÚMERO DE 2013

()

“Por medio del cual se fijan criterios para la autorregulación y libertad vigilada de las empresas de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera y se dictan otras disposiciones”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del Artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, el Decreto Nacional 266 de 2000, el Código de Comercio, y

CONSIDERANDO

Que el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia establece que corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los Decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Que el artículo 208 de la Constitución Política establece que *“Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la Ley”*.

Que la Ley 105 de 1993 establece que la intervención del Estado es un principio fundamental en la actividad transportadora, que obliga al Estado a realizar la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.

Que el artículo 5 de la Ley 105 de 1993 señala como una atribución del Ministerio de Transporte, la definición de las políticas generales y la expedición de las regulaciones sobre el transporte y el tránsito en el país.

Que el Decreto 087 de 2011 artículo 2 establece como funciones del Ministerio de Transporte, participar en la formulación de la política del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito e infraestructura, así como en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN. El presente Decreto tiene como objeto fomentar buenas prácticas empresariales en un esquema de autorregulación y libertad vigilada para todas las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera habilitadas y con permisos de operación vigentes, y la prestación por parte de éstas de un servicio de calidad, eficiente, seguro, oportuno y económico, bajo los criterios básicos de cumplimiento de los principios rectores del transporte.

ARTÍCULO 2. DEFINICIONES. Para la aplicación e interpretación del presente Decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- **ACREDITACIÓN Y RECONOCIMIENTO.** Es el proceso mediante el cual el Ministerio de Transporte otorga a una empresa de transporte el registro en el Régimen de Autorregulación y Libertad Vigilada, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos en el presente Decreto.
- **CERTIFICACIÓN.** Es el proceso desarrollado por una empresa de Transporte que ha implementado un Sistema de Gestión de Calidad ante un organismo acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia ONAC, en sistema de gestión ISO 9001.
- **CONTROL DE LA OPERACIÓN.** Sistema tecnológico que permite en tiempo real, conocer el lugar donde se encuentra cada uno de los vehículos vinculados a la empresa de transporte. Se complementa con equipos de abordaje que identifican de manera automática la localización de los vehículos, su estado, la velocidad, la salida del sitio de origen, la llegada probable del vehículo y deberá ser capaz de emitir las alarmas necesarias de desvío de rutas, paradas no autorizadas, exceso de velocidad, sobrecupo, entre otras funcionalidades. Requiere la existencia de un centro de control, en donde se reporta toda la información de rutas, con comunicación de voz entre el centro de control y el conductor del vehículo.
- **ESTUDIOS DE DEMANDA.** Es el proceso llevado a cabo para la caracterización de la demanda de transporte en términos de magnitud, distribución espacial y temporal junto con el nivel de atención, lo que hace posible determinar la demanda total

existente de transporte y la demanda insatisfecha. Incluye el dimensionamiento de la oferta de servicio acorde con la demanda evaluada.

- **LIBERTAD DE HORARIOS Y FRECUENCIAS.** Es la potestad que tiene la empresa de transporte para decidir de manera autónoma los horarios de salida de los servicios, el número de servicios que despachará y la clase de vehículo a operar, en todas las rutas autorizadas, con la posibilidad de distribuir la totalidad de la flota vinculada a la operación de todos los servicios.
- **LIBERTAD DE TARIFAS.** Es la autonomía de la empresa de transporte para establecer las tarifas de la prestación del servicio, acorde con su estructura de costos.
- **REGIMEN DE AUTOREGULACIÓN Y LIBERTAD VIGILADA.** Esquema de autonomía empresarial con exigencia de rendición de cuentas a las autoridades competentes, basado en el principio de voluntariedad frente al cumplimiento de estándares de servicio superiores a las exigencias regulatorias mínimas.
- Su objeto fundamental es que las empresas de transporte cumplan con los más altos requisitos de calidad exigidos en el presente Decreto y realicen sus propósitos y objetivos en favor de la sociedad de manera sostenible.
- **RENOVACIÓN AUTOMÁTICA DE PERMISOS DE OPERACIÓN DE RUTAS.** Consiste en la posibilidad de prorrogar de manera automática los permisos de operación por un periodo igual al previsto inicialmente.
- **SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN DE CALIDAD.** Conjunto de parámetros medibles tendientes a evaluar la eficacia y eficiencia de la empresa para la prestación del servicio de transporte de pasajeros por carretera.
- **SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN DE TRANSPORTE.** Plataforma tecnológica que permite integrar la información proveniente de las diferentes actividades y actores involucrados en la prestación del servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros.
- **SISTEMA DE INFORMACIÓN AL USUARIO.** Conjunto de hardware y software que dispone una empresa de transporte terrestre automotor para comunicación al usuario, de acceso vía Internet, donde se consulta información referente a las rutas, los horarios, las tarifas, información sobre el viaje, horas de llegada, servicio a bordo, entre otra información, y se puede brindar el servicio de compra anticipada de tiquetes.
- **SISTEMA DE RECAUDO.** Conjunto de software y hardware necesarios para llevar a cabo la recolección de la tarifa y su control. Puede incluir la dotación de equipos de abordaje en los vehículos que permitan llevar el control de la demanda transportada en todas sus rutas, en cada vehículo, en terminales y a lo largo de la ruta.

ARTÍCULO 3. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA OPERATIVA. Serán catalogadas como buenas prácticas en materia operativa las siguientes:

1. Cumplir con la vinculación de la flota de acuerdo con la capacidad autorizada.
2. Realizar el protocolo de alistamiento de cada vehículo vinculado en los términos previstos en la Resolución 315 de 2013 o en las que la modifiquen o adicionen.
3. Efectuar el mantenimiento preventivo y correctivo, en los términos previstos en la Resolución 315 de 2013 o en las que la modifiquen o adicionen.
4. Contar con un sistema de control de la operación para el 100% de la flota.
5. No registrar accidentes fatales imputables a la empresa.

ARTÍCULO 4. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA LABORAL. Serán catalogadas como buenas prácticas en materia laboral las siguientes:

1. Contratar mediante contrato laboral al 100 % de los conductores encargados de la operación de la flota vinculada.
2. Capacitar por lo menos una vez al año al total de conductores, con una intensidad horaria mínima de 80 horas al año, en temas relacionados con seguridad vial, técnicas de conducción, primeros auxilios, atención al usuario, manejo defensivo, entre otras áreas.
3. Verificar que todos los conductores vinculados a la empresa cuenten con licencia de conducción vigente y aprobada para el vehículo correspondiente.

ARTÍCULO 5. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE INFORMACIÓN. Serán catalogadas como buenas prácticas en materia de información las siguientes:

1. Contar con un sistema de información al usuario.
2. Contar con un sistema de indicadores cuya medición sea reportada mensualmente al Ministerio de Transporte y a la Superintendencia de Transporte, de acuerdo con las exigencias establecidas en el Sistema Nacional de Información de Transporte.
3. Contar con un sistema de atención de quejas y reclamos, de acceso directo por el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte y en línea con el Sistema Nacional de Información de Transporte.

Parágrafo. Los anteriores sistemas deberán tener la capacidad para ser accedidos desde cualquier computador con acceso a Internet.

ARTÍCULO 6. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE RECAUDO Y REMUNERACIÓN DE PROPIETARIOS. Serán catalogadas como buenas prácticas en materia de recaudo las siguientes:

1. Contar con un sistema de recaudo de la tarifa cobrada al usuario, en el cual ésta sea recaudada y controlada exclusivamente bajo la responsabilidad de la empresa.
2. Distribuir la remuneración de la empresa y el propietario en función del número de pasajeros transportados y no por una suma fija o planilla de despacho.
3. Llevar un registro de información de pasajeros transportados por cada vehículo y en cada una de las rutas y reportarlo al Sistema Nacional de Información de Transporte.
4. Reportar al Sistema Nacional de Información de Transporte las tarifas, junto con la estructura de costos, correspondientes a la operación de cada servicio.

ARTÍCULO 7. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE ACREDITACIÓN DE CALIDAD. Para los efectos del presente Decreto, las empresas de transporte deberán contar con esquemas de medición y control del cumplimiento de estándares de calidad del servicio, los cuales están asociados al grado de satisfacción del usuario y la efectividad de la gestión de los servicios. Serán catalogadas como buenas prácticas en esta materia las siguientes:

1. Implementación en Sistemas de Calidad ISO- 9001.
2. Certificación del Sistema de Calidad a través de un organismo legalmente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia –ONAC.
3. Acreditación y reconocimiento del Ministerio de Transporte.
4. Adopción del siguiente Sistema Unificado de Indicadores de Gestión de Calidad en la prestación del servicio de transporte de pasajeros por carretera, sin perjuicio de los demás que la empresa de transporte terrestre automotor pueda establecer dentro de su sistema de calidad.

| No. | Indicador | Criterio de Aceptación - Pasajeros por Carretera |
|-----|--|--|
| 1 | Vinculación de la flota de acuerdo con la capacidad autorizada. | Número de vehículos vinculados por empresa debe ser mayor que capacidad mínima y menor que capacidad máxima autorizada a la misma. |
| 2 | Prestación del servicio de todas las rutas autorizadas. | Número de horarios despachados mayor que el 50 % de los horarios aprobados durante un período de un mes en el último año para todas las rutas autorizadas. |
| 3 | Índice de Regularidad. Total de despachos programados / Total Viajes realizados. | Mayor del 95 % |
| 4 | Contratación de los conductores mediante contrato Laboral directamente con la Empresa. | 100% |
| 5 | Capacitación de 100 % de los conductores. | Mínimo 80 Horas al Año certificadas. |
| 6 | Realización del 100 % de protocolo de alistamiento de vehículos. | 100 % de la Flota en operación el 100 % de los casos. |
| 7 | Responsables del 100 % de vehículos en el mantenimiento Preventivo y Correctivo. | Llevan la ficha de mantenimiento preventivo y correctivo del 100 % de la Flota vinculada y existe un programa de mantenimiento preventivo por vehículo. |
| 8 | Control del recaudo del 100 % de la demanda. | Recauda la empresa directamente el 100 % de la tarifa al 100 % de la demanda de pasajeros. |
| 9 | Sistemas de control de flota del 100 % de la misma y el 100 % del tiempo en operación. | 100 % de los vehículos disponen de seguimiento en tiempo real. Disponen de un centro de control con cobertura del 100 % de rutas y vehículos, el 100 % del tiempo. |

| No. | Indicador | Criterio de Aceptación - Pasajeros por Carretera |
|-----|--|--|
| 10 | Reporte de Información e indicadores al Ministerio de Transporte y Superintendencia de Puertos y Transporte, de acuerdo con el Sistema Nacional de Información del Transporte. | Reporta el 100 % de información de acuerdo con el Sistema Nacional de Información del Transporte adoptado por el Ministerio de Transporte. |
| 11 | Plan de rodamiento con equidad de producción en Pasajeros/Vehículo y Kilómetros/Vehículos. | Disponen de un Plan de rodamiento equitativo para cada vehículo y obtienen indicadores que no difieren, en condiciones iguales de disponibilidad de flota, en un 10 % por clase de Vehículo, en cuanto a Pas/Vh y Km/Vh. |
| 12 | Accidentalidad. | Registro de Accidentalidad discriminada por gravedad (graves, heridos, simples), víctimas (muertos, heridos) clase de vehículo. |
| 13 | Sistema de Quejas y Reclamos en línea con el sistema nacional de información del transporte. Porcentaje de quejas más reclamos recibidos / quejas y reclamos atendidos. | 100 % |
| 14 | Disponen de un Sistema de Información al usuario, sobre rutas, tarifas, horarios, estado de viajes. | Disponen de una página WEB con información del 100 % de las rutas, horarios, tarifas, estado de los viajes y permite la venta anticipada de tiquetes. |

ARTÍCULO 8. MEDIDAS DE INCENTIVO. Las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera que cumplan con las buenas prácticas citadas en los anteriores artículos, serán calificadas por el Ministerio de Transporte como empresas CLASE A y podrán acogerse al régimen de autorregulación y libertad vigilada que se describe a continuación:

1. Libertad de Horarios y Frecuencias para la prestación del servicio público automotor de pasajeros por carretera. Las empresas tendrán la libertad de definir los horarios y frecuencias del servicio para cada una de sus rutas asignadas, sujeta a las siguientes reglas:
 - En ningún caso la empresa podrá reducir los horarios establecidos en más de un 50 % conforme la autorización otorgada para cada ruta.
 - No implica incremento en la capacidad transportadora autorizada a la empresa.
 - No podrán suspenderse servicios autorizados en otras rutas.
 - Con una antelación no menor a cinco (5) días de su puesta en vigencia, deberán difundir y mantener informados a los usuarios acerca de los horarios y frecuencias en los cuales prestarán el servicio en las diferentes rutas autorizadas, discriminándolas según el nivel de servicio.

2. Realización de Estudios de demanda. Las empresas podrán llevar a cabo estudios de demanda para proponer la modificación de las rutas autorizadas y/o solicitar nuevos servicios de demandas insatisfechas. El Ministerio de Transporte se reserva la facultad de aceptar o rechazar los estudios de demanda.

Parágrafo. Cuando se inicie un proceso para adjudicar un nuevo servicio, se asignará un puntaje adicional del 10% del obtenido, para la empresa proponente que presentó los estudios encaminados a la determinación de la demanda insatisfecha de movilización.

3. Renovación automática de permisos de operación de rutas. Esta renovación será indefinida mientras se mantenga la calificación de la empresa dentro del esquema de Autorregulación y Libertad Vigilada.
4. Libertad de Tarifas. La libertad de tarifas se sujetará a las siguientes reglas:
 - Las empresas no podrán realizar prácticas que afecten la libre y sana competencia.
 - Las empresas deberán mantener en sus archivos los estudios técnicos y estructura de costos que dieron origen a las tarifas que se fijen, los cuales podrán ser requeridos en cualquier momento por el Ministerio de Transporte y/o por la Superintendencia de Puertos y Transporte.
 - El Ministerio de Transporte realizará seguimiento sobre el comportamiento y fluctuación de las tarifas.
 - Con una antelación no menor a cinco (5) días de su puesta en vigencia, las empresas deberán difundir y mantener informados a los usuarios acerca de las tarifas que cobrarán en las diferentes rutas autorizadas, discriminándolas según el nivel de servicio.

ARTÍCULO 9. RÉGIMEN DE AUTORREGULACIÓN Y LIBERTAD VIGILADA. El Ministerio de Transporte expedirá el registro CLASE A, a las empresas que cumplan con todas las buenas prácticas mencionadas en los artículos precedentes.

ARTÍCULO 10. SOLICITUD DEL REGISTRO CLASE A. Para la obtención del registro CLASE A, la empresa deberá presentar una solicitud que contenga la siguiente información:

1. Nombre o razón social de la empresa y su domicilio.
2. Permisos de operación vigentes
3. Certificado de existencia y representación legal.
4. Certificación vigente de calidad ISO- 9001, con fecha posterior de la expedición del presente Decreto.
5. Estados Financieros debidamente auditados del año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud.

6. Certificación suscrita por el Representante Legal en la cual conste que la empresa no ha sido sancionada en el último año.

ARTÍCULO 11. RECHAZO DE LA SOLICITUD. Si de la revisión y verificación del formulario de solicitud y de los documentos presentados se determina que la empresa solicitante no cumple los requisitos establecidos en el presente Decreto, el Ministerio de Transporte procederá a rechazarla y devolverá la documentación al interesado.

Parágrafo.- Los solicitantes podrán interponer los recursos de reposición o apelación directamente o por medio de apoderado contra los actos administrativos que expidan o nieguen el registro conforme lo estipula el Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 12. PRESUNCIÓN DE LA BUENA FE. El registro se concederá con base en la presunción de la buena fe del interesado, no obstante lo anterior el Ministerio podrá en cualquier momento solicitar la información que requiera para efectos de seguimiento o acceder a los establecimientos de las empresas de transporte en el momento que lo considere necesario, para efectos de verificación del cumplimiento de las buenas prácticas establecidas en el presente Decreto.

El otorgamiento del registro obliga a sus beneficiarios a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas.

ARTÍCULO 13. VIGENCIA Y CANCELACIÓN DEL REGISTRO CLASE A. El registro tendrá una vigencia de un año, contado a partir de la fecha de su expedición, y podrá renovarse por períodos iguales si se acredita el cumplimiento de las condiciones que lo originaron.

No obstante lo anterior, si durante la vigencia del registro, el Ministerio de Transporte evidencia el incumplimiento de la empresa de cualquier requisito legal o reglamentario establecido, y/o alguna de las buenas prácticas o previsiones del presente Decreto, el Ministerio de Transporte procederá a su cancelación.

ARTÍCULO 14. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dada en Bogotá, D. C., a los

CECILIA ÁLVAREZ-CORREA GLEN
Ministra de Transporte

2. MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA

A continuación se presenta la memoria justificativa del anterior proyecto de Decreto.

En cumplimiento del Decreto 1345 de 2010, *Por el cual se establecen directrices de técnica normativa, se presenta la Memoria justificativa del proyecto de Decreto “Por medio del cual se fijan criterios para la autorregulación y libertad vigilada de las empresas de Transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera y se dictan otras disposiciones”.*

1. Antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.

El servicio público de transporte de pasajeros por carretera debe prestarse en forma permanente, regular y continua, en condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad, dada la función económica y social que dicho servicio conlleva.

Dada la trascendencia de la actividad y de los derechos fundamentales que impacta, existe una fuerte intervención del Estado orientada a garantizar la planeación, control, regulación y vigilancia del transporte y de sus actividades vinculadas.

No obstante lo anterior, la experiencia internacional demuestra que en los últimos 30 años los países han optado por modelos menos intervencionistas en materia de prestación del servicio de transporte público por carretera, lo cual ha tenido resultados positivos a nivel general.

Los países donde las barreras de entrada son más bajas y donde hay pocas restricciones a la competencia, tienen mercados de transporte interurbano más vigorosos con niveles bajos de tarifas. En estos mercados se busca mejorar la eficiencia y la innovación, en favor del usuario del servicio, disminuyendo la necesidad de intervención por parte del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior y la marcada heterogeneidad tanto de las empresas de transporte intermunicipal en Colombia, como del producto que ofrecen, el Ministerio de Transporte considera oportuno fomentar mecanismos de autorregulación que fortalezcan a las empresas y les permitan alcanzar un esquema de mayor libertad en la prestación del servicio, sin menoscabo de la vigilancia y control que le compete al Estado.

Los esquemas de autorregulación facilitan la generación de buenas prácticas empresariales, mayor competitividad, el incremento de la productividad, el adecuado aprovechamiento de los recursos, un riguroso cumplimiento de las normas existentes y el alcanzar mayores estándares de calidad, lo cual en la práctica repercute en menores exigencias para el Estado en materia de intervención.

En otros sectores de la economía existen antecedentes de adopción de buenas prácticas, es el caso del Decreto 3075 de 1997, en el cual se establecen buenas prácticas

en materia de manufactura de alimentos, orientadas a proteger la salud de los ciudadanos. En dicho Decreto se establecen unas condiciones relativas a la manipulación, preparación, elaboración, envasado, almacenamiento, transporte y distribución de alimentos para consumo humano, con el objeto de garantizar que los productos se fabriquen en condiciones sanitarias adecuadas.

Lo mismo ocurre en el sector educativo, en el cual existe un ranking de prestadores de servicios educativos en función de los estándares de calidad de los productos que ofrecen, lo cual favorece de manera natural la adopción de mecanismos de autorregulación del sector.

En el sector turístico, se tiene una serie de incentivos para favorecer las buenas prácticas, entre los cuales se pueden resaltar los siguientes: la certificación en las normas técnicas de turismo, la exención en renta por ecoturismo, la adquisición del sello ambiental colombiano y el sello de calidad.

Ahora bien, siendo la autorregulación un proceso voluntario, se considera necesario establecer los lineamientos que permitan que el mismo se encuentre alineado con una estrategia de certificación y con la búsqueda del cumplimiento del marco normativo nacional.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de Decreto se expide con el fin de fomentar la generación de buenas prácticas por parte de las empresas de transporte intermunicipal, las cuales redundarán necesariamente en una mayor calidad en la prestación del servicio.

2. El ámbito de aplicación

El contenido del proyecto de Decreto es aplicable a todas las empresas habilitadas para la prestación del servicio de transporte terrestre automotor de transporte de pasajeros por carretera en el país, con permisos de operación vigentes, como a las autoridades encargadas de la planeación, inspección, control y vigilancia de la prestación del servicio de transporte en esta modalidad.

3. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.

En desarrollo de las competencias otorgadas al Presidente de la República en el artículo 189 de la Constitución Política, descritas en el numeral 11, según las cuales el Presidente de la República puede ejercer la potestad reglamentaria de todas las leyes dictadas por el Congreso.

Así mismo las normas que le otorgan la competencia para expedir el Decreto se encuentran contempladas en la Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996 y el Decreto 266 de 2000 en los cuales se establece que las condiciones necesarias para la adecuada prestación del servicio público de transporte intermunicipal (permiso, habilitación, equipos, etc.) serán definidas mediante reglamento.

Finalmente el Código de Comercio, en sus artículos 994 a 1003, regula el contrato de transporte y faculta al Gobierno Nacional para la expedición de regulación sobre la materia, en especial lo relacionado con tarifas, horarios, itinerarios y reglamentos de las empresas.

4. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

Esta iniciativa reglamenta la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, el Decreto 266 de 2000 y el Código de Comercio.

5. La viabilidad jurídica.

La presentación de esta propuesta de Decreto se realiza en cumplimiento de los mandatos legales que ordenan al Gobierno Nacional reglamentar la prestación del servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera.

Por lo anterior, la definición de un régimen que fomente la autorregulación y las buenas prácticas de las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, específicamente en los aspectos operativos, técnicos y organizacionales, es jurídicamente viable, puesto que se está regulando temas que son dinámicos y no tienen reserva legal, que no se refieren al régimen jurídico del servicio público de transporte. Comoquiera que son condiciones variables, deben ser definidas por una reglamentación administrativa que puede ser más fácilmente adaptada a los cambios de circunstancias que la Ley.

Por otra parte, establecer un régimen de autorregulación y libertad vigilada a empresas que cumplen con determinadas buenas prácticas, se ajusta al mandato establecido en el artículo 13 de la Constitución Política, según el cual en Colombia existe el derecho a la igualdad material, por oposición a la igualdad formal, lo cual significa que el Estado debe intervenir para garantizar que se otorgue un tratamiento “especial” a aquellas personas que no se encuentren en un supuesto de igualdad verdadera.

Sobre este tema, la Corte Constitucional ha mantenido una línea jurisprudencial uniforme en el sentido de señalar que es posible introducir tratos dispares *“si con ello logra conseguir objetivos constitucionalmente relevantes, siempre y cuando dichos tratos desiguales resulten ser proporcionados y sean razonables.”* (Sentencia C-1067/08).

De esta manera es claro que la Constitución autoriza a las autoridades públicas a establecer tratos diferenciales para aquellos sujetos que se encuentran en diferentes situaciones de hecho, con el fin de alcanzar los fines superiores del Estado, que en este caso se concentran en la prestación de un servicio de transporte público de calidad y seguro para los usuarios.

6. Impacto económico.

No requiere inversión.

7. Disponibilidad presupuestal, si fuere del caso.

No requiere.

8. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

No aplica.

9. Requisitos de consulta y publicidad.

Este proyecto una vez estructurado será socializado con las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, la Policía de carreteras, las Direcciones Territoriales del Ministerio y la Superintendencia de Puertos y Transporte, con el fin de conocer sus observaciones y sugerencias.

3. PROYECTO DE DECRETO PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR MIXTO

A continuación se presenta el proyecto de Decreto para la modalidad Mixto.

MINISTERIO DE TRANSPORTE

DECRETO NÚMERO DE 2013

()

“Por medio del cual se fijan criterios para la autorregulación y libertad vigilada de las empresas de transporte público terrestre automotor mixto y se dictan otras disposiciones”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del Artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, el Decreto Nacional 266 de 2000, el Código de Comercio y

CONSIDERANDO

Que el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia establece que corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los Decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Que el artículo 208 de la Constitución Política establece que *“Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva*

dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la Ley”.

Que la Ley 105 de 1993 establece que la intervención del Estado es un principio fundamental en la actividad transportadora, que obliga al Estado a realizar la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.

Que el artículo 5 de la Ley 105 de 1993 señala como una atribución del Ministerio de Transporte, la definición de las políticas generales y la expedición de las regulaciones sobre el transporte y el tránsito en el país.

Que el Decreto 087 de 2011 artículo 2 establece como funciones del Ministerio de Transporte, participar en la formulación de la política del gobierno nacional en materia de transporte, tránsito e infraestructura, así como en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN. El presente Decreto tiene como objeto fomentar buenas prácticas empresariales en un esquema de autorregulación y libertad vigilada para todas las empresas de transporte terrestre automotor de servicio mixto habilitadas con jurisdicción Nacional o Intermunicipal y con permisos de operación vigentes, y la prestación por parte de éstas de un servicio de calidad, eficiente, seguro, oportuno y económico, bajo los criterios básicos de cumplimiento de los principios rectores del transporte.

ARTÍCULO 2. DEFINICIONES. Para la aplicación del presente Decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- **ACREDITACIÓN Y RECONOCIMIENTO.** Es el proceso mediante el cual el Ministerio de Transporte otorga a una empresa de transporte el registro en el Régimen de Autorregulación y Libertad Vigilada, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos en el presente Decreto.
- **CERTIFICACIÓN.** Es el proceso desarrollado por una empresa de Transporte que ha implementado un Sistema de Gestión de Calidad ante un organismo acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia ONAC, en sistema de gestión ISO 9001.
- **ESTUDIOS DE DEMANDA.** Es el proceso llevado a cabo para la caracterización de la demanda de transporte en términos de magnitud, distribución espacial y temporal junto con el nivel de atención, lo que hace posible determinar la demanda total existente de transporte y la demanda insatisfecha. Incluye el dimensionamiento de la oferta de servicio acorde con la demanda evaluada.

- **LIBERTAD DE HORARIOS Y FRECUENCIAS.** Es la potestad que tiene la empresa de transporte para decidir de manera autónoma los horarios de salida de los servicios, el número de servicios que despachará y la clase de vehículo a operar, en todas las rutas autorizadas, con la posibilidad de distribuir la totalidad de la flota vinculada a la operación de todos los servicios.
- **LIBERTAD DE TARIFAS.** Es la autonomía de la empresa de transporte para establecer las tarifas de la prestación del servicio, acorde con su estructura de costos.
- **RÉGIMEN DE AUTORREGULACIÓN Y LIBERTAD VIGILADA.** Esquema de autonomía empresarial con exigencia de rendición de cuentas a las autoridades competentes, basado en el principio de voluntariedad frente al cumplimiento de estándares de servicio superiores a las exigencias regulatorias mínimas.
- Su objeto fundamental es que las empresas de transporte cumplan con los más altos requisitos de calidad exigidos en el presente Decreto y realicen sus propósitos y objetivos en favor de la sociedad de manera sostenible.
- **RENOVACIÓN AUTOMÁTICA DE PERMISOS DE OPERACIÓN DE RUTAS.** Consiste en la posibilidad de prorrogar de manera automática los permisos de operación por un periodo igual al previsto inicialmente.
- **SISTEMA DE INDICADORES DE GESTIÓN DE CALIDAD.** Conjunto de parámetros medibles tendientes a evaluar la eficacia y eficiencia de la empresa para la prestación del servicio de transporte mixto.
- **SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN DE TRANSPORTE.** Plataforma tecnológica que permite integrar la información proveniente de las diferentes actividades y actores involucrados en la prestación del servicio de transporte mixto.

ARTÍCULO 3. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA OPERATIVA. Serán catalogadas como buenas prácticas en materia operativa las siguientes:

6. Cumplir con la vinculación de la flota de acuerdo con la capacidad autorizada.
7. Realizar el protocolo de alistamiento de cada vehículo vinculado en los términos previstos en la Resolución 315 de 2013 o en las que la modifiquen o adicionen.
8. Efectuar el mantenimiento preventivo y correctivo, en los términos previstos en la Resolución 315 de 2013 o en las que la modifiquen o adicionen.
9. No registrar accidentes fatales imputables a la empresa.

ARTÍCULO 4. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA LABORAL. Serán catalogadas como buenas prácticas en materia laboral las siguientes:

1. Contratar mediante contrato laboral al 100 % de los conductores encargados de la operación de la flota vinculada.
2. Capacitar por lo menos una vez al año al total de conductores, con una intensidad horaria mínima de 40 horas al año, en temas relacionados con

seguridad vial, técnicas de conducción, primeros auxilios, atención al usuario, manejo defensivo, entre otras áreas.

3. Verificar que todos los conductores vinculados a la empresa cuenten con licencia de conducción vigente y aprobada para el vehículo correspondiente.

ARTÍCULO 5. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE INFORMACIÓN. Serán catalogadas como buenas prácticas en materia de información las siguientes:

1. Contar con un sistema de indicadores cuya medición sea reportada mensualmente al Ministerio de Transporte y a la Superintendencia de Transporte, de acuerdo con las exigencias establecidas en el Sistema Nacional de Información de Transporte.
2. Contar con un sistema de atención de quejas y reclamos, de acceso directo por el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte y en línea con el Sistema Nacional de Información de Transporte.

ARTÍCULO 6. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE ACREDITACIÓN DE CALIDAD. Se debe contar con esquemas de medición y control del cumplimiento de estándares de calidad del servicio, los cuales están asociados al grado de satisfacción del usuario y la efectividad de la gestión de los servicios. Serán catalogadas como buenas prácticas en esta materia las siguientes:

1. Implementación en Sistemas de Calidad ISO- 9001.
2. Certificación del Sistema de Calidad a través de un organismo legalmente acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia –ONAC.
3. Acreditación y reconocimiento del Ministerio de Transporte.
4. Adopción del siguiente Sistema Unificado de Indicadores de Gestión de Calidad en la prestación del servicio de transporte mixto, sin perjuicio de los demás que la empresa de transporte terrestre automotor pueda establecer dentro de su sistema de calidad.

| No. | Indicador | Criterio de Aceptación - Mixto |
|-----|--|--|
| 1 | Vinculación de la flota de acuerdo con la capacidad autorizada. | Número de vehículos vinculados por empresa debe ser mayor que capacidad mínima y menor que capacidad máxima autorizada a la misma |
| 2 | Prestación del servicio de todas las rutas autorizadas. | Número de horarios despachados mayor que el 50 % de los horarios aprobados durante un período de un mes en el último año para todas las rutas autorizadas. |
| 3 | Índice de Regularidad. Total de despachos programados / Total Viajes realizados. | Mayor del 95 % |

| No. | Indicador | Criterio de Aceptación - Mixto |
|-----|---|--|
| 4 | Contratación de los conductores mediante contrato Laboral directamente con la Empresa. | 100% |
| 5 | Capacitación de 100 % de los conductores. | Mínimo 40 Horas al Año. |
| 6 | Realización del 100 % de protocolo de alistamiento de vehículos. | 100 % de la Flota en operación el 100 % de los casos. |
| 7 | Responsables del 100 % de vehículos en el mantenimiento Preventivo y Correctivo. | Llevar la ficha de mantenimiento preventivo y correctivo del 100 % de la Flota vinculada y existe un programa de mantenimiento preventivo por vehículo. |
| 8 | Reporte de Información e indicadores al Ministerio de Transporte y Superintendencia de Puertos y Transporte, de acuerdo con el Sistema Nacional de Información de Transporte. | Reporta el 100 % de información de acuerdo con el Sistema Nacional de Información del Transporte adoptado por el Ministerio de Transporte. |
| 9 | Plan de rodamiento con equidad de producción en Pasajeros/Vehículo y Kilómetros/Vehículos. | Disponen de un Plan de rodamiento equitativo para cada vehículo y obtienen indicadores que no difieren, en condiciones iguales de disponibilidad de flota, en un 10 % por clase de Vehículo, en cuanto a Pas/Vh y Km/Vh. |
| 10 | Accidentalidad. | Registro de Accidentalidad discriminada por gravedad (graves, heridos, simples), víctimas (muertos, heridos) clase de vehículo. |
| 11 | Sistema de Quejas y Reclamos. Porcentaje de quejas más reclamos recibidos / quejas y reclamos atendidos. | 100 % |

ARTÍCULO 8. MEDIDAS DE INCENTIVO. Las empresas de transporte terrestre automotor Mixto que cumplan con las buenas prácticas citadas en los anteriores artículos, serán calificadas por el Ministerio de Transporte como empresas CLASE UNO y podrán acogerse al régimen de autorregulación y libertad vigilada que se describe a continuación:

1. Libertad de Horarios y Frecuencias para la prestación del servicio público automotor mixto. Las empresas tendrán la libertad de definir los horarios y frecuencias de cada una de las rutas asignadas, sujeta a las siguientes reglas:

- En ningún caso la empresa podrá reducir los horarios establecidos en más de un 50 % conforme la autorización otorgada para cada ruta.
- No implica incremento en la capacidad transportadora autorizada a la empresa.
- No podrán suspenderse servicios autorizados en otras rutas.
- Con una antelación no menor a cinco (5) días de su puesta en vigencia, deberán difundir y mantener informados a los usuarios acerca de los horarios y frecuencias en los cuales prestarán el servicio en las diferentes rutas autorizadas, discriminándolas según el nivel de servicio.

2. Realización de Estudios de demanda. Las empresas podrán llevar a cabo estudios de demanda para proponer la modificación de las rutas autorizadas y/o solicitar nuevos servicios de demandas insatisfechas. El Ministerio de Transporte se reserva la facultad de aceptar o rechazar los estudios de demanda.

Parágrafo. Cuando se inicie un proceso para adjudicar un nuevo servicio, se asignará un puntaje adicional del 10% del obtenido, para la empresa proponente que presentó los estudios encaminados a la determinación de la demanda insatisfecha de movilización.

3. Renovación automática de permisos de operación de rutas. Esta renovación será indefinida mientras se mantenga la calificación de la empresa dentro del esquema de Autorregulación y Libertad Vigilada.
4. Libertad de Tarifas. La libertad de tarifas se sujetará a las siguientes reglas:
 - Las empresas no podrán realizar prácticas que afecten la libre y sana competencia.
 - Las empresas deberán mantener en sus archivos los estudios técnicos y estructura de costos que dieron origen a las tarifas que se fijen, los cuales podrán ser requeridos en cualquier momento por el Ministerio de Transporte y/o por la Superintendencia de Puertos y Transporte.
 - El Ministerio de Transporte realizará seguimiento anual sobre el comportamiento y fluctuación de las tarifas.
 - Con una antelación no menor a cinco (5) días de su puesta en vigencia, las empresas deberán difundir y mantener informados a los usuarios acerca de las tarifas que cobrarán en las diferentes rutas autorizadas, discriminándolas según el nivel de servicio.

ARTÍCULO 9. RÉGIMEN DE AUTORREGULACIÓN Y LIBERTAD VIGILADA. El Ministerio de Transporte expedirá el registro CLASE UNO, a las empresas que cumplan con todas las buenas prácticas mencionadas en los artículos precedentes.

ARTÍCULO 10. SOLICITUD DEL REGISTRO CLASE UNO. Para la obtención del registro CLASE UNO, la empresa deberá presentar una solicitud que contenga la siguiente información:

1. Nombre o razón social de la empresa y su domicilio.
2. Permisos de operación vigentes
3. Certificado de existencia y representación legal.
4. Certificación vigente de calidad ISO- 9001, con fecha posterior de la expedición del presente Decreto.
5. Estados Financieros debidamente auditados del año inmediatamente anterior a la presentación de la solicitud.
6. Certificación suscrita por el Representante Legal en la cual conste que la empresa no ha sido sancionada en el último año.

ARTÍCULO 11. RECHAZO DE LA SOLICITUD. Si de la revisión y verificación del formulario de solicitud y de los documentos presentados se determina que la empresa solicitante no cumple los requisitos establecidos en el presente Decreto, el Ministerio procederá a rechazarla y devolverá la documentación al interesado.

Parágrafo.- Los solicitantes podrán interponer los recursos de reposición o apelación directamente o por medio de apoderado contra los actos administrativos que expidan o nieguen el registro conforme lo estipula el Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 12. PRESUNCIÓN DE LA BUENA FE. El registro se concederá con base en la presunción de la buena fe del interesado, no obstante lo anterior el Ministerio podrá en cualquier momento solicitar la información que requiera para efectos de seguimiento o acceder a los establecimientos de las empresas de transporte en el momento que lo considere necesario, para efectos de verificación del cumplimiento de las buenas prácticas establecidas en el presente Decreto.

El otorgamiento del registro obliga a sus beneficiarios a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas.

ARTÍCULO 13. VIGENCIA Y CANCELACIÓN DEL REGISTRO CLASE UNO. El registro tendrá una vigencia de un año, contado a partir de la fecha de su expedición, y podrá renovarse por períodos iguales si se acredita el cumplimiento de las condiciones que lo originaron.

No obstante lo anterior, si durante la vigencia del registro, el Ministerio de Transporte evidencia el incumplimiento de la empresa de cualquier requisito legal o reglamentario establecido, y/o alguna de las buenas prácticas o previsiones del presente Decreto, el Ministerio de Transporte procederá a su cancelación.

ARTÍCULO 14. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dada en Bogotá, D. C., a los

CECILIA ÁLVAREZ-CORREA GLEN
Ministra de Transporte

4. MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROYECTO DE DECRETO PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO TERRESTRE AUTOMOTOR DE PASAJEROS POR CARRETERA

A continuación se presenta la memoria justificativa del anterior proyecto de Decreto.

En cumplimiento del Decreto 1345 de 2010, Por el cual se establecen directrices de técnica normativa, se presenta la Memoria justificativa del proyecto de Decreto “Por medio del cual se fijan criterios para la autorregulación y libertad vigilada de las empresas de transporte terrestre automotor de servicio mixto y se dictan otras disposiciones”.

1. Antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.

El servicio público de transporte mixto debe prestarse en forma permanente, regular y continua, en condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad, dada la función económica y social que dicho servicio conlleva.

Dada la trascendencia de la actividad y de los derechos fundamentales que impacta, existe una fuerte intervención del Estado orientada a garantizar la planeación, control, regulación y vigilancia del transporte y de sus actividades vinculadas.

No obstante lo anterior, la experiencia internacional demuestra que en los países donde las barreras de entrada para la prestación del servicio de transporte son más bajas y donde hay pocas restricciones a la competencia, los mercados tienen a buscar mayores eficiencias e innovación, en favor del usuario del servicio, disminuyendo la necesidad de intervención por parte del Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior y la marcada heterogeneidad de las empresas de transporte mixto en Colombia, así como del territorio en el cual operan, el Ministerio de Transporte considera oportuno fomentar esquemas de autorregulación que vuelvan más competitivas a las empresas de transporte.

Los esquemas de autorregulación facilitan la generación de buenas prácticas empresariales, el incremento de la productividad, el adecuado aprovechamiento de los recursos, un riguroso cumplimiento de las normas existentes y el alcanzar mayores estándares de calidad, lo cual en la práctica repercute en menores exigencias para el Estado en materia de intervención.

En otros sectores de la economía existen antecedentes de adopción de buenas prácticas, es el caso del Decreto 3075 de 1997, en el cual se establecen buenas prácticas en materia de manufactura de alimentos, orientadas a proteger la salud de los ciudadanos. En dicho Decreto se establecen unas condiciones relativas a la manipulación, preparación, elaboración, envasado, almacenamiento, transporte y distribución de alimentos para consumo humano, con el objeto de garantizar que los productos se fabriquen en condiciones sanitarias adecuadas.

Lo mismo ocurre en el sector educativo, en el cual existe un ranking de prestadores de servicios educativos en función de los estándares de calidad de los productos que ofrecen, lo cual favorece de manera natural la adopción de mecanismos de autorregulación del sector.

En el sector turístico, se tiene una serie de incentivos para favorecer las buenas prácticas, entre los cuales se pueden resaltar los siguientes: la certificación en las normas técnicas de turismo, la exención en renta por ecoturismo, la adquisición del sello ambiental colombiano y el sello de calidad.

Ahora bien, siendo la autorregulación un proceso voluntario, se considera necesario establecer los lineamientos que permitan que el mismo se encuentre alineado con una estrategia de certificación y con la búsqueda del cumplimiento del marco normativo nacional.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de Decreto se expide con el fin de fomentar la generación de buenas prácticas por parte de las empresas de transporte mixto, las cuales redundarán en una mayor calidad en la prestación del servicio y en una respuesta adecuada a las necesidades de los usuarios.

2. El ámbito de aplicación

El contenido del proyecto de Decreto es aplicable a todas las empresas de transporte terrestre automotor de servicio mixto habilitadas para operar en jurisdicción Nacional o Intermunicipal, con permisos de operación vigente, así como a las autoridades encargadas de la planeación, inspección, control y vigilancia de la prestación del servicio de transporte en esta modalidad.

3. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.

En desarrollo de las competencias otorgadas al Presidente de la República en el artículo 189 de la Constitución Política, descritas en el numeral 11, según las cuales el Presidente

de la República puede ejercer la potestad reglamentaria de todas las leyes dictadas por el Congreso.

Así mismo las normas que le otorgan la competencia para expedir el Decreto se encuentran contempladas en la Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996 y Decreto 266 de 2000, en los cuales se establece que las condiciones necesarias para la adecuada prestación del servicio público de transporte intermunicipal (permiso, habilitación, equipos, etc.) serán definidas mediante reglamento.

Finalmente el Código de Comercio, en sus artículos 994 a 1003, regula el contrato de transporte y faculta al Gobierno Nacional para la expedición de regulación sobre la materia, en especial lo relacionado con tarifas, horarios, itinerarios y reglamentos de las empresas.

4. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada.

Esta iniciativa reglamenta la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, el Decreto 266 de 2000 y el Código de Comercio.

5. La viabilidad jurídica:

La presentación de esta propuesta de Decreto se realiza en cumplimiento de los mandatos legales que ordenan al gobierno nacional reglamentar la prestación del servicio de transporte automotor en todas sus modalidades.

Por lo anterior, la definición de un régimen que fomente la autorregulación y las buenas prácticas de las empresas de transporte mixto, específicamente en los aspectos operativos, técnicos y organizacionales, es jurídicamente viable, puesto que se está regulando temas que son dinámicos y no tienen reserva legal, que no se refieren al régimen jurídico del servicio público de transporte. Comoquiera que son condiciones variables, deben ser definidas por una reglamentación administrativa que puede ser más fácilmente adaptada a los cambios de circunstancias que la Ley.

Por otra parte, establecer un régimen de libertad vigilada a empresas que cumplen con determinadas buenas prácticas, se ajusta al mandato establecido en el artículo 13 de la Constitución Política, según el cual en Colombia existe el derecho a la igualdad material, por oposición a la igualdad formal, lo cual significa que el Estado debe intervenir para garantizar que se otorgue un tratamiento "especial" a aquellas personas que no se encuentren en un supuesto de igualdad verdadera.

Sobre este tema, la Corte Constitucional ha mantenido una línea jurisprudencial uniforme en el sentido de señalar que es posible introducir tratos dispares *"si con ello logra conseguir objetivos constitucionalmente relevantes, siempre y cuando dichos tratos desiguales resulten ser proporcionados y sean razonables."* (Sentencia C-1067/08).

De esta manera es claro que la Constitución autoriza a las autoridades públicas a establecer tratos diferenciales para aquellos sujetos que se encuentran en diferentes situaciones de hecho, con el fin de alcanzar los fines superiores del Estado, que en este

caso se concentran en la prestación de un servicio de transporte público de calidad y seguro para los usuarios.

6. Impacto económico.

No requiere inversión.

7. Disponibilidad presupuestal, si fuere del caso.

No requiere.

8. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

No aplica.

9. Requisitos de consulta y publicidad.

Este proyecto una vez estructurado será socializado con las empresas de transporte mixto, la Policía de Carreteras, las Direcciones Territoriales del Ministerio y la Superintendencia de Puertos y Transporte, con el fin de conocer sus observaciones y sugerencias.

5. PLAN DE ACCIÓN

El siguiente es el plan de acción para la implementación de la propuesta de actuación por parte del Ministerio de Transporte para las dos modalidades.

- El primer programa en el cual el Ministerio debería enfocar todos sus esfuerzos es al diseño, implementación y puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Información del Transporte - SNIT, como una herramienta que le permita tener pleno conocimiento de las cifras de las modalidades de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto y además tener la seguridad de mantenerse actualizado. La adopción del SNIT deberá reglamentarse para lograr el compromiso de las diversas fuentes de reportar y mantener la información actualizada.
- Como un segundo paso, se deberá incorporar al SNIT la información disponible por las empresas de rutas autorizadas y operativas que poseen, de tal manera que el Ministerio de Transporte pueda cruzar con la base de datos elaborada por esta consultoría y de ésta manera actualizar una sola base de datos el sistema de rutas para las dos modalidades.

- Un tercer paso, el Ministerio de Transporte deberá fortalecerse en las actividades de planeación de transporte, en calidad y promoción de buenas prácticas y en seguimiento a las tarifas. Para esto podrá modificar su estructura funcional y realizar los ajustes necesarios para enfrentar estas actividades de manera eficiente y eficaz.
- Un cuarto paso es expedir resoluciones sobre libertad tarifaria en donde se obligue a las empresas que deberán presentar al Ministerio de Transporte, en todos los casos, durante el primer trimestre del año o cuando se modifiquen las tarifas al usuario, los estudios técnicos que dieron origen a las mismas. El Ministerio de Transporte procederá a evaluar las tarifas propuestas por las empresas operadoras, y de encontrarse valores no justificados en el ejercicio de costeo, procederá a la fijación de tarifas provenientes de su propio cálculo ejerciendo su facultad de intervención del mercado.
- Adicionalmente en el mismo acto administrativo, las empresas deberán presentar al Ministerio de Transporte, en todos los casos, durante el primer trimestre del año o cuando se modifiquen, los horarios al usuario conforme a la cantidad de rutas autorizadas y la disponibilidad de flota por servicio. El Ministerio de Transporte procederá a evaluar los horarios propuestas por las empresas operadoras, de encontrarse valores no justificados, procederá a la fijación de horarios provenientes de su propio cálculo.
- Como un último paso, el Ministerio de Transporte expedirá los actos administrativos aquí presentados en cuanto al régimen de autorregulación y libertad vigilada.

En la siguiente tabla se observa en forma esquemática el plan de acción.

Tabla VI-1. Esquema Plan de Acción

| No. | PROGRAMA | ACTIVIDAD |
|-----|--|---|
| 1. | Sistema Nacional de Información de Transporte | Definición de base de datos |
| | | Coordinación Actores |
| | | Diseño de plataforma |
| | | Diseño de protocolos |
| | | Adopción de Jerarquías |
| | | Ambientación actores |
| | | Adopción. |
| 3. | Actualización de Base de Rutas a partir de información de empresas | Reporte de las empresas sobre rutas autorizadas y en operación. |
| | | Evaluación de la legalidad del reporte. |
| | | Definición de base única de rutas. |
| 4. | Fortalecimiento del Ministerio de Transporte | Grupo de Planeación de Transporte |
| | | Grupo de Calidad y Promoción de buenas prácticas |
| | | Grupo de Seguimiento de Tarifas |



| No. | PROGRAMA | ACTIVIDAD |
|-----|------------------------------------|--|
| 5. | Expedición de Resoluciones Previas | Obligatoriedad de Reporte de información de Horarios por parte de las empresas |
| | | Obligatoriedad de Reporte de información de Horarios por parte de las empresas |
| 6. | Expedición de Decretos | Decreto de Autorregulación y Libertad Vigilada del PPC |
| | | Decreto de Autorregulación y Libertad Vigilada del Mixto. |

Fuente: Elaboración Propia



ANEXO 1

BASE DE DATOS CONSOLIDADO

EMPRESAS

(EN MEDIO MAGNÉTICO)



ANEXO 2

**FORMULARIO ENCUESTA EMPRESA - BASE
DE DATOS – ARCHIVOS ADJUNTOS
SOLICITADOS**

(EN MEDIO MAGNÉTICO)



ANEXO 3

**FORMULARIO ENCUESTA USUARIOS,
CONDUCTORES Y PROPIETARIOS - BASE
DE DATOS**

(EN MEDIO MAGNÉTICO)



ANEXO 4

**ENCUESTAS A GREMIOS Y AYUDAS DE
MEMORIA DE REUNIONES
(EN MEDIO MAGNÉTICO)**



ANEXO 5

PROPUESTA ESTANDARIZACIÓN

INFORMACIÓN

(EN MEDIO MAGNÉTICO)