

# La regulación económica en el transporte público terrestre automotor de pasajeros, en modalidad colectiva, masiva y por carretera\*

The Economic Regulation in the Public Land Automobile Transport of Passengers

*María Lourdes Ramírez Torrado*<sup>a</sup>

*Universidad del Norte, Colombia*

torradom@uninorte.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6529-0457>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.retp>

Recibido: 23 Septiembre 2020

Aceptado: 22 Marzo 2021

Publicado: 29 Octubre 2021

*Shirley Silvana Galindo Pacheco*

*Universidad del Norte, Colombia*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2700-113X>

## Resumen:

La regulación es una de las diversas maneras de intervención del Estado en la economía, cuyo objetivo principal es corregir las fallas del mercado a fin de cumplir con las exigencias derivadas de los intereses generales. En el transporte público de pasajeros se ha venido aplicando esta manera de intervención del estado en la economía. Entonces, este artículo tiene por objetivo establecer cómo se desarrolla la actividad de la regulación económica en el transporte público automotor de pasajeros, modalidad colectiva, masiva y por carretera en Colombia. Para ello se revisa la doctrina científica y constitucional sobre la regulación económica y la manera como esta actividad se ha venido desarrollando. Encontrándose que la regulación resulta estar a medio camino por la naturaleza y conformación de los órganos que la vienen prestando, y por la incertidumbre que causa el no tener claro el alcance del órgano creado para llevar a cabo la regulación en este sector.

**Palabras clave:** regulación económica, transporte público, información, tarifa, independencia.

## Abstract:

Regulation is one of the various forms of state intervention in the economy, the main objective of which is to correct market failures in order to meet the demands derived from general interests. In public passenger transport, this form of state intervention in the economy has been applied. So, this article aims to establish how the activity of economic regulation develops in automotive public passenger transport in Colombia. For this, the scientific and constitutional doctrine on economic regulation and the way in which this activity has been developed is reviewed. Finding that regulation turns out to be halfway both due to the nature and conformation of the bodies that have been providing it, as well as the uncertainty caused by not being clear about the scope of the body created to carry out regulation in this sector.

**Keywords:** economic regulation, public transport, information, fare, independence.

## Introducción

Entre las distintas formas de intervención del Estado en la economía se encuentra la actividad de regulación económica, que tiene por finalidad garantizar a distintos niveles la existencia de mecanismos de competencia entre operadores para corregir los fallos del mercado y, por otra parte, busca alcanzar el objetivo de cumplir con las exigencias derivadas de los intereses generales. Esta actividad administrativa ha sido adoptada en ciertos sectores económicos, creándose para esto instituciones e instrumentos para su ejercicio. Entre los sectores donde se ha venido aplicando, de cierta manera, la regulación económica ha sido el sector del transporte público terrestre de pasajeros en modalidad colectiva, masiva y por carretera. Se destaca la importancia de esta actividad económica dada la gran influencia que tiene en el desarrollo social y económico del país, pues,

## Notas de autor

<sup>a</sup> Autora de correspondencia. Correo electrónico: [torradom@uninorte.edu.co](mailto:torradom@uninorte.edu.co)

por medio de su prestación, se “garantiza la movilización de personas o cosas”<sup>1</sup>, permitiendo “la libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios”<sup>2</sup>.

En este orden de ideas, este artículo tiene por objetivo establecer cómo se desarrolla la actividad de la regulación económica en el transporte público automotor de pasajeros, modalidad colectiva, masiva y por carretera en Colombia. Para ello se revisan las cuestiones cardinales de la regulación económica, revisándose posteriormente la actividad del transporte público terrestre automotor de pasajeros en sendas modalidades; a su vez se examina cada una de las autoridades que concurren en el ejercicio de la actividad de regulación; y, por último, se analiza la regulación en el sector a partir de los criterios de conformación y autonomía del órgano regulador, obligación de entregar información y fijación de tarifas. Hallándose principalmente que, pese a la importancia social y económica que tiene la actividad objeto de análisis, la regulación resulta estar a medio camino por la naturaleza y conformación de los órganos que la vienen prestando, y por la incertidumbre que causa el no tener claro el alcance del órgano creado para llevar a cabo la regulación que no ha entrado en funcionamiento.

## De la actividad administrativa de la regulación económica

La intervención económica del Estado hace referencia a una serie de actividades desplegadas por aquel para dirigir la economía del país<sup>3</sup>. Estas actividades de intervención se muestran de distintas maneras, entre otras cuando el Estado actúa bien sea como productor o consumidor de bienes y servicios, cuando el Estado actúa como director de la economía, incentiva o limita una actividad o define la prestación de un servicio<sup>4</sup>, entre otras actividades. La finalidad de la intervención del Estado en la economía, en el marco de un Estado social y democrático de derecho, es lograr la conciliación entre el interés privado, propios de la actividad empresarial, y el interés general que puede estar inmerso en el buen desempeño de los mercados para, de esta manera, alcanzar la solución de las problemáticas de la población<sup>5</sup>

En este sentido, la regulación económica es una de las diversas formas para intervenir en la economía y busca garantizar a distintos niveles la existencia de mecanismos de competencia entre operadores, a fin de corregir los fallos del mercado y, por otra parte, cumplir el objetivo de satisfacer con las exigencias derivadas de los intereses generales<sup>6</sup>. En este orden de ideas, la regulación es necesaria para

i) luchar contra el aumento de precios en situaciones de monopolio, ii) informar a los consumidores, iii) garantizar un nivel básico o esencial de los servicios, iv) evitar un comportamiento anticompetitivo, v) proteger intereses vulnerables en donde el mercado no puede hacerlo, vi) asegurar una producción efectiva en donde los costos de transacción no permiten obtener eficiencias de escala, vii) distribuir materias primas escasas y viii) salvaguardar los intereses de futuras generaciones, entre otros.<sup>7</sup>

Su finalidad es mejorar la información respecto a los consumidores sobre los productos que han de adquirir, con el objetivo de tomar mejores decisiones y corregir las externalidades producidas por las fallas del mercado que se generan por la inherente imperfección de este<sup>8</sup>.

Estos fallos del mercado<sup>9</sup> constituyen “el fundamento de la regulación económica”<sup>10</sup> y pueden manifestarse en “actos de competencia desleal, prácticas restrictivas de la libre competencia, los abusos de la posición dominante y el establecimiento de monopolios”<sup>11</sup>. Entonces lo que se busca es corregir las fallas existentes, evitando que a futuro representen una ganancia a favor de un prestador, en perjuicio del mercado y de los usuarios, protegiendo los intereses y derechos de estos últimos<sup>12</sup>.

En cuanto al campo de aplicación de la actividad regulatoria, se ha aplicado tradicionalmente al sector de los servicios públicos domiciliarios<sup>13</sup>, sin embargo, este concepto es extensible a otros servicios públicos o sectores afines<sup>14</sup>

Entre sus rasgos característicos<sup>15</sup>, tenemos: el análisis continuo, constante, ininterrumpido con una gran proximidad con el sector o la actividad a regular<sup>16</sup>, así mismo es una actividad técnica, neutral e independiente<sup>17</sup>, y su “trabajo se identifica por ser interdisciplinario, especializado, calificado”<sup>18</sup>. De igual modo, se puede precisar que es una actividad ejercida por la Administración Pública, teniendo el control sobre las actividades reguladas por medio de decisiones que tienen el carácter de imposición y no simples sugerencias<sup>19</sup>. Sus actos son actos administrativos que establecen normas respecto a la organización del mercado y la dinámica de este<sup>20</sup>.

Entonces, la regulación económica debe ser asumida mediante órganos reguladores conocidos como comisiones o agencias reguladoras<sup>21</sup> que sea indiscutiblemente independiente, esto es, debe estar separado de los operadores, así como del Gobierno para, de esta forma, impedir que intereses diferentes a los de regular, como los políticos, interfieran en la labor del órgano<sup>22</sup>; y, de igual manera, evitar la captura del ente regulador<sup>23</sup>, pues de lo contrario se corre el “riesgo de la discrecionalidad, la arbitrariedad, la parcialidad o la falta de credibilidad del regulador”<sup>24</sup>. En esta línea, la Corte Constitucional ha señalado las características planteadas por la doctrina internacional y por el legislador colombiano al crear las comisiones reguladoras en Colombia así: “(i) son órganos colegiados; (ii) tienen un carácter técnico y especializado; (iii) cuentan con independencia patrimonial; (iv) sus directivos, los comisionados, tienen período fijo; (v) y están sometidos a un régimen de conflicto de intereses, compatibilidades e inhabilidades”<sup>25</sup>.

Por otro lado, los órganos que ejercen la actividad de regulación económica deben ser especialistas en el sector a regular, debido a que son sectores importantes, ya sea por su estrecha relación con las novedades tecnológicas o porque presentan una fuerte injerencia en la economía y en la sociedad. Las funciones de los órganos reguladores están encaminadas a ejercer un constante e ininterrumpido análisis de las circunstancias que rodean al sector regulado, logrando de esta manera mantener acercamiento con este sector y a su vez establecer medidas y criterios que le sean útiles para alcanzar sus fines<sup>26</sup>.

En esta vía, a estos órganos se les encomienda generalmente la fijación de las tarifas, comprendiendo por estas en materia de transporte público: “el precio que pagan los usuarios por la utilización del servicio público de transporte en una ruta y nivel de servicio determinado”<sup>27</sup>. La jurisprudencia ha aceptado que la tarifa en los servicios públicos busca asegurar el sostenimiento y financiación de estos en el presente y a futuro, de tal manera que las tarifas deberán ir acorde con los costos reales<sup>28</sup>. Ahora, la fijación de tarifas, desde el enfoque de la regulación económica, tiene por objetivo garantizar el acceso a un servicio, deben estar fundamentadas en costes, tales como los impuestos, el funcionamiento del servicio, las amortizaciones y un beneficio para los operadores, siempre que este sea justo<sup>29</sup>.

Por otra parte, “la regulación solo es suficiente cuando se apoya en datos ciertos, en un conocimiento suficiente de la situación de hecho”<sup>30</sup>, siendo entonces la información, una de las herramientas fundamentales que emplea la actividad de regulación. La regulación económica debe basarse en datos precisos, reales e inequívocos, que le permitan al regulador conocer ampliamente la situación del sector o actividad económica que regula para que este pueda adoptar decisiones, definir tarifas, planificar estrategias ajustadas a la realidad en beneficio, tanto del usuario como del operador regulado, convirtiéndose, la información, en una herramienta que impulsa la calidad del servicio. La información como facultad vislumbra dos propósitos, por un lado, beneficiar a los usuarios para que tomen decisiones más acercadas a la realidad y a sus necesidades; y, por el otro, beneficiar a los operadores regulados, en la medida en que el regulador pueda emitir decisiones, acordes con la realidad de los prestadores del servicio, partiendo de la información completa que estos suministren<sup>31</sup>.

Por último, es importante resaltar que en Colombia se aprobó, por parte del Congreso de la República, los términos del acuerdo de adhesión de este país a la OCDE, en el 2018<sup>32</sup>. La OCDE apunta a la implementación de la regulación<sup>33</sup>, a través de órganos independientes de las injerencias políticas, pudiendo

brindar seguridad en los inversionistas y en la comunidad<sup>34</sup>, permitiendo de esta manera que se promuevan aspectos relacionados con el desarrollo social y económico en cuanto a la competencia y la innovación.

## **El transporte público terrestre automotor de pasajeros, en modalidad colectiva, masiva y por carretera**

Luego de promulgada la Constitución de 1991, se dicta una ley que regula el sector transporte que establece, entre otros principios fundamentales, “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”<sup>35</sup>. En norma posterior, se reconoce el “carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público”<sup>36</sup>; enfatizando en “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, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo”<sup>37</sup>.

A la vez, y como respuesta a las deficiencias del transporte público tradicional, surge inicialmente en Bogotá el sistema de transporte masivo (TransMilenio), sistema que entró en funcionamiento en el 2000.<sup>38</sup>.. Dos años después se propuso, vía Conpes 3167, la extensión del sistema a otras ciudades del país como respuesta a las externalidades negativas del transporte público urbano de pasajeros para poblaciones que superaran los 600.000 habitantes<sup>39</sup>. En el 2011, a través del Plan Nacional de Desarrollo, se señaló que el gobierno nacional podía ofrecer apoyo a esos sistemas y la cofinanciación de este en diferentes ciudades del país como: Bogotá-Soacha, Cali, el área metropolitana de Barranquilla, Cúcuta, Cartagena, Centro de Occidente, Valle de Aburrá, Bucaramanga, y en otras ciudades de acuerdo al cumplimiento de los requisitos y estudios de su incidencia en el desarrollo regional<sup>40</sup>.

## **Definición y tipos del transporte público terrestre automotor de pasajeros**

Se comprende por transporte público la

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.<sup>41</sup>

El transporte público tiene una gran influencia en el desarrollo social y económico del país<sup>42</sup>; pues a través de su prestación se garantiza a los ciudadanos trasladarse a su lugar de trabajo, estudios, mercado, entre otros y, de esta manera, también contribuyen al desarrollo social y económico de su entorno<sup>43</sup>. Es de resaltar que cuando de servicios públicos se refiere, estos “podrán ser prestado por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares”<sup>44</sup>.

El transporte público terrestre automotor de pasajeros, en modalidad colectiva, se refiere a

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 recorrer total o parcialmente una o más rutas legalmente autorizadas.<sup>45</sup>

Esta modalidad podrá ser municipal, distrital y metropolitano de acuerdo con el radio de acción<sup>46</sup>. Es prestado, en su gran mayoría, por cooperativas, sociedades anónimas o limitadas, con participación privada

en la que los particulares realizan una inversión económica importante, debiéndose ajustar a las exigencias de ley en cuanto a condiciones del vehículo y seguros de este, así como el pago de despacho.

La autoridad competente tiene a su cargo expedir la tarjeta de operación en la cual se señala el número de pasajeros que el vehículo puede transportar<sup>47</sup>. A partir de la entrada en vigencia del Decreto 170 de 2001, las rutas y frecuencias son asignadas por la autoridad competente, y se asignan conforme a estudios previos y como consecuencia de un proceso de licitación para determinar la adjudicación de la prestación del servicio. Para funcionar deben contar con infraestructura propia, tal como: representante legal, en algunos casos con revisor fiscal, personal administrativo, el cual debe acreditar si es especializado, técnico, con experiencia, entre otros, para poder ser habilitadas. Además, estas empresas se encuentran conformadas por los socios y terceros, debiendo acreditar a quién corresponde la propiedad de los vehículos a través de los cuales se prestará el servicio<sup>48</sup>, así como conductores y personal para atender la salida y llegada de vehículos.

El servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera es conocido igualmente como servicio público de transporte intermunicipal y se presta por parte de una empresa “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”<sup>49</sup>. Su radio de acción es de carácter nacional, incluidos los perímetros departamentales y nacionales<sup>50</sup>, refiriéndonos, para efectos de este artículo, al que se presta dentro de un departamento, su habilitación debe ser solicitada ante el Ministerio de Transporte y para su funcionamiento, cuenta con condiciones similares a las del transporte colectivo. La asignación de rutas y horarios las realiza el Ministerio de Transporte mediante un concurso<sup>51</sup>.

El servicio público de transporte masivo de pasajeros<sup>52</sup> se refiere al “que se presta a través de una combinación organizada de infraestructura y equipos, en un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros”<sup>53</sup>, sistema conformado, entre otros aspectos, por señales paraderos, estaciones<sup>54</sup>, diferenciándose de las otras dos modalidades. Este servicio se presta con la “previa expedición de un permiso de operación otorgado mediante la celebración de un contrato de concesión u operación adjudicados en licitación pública o a través de contratos interadministrativos”<sup>55</sup>, debiendo cumplir con una serie condiciones en cuanto a su “organización, capacidad financiera, capacidad técnica y de seguridad”<sup>56</sup>. Ejemplo de la organización de la modalidad masiva, tenemos en Bogotá a Transmilenio S.A.<sup>57</sup>, en Cali, Metro Cali S.A.<sup>58</sup>, el Transmetro S.A.S.<sup>59</sup>, en Barranquilla, en Cartagena el Transcaribe S.A.<sup>60</sup>, o en Pereira, el Megabus S.A.<sup>61</sup> En cuanto a asignación de rutas, es la autoridad competente la encargada de definir la necesidad del servicio, potenciales áreas y rutas para ser asignadas, conforme a estudios que lo determinen<sup>62</sup>. Entre otras características, se señala la amplitud de sus buses, su puntualidad, la posibilidad de utilizar diferentes buses con un solo pago, siempre y cuando se mantenga dentro de las estaciones del transporte<sup>63</sup>. El sistema masivo, desde 1996, se ha caracterizado porque la Nación y los entes descentralizados pueden aportar financieramente o cofinanciarlo<sup>64</sup>, posteriormente, en 2019, fue incluida la modalidad colectiva<sup>65</sup>. Sin embargo, en la modalidad colectiva y por carretera, en vigencia de la Constitución Política de Colombia, la inversión ha sido asumida entera y directamente por los particulares que ingresan a esta actividad económica, aunque en 1971 se autorizó un subsidio al transporte, el cual fue retirado con posterioridad<sup>66</sup>.

## **Escenario que rodea la prestación del servicio de transporte público terrestre automotor**

Como rasgo común a las modalidades colectiva y por carretera, se destaca la inversión que debe realizar el operador, producto del “altísimo valor de los equipos. Los inversionistas han llegado a la convicción de que tienen que organizarse desde adentro y tienen que tecnificarse si desean que su actividad no fracase”<sup>67</sup>. De igual modo, entre los costos que se deben sufragar para la prestación del servicio de transporte están:

“mantenimiento, seguros, impuestos, combustible, depreciación, operación, mantenimiento, alquiler de móviles y otros asociados con insumos para ofrecer el servicio (mano de obra, capital, tecnología y tierra)”<sup>68</sup>. Adicional, en la empresa de transporte, el propietario debe asumir gastos tales como afiliación y el pago fijo por concepto de despacho de los vehículos<sup>69</sup>; así también los costos que se generan por motivo de las reparaciones por mantenimiento, derivadas de las reiteradas paradas (producto de la falta de paraderos y de cultura de embarcar y desembarcar del bus en un punto fijo), que implica mayor consumo de combustible, de llantas y aceite, entre otros elementos fundamentales para el buen mantenimiento del vehículo<sup>70</sup>.

Por otra parte, al revisar los principales inconvenientes por modalidad, tenemos que en el modelo colectivo los usuarios enfrentan “mayores tiempos de viaje, menor confiabilidad, comodidad, seguridad y tarifas ineficientes”<sup>71</sup>, así como la contaminación auditiva y del aire que se genera por los vehículos que prestan este servicio<sup>72</sup>. Y qué decir, de la conocida “guerra del centavo”<sup>73</sup>, derivando una competencia en las calles por recoger pasajeros<sup>74</sup>, generando accidentes, muertes, y exceso de velocidad<sup>75</sup>. Asimismo, este modelo debe hacer frente a un escaso diseño en la definición de las rutas, lo que se traduce en que se encuentren altamente concentradas, pues lo que se privilegia es conectar los puntos de origen con los puntos de llegada de mayor concurrencia, pasando por los sectores de principal movimiento<sup>76</sup>. Si se revisa el caso de Pereira se tiene que “52 de las 57 existentes obedecen a este patrón, en Ibagué 29 de las 36 autorizadas pasan en algún momento por la carrera 5ª (el principal corredor de transporte público) y en Bucaramanga 56 (de 94) pasan por la diagonal”<sup>77</sup>.

Ahora bien, para el caso de la modalidad masiva, esta requiere diseñar y construir estaciones para su puesta en servicio<sup>78</sup>, las cuales son especiales, lo que implica gastos cuantiosos, en su adecuación, adicional a la compra de predios, para su implementación<sup>79</sup>. Sumado a la ocupación del espacio público para la construcción de las estaciones y la reducción de los otros carriles. Ahora bien, en el ejercicio de la actividad de transporte, si bien este tipo de transporte masivo surgió como una gran solución, con el paso del tiempo se encontraron fallas que lo alejan de esa primera visión, por ejemplo la alta congestión en horas pico<sup>80</sup>, las construcciones adicionales que generan retrasos en las frecuencias, la debilidad del sistema para superar los inconvenientes<sup>81</sup>, las continuas quejas que aparecen en medios de comunicación relativas con calidad<sup>82</sup> e ineficacia del servicio<sup>83</sup>, tiempo de espera<sup>84</sup>, mala cobertura<sup>85</sup>, inconvenientes con la reparación técnica de los buses<sup>86</sup>, anomalías en la licitación para contratar al operador<sup>87</sup>, y la no sostenibilidad del sistema<sup>88</sup>, han venido cuestionando este modelo.

## **Autoridades que participan de la actividad de transporte público automotor de pasajeros**

Existen diferentes autoridades de transporte que concurren en este sector, tanto del orden nacional como territorial. Cada una de ellas con capacidad de producir normas, con competencias específicas y a la vez concurrentes. En temas de regulación es el Ministerio de Transporte el órgano que se ocupa principalmente de estas funciones<sup>89</sup>, pero será la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT) quien las debe asumirlas cuando entre en funcionamiento<sup>90</sup>. Lo anterior, sin desconocer las funciones en esta materia que también ejercen los municipios, distritos y áreas metropolitanas, y que del sector transporte hace parte la Superintendencia de Transporte.

Entonces, el Ministerio de Transporte tiene jurisdicción a nivel nacional y es el órgano que preside el sector transporte<sup>91</sup>, forma parte del gobierno nacional, sector central<sup>92</sup>. Es la autoridad en el servicio de transporte público de pasajeros por carretera<sup>93</sup>. Se ocupa, entre otros temas, de la regulación técnica y de la regulación económica en materia de tránsito, transporte e infraestructura para todos los modos de transporte, entre otras funciones, así como lo concerniente con las directrices a nivel nacional en cuanto fijación de tarifas se

refiere<sup>94</sup> y desde la Oficina de Regulación Económica le asiste promover la competencia entre los prestadores del servicio de transporte público, guiar la definición de criterios en cuanto a eficiencia y evaluación a las empresas, así como a plantear alternativas para la mejora en innovación de equipos y establecer la información que deben suministrar los operadores y las entidades del Sistema Nacional de Transporte para efectos de adelantar la regulación, entre otras funciones<sup>95</sup>.

En el caso de la Superintendencia de Transporte<sup>96</sup> es una entidad descentralizada del orden nacional, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa financiera y presupuestal, ejerciendo funciones de inspección, vigilancia y control<sup>97</sup>. Dichas funciones están orientadas a verificar que las normas y directrices que se dicten en materia de transporte se cumplan, o en su defecto, impongan sanciones<sup>98</sup>. Esta superintendencia ejerce vigilancia y control sobre la modalidad por carretera<sup>99</sup>, mientras que, para la modalidad masiva, ejercerá vigilancia y control la autoridad única de transporte<sup>100</sup>. Y en el caso de la modalidad colectiva las funciones de inspección y vigilancia están en cabeza de los alcaldes municipales, distritales o metropolitanos<sup>101</sup>.

Otra entidad del sector es la CRIT, que fue creada como una Unidad Administrativa Especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, financiera y técnica, adscrita al Ministerio de Transporte<sup>102</sup>. Entre sus funciones se encuentran la identificación de fallas en el mercado y determinar el mercado a regular; evaluar el nivel de competencia que existe y la necesidad de ejercer una regulación; establecer los parámetros de la regulación económica; fijación de tarifas y determinar los criterios para fijarlas, así como la información que este requiere de los entes prestadores de los servicios de transporte, entre otras funciones. Se resalta como la CRIT no tiene definidos los mercados a regular ni la información que deben suministrar los prestadores del servicio, así como la fijación de tarifas conforme a los criterios previos<sup>103</sup>.

Se encuentra compuesta por el ministro de Transporte como su presidente, el director del Departamento Nacional de Planeación, el director de la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT) y el superintendente de Transporte, quienes participarán con voz y sin voto<sup>104</sup>. Asimismo, cuenta con tres expertos, debiendo uno de ellos ser experto en el área de la economía y otros dos que fueran expertos en asuntos referentes al transporte o infraestructura, nombrados por el presidente de la república para un periodo de 4 años, tendrán dedicación exclusiva, podrán ser reelegibles por una sola vez y no están sujetos a las disposiciones de la carrera administrativa<sup>105</sup>. En cuanto a su planta de personal, esta será adoptada por el gobierno nacional y se le aplicará tanto el sistema de nomenclatura, clasificación, régimen salarial y prestacional que el presidente de la república determine<sup>106</sup>. De las funciones señaladas, se puede observar que la CRIT está orientada a ejercer una intervención más decidida en el transporte público por parte del Estado que los demás entes de autoridad señalados anteriormente; tanto así que se escuchan voces, desde el alto gobierno, que este sería un órgano fundamental para el transporte<sup>107</sup>.

A nivel territorial, las autoridades competentes son: los alcaldes o el área metropolitana, cuando esta exista, en la modalidad colectiva<sup>108</sup> y masiva<sup>109</sup>; y el Ministerio de Transporte, en cuanto al servicio público de transporte de pasajeros por carretera, servicio básico y regulado<sup>110</sup>.

En el caso de la actividad de regulación; en la modalidad colectiva, las tarifas son fijadas por los alcaldes o por la autoridad metropolitana<sup>111</sup>, conforme a los criterios establecidos por ley<sup>112</sup>. En cuanto al deber de suministrar información, deberán suministrar al alcalde o al área metropolitana la información referente a estadísticas, libros, entre otros<sup>113</sup> y serán estas autoridades las encargadas de determinar la necesidad de transporte del área de su competencia<sup>114</sup>. Por otro lado, en materia de rutas y frecuencias, estas son asignadas conforme a los procesos de licitación ante las autoridades competentes aquí señaladas<sup>115</sup>. Para el supuesto de la modalidad por carretera, las tarifas son fijadas por la misma empresa<sup>116</sup> y en lo atinente al

suministro de información para esta modalidad, las empresas deben suministrarla al Ministerio de Transporte y a la Superintendencia de Puertos y Transportes los libros, estadísticas y demás clase de documentos<sup>117</sup> y la necesidad del servicio y demanda estará definida por el Ministerio de Transporte<sup>118</sup>. Para el caso de la modalidad masiva, la necesidad del servicio, así como sus rutas están determinadas por la autoridad competente<sup>119</sup>, esto es, el ente territorial o las áreas metropolitanas<sup>120</sup>, así como la fijación de tarifas<sup>121</sup>.

## **La regulación económica en el sector de transporte público terrestre automotor de pasajeros, modalidad colectiva, masiva y por carretera**

De acuerdo con las características del transporte público en Colombia, en sus modalidades antes señaladas, el ejercicio de la actividad administrativa de regulación económica no es solo pertinente, oportuna sino también igualmente necesaria, de cara a corregir cuestiones anotadas previamente a fin de permitir la prestación de un mejor servicio. Ahora bien, para que la regulación económica pueda lograr su cometido, varias cosas deben estar en orden, esto es que: el órgano que se encarga de realizar la regulación, los miembros que lo conforman, las obligaciones derivadas de la actividad regulatoria y las medidas a implementar por la entidad reguladora, estén orientadas a prestar un mejor servicio de transporte que beneficie a la comunidad y a la vez garantice la inversión de los operadores, su continuidad y prestación del servicio en las mejores condiciones<sup>122</sup>.

### **Autoridades que tienen asignada la función de regulación económica**

En cuanto al ejercicio de la regulación económica a nivel nacional, corresponde al Ministerio de Transporte definir las políticas en el sector transporte en cuanto a regulación económica y técnica se refiere<sup>123</sup>, hasta que entre en funcionamiento la CRIT<sup>124</sup>. Sin embargo, el Ministerio ha podido asumir medidas regulatorias dirigidas a ofrecer un servicio más eficiente, en los que los usuarios y transportadores se beneficiaran. Entonces, sería deseable que se orientaran sus esfuerzos regulatorios a fin de mejorar las condiciones existentes y ajustarlas a las realidades climáticas, de infraestructuras viales, y necesidades por regiones. Para el caso de la tarifa, estas deberían basarse en costos actuales, mejoras del servicio, con base en información obtenida de los operadores y de los usuarios, que permitieran garantizar la inversión. Asimismo, las tarifas a pagar se deberían fijar teniendo en cuenta la distancia que el pasajero vaya a recorrer ya que en la actualidad son tarifas fijadas sin tener en cuenta el recorrido. Por otro lado, el ministerio debería ser contundente en la exigencia de creación y la utilización de paraderos, tanto para usuarios como prestadores del servicio en las modalidades colectiva y por carretera, dado que la masiva se encuentra incluida. Adicional a ello, se podrían unificar los modelos de los vehículos en todo el país, con la finalidad de mitigar el impacto ambiental. De igual modo, se podría buscar la integración de los sistemas de transporte aquí señalados, pero quedando el recaudo y administración de los recursos en cabeza de cada empresa, con el fin de evitar los contratiempos vividos en Bogotá<sup>125</sup>.

Para el caso de la CRIT, de acuerdo con lo establecido en su norma de creación no se le han definido los mercados a regular (si tiene competencia para los sistemas masivos y colectivos, municipal e intermunicipal), así como tampoco se ha precisado la función a realizar, generando incertidumbre sobre sus funciones en concreto y su relación con los otros entes territoriales que se ocupan de estas actividades.

A nivel local, las funciones de las áreas metropolitanas, los alcaldes distritales y municipales no están enmarcadas en el concepto de regulación económica propiamente dicho. Existen leyes a nivel nacional que señalan sus funciones para el funcionamiento y habilitación del transporte público, pero no se encuentra, hasta el momento, una coordinación nacional para resolver las problemáticas que se van generando, como por ejemplo la congestión de rutas. Además, no resulta evidente cómo serán las funciones de regulación a nivel nacional (con la CRIT) y en el orden territorial, si serán concurrentes y en este caso como se complementan



y coordinan; o, por el contrario, serán exclusivas, en este caso cuál de los órganos cede su competencia frente al otro.

## Independencia técnica de los órganos reguladores

En el sector que nos ocupa, la independencia técnica de los órganos encargados de realizar la actividad resulta compleja, en tanto que el Ministerio de Transporte y la CRIT forman parte de la Rama Ejecutiva, orden central<sup>126</sup> y descentralizado<sup>127</sup> respectivamente, y por ende se encuentran bajo dirección del presidente de la República<sup>128</sup>. Quizás cuando la CRIT entre en funcionamiento tenga una mayor autonomía que la que tiene por ahora el Ministerio, que hace parte del sector central del Ejecutivo; sin embargo esa aparente autonomía podría pensarse limitada, pues sigue siendo parte del orden descentralizado por servicios del ejecutivo.

El Ministerio de Transporte cuenta con una oficina que depende organizacionalmente del ministro de la cartera<sup>129</sup> y ejerce funciones de regulación económica. En este sentido, no se cumple con lo preceptuado por la doctrina de la Corte Constitucional que ha dispuesto que los órganos reguladores ostenten la condición de independencia<sup>130</sup>. Para el caso de los municipios, distrito o área metropolitana enfrentan una situación semejante, en la medida en que se encuentran bajo la dirección del alcalde municipal, distrital o del alcalde del municipio núcleo.

Tal como está el panorama a día de hoy, esta independencia técnica resulta difícil de lograr, pues los órganos encargados de realizar la actividad de regulación están enclavados en la estructura del ejecutivo, contrario a lo que la jurisprudencia ha señalado<sup>131</sup>, máxime que a nivel local a la fecha las personas encargadas de las oficinas que cumplen la función no están vinculadas por periodo fijo, sino en su mayoría empleados de confianza del alcalde de turno.

## Conformación del órgano regulador

Los entes regulatorios deben estar conformados por miembros especializados<sup>132</sup>, además que deben ser órganos colegiados<sup>133</sup>. En relación con el Ministerio de Transporte, cuenta en su estructura con la oficina de regulación económica<sup>134</sup> y para el caso de la CRIT estará conformada, entre otros funcionarios, por tres (3) expertos, los cuales deben ser profesionales y contar con experiencia, mínima, de diez (10) años; uno de ellos debe ser experto en economía, los dos restantes expertos en el sector transporte o de infraestructura<sup>135</sup>. Frente al tema de la integración de los órganos reguladores, la doctrina y la jurisprudencia demandan que los directivos deben ser designados para periodos fijos<sup>136</sup>, pudiéndose tomar como modelo los señalados para los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República<sup>137</sup>. Incluso, estos periodos no deberían coincidir con los presidenciales, podrían ir más allá de estos para fortalecer la independencia y evitar posibles sumisiones y para la elección de los expertos y asegurar su independencia, se podrían nombrar a través de un proceso de selección que adelante una entidad ajena al gobierno nacional, caso universidades, que permitan verificación detallada de los requisitos, realización de exámenes y entrevistas. Escenario que daría mayor estabilidad al sector a regular, exigiría mayor compromiso por parte de los candidatos, tanto en su capacitación como en su experiencia<sup>138</sup>.

En el plano local, el asunto es igual de complejo, pues más allá de que sus miembros tengan o no los requisitos de conocimiento técnico, su nombramiento y permanencia en el cargo, dependen del gobierno de turno. No siendo elegidos por periodos fijos, como se exige para la CRIT, sino que dependen del periodo y, a su vez, de la confianza del nominador para continuar en el ejercicio del cargo, extensible a las autoridades del área metropolitana, municipales y distritales.

En este punto es importante tener en cuenta que, dado que los entes territoriales gozan de autonomía para trabajar en pro de sus intereses, y en aras de fortalecer una actividad regulatoria más efectiva se podría atribuir a las alcaldías y áreas metropolitanas, la realización de estudios que nutran la información de la comisión, así como continuar siendo autoridad, en temas regulatorios, conforme a las directrices de la comisión.

## Obligación de informar

A los prestadores del servicio de transporte público de pasajeros, en las modalidades objeto de estudio, les asiste la obligación de tener a disposición de las autoridades competentes la información y documentos en general, que permitan verificar toda la información antes enviada por ellos.

En este sentido, al Ministerio de Transporte le corresponde, a través de la Oficina de regulación económica, la definición de aquellos elementos de registro y de información que deben presentar las entidades del Sistema Nacional de Transporte y las empresas prestadoras del servicio público de transporte, y todos aquellos conexos, lo cual constituye la base de los lineamientos de regulación que expida la entidad<sup>139</sup>. Sin embargo, se han presentado dificultades en la información, debido, entre otros aspectos, al gran número de operadores y de los requerimientos de información que adelantan las diferentes autoridades carentes de uniformidad en sus criterios<sup>140</sup>.

A su vez, le corresponde a la CRIT determinar la información que le deben facilitar tanto los operadores, prestadores del servicio como entidades del sector del transporte, pero en los mercados que la misma CRIT determine a regular<sup>141</sup>; y al no estar definidos los mercados a regular y ser discrecional de la comisión, el sector del transporte público podría continuar sin canalizar la información a un ente regulador.

La ausencia de un manejo claro de la información pudo haber permitido que se incurriera en la sobreestimación en el número de pasajeros a transportar para el sistema masivo, a excepción de Bogotá<sup>142</sup>. Incluso, se consideró inicialmente autosostenible<sup>143</sup>, disposición modificada, estableciéndose como sostenible<sup>144</sup>, destinando para esta modalidad ingresos<sup>145</sup>, provenientes de los fondos de estabilización y subsidio de la demanda para el sostenimiento del transporte<sup>146</sup> también llamados Fondo de Estabilización de Tarifas (FET)<sup>147</sup> y de otras fuentes de financiación del transporte a cargo de los ciudadanos como cobro por concepto utilización de garajes o estacionamiento en zonas de uso público<sup>148</sup> y luego se modificó incluyendo una sobretasa a la gasolina o al ACPM, entre otros<sup>149</sup>. De tal suerte que un manejo eficiente y público de la información, quizás hubiera podido prever la dificultad de su autosostenibilidad y no hubiera sido necesario acudir a recursos que recaen sobre el ciudadano y encarecimiento de tarifas.

## La fijación de tarifas

Visto desde la regulación económica, la fijación de las tarifas tiene por objetivo garantizar el acceso a un servicio, deben estar fundamentadas en costes, entre los cuales se pueden señalar los impuestos, el funcionamiento del servicio, las amortizaciones y un beneficio para los operadores, siempre y cuando este sea justo<sup>150</sup>.

Ante ello, corresponde al Ministerio de Transporte “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”<sup>151</sup>, en esta medida cada una de las autoridades competentes deberán elaborar estudios de costos para fundamentar los montos de las tarifas<sup>152</sup>. Para el caso de la CRIT, le corresponde “establecer las fórmulas y criterios para la fijación de las tarifas del servicio público del transporte y servicios conexos de competencia de las entidades territoriales, de conformidad con la ley”<sup>153</sup>, así como “fijar las tarifas de

las actividades reguladas y los topes máximos de las actividades no reguladas en la operación del transporte carretero, férreo, fluvial y marítimo<sup>154</sup>.

En el transporte público, específicamente en la modalidad masiva y colectiva, la tarifa se fija por la autoridad única de transporte metropolitano, donde exista área metropolitana<sup>155</sup>. En caso contrario, el alcalde del municipio o distrito hará lo propio<sup>156</sup>. Para el caso del transporte de pasajeros por carretera, lo que ha venido ocurriendo es que las empresas u operadores, tienen la libertad para ello<sup>157</sup>, debiendo actuar dentro de una estructura de costos que incluye “los derechos de uso de los terminales de transporte terrestre, según el nivel de servicio, el seguro de pasajeros y el valor correspondiente que se destinará para la reposición de los equipos, de acuerdo con el programa y el fondo de reposición”<sup>158</sup>, debiendo conservar los soportes de estudio que dieron lugar al cálculo para establecer la tarifa<sup>159</sup>. Así las cosas, se observa que son distintas las formas, actores y autoridades que se ocupan de la fijación de tarifas<sup>160</sup>.

Al advertir que son distintos los órganos que se ocupan de las tarifas y en la medida en que la CRIT entra en funcionamiento, no resulta claro cómo será el rol de las entidades que hasta la fecha vienen cumpliendo esta función. Sería conveniente que el órgano con funciones de regulación económica se ocupe de la fijación de tarifas<sup>161</sup>, de formular las políticas en materia de regulación económica y estas mismas sean su marco legal y técnico sin necesidad de acudir a otro ente, toda vez que contaría con funcionarios especializados y técnicos en el sector a regular, aunado al conocimiento que con motivo de la información suministran los operadores. Otro camino podría ser que las actuales autoridades propongan, desde sus áreas de conocimiento, acciones a seguir en materia de regulación, dirigidas a una sola autoridad de regulación económica para que este pueda analizar las fortalezas y debilidades de cada modalidad y, finalmente, adoptar las decisiones que representen un mayor beneficio al transporte público de pasajeros en las modalidades aquí estudiadas.

## Conclusiones

El transporte público terrestre automotor de pasajeros, en modalidad colectiva, masiva y por carretera, sigue presentando fallas, lo que podría resolverse con una eficiente regulación económica. Sin embargo, y a pesar de la importancia que ostenta este sector económico, los órganos y los instrumentos empleados para su regulación en Colombia no han superado estas deficiencias. Esto sucede por la poca independencia de dichos órganos del ejecutivo, así como de su limitada autonomía técnica o de sus funciones. Además, sumado a la escasa claridad en el manejo de la información, así como en la fijación de tarifas, las cuales no están centralizadas en un solo órgano, dificultando la unificación en su definición. Tomando un camino distante al planteado por la jurisprudencia y la doctrina se han generado decisiones inconvenientes, afectando el correcto funcionamiento del sistema con impacto directo en los usuarios y prestadores del servicio.

En últimas, el sector requiere de la directriz de un órgano independiente del ejecutivo y de intereses particulares, que sea técnico y capacitado, con patrimonio propio, especializado e interdisciplinario. Este órgano debe tener a su disposición instrumentos regulatorios que le permitan establecer un sistema de información completo y uniforme para conocer la realidad del servicio, así como para establecer, entre otros aspectos, criterios para la fijación de tarifas acordes con las necesidades de este y para adoptar medidas con parámetros claros y técnicos, tendientes a resolver las fallas del sector y permitir a los usuarios, transportadores y al Estado, beneficiarse de la continuidad de un servicio de calidad, eficiente, seguro y rentable.

## Bibliografía

Alfonso Miranda & Carlos Márquez, *Intervención pública, regulación administrativa y economía: elementos para la definición de los objetivos de la regulación*, 53 Universitas 108, 71-117 (2004).

- Camilo Perdomo, *Control judicial de la regulación económica en clave de los actos administrativos proferidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)*, Revista Digital de Derecho Administrativo 12, 63-104 (2014).
- Camilo Urbano, Carlos Pardo, Claudio Olivares & Laura Iguavita, *Sistemas de transporte público de Colombia: retos, oportunidades y estrategias de financiación* (Ed. Financiera de Desarrollo Nacional, 2019).
- Carlos Saura, *Análisis general de las técnicas de intervención del Estado en la economía*, Revista Digital de Derecho Administrativo 14, 27-43 (2015).
- César Córdova Novión & Hanlon Deirdre, *Regulatory Governance: Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulators*, Journal on Budgeting 2/3, 57-118 (OECD, 2003).
- Consejo de Estado [C.E.], Sala de Consulta y Servicio Civil, septiembre 14, 2016, C.P.: E. González, Concepto rad. núm.: 11001-03-06-000-2016-00066-00(2291), [Colom.].
- Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, abril 30, 2009, C.P.: R. Ostau De Lafont, Radicación núm.: 11001-03-24-000-2004-00123-01, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C.C.], mayo 4, 2004, M.P.: A. Beltrán, Sentencia C-408/04, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C.C.], diciembre 14, 1992, M.P.: E. Cifuentes, Sentencia T-604/92, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C.C.], marzo 4, 2010, M.P.: J. Palacio, Sentencia C-149/10, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C.C.], julio 18, 2012, M.P.: J. Pretelt, Sentencia C-570/12, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C.C.], febrero 25, 2003, M.P.: M. Cepeda, Sentencia C-150/03, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C.C.], agosto 8, 2002, M.P.: M. Monroy, Sentencia C-615/02, [Colom.].
- Corte Constitucional de Colombia [C.C.], octubre 3, 2018, M.P.: A. Rojas, Sentencia C-092/18, [Colom.].
- David De la Torre Vargas, *Fallos del mercado y regulación económica en los servicios públicos domiciliarios. Aproximaciones a una disciplina poco entendida por los juristas*, Revista Digital de Derecho administrativo 12, 45-62, (2014).
- David Guinard-Hernández, *La "regulación económica" como instrumento de dirección estatal de la economía*, Revista Digital de Derecho Administrativo 18, 177-224 (2017).
- Diana Vinasco, *Transporte público en Cali: aspectos generales de su configuración en el siglo XX*, Revista CS 21, 41-67 (2017).
- Diego Pardow & Sergio Verdugo, *Estabilidad, profesionalismo y politización en los nombramientos de directivos de agencias reguladoras independientes*, Revista Derecho del Estado 46, 223-252 (2020).
- Gaspar Ariño, *Principios de derecho público económico: modelo de estado, gestión pública, regulación económica* 933 (Universidad Externado de Colombia, Fundación de Estudios de Regulación de Madrid, 2003).
- Humberto Correa, *Sistema de Información Nacional de Transporte*, Enfoque General 44 (Oficina de Regulación Económica, Ministerio de Transporte, 2 de septiembre de 2005).
- José Carro Fernández-Valmayor, *Reflexiones sobre las transformaciones actuales del derecho público, en especial del derecho administrativo*, Revista de Administración Pública 193, 11-44. (2014).
- José Esteve Pardo, *Lecciones de derecho administrativo* 574 (7. ed., Marcial Pons Ed. Jurídicas y Sociales, 2017).
- Joseph Stiglitz, *La economía del sector público* 738 (trad. M. E. Rabasco & L. Toharia, Universidad de Alcalá) (3. ed., Antoni Bosch, Columbia University, 2000).
- Juan Carlos Odar & César Terrones, *Fondos de estabilización de precios: ¿cuánto destinar a la lucha contra la inflación?* 19 (2008).
- Juan Echeverry, Ana Ibáñez & Andrés Moya, *Una evaluación económica del Sistema TransMilenio*, Revista Ingeniería 21, 68-77 (2005).
- Juan Mendieta & Jorge Perdomo, *Fundamentos de economía del transporte: teoría, metodología y análisis de política* 283 (Ed. Uniandes, 2008).
- Juan Montero, *La actividad Administrativa de Regulación: Definición y Régimen Jurídico*, Revista Digital de Derecho Administrativo 12, 23-44 (2014).

- Luis Moreno, *Precedente judicial y administrativo en la regulación económica colombiana*, Revista Derecho del Estado 37, 165-188 (2016).
- María Lourdes Ramírez, *Dinámicas entre el Estado y la administración pública en el marco de la administración liberal, prestacional y garante*, 23 Prolegómenos 45, 123-136 (2020).
- OECD, *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa*, Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria 206 (OECD Publishing, 2014).
- Pedro Morcillo, *Derecho urbanístico colombiano. Historia, normativa y gestión* 874 (Temis, 2007).
- Pedro Páez & José Silva, *Las teorías de la regulación y privatización de los servicios públicos*, 38 Administración y Desarrollo 52, 39-56, 41 (2010).
- Rafael Patiño, *Historia del transporte urbano*, en G. Rodríguez, A Doldissen & G. Zimmermann, coords., *Memorias Seminario Taller Nacional sobre Transporte Urbano y Medio Ambiente* 262 (Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y Universidad Nacional de Colombia, 1994).
- Rolf Moller, *La alternativa para el transporte público colectivo en Colombia* 166 (1. ed., Universidad del Valle, 2004).
- Santiago Muñoz, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, I, 1428 (2.ª ed., Iustel, 2006).
- Viviana Tobón, *El futuro del transporte urbano en el marco del PND 2018-2022*, Congreso de Transporte de Pasajeros. Turismo, Innovación y Competitividad ANDI. (Área Metropolitana Valle de Aburrá, Medellín, 12-13 de septiembre de 2019).

## Notas

- \* Artículo de investigación resultado del proyecto de investigación “Actividades de intervención del Estado en Colombia”, dirigido por María Lourdes Ramírez Torrado.
- 1 Ley 105 de 1993. 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. 30 de diciembre de 1993. D.O. núm. 41158, art. 3, Colom.
- 2 Id.
- 3 Carlos Saura, *Análisis general de las técnicas de intervención del Estado en la economía*, Revista Digital de Derecho Administrativo 14, 27-43, 28 (2015).
- 4 Alfonso Miranda & Carlos Márquez, *Intervención pública, regulación administrativa y economía: elementos para la definición de los objetivos de la regulación*, 53 Universitas 108, 71-117, 78-79 (2004).
- 5 Corte Constitucional de Colombia [C.C.], agosto 8, 2002, M.P.: M. Monroy, Sentencia C-615/02, [Colom.].
- 6 José Carro Fernández-Valmayor, *Reflexiones sobre las transformaciones actuales del derecho público, en especial del derecho administrativo*, Revista de Administración Pública 193, 11-44 (2014).
- 7 Consejo de Estado [C.E.], Sala de Consulta y Servicio Civil, septiembre 14, 2016, C.P.: E. González, Concepto rad. núm.: 11001-03-06-000-2016-00066-00(2291), [Colom.].
- 8 Santiago Muñoz, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, I, 1195 (2.ª ed., Iustel, 2006).
- 9 Joseph Stiglitz, *La economía del sector público*, 92-101 (3.a ed., Antoni Bosch, Columbia University, 2000).
- 10 David De La Torre Vargas, *Fallos del mercado y regulación económica en los servicios públicos domiciliarios. Aproximaciones a una disciplina poco entendida por los juristas*, Revista Digital de Derecho Administrativo 12, 45-62, 47 (2014).
- 11 Consejo de Estado [C.E.], Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, abril 30, 2009, C.P.: R. Ostau De Lafont, Radicación núm.: 11001-03-24-000-2004-00123-01, [Colom.].
- 12 Corte Constitucional de Colombia [C.C.], octubre 3, 2018, M.P.: A. Rojas, Sentencia C-092/18, [Colom.].
- 13 Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. 11 de julio de 1994. D.O. núm. 1.433, Colom.
- 14 Luis Moreno, *Precedente judicial y administrativo en la regulación económica colombiana*, Revista Derecho del Estado 37, 165-188 (2016).
- 15 María Lourdes Ramírez, *Dinámicas entre el Estado y la administración pública en el marco de la administración liberal, prestacional y garante*, 23 Prolegómenos 45, 123-136, 133 (2020).
- 16 Santiago Muñoz, *supra* nota 8, pág. 1195.
- 17 Camilo Perdomo, *Control judicial de la regulación económica en clave de los actos administrativos proferidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)*, Revista Digital de Derecho Administrativo 12, 63-104, 63 (2014).

- 18 David Guinard-Hernández, *La “regulación económica” como instrumento de dirección estatal de la economía*, Revista Digital de Derecho Administrativo 18, 177-224, 182 (2017).
- 19 Juan Montero, *La actividad administrativa de regulación: definición y régimen jurídico*, Revista Digital de Derecho Administrativo 12, 23-44 (2014).
- 20 Luis Moreno, *supra* nota 14, pág. 179.
- 21 Santiago Muñoz, *supra* nota 8, pág. 1194.
- 22 José Esteve Pardo, *Lecciones de derecho administrativo* 463 (7.a ed., Marcial Pons Ed. Jurídicas y Sociales, 2017).
- 23 Generando esto un problema como lo es que se comprometa: “su juicio y podría terminar por favorecer a los grupos más influyentes en el proceso regulatorio: los individuos y las firmas”. Pedro Páez & José Silva, *Las teorías de la regulación y privatización de los servicios públicos*, 38 Administración y Desarrollo 52, 39-56, 41 (2010).
- 24 Gaspar Ariño, *Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica* 630 (Universidad Externado de Colombia, Fundación de Estudios de Regulación de Madrid, 2003).
- 25 Corte Constitucional de Colombia [C.C.], febrero 25, 2003, M.P.: M. Cepeda, Sentencia C-150/03, [Colom.].
- 26 Santiago Muñoz, *supra* nota 8, págs. 1194-1195.
- 27 Decreto 170 de 2001 [Ministerio de Transporte]. Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros. 5 de febrero de 2001. Art. 7.
- 28 Corte Constitucional de Colombia [C.C.], noviembre 5, 1992, M.P.: F. Morón, Sentencia C-580/92, [Colom.].
- 29 Santiago Muñoz, *supra* nota 8, págs. 1215-1216.
- 30 Id, pág. 1218.
- 31 Corte Constitucional de Colombia [C.C.], Sentencia C-150/03, *op. cit.*
- 32 Ley 1950 de 2018. Por medio de la cual por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la república de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960. 8 de enero de 2018. D.O. núm. 50.830.
- 33 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD], *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa*, en Revisión de la OCDE sobre reforma regulatoria 206, 3 (OECD Publishing, 2014).
- 34 César Córdova Novión & Hanlon Deirdre, *Regulatory Governance: Improving the Institutional Basis for Sectoral Regulators*, OECD. Journal on Budgeting 2/3, 20, 73 (2003).
- 35 Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, *op. cit.*, art. 3.
- 36 Ley 336 de 1996. Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte. 20 de diciembre de 1996. D.O. núm. 42948. Art. 5.
- 37 Id.
- 38 Transmilenio (21 de agosto de 2013), <https://www.transmilenio.gov.co/publicaciones/146028/historia-de-transmilenio/>
- 39 Departamento Nacional de Planeación. Conpes 3167. 23 de mayo de 2002, Colom.
- 40 Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. 16 de junio de 2011. D.O. núm. 48.102. Art. 132. Derogado por la Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. 25 de mayo de 2019. D.O. núm. 50.964. Art. 336.
- 41 Ley 105 de 1993, *op. cit.*, art. 3.
- 42 Corte Constitucional de Colombia [C.C.], mayo 4, 2004, M.P.: A. Beltrán, Sentencia C-408/04, [Colom.].
- 43 Corte Constitucional de Colombia [C.C.], diciembre 14, 1992, M.P.: E. Cifuentes, Sentencia T-604/92, [Colom.].
- 44 Constitución Política de Colombia [C.P.]. Art. 365. 6 de julio de 1991, Colom.
- 45 Decreto 170 de 2001, *op. cit.*, art. 6.
- 46 Id., art. 8.
- 47 Id., arts. 55-58. Siendo definida en la norma “la tarjeta de operación es el documento único que autoriza a un vehículo automotor para prestar el servicio público de transporte de pasajeros bajo la responsabilidad de una empresa de transporte, de acuerdo con los servicios autorizados”.
- 48 Id., art. 15.
- 49 Decreto 171 de 2001 [Ministerio de Transporte]. Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera. 5 de febrero de 2001. Art. 6.
- 50 Id., art. 22.
- 51 Decreto 198 de 2013 [Ministerio de Transporte]. Por el cual se suprimen, trasladan y reforman trámites en materia de tránsito y de transporte. 12 de febrero de 2013. Art. 3º.
- 52 Decreto 1079 de 2015 [Ministerio de Transporte]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte. 26 de mayo de 2015. Cap. 2.

- 53 Decreto 3109 de 1997 [Ministerio de Transporte]. Por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación. 30 de diciembre de 1997. Art. 3.
- 54 Id., art. 4.
- 55 Id., art. 8.
- 56 Id.
- 57 Transmilenio, <https://www.transmilenio.gov.co/>
- 58 Metrocali, <https://www.metrocali.gov.co/wp/quienes-somos>
- 59 Transmetro, <https://www.transmetro.gov.co>
- 60 Transcaribe, <http://transcaribe.gov.co/transcaribe/estructura-organizacional/organigrama-institucional>
- 61 Megabus, <https://www.megabus.gov.co>
- 62 Decreto 3109 de 1997, *op. cit.*, art. 11.
- 63 Rolf Moller, *La alternativa para el transporte público colectivo en Colombia* 59 (1.a ed., Universidad del Valle, 2004).
- 64 Ley 310 de 1996. Por medio del cual se modifica la Ley 86 de 1989. 6 de agosto de 1996. D.O. núm. 42.853. Art. 2.
- 65 Ley 1955 de 2019, *op. cit.*, art. 100.
- 66 Decreto 1277 de 1971 [Ministerio de Hacienda y Crédito Público]. Por el cual se crea un subsidio de transporte colectivo urbano y se deroga el Decreto 1255 de 1971. 26 de junio de 1971. El subsidio fue retirado paulatinamente por irregularidades en su manejo. Diana Vinasco, *Transporte público en Cali: aspectos generales de su configuración en el siglo XX*, Revista CS 21, 41-67, 59-61 (2017).
- 67 Rafael Patiño, *Historia del transporte urbano*, en G. Rodríguez, A Doldissen & G. Zimmermann, coords., *Memorias Seminario Taller Nacional sobre Transporte Urbano y Medio Ambiente* 232 (Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y Universidad Nacional de Colombia, 1994).
- 68 Juan Mendieta & Jorge Perdomo, *Fundamentos de economía del transporte: teoría, metodología y análisis de política* 97 (Ed. Uniandes, 2008).
- 69 Rolf Moller, *supra* nota 63, pág. 119.
- 70 Id.
- 71 Departamento Nacional de Planeación, *supra* nota 39, pág. 2.
- 72 Pedro Morcillo, *Derecho urbanístico colombiano. Historia, normativa y gestión* 457 (Temis, 2007).
- 73 Id., pág. 464.
- 74 Juan Echeverry, Ana Ibáñez & Andrés Moya, *Una evaluación económica del Sistema TransMilenio*, Revista Ingeniería 21, 68-77, 69 (2005).
- 75 Caracol Radio, “Guerra del centavo”: una de las principales causas de muerte en carretera (20 de febrero de 2007).
- 76 Departamento Nacional de Planeación, *supra* nota 39, pág. 10.
- 77 Id.
- 78 Ley 86 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento. 29 de diciembre de 1989. D.O. núm. 39124. Art. 2.
- 79 Rolf Moller, *supra* nota 63, pág. 19.
- 80 Id., pág. 60.
- 81 Departamento Nacional de Planeación. Conpes 3945, 44, 16. 4 de agosto de 2018, [Colom.].
- 82 MIO: 1208 millones de viajeros y más de una queja en 10 años. El Tiempo. 4 de marzo de 2019.
- 83 Id.
- 84 Viviana Tobón, *El futuro del transporte urbano en el marco del PND 2018-2022*, en Congreso de Transporte de Pasajeros. Turismo, Innovación y Competitividad ANDI. (Medellín, 12-13 de septiembre de 2019).
- 85 Revista Semana, *La mala hora del transporte masivo en Colombia* (7 de febrero de 2016).
- 86 Id.
- 87 Procuraduría General de la Nación, *Mediante fallo de primera instancia, Procuraduría General de la Nación destituye a expresidente de Metrocali*, Boletín 008 (8 de enero de 2015).
- 88 Revista Semana, *supra* nota 85.
- 89 Decreto 087 de 2011 [Ministerio de Transporte]. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias. 17 de enero 17 de 2011. Art. 2.
- 90 Decreto 947 de 2014 [Ministerio de Transporte]. Por el cual se crea la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte y se establece su estructura. 21 de mayo de 2014. Art. 19 y transitorio 2.
- 91 Decreto 087 de 2011, *op. cit.*, art. 4.
- 92 Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 1998. D.O. núm. 43.464. Art. 38.
- 93 Decreto 171 de 2001, *op. cit.*, art. 9.

- 94 Decreto 087 de 2011, *op. cit.*, art. 2.  
 95 Id., art. 9.  
 96 Decreto 2409 de 2018 [Ministerio de Transporte]. Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones. 24 de diciembre de 2018.  
 97 Id., art. 4.  
 98 Corte Constitucional de Colombia [C.C.], julio 18, 2012, M.P.: J. Pretelt, Sentencia C-570/12, [Colom.].  
 99 Decreto 171 de 2001, *op. cit.*, art. 10.  
 100 Decreto 3109 de 1997, *op. cit.*, arts. 8 y 5.  
 101 Decreto 170 de 2001, *op. cit.*, art. 11.  
 102 Decreto 947 de 2014, *op. cit.*, art. 1.  
 103 Id., art. 6.  
 104 Id., art. 5.  
 105 Id.,  
 106 Id., art. 16.  
 107 Gobierno pondrá en funcionamiento la Comisión de Infraestructura y Transporte. LA FM. 5 de octubre de 2018.  
 108 Decreto 170 de 2001, *op. cit.*, art. 10.  
 109 Decreto 3109 de 1997, *op. cit.*, art. 5.  
 110 Decreto 171 de 2001, *op. cit.*, art. 9.  
 111 Id., art. 10.  
 112 Ley 105 de 1993, *op. cit.* Decreto 105 de 1995 [Ministerio de Transporte]. Por el cual se reglamenta la Ley 105 de 1993. 13 de enero de 1995. Y Decreto 2263 de 1995 [Ministerio de Transporte]. Por el cual se reglamenta la Ley 105 de 1993 y se modifica el Decreto 105 de 1995. 22 de diciembre de 1995.  
 113 Decreto 170 de 2001, *op. cit.*, art. 18.  
 114 Id., art. 27.  
 115 Id., título IV.  
 116 Resolución 3600 de 2001 [Ministerio de Transporte]. Por medio de la cual se establece la libertad de tarifas para la prestación del Servicio Público Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera. 9 de mayo de 2001.  
 117 Decreto 171 de 2001, *op. cit.*, art. 17.  
 118 Decreto 198 de 2013, *op. cit.*, art. 3.  
 119 Decreto 3109 de 1997, *op. cit.*, art. 11 y 12.  
 120 Id., art. 5 y Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. 29 de abril de 2013. D.O. núm. 48.776.  
 121 Ley 1625 de 2013, *op. cit.*, art. 20, e.  
 122 Gaspar Ariño, *supra* nota 24, pág. 631.  
 123 Decreto 087 de 2011, *op. cit.*, art. 2.  
 124 Decreto 947 de 2014, *op. cit.*, art. 19 y transitorio 2.  
 125 Superintendencia de Sociedades. Rueda de Prensa. *Supersociedades anuncia medidas en procesos de insolvencia relacionados con el transporte masivo en Bogotá*. 25 de septiembre de 2018.  
 126 Ley 489 de 1998, *op. cit.*, art. 38.  
 127 Decreto 947 de 2014, *op. cit.*, art. 1.  
 128 Constitución Política de Colombia [C.P.]. *op. cit.*, art. 115.  
 129 Decreto 087 de 2011, *op. cit.*, art. 9.  
 130 Corte Constitucional de Colombia [C.C.]. Sentencia C-150 de 2003, Colom.  
 131 Id.  
 132 David Guinard-Hernández, *supra* nota 18, pág. 181.  
 133 Corte Constitucional de Colombia [C.C.]. Sentencia C-150 de 2003, Colom.  
 134 Decreto 087 de 2011, *op. cit.*, art. 9.  
 135 Decreto 947 de 2014, *op. cit.*, art. 5.  
 136 Corte Constitucional de Colombia [C.C.], Sentencia C-150 de 2003, Colom.  
 137 Ley 31 de 1992. Para subsanar un error aparecido en el artículo 59 de la Ley 31 del 29 de diciembre de 1992, cuya publicación se hizo en el D.O. núm. 40.707 del 4 de enero de 1993, se hace la siguiente aclaración. 29 de diciembre de 1992. D.O. núm. 40.707. Art. 34.  
 138 Diego Pardow & Sergio Verdugo, *Estabilidad, profesionalismo y politización en los nombramientos de directivos de agencias reguladoras independientes*, Revista Derecho del Estado 46, 223-252 (2020).  
 139 Decreto 087 de 2011, *op. cit.*, art. 9, num. 9.9.  
 140 Humberto Correa, *Sistema de Información Nacional de Transporte*, Enfoque General 44, 8-9. (Oficina de Regulación Económica, Ministerio de Transporte, 2 de septiembre de 2005).



- 141 Decreto 947 de 2014, *op. cit.*, art. 6.1.
- 142 Camilo Urbano, Carlos Pardo, Claudio Olivares & Laura Iguavita, *Sistemas de transporte público de Colombia: retos, oportunidades y estrategias de financiación* 25 (Ed. Financiera de Desarrollo Nacional, 2019).
- 143 Ley 86 de 1989, *op. cit.*, art. 14.
- 144 Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. 9 de junio de 2015. D.O. núm. 49.538. Art. 31.
- 145 Por ejemplo, en Bogotá, para efectos del SITP, en el año 2016, se aumentó el pasaje de Transmilenio por estar en déficit. Alcaldía de Bogotá. Secretaría de Movilidad. Ajustes en la tarifa del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) (20 de enero de 2016), [https://www.movilidadbogota.gov.co/web/ajustes\\_en\\_la\\_tarifa\\_del\\_sistema\\_integrado\\_de\\_transporte\\_publico\\_sitp](https://www.movilidadbogota.gov.co/web/ajustes_en_la_tarifa_del_sistema_integrado_de_transporte_publico_sitp); Decreto 309 de 2009 [Alcaldía Mayor de Bogotá]. Por el cual se adopta el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones. 3 de julio de 2009. Y Decreto 383 de 2019 [Alcaldía Mayor de Bogotá]. Por medio del cual se regula el Fondo de Estabilización Tarifaria y de Subvención de la demanda del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá. 27 de junio de 2019; Acuerdo Metropolitano 005 de 2016. [Junta Metropolitana del Área Metropolitana de Barranquilla]. Por medio del cual se autoriza la creación del fondo de estabilización tarifaria del sistema integrado de transporte masivo de pasajeros del distrito de Barranquilla y su área metropolitana. 6 de agosto de 2016; Acuerdo Metropolitano núm. 012 de 2019. [Junta Metropolitana del Área Metropolitana de Bucaramanga]. Por medio del cual se crea el fondo de estabilización y subvención tarifaria del sistema integrado de transporte masivo “Metrolínea”, en cumplimiento al principio de sostenibilidad del sistema en los términos de la ley 1955 de 2019, así como del marco normativo base del presente acuerdo, buscando la eficiencia del sistema de transporte masivo para el debido acceso al mismo por parte de la comunidad que conforma el área metropolitana de Bucaramanga. 9 de septiembre de 2019.
- 146 Ley 1753 de 2015, *op. cit.*, art. 33.
- 147 Juan Carlos Odar & César Terrones, *Fondos de estabilización de precios: ¿cuánto destinar a la lucha contra la inflación?* 19, 14 (2008).
- 148 Ley 1753 de 2015, *op. cit.*, art. 33.
- 149 Ley 1955 de 2019, *op. cit.*, art. 97.
- 150 Santiago Muñoz, *supra* nota 8, págs. 1215-1216.
- 151 Decreto 087 de 2011, *op. cit.*, art. 2, num. 2.3.
- 152 Ley 336 de 1996, *op. cit.*, art. 30.
- 153 Decreto 947 de 2014, *op. cit.*, art. 6.7.
- 154 *Id.*, art. 6.6.
- 155 Ley 1625 de 2013, *op. cit.*, art. 10. 2 e.
- 156 Ley 105 de 1993, *op. cit.*, art. 6; Decreto 105 de 1995, *op. cit.*; Decreto 170 de 2001, *op. cit.*, art. 10.
- 157 Resolución núm. 3600 de 2001, *op. cit.*
- 158 *Id.*
- 159 *Id.*
- 160 Corte Constitucional de Colombia [C.C.], marzo 4, 2010, M.P.: J. Palacio, Sentencia C-149/10, [Colom.]: sentencia referida a la autonomía territorial y principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
- 161 Santiago Muñoz, *supra* nota 8, págs. 1215-1216.

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

*Cómo citar este artículo:* María Lourdes Ramírez Torrado & Shirley Silvana Galindo Pacheco, *La regulación económica en el transporte público terrestre automotor de pasajeros, en modalidad colectiva, masiva y por carretera*, 70 *Vniversitas* (2021), <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.retp>