

Regulación y fallas del mercado del transporte interurbano de pasajeros por carretera: un estudio desde el análisis económico del derecho¹

FREDY CAMILO GARCÍA MORENO²

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo explicar la regulación y las fallas de mercado en el servicio público de transporte de pasajeros por carretera en Colombia, utilizando las herramientas del Análisis Económico del Derecho (AED) para interpretar las normas como incentivos bajo el supuesto de la racionalidad en las elecciones, contando con el criterio de maximización de utilidad de los distintos agentes, lo que puede determinar el comportamiento de estos para escoger un nivel de producción o consumo. En la primera parte, se analizan los principales aspectos de la regulación del mercado de transporte de pasajeros en Colombia, siguiendo los elementos analíticos del AED, para en una segunda parte, analizar específicamente las características de la regulación del mercado de transporte de pasajeros interurbano en el país. En la tercera parte, se explican las diferentes fallas del mercado que se presentan en este campo, para finalizar con una serie de conclusiones y recomendaciones del estudio.

- 1 Para citar el artículo: GARCÍA, F. (2015). Regulación y fallas del mercado de transporte interurbano de pasajeros por carretera: un estudio desde el Análisis Económico del Derecho, en *Revista Con-texto*, n.º 44, p. 9-35. DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n44.02>
- 2 Abogado titulado por la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de los Andes, magíster en Derecho con énfasis en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia, posgraduado en Logística y Transporte de la Escuela de Administración de Empresas de la Universidad de Miami, diplomado en Análisis Económico del Derecho por la Universidad Externado de Colombia, con estudios de profundización en la Empresa Familiar de la Universidad Complutense y la Universidad Nacional de la Plata. Director Ejecutivo del Consejo Superior del Transporte. Correo-e: camilogarciamoreno@yahoo.com

Palabras clave: Mercado del transporte interurbano de pasajeros por carretera, Marco regulatorio del transporte terrestre de pasajeros, Fallas del Mercado, Análisis Económico del Derecho, Colombia.

REGULATION AND MARKET FAILURES OF THE INTERURBAN GROUND PASSENGER TRANSPORTATION INDUSTRY: A STUDY FROM LAW AND ECONOMICS

ABSTRACT

This article aims to explain the regulatory and market failures in public service passenger transport by road in Colombia, using the tools of Law and Economics to interpret the rules as incentives under the assumption of rationality elections, with the criterion of utility maximization of individual agents, which can determine the behavior of these to choose a level of production or consumption. The first part discusses the main aspects of the regulation of passenger transport market in Colombia; following analytical elements Law and Economics to lead to a second part that specifically analyzes the characteristics of market regulation of road intercity passenger transportation in the country. In the third part, the different market failures that arise in this field, ending with a series of conclusions and recommendations of the study are explained.

Keywords: Market intercity passenger transport by road, Land Transport Regulatory Framework, passenger market failures, Economic Analysis of Law, Colombia.

1. INTRODUCCIÓN

El Análisis Económico del Derecho (AED) emerge en los últimos años como un instrumento metodológico de estudio que puede ayudar a precisar el efecto de las normas en una sociedad o la manera en que las fuerzas económicas intervienen en los procesos de toma de decisiones, la creación de las leyes y los reglamentos³.

En la actualidad, esta metodología es reconocida en la medida en que se ha dado importancia al poder del mercado y su eficiencia distributiva, en contraste a la ineficiencia que para tal fin han tenido los modelos intervencionistas que reprimieron la libertad económica y fracasaron en el intento de fundar sociedades exitosas en el siglo XX⁴. Por lo que el AED surge como un refuerzo teórico para el análisis de las políticas económicas y sociales de los estados contemporáneos. Por esta situación, el AED tiene un amplio

3 KITCH, EDMUND. "Los fundamentos intelectuales del Análisis Económico del Derecho", en ROEMER, ANDRÉS (comp.). *Derecho y Economía: una revisión de la literatura*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 51.

4 *Ibid.*, pp. 59-60.

campo de aplicación, ya que, a partir del estudio de los comportamientos de los agentes económicos, es posible reconocer la consecuencia que tiene la expedición de una ley o reglamento, proporcionar fundamentos sobre los motivos que llevaron a la toma de una decisión en espacios políticos o examinar la importancia de las reglas de juego en el desarrollo de las sociedades.

La regulación surge en la medida en que es necesario buscar en un mercado una intervención estatal que permita el justo contrapeso entre los intereses generales de la población y los de las empresas que producen un bien o servicio. La regulación económica cuenta con dos tendencias, la primera, que se justifica desde el interés público, y la segunda, que lo explica desde el interés privado, conocida generalmente como la captura del regulador por parte de los agentes regulados⁵.

La regulación como función estatal se caracteriza por ser ejercida por una autoridad que determina continuamente las reglas de juego a las cuales debe sujetarse una actividad económica, siendo particularmente importante cuando se trata de servicios públicos, ya que debe incorporar medidas de defensa del interés general y la corrección de las fallas del mercado⁶.

La regulación ha dejado de ser un instrumento de control de los agentes económicos y se ha convertido en un mecanismo para que el regulador y el regulado acuerden la forma en que pueden alcanzar los objetivos previstos en la Constitución⁷, donde

- 5 STRAPPER, CRISTIAN y OSORIO, ANA. "La independencia del regulador desde el enfoque del Análisis Económico del Derecho", en *Derecho de Aguas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004, t. II, p.107.
- 6 Corte Constitucional. Sentencia C-150/03. Normas acusadas: los numerales 2.6, 2.7 y 2.9 del artículo 2, el numeral 3.9 (parcial) del artículo 3, los numerales 6.3 (parcial) y 6.4 (parcial) del artículo 6, el párrafo y el numeral 9.4 del artículo 9, el numeral 11.8 (parcial) del artículo 11, los numerales 14.10 (parcial) y 14.11 del artículo 14, el artículo 16 (parcial), el artículo 18 (parcial), el artículo 20 (parcial), el artículo 21, el artículo 23 (parcial), el artículo 28 (parcial), el artículo 31 (parcial), el inciso segundo y los numerales 34.1 a 34.6. del artículo 34, el artículo 35 (parcial), el numeral 36.6 (parcial) del artículo 36, el artículo 37 (parcial), el numeral 39.4 (parcial) y el párrafo del artículo 39, los párrafos 1 y 2 del artículo 40, los numerales 44.1 (parcial), 44.2 (parcial) y 44.3 (parcial) del artículo 44, el artículo 45 (parcial), el artículo 48 (parcial), el artículo 52 (parcial), el artículo 66 (parcial), el numeral 67.1 (parcial) del artículo 67, el artículo 68 (parcial), el artículo 70 (parcial), el artículo 73, el artículo 74, el artículo 85 (parcial), el numeral 86.1 (parcial) del artículo 86, el inciso 1.º (parcial), los numerales 87.1, 87.2 (parcial), 87.4, 87.7, 87.8 (parcial) y párrafos 1.º y 2.º del artículo 87, el inciso primero (parcial) y los numerales 88.1, 88.2 y 88.3 del artículo 88, el inciso primero y los numerales 89.1 (parcial), 89.2 (parcial), 89.4 (parcial) y 89.5 (parcial) del artículo 89, el inciso primero y los numerales 90.1 (parcial), 90.2 (parcial) y 90.3 (parcial) del artículo 90, el artículo 92, el artículo 94 (parcial), el inciso tercero del artículo 96, el artículo 98, el artículo 124, el artículo 125, el artículo 126, el artículo 127, el inciso tercero del artículo 128, el inciso tercero del numeral 133.26 del artículo 133, el párrafo del artículo 146, el artículo 160 (parcial), el numeral 162.2 (parcial) del artículo 162, el artículo 163 y el artículo 164 de la Ley 142 de 1994; el artículo 1.º de la Ley 286 de 1996; el artículo 2.º y el artículo 3.º de la Ley 632 de 2000, y el párrafo del artículo 18, el artículo 19 y el artículo 23 de la Ley 689 de 2001. Actor: Humberto de Jesús Longas Londoño. M. P.: Dr. Manuel José Cepeda.
- 7 MÁRQUEZ, CARLOS. *Anotaciones sobre Análisis Económico del Derecho*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005, p. 89.

pueden existir posiciones radicales que expongan que la intervención del Estado en los mercados solamente genera fallas y desestimula la coordinación entre agentes, u otras más comprensivas que invitan a que esta acción se limite a la protección de los derechos privados o al sostenimiento del orden creado por la economía de mercado; sin embargo, es claro que existe una acción pública en los mercados⁸.

El aporte del AED, enmarcado en la teoría de los derechos de propiedad y los costos de transacción, explica la acción y convivencia de los mercados económicos y políticos, partiendo de una clara intención de promover la eficiencia y la regulación de las fallas del mercado para buscar el beneficio social⁹.

El propósito de este escrito es explicar la regulación en el servicio público de transporte de pasajeros por carretera en Colombia, utilizando herramientas del Análisis Económico del Derecho, para interpretar las normas como incentivos, bajo el supuesto de la racionalidad en las elecciones, contando con el criterio de maximización de utilidad de los distintos agentes, lo que puede determinar el comportamiento de los mismos para escoger un nivel de producción o consumo. De esta manera, ellos tendrán señales derivadas de los precios, como también de las instituciones formales e informales¹⁰.

Los incentivos económicos que tienen los agentes en las normas pueden modelar el comportamiento de las personas para la implementación de programas o políticas públicas, por lo que uno de los objetivos de este análisis es precisar cuáles son las reglas jurídicas e instituciones que permiten mejorar la dinámica de este mercado y sus beneficios sociales¹¹. Esta investigación encuentra fundamento en la tradicional influencia que ha tenido la economía en las políticas públicas, puesto que desde el inicio de su estudio particular, las ciencias económicas le han aportado modelos de elección, decisión y medición¹², por lo que el AED se convierte en un insumo de este campo de estudio de las ciencias sociales.

El grado de intervención estatal en la economía colombiana de los servicios públicos ha superado la concepción tradicional francesa que los considera como una actividad propia del Estado porque son indispensables para la vida en sociedad, aproximándose más a la noción anglosajona de prestación de servicios por particulares en desarrollo de la iniciativa privada¹³, razón por la que este trabajo observa el objeto de estudio desde esta perspectiva.

8 Ibid., pp. 92-94.

9 WIESNER, EDUARDO. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997, pp. 5-20.

10 AMADOR, LUIS y RAMÍREZ, RICHARD. *La Ley 142 de 1994 desde una perspectiva del Análisis Económico del Derecho*. Artículo ganador XXIII Concurso Nacional "José Ignacio de Márquez". Corporación José Ignacio de Márquez, 2011, pp.15-16.

11 Ibid., pp.17-18.

12 JOLLY, JEAN-FRANCOIS. "Economía y políticas públicas", en *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, pp. 129-145.

13 AMADOR, LUIS. *Los servicios públicos frente a las reformas económicas en Colombia*. 1.ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011, pp. 207-218.

El trabajo hace una aproximación a los aspectos generales en materia de regulación del transporte de pasajeros. Luego, explica en detalle el funcionamiento del servicio de transporte colectivo de pasajeros por carretera en Colombia y la intervención del Estado, concentrándose al final en las fallas de este mercado.

2. ASPECTOS GENERALES EN MATERIA DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS

El mercado puede definirse como el espacio físico o abstracto que permite el intercambio de derechos de propiedad entre individuos, empresas u organizaciones. En principio, los mercados que se encuentran en equilibrio gozan de información completa, y sus agentes tienen racionalidad económica¹⁴. El modelo de competencia representa un punto de estabilidad donde se ofrecen y demandan las cantidades óptimas de mercado a precios de eficiencia igualmente determinados¹⁵.

El precio de equilibrio o natural hace referencia a que en el marco de un mercado perfecto¹⁶ con un conjunto de precios determinados, la cantidad demandada por los consumidores va a ser igual a la cantidad ofrecida por los productores. En este supuesto microeconómico, existe fluidez entre actividades, lo que permite abandonar y entrar fácilmente a cualquier entorno económico. Esta premisa elimina todas las barreras de entrada y supone una mejor asignación en el uso de los recursos¹⁷.

La interacción entre la racionalidad, la información y la fluidez hace que los mercados actúen adecuadamente. Esto, en síntesis, describe el modelo de libre mercado que explica la teoría clásica y cómo el mercado se ajusta en competencia perfecta hasta alcanzar los niveles óptimos de oferta y demanda sin la intervención del Estado. Sin embargo, en la actualidad se reconoce que este modelo es insuficiente, puesto que la información es imperfecta o incompleta, existe incertidumbre y riesgo sobre la consecuencia de las decisiones y muchas veces los derechos de propiedad no se encuentran definidos adecuadamente¹⁸; así mismo, todas estas transacciones están permeadas por un marco institucional que influye sobre las decisiones que se someten a relaciones estratégicas, y el acceso a la información no es igual para todos los agentes que intervienen en los procesos económicos¹⁹.

La regulación tradicional de los medios de transporte de pasajeros se ha asociado a la de los monopolios naturales, caracterizándose por incluir el control de la ganancia que permite al productor cubrir el costo del servicio y tener una rentabilidad razonable,

14 AYALA, JOSÉ. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. 1.ª ed. México: Porrúa, 1996, pp. 87-88.

15 SAMUELSON, PAUL y NORDHAUS, WILLIAM. *Economía*. 18 ed. Madrid: McGraw-Hill, 2000, pp. 154-157.

16 *Ibid.*, p. 158.

17 CUEVAS, HOMERO. *Fundamentos de la economía de mercado*. 1.ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000, pp. 43-47.

18 AYALA. *Op. cit.*, p. 90.

19 *Ibid.*, pp. 90-94.

la existencia de barreras de entrada a través de permisos del regulador justificados en la conveniencia o necesidad de la población y el control de la estructura de precios²⁰.

El control de las ganancias de las empresas de transporte se fundamenta en que estas deben incorporar los costos del servicio y un justo rendimiento de su inversión, en donde surge la cuestión de determinar si esta utilidad debe integrar o no el costo de reposición de la inversión o si se limitaría al costo depreciado de los activos de capital que permiten realizar el servicio²¹.

La regulación se instituye para que la empresa minimice sus costos, pero en todo caso los incentivos de la compañía regulada pueden producir distintas prácticas que respondan a la regla impuesta; por ejemplo, puede aumentar su nivel de deuda como estrategia para evitar una disminución de tarifas, puede priorizar sus inversiones en capital o mano de obra o llevar sus ganancias a sectores no regulados²².

En todo caso, los costos del empresario pueden incrementarse por factores externos a él, no asociados necesariamente a su eficiencia, como el aumento de los precios, o pueden disminuir por un incremento de demanda del servicio²³. Así, la regulación puede estar cargada de incentivos que, en algunos casos, benefician a los mismos grupos de empresarios, que gracias a ella pueden contar con precios estables sin tener que llegar a acuerdos, razón por la que disuaden el ingreso de nuevos competidores imponiendo barreras de entrada²⁴.

3. LA REGULACIÓN DEL TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS POR CARRETERA EN COLOMBIA

El sector de transporte interurbano cuenta con un esquema de regulación mixto, donde la oferta tiene algún grado de intervención y la demanda está bajo los parámetros del libre mercado. Es responsabilidad de las empresas de transporte organizar de manera adecuada los factores de producción para utilizar de manera adecuada la infraestructura, los medios de transporte y la tecnología que sustenta el servicio público²⁵.

La intervención estatal en el transporte carece de agencias especializadas, a diferencia de las existentes en los servicios públicos domiciliarios, que gracias a la dinámica de desarrollo institucional lograron mejorar su eficiencia a partir de la expedición de la Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994, optimizando su estructura empresarial a partir de una visión técnica y especializada de la regulación²⁶.

20 POSNER, RICHARD. *El Análisis Económico del Derecho*. 2.^a ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 559.

21 *Ibid.*, p. 561.

22 *Ibid.*, pp. 566-567.

23 *Ibid.*, p. 568.

24 *Ibid.*, p. 581.

25 SALAZAR, JAIME. *Introducción al estudio del transporte*. 1.^a ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 224.

26 Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. "Marco conceptual de la función re-

El artículo 66 de la Ley 1682 de 2013 creó la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT) y la Unidad de Planeación e Infraestructura y Transporte (UPIT), sin que ninguna haya comenzado a operar luego de los seis meses siguientes a la expedición de la ley —tiempo que tenía el gobierno nacional para su creación—, lo que se une a otras organizaciones estatales que, hasta la fecha, nunca entraron en funcionamiento, como el Consejo Consultivo de Transporte (CCT), creado por el artículo 5.º de la Ley 105 de 1993; el Consejo Nacional de Seguridad en el Transporte (CONSET), creado por el artículo 40 de la Ley 336 de 1996, y la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), creada por el artículo 1.º de la Ley 1702 de 2013, lo que muestra la falta de compromiso institucional por establecer herramientas de intervención del Estado en esta materia.

Esta modalidad de transporte es calificada como un servicio público esencial por mandato constitucional, lo que provoca que toda su regulación y marco institucional se establezca bajo la premisa del interés general, es decir, priorizando el papel de la sociedad. Además, por tal calificación se prohíbe el derecho a huelga por parte de las empresas que lo prestan y se proscriben la exclusión de cualquier ciudadano de su disfrute, salvo razón plenamente justificada²⁷.

El Ministerio de Transporte reguló la modalidad a través del Decreto 171 de 2001, “Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera”, centrándose en los requisitos para la creación de las empresas y sus habilitaciones para operar en unas rutas determinadas²⁸, la forma en que se presta el servicio²⁹ y las relaciones entre los empresarios y los propietarios de los vehículos, produciendo que la empresa de transporte sea la materia de análisis principal desde el punto de vista regulatorio. En la actualidad, esta norma se encuentra compilada en el Decreto 1079 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.

guladora en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo”, en *Regulación de agua potable y saneamiento básico*. Bogotá: CRA. n.º 3, p. 20.

27 Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, Op. cit., p. 19.

28 Decreto 171 de 2001, artículo 7.º. Define la ruta como el trayecto comprendido entre un origen y un destino, unidos entre sí por una vía, con un recorrido determinado.

29 Ibid., artículo 8.º. Clasifica la actividad transportadora de pasajeros interurbana según la forma en regulado, cuando el Ministerio de Transporte previamente define a las empresas las condiciones y características de prestación del servicio en determinadas rutas y horarios autorizados o registrados; u ocasional, cuando el Ministerio de Transporte autoriza a las empresas la realización de un viaje dentro o fuera de sus rutas autorizadas, para transportar un grupo homogéneo de pasajeros, por el precio que libremente determinen, sin sujeción a tiempo o al cumplimiento de horarios específicos. Del mismo modo, según el nivel de servicio diferenciando los básicos, que estableciendo frecuencias mínimas de acuerdo con la demanda, y mediante un costo razonable, lo hace accesible a todos los usuarios; de lujo, 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 y requiere la expedición de tiquetes y el señalamiento de los sitios de parada en el recorrido, y preferencial de lujo, que cuenta con servicios complementarios a los del nivel de lujo, con tarifas libres y superiores.

3.1. Regulación de las empresas prestadoras del transporte interurbano de pasajeros por carretera

En el sector de transporte interurbano de pasajeros por carretera no ha existido participación estatal, siendo este tradicionalmente prestado por empresas privadas, quienes han manejado las tarifas, el cubrimiento de sus rutas y las frecuencias horarias, sin injerencia oficial³⁰.

La reglamentación del Ministerio de Transporte se refiere a la habilitación de las empresas de transporte interurbano y las condiciones para la prestación del servicio³¹. Estas organizaciones deben acreditar ante esta entidad factores de carácter logístico, organizacional, financiero y legal suficientes para entrar en operación.

Los elementos logísticos con los que debe contar una empresa de transporte son oficinas, agencias y vehículos (propios o de terceros); respecto a la estructura organizacional, se requiere del personal idóneo contratado por la compañía, programas de revisión y mantenimiento, demostrar la existencia de un programa de reposición, un balance general inicial y la manifestación de un capital pagado o patrimonio líquido de 300 SMLMV³².

Es un requisito indicar en su objeto social que desarrollan la industria del transporte, así como una identificación de la descripción y diseño de los colores y distintivos para lograr su plena identificación por parte de los pasajeros, además de la presentación de pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual para la operación responsable de sus vehículos frente a los usuarios y la comunidad en general.

En materia de responsabilidad, la regulación asigna el riesgo de la actividad a la empresa, bajo la exigencia de pólizas de seguros de carácter contractual, frente a los pasajeros, y extracontractual, para internalizar la accidentalidad hacia la población en general, las cuales cubren la muerte, incapacidades, daños a terceros y cuyo monto no puede ser inferior a 60 SMLMV por persona³³. Del mismo modo, genera la posibilidad de crear fondos de responsabilidad para complementar la respuesta ante los riesgos de la actividad transportadora³⁴.

3.2. La prestación del servicio en rutas y la consolidación de mercados geográficamente relevantes

Una empresa debe, primero, habilitarse, para luego participar en procesos de licitación pública donde obtendrá una autorización que le permita operar en el mercado específico al que se presente, el cual será geográficamente determinado por una ruta entre un origen y un destino.

30 SALAZAR. Op. cit., pp. 212-213.

31 Decreto 171 de 2001, artículo 1.º.

32 Ibid., artículo 14.º.

33 Ibid., artículo 18.º.

34 Ibid., artículo 21.º.

El usuario expresa su preferencia de viaje mediante la celebración de un contrato de transporte, en donde la empresa autorizada por el Ministerio de Transporte se obliga, a cambio de un precio, a conducirlo de un lugar a otro³⁵. Este acuerdo tiene como antecedente el artículo 2070 del C.C. que lo define como un arrendamiento de servicios en el cual el transportador se compromete a transportar a una persona de un paraje a otro.

El contrato de transporte se encuentra contenido en el artículo 981 del Código de Comercio, por ser esta una actividad comercial. La esencia del contrato de transporte es la asunción por parte del transportador de la responsabilidad de custodiar a las personas durante la operación de conducción o desplazamiento de un lugar a otro, en un medio determinado y en un plazo definitivo³⁶.

Las empresas tienen una explotación económica restringida a un territorio, ya que operan en un espacio geográfico relevante³⁷ que permite localizar la oferta³⁸ y demanda total³⁹ de transporte interurbano para un recorrido entre un origen y un destino denominado ruta, la que marca un trayecto que se despliega en las vías nacionales que unen distintos municipios, creando un segmento de mercado específico donde opera la empresa de transporte.

En principio, es el Ministerio de Transporte el encargado de determinar las necesidades de movilización de personas en el territorio y los servicios disponibles para garantizar el acceso de los usuarios al servicio público, pero en la práctica, han sido las empresas, en desarrollo de su iniciativa privada, las que contratan los estudios para buscar el otorgamiento de servicios⁴⁰.

Los estudios se caracterizan por dos tomas de información, una primaria que contiene un censo vehicular y el conteo de pasajeros, determinando su preferencia de viaje entre un origen-destino, y una secundaria que contiene la oferta y demanda de pasajeros y las características socioeconómicas de la población de influencia de la ruta⁴¹.

El objetivo de estas actividades exploratorias es utilizar la información para una mejor toma de decisiones, buscando la mayor eficiencia en el servicio de transporte,

35 Código de Comercio, artículo 981.º.

36 GUZMÁN, JOSÉ. *Contratos de transporte*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009, pp. 67-69.

37 Econometría Consultores. *Estudio que sirva de base para la regulación de precios del servicio público de transporte carretero de carga e intermunicipal de pasajeros*, vol. 1, contrato n.º 106 de 2005 del Ministerio de Transporte, Bogotá, 2006, p. 112.

38 Decreto 171 de 2001, artículo 7.º. Se define la oferta de transporte como el número total de sillas autorizadas a las empresas para ser ofrecidas a los usuarios, en un período de tiempo y en una ruta determinada.

39 *Ibid.*, artículo 7.º. Se define la demanda total existente de transporte como el número de pasajeros que necesita movilizarse en una ruta y en un período de tiempo.

40 *Ibid.*, artículo 25.º, derogado por el artículo 3.º del Decreto 198 de 2012, a partir del 12 de febrero de 2013.

41 Resolución 3202 de 1999 del Ministerio de Transporte "Por la cual se establecen el manual y formato para determinar las necesidades de movilización en el transporte automotor de pasajeros por carretera".

mediante la racionalización del uso de los equipos⁴², lo que necesariamente se consigue con estudios que sean desarrollados con criterios técnicos.

Las empresas tienen una doble barrera de entrada al mercado⁴³, ya que aparte de los requisitos para obtener la habilitación para prestar el servicio público de transporte⁴⁴, para poder operar en una ruta determinada se requiere de un permiso otorgado por el Ministerio de Transporte, que se entrega a las empresas en el marco de una licitación pública para una ruta determinada, en donde se garantiza la libre concurrencia y la iniciativa privada⁴⁵. Por último, el proceso de licitación que asigna la explotación de un mercado a una empresa concluye con un acto administrativo que contiene la adjudicación de la ruta, los horarios a servir, la clase y número de vehículos, el nivel de servicio para la operación y la regulación jurídica del permiso.

Existieron dos incentivos en materia de acceso al mercado establecidos en el Decreto 171 de 2001 que motivaron a las empresas, como agentes económicos, a organizarse de manera preferente bajo esquemas de economía solidaria y a presentar estudios de mercado.

La norma estableció, dentro de la evaluación de propuestas, prelación en la asignación de nuevos servicios a las cooperativas⁴⁶ y en la calificación de las licitaciones, diez (10) puntos adicionales sobre cien (100) posibles, a la compañía que hubiera presentando los estudios de oferta y demanda para nuevos servicios, por lo que si una empresa ejercía su iniciativa privada, tendría una mayor posibilidad de obtener una ruta⁴⁷ y si era cooperativa, prevalecería en la calificación de su propuesta, en caso de empate frente una sociedad comercial.

Históricamente, las asignaciones dentro de los procesos licitatorios han permitido la presentación de varias propuestas por parte de las empresas, otorgando la explotación económica de una ruta a distintas compañías, además de hacerlo de manera indefinida sin condicionamientos para las firmas seleccionadas⁴⁸, situación que generó que en una ruta existan oligopolios integrados por empresas que tienen la explotación indefinida de este derecho económico.

La asignación ilimitada cambió sustancialmente a partir del año 2001, puesto que los nuevos servicios tienen una vigencia de cinco años y están sometidos a condiciones de calidad y excelencia en el servicio relacionadas con la edad del parque automotor, el uso de tecnologías limpias y otros factores objetivos que determinan la calidad del mismo⁴⁹.

42 Ministerio de Transporte, *Manual para determinar las necesidades de movilización en el transporte automotor de pasajeros por carretera*. 1999, p. 6.

43 Econometría Consultores, *Op. cit.*, p. 109.

44 Decreto 171 de 2001, artículo 11.º.

45 *Ibid.*, artículo 24.º.

46 *Ibid.*, artículo 28.º.

47 *Ibid.*, artículo 29.º, numeral 3.º.

48 Colombia. Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Decreto 1927 del 6 de agosto de 1991, "Estatuto de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto", artículos 51.º a 58.º.

49 Decreto 171 de 2001, *Op. cit.*, núm. 9), artículo 29.º, numeral 9.º.

Sin embargo, son muy pocos los permisos bajo esta condición, siendo mayoritarios los otorgados con anterioridad a este año.

La determinación de la demanda insatisfecha de movilización⁵⁰ para la entrada de nuevos servicios en rutas existentes o nuevas fue promovida desde el año 2001 hasta el 2012 de manera conjunta por las empresas de transporte o el Ministerio de Transporte. No obstante, con la expedición del Decreto 198 de 2012, la competencia volvió a recaer exclusivamente en el Ministerio de Transporte⁵¹.

El problema de asignación de derechos de propiedad es evidente, ya que ante una iniciativa privada direccionada por incentivos errados en lo referente a las solicitudes de nuevos servicios y la falta de capacidad de respuesta por parte del Ministerio de Transporte⁵², se evidencia la carencia de suficiencia regulatoria por parte del Estado para la organización de los servicios que demanda la población, lo que produce que estos se constituyan de manera ilegal por empresas de otras modalidades, principalmente de transporte especial⁵³ o por servicios particulares.

En cuanto a su cobertura, en principio, se podría pensar que el transporte interurbano de pasajeros por carretera permite la conectividad de los 1.103 municipios que tiene el país; sin embargo, la geografía colombiana determina que en muchas zonas no exista infraestructura vial para la prestación del transporte interurbano. Aun así, la dinámica poblacional provoca que existan numerosas rutas que permiten la movilización de pasajeros en el territorio nacional.

Las empresas habilitadas facilitan la conexión de la mayoría de los municipios del país sobre la existencia de un complejo esquema de rutas autorizadas por el Ministerio de Transporte, que a la fecha suman un conjunto de 4.096^[54], situación que genera problemas regulatorios, ya que cada una de ellas cuenta con sus propias empresas y distintas frecuencias, niveles de servicio y tipología vehicular, lo que hace más difícil la respuesta del gobierno para realizar un efectivo control al servicio.

- 50 Demanda insatisfecha de transporte. Es el número de pasajeros que no cuentan con servicio de transporte para satisfacer sus necesidades de movilización dentro de un sector geográfico determinado y corresponde a la diferencia entre la demanda total existente y la oferta autorizada.
- 51 Colombia. Ministerio de Transporte. Decreto 198 del 12 de febrero de 2013 "Por el cual se suprimen, trasladan, y reforman trámites en materia de tránsito y transporte", artículo 3.º. Esta norma modifica los artículos 23.º a 29.º del Decreto 171 de 2001 del Ministerio de Transporte, restringiendo la iniciativa privada para la presentación de estudios de oferta y demanda para la asignación de nuevas rutas.
- 52 GGT S.A. y Escallón Morales y Asociados. *Estructuración de un modelo conceptual de operación para el sistema de cuencas de servicio*, estudio para el Ministerio de Transporte. Bogotá, 2008. t. 1, p. 114.
- 53 ICOVIAS Ltda. *Análisis, evaluación y diagnóstico integral de la prestación del servicio público de transporte especial, estructuración y presentación de propuestas para la actualización y articulación del marco regulatorio de esta modalidad, informe final*. Estudio para el Ministerio de Transporte, 2012, vol. 1, p. 47.
- 54 ICOVIAS Ltda. *Diagnóstico integral de la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto*. Ministerio de Transporte, 2013, pp. 11-36.

3.3. Régimen de tarifas en el transporte interurbano de pasajeros por carretera

En un escenario de normalidad, el Estado regula las tarifas y los horarios para la prestación del servicio; sin embargo, existe una tendencia general de desregulación del servicio interurbano de pasajeros por carretera⁵⁵ desde el año 2001, ya que mediante la Resolución 3600 de 2001 se estableció la libertad de tarifas, y la Resolución 7811 de 2001 permite la libertad de horarios o frecuencias del servicio.

La fijación de tarifas corresponde al Ministerio de Transporte, quien puede adoptar un régimen de fijación directa, controlada o libre en cada uno de los modos de transporte⁵⁶. Al mismo tiempo, tiene el deber de elaborar los estudios de costos que sirven como fundamento para la determinación del costo de las tarifas⁵⁷.

Las variables que determinan los costos para la prestación del servicio son la infraestructura, los vehículos, el personal, los impuestos y seguros, los insumos de operación, la capacidad de respaldo y el soporte logístico y administrativo⁵⁸. En la actualidad, se requiere que esta canasta de precios para el operador tenga en cuenta otros factores, como eficiencia, satisfacción del usuario, externalidades, bienestar social, distorsiones de la estructura empresarial y sesgos de información⁵⁹.

La libertad de tarifas rige desde el 1.º de junio de 2001 hasta la fecha, bajo las metas propuestas por la medida de liberalización de fortalecer la prestación del servicio, promover la competencia y contribuir a mejorar la organización empresarial favoreciendo la autorregulación.

La medida tuvo como pilar la libertad, prohibiendo expresamente las conductas que afecten la sana y libre competencia, obligando a las empresas a publicar e informar a los usuarios las tarifas que cobran por la prestación de servicios y a mantener actualizadas las estructuras de costos que las justifican⁶⁰.

En evaluaciones realizadas por la Oficina de Regulación Económica del Ministerio de Transporte con relación a los efectos que la medida ha tenido en el sector, se indica que no ha producido un impacto favorable en la estructura empresarial⁶¹, se muestran comportamientos negativos por parte de los agentes y significativas distorsiones en el mercado, concluyendo que los objetivos que soportaban la liberación tarifaria no se cumplieron⁶².

55 SALAZAR. Op. cit., p. 226.

56 Ley 336 de 1996, artículo 29.º.

57 Ibid., artículo 30.º.

58 Econometría Consultores. Op. cit., p. 35.

59 VALENCIA, WILLIAM. *Aproximaciones a una metodología para el establecimiento de las tarifas del servicio público de transporte de pasajeros por carretera*. Bogotá: Oficina de Regulación Económica, Ministerio de Transporte, 2007, p. 1.

60 Colombia. Ministerio de Transporte. Resolución 3600 de 2001 "Por medio de la cual se establece la libertad de tarifas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera".

61 VALENCIA. Op. cit., p. 8.

62 Ibid., p. 11.

En la última actualización tarifaria, el Ministerio de Transporte fijó un régimen de tarifas mínimas para algunas rutas del territorio nacional, buscando mantener la liberalidad en los precios por encima de este piso, en el marco de la sana competencia⁶³. Normalmente, en cada ruta existe una escala tarifaria que responde a los niveles de servicio y la tipología vehicular, estableciéndose una tarifa proporcionalmente inversa al tamaño del vehículo, lo que podría ser un incentivo al uso de vehículos con menor capacidad⁶⁴.

3.4. Régimen de horarios en el transporte interurbano de pasajeros por carretera

La Resolución 7811 de 2001 del Ministerio de Transporte estableció la libertad de horarios para la prestación del servicio interurbano, apoyándose en la necesidad de promover una prestación eficiente y segura, en condiciones de libre competencia e iniciativa privada por parte de las empresas, dándoles la posibilidad de adaptarse al mercado racionalizando el uso de los equipos y reduciendo los costos de operación, en busca de un entorno eficiente para las empresas y los usuarios que, a su vez, promoviera el fortalecimiento empresarial⁶⁵.

Esta medida autorizó la modificación e incremento de horarios en las rutas que legalmente tenían autorizadas las empresas, sin incrementar su capacidad transportadora, siempre que estas garantizaran que no suspenderían los servicios en otras rutas⁶⁶. En definitiva, una empresa puede disminuir o aumentar sus despachos, cambiar su tipología vehicular y prestar un servicio distinto al autorizado inicialmente dentro de su ruta, siempre que garantice una información precisa al usuario sobre su operación y que no incurra en prácticas que afecten la libre competencia⁶⁷.

En el año 2009 se dio un viraje a esta medida con la Resolución 0995 de 2009 del Ministerio de Transporte, que reconoció que en la mayor parte de las rutas existían abusos y excesos en la libertad de horarios, lo que provoca una permanente desorganización e irracionalidad en el desarrollo de la actividad transportadora, generando un direccionamiento a la autorregulación empresarial y fijando el procedimiento para el fin concertado de la libertad de horarios⁶⁸.

La autorregulación fue entendida como un mecanismo de regulación de los horarios, en pro de sentar las bases de un servicio organizado, de calidad y oportuno para los ciudadanos y que, a su vez, fuera eficiente para los propietarios y empresarios, lo

63 Colombia. Ministerio de Transporte. Resolución 5786 de 2007 "Por medio de la cual se fijan las tarifas mínimas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera".

64 GGT S.A. Op. cit., p.115.

65 Colombia. Ministerio de Transporte. Resolución 7811 de 2001 "Por medio de la cual se establece la libertad de horarios para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera".

66 Ibid., artículo 1.º.

67 Ibid., artículo 2.º.

68 Colombia. Ministerio de Transporte. Resolución 00995 de 2009 "Por la cual se adoptan medidas para la regulación de horarios del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera".

que acompañado de la libertad de tarifas, promovería la competencia en el sector y dinamizaría la industria.

La medida contenía un beneficio para las empresas que, utilizando la reestructuración de horarios⁶⁹, al compartir una ruta, logaran llegar a un acuerdo y solicitaran conjuntamente la modificación, incremento o disminución de sus itinerarios, por lo que obtendrían la nueva organización de frecuencias, siempre que se garantizara que la demanda de transporte fuese suficientemente atendida, unos niveles óptimos de calidad de servicio, la racionalización y la eficiencia en el uso de los equipos de transporte vinculados a las empresas.

Para las empresas que no reestructuraran sus horarios en las rutas dentro de los términos establecidos, el Ministerio de Transporte reformaría de oficio las mismas con el número de frecuencias a servir por la empresa, con el fin de garantizar la prestación eficiente del servicio, de tal manera que se introdujeron incentivos de premio y castigo para promover la autorregulación.

La facultad de reestructurar siempre ha existido para las compañías de transporte interurbano, sin que se sustente en la presentación de estudios de oferta y demanda, sino que con el simple acuerdo empresarial, enmarcado en una solicitud conjunta de las empresas que comparten una ruta, se puede otorgar la modificación, incremento o disminución de sus horarios. Este acuerdo debe suscribirse en un acta que detalle la distribución de itinerarios en turnos de 24 horas para conocimiento del Gobierno y de los usuarios⁷⁰.

Continuando con el proceso, el Ministerio de Transporte, mediante Resolución 0980 de 2010, buscó, en ejercicio de sus funciones, presionar a las empresas a reestructurarse, fijando un límite para desmontar la medida de libertad de horarios, determinando un plazo para el efecto. De esta manera, determinó que las empresas que no presentaran la reestructuración deberían dejar de aplicar la libertad de horarios y servir sus frecuencias autorizadas a partir del 1 de junio de 2010^[71].

En todo caso, el Ministerio de Transporte no logró cumplir con su iniciativa, y mediante la Resolución 2115 de 2010, teniendo en cuenta que en los meses de junio y julio se presenta una temporada con alta movilización de pasajeros y que existieron serias dificultades para la realización total de estos estudios, prorrogó la libertad de horarios hasta el 31 de julio de 2010⁷².

Del mismo modo, mediante Resolución 3159 de 2010, el período de libertad de horarios se extendió hasta el 31 de agosto de 2010, justificando esta prórroga en la necesidad de generar mecanismos de control para hacer efectiva la medida, la ausencia de

69 Decreto 171 de 2001, artículo 37.º.

70 *Ibid.*, artículo 37.º.

71 Colombia. Ministerio de Transporte. Resolución 00980 de 2010 "Por la cual se prorroga el plazo previsto en el artículo primero de la Resolución 00995 de marzo de 2009 y se dictan otras disposiciones".

72 Colombia. Ministerio de Transporte. Resolución 2115 de 2010 "Por la cual se adoptan unas medidas en materia de transporte de pasajeros por carretera".

actas suscritas por las empresas y el estudio que se estaba adelantando de las solicitudes por parte del Ministerio⁷³.

Luego del cambio de Gobierno, con un nuevo enfoque en el Ministerio de Transporte, se expidieron varias resoluciones que dieron por terminado el proceso de reestructuraciones. Primero, la Resolución 3526 de 2010, que prorrogó el término de la libertad de horarios hasta el 31 de enero de 2011^[74]; luego, la Resolución 262 de 2011, que extendió la libertad hasta el 31 de mayo de 2011 para todos los corredores viales, exceptuando aquellos que tenían actos administrativos donde se hubiera incorporado la autorregulación empresarial⁷⁵.

Por último, la Resolución 1658 de 2011, que fundamentándose en la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la necesidad de estudios para la modalidad, el efecto de la ola invernal en las carreteras del país y las solicitudes de los gremios para prorrogar la libertad por la dificultad para llegar a acuerdos empresariales, instituyó como permanente la política de libertad de horarios, dejando a las empresas la posibilidad de aplicar en las rutas reestructuradas la autorregulación o la libertad, y autonomía horaria en las demás rutas del país⁷⁶.

4. FALLAS DEL MERCADO DE TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS POR CARRETERA

Los principales objetivos económicos de los estados contemporáneos son reparar las fallas del mercado, inducir el crecimiento económico, establecer regulaciones económicas y redistribuir el ingreso en la población⁷⁷. La regulación busca corregir las imperfecciones que se pueden presentar en los mercados, buscando introducir la acción del Estado para promover la eficiencia.

El modelo de mercado en competencia perfecta se caracteriza porque los agentes son tomadores de precios, maximizan sus utilidades y no existen barreras de entrada o salida para ellos; los bienes o servicios transados en el mercado son homogéneos y existe

73 Colombia. Ministerio de Transporte. Resolución 3159 de 2010 "Por la cual se adoptan medidas en materia de libertad de horarios para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera".

74 Colombia. Ministerio de Transporte. Resolución 3526 de 2010 "Por la cual se adopta una medida en la libertad de horarios para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera".

75 Colombia. Ministerio de Transporte. Resolución 262 de 2011 "Por la cual se prorroga el término establecido en la Resolución 3526 del 31 agosto de 2010, que mantuvo la libertad de horarios para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera hasta el 31 de enero de 2011".

76 Colombia. Ministerio de Transporte. Resolución 1658 de 2011 "Por la cual se mantiene la medida de libertad de horarios para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, establecida en la Resolución 7811 del 20 de septiembre de 2001".

77 AYALA, JOSÉ. *Límites del mercado, límites del Estado. Ensayo sobre economía política del Estado*. 1.ª ed. México: INAP, 1992, p. 4.

un sistema claramente definido de derechos de propiedad; además, la información de los participantes en el mercado es completa y simétrica, lo que permite prever los resultados de las acciones individuales⁷⁸.

Las fallas del mercado pueden ser macroeconómicas, cuando se encuentra afectada la demanda efectiva de un bien o servicio o existe un desajuste en los desagregados macroeconómicos, o si existen bienes públicos y externalidades. Respecto a estas, el Estado debe realizar las acciones correspondientes para solucionarlas, produciendo los bienes públicos y regulando la provisión de bienes privados, así como incentivando la creación de externalidades positivas y reparar las negativas⁷⁹.

La visión de los fallos del mercado tiene como antecedente la crítica a los modelos de equilibrio general liderados por la economía keynesiana. En nuestros días, se observa que los mercados con fallas son la generalidad, mientras los sistemas eficientes son la excepción, siendo las principales imperfecciones el poder de oferentes o demandantes, la información incompleta y la existencia de externalidades o bienes públicos⁸⁰.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-150 de 2003, explicó que "... *Fenómenos tales como las externalidades, la ausencia de información perfecta, los monopolios naturales y las barreras de entrada o de salida, competencia destructiva, entre otros, conllevan a que el precio y la calidad de los bienes, servicios y oportunidades que hay en el mercado no sean ofrecidos de acuerdo con la interacción de la oferta y la demanda, sino en las condiciones impuestas por algunas personas en perjuicio de otras...*"⁸¹.

Dentro de este mismo pronunciamiento, la Corte expone el propósito de la intervención regulatoria, "... *Así pues, la intervención estatal se justifica cuando el mercado carece de condiciones de competitividad o para proteger al mercado de quienes realizan acciones orientadas a romper el equilibrio que lo rige, fenómenos ambos que obedecen al concepto de 'fallas del mercado'*"⁸², la que no es distinta a corregir los errores en busca de la realización de los fines esenciales del Estado.

4.1. Fallas en la competencia por el poder de mercado

Podemos identificar fallas del mercado con relación a los actores participantes en él, si por su número o posición, tienen mayor poder de negociación⁸³, existiendo en esta modalidad de transporte claramente determinada la presencia de oligopolios en las distintas rutas, en contraste a los usuarios, quienes acceden al servicio de manera individual como aceptantes del precio establecido por los oferentes.

Nuestro ordenamiento establece que las únicas barreras de entrada que puede generar el Gobierno a los particulares se relacionan con restricciones para evitar la competencia

78 MÁRQUEZ. Op. cit., p. 48.

79 AYALA, *Límites del mercado, límites del Estado. Ensayo sobre economía política del Estado*. Op. cit., p. 5.

80 *Ibid.*, p. 83.

81 Corte Constitucional., Sentencia C-150/03.

82 *Ibidem*.

83 MÁRQUEZ. Op. cit., p. 49.

desleal, el abuso de posición dominante en el mercado y para garantizar la eficiencia y seguridad del sistema de transporte⁸⁴.

Cuando en la estructura de la oferta se instituyen segmentos de mercado u oligopolios, se impide el desarrollo de un real espacio competitivo, lo que genera ineficiencias que provocan que en la práctica, una empresa o un grupo de empresas usen su poder de mercado para producir con precios diferentes a los que toman los consumidores⁸⁵.

Quienes demandan el servicio de transporte no cuentan con poder de mercado. Los usuarios, al ser las rutas asignadas solamente a una empresa o a un grupo de ellas, tienen serias limitaciones para cambiar de proveedor; en cambio, los oferentes, luego de haber obtenido el permiso de operar en la ruta, cuentan con barreras de entrada para evitar que una nueva empresa ingrese a este mercado⁸⁶.

Respecto a la entrega por parte del Estado de habilitaciones empresariales por tiempo ilimitado, así como la renovación automática de estas licencias por periodos de tiempo indefinidos⁸⁷, reducen la potencial entrada de nuevos oferentes y la presión competitiva de las empresas que cuentan con este beneficio⁸⁸.

En lo concerniente a las barreras de salida, en principio, no son observables, puesto que no existe un mínimo de tiempo de permanencia luego de que la empresa es habilitada para prestar el servicio, y económicamente el sector no requiere de activos difíciles de realizar o inversiones irreversibles⁸⁹.

La regulación del transporte interurbano establece la existencia de un régimen que otorga libertad de tarifas a las empresas de transporte en sus rutas autorizadas, a la vez que cuentan con libertad de horarios para prestar el servicio, lo que genera un mayor poder de mercado e incentiva que se presenten acuerdos entre operadores en un trayecto para aprovechar esta situación⁹⁰.

La demanda de pasajeros de transporte interurbano se caracteriza por dos situaciones particulares, la presencia de estacionalidades que determinan incrementos significativos de deseos de viaje en días de fiesta, vacaciones o en algunos horarios relacionados con el trabajo o estudio, al tiempo que una menor exigencia de condiciones de calidad de la prestación en tramos de corta duración, contextos que hacen más vulnerables a los pasajeros ante la posición dominante de las empresas que pueden ejercer abusos en estos momentos⁹¹.

84 Ley 105 de 1993, artículo 3.º, numeral 6.º.

85 AYALA. Op. cit., p. 83.

86 Econometría Consultores. Op. cit., p. 76.

87 Decreto 171 de 2001, artículo 71.º.

88 Ministerio de Transporte. *Caracterización del transporte en Colombia*. Oficina de Planeación, 2005, pp. 2-33.

89 Econometría Consultores. *Estudio que sirva de base para la regulación de precios del servicio público de transporte carretero de carga e intermunicipal de pasajeros*, vol. 3, contrato n.º 106 de 2005 del Ministerio de Transporte, Bogotá, 2006, p. 11.

90 Econometría Consultores. Op. cit., vol. 1, p. 77.

91 Ibid., pp. 81-82.

Un problema particular del sector se encuentra en la oferta de empresas donde existen distintos tipos, lo que en principio es deseable, porque amplía la frontera de elección de los demandantes. Aunque el ordenamiento exige que todas las compañías cumplan los mismos requisitos legales para la operación, existen dos extremos, el de la unidad empresarial formal que responde a cabalidad por la operación o el que la delega totalmente en los propietarios o conductores.

Podemos notar la existencia de Empresas Totalmente Administradoras (ETA), que garantizan la operación y los equipos totalmente en el marco de su organización; Empresas Medianamente Administradoras (EMA), que administran la operación y los equipos parcialmente, y Empresas Planificadoras (EP), las cuales solamente emiten los documentos de despacho y dejan que la operación y administración del vehículo quede por cuenta del propietario⁹².

Lo anterior crea un ambiente de competencia predatoria, en donde los costos de producción del servicio son diferentes para las empresas, traduciéndose en una señal de precios errada en materia de rentabilidad para los competidores que quieren participar en el sector, desincentivando su llegada. Esto, a la vez, reduce la calidad del servicio, lo que a veces no es perceptible para el usuario⁹³.

La situación genera crisis en la prestación, porque las empresas administradoras deben reducir sus costos para poder competir, produciendo que contrario a lo deseable, sea el modelo empresarial el castigado por la falta de un control efectivo en el cumplimiento de los deberes de las empresas de transporte en esta modalidad.

Otro problema de oferta del Transporte Interurbano se ubica en las terminales, en los casos de economías de integración, pues se puede constituir un monopolio en estas infraestructuras. Así, se debe evitar que una empresa tenga poder de mercado en ellas, ya que esto podría afectar las decisiones de despachos, la organización fluida de la información y la organización de las taquillas⁹⁴.

4.2. Fallas en la información

La información que entrega el mercado tiene costos intrínsecos y pueden existir problemas en cuanto a su disponibilidad en el momento de la toma de decisiones; del mismo modo, es claro que en un mundo complejo, ni los consumidores, ni los productores conocen la naturaleza y los precios de todos los bienes. Por lo general, la información suele ser imperfecta e incompleta, afectando la producción y el consumo de los bienes y servicios, al tiempo que aumenta los costos de transacción de los mercados⁹⁵.

Los usuarios cuentan con pleno conocimiento de quiénes prestan el servicio en una ruta, sus tarifas y horarios. No obstante, los pasajeros de transporte interurbano no cuen-

92 GGT S.A., Op. cit., pp. 112-113.

93 ECHEVERRY, JUAN y otros. *Evaluación del modelo de transporte interurbano en Colombia*. Econcept, 2010, p. 7.

94 Econometría Consultores. Op. cit., vol. 3, p. 11.

95 AYALA. *Límites del mercado, límites del Estado. Ensayo sobre economía política del Estado*. Op. cit., p. 84.

tan con mecanismos que les permitan saber cuáles son sus derechos y las condiciones de operación de las empresas en materia de seguridad, accesibilidad y calidad, por lo que se evidencian fallas en la información en estos aspectos⁹⁶.

La percepción de que los usuarios cuentan, de manera regular, con conocimiento del servicio, tipo de vehículo, tiempo de desplazamiento, condiciones de operación y seguros es natural, por cuanto la mayoría son viajeros frecuentes o periódicos. Además, la posibilidad de generar una concentración de la demanda en terminales de transporte disminuye los costos de información y la hace más efectiva para los pasajeros de la modalidad⁹⁷.

Se ha identificado que los agentes que actúan en el mercado del transporte interurbano son las empresas, los propietarios de los vehículos que se afilian a dichas empresas, los conductores de los vehículos y los usuarios, todos los que sostienen relaciones estables, debido a que se enmarcan en la operación de una ruta determinada⁹⁸. Esta caracterización es útil para verificar los problemas de información en la cadena productiva desde un enfoque agente-principal.

Podemos definir los usuarios como los consumidores que actúan bajo el marco de racionalidad económica tomando decisiones para suplir necesidades de movilización; los propietarios, como los dueños del capital, que realizan una inversión con el ánimo de un retorno esperado; la empresa, como el agente económico que cuenta con los permisos de explotación de rutas, vehículos y servicios, la que busca que estos generen renta para la firma; y los conductores, como los actores que efectivamente desarrollan la prestación en las unidades vehiculares y que obtienen su ingreso en función de esta actividad.

Existen asimetrías de información entre el usuario y el prestador del servicio. Estas pueden ser planteadas desde la teoría agente-principal, siendo el agente el proveedor, y el principal, el pasajero, quien no puede observar *ex ante* los procedimientos de mantenimiento, ni la idoneidad del conductor, por lo que no puede diferenciar entre un servicio de mayor o menor calidad⁹⁹.

De la misma manera, si la empresa es principal y el propietario es el agente, existen dos problemas de información evidentes. Primero, el riesgo moral, pues la empresa no puede o no tiene incentivos para constreñir al propietario a prestar un mejor servicio, de tal suerte que el principal no puede observar el cumplimiento de rutas, horarios, la tarifa por el servicio y el número de pasajeros movilizados; también, información oculta, ya que el agente siempre tendrá información superior a la de la empresa sobre la operación del servicio¹⁰⁰.

En cuanto a los conductores, pueden, según su vinculación laboral, tener su ingreso en función del salario o de los pasajeros que atraigan en la vía. En todo caso, ante la ausencia de incentivos por parte de los propietarios o empresarios para controlar la operación y

96 GGT S.A., Op. cit., p. 109.

97 Econometría Consultores. Op. cit., vol. 1, p. 109

98 Ibid., p. 75.

99 ECHEVERRY. Op. cit., p. 13.

100 Ibid., p. 14.

el recaudo, siempre que no exista un sistema de organización del pago del servicio, ellos tendrán el aliciente de permitir el ingreso de pasajeros al vehículo para que le paguen directamente la tarifa, siendo evidente el problema de información en esta relación¹⁰¹.

En conclusión, la empresa presenta una información general sobre el servicio al usuario que le permite un acceso regular al servicio, pero el pasajero no cuenta con los fundamentos necesarios para elegir la mejor calidad de la prestación; de la misma manera, existen problemas de asimetría de información entre usuarios, empresarios, propietarios y conductores, los que se relacionan a través de contratos incompletos, que requieren una alineación de incentivos para mejorar estas fallas del mercado.

4.3. Externalidades

Las externalidades existen en los mercados cuando las actividades de los agentes económicos que se reflejan en los precios tienen beneficios o costos ocultos, como cuando la acción de un agente económico tiene efectos indirectos en otras actividades o cuando los beneficios o costos de producción de un bien o servicio no se reflejan adecuadamente en los precios de estos, generando que exista una diferencia entre los costos sociales y los privados¹⁰².

En cuanto a las principales externalidades del sector de transporte interurbano, se pueden mencionar la contaminación y el ruido derivados de la edad del parque automotor y la sobreoferta, las que son producidas por los oferentes, pero que cuentan con una detallada reglamentación estatal que ha traído como consecuencia la mayor o menor existencia de aquellas a este mercado.

Respecto a la contaminación y el ruido relacionado con la antigüedad de los vehículos que prestan el servicio público de transporte interurbano, podemos verificar que existe una razonable renovación de este¹⁰³, lo que disminuiría los efectos negativos de estas externalidades.

La legislación establece la obligación de implementar un programa de reposición para el parque automotor por parte de las empresas que prestan el servicio¹⁰⁴, así como la de reglamentar los plazos y condiciones de estos esquemas, en cabeza del Ministerio de Transporte¹⁰⁵.

Existen antecedentes de la organización de los fondos de reposición en la modalidad desde comienzos de los años noventa, siendo financiados directamente por recursos recaudados por las empresas vía tarifa, los que deben ser consignados en cuentas con destinación específica de entidades financieras vigiladas por la Superintendencia

101 Ibid. pp. 14-15.

102 AYALA. *Límites del mercado, límites del Estado. Ensayo sobre economía política del Estado*. Op. cit., p. 86.

103 OSPINA, GERMÁN. *Colombia: Desarrollo económico reciente en infraestructura. Informe de base*. Banco Mundial, 2004. p. 50.

104 Ley 105 de 1993, artículo. 7.º.

105 Ibid., artículo 6.º, parágrafo 3.º.

Financiera¹⁰⁶, existiendo una reglamentación detallada sobre la administración de estos capitales, el manejo de los aportes de los vehículos y los requisitos para la otorgación de créditos para la reposición¹⁰⁷.

Del mismo modo, la regulación establece un incentivo para que las empresas de transporte interurbano renueven su parque automotor constantemente, dentro de los procesos de selección para adjudicar rutas y horarios, puesto que un veinte por ciento (20%) del puntaje final de la evaluación de la propuesta presentada por la empresa obedece a la edad promedio de la clase de vehículo licitada¹⁰⁸.

En lo referente a la congestión, se ha expresado que existe sobreoferta vehicular sin que existan estudios específicos que así lo demuestren, atribuyendo el posible fenómeno a que las empresas de transporte son básicamente unidades de afiliación que explotan las rutas otorgadas a las compañías¹⁰⁹. Cabe aclarar que las empresas no pueden establecer el número de unidades para prestar los servicios, sino que es el Ministerio de Transporte el que lo determina.

La capacidad transportadora de las empresas es el número de vehículos exigidos y requeridos para la prestación de servicios, debiendo acreditar solamente un mínimo de 3% de unidades de su propiedad¹¹⁰ para la habilitación, lo que incentiva un modelo empresarial que permite la afiliación de vehículos de terceros para el desarrollo de la actividad transportadora, regulación que puede generar incentivos para la venta de cupos o capacidades por parte de los empresarios que obtengan ingresos de esta actividad.

Los vínculos entre los propietarios de vehículos y las empresas de transporte están contenidos en contratos de vinculación que comprenden las obligaciones, derechos y prohibiciones de las partes, el término, las causales de terminación y las relaciones económicas contractuales¹¹¹; su desvinculación puede realizarse por acuerdo o por decisión administrativa, a solicitud de cualquiera de las partes¹¹², lo que incrementa los costos de transacción para la generación de la oferta de las empresas de transporte.

Si tomamos como cifra aproximada la reportada por el Ministerio de Transporte de 50.166 vehículos en la modalidad, solamente 1.504 unidades pertenecen a las empresas de transporte interurbano, por lo que el sector cuenta con aproximadamente 48.662 relaciones económicas reguladas por contratos de vinculación dentro de la configuración de la oferta del sector, generando complejas relaciones inmersas en las empresas y una sobrecarga administrativa para el Estado.

106 Colombia. Ministerio de Transporte. Resolución 709 de 1994 "Por la cual se establece el manejo de los recursos destinados a la reposición del parque automotor de las empresas de servicio público".

107 Colombia. Ministerio de Transporte. Resolución 364 de 2000 "Por la cual se reglamenta el uso de los recursos recaudados por las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros por carretera con destino a la reposición del parque automotor".

108 Decreto 171 de 2001, artículo 29.º.

109 Ministerio de Transporte. *Caracterización del transporte en Colombia*. Oficina de Planeación, 2005. pp. 2-33.

110 Decreto 171 de 2001, artículo 48.º.

111 *Ibid.*, artículo 54.º.

112 *Ibid.*, artículos 55.º, 56.º, 57.º y 58.º.

Una aproximación técnica a la sobreoferta se reduce a la operación, debido a que esta se estructura en una extensa arquitectura de rutas que favorecen al usuario, quien puede encontrar múltiples alternativas que satisfacen sus preferencias de viaje entre distintos municipios, pero que generan sobreoferta por superposición de rutas que, en las que las prácticas operacionales, terminan creando exceso de flota en las vías del país¹¹³.

4.4. Fallas de gobierno

Las fallas de gobierno se establecen cuando en el marco de la intervención del Estado, se crean controles muy difundidos sobre diversas actividades del sector privado, sin importar su relevancia, y existe omisión en la debida provisión de infraestructura de transportes, lo que eleva los costos y la incapacidad de mantener la infraestructura existente¹¹⁴.

Estas fallas pueden ser por omisiones o acciones del Gobierno y representan la mala asignación de recursos del Estado, limitando el buen funcionamiento de la economía. En todo caso, el mercado, más allá de sus fallas, juega un papel determinante en la manera de asignar recursos escasos, y el Gobierno, en su intervención, debe generar las modificaciones institucionales para su buen funcionamiento, promoviendo la eficiencia y competitividad¹¹⁵.

La verdadera evaluación de la intervención del Estado en la economía puede observarse en el ciclo de una política pública determinada, sin que deje de envolver un contenido político, debido a que los gobiernos contemporáneos sustentan su legitimidad en el éxito o fracaso de sus acciones¹¹⁶, por lo que el problema sobre si una acción u omisión del Gobierno fue favorable o no al mercado puede ser complejo y carecer de valoraciones completamente objetivas.

Sin embargo, el AED impone una característica que permite una aproximación a esta situación en el marco de la eficiencia de las acciones de gobierno, siendo estas deseables cuando la promueven acertadamente mediante la regulación, el financiamiento o la producción pública de servicios¹¹⁷, o no deseables en caso contrario, es decir, cuando crean ineficiencias.

Históricamente, ha existido un retraso en la infraestructura vial en Colombia, que representa, en materia de calidad de las carreteras, comparativamente, problemas de competitividad, pues somos superados en este aspecto por países como Kenia, Nicaragua o República Dominicana, encontrándonos al nivel de Lesoto o Uganda¹¹⁸, esto, por

113 GGT S.A. y Escallón Morales y Asociados. *Estructuración de un modelo conceptual de operación para el sistema de cuencas de servicio. Estudio para el Ministerio de Transporte*, Informe 2. Bogotá, 2009, pp. 4-5.

114 AYALA. *Límites del mercado, límites del Estado. Ensayo sobre economía política del Estado*. Op. cit., p. 92.

115 *Ibid.*, p. 93.

116 ROTH, ANDRÉ-NOEL. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. 1.ª ed. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006. p. 135.

117 AYALA. Op. cit., p. 94.

118 Comisión Nacional de Infraestructura. *Informe de la Comisión Nacional de Infraestructura*, en [CON-TEXTO • REVISTA DE DERECHO Y ECONOMÍA • N.º 44 • JULIO-DICIEMBRE 2015 • PP. 9-35](http://www.fedesa-</p>
</div>
<div data-bbox=)

distintas causas, que pueden relacionarse con factores económicos, políticos e institucionales¹¹⁹, lo que dificulta el transporte en el país.

Aunque en la primera mitad del siglo XX nuestro país invirtió preferentemente en la infraestructura vial, desde los años cuarenta, las prioridades del Estado se orientaron a la defensa y el desarrollo social¹²⁰; sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se ha generado una expansión de la red vial nacional, con mayores efectos en el último cuarto de siglo, a partir de la planeación de la construcción de infraestructura¹²¹.

Del mismo modo, en el sector se manifiesta una excesiva intervención del Estado mediante el desarrollo de una extensa normativa, lo que ha tenido consecuencias nefastas, ya que es un sector condicionado a distintos trámites que no resultan ser ventajosos y aumentan los costos de transacción de los empresarios.

Las reformas normativas en el sector transporte se han caracterizado por intentar resolver falencias inmediatas originadas por el mismo ordenamiento, respondiendo a una lógica inmediateista y no para desarrollar aspectos regulatorios o de planeación del sector¹²².

Por último, el problema de la falta de control e informalidad es evidente, debido a la ausencia de una entidad de vigilancia, inspección y control que pueda responder a la prestación de estos servicios por vehículos particulares o especiales, así como a la competencia desleal que se presenta en un extenso universo de rutas¹²³.

5. CONCLUSIONES

El Análisis Económico del Derecho (AED) se ofrece como una herramienta idónea para la investigación del mercado regulado por el derecho del transporte interurbano de pasajeros por carretera, desde una perspectiva tradicional o institucional. En el presente trabajo, se muestra cómo a través de su uso, se puede entender la lógica de los agentes que intervienen en un mercado a partir de los incentivos que contienen las normas que los amparan.

La regulación del transporte interurbano se ha concentrado en la oferta de servicios, privilegiando su operatividad en rutas específicas que permiten la prestación en el territorio nacional, sin que exista un modelo de estructura empresarial direccionado por el Estado para promover la competitividad del sector. La ausencia de una estrategia en este sentido, así como de un adecuado control, genera problemas de competencia en donde

rollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Comisi%C3%B3n-de-Infraestructura-Informe-October-2012.pdf, 2012, p. 7.

119 Ibid., p. 8.

120 PACHÓN, ÁLVARO y RAMÍREZ, MARÍA. *La infraestructura de transporte en Colombia durante el siglo XX*. 1.ª ed. Fondo de Cultura Económica y Banco de la República, 2006. pp. 53-78.

121 Ibid., pp. 322-340.

122 GGT S.A. Op. cit., p. 121.

123 Ibid., p. 121.

el mercado no privilegia a las compañías más organizadas, lo cual no es deseable para el buen funcionamiento de este.

Las normas que reglamentan el servicio han establecido incentivos errados que generan el modelo empresarial y de operación vigente, en donde las relaciones entre los distintos agentes que producen el servicio se encuentran mediadas por contratos incompletos y profundas asimetrías en la información, lo que significa un reto para la regulación, pues debe entrar a corregir estas fallas.

En el sector no se encuentra un mecanismo que permita a los usuarios el desarrollo de herramientas para su organización, por lo que son simples tomadores de precios para acceder al servicio. Existen problemas para estos, debido a que las empresas cuentan con poder de mercado, y la dinámica de la demanda, marcada por estacionalidades, puede generar abusos en contra de los pasajeros, sin que exista para esto opción de control por parte del Estado.

La desregulación en materia de tarifas y horarios en el transporte interurbano no fue diseñada como una estrategia con objetivos específicos y medibles, al tiempo que no ha existido un compromiso por parte del Gobierno para estudiar sus efectos, situación que ha pronunciado los problemas del sector, particularmente en materia de competencia e informalidad.

En este sentido, pueden existir dos escenarios, el primero, en donde las empresas organizadas en oligopolios fortalecen su poder frente al usuario en una ruta determinada, incrementando la ocupación y tarifas sin control, o, por el contrario, al existir empresas con un débil control sobre la operación, se generan escenarios de competencia no deseables donde se puede sacrificar la seguridad de los usuarios.

Es evidente que no existe un diseño institucional para la modalidad y que su extenso marco regulatorio ha promovido la creación de múltiples unidades empresariales que buscan ampliar su capacidad transportadora para su propio beneficio mediante la asignación de rutas y horarios. El escenario de más de 4.000 rutas con distintas características y alrededor de 50.000 vehículos, de los cuales la mayoría son de propietarios individuales, y la misma extensión y complejidad del territorio, hacen que los costos para la regulación aumenten, creando un diagnóstico complejo para la modalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- AMADOR, LUIS. *Los servicios públicos frente a las reformas económicas en Colombia*. 1.ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.
- AMADOR, LUIS y RAMÍREZ, RICHARD. La Ley 142 de 1994 desde una perspectiva del Análisis Económico del Derecho. Artículo ganador XXIII Concurso Nacional "José Ignacio de Márquez". Corporación José Ignacio de Márquez.
- AYALA, JOSÉ. *Mercado, elección pública e instituciones. Una Revisión de las teorías modernas del Estado*. 1.ª ed. México: Porrúa, 1996.
- CUEVAS, HOMERO. *Fundamentos de la economía de mercado*. 1.ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000.

- ECHVERRY, JUAN y otros. *Evaluación del modelo de transporte interurbano en Colombia*. Econcept, 2010.
- GUZMÁN, JOSÉ. *Contratos de transporte*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009.
- JOLLY, JEAN-FRANCOIS. "Economía y políticas públicas", en *Ensayos sobre políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia, 2007.
- KITCH, EDMUND. "Los fundamentos intelectuales del Análisis Económico del Derecho", en ROEMER, ANDRÉS (comp.). *Derecho y Economía: Una revisión de la literatura*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- MÁRQUEZ, CARLOS. *Anotaciones sobre Análisis Económico del Derecho*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2005, vol. 1.
- OSPINA, GERMÁN. *Colombia: desarrollo económico reciente en infraestructura. Informe de base*. Banco Mundial, 2004.
- PACHÓN, ÁLVARO y RAMÍREZ, MARÍA. *La infraestructura de transporte en Colombia durante el siglo XX*. 1.ª ed. Fondo de Cultura Económica y Banco de la República.
- POSNER, RICHARD. *El Análisis Económico del Derecho*. 2.ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.
- POSNER, RICHARD. "El movimiento del Análisis Económico del Derecho", en ROEMER, ANDRÉS (comp.). *Derecho y Economía: Una revisión de la literatura*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- ROTH, ANDRÉ-NOEL. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. 1.ª ed. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.
- SALAZAR, JAIME. *Introducción al estudio del transporte*. 1.ª ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.
- SAMUELSON, PAUL y NORDHAUS, WILLIAM. *Economía*. McGraw Hill, 2000.
- STRAPPER, CRISTIAN y OSORIO, ANA. "La independencia del regulador desde el enfoque del Análisis Económico del Derecho", en *Derecho de Aguas*. Universidad Externado de Colombia, 2004, t. II.
- VALENCIA, WILLIAM. *Aproximaciones a una metodología para el establecimiento de las tarifas del servicio público de transporte de pasajeros por carretera*. Bogotá: Oficina de Regulación Económica, Ministerio de Transporte, 2007.
- WIESNER, EDUARDO. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un Análisis Neoinstitucional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1997.
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. "Marco Conceptual de la Función Reguladora en la Prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo", en *Regulación de agua potable y saneamiento básico*, CRA.
- Comisión Nacional de Infraestructura. *Informe de la Comisión Nacional de Infraestructura*.
- Econometría Consultores. *Estudio que sirva de base para la regulación de precios del servicio público de transporte carretero de carga e intermunicipal de pasajeros*, vol. 1, contrato n.º 106 de 2005 del Ministerio de Transporte, Bogotá, 2006.
- Econometría Consultores. *Estudio que sirva de base para la regulación de precios del servicio público de transporte carretero de carga e intermunicipal de pasajeros*, vol. 3, contrato n.º 106 de 2005 del Ministerio de Transporte, Bogotá, 2006.
- GCT S.A. y Escallón Morales y Asociados. *Estructuración de un modelo conceptual de operación para el sistema de cuencas de servicio. Estudio para el Ministerio de Transporte*. Bogotá, 2008.

- ICOVIAS Ltda. *Análisis, evaluación y diagnóstico integral de la prestación del servicio público de transporte especial, estructuración y presentación de propuestas para la actualización y articulación del marco regulatorio de esta modalidad. Informe final*, vol. 1.
- ICOVIAS Ltda. *Diagnóstico integral de la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera*. Ministerio de Transporte, 2013.
- Ministerio de Transporte. *Plan Estratégico de Transporte*. Oficina de Planeación, 2002.
- Ministerio de Transporte. *Criterios económicos y financieros para la categorización de las terminales de transporte público intermunicipal de pasajeros*. Oficina de Regulación Económica, 2005.
- Ministerio de Transporte. *Caracterización del transporte en Colombia*. Oficina de Planeación, 2005.
- Ministerio de Transporte. *Transporte en cifras*, 2012.
- Constitución Política de Colombia
- Código de Comercio. Ley 105 de 1993. "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre 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 336 de 1996. "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte".
- Decreto 1927 de 1991. Estatuto de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera y mixto.
- Decreto 171 de 2001. "Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera".
- Decreto 198 de 2012. "Por el cual se suprimen, trasladan, y reforman trámites en materia de tránsito y transporte".
- Resolución 709 de 1994 del Ministerio de Transporte. "Por la cual se establece el manejo de los recursos destinados a la reposición del parque automotor de las empresas de servicio público".
- Resolución 3202 de 1999 del Ministerio de Transporte. "Por la cual se establecen el manual y formato para determinar las necesidades de movilización en el transporte automotor de pasajeros por carretera".
- Resolución 364 de 2000 del Ministerio de Transporte. "Por la cual se reglamenta el uso de los recursos recaudados por las empresas de transporte intermunicipal de pasajeros por carretera con destino a la reposición del parque automotor".
- Resolución 3600 de 2001 del Ministerio de Transporte. "Por medio de la cual se establece la libertad de tarifas para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera".
- Resolución 7811 de 2001 del Ministerio de Transporte. "Por medio de la cual se establece la libertad de horarios para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera".
- Resolución 5786 de 2007 del Ministerio de Transporte. "Por medio de la cual se fijan las tarifas mínimas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera".
- Resolución 00995 de 2009 del Ministerio de Transporte. "Por la cual se adoptan medidas para la regulación de horarios del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera".

- Resolución 00980 de 2010 del Ministerio de Transporte. "Por el cual se prorroga el plazo previsto en el artículo primero de la Resolución 00995 de marzo de 2009 y se dictan otras disposiciones".
- Resolución 2115 de 2010 del Ministerio de Transporte. "Por la cual se adoptan unas medidas en materia de transporte de pasajeros por carretera".
- Resolución 3159 de 2010 del Ministerio de Transporte. "Por la cual se adoptan medidas en materia de libertad de horarios para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera".
- Resolución 3526 de 2010 del Ministerio de Transporte. "Por la cual se adopta una medida en la libertad de horarios para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera".
- Resolución 262 de 2011 del Ministerio de Transporte. "Por la cual se prorroga el término establecido en la Resolución 3526 del 31 agosto de 2010, que mantuvo la libertad de horarios para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera hasta el 31 de enero de 2011".
- Resolución 1658 de 2011 del Ministerio de Transporte. "Por la cual se mantiene la medida de libertad de horarios para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, establecida en la Resolución 7811 del 20 de septiembre de 2001".