



Universidad del
Rosario

El Transporte Público de Pasajeros en Colombia:

¿Es un ámbito del Derecho de la Competencia, del derecho administrativo, de la libre competencia? O, por el contrario: ¿es un servicio público, sometido a las leyes del mercado libre, arbitrario y autosuficiente?

Autor

Mónica Alejandra Cervera

Director

Viviana Diaz Perilla

Maestría en Derecho Administrativo

Facultad de Jurisprudencia
Universidad del Rosario

Bogotá - Colombia
2023

TABLA DE CONTENIDO

1	<i>Introducción</i>	6
1	<i>I. Servicio público y Transporte público</i>	7
1.1	El Servicio Publico Como Centro y Motor del Estado.	10
1.2	Críticas a la Escuela del Servicio Público	19
1.3	Fallos en materia del servicio público en Francia	22
1.3.1	Fallo Rothschild vs. Larcher et Administration des Postes (6 de diciembre de 1855).	23
1.3.2	Fallo Carcassonne (20 de febrero de 1858)	24
1.3.3	Fallo Bandry vs. Ministre de la Guerre (1.º de junio de 1861).....	25
1.3.4	Fallo Blanco.....	26
1.3.5	Fallo Terrier	28
1.3.6	Fallo Therond:.....	30
1.4	El servicio público y su evolución doctrinal Internacional.	31
1.4.1	Evolución teórica del concepto de Servicio Público	31
2	<i>II. El transporte público en Colombia</i>	38
2.1	Autoridades	41
2.2	Clasificación del transporte público terrestre de pasajeros en Colombia	53
2.2.1	Servicio de Transporte Masivo de pasajeros	54
2.2.2	Servicio de transporte público de pasajeros en modalidad colectiva	57
2.2.3	Servicio de transporte publico terrestre automotor de pasajeros por carretera.....	57
2.3	Aspecto Constitucional	58
2.4	Aspecto Legal	63
2.5	Aspecto Jurisprudencial	64
2.5.1	Fallos del Consejo de Estado	64
2.5.2	Fallos Corte Constitucional	67
2.6	Antecedentes de la política pública en materia de transporte	79
3	<i>III. Desarrollo, desafíos y avances en materia de transporte publico terrestre de pasajeros</i>	85
3.1	Desarrollo del transporte público terrestre de pasajeros en Colombia	85
3.2	El Transporte Público una Actividad de Libre Competencia Económica	89
3.2.1	Caso Picap.....	93
3.2.2	Caso Uber	96
3.3	Derecho blando en materia de transporte público terrestre de pasajeros	104
3.4	Medios de transporte alternativo	106
3.4.1	Vehículos eléctricos	109
3.5	El Transporte dentro del Derecho a la Ciudad	110
3.5.1	Compromisos del Derecho a la Ciudad en temas de Transporte y Movilidad.....	113
3.6	Movilidad integral	118

4	CONCLUSIONES	120
5	BIBLIOGRAFÍA	125

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Normas vehículos eléctricos	109
-----------------	--	------------

Resumen

El transporte público individual, y colectivo, de pasajeros, se ha transformado dentro del derecho. Ha pasado de ser un servicio público de regulación y garantía por parte del derecho administrativo, a ser considerado, posteriormente, como un derecho fundamental, considerado a la fecha como un derecho fundamental esencial. Las ramas del derecho clásico, como lo son el derecho administrativo y el derecho constitucional, han sido garantes de su prestación eficiente. En este momento la evolución del servicio, las necesidades de los ciudadanos, la expansión de las ciudades, las nuevas tecnologías, la protección del medio ambiente y los retos urbanísticos; nos generan mayores desafíos que son abordados por el Derecho de la Competencia, el Derecho de los Mercados y el Derecho a la Ciudad. Este trabajo revisa los antecedentes, las nociones del transporte como servicio público, su evolución y plantea como reto la multidisciplinariedad del fenómeno, así como la necesidad de actuar de manera coordinada entre las ramas del derecho para asegurar el cumplimiento eficiente del mismo.

Palabras clave: Servicio público de transporte, Servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros, Servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros, Servicio público masivo de pasajeros, Movilidad, Transporte derecho fundamental, Servicio público de transporte y Derecho de la competencia, Servicio público de transporte y Derecho Administrativo, Libre participación de las empresas en el mercado, Plataformas tecnológicas y transporte, Regulación, Movilidad Urbana, Urbanismo, Derecho a la ciudad.

1 Introducción

La prestación del servicio público de transporte en Colombia se erige como un tema de crucial relevancia en el ámbito legal, económico y social. Es un pilar fundamental para el Estado, dado que asegura la conectividad de las personas y bienes, garantiza el ejercicio de otros derechos fundamentales y es un factor clave para el progreso de la sociedad. Este trabajo abordará una cuestión central: ¿Cómo debe considerarse el transporte público de pasajeros en Colombia desde la perspectiva del Derecho? ¿Es un ámbito del Derecho de la Competencia, del Derecho Administrativo, o de la libre competencia? ¿O, por el contrario, es un servicio público sujeto a las leyes del mercado libre, con un enfoque arbitrario y autosuficiente?

La movilidad y el transporte son necesidades incesantes en cualquier sociedad, y en el contexto colombiano, el transporte público terrestre se convierte en un elemento esencial para el bienestar de la población. En este estudio, exploraremos las diferentes facetas que influyen en la prestación del transporte público, considerando tres enfoques principales: el Derecho Administrativo, el Derecho de la Competencia y las prerrogativas que emanan de su naturaleza como servicio y derecho fundamental.

Este análisis busca determinar si el transporte público de pasajeros opera de manera eficiente de forma autónoma, como un simple servicio de mercado, o si su eficiencia depende en gran medida de diversos actores y aspectos del marco legal. La adecuada prestación de este servicio es un desafío contemporáneo, ya que influye directamente en la satisfacción de una serie de derechos fundamentales, como la educación, la salud, el trabajo y la dignidad humana (Corte Constitucional de Colombia, 1995). Por lo tanto, el transporte no solo es un derecho constitucionalmente protegido, sino también un servicio público sujeto al escrutinio del Derecho Administrativo (Corte Constitucional de Colombia, 2002) y un ámbito de libre competencia según el Derecho de la Competencia (Corte Constitucional de Colombia, 2017).

Este estudio se enfoca en el transporte público terrestre de pasajeros, abarcando tanto el transporte colectivo como el individual, y priorizando el aspecto humano sobre el técnico. Se busca concluir qué tipo de marco legal y regulaciones son necesarios para garantizar la

eficiencia de un servicio que beneficia a toda la sociedad y cuyo uso se considera un derecho constitucional esencial para llevar una vida digna y contribuir al desarrollo reflexivo de la sociedad.

La metodología empleada en esta investigación es cualitativa y se divide en tres capítulos. El primer capítulo analiza la evolución histórica del servicio público de transporte a nivel internacional y las corrientes precursoras. El segundo capítulo examina las autoridades competentes, la clasificación y la regulación legal, jurídica y constitucional del transporte público terrestre de pasajeros en Colombia. Por último, el tercer capítulo evalúa y se desarrolla el transporte público terrestre de pasajeros en Colombia en sus modalidades masivo, colectivo e intermunicipal en como una actividad de libre competencia, tomando en consideración las directrices del Derecho Blando y explorando alternativas de Medios de Transporte Alternativo para finalmente proponer un enfoque de Movilidad Integral. La autora de esta investigación presentará las conclusiones obtenidas a lo largo del estudio.

1 I. Servicio público y Transporte público

El presente trabajo se sumerge en el estudio del transporte público de pasajeros en Colombia y su enfoque multidisciplinario, donde se analizan aspectos relacionados con el Derecho Administrativo, el Derecho de la Competencia y la naturaleza misma de este servicio esencial. La cuestión central que abordamos es si el transporte público en Colombia se rige por principios de libre competencia o se considera un servicio público sujeto a regulaciones administrativas.

Para comprender el actual panorama del transporte público en Colombia, es fundamental explorar sus raíces y su introducción en América Latina, específicamente en Colombia. En este sentido, este primer capítulo se adentra en la génesis del Derecho Administrativo y del concepto de servicio público, ya que estos principios continúan siendo fundamentales en la protección y regulación del transporte público en la actualidad.

El servicio de transporte público terrestre de pasajeros se originó como un servicio público, y su evolución está intrínsecamente ligada a las teorías internacionales, en particular a las europeas, que se presentarán a lo largo de este capítulo. Estos conceptos han permitido el desarrollo de la accesibilidad al servicio público, que, a pesar de la influencia de otras ramas del derecho, mantiene su arraigo en el Derecho Administrativo, como se detallará en este documento.

El servicio público nace en consonancia con la perspectiva clásica del Derecho Administrativo y ha evolucionado a medida que la sociedad ha evolucionado. Se concibe como un instrumento de solidaridad, interacción e interdependencia social, lo que conlleva una dimensión socio-jurídica, histórica y jurídica. Este servicio beneficia a los usuarios, a los ciudadanos y a la sociedad en general, mejorando las condiciones de vida y garantizando la oferta de servicios por parte del Estado. Es una actividad que ha perdurado a lo largo de la historia y que ha sido ejercida por quienes ostentan el poder político como una prerrogativa. (Mescheriakoff, 1991). La concepción y evolución del servicio público sigue en estudio, transcurre con el desarrollo de los Gobiernos y sus regulaciones, reconociendo siempre el pilar angular del término en el derecho francés (Rodríguez, 2008).

El ejercicio de las libertades individuales está estrechamente relacionado con el desarrollo de instrumentos que permitan y garanticen los derechos de los ciudadanos. El uso de estos instrumentos dentro del Estado es esencial para proteger una vida digna, segura y eficiente. El servicio público es un instrumento de poder del Estado, pero también es un garante de los derechos de los ciudadanos.

Cuando se piensa en la idea de servicio público, es necesario recordar los fundamentos del derecho francés, ya que guarda una estrecha relación con la Revolución Francesa de 1789, momento histórico en el que se comenzó a concebir al hombre como un individuo sujeto de derechos y libertades. No es sorprendente, sin embargo, que el concepto de servicio público sea anterior a este episodio histórico y se remonte al período del reinado de Luis XVI, y a su creación de un servicio real de correos (Pinard, 2005).

Continuar con el estudio del servicio público implica dirigirse a las premisas con las que funciona el derecho administrativo clásico, a las nociones doctrinarias de servicio público de célebres juristas europeos, como Maurice Duverger (Duverger & Aja, 1970), León Duguit (Duguit, 1926b) (Duguit, 1926a) (Léon Duguit. José Luis Monereo Pérez y José Calvo González, s. f.), Maurice Hauriou (Hauriou & Hauriou, 1933), Gaston Jèze (Gastón, 1949) (Jéze, 2019), Jacques Moreau (Moreau, 1989), Jacques Chevallier (Chevallier, 2018), Georges Vedel (Vedel, 1980), Andrè de Laubadere (Laubadère, 1963) (De Laubadère & Herrera, 1984) (Laubadere, 1976), Eduardo García Enterría (García de Enterría & Fernández, 2017), Jean Claude Venezia (Venezia, 2014), Sabino Cassese (Cassese, 2000), Jean Rivero, Jean Waline (Rivero & Waline, 1996), Yves Gaudemet (Gaudemet, 1972), Charles Debbasch (Debbasch, 1976) (Debbasch, 1973) (Debbasch & Leblanc, 1981) (Colin & Debbasch, 2010), Jaqueline Morand-Deville (Deville, 2010), Rene Chapus (Chapus, 1988) (Chapus, 2001), Luis Cosculluela (Cosculluela, 2008) (Cosculluela Montaner, 2012) (Cosculluela Montaner, 1999) (Cosculluela, 2013) (Cosculluela Montaner, 2020), Germáná Fernández Farrere (Martín-Retortillo & Farreres, 1991) (Fernández Farreres, 2016), Fernando Garrido Falla (Garrido Falla, 1974) (Garrido Falla, 1976) (Garrido Falla et al., 2006), Ramón Parada (Parada, 2012) (Parada Vázquez, 2012), entre muchos otros. Las concepciones de servicio público que cada uno (bajo su esquema conceptual) desarrolló, fueron un pilar para que, en Latinoamérica y sin excepción Colombia, se comenzara a asentar y desarrollar el concepto de servicio público.

El profesor Giannini (1980), afirmaba que no se podía hablar de administración, y mucho menos de lo que hoy conocemos como la "*función administrativa*", antes de la institucionalización del poder. Estos conceptos surgieron precisamente a causa de los grandes cambios ideológicos producidos por la gran Revolución Francesa. En este mismo sentido, resulta inadmisibles referirse al fenómeno estatal antes del surgimiento del Estado moderno. Por esta razón, Giannini, sugiere identificar los fenómenos socioeconómicos, como el romano, como meros ordenamientos y no necesariamente como Estados, en los términos en los que se entiende actualmente gracias a la evolución del derecho (Giannini et al., 1980).

En consecuencia, a medida que se desarrolla el concepto y evoluciona la noción de servicio público, también se conciben diferentes perspectivas del Estado. Desde el Estado gendarme¹ (*laissez-faire, laissez-passer*²), que incluía servicios de justicia, policía, defensa nacional y recaudación de impuestos, hasta el Estado Providencia, donde las funciones del Estado se extendieron a otras actividades, como la educación y la salud, entre otras (Martínez Rosaslanda, 2007). Actualmente, la noción de servicio público no es restrictiva ni taxativa, sino que tiene reconocimiento constitucional en virtud del cumplimiento de los fines del Estado y este detenta la característica de Estado Regulador, en la medida en que controla, vigila y garantiza la prestación de los servicios.

1.1 El Servicio Público Como Centro y Motor del Estado.

La idea de servicio público se fundamenta como el centro y motor del Estado. Tratadistas como León Duguit y Gastón Jéze fueron precursores de lo que se denominó la "Escuela de Burdeos" (Chevallier, 2018) y se consideraron referentes del Derecho Público en general. Según León Duguit³, los servicios públicos son el fundamento del derecho administrativo. El servicio público nutre toda la idea de Estado y su concepción como un instrumento para ayudar a la colectividad. Duguit definió el servicio público como:

“toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado, y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la

¹La función del Estado gendarme se limitaba a justicia, servicio de policía, defensa nacional y recaudo de impuesto.

²La frase "*laissez faire, laissez passer*" (pronunciado /lɛsɛ fɛʁ lɛsɛ pase/) es una expresión francesa que significa «dejen hacer, dejen pasar» refiriéndose a una completa libertad en la economía: libre mercado, libre manufactura, bajos o nulos impuestos, libre mercado laboral y mínima intervención de los gobiernos. Fue usada por primera vez por Vincent de Gournay, fisiócrata del siglo XVIII, contra el intervencionismo del gobierno en la economía <https://voragine.net/arquitectura/el-estado-providencia-y-el-estado-gendarme>

³León Duguit, uno de los más relevantes publicistas europeos, nació en Libourne (Gironde, Francia) el 4 de febrero de 1859, y murió en Bordeaux el 18 de diciembre de 1928. Recibió como agregado de facultades de Derecho el 1.º de enero de 1882, se incorporó a la Universidad de Caen, donde permaneció hasta 1886. Toda su dilatada y fecunda carrera académica tendrá sin embargo como escenario la facultad de Derecho bordelés. En ella alcanza la categoría de profesor de Derecho público el 2 de abril de 1892, figura como asesor de su Decanato a partir de 1912 y ocupó este cargo desde el 1.º de mayo de 1919 hasta la fecha de su fallecimiento. Sobre el alcance de la obra de Duguit, puede consultarse a Martín Rebollo. De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica.

interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante” (Duguit, 1921, p. 37).

La noción de servicio público surge como una consecuencia ineludible del derecho público (Duguit, 1926).

En diferentes textos, Duguit mantiene su línea expositiva e ideológica sobre el concepto de poder, soberanía y servicios públicos. En varias ediciones se pueden consultar tanto su manual de Derecho Constitucional como su tratado de Derecho Constitucional. No obstante, profundiza sobre las razones de sus planteamientos en los escritos conocidos como las "*transformaciones*", que son un conjunto de libros sobre las transformaciones del Estado, el derecho público y el derecho privado.

Los servicios públicos son un componente fundamental de la Administración Pública, vinculados a los orígenes y evolución del derecho administrativo y a los fines esenciales del Estado. La noción conceptual de servicio público es una de las más adecuadas para justificar el carácter "*jus in fieri*" atribuido al derecho administrativo. Duguit, en el prefacio de la Tercera Edición Francesa de su obra *La transformación del Estado*, escrita en Burdeos el 7 de agosto de 1921, comenta que las conferencias que se imprimían por tercera ocasión "tal vez fueron escritas y pronunciadas en 1908 en la Escuela Superior de Estudios Sociales" (Duguit, 1926, p.7). El iuspublicista francés, al referirse a los elementos centrales de sus conferencias, así como al profundo cambio que representaban sus nuevas concepciones sobre el Estado y el derecho público en el mundo occidental, indica al inicio del Prefacio (I) de su obra que:

“Dos ideas generales se desarrollaron en estas conferencias. La primera, que, por demás, inspira todo cuanto he escrito relativamente al derecho público, establece que la creencia en la existencia de un poder soberano “estático” no corresponde a nada real, que dicha creencia está en camino de desaparecer, que el Estado deja de ser, más y más cada día, un poder de mando, para convertirse en una cooperación

nacional que respalda el acatamiento de los servicios públicos y de igual forma condena las reglas de derecho” (Duguit, 1926, pp.7-9).⁴

En adelante, ratificando como aspecto central de la primera idea la obligación del Estado de asegurar el cumplimiento de los servicios públicos y sancionar las reglas de derecho, se reitera:

“El servicio público engendra obligaciones y deberes inevitables para los gobernantes dentro de la sociedad. En este sentido, el servicio público es ante todo un concepto material que irradia de manera magnífica la totalidad de las actuaciones públicas, las inspira y vincula en aras de su consolidación. “[...] La noción de servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público. Seguramente esta noción no es nueva. El día mismo en que mediante la acción de causas muy diversas, cuyo estudio no nos interesa en este momento, se produjo la distinción entre gobernantes y gobernados, la noción del servicio público nacido en el espíritu de los hombres. En efecto, desde ese momento se ha comprendido que ciertas obligaciones se imponían a los gobernantes para con los gobernados y que la realización de esos deberes era a la vez la consecuencia y la justificación de su mayor fuerza. Tal es esencialmente la noción de servicio público [...]”. (Duguit, 1926, p. 47).

En una conferencia que tuvo lugar en la Universidad de Columbia en el invierno de 1920 a 1921 (Arjona, 2013), Duguit expresó la misma idea de manera diferente, diciendo que en todas partes y en cualquier lugar, el Estado-Nación reemplaza al Estado-Poder. Así es como el concepto de servicio público se transforma de acuerdo con el tipo de Estado y su

⁴DUGUIT. *La transformación del Estado*, cit., pp. 7 a 9. Este concepto se retoma de la insistente línea en el pensamiento de DUGUIT que se recoge en los siguientes términos: “[...] Dos ideas generales se desarrollan en estas conferencias. La primera, que, por lo demás, inspira todo cuanto he escrito relativamente al derecho público, establece que la creencia en la existencia de un poder soberano ‘estático’ no corresponde a nada real, que esta creencia está en camino a desaparecer, que el Estado deja de ser, más y más cada día, un poder de mando, para convertirse en una cooperación nacional que asegura el cumplimiento de los servicios públicos y sanciona las reglas de derecho [...] el Estado Nación reemplaza al Estado poder [...]. Los gobiernos no son más los representantes de un poder social que manda: son los gerentes de los servicios públicos [...] pueden pues, los hombres decirse ahora que los gobernantes son sus servidores y no sus amos [...]”.

soberanía. La Nación, o en términos más generales, el grupo de individuos que viven y actúan, está en primer lugar, y los Gobiernos no son más que representantes de un poder social que gobierna: son administradores de los servicios públicos (Duguit, 1926, p. 8).

Para desarrollar el último aspecto de su primera idea, según la cual los Gobiernos no son más que representantes de un poder social que gobierna, lo que representa un cambio en las antiguas concepciones del estatismo y las prerrogativas públicas, explica que no hay duda de que estos gerentes disponen de una fuerza, pueden poner en movimiento y ejercer la coerción material. Pero el empleo de esta fuerza coercitiva y compulsora no se legitima por una pretendida soberanía de que estuvieren investidos directamente o por representación, solo se legitima por el objeto perseguido. Los gobernantes tienen deberes y en modo alguno derechos. Las órdenes que dan, la compulsión que ejercitan, no se imponen ni se legitiman sino en tanto que el fin que se propone es el de asegurar el cumplimiento de estos deberes (Duguit, 1926, pp. 8-9). Los destinatarios de los deberes de los gobernantes son los hombres, no los gobernantes mismos, y estos "*son sus servidores y no sus amos*" (Duguit, 1926, p. 10).

Los servicios públicos son el fundamento del derecho público y del Estado, León Duguit expresó: "*La noción de servicio público deviene de la noción fundamental del derecho público moderno. Los hechos lo van a demostrar*" (1926, p.48). Más adelante, se refiere a los orígenes políticos y sociales de esta teoría como:

"La noción de servicio público, -dice León Duguit- sustituye el concepto de soberanía como fundamento del derecho público. Seguramente esta noción no es nueva. El día mismo en que la acción de causas muy diversas, cuyo estudio no nos interesa en estos momentos, se produjo la distinción entre gobernantes y gobernados, la noción de servicio público nació entre los hombres." (Duguit, 1926, p.85).

Precisa, además, el iuspublicista francés, la obligación de los gobernantes frente a los gobernados, en relación con los servicios públicos que:

“En efecto -dice- desde ese momento se ha comprendido que ciertas obligaciones se imponían a los gobernantes para con los gobernados y que la realización de esos deberes era a la vez la consecuencia y la justificación de su mayor fuerza. Tal es esencialmente la noción de servicio público” (Duguit, 1926, pp.85-86).

León Duguit enuncia un concepto clave para comprender los cambios y el origen del servicio público de transporte, con el fin de discutir su naturaleza en el contexto del Derecho de la Competencia o en el marco de las leyes del mercado libre, arbitrario y autosuficiente. En palabras del autor:

“La noción de servicio público parece que puede formularse de este modo: es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza del gobernante” (Duguit, 1926, p.105).

Este concepto es reiterado en una de las obras más destacadas de Duguit, que sigue siendo un clásico de la teoría política y constitucional: el Manual de Derecho Constitucional. En relación con la edición española de Comares (2005), que trata sobre la importancia de los servicios públicos en el pensamiento de Duguit y en el derecho público moderno, se destaca en el Estudio preliminar "*La Teoría Jurídica de León Duguit*", escrito por José Luis Monereo Pérez y José Calvo González, que:

“El derecho evoluciona bajo la acción de las necesidades económicas y sociales. La noción de soberanía ha sido quebrantada cuando se ha cumplido que el Estado debía a los gobernantes algo más que la seguridad en el interior y en el exterior. En suma, la conciencia de servicio público parece que podría formularse indicando que es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, al ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado

completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante. Se puede comprender, de este modo, que el concepto de servicio público se convierte en un fundamento básico del Derecho Público moderno, toda vez que el Derecho Público moderno se convierte en un conjunto de reglas que determina la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido” (Monereo & Calvo, 2005).

A renglón seguido, en el Estudio Preliminar, los autores mencionados, al referirse a la relación soberanía, poder y servicios públicos, expresan que:

“De la relación de soberano a súbdito apenas, por tanto, queda nada. Del derecho subjetivo de soberanía, de poder, tampoco. Pero sí una regla fundamental, de la cual se derivan todas las demás: la regla que impone a los gobernantes la obligación de organizar los servicios públicos, de fiscalizar su funcionamiento, de evitar toda interrupción. El fundamento del Derecho público no es el derecho subjetivo de mando, es la regla de organización y gestión de los servicios públicos. El derecho público es el Derecho objetivo de los servicios públicos.” (Duguit en Monereo J. y Calvo, 2005).

A manera de síntesis, el Estado-Nación reemplaza al Estado-Poder y la Nación, que es el grupo de individuos que viven y obran, está en primer término. Los Gobiernos no son más que los representantes de un poder social que manda y son los gerentes de los servicios públicos, que reemplazan la noción de Soberanía y son el fundamento del derecho público y del Estado. El derecho público y en particular, el derecho administrativo, es el derecho objetivo de los servicios públicos.

El servicio público, y el interés público general, son conceptos íntimamente ligados. Al respecto, Gastón Jéze⁵ expresa que el objeto del servicio público no es otro que dar

⁵A Gaston Jéze (1869-1953) puede en efecto considerarse discípulo de Duguit. Así en trabajos como “Essai d'une théorie générale des fonctionnaires de fait”, y “La notion de travaux publics et le domaine public”, ambos en *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, 1914, pp. 48-144 y 1921, pp. 361-377, resp., y

satisfacción a las necesidades de interés general. Sin embargo, tenemos que distinguir que el servicio público involucra algunas modalidades de interés general, pero no todas. Siendo de esta manera, el servicio público una especie del género actividades de interés general. El profesor León Duguit, entiende al hombre como un fenómeno social y rompe con el concepto de individualismo. En los trabajos de Comte y Durkheim, se marca la idea del concepto profundo de sociabilidad, el carácter social del hombre y las necesidades sociales. De esta manera, el hombre es por esencia un miembro del grupo social, que para vivir debe respetar la solidaridad obrando siempre de conformidad con ella (Lorenc Valcarce, 2014).

Los servicios públicos industriales, como los denomina Duguit, tienen una vinculación directa con las necesidades cotidianas y apremiantes de los individuos en sociedad, y su atención no corresponde a los gobernantes bajo designios metafísicos cuyas consideraciones subjetivas inspiran los conceptos de Soberanía, Estado y Poder. El servicio público industrial no es el resultado del ejercicio de poder de mando, fundado en la idea metafísica de una voluntad superior que se impone, sino por el contrario, en la obligación y el deber del gobernante de obrar en relación y respecto de las necesidades objetivas y reales de los individuos en comunidad. Esas actividades vinculantes para los gobernantes, que implican irremediablemente la atención en todos sus aspectos de las necesidades, constituyen la esencia y objeto de los servicios públicos.

Así las cosas, en la más profunda intimidad de los servicios públicos, no reposa otra cosa distinta a la más pura solidaridad e interdependencia social generadora de deberes funcionales para los gobernantes; en consecuencia, la finalidad de toda actividad de los gobernantes no puede ser otra que la de crear, dirigir, organizar y hacer funcionar

Cours de Droit Public, G. Giard & E. Briere, Paris, 1923. Vid. asimismo J.H. LASKI, “La conception de l'État de León Duguit”, cit. Duguit influyó también sobre la corriente americana de juristas sociólogos y pragmatistas, encabezada por Roscoe Pound (1870-1964); sobre algunas entre las varias derivaciones estadounidenses R.S. SUMMERS, “Lo instrumentalismo pragmático de la teoría americana del diritto”, trad. de C. Faralli, *Revista di Diritto e Procedura Civile*, 1983, 3, pp. 1083-1093. Su influjo se advierte asimismo en diversas manifestaciones del movimiento del Derecho libre. Influencia que es igualmente apreciable sobre otros autores realistas y pluralistas europeos como Laski, y en autores del socialismo guildista como H. Cole, S. G. Holson; todos ellos extraordinariamente receptivos a la crítica al concepto de la soberanía, el pluralismo basado en la “función”, la función social de la propiedad privada, la concepción de la democracia funcional, etc. Vid. J.L. MONEREO PÉREZ, “Estudio preliminar” a A. MENER: *El derecho civil y los pobres*, trad. A. Posada, Edit. Comares (Colección Crítica del Derecho), Granada, 1998, e ID.: *Fundamentos doctrinales del derecho social del derecho social en España*, Trotta, Madrid, 1999, pp. 134 y ss., *passim*.

ininterrumpidamente los servicios públicos. Esta concepción objetiva y realista trae como consecuencia una transformación sustancial en el contenido material del Derecho público que podemos asumir conforme a la siguiente postulación de ideas de Duguit (1926, pp. 93-141).

Desde la concepción del profesor Duguit, el servicio público debe ser garantizado por los gobernantes en debida forma, de manera oportuna y con cumplimiento; al ser indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social. Lo expuesto deviene de la siguiente línea del pensamiento de Duguit:

“[...] Así aparece claramente determinada la noción de servicio público: toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente asegurada sino mediante la intervención de la fuerza gobernante [...]. Los gobernantes estarán, por tal virtud, obligados a intervenir para reglamentar, para organizar, para controlar esta actividad, para reprimir todos los actos contrarios a su realización, para sancionar todos los actos conformes a su objeto [...] todo acto del gobernante carece de valor cuando persiga un objeto distinto del propio del servicio público. El servicio público es el fundamento y el límite a la vez del poder gubernamental.” (Duguit. 1926).

Los trabajos de Duguit permiten vislumbrar el contrato de concesión como un instrumento fundamental para el cumplimiento de los propósitos propios del servicio público. Duguit sostiene que la concesión, a diferencia de los contratos propiamente dichos, por sus características y, sobre todo, por el tipo de atribuciones que conlleva en aras de la satisfacción de los intereses generales propios del servicio público, es ante todo la negación misma del negocio tradicional, que se caracteriza por su sujeción a la preceptiva del Código Civil. La concesión, en la realidad de las cosas, es un todo complejo, en parte no propiamente contrato, algo así como un "*convenio-ley*" sustentado en la solidaridad social y no en la idea de los

derechos subjetivos; en parte también, sumido en una compleja red elaborada a partir del discurso negocial propio del Derecho privado (Santofimio, 2011).

Los trabajos del profesor León Duguit articulan y forman un concepto positivo y realista del servicio público como columna del concepto de Estado junto a su soberanía, y que además vislumbra el tema de la concesión como un instrumento para cumplir estos fines. Para Duguit, el concepto de soberanía se había sustituido históricamente por el de servicio público, en cuanto al hecho objetivo y palpable comprobable de las necesidades colectivas correspondía una respuesta real y esta solo podía provenir de la materialización de la solidaridad que implica el servicio público. Es una fuerza de una voluntad superior que conlleva al mando e imposición coactiva, que se muda objetivamente por deberes prestacionales en relación con las necesidades de los individuos en comunidad (Duguit, 2007).

El servicio público engendra obligaciones y deberes inevitables para los gobernantes dentro de la sociedad. En este sentido, el servicio público es ante todo un concepto material que irradia magníficamente la totalidad de las actuaciones públicas las inspira y vincula en aras de su consolidación. El derecho público administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos. Todo país civilizado tiene servicios públicos, y para regular el funcionamiento de estos servicios existen necesariamente reglas jurídicas especiales. Se puede afirmar que en todo país donde se haya alcanzado la noción del servicio público, tal como lo expondremos más adelante, es decir, en todo país civilizado, existe derecho administrativo (Jèze, 1950 en Santofimio, 2011).

En ese sentido, el objeto del Derecho Administrativo no podría ser sino la formulación de reglas especiales para el buen funcionamiento de los servicios públicos, con el propósito de generar una satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general. Esta teoría está sustentada en los trabajos doctrinales del profesor León Duguit (Santofimio, 2011).

Uno de los cometidos primordiales del Estado radica en la provisión de servicios públicos fundamentales a la comunidad, dado que esta acción representa una esencia vital para el funcionamiento de la sociedad. Los servicios públicos contemporáneos engloban una amplia gama de necesidades, que incluyen la distribución de agua potable, el sistema de alcantarillado, el suministro de energía eléctrica, la asistencia social a los más vulnerables, la infraestructura de comunicaciones, la educación pública, el abastecimiento de alimentos, la atención médica, la solución de vivienda para estratos menos privilegiados, las telecomunicaciones, el acceso a actividades recreativas, la seguridad ciudadana, la administración de justicia y, por supuesto, el transporte público, entre otros servicios esenciales (Naranjo Mesa, 2003).

En este contexto, el estudio del Transporte Público de Pasajeros se vincula estrechamente con la gestión estatal, la concepción de servicio público y la promoción y resguardo de los servicios públicos en el ámbito gubernamental. La comprensión de la relevancia del transporte público no solo atiende a su carácter funcional, sino que también aborda su papel crucial en el bienestar y desarrollo de la sociedad. Por consiguiente, este análisis se adentra en la relación intrínseca entre el transporte público y el sistema estatal, reconociendo la importancia de este servicio en el contexto de los servicios públicos en general.

1.2 Críticas a la Escuela del Servicio Público

El principal opositor a las sustentaciones doctrinales del León Duguit y en general, a la llamada escuela de los servicios públicos o de Burdeos, como mejor se le conoce en la doctrina del derecho administrativo, fue sin duda el profesor de Toulouse y cabeza visible de la escuela de la "*puissance publique*", Maurice Hauriou⁶.

⁶ “Maurice Hauriou (1856-1929) fue uno de los grandes maestros del derecho público francés del siglo XX y gran exponente de la “escuela del poder público” [*puissance publique*], contracara de la escuela del “servicio público” capitaneada por León Duguit; en el segundo, su doctrina de la superlegalidad constitucional fue su aporte dogmático fundamental.” (Wieczorek, s.f, p. 2)

<https://www1.unicap.br/ojs/index.php/agora/article/view/1795/1449>

En diferentes obras, Hauriou, expone las que vienen a ser las bases de su teoría. En ellas, las críticas de Hauriou se dirigen a desvirtuar, desde la perspectiva de la teoría constitucional, lo que considera una fantasiosa construcción jurídica y política de Duguit en relación con el Estado, la soberanía y el derecho público en general, elaborada tomando como base determinante del concepto teleológico de los servicios públicos, lo que significaba, en su opinión, una simple y llana "[...] *reversión de valores, herejía del socialismo jurídico* [...]" que invirtió de manera anormal la posición correcta de las cosas, desalojando para un segundo plano lo principal, esto es, el poder mismo, sin el cual los fines de servicio público propuestos por Duguit configurarían un imposible. (Hauriou et al., 2003).

Hauriou, resume su gran teoría, destacando que "[...] *los publicistas que han organizado nuestro derecho administrativo lo han fundado sobre las prerrogativas públicas* [...]", esto en clara oposición a los trabajos y planteamientos de la escuela de los servicios públicos y los profundos argumentos reiterados en prácticamente todas las obras de Duguit. Hauriou, al igual que sus contradictores de doctrina, también de manera radical, encuentra otro elemento motor, diferente al servicio público para justificar el carácter sustantivo del derecho administrativo; en otro elemento de por sí, altamente discutible, no precisamente derivado de la solidaridad social y del realismo jurídico, sino del ejercicio efectivo de poder, en lo que identifica como las "*prerrogativas de poder*", al cual destaca como el medio para alcanzar los fines estatales, medio que pasa a constituirse en lo principal y determinante en contraposición a consideraciones estrictamente finalísticos.

Maurice Hauriou, (1933) en su obra "*Précis de droit administratif et de droit public*", especialmente en el prefacio "*La puissance publique et le service public*", se aprecia que la clave de la discusión Duguit-Hauriou está dada en la relación entre los medios y los fines, y cuál de los dos conceptos configura el centro de acción del derecho administrativo. Al respecto, se resume la posición de Hauriou al indicar que:

"[...] en el derecho público, los fines del Estado le son secundarios, son sus medios de acción, derechos soberanos u otros, ejercidos por la autoridad gubernamental los que le interesan. En suma, el derecho tradicional, dentro de sus objetivos, ubica las

prerrogativas de la voluntad, que son los mecanismos de acción, antes que los fines [...]” (1933).

Hauriou integra el servicio público en su análisis de la Administración Pública con una definición compleja. Él considera al servicio público como una organización e institución, que a su vez involucra un conjunto de elementos humanos, materiales, financieros y jurídicos (Montaña, 2005):

“El servicio público para Hauriou, -dice Alberto Montaña- con sus dos alcances de organización e institución, constituye la razón de ser de la Administración Pública, sin embargo, esta noción se encuentra inmersa en “un sistema explicativo” más global, que ocupa el lugar esencial de toda la construcción jurídica administrativa: “la puissance publique” (Montaña, 2005, p.136).

Luis Rolland, añadió a la noción de Duguit los principios de continuidad, adaptabilidad e igualdad, mientras que André de Laubadère introdujo el principio de neutralidad y Maurice Hauriou, los de moralidad y gratuidad. Estos principios persisten y se desarrollan en el concepto hasta la fecha.

Como ya se ha mencionado, el concepto de servicio público se desarrolló a través de múltiples teorías en Francia, las cuales se pueden dividir en dos concepciones: una subjetiva, que depende de quién realiza la actividad, y otra objetiva, que depende de la actividad realizada. Sin embargo, se reconoce un punto en común, y es que el servicio público para los franceses era la esencia del Estado. En palabras de René Chapus:

“La administración es sumisa a un derecho que rige su organización y su actividad y por ende, su relación con los asociados, quienes son su razón de ser y en la cual tiende a satisfacer sus necesidades mediante el ejercicio de actividades de interés general o, más precisamente actividades de servicio público” (Chapus, 2001, p. 1051)

El contenido y objeto de la función ejecutiva o administrativa del Estado, con el fin de mantener el equilibrio de poderes, ha sido objeto de estudio por varios autores, entre ellos Montesquieu (Brand, 1932). El Estado tiene como funciones hacer cumplir las leyes emanadas del legislativo, administrar sus bienes, ejercer la alta dirección política, dirigir las relaciones internacionales, planificar la economía, preservar el orden público y suministrar los servicios públicos esenciales (Naranjo Mesa, 2012).

La evolución histórica del Estado constitucional o Estado de derecho se relaciona directamente con la aparición de las "cartas de derechos" o "constituciones", las cuales tienen como finalidad proteger las libertades individuales frente al poder absoluto del Estado. Este proceso se puede dividir en tres etapas claramente diferenciadas, que se asocian a diferentes ideologías políticas y concepciones económicas de la sociedad. Estas etapas son: el Estado "gendarme", del *laissez faire* o Estado liberal; el Estado benefactor, Estado de Bienestar o *Welfare State*, que surge como reacción del primero y, por último, el Estado Regulador, que a través de normas controla, vigila y supervisa (Carbajales, 2019).

La crisis del Estado Prestacional da paso al Estado Regulador, en el cual los servicios pueden ser prestados directamente por el Estado o a través de concesiones a particulares, pero en todos los casos el Estado se ha reservado el deber de regular, supervisar, garantizar y controlar su eficaz prestación. El servicio público se caracteriza por ser una actividad propia del Estado, de prestación positiva, a través de la cual se asegura la ejecución regular y continua de un servicio indispensable para la vida en sociedad; en otras palabras, vigila el funcionamiento eficiente de los mercados que requieren de una intervención pública más intensa para la satisfacción de las necesidades colectivas (Baamonde Gómez, 2019).

1.3 Fallos en materia del servicio público en Francia

Para analizar los fallos en el transporte público de Colombia, es útil adentrarse en los conceptos generales de los fallos relacionados con el servicio público en Francia; como veremos más adelante cada uno de estos fallos le incorporan elementos al concepto de servicio público, elementos que hoy en día hacen parte de la normatividad en relación con el

transporte público. Por lo tanto, en este documento se examinarán estas decisiones francesas, antes de abordar el tema específico del transporte público colombiano y sus respectivos fallos.

1.3.1 *Fallo Rothschild vs. Larcher et Administration des Postes (6 de diciembre de 1855).*

Este pronunciamiento del Consejo de Estado francés establece el concepto de servicios públicos como generador de obligaciones para la administración pública, en los siguientes términos:

“[...] con la autoridad de la ley, le corresponde reglar las condiciones de los servicios públicos donde le correspondiere su prestación. Determinar igualmente las necesidades que se susciten con su operación, e indicar los nombres de los agentes que actúan en su representación [...]” (Gamboa, 2017, p. 59).

El Consejo de Estado francés también reconoce que la prestación de servicios públicos genera relaciones entre la administración y los particulares. Por esta razón, corresponde a la administración *“[...] conocer y apreciar las características y la extensión de los derechos y de las obligaciones recíprocas que se susciten entre el Estado y los beneficiarios de los servicios [...]”* (Gamboa, 2017, p. 59). El marco de estas relaciones está sujeto a un régimen jurídico de derecho privado, es decir, el mismo derecho que regula las relaciones entre particulares. En esta primera época, aunque los servicios públicos ya eran considerados como fenómenos con implicaciones legales, aún no se había consolidado un derecho propio de carácter público.

[...] las necesidades, los derechos y las obligaciones que se susciten a propósito de los servicios se rigen por las reglas y según los principios y disposiciones del

derecho civil y común, como si se tratara de las relaciones entre particulares [...]
(Gamboa, 2017, p. 59).

Por último, en esta providencia se reconoce que, como consecuencia de la ejecución de los servicios públicos, la administración puede quedar sujeta a responsabilidad:

“[...] En lo que corresponde con la responsabilidad del Estado en caso de fraude, negligencia o de errores cometidos por sus agentes en la prestación de los servicios, se reconoce la misma, pero sin carácter general ni absoluto. Ella se determina según las características y necesidades de cada servicio, sus condiciones y proporciones [...]” (Gamboa, 2017, p. 81).

1.3.2 Fallo Carcassonne (20 de febrero de 1858)

En las consideraciones de esta providencia se observan sustanciales cambios respecto al fallo Arrêt Rothschild vs. Larcher et Administration des Postes. En primer lugar, se insiste en el poder de dirección que le corresponde a la administración pública en la prestación de los servicios públicos, poder que le genera responsabilidades para la organización de éstos y la dirección del personal encargado de su desarrollo. En segundo lugar, se aclara lo relacionado con la competencia de ejecución de la ley y la reglamentación de ésta en todo lo que concierne a los servicios públicos por parte de la administración. . *“Constituye su responsabilidad también aplicar las leyes y reglamentos que determinan las relaciones que se establecen, en el marco de estos mismos servicios entre los individuos y los agentes que representan al Estado.”*. En tercer lugar, se introducen dos importantes modificaciones a los anteriores criterios jurisprudenciales en lo referente al régimen jurídico de los servicios públicos. Se establece una regla general de competencia en la jurisdicción administrativa para conocer de todos los conflictos que se generen con ocasión de la aplicación de las leyes y los reglamentos referentes a los servicios públicos. Además, se establece una regla de excepción que implica la existencia de norma legal expresa que asigne conflictos de esta misma naturaleza en cabeza de las autoridades judiciales. Por otra parte, se aclara lo relacionado con

el régimen aplicable a los asuntos de responsabilidad del Estado a propósito de la prestación de los servicios públicos, que no puede seguir siendo el del Derecho común.

“[...] Que esas leyes y reglamentos tienen un carácter especial y que los conflictos respecto de sus aplicaciones hacen aparecer una gran cantidad de asuntos que deben comparecer ante la jurisdicción administrativa, a no ser que una norma expresa otorgue su conocimiento a las autoridades judiciales”.

En cuanto a la responsabilidad se confirmó lo expuesto en el Fallo Rothschild en los siguientes términos:

“En particular, en lo que respecta a la responsabilidad del Estado en caso de culpa, negligencia o error cometidos por un funcionario de la administración, esta responsabilidad no es ni general ni absoluta, sino que varía de acuerdo con la naturaleza y las necesidades de cada servicio. [...]”

1.3.3 Fallo Bandry vs. Ministre de la Guerre (1.º de junio de 1861)

En este fallo, la jurisdicción administrativa insiste en la necesidad de abandonar las normas del ordenamiento civil para los casos de responsabilidad del Estado debido a la ejecución de servicios públicos. El régimen jurídico de esta actividad posee reglas especiales aplicables a todos los servicios públicos:

“[...] Considerando que la responsabilidad que le puede corresponder al Estado por los daños causados a los particulares, por el hecho de las personas que el Estado emplee en el servicio público, no puede regirse por los principios establecidos en el Código de Napoleón para las relaciones entre los particulares; que esta responsabilidad y sus reglas especiales son iguales para todos los servicios [...]”

1.3.4 *Fallo Blanco*

En Francia, a partir del fallo Blanco (Long et al., 2017, 8 de febrero de 1873, Tribunal de conflictos), se estableció un criterio jurisprudencial que ha sido un precedente para todo el desarrollo de la materia. El fallo Blanco, más que una providencia sobre el fondo del conflicto suscitado a propósito de una actividad de la administración pública francesa es una resolución de clara estirpe procedimental por medio de la cual se resolvió un conflicto de competencias entre la jurisdicción administrativa y la ordinaria. El carácter del asunto puesto a consideración del tribunal y la profundidad de sus razonamientos le dan a esta providencia un carácter sustancial y definitorio en torno a la autonomía del Derecho Administrativo. La universalidad del fallo le permitió servir de fundamento a gran cantidad de los planteamientos típicos del Derecho público administrativo, incluso a la justificación del criterio de los servicios públicos como determinante de la administración, su derecho, la jurisdicción contenciosa y los servicios públicos como elementos clave de cualquier análisis administrativo.

De ahí que sea considerado por algunos como la piedra angular del Derecho Administrativo, el punto de partida o nacimiento de un Derecho Administrativo moderno, y por otros, la consolidación de un proceso de formación, cuyo instante estelar, anterior, se produjo con la Revolución francesa. Los hechos que fundamentan esta providencia no tienen nada especial frente a algunos otros, anteriormente resueltos por los tribunales. Lo importante de este fallo es que dio origen a un conflicto de competencias sobre la jurisdicción llamada a pronunciarse sobre el fondo del asunto. Los sucesos ocurrieron en la ciudad de Burdeos en 1872. Agnes Blanco, una niña de solo cinco años, fue atropellada y herida gravemente al atravesar una calle de aquella población por un carro transportador de tabaco, de propiedad de la fábrica estatal de este producto y conducido por cuatro de sus empleados. El padre de la menor, con fundamento en las normas de los códigos Civil y de procedimiento Civil de la época, inició ante el tribunal civil de Burdeos un proceso de responsabilidad contra los cuatro operarios de la tabacalera, como coautores de las heridas producidas a su hija, y contra el Estado francés como civilmente responsable por la imprudencia de sus empleados.

La pretensión invoca la responsabilidad solidaria tanto de empleados como del Estado y solicitaba una indemnización de cuarenta mil francos. El representante del Estado planteó el conflicto de competencia en el que argumentaba la incompetencia del tribunal civil para conocer de un asunto en donde una de las partes era el Estado, debido a la ejecución de un servicio público que le demandaba su responsabilidad con fundamento en los principios del Derecho privado. El tribunal del conflicto que conoció la impugnación se pronunció el 18 de febrero de 1873 en los siguientes términos, en lo pertinente:

“[...] La responsabilidad que le puede corresponder al Estado, en razón de los daños proferidos a los particulares por sus empleados, en la prestación de los servicios públicos, no se rige por los principios consagrados en los artículos 1382 y siguientes del Código Civil en lo que respecta a las relaciones entre los particulares. Esta responsabilidad, que no es ni general ni absoluta, tiene reglas especiales que varían según las exigencias del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los de los particulares. Corresponde por lo tanto a la autoridad administrativa conocer y valorar tal responsabilidad, y no a los tribunales ordinarios [...]”.

Este fallo es el criterio que delimita la jurisdicción administrativa y la jurisdicción ordinaria en materia de responsabilidad patrimonial. Esta decisión sigue teniendo un impacto en la delimitación del servicio público y la responsabilidad del Estado en la actualidad⁷. Aunque algunos aspectos de este fallo habían sido tratados en otras providencias de los fallos Arrêt Rothschild vs. Larcher et Administration des Postes (6 de diciembre de 1855) el fallo Rothschild vs. Larcher et Administration des Postes del 6 de diciembre de 1855, el fallo Carcassonne del 20 de febrero de 1858 y el fallo Brandy vs. Ministre de la Guerre del 1 de junio de 1861.

Este fallo contiene pilares teóricos del subsistema normativo, que a lo largo de la historia han sido reacondicionados, reestructurados y ampliamente consolidados. En el

⁷Extracto del texto original, el cual dice: “La responsabilité, qui peut incomber à l’État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu’il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil, pour les rapports de particulier à particulier”.

derecho administrativo, como derecho de la Administración Pública, la referencia a los servicios públicos ha sido anterior (Montaña, 2005). En consecuencia, el Fallo Blanco está vinculado a la autonomía del derecho administrativo y marca un momento importante en la evolución jurídica en el ámbito de los presupuestos jurídicos novedosos, relacionados fundamentalmente con los servicios públicos. El carácter especial de las reglas de los servicios públicos contiene dos aspectos: la autonomía del derecho administrativo, que busca la derogación del derecho civil en algunos casos, y que el derecho administrativo constituya un sistema propio con su lógica y sus soluciones, distintas del derecho privado.

Con el Fallo Blanco se llega a un criterio capaz de distinguir la jurisprudencia administrativa, ya legalmente creada, frente a la necesidad de someter la actividad de la Administración Pública a unas condiciones judiciales preferentes respecto de las ofrecidas por el derecho común. El criterio para esta distinción importante, la “*puissance publique*” (potestad pública), estaba más orientada hacia la responsabilidad del Estado y, a partir del Fallo Blanco, se consolida y se realiza la especialidad de un derecho que pareciera estarse gestando en ese momento. En concepto de Alberto Montaña, con el Fallo Blanco se consolida la doctrina de la “*puissance publique*”, sólo que ésta se identifica con el concepto de servicio público y se logra de este modo una ecuación: “*puissance publique=service publique=droit administratif*”. Tendrán que consolidarse teóricamente con mayor fuerza las ideas de sometimiento del Estado al derecho, para concebir de un modo diferente al primero, es decir, para pensarlo como estructura construida para la prestación de servicios públicos (Montaña, 2005, p.129).

Posteriormente, se consolidó una doctrina en los fallos Terrier del 6 de febrero de 1903 y Therond del 4 de marzo de 1910, ampliando los conceptos.

1.3.5 Fallo Terrier

El caso se refiere a las reclamaciones presentadas por el señor Terrier debido a la destrucción de animales dañinos (víboras) en virtud de una recompensa contractual ofrecida

por la administración para tal fin. Sin embargo, cuando se solicitó el pago de la contraprestación ofrecida, la administración se negó alegando la falta de recursos presupuestarios. En esta decisión se resuelve un aspecto trascendental para la autonomía del Derecho Administrativo, fundamentado en la teoría de los servicios públicos, relacionado con el régimen jurídico aplicable a los asuntos que afectan al interés general. En este sentido, se hace hincapié en que el concepto de actos de autoridad y actos de gestión no es relevante en estos casos, y que este concepto ya había sido abandonado en el fallo Blanco de 1873. En relación con este punto, el comisario del gobierno se pronunció en los siguientes términos:

“[...] Cuando se trate de intereses nacionales o de intereses locales, a partir del momento en que se está en presencia de necesidades colectivas que las personas públicas tienen que satisfacer, la gestión de esos intereses no podrá considerarse como necesariamente gobernada por los principios del derecho civil.”

En los asuntos que conciernen al interés general, como es el caso de los contratos de las entidades administrativas, el derecho aplicable es el derecho administrativo y cualquier litigio relacionado con ellos debe ser resuelto por la jurisdicción contencioso-administrativa, a menos que se trate de actividades o gestiones típicamente privadas. Con respecto a este asunto, las conclusiones, son redactadas por el comisario del gobierno Jean Romieu (1858 – 1953) quien manifestó lo siguiente:

“[...] Corresponde a la jurisprudencia determinar...en cuáles casos se está en presencia de un servicio público que funciona con sus reglas propias y su carácter administrativo, o, por lo contrario, de actos que, interesando mucho a la comunidad, revisten la forma de la gestión privada y entienden mantenerse exclusivamente en el terreno de las relaciones de particular a particular, en las condiciones del derecho privado [...]” (Santofimio, 2011, p. 50)

En cuanto se refiere al criterio general que se ha de seguir para efectos de determinar la actividad pública de la meramente privada, en la providencia se indicó lo siguiente:

“[...] Todo lo que concierne a la organización y el funcionamiento de los servicios públicos propiamente dichos, generales o locales, constituye una operación administrativa que es, por su naturaleza, de competencia de la jurisdicción administrativa [...]. Todas las acciones entre las personas públicas y los terceros o entre esas personas públicas entre sí, fundadas en la prestación, no prestación o mala prestación de un servicio público, son de competencia de la jurisdicción administrativa [...]” (Santofimio, 2011, p. 50)

1.3.6 Fallo Therond:

El conflicto resuelto en esta providencia se relaciona con el contrato monopólico y de exclusividad suscrito entre la ciudad de Montpellier y el señor Thérond para la captura de perros callejeros y de aquellos declarados peligrosos para la ciudadanía y su traslado a la perrera municipal, así como para el levantamiento de animales muertos en estaciones de ferrocarril, el matadero municipal, domicilios particulares cuyos propietarios no se ocuparan de ellos y vías públicas de la ciudad. El contrato también incluía obligaciones para el señor Thérond en cuanto al destino final de los desechos orgánicos de origen animal. El precio del contrato dependía del valor que obtuviera el contratista en el mercado por la venta o disposición de los restos mortales de los animales que quedaran en su poder. Sin embargo, la administración no cumplió con las obligaciones establecidas en el contrato.

En consecuencia, el contratista demandó la resolución del contrato y el pago de indemnizaciones. En su decisión, el Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos: reiteró lo expresado en el fallo Terrier respecto a la naturaleza de los contratos de las entidades departamentales y municipales, que por regla general implican atender a necesidades públicas y, por lo tanto, involucran la prestación de servicios públicos. Al respecto, se expone lo siguiente:

“[...] Considerando que al contratar en las condiciones arriba mencionadas con el señor Thérond, la ciudad de Montpellier actuó buscando la higiene y la seguridad de la población y, en consecuencia, tuvo como finalidad la prestación de un servicio

público; que ante falta de norma que atribuya el conocimiento a otra jurisdicción, las dificultades que pudieran resultar por el incumplimiento o la mala ejecución de este servicio son de competencia del Consejo de Estado [...]”.

Con el fin de consolidar el servicio público como criterio identificador del derecho administrativo y de la jurisdicción contenciosa como su jurisdicción natural, se insiste en que *“todo acto realizado con un fin de interés general es de competencia de la jurisdicción administrativa; en especial, todos los contratos suscritos por la administración con tal fin son contratos administrativos”.*

1.4 El servicio público y su evolución doctrinal Internacional.

Francia ha sido una fuente importante de conocimientos sobre el servicio público y su evolución en distintos territorios de Europa. En este continente, se han presentado diversas teorías y desarrollos que siguen siendo fundamentales en la materia, tanto a nivel europeo como en el escenario específico de análisis, que se explicará más adelante. A continuación, se enuncian las principales teorías con el fin de comprender los cambios históricos del servicio público a nivel mundial y su desarrollo en el transporte público.

1.4.1 Evolución teórica del concepto de Servicio Público

El conocimiento de la teoría del servicio público, incluyendo los fallos mencionados anteriormente y la evolución en Europa, es importante para entender el desarrollo y el panorama actual del transporte público en Colombia, porque proporciona un contexto histórico y teórico para comprender los desafíos y oportunidades actuales en este sector. Comprender la evolución del servicio público y sus principales fallos en Europa puede ayudarnos a identificar mejores prácticas en el diseño y gestión del transporte público en Colombia. Además, el análisis de los fallos y teorías del servicio público puede proporcionar una base sólida para la formulación de políticas y regulaciones efectivas en el sector del transporte público en Colombia.

Tal como lo plantea Fernández (2004, p.50, citado en Urrego, Niño et al., 2018) en Europa, se presentaron varias vertientes teóricas sobre el servicio público debido a su importancia. Entre otras, tenemos las siguientes:

- a. La teoría propuesta por el francés, León Duguit, que considera el servicio público como toda actividad que deba ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes (Molina, 2003).
- b. La teoría formulada por el francés, Gastón Jéze, según la cual el servicio público viene a ser toda actividad de la administración pública (Santofimio Gamboa, 2017).
- c. La teoría promovida por el tratadista francés, Maurice Hauriou, que entiende al servicio público como una parte de la actividad de la administración pública (Stapper Buitrago, 2020).
- d. Teorías que conceden escasa o ninguna importancia a la noción de servicio público, entre las que figura la presentada por el francés, Henri Berthlemy, para quien la noción de servicio público carece de importancia, por considerarla como un cajón de sastre donde se reúnen instituciones tan disímiles como "*una corte de apelación, una institución de beneficencia, una caja de ahorro, un ferrocarril metropolitano, la imprenta nacional, etc* (Santofimio Gamboa, 2017)

Existen múltiples formas de estudiar el servicio público y desarrollar teorías al respecto. En la mayoría de los casos, presentan características comunes, como la principal intervención del Estado, la obligación del Estado de asegurar el servicio, la necesidad de garantía por parte del Estado y la satisfacción de una necesidad colectiva. Existen tantos métodos y teorías como doctrinantes; algunos afirman que está implícitamente ligado a la actividad estatal, mientras que otros, como el francés Marcel Waline (Waline, 1945), aseguran que el Estado sólo interviene cuando la actividad privada no puede asegurar su prestación.

"El servicio público es el más enérgico de los procedimientos de intervención administrativa, última ratio del Estado para asegurar la satisfacción de una necesidad

colectiva cuando la iniciativa privada, por una razón cualquiera, no es suficiente para asegurarla" (Rivero & Waline, 1996). A continuación, se analizan varias definiciones dadas por los más importantes tratadistas para estudiar cómo el desarrollo del concepto de servicio público ha sido el fundamento jurídico de los criterios que tenemos hoy en día, y que hacen posible el desarrollo del Estado Social de Derecho. Jean Rivero, uno de los defensores de una noción de servicio público asociada a las necesidades de los ciudadanos, definió el servicio público como *"toda actividad de interés general"* (Rivero & Waline, 1996) que la administración asume.

Ahora bien, según el francés, Maurice Hauriou, el servicio público es la razón de ser de la administración pública (Plata, 2005), convirtiéndose así en uno de los temas fundamentales del Estado Moderno (Moreno, 2005). Este es además el tema central del derecho administrativo (Plata, 2005). Esto da cuenta de la importancia que en la actualidad tiene esta materia para la justificación del Estado social de derecho.

Ahora bien, según Maurice Hauriou, el servicio público es la razón de ser de la administración pública (Plata, 2005), convirtiéndose así en uno de los temas fundamentales del Estado Moderno (Moreno, 2005). Este es además el tema central del derecho administrativo (Plata, 2005). Esto da cuenta de la importancia que en la actualidad tiene esta materia para la justificación del Estado social de derecho. Debemos tener en cuenta que Hauriou es opositor de Duguit y Gastón Jéze, y que la *"puissance publique"* de Duguit desvirtúa los argumentos que sostiene Hauriou en torno al derecho natural, de orden individualista, en total contradicción con las ideas positivas, socialistas y objetivas de León Duguit (Hauriou et al., 2003).

Al respecto, el francés Jacques Chevallier, sostiene:

"[...] pero el servicio público no es solamente una noción que, por su doble dimensión ideológica y jurídica, constituye uno de los pilares de la teoría del Estado; incluye también una realidad sociopolítica concreta: el servicio público es un conjunto de

actividades, de órganos y de agentes que ocupan un lugar importante en la vida social" (1997).

De modo que, el servicio público no solo opera dentro de un marco regulatorio concreto y es el fundamento de la administración pública, sino que también es una realidad que regula y da forma a cierta vida social.

El tratadista español Carlos García Oviedo, aborda la noción tradicional de servicio público desde tres elementos:

- a. el fin que el servicio cumple,
- b. la persona que lo atiende, y
- c. el régimen que lo regula (García Oviedo, 1962).

Para algunos, el derecho administrativo no se refiere únicamente al servicio público, sino que también incluye la función administrativa, el acto administrativo, la policía administrativa y la planificación económica, independientemente de si se trata de servicios públicos o no (García de Enterría & Fernández, 2006). Otros, en cambio, aceptan la participación de un servicio público dentro del régimen privado (Jèze, 1950).

Tanto la doctrina española como la italiana hacen referencia al servicio público incluyendo el concepto de la función pública: "*La doctrina, la legislación y la jurisprudencia española utilizan —junto al de servicio público— el concepto de función o funciones públicas*" (Garrido Falla, 1994). Por lo tanto, se revisa el concepto de servicio público desde diferentes enfoques, incluyendo su carácter orgánico, criterio funcional, sustancial o material, y finalmente en virtud de servicios públicos propios e impropios. Podemos agrupar estas definiciones en los siguientes puntos:

1. El servicio público como noción básica y sustantivo del Derecho Administrativo.
2. El servicio público y su fundamento en el interés general y el interés público.

3. El servicio público como fundamento social del derecho administrativo.
4. El servicio público como instrumento de la solidaridad y la interdependencia social.

En el derecho administrativo francés, el concepto de servicio público es fundamental. Como explica Garrido Falla, resume otras destacadas obras al respecto. A comienzos del siglo, León Duguit buscó reemplazar las bases tradicionales de esta rama del Derecho que habían girado en torno al concepto de soberanía, para poner en su lugar el de servicio público: toda actuación administrativa se convierte así en una actuación de servicio público. Para los continuadores de la escuela realista:

"de necesidades de interés general, pueden aplicar los procedimientos de Derecho público, es decir, un régimen jurídico especial, y que las Leyes y Reglamentos pueden modificar en cualquier momento la organización del servicio, sin que pueda oponerse a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico" (Jèze, 1950).

El propio Hauriou, incluso polemizando contra la Escuela realista, acepta ocasionalmente el concepto amplio de servicio público: es la obra por realizar por la Administración, aunque el poder (*puissance publique*) es el medio para su realización. En definitiva, estamos ante un concepto amplio de servicio público que ha pasado de ser un medio para satisfacer las necesidades generales a ser la finalidad misma de toda actuación administrativa (Garrido Falla, 1994).

El catedrático, jurista y político español Jordana de Pozas, propuso la división de los modos de la actividad administrativa en tres categorías: policía, servicio público y fomento, en la que el servicio público agruparía todas las prestaciones que la Administración organiza, directa o indirectamente, para ofrecerlas a los ciudadanos y mejorar, por tanto, sus condiciones de vida y derechos (Pozas en Machado, 2015). Además, propone que *"La acción administrativa tiene como finalidad general la de satisfacer las necesidades públicas. Por necesidad entiendo todo deseo o utilidad que, de no ser satisfecho, produce graves males"* (de Pozas, 1949).

El servicio público es una forma de acción administrativa que se encarga de satisfacer las necesidades públicas directamente a través de órganos de la Administración, creados para ese fin, y en exclusión o en competencia con los particulares (de Pozaz, 1949). En la doctrina española, Fernando Garrido Falla⁸, Villar Palasí, García de Enterría y García Trevijano, y Arnaldo Valles, han definido al servicio público de la siguiente manera:

Por un lado, Garrido recoge el concepto tradicional de Jordana de Pozas y señala que el servicio público es la "*actividad de prestación (de bienes materiales o inmateriales) con o sin monopolio y en régimen de Derecho Público o de Derecho Privado*" (Garrido Falla, 1994).

En cuanto a L. Sfez, se destaca que presenta dos etapas: primero, una fuerte defensa del servicio público, y luego una etapa más tibia. De la etapa fuerte procede su conocida definición de que "un servicio público es una organización creada por una persona administrativa para la satisfacción de una necesidad colectiva" (Sfez en Muñoz, 2015).

También se encuentra que Villar Palasí, García de Enterría y García Trevijano definen el servicio público como la "*actividad de prestación de bienes inmateriales (o servicios) con monopolio (exclusividad regalística) y con régimen de derecho público*", diferenciándolo de la gestión económica (o actividad industrial o dación de bienes de mercado), que caracterizan como "*actividad de prestación de bienes materiales, en concurrencia y en régimen de Derecho Privado*" (Garrido Falla, 1994).

Arnaldo Valles plantea que:

“servicio público era el que perseguía como fin primario la satisfacción de intereses individuales, y como fin secundario los intereses públicos, lo cual es susceptible de

⁸**Fernando Garrido Falla** (Granada, 11 de octubre de 1921 - Madrid, 25 de marzo de 2003) fue un jurista español. Es considerado, junto a Eduardo García de Enterría, uno de los padres de la Ciencia Jurídica Pública en la España del siglo XX. Fue Letrado Mayor de las Cortes Generales entre 1981 y 1982.

ser criticado en primer lugar porque, según veremos, la satisfacción de los intereses individuales puede ser precisamente, al mismo tiempo, satisfacción del interés público, sin que pueda efectuarse distinción alguna entre ambos intereses” (1912).

Marienhoff realiza una síntesis de las diferentes posturas en torno a la definición de servicio público y las agrupa en dos criterios predominantes en dos países: en Francia, el criterio “*orgánico*” y en Italia, el criterio “*funcional*”. En el primer caso, se entiende que los servicios públicos están estrechamente vinculados al Estado y se enfatiza en su monopolio, aunque también se acepta la perspectiva “*funcional*”. En Italia, por su parte, se da mayor relevancia al criterio “*funcional*”, y se reconocen servicios públicos por su carácter “*objetivo*”. Además, en Italia se habla de servicio público “*propio*” e “*impropio*”, siendo estos últimos aquellos prestados por particulares bajo reglamentación emitida por la autoridad. Cabe destacar que los partidarios de la concepción orgánica no consideran los servicios públicos “*impropios*” (M. S. Marienhoff, 1993).

En ese sentido, Marienhoff, define o entiende el Derecho Administrativo como:

“El conjunto de normas y de principios de derecho público interno, que tiene por objeto la organización y el funcionamiento de la administración pública, como así la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas y las de las entidades administrativas con los administrados.” (M. Marienhoff, 2014).

Benjamín Villegas define el Derecho Administrativo como:

"un complejo de normas y de principios de derecho público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares o entre aquellos entre sí, para la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, bajo el orden jurídico estatal" (Basavilbaso, 1949).

Por su parte, Rafael Bielsa lo define como *"el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de*

los servicios públicos y al consiguiente control jurisdiccional de la administración pública" (Bielsa, 1964), y añade que: "El complejo de principios y normas de derecho público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública" (Diez, 1974).

Aunque existen diversas definiciones de servicio público, todas coinciden en que implica la prestación de una actividad que resuelve asuntos de interés general y de necesidad pública, y es un fin de la Administración. Además, puede ser prestado directamente por el Estado o bajo la participación de particulares. Según Parejo Alfonso et al. (1998), la noción de servicio público ha evolucionado en paralelo al crecimiento del Estado y de sus tareas.

2 II. El transporte público en Colombia

En Colombia, el transporte público se comprende en primera medida a través de la noción de derecho administrativo del servicio público. A través de las nociones anteriormente esbozadas, se entiende que el servicio público representa la noción básica del derecho administrativo desde la mitad del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX. Aunque ha habido una evolución, se continúa considerando que la principal actividad de la administración es la de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos. Como señala M. Marienhoff, "*La noción conceptual de 'servicio público' es una de las más adecuadas para justificar el carácter de 'jus in fieri' atribuido al Derecho Administrativo*" (Marienhoff, 2014).

A pesar de las diferentes concepciones y polémicas sobre el servicio público, el transporte ha detentado esa calidad, y en este momento es considerado un servicio público de orden esencial. La noción de transporte público ha estado en constante evolución, no solo por los desafíos de la tecnología, las ciudades y las necesidades de los habitantes, sino también debido a los retos impuestos por la contemporaneidad. Actualmente, se considera un servicio público de orden esencial (Congreso de la República, 1993, p. 10) y un derecho fundamental esencial (Asamblea Constituyente, 1991), del cual dependen la garantía de otros derechos (Corte Constitucional, 2003, p. 568), por lo cual su importancia se ha acrecentado.

En ese sentido, la honorable Corte Constitucional, en la Sentencia T-601 de 1992 expresó que *“A nivel del individuo, el transporte es un instrumento de efectividad de los derechos fundamentales. La íntima conexidad entre el derecho al servicio público del transporte con los derechos al trabajo (CP art. 25) a la enseñanza (CP art. 27), a la libre circulación (CP art. 24) y, en general, al libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16), hace predicable a éstos últimos la protección constitucional del artículo 86 de la Constitución cuando su desconocimiento se traduce en una inmediata vulneración o amenaza de los mencionados derechos.”* También en la sentencia T-595 de 2002, dispuso que *“en el contexto urbano el servicio de transporte público es un medio indispensable para poder ejercer la libertad de locomoción.”* Y en la sentencia C-439 de 2011, ratificó que *“el servicio público de transporte lleva implícito el derecho de libre locomoción.”*

Es crucial garantizar medios eficientes de transporte para todos los ciudadanos, ya que la falta de opciones rápidas puede alterar significativamente la vida de una persona común. Por ejemplo, puede impedir que una persona llegue a tiempo a su lugar de trabajo o que reciba atención médica oportuna en caso de emergencia. Por lo tanto, es fundamental tomar medidas para mejorar la calidad y eficiencia del transporte público:

Según Olmedo (2003), *“Los bogotanos que llegaron a los 70 años de edad, perdieron, en promedio, 10 años de su vida sentados en un bus. Allí vieron recortada su recreación, dejaron de compartir ese tiempo con su familia e indefectiblemente fueron ahogados por el estrés”*.

La falta de medios adecuados de transporte afecta significativamente el desarrollo de la sociedad al convertirse en una limitante social, impidiendo que muchas personas puedan acceder a derechos básicos como la educación, la salud, el trabajo o la recreación simplemente porque no tienen acceso a un medio de transporte adecuado. Es importante recordar que estos derechos están estrechamente relacionados entre sí.

Norberto Bobbio (1991) argumentó que la ampliación histórica de los derechos fundamentales se debe a tres causas principales: el aumento en la cantidad de bienes que

merecen ser protegidos por el derecho, la extensión de algunos derechos inicialmente reconocidos solo a hombres o mujeres a grupos con características específicas, como personas migrantes o privadas de la libertad, y la consideración de los distintos modos de interactuar de hombres y mujeres en la sociedad, como menores de edad o adultos mayores.

En la sentencia C -568 de 2003, la Corte Constitucional se ha manifestado sobre el derecho a la prestación eficiente del servicio, incluyendo aspectos no anotados como el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano. Dicha sentencia, reitera el contenido del artículo 1 de la Ley 86 de 1989:

"La política sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros deberá orientarse a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permita el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano con base en los siguiente principios: i) desestimular la utilización superflua del automóvil particular, ii) mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial mediante la regulación del tráfico y iii) promover la masificación del transporte público a través del empleo de equipos eficientes en el consumo de combustibles y el espacio público" (Corte Constitucional de Colombia, 2003b).

Esta sentencia actualiza los principios del servicio de transporte público, en concordancia con el derecho al ambiente, derecho a la ciudad, entre otros. Reitera la necesidad de prestar eficientemente el servicio: "Derecho a la eficiencia en la prestación del servicio público de transporte - Protección"

En el contexto del servicio público de transporte masivo de pasajeros, que involucra derechos fundamentales constitucionales como la vida y la integridad personal de los usuarios, así como la eficiencia en la prestación del servicio y el interés público en general, la asignación de carriles exclusivos se considera plenamente compatible con la protección de estos derechos y representa un mecanismo claro para su realización.

Cuando se aborda el tema de movilidad, es esencial tener en cuenta que involucra una diversidad de derechos, tanto universales, como la libertad, como individuales, como el derecho de las personas con discapacidad a moverse sin exclusión en el sistema de transporte o durante el tránsito por las vías. Por lo tanto, comprender las sentencias que se refieren a la libre locomoción y las condiciones del servicio público de transporte adquiere una importancia fundamental, ya que la prestación de este servicio es esencial para el logro de los objetivos del Estado.

En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha emitido diversas sentencias, como la Sentencia T-257 de 2018 y la Sentencia T-455 de 2018, en las cuales se establece la obligación tanto del Estado como de los prestadores de servicios de transporte de garantizar el acceso a las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con el resto de los ciudadanos (Corte Constitucional de Colombia, 2018a, 2018b)

Es importante destacar que estas sentencias también subrayan la relevancia de la accesibilidad en el medio físico, lo que implica la posibilidad de trasladarse sin restricciones.

Además, se resalta la importancia de concebir el transporte como un pilar fundamental de otros derechos fundamentales. La jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado el servicio público de transporte no únicamente como un derecho individual, sino como un derecho social y colectivo que desempeña un papel fundamental en la garantía de la efectividad de otros derechos fundamentales (Corte Constitucional de Colombia, 2018).

2.1 Autoridades

Es importante en este trabajo establecer cuáles son las autoridades competentes en materia del Transporte en Colombia, y sus responsabilidades, a fin de comprender como participan las diferentes autoridades de transporte que concurren en el orden nacional como territorial.

El Ministerio de Transporte tiene jurisdicción a nivel nacional y es el órgano que preside el sector, forma parte del Gobierno Nacional. Es el órgano que direcciona el sector transporte en materia de Regulación Económica.

Como entidad centralizada, el Ministerio cuenta con órganos de asesoría y coordinación como el Consejo Consultivo de Transporte de acuerdo al artículo 1° y 4° del Decreto 2172 de 1997 cuya función es brindar asesoramiento en la definición de políticas y en el diseño y ejecución de planes, proyectos y programas de transporte en el país según el artículo 21 del Decreto 2762 del 2001. Igualmente, está el Consejo Consultivo de Terminales y Transporte, encargado del diseño de elementos de política relacionados con la operación del transporte terrestre y de salvaguardar su calidad. Por otra parte, está el Consejo Consultivo de Seguridad Vial, Ley 1702 del 2013 artículo 15.4 responsable de comunicar estrategias y planes orientados a la seguridad vial, contando para ello con el apoyo tanto del sector público como del privado.

Con el Decreto 087 de 2011 se reestructuró el antiguo Ministerio de Transporte y Obras Públicas, creado por Rafael Reyes en 1905, (Pestana Ortiz & Zabaleta González, 2014) y se creó el Sector Transporte liderado por el Ministerio de Transporte, como miembro de la rama ejecutiva del Estado. El Ministerio de Transporte de Colombia tiene un amplio conjunto de funciones, que se encuentran establecidas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998. Entre las principales competencias del Ministerio se encuentran:

1. Formular las políticas del Gobierno Nacional en asuntos de tránsito, transporte e infraestructura.
2. Definir las políticas del Gobierno Nacional en cuanto a la fijación de tarifas de transporte nacional e internacional.
3. Propender por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte.
4. Definir y adoptar políticas, planes y programas orientados a garantizar la seguridad, así como la construcción de la infraestructura.
5. Elaborar el proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación y el sector privado.

6. Apoyar a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física que contribuyan al bienestar y desarrollo comunitario.
7. Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional relacionadas con los servicios de transporte e infraestructura.
8. Coordinar el Consejo Consultivo de Transporte y el Comité de Coordinación Permanente entre el Ministerio de Transporte y la Dimar.
9. Orientar y coordinar a las entidades adscritas y ejercer control de tutela.
10. Participar en las acciones orientadas por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.
11. Diseñar, coordinar y participar en programas de investigación y desarrollo científico, tecnológico y administrativo en las áreas de su competencia.

Dado que el transporte en Colombia comprende distintos medios, desde lo terrestre hasta lo fluvial y aéreo⁹, este sector está conformado por diferentes entidades descentralizadas, como el Instituto Nacional de Vías (INVIAS)¹⁰, la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV)¹¹, la Superintendencia de Puertos y Transporte (Supertransporte)¹², la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil)¹³, la Agencia Nacional de Infraestructuras (ANI)¹⁴, la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT)¹⁵ y la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT)¹⁶.

⁹ Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, por la cual se organiza el sector y el Sistema Nacional de Transporte

¹⁰ Decreto 2171 de 1992 Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

¹¹ Ley 1702 de 2013 por la cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Vial y se dictan otras disposiciones.

¹² Decreto 2409 de 2018 Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones

¹³ La Aeronáutica Civil es el resultado de la fusión del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y el Fondo Aeronáutico Nacional, ordenado por el Art. 67 del Decreto 2171 de 1992

¹⁴ Decreto 4165 de 2011 por el cual se cambia la Naturaleza Jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones - INCO

¹⁵ Decreto 946 de 2014 por el cual se crea la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte y se determina su estructura y funciones.

¹⁶ Decreto 947 de 2014 Por el cual se crea la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte y se establece su estructura.

El Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) es según el Decreto 2056 de 2003 es responsable de la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primarias y terciarias, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte. De acuerdo con el artículo 2 del mismo decreto que entre sus funciones se encuentran:

1. Ejecutar la política gubernamental en relación con la infraestructura de su competencia, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Transporte.
2. Elaborar, junto con el Ministerio de Transporte, los planes, programas y proyectos para la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, atención de emergencias y demás obras de su competencia.
3. Adelantar investigaciones, estudios, análisis y proyectos para aportar lineamientos técnicos al sector.
4. Asesorar y prestar apoyo técnico a las entidades territoriales o a sus organismos descentralizados encargados de la construcción, mantenimiento y atención de emergencias en las infraestructuras a su cargo.
5. Recaudar los peajes y demás cobros sobre el uso de la infraestructura de transporte.
6. Realizar operaciones financieras que permitan anticipar recursos, así como procurar nuevas fuentes de financiación.
7. Celebrar todo tipo de negocios, contratos y convenios requeridos para el cumplimiento de su objetivo.
8. Dirigir y supervisar la elaboración de proyectos centrados en el cobro de valorización, correspondiente a la construcción o mejoramiento de la infraestructura de transporte.
9. Ejercer como administrador tributario de la contribución nacional de valorización conforme a las normas vigentes.
10. Asesorar a los entes territoriales y entidades del Estado en temas de valorización.
11. Definir, expedir y adoptar la regulación técnica relacionada con la infraestructura de transporte carretero, fluvial, férreo y marítimo.

12. Fomentar la investigación e implementación de nuevas tecnologías que conduzcan a solucionar problemáticas de infraestructura.

Por otro lado, la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) Ley 1702 de 2013 es encargada de la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial. Su objetivo es apoyar y coordinar la ejecución, seguimiento y control de las estrategias, los planes y las acciones que busquen dar cumplimiento a las políticas de seguridad vial en todo el territorio nacional. La ANSV cumple funciones, de acuerdo con el artículo 9, diferenciadas de acuerdo con:

1. De planificación: planes dirigidos a garantizar la seguridad vial.
2. De regulación: definición y evaluación de la normatividad vigente en seguridad vial.
3. De información: investigación y divulgación de resultados sobre seguridad vial.
4. De control: vigilancia del cumplimiento de normas y estrategias para garantizar la seguridad vial.
5. Campañas de concientización y educación: promoción, divulgación y sensibilización sobre la seguridad vial.
6. De infraestructura: uso adecuado de la señalización en infraestructuras viales.
7. De coordinación y consulta: coordinación entre distintos entes implicados en los planes de seguridad vial.
8. Consultivas: asesoramiento en el área de seguridad vial.
9. Otras: acciones asignadas por ley y promoción de evaluaciones de implementos de seguridad vial por parte de entidades públicas o privadas.

La Superintendencia de Puertos y Transporte (Supertransporte) Decreto 2409 de 2018 es responsable de la inspección, control y vigilancia de las decisiones y acciones ejercidas por el Gobierno nacional en relación con el transporte y el tránsito, así como la protección de los derechos de los usuarios, de acuerdo con la Ley 01 de 1991. Esta función solo puede ser ejercida por el Superintendente de Transporte. En este sentido, se le ha otorgado la competencia para emitir instrucciones generales que lleven al cumplimiento de la Ley. A

continuación, se detallan algunas de sus funciones según el artículo 5 del Decreto 2409 de 2008:

1. Participar, junto con el Gobierno Nacional, en la formulación de políticas relacionadas con sus competencias, velando por la protección de los derechos de los usuarios.
2. Adoptar políticas, metodologías y procedimientos para supervisar las entidades sometidas a su vigilancia, inspección y control.
3. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones que regulan la prestación del servicio público de transporte.
4. Vigilar, inspeccionar y controlar las condiciones subjetivas de las empresas de servicio público de transporte, puertos, concesiones, infraestructuras y servicios conexos.
5. Verificar el cumplimiento de la normativa de su competencia.
6. Solicitar a las autoridades la documentación necesaria para el ejercicio de sus funciones y garantizar la cadena de custodia de la información.
7. Ordenar planes de mejoramiento que resuelvan las dificultades identificadas.
8. Adelantar investigaciones administrativas por fallas en la prestación del servicio público de transporte, garantizando la protección de los usuarios.
9. Imponer medidas y sanciones correspondientes, de acuerdo con la normativa vigente, en caso de infracciones de las normas en la prestación del servicio público de transporte.
10. Imponer medidas y sanciones correspondientes por la inobservancia de órdenes o por la obstrucción de su actuación administrativa.
11. Decretar medidas especiales o provisionales que garanticen la correcta prestación del servicio público de transporte, así como la correcta operación de los servicios conexos.
12. Divulgar y capacitar en las materias de competencia de la Superintendencia.
13. Fijar las tarifas de las contribuciones y cobrar las multas a las entidades vigiladas y controladas, de conformidad con la ley.

La creación de la Aeronáutica Civil se originó a través de la fusión del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y el Fondo Aeronáutico Nacional, conforme a lo dispuesto en el Artículo 67 del Decreto 2171 de 1992, sin embargo en el presente, la institución opera bajo el marco del Decreto 260 del 28 de enero de 2004, que establece una reestructuración administrativa con incorporación de unidades adicionales, esta tiene como objetivo garantizar el desarrollo seguro y eficiente de la aviación civil y la administración del espacio aéreo, en línea con las políticas, planes y programas gubernamentales en materia económica, social y de relaciones internacionales. Para ello, cuenta con una serie de funciones que son las siguientes regidas por el artículo 70 del Decreto 2171 de 1992 que son las siguientes:

1. Formular e implementar, en coordinación con el Ministerio de Transporte, políticas, planes, programas y normas para el desarrollo aeronáutico colombiano.
2. Dirigir, organizar y coordinar el desarrollo del transporte aéreo.
3. Representar al país ante la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y otros organismos internacionales de aviación civil, en colaboración con el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Relaciones Exteriores.
4. Conducir las relaciones con autoridades aeronáuticas de otros países y organismos internacionales de aviación civil, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.
5. Coordinar los lineamientos con las demás entidades u organismos nacionales e internacionales, que tengan a su cargo funciones relacionadas con el transporte aéreo.
6. Brindar o recibir asistencia técnica nacional o internacional bajo acuerdos de cooperación bilateral o multilateral.
7. Expedir los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), en cumplimiento de las disposiciones adoptadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).
8. Vigilar el cumplimiento de las normas aeronáuticas y adoptar medidas para garantizar su cumplimiento.
9. Investigar y sancionar las violaciones de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC).

10. Fijar y desarrollar la política tarifaria en materia de transporte aéreo nacional e internacional.
11. Velar por el cumplimiento de las medidas necesarias de seguridad de los pasajeros, las tripulaciones, el personal en tierra y el público en general, por parte de los proveedores de servicio.
12. Formular, implementar, dirigir y hacer seguimiento al Programa Estatal de Seguridad Operacional, exigido por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).
13. Vigilar la atención integral y asistencia a las víctimas de accidentes de aviación y sus familiares.
14. Adelantar las investigaciones pertinentes en caso de accidentes e incidentes de la aviación civil, para determinar sus causas y los factores implicados.
15. Dirigir, planificar, operar, mantener y proveer, desde su competencia, los servicios de navegación aérea y aeroportuarios.
16. Capacitar al personal del sector aeronáutico, en calidad de Institución de Educación Superior.
17. Fomentar y facilitar la investigación, innovación y gestión del conocimiento en ciencia y tecnología aeronáutica y aeroespacial.
18. Propiciar la participación regional y los esquemas mixtos o privados en la administración aeroportuaria.

Según el Decreto 4165 del 03 noviembre de 2011 La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) es la entidad responsable de planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público-Privada (APP) para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en Colombia. En cumplimiento de sus funciones, la ANI lleva a cabo una serie de actividades bajo el Artículo 4 del Decreto 4165/11, que se detallan a continuación:

1. Evaluar y proponer iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos.

2. Planear la estructuración, contratación y ejecución de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración o explotación de la infraestructura pública y de los servicios relacionados, que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte.
3. Crear y administrar un banco de proyectos de infraestructura de transporte que sean susceptibles de desarrollarse mediante concesión u otras formas de Asociación Público-Privada.
4. Definir metodologías y procedimientos en cada una de las etapas de planeación, preadjudicación, adjudicación, postadjudicación y evaluación de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada a su cargo.
5. Elaborar los estudios para definir los peajes, tasas, tarifas, contribución de valorización y otras modalidades de retribución por el diseño, construcción, operación, explotación, mantenimiento o rehabilitación de la infraestructura.
6. Elaborar los estudios y adelantar las acciones necesarias para recopilar la información de carácter predial, ambiental y social requerida para una efectiva estructuración y gestión de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada a su cargo.
7. Realizar la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos de concesión a su cargo, a partir de los lineamientos y políticas fijadas por las entidades encargadas de la planeación del sector transporte y por el CONPES.
8. Coordinar y gestionar la obtención de licencias y permisos, la negociación y la adquisición de predios y la realización de las acciones requeridas en el desarrollo de los proyectos de concesión.
9. Adelantar los procesos de expropiación administrativa o instaurar las acciones judiciales para la expropiación, cuando no sea posible la enajenación voluntaria de los inmuebles requeridos para la ejecución de los proyectos de su competencia.
10. Evaluar y hacer seguimiento a los riesgos contractuales e institucionales y proponer e implementar medidas para su manejo y mitigación.
11. Coordinar con el Instituto Nacional de Vías y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil la entrega y recibo de la infraestructura de transporte

asociada a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada a su cargo.

12. Coordinar con el Instituto Nacional de Vías y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil la entrega y recepción de la infraestructura de transporte asociada a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada que se encuentren bajo su cargo.
13. Ejercer las potestades y realizar las acciones y actividades necesarias para garantizar la oportuna y adecuada ejecución de los contratos que estén bajo su responsabilidad.
14. Supervisar, evaluar y controlar el cumplimiento de la normatividad técnica en los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público-Privada que estén bajo su cargo, de acuerdo con las condiciones contractuales establecidas.
15. Asesorar a las entidades centralizadas y descentralizadas en la estructuración técnica, legal y financiera de proyectos de concesión.
16. Adelantar con organismos internacionales o nacionales para el desarrollo de actividades relacionadas con su objeto, como la prestación de servicios de consultoría.

La Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT), Decreto 946 de 2014 tiene la responsabilidad de planificar el desarrollo de la infraestructura de transporte de manera integral, indicativa, permanente y coordinada con los agentes del sector transporte, con el objetivo de promover la competitividad, conectividad, movilidad y desarrollo en el territorio nacional. Además, tiene la tarea de consolidar y divulgar la información requerida para la formulación de la política relacionada con la infraestructura de transporte, según el Artículo 5 las funciones son las siguiente:

1. Una de las funciones de la UPIT es adelantar estudios para identificar las necesidades y requerimientos de infraestructura de transporte, en concordancia con las políticas de mediano y largo plazo formuladas por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte.
2. Asimismo, la UPIT tiene la tarea de elaborar y actualizar el Plan de Infraestructura de Transporte de conformidad con la Ley y con las políticas

formuladas por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte.

3. Recomendar al Ministerio de Transporte y al Departamento Nacional de Planeación las políticas y estrategias para el desarrollo del sector de infraestructura de transporte.
4. Formular y evaluar planes y programas del sector de infraestructura en coordinación con las entidades que conforman el sector y el Departamento Nacional de Planeación.
5. Coordinar con las entidades públicas del orden territorial la planeación integral, indicativa y permanente de mediano y largo plazo de los proyectos de infraestructura a su cargo, que tengan incidencia en el Plan de Infraestructura de Transporte o sean cofinanciados por la nación.
6. Proponer, a partir del Plan de Infraestructura de Transporte, los proyectos de inversión del orden nacional que deban incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo.
7. Analizar y proponer, para los proyectos del Plan de Infraestructura de Transporte, los posibles esquemas de ejecución de estos.
8. Evaluar el avance en la ejecución de los proyectos del plan de infraestructura de transporte.
9. Consolidar, actualizar y divulgar la información de los proyectos de infraestructura de transporte y el registro de los operadores del sector.
10. Adoptar, desarrollar y difundir buenas prácticas para la planeación, priorización, estudio y evaluación económica de proyectos de infraestructura de transporte que orienten el desarrollo de proyectos a cargo de las entidades territoriales.

Conforme el Decreto 947 de 2014 La Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT) tiene como objetivo diseñar y definir el marco de regulación económica de los servicios de transporte e infraestructura, con el fin de promover la eficiencia, la competencia, el control de monopolios y evitar abusos por parte de la posición dominante. Entre sus funciones, Artículo 6, se destacan las siguientes (Presidencia de la República, 2014):

1. Definir los mercados de infraestructura y servicios de transporte que estarán sujetos a regulación, con las excepciones previstas en el numeral 2° del artículo 66 de la Ley 1682 de 2013.
2. Analizar la estructura de los mercados que están sujetos a regulación para determinar fallas en los mismos, el grado de competencia y la necesidad de regularlos.
3. Definir y adoptar el marco de regulación económica de los mercados de infraestructura y servicios de transporte.
4. Expedir los actos, reglamentaciones, metodologías, criterios técnicos, normas de calidad e instructivos necesarios para el cumplimiento de su objeto.
5. Fijar las tarifas de las actividades reguladas y los tope máximos de las actividades no reguladas en la operación del transporte carretero, férreo, fluvial y marítimo.
6. Establecer las fórmulas y criterios de las tarifas del servicio público de transporte y servicios conexos de competencia de las entidades territoriales.
7. Expedir los reglamentos únicos de los modos de transporte que indiquen las condiciones necesarias para la operación eficiente de la infraestructura de aquellos modos en los que se identifique la existencia de fallas de mercado.
8. Aprobar anualmente la agenda de la regulación económica.
9. Fijar las reglas de acceso de terceros a las redes de infraestructura y servicios de transporte.
10. Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión de las empresas operadoras de servicio público de transporte.
11. Establecer los criterios mínimos para que el Ministerio de Transporte habilite las empresas prestadoras de los servicios de transporte.
12. Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos entre los actores del sector en materia de acceso a la infraestructura.
13. Designar al Director Ejecutivo de la Comisión.
14. Expedir los actos administrativos de carácter general y específicos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

15. Decidir los recursos que se interpongan contra sus actos.
16. Dictar los estatutos de la Comisión y su reglamento.

Además, se establece conforme el artículo 2.2.1.1.2.1 del Decreto 1079 de 2015 la responsabilidad de los alcaldes municipales o sus delegados, en la jurisdicción municipal, y los alcaldes o autoridad única metropolitana, en la jurisdicción de las áreas metropolitanas, lo cual no se limita al transporte de personas, sino a todos los tipos de transporte.

2.2 Clasificación del transporte público terrestre de pasajeros en Colombia

En Colombia, el transporte público abarca un amplio sector que comprende diferentes medios y continúa evolucionando constantemente debido a la tecnología y las necesidades humanas. Dentro de este contexto, se encuentran el transporte terrestre, acuático y aéreo, cada uno con sus propias modalidades. En este documento, nos centraremos específicamente en el transporte público terrestre de pasajeros, abordando las modalidades individual, colectiva y masiva, analizando las competencias de las autoridades, las medidas para garantizar su eficiencia y las posibles proyecciones en este ámbito.

En relación con el transporte de carga y pasajeros, se observa un avance en su regulación por parte del Gobierno. Sin embargo, aún es necesario examinar su estado actual y considerar sus perspectivas futuras.

El servicio público de transporte de pasajeros se refiere a los diferentes modos y modalidades regulados por el Estado, los cuales involucran componentes como infraestructura vial, tecnología y flota vehicular, entre otros. Según el Decreto 1079 de 2015, estos sistemas pueden ser de naturaleza colectiva, masiva, estratégica, teleféricos, cables aéreos, cables remolcadores, funiculares, metros, trenes ligeros, tranvías, entre otros. Estos sistemas de transporte ofrecen ventajas como la movilización eficiente de grandes cantidades de usuarios, la utilización de menos vehículos, una menor incidencia de accidentes de tráfico y una mayor accesibilidad para un alto porcentaje de la población. Por lo tanto, comparado con el transporte particular individual motorizado, el servicio público de transporte de

pasajeros se muestra más eficiente y con menores externalidades negativas (Unión Internacional de Transporte Público, 2009).

Con respecto a la regulación del transporte en Colombia, el Ministerio de Transporte señala lo siguiente:

“Dentro de los servicios de transporte terrestre se considera el transporte por vía férrea, el transporte de carga por carretera, el transporte colectivo regular de pasajeros, municipal e intermunicipal y el transporte por tuberías. Los servicios de transporte por vía acuática comprenden el transporte regular y no regular de pasajeros y carga por vía acuática. También incluyen las actividades de embarcaciones para remolcar y empujar, de excursión, crucero y turismo, transbordadores, taxis acuáticos, ferris y el alquiler de equipo de transporte acuático dotado de tripulación. Se desagrega en transporte marítimo internacional, transporte marítimo de cabotaje y transporte fluvial. El transporte por vía aérea incluye el transporte regular y no regular de pasajeros y carga por vía aérea y el alquiler de equipo de transporte aéreo dotado de tripulación. En los servicios auxiliares y complementarios del transporte se incluyen las actividades de manipulación de la carga, almacenamiento y depósito, estaciones de transporte terrestre, acuático y aéreo, actividades de agencias de viaje y otras actividades relacionadas con el transporte.” (Ministerio de Transporte, 2005).

2.2.1 Servicio de Transporte Masivo de pasajeros

El servicio de transporte masivo de pasajeros se brinda mediante una combinación organizada de infraestructura y equipos, en un sistema que atiende a un gran número de pasajeros y cubre una parte significativa de las necesidades de movilidad. Este sistema está compuesto por infraestructura, predios, equipos, sistemas, señales, paraderos, estaciones e infraestructura vial utilizados para satisfacer eficientemente y de forma continua la demanda de transporte en un área geográfica determinada. La autorización para prestar el servicio

público de transporte masivo es otorgada por la autoridad de transporte competente, designada por la entidad territorial correspondiente, la cual ejerce funciones de planificación, organización, control y vigilancia bajo la coordinación del Ministerio de Transporte (Presidencia de la República, 1997).

Este servicio se presta *previa obtención de un permiso de operación, que se otorga mediante la celebración de contratos de concesión u operación adjudicados en licitación pública o a través de contratos interadministrativos* (Presidencia de la República, 1997) Ejemplos de la organización de este tipo de transporte son Transmilenio S.A., en Bogotá, Metro Cali S.A. en Cali, Transmetro S.A.S., en Barranquilla, Transcaribe S.A. en Cartagena y Megabus S.A. en Pereira.

El transporte masivo de pasajeros tiene como objetivo principal satisfacer las necesidades de movilidad en las grandes ciudades, abordando aspectos como traslados largos, puntualidad, costo y beneficio, beneficios ambientales y seguridad. Algunas de sus características incluyen la amplitud de los buses, la posibilidad de utilizar diferentes buses con un solo pago dentro de las estaciones del transporte, un sistema de control de tiempo y rutas claras.

Es importante destacar que desde 1996, en el sistema de transporte masivo, tanto la Nación como los entes descentralizados pueden aportar financieramente o cofinanciarlo. Sin embargo, actualmente algunos de estos sistemas enfrentan crisis financieras, lo que pone en riesgo la continuidad de su operación (Congreso de la República de Colombia, 2019)

En el transporte masivo de pasajeros, es fundamental establecer una colaboración coordinada entre las Entidades Territoriales para garantizar una prestación eficiente tanto del servicio como de su área de influencia. No obstante, es importante tener en cuenta que la definición unilateral e inconsulta de un área de influencia que incluya a municipios conectados por cualquier servicio de transporte colectivo urbano o metropolitano, así como por la red vial urbana, será considerada inconstitucional si vulnera los intereses de las entidades que la integran y no está en consonancia con las normas constitucionales vigentes.

La tarea de definir concretamente dicha área de influencia solo puede llevarse a cabo en cada caso particular, teniendo en cuenta premisas fácticas específicas.

En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia ha advertido que no puede haber una ley del Congreso o un decreto del Gobierno que incluya un municipio en un área de influencia de un sistema masivo de transporte de pasajeros y le imponga determinadas obligaciones o cargas, sin contar con la participación popular o institucional de la localidad. Esta participación es esencial para garantizar que la obra en cuestión sea de interés del respectivo municipio y que su negación a participar en ella no lesione el interés nacional (Corte Constitucional de Colombia, 1992a).

Ahora bien, para el caso de la modalidad masiva, esta requiere diseñar y construir estaciones para su puesta en servicio¹⁷, las cuales son especiales, lo que implica gastos cuantiosos, en su adecuación, adicional a la compra de predios, para su implementación (Moller, 2004). 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, las construcciones adicionales que generan retrasos en las frecuencias, la debilidad del sistema para superar los inconvenientes (Departamento Nacional de Planeación, 2018), las continuas quejas que aparecen en medios de comunicación relativas con calidad¹⁸, e ineficacia del servicio¹⁹, tiempo de espera (Tobón, 2019) mala cobertura²⁰, inconvenientes con la reparación técnica de los buses, anomalías en la licitación para contratar al operador²¹, y la no sostenibilidad del sistema (Presidencia de la República, 2011), han venido cuestionando este modelo.

¹⁷ 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.

¹⁸ MIO: 1208 millones de viajeros y más de una queja en 10 años. El Tiempo. 4 de marzo de 2019.

¹⁹ Id.

²⁰ Revista Semana, La mala hora del transporte masivo en Colombia. 7 de febrero de 2016.

²¹ 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)

2.2.2 Servicio de transporte público de pasajeros en modalidad colectiva

El servicio de transporte público de pasajeros en modalidad colectiva está regulado por el Decreto 170 de 2001 y 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.” (Presidencia de la República, 2001b).

La modalidad del servicio público de transporte terrestre puede variar según el ámbito de actuación, dividiéndose en municipal, distrital y metropolitano, y también puede clasificarse como básico o de lujo, dependiendo del nivel de servicio que se brinde.

Para operar en el ámbito metropolitano, distrital o municipal, las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte terrestre colectivo de pasajeros deben solicitar y obtener una habilitación de la autoridad competente. Una vez otorgada la habilitación, la empresa está autorizada para prestar el servicio únicamente en la modalidad solicitada. Si la empresa desea brindar el servicio en una modalidad diferente, deberá cumplir con los requisitos de habilitación exigidos por la autoridad competente correspondiente.

2.2.3 Servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera

En el caso del servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera, se conoce como servicio público de transporte intermunicipal y se encuentra regulado por el Decreto 171 de 2001, incorporado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte (Presidencia de la República, 2015). Este servicio es prestado por 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 la ruta legalmente autorizada”* (Presidencia de la República, 2001a).

El Ministerio de Transporte enfatiza en la importancia del transporte terrestre, específicamente en el modo carretero, para comprender y analizar el transporte público en Colombia:

“La prestación del servicio público de transporte terrestre, que constitucionalmente es inherente a la finalidad social del estado, ha sido delegada por éste en los particulares. En el marco de esta delegación, ejerce una intervención en la operación a través de la regulación, control y vigilancia para asegurar una adecuada prestación en términos de calidad, seguridad y eficiencia. Bajo este precepto, las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, fijaron y unificaron los principios y criterios que se desarrollaron en el actual marco reglamentario del sector, decreto 170 de 2001 que reglamentan la prestación del servicio público de transporte terrestre en sus diferentes modalidades. El nuevo marco busca la autorregulación del sector con menos intervención por parte del estado y así dar respuesta a la necesidad de contar con un transporte más competitivo y seguro que responda a las necesidades del sector productivo nacional y de comercio exterior y que satisfaga los requerimientos de desplazamiento de la población colombiana en condiciones de accesibilidad, calidad, comodidad y seguridad.” (Ministerio de Transporte, 2005).

2.3 Aspecto Constitucional

A nivel Constitucional, la noción de transporte público se reconoce desde el artículo primero de la Carta Política. Se considera un servicio de carácter indispensable para el desarrollo de actividades sociales y económicas, asociado sustancialmente al bienestar de las poblaciones contemporáneas, al fortalecimiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos y a la materialización de otros derechos fundamentales.

El artículo 1° de la Constitución Política de 1991 dice:

“Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo

y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". (Asamblea Constituyente, 1991).

El artículo 2° de dicha Constitución dice:

"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación". (Asamblea Constituyente, 1991).

La libertad de circulación está consagrada en el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia, que dice: *"Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia"*. Este derecho fundamental de libre locomoción es inherente a la condición humana y su dignidad, e implica la posibilidad de tránsito y desplazamiento dentro del país.

La libre locomoción también está reconocida en convenios y tratados internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 13 proclama que *"toda persona tiene derecho a circular libremente"* (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948). Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 12, establece que *"toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él"* (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966).

En efecto, el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia preceptúa:

"Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán

ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de dichos servicios.” (Asamblea Constituyente, 1991).

Al estipularse que el Estado debe mantener la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos, se deriva el concepto de Estado Regulador que mencionamos anteriormente. Bajo la Constitución de 1991, se estableció en Colombia el Estado Social de Derecho, cuya función principal es la regulación e intervención en la economía. Bajo la Constitución de 1991, se estableció en Colombia el Estado Social de Derecho, como tal, una de sus principales funciones es la regulación e intervención en la economía.

Los servicios públicos tienen una connotación eminentemente social, puesto que buscan el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y constituyen un asunto de suma importancia para el Estado. El transporte público tiene una gran influencia en el desarrollo social y económico del país (Corte Constitucional de Colombia, 2004); 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, en la Sentencia C-580 de 1992. (Corte Constitucional de Colombia., 1992e)²².

Una forma de intervención del Estado es la Regulación Económica, que tiene como objetivo corregir las fallas del mercado, El Estado garantiza que ciertos servicios, a pesar de estar sujetos a la libre competencia, cumplan con las exigencias derivadas de los intereses generales. Entre los sectores en los que se ha aplicado de manera parcial, la regulación económica se encuentra el transporte público terrestre de pasajeros en modalidad colectiva, masiva y por carretera. Esta actividad económica es de gran importancia debido a su influencia en el desarrollo social y económico del país, ya que, se “garantiza la movilización de personas o cosas permitiendo “la libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios” (Ramírez-Torrado & Galindo, 2021).

²² <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=CorteConstitucional/20033217>

El artículo 366 de la Constitución afirma que “*el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado*”. Esta disposición se encuentra en consonancia con el desarrollo jurisprudencial y con el reconocimiento del Estado Social de Derecho, lo que confirma la importancia del servicio público como instrumento de gestión entre la Administración y los administrados. En este sentido, la Administración debe garantizar la prestación de los servicios en condiciones especiales y bajo el cumplimiento de los principios. No se trata entonces de la simple prestación del servicio público, sino de su prestación en condiciones de eficiencia, seguridad, universalidad, neutralidad, igualdad y continuidad, y bajo las prerrogativas de servicio público esencial y derecho fundamental garante de otros derechos (Corte Constitucional de Colombia, 2010b).

La Corte Constitucional reconoce el derecho a la libre circulación y admite que es un presupuesto requerido para la satisfacción de otros derechos, como la educación, la salud, el trabajo, la diversión, la dignidad humana, la movilidad, entre otros (Corte Constitucional de Colombia, 1995).

El derecho fundamental a la libre circulación se encuentra consagrado en el artículo 24 de la Constitución Política y consiste en la posibilidad que tiene toda persona de desplazarse sin más restricción que la que razonablemente establezca la ley. El legítimo ejercicio del derecho a la circulación se constituye en un presupuesto para el ejercicio de otros derechos constitucionales, cuyo desarrollo supone el reconocimiento a un derecho de movimiento que garantiza la independencia física del individuo. La principal manifestación de este derecho se encuentra en la libertad de elección que el individuo tiene sobre lugares cuyo uso se encuentra a su disposición, puesto que, en materia de uso de un lugar público, la costumbre de la gente no impide el ejercicio del derecho legítimo a la libertad de escogencia.

En el contexto urbano, el servicio de transporte público es un medio indispensable para poder ejercer la libertad de locomoción.

“El fenómeno de la ciudad —su tamaño y distribución— hace del transporte público urbano un medio indispensable para ciertos estratos de la sociedad, en particular aquellos que viven en las zonas marginales y carecen de otra forma de movilización. La necesidad de trascender la distancia entre los sitios de habitación, trabajo, estudio, mercado, etc., en el menor tiempo y costo posibles, coloca al ciudadano carente de medios de transporte propios, a merced del Estado o de los particulares que prestan este servicio.” (Corte Constitucional de Colombia, 2002).

Las empresas que prestan el servicio público de transporte cumplen una función social significativa y generan la posibilidad de desarrollo económico e integración social. Solo a través de la locomoción y la movilidad se puede disfrutar efectivamente de otras garantías constitucionales. El éxito de los sistemas de transporte se fundamenta en que todo avance social requiere la movilidad libre de personas, animales y cosas.

La Corte Constitucional también garantiza la libre empresa, el libre mercado y la competencia, y dentro de estas garantías se incluye y protege a los prestadores de servicios de transporte. Sin embargo, toda empresa que preste el servicio público de transporte juega un papel determinante para los habitantes de una ciudad. Su responsabilidad social debe llevarla a estar del lado de los usuarios, ya que no se trata simplemente de un negocio de libre empresa, libre mercado y libre competencia, sino que implica una función social y otros tipos de responsabilidades debido al carácter de derecho, servicio y empresa. En este sentido, debe prevalecer la prestación idónea, eficiente y segura del servicio.

Así las cosas, el transporte es un derecho de rango constitucional, un servicio público objeto de protección por el Derecho Administrativo (Corte Constitucional de Colombia, 2002) y un servicio de libre competencia a la luz del Derecho de la Competencia (Corte Constitucional de Colombia, 2017a). Además, trasciende a otra nueva esfera del derecho como lo es el Derecho a la Ciudad.

2.4 Aspecto Legal

En materia de servicio de transporte, la ley ha calificado al transporte público como un servicio público esencial a través de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 (Congreso de la República, 1993; Congreso de la República, 1996). La Ley 105 de 1993 equipara los conceptos de transporte y servicio público al señalar que *“la operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, (...)”*. De esta manera, el legislador establece una equivalencia entre las normas aplicables al transporte público y al servicio público, ambos de carácter esencial. Este concepto ha sido desarrollado tanto en la jurisprudencia como en la doctrina.

La Ley 105 de 1993 establece los principios rectores del transporte, tanto en términos generales como los que se deben cumplir para la prestación del servicio público de transporte.

En el artículo 3º- de los Principios del transporte público, se enuncia a este como:

“una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados para cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica. Se regirá por los siguientes principios (...)” (Corte Constitucional de Colombia, 2010).

La Ley 336 de 1996, define el servicio de transporte prestado por empresas como servicio público esencial regulado por el Estado, y establece de la misma forma, los artículos siguientes de la ley definen la actividad transportadora, los requisitos de operación. También reconocen la dirección y acción de tutela Administrativa del Gobierno por intermedio del Ministerio de Transporte, y las autoridades que conforman el Sector con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal encargadas de su regulación.

Es importante destacar que el servicio de transporte es reconocido desde varios conceptos: como industria, actividad, servicio público, servicio privado, servicio público

esencial, contrato y derecho fundamental. La regulación de este servicio es tanto constitucional como legal, y su cumplimiento es obligatorio para todas las partes involucradas, siempre respetando las diferentes ramas del derecho y sus competencias.

Sin embargo, en la actualidad, Colombia enfrenta un rezago legislativo en relación con los nuevos sistemas de transporte, el uso de tecnologías inteligentes, alternativas limpias de movilidad, medios de movilidad alternativos, estrategias de gestión de horarios y movilidad compartida. Estas estrategias son fundamentales para la reducción de la contaminación, la congestión y las emisiones de gases, así como para la gestión del tráfico en el país.

Por tanto, es necesario un trabajo mancomunado de todos los actores involucrados, incluyendo al Gobierno, al sector privado y a la ciudadanía, para impulsar el desarrollo del servicio y del derecho de transporte en beneficio de todos y respetando el medio ambiente y los recursos naturales.

2.5 Aspecto Jurisprudencial

2.5.1 Fallos del Consejo de Estado

El Honorable Consejo de Estado ha emitido pronunciamientos en diversos temas relacionados con el transporte público, reiterando que se trata de un servicio público esencial sujeto al control y vigilancia del Estado. En este análisis, se tomarán en cuenta los siguientes aspectos: garantía de derechos fundamentales, autoridad competente y regulación del transporte (Consejo de Estado, 2021a).

2.5.1.1 El Transporte Público es un medio para garantizar el goce efectivo de la libertad de locomoción y otros derechos fundamentales.

En esta decisión, se aborda el concepto de "*accesibilidad geográfica*", el cual está relacionado con el acceso físico a un plantel educativo o el acceso físico tecnológico, así

como el diseño e implementación de sistemas de transporte escolar. Esto se basa en la responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia de promover el acceso al servicio público educativo. Según el artículo 4 de la Ley 115 de 1994, es responsabilidad de la Nación y las entidades territoriales garantizar la cobertura educativa. Entre las alternativas para asegurar dicha cobertura se ha implementado la garantía del servicio de transporte.

En este sentido, el Consejo de Estado respalda las afirmaciones de la Corte Constitucional, las cuales establecen que: (i) el transporte es un mecanismo para garantizar el derecho fundamental a la educación en términos de acceso geográfico y permanencia; (ii) obstaculizar el acceso a este servicio cuando las instituciones educativas están lejos del lugar de residencia de los estudiantes constituye una violación al derecho a la educación; y (iii) el transporte escolar, que permite la materialización de este derecho fundamental, abarca tanto el servicio de ida a la institución educativa como el servicio de regreso, ya que lo contrario también negaría el derecho²³.

2.5.1.2 La Competencia de la Superintendencia de Transporte como autoridad en esta materia

El Honorable Consejo de Estado, en su Sala de Consulta y Servicio Civil, el 20 de abril de 2021, con la Ponencia del Magistrado Édgar González López y en el expediente con Radicación 250002341000 2017 01935 00²⁴, resolvió un tema de gran importancia: la competencia de la Superintendencia de Transporte para sancionar a personas naturales y/o jurídicas que violen la normativa del sector transporte, independientemente de si son entidades vigiladas por dicha autoridad o no²⁵. Esto establece una distinción entre los "sujetos vigilados" y los "sujetos pasivos" (Consejo de Estado, 2021b).

²³ <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/240/25000-23-15-000-2020-02964-01..pdf>

²⁴ H. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Veinte (20) de abril de dos mil veintiuno (2021). CP: Édgar González López. Rad. 250002341000 2017 01935 00

²⁵ <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2021/importante-pronunciamiento-del-consejo-de-estado-precisa-a-quien-puede-investigar-y-sancionar-la-superintendencia-de-transporte/>

Esta decisión confirma lo que previamente había señalado el Tribunal Administrativo de Cundinamarca²⁶, el cual afirmó que "aquellas personas que violen o faciliten la violación de las normas" pueden ser objeto de sanción, sin necesariamente estar sujetas a la vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Transporte (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, citado en Consejo de Estado, 2021b).

La Superintendencia de Transporte reconoce la existencia de varios actores distintos a las empresas de transporte que tienen responsabilidades en el sector y, en consecuencia, ha llevado a cabo investigaciones contra compañías de seguros, generadores de carga, organismos de tránsito, usuarios del sector y conductores de vehículos particulares, entre otros. La decisión del Consejo de Estado ratifica las facultades de la Superintendencia para llevar a cabo dichas investigaciones (Consejo de Estado, 2021b).

Esta determinación se fundamenta en el artículo 42 del Decreto 101 de 2000, el cual establece los sujetos sobre los cuales la Superintendencia de Transporte debe ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control (Consejo de Estado, 2021b). Además, el artículo 9° de la Ley 105 de 1993 establece las personas y empresas que pueden ser sancionadas por infracciones a las normas sobre el transporte público, y las sanciones correspondientes. Es importante destacar que las facultades sancionatorias de la Superintendencia de Transporte pueden recaer en personas que no están necesariamente sometidas a su inspección, vigilancia y control, ya que estas facultades están previstas para todos aquellos que violen las normas reguladoras del transporte, sean o no entidades vigiladas por la Superintendencia, y sean personas naturales o jurídicas (Consejo de Estado, 2021b; Ley 105 de 1993).

2.5.1.3 Regulación del transporte público y la potestad sancionatoria

Al respecto, el Consejo de Estado²⁷ ha reiterado que los servicios de transporte deben regularse de acuerdo con sus diferentes modalidades, incluyendo el servicio de transporte

²⁶ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Sub Sección B. Doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021) Rad. 250002341000 2017 01935 00. Magistrado Ponente: Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

²⁷ <https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/243/11001-03-24-000-2012-00178-00.pdf>

escolar. En esta sentencia se resuelve el problema jurídico de si, el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006, en extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria y con desconocimiento de la reserva de ley en materia sancionatoria y al considerar que se tipificaron infracciones y se determinaron las sanciones respectivas, se declara la nulidad de la Resolución 2747 de 30 de junio de 2006 «Por la cual se determinan las sanciones por incumplimiento de las medidas adoptadas en la Resolución No. 1122 de 2005», Se reitera la competencia exclusiva del Congreso de la República para tipificar las infracciones y manifestarse a través de leyes de carácter sancionatorio (Consejo de Estado, 2021a)²⁸.

2.5.2 Fallos Corte Constitucional

La Corte Constitucional desarrolla en la Sentencia C-172-14 el Marco Constitucional Colombiano en materia de Servicio Público.

Es sabido que el Constituyente de 1991 reconoció a Colombia como un Estado social y democrático de Derecho, fundado en pilares como el respeto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general (art. 1 CP). Al mismo tiempo, señaló los fines esenciales del Estado y el compromiso de las autoridades de velar por la realización efectiva de los deberes sociales (art. 2). La adopción de este modelo representó una profunda revisión axiológica y, simultáneamente, se tradujo en una nueva configuración institucional en asuntos particularmente sensibles como el de los servicios públicos. La doctrina autorizada ha considerado incluso que es uno de los temas con “tanta o más importancia” que muchos de los temas clásicos del derecho constitucional (C-172-14 Corte Constitucional de Colombia). No en vano, la Constitución dedicó un apartado exclusivo a los servicios públicos (capítulo 5, Título XII), justamente teniendo en cuenta su notable incidencia en la calidad de vida y la dignidad de las personas, así como el importante rol que cumplen en el desarrollo económico de la sociedad.

²⁸<https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/243/11001-03-24-000-2012-00178-00.pdf>

“Dentro de ese marco constitucional, que es mucho más amplio, lo primero que hay que destacar es la consagración expresa de los servicios públicos como “inherentes a la finalidad social del Estado”, a quien le asignó la tarea de “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional” (art. 365). Se caracterizan además porque efectivizan otros derechos como la dignidad, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad. Tienen vocación de universalidad y pueden ser prestados por el Estado, de manera directa o indirecta, por intermedio de comunidades organizadas o por particulares. Se consideran un asunto de Estado por cuanto se encuentran en la esfera de lo público ante la obligación que recae en él de asegurar su prestación eficiente; se sujetan a un régimen jurídico especial, donde el Estado tiene un deber de regulación, control y vigilancia permanente. Su régimen tarifario exige tener en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso. Pueden ser estatizados por razones de soberanía o de interés social una vez se indemnice a los particulares afectados con tal medida. Su prestación será descentralizada, en tanto corresponde su ejecución a las entidades territoriales; el pago de subsidios a estratos pobres involucra recursos de la Nación y de las entidades territoriales” (Corte Constitucional de Colombia, 2014a).

Los servicios generados por la industria del transporte satisfacen las necesidades básicas de índole comercial, necesidades individuales y sociales, por lo que hemos venido anotando su importancia como servicio público. Y además tienen carácter de esencial ya que, como lo anotó la Corte Constitucional:

“las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales”. En tal sentido, la Corte ha declarado que servicios como la banca central; el transporte; las telecomunicaciones; la explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y los servicios públicos domiciliarios, son materialmente servicios públicos esenciales” (Corte Constitucional de Colombia, 2008).

Igualmente, se confirma que la prestación adecuada y eficiente de los servicios públicos constituye el fin social del Estado.

2.5.2.1 Condiciones del Servicio Público de Transporte de personas

El transporte público no se puede prestar de cualquier forma, puesto que, está expresamente regulada su normatividad, asunto que obedece a que se deben garantizar condiciones especiales para la prestación del servicio, en razón a la importancia de este para la sociedad.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-439 de 2011, estipula que dicho servicio

“implica: (i) que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en condiciones de comodidad, calidad y seguridad, (ii) que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización, (iii) que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo, (iv) que el diseño de la infraestructura de transporte, así como la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, supongan que las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos” (Corte Constitucional de Colombia, 2011).

La Corte Constitucional, en la sentencia C-033/14, reitera la prevalencia del interés general sobre el particular, y los principios que deben regir en la prestación del servicio:

“iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación –la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida–, y la seguridad de los usuarios, que constituye prioridad esencial en la actividad del sector

y del sistema de transporte (ley 336/96, art. 2°). iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado” (Corte Constitucional de Colombia, 2014).

La Honorable Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia C-066/99 (1999), explica de manera concisa la importancia del servicio público de transporte, los diferentes modos en que este se presta y su relevancia en el desarrollo económico y social del país, así como en la integración territorial y satisfacción de necesidades colectivas e individuales.

La Corte señala que el transporte es una actividad que debe prestarse de manera permanente, regular y continua, dada la función económica que cumple y la necesidad que representa para el desplazamiento de mercancías y personas. Asimismo, se enfatiza que la regulación de este servicio público corresponde al Congreso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 150, numeral 23, de la Constitución Nacional.

Además, se destaca que el transporte no solo se realiza mediante distintos modos, sino que presenta diversas dimensiones económicas y jurídicas, y que su adecuada creación de redes y articulación es esencial para el desarrollo social y económico, la integración nacional del territorio y la satisfacción de ciertos derechos fundamentales (Corte Constitucional de Colombia, 1999).

La sentencia también resalta la importancia de comprender a Colombia como un Estado Social y Democrático, en el cual los servicios públicos son fundamentales para el cumplimiento de los fines del Estado.

Los servicios públicos son fundamentales para que el Estado cumpla su objetivo de servir a la comunidad, fomentar la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (CP art. 2). El propósito de los poderes constituidos es satisfacer las necesidades de la comunidad y proteger los derechos individuales de sus miembros. La legitimación de los poderes constituidos no se basa en la decisión discrecional del poder público, sino en la aplicación concreta del principio

fundamental de la solidaridad social (CP arts. 1 y 2). A través de los servicios públicos, el Estado tiene el principal instrumento para alcanzar la justicia social y promover condiciones reales y efectivas de igualdad. La prestación de los servicios públicos implica la transferencia de bienes económicos y sociales y, mediante el pago diferenciado de estos servicios, según estratos y en función de la capacidad económica del usuario, se asegura el acceso a los beneficios del desarrollo económico a sectores marginados que, de otra manera, no tendrían acceso a ellos. De esta forma se garantizan las condiciones materiales necesarias para el libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16) y para la consecución de una igualdad real y efectiva (CP art. 13) de toda la población (Corte Constitucional de Colombia, 1992c).

Es quizá por eso, por su carácter de garante de una igualdad real y efectiva y por ser necesario para el ejercicio de la libertad, que el transporte público ha sido catalogado por la ley como un servicio público esencial (Artículo 5 de la Ley 336 de 1996). Según lo dispuesto por el legislador, este servicio se prestará bajo la regulación del Estado y se dará prioridad al interés general sobre el particular, en especial para garantizar la prestación eficiente del servicio y la protección de los usuarios. Además, la ley desarrolla la libertad de empresa para la prestación de este servicio.

En este sentido, el numeral 6° del artículo 3 de la Ley 105 de 1993 prohíbe exigir requisitos que no estén contemplados en las normas legales que rigen la materia y en los reglamentos respectivos para la constitución de empresas o formas asociativas de transporte. Asimismo, la norma establece que las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deben estar habilitadas por el Estado para acceder a la prestación del servicio público, y para asumir esta responsabilidad se deben acreditar las condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado. Según lo estipulado en la ley, las autoridades solo pueden aplicar restricciones a la garantía constitucional de libre empresa que tiendan a evitar la competencia desleal y el abuso que las personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 3 de la Ley 336 de 1996 establece que el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, es decir, que el estado regula y vigila la industria al amparo de la garantía constitucional de la libertad de empresa y de la libre competencia.

Tratándose de servicios públicos, con mucha mayor razón, la función social de la empresa es un postulado constitucional que implica obligaciones para las empresas concesionarias o proveedoras de la respectiva prestación. Los transportadores particulares deben tener en cuenta que del cumplimiento responsable –continuo y regular– del transporte depende la adecuada prestación de este servicio público. La prestación discontinua e irregular del servicio de transporte representa una amenaza para los derechos fundamentales como el trabajo, el estudio, la libre circulación, la recreación y el libre desarrollo de la personalidad. Es por eso que el incumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa transportadora es sancionado por la ley, y la autoridad competente ²⁹puede imponer multas, suspender o cancelar la licencia de funcionamiento según la gravedad del hecho.

El transporte público es un instrumento clave para el desarrollo económico y social, y su organización es fundamental para el intercambio económico y social. La carencia del servicio compromete el estándar mínimo de existencia de las personas y puede afectar negativamente la administración equilibrada y justa de la riqueza. Por lo tanto, es necesario garantizar la continuidad, la adaptabilidad, la neutralidad, la igualdad y la obligación de funcionamiento correcto del servicio de transporte público, incluso si la operación está a cargo de particulares.

La jurisprudencia y la doctrina establecen que los servicios públicos deben regirse por principios rectores que garanticen su calidad y efectividad en la prestación del servicio. Estos principios deben ser garantizados por los operadores del servicio público de transporte para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales. En consecuencia, se requiere una administración equilibrada y justa de la riqueza, junto con una planificación adecuada

²⁹ Ley 769 de 2002.

del transporte público para evitar errores que puedan afectar el derecho al transporte y otros derechos fundamentales.

Los servicios públicos tienen características y principios que los distinguen de cualquier otro servicio o actividad del Estado no solo debe ser prestado, sino organizado, dirigido y reglamentado por el Estado, bajo unos claros principios:

“Se convierte este servicio público en un mandato de imperioso cumplimiento para satisfacer las necesidades y demandas respecto de los residentes en el territorio estatal, y no de cualquier manera se debe prestar el servicio, sino que él debe ser organizado dirigido y reglamentado por el Estado, bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.” (Corte Constitucional de Colombia, 1992c)

Actualmente, bajo la concepción de Estado Social de Derecho, se confirma la importancia del servicio público como “instrumento necesario para la realización de los valores y principios constitucionales”, (Corte Constitucional de Colombia, 2003d) donde la Administración debe garantizar la prestación de los servicios en especiales condiciones y bajo el cumplimiento de los principios. No se trata entonces de la simple prestación del servicio público sino de que este se preste en condiciones de eficiencia, seguridad, universalidad, neutralidad, igualdad, continuidad, y bajo las prerrogativas de servicio público esencial y derecho fundamental.

2.5.2.2 Características Constitucionales del Servicio Público

A la luz de las disposiciones constitucionales, pueden sintetizarse las siguientes consideraciones: (i) hay una relación inescindible entre la cláusula del Estado social y la prestación de los servicios públicos, según la disposición constitucional; (ii) la ley debe fijar el régimen jurídico de su prestación, que puede ser llevada a cabo por el Estado o particulares. No obstante, el Estado mantiene la potestad de la regulación, control y vigilancia de su suministro; (iii) por razones de soberanía o de interés general, el Estado puede reservarse la prestación de determinados servicios públicos; (iv) en cualquier caso, el legislador está en la obligación de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos

a todos los habitantes del territorio nacional; (v) en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. Asimismo, (vi) el legislador debe llevar a cabo la regulación de los servicios públicos, con el fin de alcanzar, en un marco de sostenibilidad fiscal, el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, fines sociales del Estado. Por último, (vii) la sostenibilidad fiscal no puede actuar en perjuicio de la prioridad del gasto social, ni puede dar lugar al menoscabo de los derechos fundamentales, a la restricción de su alcance o a la negación de su protección efectiva (Corte Constitucional de Colombia, 2016).

Los servicios públicos en el Estado Social de Derecho deben garantizarse de manera idónea, segura y eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, sin ningún tipo de distinción.

2.5.2.3 Competencia Concurrente en materia regulatoria

En el campo de los servicios públicos, el Constituyente establece una competencia concurrente de regulación normativa entre los niveles central, regional y local. Tal competencia concurrente constituye la articulación de los dos niveles a partir de los cuales se organiza el Estado. Esta dinámica también se aplica al servicio de transporte público de pasajeros, donde la competencia concurrente tiene como objetivo asegurar la presentación del servicio en todas las regiones de Colombia.

La sentencia C-517- 92 lo deja claro cuando hace referencia a la competencia concurrente de regulación normativa en el campo de los servicios públicos, establecida por la Constitución en cabeza de los niveles central, regional y local. Se explica que esta competencia concurrente refleja la articulación de los dos niveles a partir de los cuales se organiza el Estado, y se destaca la importancia de la autonomía de las instancias regionales y locales para la gestión de sus propios intereses.

Se señala también que la ley, al fijar las condiciones aplicables por igual en todo el territorio nacional, realiza la unidad jurídico-política de la República, pero sin desconocer la

facultad decisoria de las instancias regionales y locales. Por otro lado, se destaca que las autoridades de los niveles departamental y municipal, al ejercer su facultad normativa complementaria y de desarrollo de la ley, singularizan y adaptan el contenido normativo a las particulares condiciones de la unidad territorial, lo que expresa la diversidad buscada en esta estructura institucional (Corte Constitucional de Colombia, 1992a).

2.5.2.4 Regulación de los Servicios Públicos

La regulación de los servicios públicos, según el mandato constitucional, está reservada al desarrollo legal, lo cual se determina en igual forma para el transporte público terrestre de pasajeros, y lo cual de alguna forma ha hecho difícil algunas transformaciones, modificaciones y adaptaciones del sistema de transporte a los nuevos retos. En contraste con la Constitución anterior, el Gobierno actual carece de competencias autónomas en esta materia y las competencias que se le atribuyen en la normativa superior están siempre subordinadas a la ley. (Corte Constitucional de Colombia, 2005).

El artículo 365 de la Constitución Política de Colombia establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que su prestación es una función administrativa a cargo de entidades estatales o de particulares que actúen en virtud de concesión o permiso otorgado por el Estado. Además, se reconoce que la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos son responsabilidad del Estado y que su prestación debe estar orientada al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

En este sentido, el régimen jurídico especial que debe definir el Legislador en materia de servicios públicos comprende: (i) competencia, (ii) responsabilidades relativas a su prestación, (iii) cobertura, (iv) calidad y financiación, (v) régimen tarifario, (vi) deberes y derechos de los usuarios, (vii) régimen de protección, (viii) formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio y, finalmente, (ix) lo concerniente a las facultades del Presidente de la República.

2.5.2.5 Forma de Intervención del Estado en la Economía

En sentido amplio, se puede afirmar que todas las decisiones del Estado relacionadas con el funcionamiento de la economía y la organización de la sociedad constituyen una forma de regulación económica y social. Es decir, la intervención del Estado en la economía es necesaria para garantizar un correcto funcionamiento del mercado, puesto que sin una regulación adecuada el mercado no podría existir ni funcionar de manera eficiente:

“En palabras de la Corte Constitucional, la regulación de los servicios públicos se proyecta como una de las formas de intervención del Estado en la economía. Así, respecto de la libre competencia económica, que se refleja en la tensión de intereses entre los agentes que participan en la prestación de servicios públicos, el rol del Estado se orienta a remover los obstáculos indebidos, “para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, con el fin de lograr una mejor prestación de aquéllos” (Corte Constitucional, 2014a).

La Corte también se manifiesta con respecto a los tipos de intervención estatal en los siguientes términos:

“La intervención del Estado en la economía puede ser de diferente tipo, sin que siempre pueda efectuarse una diferenciación clara entre las formas de intervención correspondientes. Así, por ejemplo, en la doctrina se habla de intervención estatal global, cuando versa sobre la economía como un todo, sectorial, cuando recae en una determinada área de actividad, o particular, si apunta a una cierta situación como por ejemplo a la de una empresa; de intervención estatal directa, cuando recae sobre la existencia o la actividad de los agentes económicos, o indirecta, cuando está orientada no a la actividad económica propiamente dicha sino al resultado de la misma; intervención unilateral, cuando el Estado autoriza, prohíbe o reglamenta una actividad económica, o intervención convencional, cuando el Estado pacta con los agentes económicos las políticas o programas que propenden por el interés general; intervención por vía directiva, cuando el Estado adopta medidas que orientan a los agentes económicos privados, o intervención por vía de gestión, cuando el Estado se

hace cargo el mismo de actividades económicas por medio de personas jurídicas generalmente públicas” (Corte Constitucional, 2003c).

Los servicios públicos pueden ser prestados *por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares*. Sin embargo, en general, la prestación de estos servicios exige que el Estado se reserve para sí la regulación, el control y la vigilancia de dicha actividad (Artículo 365 de la Constitución Política de Colombia).

2.5.2.6 Servicios Públicos Esenciales

El criterio de la Corte Constitucional en materia de servicios públicos esenciales ha sido determinante y garantista. En varias ocasiones, la Corte ha tenido que resolver demandas de inconstitucionalidad presentadas contra normas que prohíben la huelga en distintas actividades. En estos casos, la Corte ha examinado si la exclusión de este derecho se ajusta a la norma constitucional que establece que solamente se puede prohibir la huelga en los servicios públicos esenciales. Para ello, la Corte ha establecido un criterio según el cual un servicio público es esencial cuando:

“las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. En tal sentido, la Corte ha declarado que servicios como la banca central; el transporte; las telecomunicaciones; la explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y los servicios públicos domiciliarios, son materialmente servicios públicos esenciales” (Corte Constitucional de Colombia, 2008).

El derecho a la huelga solamente puede ser excluido en el caso de los servicios públicos esenciales, cuya determinación corresponde de manera exclusiva al legislador, o los señalados como tales por el Constituyente, de acuerdo con la interpretación realizada acerca del contenido de las normas constitucionales vigentes. *“El derecho a la huelga puede ser restringido por el legislador para proteger el interés general y los derechos de los demás”* (Corte Constitucional de Colombia, 2012).

2.5.2.7 *Procedencia de la Tutela en los servicios públicos*

La Corte Constitucional de Colombia ha establecido un precedente importante en relación con la procedencia de la acción de tutela contra particulares que prestan servicios públicos. En este sentido, la sentencia C-134 de 1994 analizó expresiones de los numerales 1º, 2º y 9º del artículo 42 establecen ciertas limitaciones que se encuentran en el Decreto 2591 de 1991 que restringían la posibilidad de interponer una acción de tutela contra particulares en relación con ciertos servicios públicos y para proteger únicamente algunos derechos fundamentales. La Corte consideró que estas limitaciones eran arbitrarias e injustificadas y que la tutela debía proceder contra cualquier particular que prestara un servicio público, ya que en estos casos siempre existe la posibilidad de abuso de poder que es necesario controlar para evitar la ruptura de la igualdad.

En consecuencia, los efectos de cosa juzgada constitucional que surgieron de esta decisión obligan a la Corte a mantener una posición coherente y consistente con lo establecido en la sentencia, en la que se reconoció expresamente la procedencia de la tutela contra "*el particular que esté prestando cualquier servicio público*". Es importante destacar la relevancia y fuerza vinculante que tanto en la *ratio decidendi*³⁰ de la parte considerativa como en la resolutive reconoció en forma expresa la procedencia de la tutela contra "*el particular que esté prestando cualquier servicio público*", obligan a la Corte a ser coherente y consistente con la decisión tomada (Corte Constitucional de Colombia, 2010).

Los principios desarrollados en relación con los servicios públicos en Colombia también se aplican a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, el cual cuenta con una protección constitucional similar. No obstante, el desarrollo legal de este servicio ha presentado ciertas limitaciones en cuanto a la inclusión de nuevas tecnologías. A pesar de esto, su objetivo principal es asegurar la prestación del servicio de transporte como una prerrogativa para garantizar otros derechos.

³⁰*Ratio decidendi* es una expresión latina que significa literalmente en español "razón para decidir" o "razón suficiente". Hace referencia a aquellos argumentos en la parte considerativa de una sentencia o resolución judicial que constituyen la base de la decisión del tribunal acerca de la materia sometida a su conocimiento.

2.6 Antecedentes de la política pública en materia de transporte

Desde la década de los noventa, el Gobierno Nacional ha identificado serias dificultades en la movilidad de las ciudades del país relacionadas principalmente con la prestación del servicio de transporte público de pasajeros. Para abordar estas problemáticas, se adoptó la Ley 86 de 1989, modificada posteriormente por la Ley 310 de 1996, que viabiliza el apoyo financiero de la Nación a los territorios para promover la implementación de sistemas de transporte masivo de pasajeros y así optimizar la prestación del servicio.

En particular, el artículo 1 de la Ley 86 establece los principios que:

“La política sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros deberá orientarse a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permita el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano, con base en los siguientes principios:

- 1. Desestimular la utilización superflua del automóvil particular;*
- 2. Mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial actual mediante la regulación del tránsito; y*
- 3. Promover la masificación del transporte público a través del empleo de equipos eficientes en el consumo de combustibles y el espacio público”.* (Ley 86, 1989).

Tanto la Ley 86 de 1989, como la Ley por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011)³¹ reconocen la importancia del acceso y uso común de las infraestructuras de transporte y demás espacios públicos por parte de los habitantes:

³¹ Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

“El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”. (Ley 1454, 2011)

La ley 1454 de 2011 implementa los principios rectores del ordenamiento territorial y los principios para el ejercicio de competencias en este ámbito, estos artículos son fundamentales para orientar el trabajo de las entidades territoriales en la construcción de un sistema de transporte de pasajeros adecuadamente organizado, así como en la planificación y desarrollo de infraestructuras. Estas leyes proporcionan el marco necesario para garantizar las competencias³² y la coordinación en este campo.

Las leyes de ordenamiento territorial sentaron las bases para que, en el año 2000, Bogotá iniciara la reorganización de su sistema de transporte público colectivo mediante la implementación de un sistema de tránsito rápido en buses conocido como Transmilenio. Este sistema marcó un cambio significativo en la prestación del servicio de transporte público en la ciudad.

Desde la promulgación del Decreto 3109 de 1997, el país ha dado importantes pasos en la definición y ejecución de una política pública con alcance nacional para mejorar el servicio de transporte masivo de pasajeros. En este sentido, se destaca la publicación del Documento CONPES 3167 Política para Mejorar el Servicio de Transporte Público de Pasajeros³³, en 2002, el cual estableció lineamientos y estrategias para consolidar servicios de transporte de mayor calidad. Entre sus recomendaciones, se encuentra la aprobación de

³²Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio.

³³Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3167.pdf>.

los lineamientos de política y estrategias establecidas en el documento, los cuales deben regir toda participación de la Nación.

En línea con este propósito, el Gobierno Nacional ha fijado su objetivo en fortalecer a las entidades territoriales y promover la implementación de sistemas de transporte con eficiencia operacional, económica y ambiental. Para lograrlo, el Documento CONPES 3260 Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo³⁴ y el Documento CONPES 3368 Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo -seguimiento³⁵ han proporcionado lineamientos específicos para la participación de la Nación en la implementación de sistemas integrados de transporte masivo (SITM) en siete aglomeraciones urbanas del país³⁶.

“Con el ánimo de incentivar la eficiente ejecución por parte de los Entes Gestores de los recursos de la Nación durante la vigencia respectiva, si la fuente de financiación de la Nación es la Banca Multilateral, se incluirán dentro de los aportes al proyecto de cada SITM los costos de la comisión de compromiso que se generen de los recursos que pasen a reserva presupuestal en la vigencia siguiente a la presupuestada por la Nación o en la misma vigencia en caso que esto ocurra en el último año de aportes de la Nación” (Documento CONPES 3368).

La Nación ha apostado por la reorganización y el robustecimiento institucional, empresarial y de gestión de la prestación del servicio de transporte público en las ciudades intermedias del país. Para ello, ha participado en la ejecución de ocho sistemas estratégicos de transporte público (SETP)³⁷, los cuales fueron reglamentados mediante el Decreto 3422 de 2009³⁸. En su artículo 12 posteriormente integrado en el artículo 2.2.1.2.2.1.4 del Decreto

³⁴Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3260.pdf>.

³⁵Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3368.pdf>.

³⁶Bogotá D.C. y Soacha; Pereira, Dosquebradas y La Virginia; Cali; Barranquilla y Soledad; Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta; Medellín, Itagüí y Envigado; y Cartagena.

³⁷Los SETP son sistemas de transporte colectivos integrados, estructurados a partir de la reorganización de la prestación del servicio y mejoras en infraestructura. Los ocho sistemas referidos son Armenia, Montería, Neiva, Pasto, Popayán, Santa Marta D.T.C.H., Sincelejo y Valledupar.

³⁸Por el cual se reglamentan los Sistemas Estratégicos de Transporte Públicos (SETP) de conformidad con la Ley 1151 de 2007.

1079 de 2015³⁹. dicho decreto establece que *"Los estudios técnicos definirán la flota actual del transporte público colectivo que se utilizará para cada SETP y las pautas para la transición, racionalización de la oferta y la modernización del parque automotor"*.

La Ley 1083 de 2006, reglamentada parcialmente por el Decreto 1077 de 2015, establece normas sobre la planeación urbana sostenible, y da prelación a medios de transporte no motorizados (peatón y bicicleta), así como al transporte público con energéticos y tecnologías de bajas o cero emisiones. Esta ley obliga a los municipios, distritos y áreas metropolitanas a elaborar planes de movilidad sostenible y segura, en articulación con los planes de ordenamiento territorial. No obstante, la ausencia de directrices para la formulación de estos planes ha dificultado el cumplimiento de su objetivo, según señala el Departamento Nacional de Planeación (2018)⁴⁰.

Por su parte, la Ley 1682 de 2013⁴¹, se presenta con el fin de considerar como objeto de interés especial *"la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte a los que se refiere esta ley, así como el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora"*. Esto dio paso a la creación de la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT), cuya función es la regulación del sector y la definición de estándares de calidad del servicio de transporte. Sin embargo, esta comisión aún no ha entrado en operación.

Los planes de desarrollo 2010-2014⁴² y 2014-2018⁴³ han buscado consolidar un transporte público que sea el eje fundamental de una movilidad integral. En ambos planes, se proponen estrategias que van desde la inversión hasta el aprovechamiento de tecnologías que permitan garantizar la prestación de mejores servicios.

⁴⁰ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022.

⁴¹ Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.

⁴² Expedido por la Ley 1450 del 2011

⁴³ Expedido por la Ley 1753 del 9 de junio de 2015.

El Documento CONPES 3819 Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades⁴⁴, aprobado en 2014, definió los sistemas integrados de transporte regional (SITR) y las autoridades regionales de transporte. Estas últimas fueron establecidas en el artículo 183 de la Ley 1753 de 2015 como esquemas para promover la articulación, complementariedad y coordinación de las ciudades del país con el fin de conformar un sistema de ciudades. Además, esta política incorporó los accesos urbanos como elemento para mejorar la conectividad física del Sistema de Ciudades, resaltando la importancia de contemplar aspectos de movilidad, logística y ordenamiento territorial que permitieran reducir la congestión en esta infraestructura.

El Decreto 1079 de 2015 cumple la función de reunir y compilar la normatividad reglamentaria preexistente relacionada con el sector transporte, con el objetivo de contar con un instrumento jurídico único para el sector. Asimismo, el Decreto 1079 de 2015 regula la prestación del servicio de transporte masivo de pasajeros por medio de sistemas de transporte como metro ligero, tren ligero, tranvía y tren-tram, estableciendo los requisitos que deben cumplir las empresas interesadas en la habilitación en esta modalidad.

Por otro lado, el Documento CONPES 3896 de 2017 realiza el seguimiento de la Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo y establece lineamientos para la redistribución de componentes cofinanciables de los SETP⁴⁵. Este documento define la metodología que los entes gestores deben seguir para presentar sus propuestas al Ministerio de Transporte, a fin de redistribuir los recursos y priorizar los componentes. Así, continúa:

"Dicha metodología plantea dos escenarios de recomposición que pretenden, por un lado, permitir el uso de ahorros en componentes que presenten necesidades financieras y; por otro lado, optimizar la inversión de los recursos de cofinanciación asignados a través de la priorización de proyectos necesarios para la puesta en marcha de los sistemas. Este último escenario, articulado con los resultados de las

⁴⁴ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3819.pdf>.

⁴⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3896.pdf>.

ETLF, estudios de detalle y documentos de planeación territorial". (CONPES 3896, 2017).

Bajo la Ley 310 de 1996, se llevó a cabo la estructuración y financiación de la Primera Línea de Metro para Bogotá (PLMB)-Tramo I, según se describe en el documento CONPES 3900 Apoyo del Gobierno Nacional al sistema de transporte público de Bogotá y declaratoria de importancia estratégica del proyecto Primera Línea de Metro - Tramo 1. Además, se realizó la declaratoria de importancia estratégica del proyecto Regiotram de Occidente, mediante el documento CONPES 3902.

En cuanto al Documento CONPES 3900, su resumen ejecutivo advierte que:

*"Las condiciones de movilidad de la ciudad de Bogotá se caracterizan por una oferta pública de transporte insuficiente para responder a las necesidades de desplazamiento de sus habitantes. En respuesta a esta situación, el Gobierno Nacional ha expresado su apoyo a la implementación de proyectos destinados a mejorar las condiciones de movilidad en la Región Capital. El presente documento se plantea continuar con el apoyo de la política de movilidad de la región y así contribuir a mejorar las condiciones del servicio de transporte público de pasajeros"*⁴⁶ (CONPES 3900, 2017).

En relación con otros factores relevantes en materia de movilidad, como el transporte de carga, los medios de transporte particulares motorizados, no motorizados y los accesos urbanos, el Gobierno formuló en el año 2008 el Documento CONPES 3547 Política Nacional de Logística (PNL). El plan de acción de este documento incorporó el componente logístico urbano como un importante eslabón de la cadena de abastecimiento.

Esta política se actualizó recientemente mediante el CONPES 3982 Política Nacional de Logística, que, de forma complementaria, propone medidas para mejorar la operación de

⁴⁶ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3900.pdf>.

los accesos y pasos urbanos con el propósito de optimizar la operación de la infraestructura de transporte y mejorar las operaciones logísticas en aglomeraciones urbanas.

Por otro lado, se promueve el uso de medios de transporte activos no solo para mejorar el acceso a bienes y servicios, sino también para obtener beneficios en términos de conservación ambiental, tales como la reducción de emisiones contaminantes, la mitigación del cambio climático y la mejora de la calidad del aire (Ministerio de Transporte, 2016).

En línea con estos objetivos, en 2012 se formuló la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), que tiene como objetivo desacoplar el crecimiento económico del aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Para lograrlo, se elaboraron planes de acción de mitigación que buscan reducir la dependencia de combustibles fósiles y promover prácticas más sostenibles.

3 III. Desarrollo, desafíos y avances en materia de transporte público terrestre de pasajeros

3.1 Desarrollo del transporte público terrestre de pasajeros en Colombia

Es importante conocer la distribución del transporte en Colombia, ya que este sector tiene un gran impacto en la economía del país. El subsector de transporte terrestre representa el 68.5% del total del PIB del sector en Colombia, mientras que el subsector de transporte aéreo representa el 13.89% del total del PIB. Además, el servicio de transporte público es el tipo de servicio que más influye en el crecimiento del sector. (Ministerio de Transporte, 2017) Por tanto, es crucial continuar desarrollando y mejorando el transporte público para impulsar el crecimiento del sector en Colombia.

El transporte público terrestre se reconoce como un derecho de los habitantes del país y, por lo tanto, es de interés y competencia del Estado regular tanto su funcionamiento como el impacto en la calidad de vida de quienes lo utilizan. Por esta razón, la legislación actual se enfoca en aspectos que van desde la eficacia y eficiencia hasta la implementación de nuevas

tecnologías que propendan por el cuidado del medio ambiente, así como en la reducción de las cifras de siniestros.

Sin embargo, en la actualidad, uno de los desafíos que enfrenta el servicio público de transporte es la necesidad de unificar las concepciones sobre él. Al ser un servicio que debe garantizar el Estado y para el cual se recurre a convenios con el sector privado, es indispensable acordar una mediación entre las exigencias de sostenibilidad y calidad que demanda el Estado con los requisitos de rentabilidad que esperan los particulares. Los usuarios, como actores principales involucrados, esperan que se cumpla con su derecho al disfrute de un servicio que cumpla con los estándares de calidad.

En cuanto a las expectativas del Estado, es fundamental prestar atención durante la implementación de los servicios en cada una de sus etapas, ya que no se cuenta con las herramientas suficientes para garantizar la calidad del servicio a los usuarios. Además, es indispensable garantizar la financiación, ya que, en algunos casos, los Gobiernos locales que enfrentan la financiación de la tarifa técnica encuentran dificultades que ponen en riesgo la sostenibilidad financiera del servicio, así como la calidad de su prestación.

En el documento "*Caracterización del Transporte en Colombia Diagnostico y Proyectos de Transporte e Infraestructura*", elaborado por el Ministerio de Transporte en 2005, se define el transporte intermunicipal de pasajeros como aquel transporte por carretera que se ofrece en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los pasajeros, sujeto a una contraprestación económica. Este documento destaca el papel del Estado como mediador y garante del servicio, regulando la entrada al mercado, las rutas en las que se puede operar, los contratos de vinculación con los propietarios de los vehículos, el cumplimiento de los requisitos técnicos de seguridad y la disposición de los seguros de responsabilidad civil.

Por su parte, la participación del sector privado exige transformaciones que van desde la estructura empresarial hasta la renovación de las flotas, pero estas aún no han avanzado con agilidad debido a condiciones financieras que siguen estando lejos de la realidad. Por lo tanto, se espera un replanteamiento de aspectos como el sistema de recaudo y las condiciones

de los ingresos. Además, se ha evidenciado la limitada competitividad del servicio, sumada a la informalidad, lo que ha llevado a que la demanda sea inferior a las proyecciones iniciales.

El artículo 97 de la Ley 1955 de 2019⁴⁷, que modifica la Ley 1753 de 2015, dispone nuevas fuentes de financiación para los sistemas de transporte con el objetivo de contribuir a la sostenibilidad, garantizar la calidad e incrementar la seguridad de los usuarios. De este modo, se autoriza a las entidades territoriales a establecer recursos complementarios a los existentes, como los recursos territoriales, los aportes ciudadanos y las multas, entre otros, como opciones viables para contribuir al servicio.

Aunque estas medidas ofrecen una oportunidad de financiamiento, sigue siendo necesario implementar nuevas acciones que conduzcan a un alivio más completo del sector financiero. La disminución de la carga en las tarifas técnicas y la incentivación del uso del transporte público frente al informal siguen siendo uno de los desafíos que enfrenta el sector.

Según Aschauer (1989), la inversión en infraestructura de transporte tiene como objetivo cerrar las brechas regionales del país y conectar los principales centros de producción y consumo con los principales puertos. Además, se ha demostrado que las mejoras sustanciales en la infraestructura de transporte multimodal tienen efectos directos en la competitividad y eficiencia del sector productivo, lo que se traduce en un mayor crecimiento económico a largo plazo.

Por otra parte, el Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2021 establece en su Presentación, que la siniestralidad en las vías es una preocupación constante del Estado, por lo que se han implementado medidas para garantizar la seguridad de los usuarios. Según el mismo documento, en su Presentación, en los Elementos Ajustados y en sus Acciones; es necesario fortalecer las alianzas interinstitucionales para mejorar el servicio.

El Decreto 1079 de 2015, que reglamenta varios artículos de la Ley 1503 de 2011, define las acciones del Ministerio de Educación en la formación de actores viales con el

⁴⁷ Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>

objetivo de reducir las cifras de siniestros⁴⁸. Además, dispone nuevas líneas de acción dirigidas a empresas del sector público o privado que posean flotas de vehículos superiores a diez unidades o administren personal de conducción. De acuerdo con el decreto, es necesario incorporar acciones para sensibilizar al personal en materia de seguridad vial, cumplir las normas de tránsito y ofrecer cursos de seguridad vial.

En relación con el sistema de transporte público en el país, se ha abordado el tema en los planes de desarrollo y la legislación, pero aún queda mucho por hacer en cuanto a su aplicación. En este sentido, se destaca la importancia de cumplir con los avances establecidos por la legislación en materia de transporte público y garantizar que se lleven a cabo medidas efectivas para mejorar el servicio.

⁴⁸ Artículo 2.3.2.1.1 *Acciones del Ministerio de Educación Nacional*. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional, como ente rector del sector educativo, las siguientes acciones en materia de educación vial:

- a) Elaborar y desarrollar las orientaciones y estrategias pedagógicas para la implementación de la educación vial en los niveles de la educación preescolar, básica y media.
- b) Incorporar en los programas que actualmente promueven el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas los componentes inherentes a la educación vial, señalados en el artículo 3 de la Ley 1503 de 2011.
- c) Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales certificadas en educación, a través de los programas señalados en el literal anterior, para que acompañen a sus instituciones educativas en el desarrollo del eje de educación vial.
- d) Establecer criterios de evaluación que midan el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas con relación a la educación vial.
- e) Actualizar herramientas pedagógicas en materia de Seguridad Vial.

3.2 El Transporte Público una Actividad de Libre Competencia Económica

Los principios de libre competencia económica y libertad de empresa están establecidos constitucionalmente en los artículos 333⁴⁹ y 334⁵⁰ de la Constitución, pero estos principios deben estar limitados por el bien común y el interés general, tal como se establece en los artículos 365 y 366. En este sentido, la libre competencia y la libertad de empresa no implican mercados arbitrarios o caprichosos, sino que están sujetos a la regulación de cada servicio, y deben primar el bienestar de todos los asociados.

En un esquema de libertad de competencia y libre empresa, se deben garantizar la libertad de participar en el mercado, libertad de acceso al mercado, libertad de contratación y libertad de inversión (Hayek & Doncel, 1946). Este presupuesto implica que el derecho de la libre competencia y las leyes económicas del mercado deben garantizar la prestación eficiente del servicio. Bajo esta prerrogativa, el mercado teóricamente sustituye al Estado en la prestación de los servicios públicos y garantiza la eficiencia del sistema (Muñoz Machado, 1998). Ortiz, por su parte, respalda esta idea al afirmar que "*la competencia y el mercado serían el lugar donde la sociedad autoabastecería sus necesidades de cualquier orden*" (Ortiz et al., 2004).

La Corte Constitucional señala que:

⁴⁹ Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

⁵⁰ Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

“Un mercado competitivo conlleva a una permanente búsqueda de la eficiencia de los oferentes, lo cual supone que los compradores podrán beneficiarse de una reducción relativa de los precios o de una mejora de la calidad de lo que adquieren. Sin embargo, cuando no se presentan los supuestos teóricos de la libre competencia, el mercado genera resultados indeseables, muchos de los cuales resultan contrarios al Estado social de derecho” (Corte Constitucional de Colombia, 2003c).

La sentencia C-524 de 1995 desarrolla el concepto de libertad de empresa:

“la libertad de empresa le otorga a toda persona el derecho de desarrollar una determinada actividad económica de acuerdo con el modelo económico u organización institucional que, como ya se anotó, en nuestro país lo es la economía de mercado. Ahora, la economía de mercado es una libertad que al tenor del Estatuto Supremo no es absoluta, ya que el legislador está facultado para limitar o restringir su alcance cuando así lo exijan ‘el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación’. Además, no puede olvidarse que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que cumplir, lo que implica ciertas obligaciones, y que la libre competencia económica ‘supone responsabilidades’. El Estado, al regular la actividad económica, cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común. En consecuencia, el Estado puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica” (Corte Constitucional de Colombia, 1995).

Cuando los servicios públicos son prestados por particulares, su actividad está amparada por las libertades económicas, incluyendo la libertad de empresa, la iniciativa privada y la libre competencia, como lo reconoce el artículo 333 de la Constitución Política. No obstante, esta norma establece que estos derechos pueden ser restringidos cuando sea necesario por el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. Además, el

artículo 334 de la Constitución Política (modificado por el Acto Legislativo 3 de 2011), otorga al Estado la dirección general de la economía y el deber de intervenir en su regulación.

Por lo tanto, el Estado tiene la facultad de intervenir en el mercado de servicios públicos para garantizar el acceso a los mismos, y que su prestación sea eficiente y de calidad. Esto implica que el Estado tiene el deber de establecer las reglas del juego en el mercado y de vigilar su cumplimiento, sin que esto signifique una restricción injustificada a las libertades económicas. La Corte ha señalado que la intervención del Estado en la regulación del mercado de servicios públicos se justifica en la necesidad de proteger y garantizar los derechos de los usuarios, y en la promoción del interés general y social (Corte Constitucional de Colombia, 2013).

En este sentido, la intervención del Estado se justifica cuando existen fallas de mercado, como el monopolio natural, la asimetría de información o la externalidad, que dificultan o impiden el acceso de los usuarios a los servicios públicos. En estos casos, la regulación del Estado busca corregir estas fallas y garantizar el acceso a los servicios públicos en condiciones justas y equitativas. Por tanto, la intervención del Estado en la regulación de los servicios públicos no se presenta como una restricción arbitraria a las libertades económicas, sino como una medida necesaria para proteger y garantizar los derechos de los usuarios y el interés general.

En el tema de la libre competencia, la Sentencia del 31 de marzo de 1995, Rad.: 4834, del Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, explica que, en un sistema económico basado en la libre competencia, los distintos vendedores compiten por la misma clientela, lo que genera una lucha honesta y limpia para lograr la preferencia del público. Sin embargo, para atender las exigencias de la vida económica y evitar prácticas desleales, el ordenamiento jurídico ha establecido normas para sancionar la competencia desleal tanto en el comercio interno como en el internacional.

La libre competencia económica y la libertad de empresa no buscan reemplazar al Estado como proveedor de servicios públicos, sino que garantizan que, en caso de ser

prestados por particulares, se realice en condiciones de desarrollo social justo y equitativo, bajo igualdad de condiciones para todos. Aunque, las competencias de supervisión y vigilancia siguen siendo responsabilidad del Estado (Fernández Wagner, 2008).

Para el sector de transporte, la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996 desarrollan los postulados constitucionales, estableciendo la libertad de acceso, calidad y seguridad requeridos en la prestación del servicio de transporte, el cual es el medio para garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados en condiciones adecuadas para los usuarios y con una contraprestación económica (Congreso de la República, 1993).

Dentro del marco de las posibilidades y oportunidades de operar el servicio de transporte público, es importante destacar que existen obligaciones que deben ser cumplidas de acuerdo con la regulación vigente, los requisitos establecidos y los principios de eficiencia y seguridad procurados por las autoridades de tránsito y transporte. Tal y como se indica en el artículo 6° de la Ley 336, la libre competencia y la participación de diferentes actores en el mercado deben garantizar la prestación eficiente y segura del servicio de transporte en colaboración con los demás principios del servicio público.

Es importante señalar que el derecho de la competencia no tiene como objetivo principal garantizar la eficiencia del servicio de transporte “*per se*”, ni el cumplimiento de los requisitos de operatividad ni los principios de un servicio público. Su finalidad está en generar una competencia sana y leal entre los actores del mercado, en línea con los lineamientos de libertad de entrada, libertad de acceso, entre otros, y de acuerdo con la normatividad especial en esta materia.

El servicio de transporte público no está sujeto únicamente a las leyes del mercado, de oferta y demanda, sino que también debe cumplir con una reglamentación especial. En el cumplimiento de la normatividad vigente, de los acuerdos internacionales, de las recomendaciones del derecho blando y de los nuevos retos del derecho, se busca promover la sostenibilidad ambiental.

En la actualidad, existe una necesidad social de regular la prestación del servicio público de transporte terrestre en sus diferentes modalidades, incluyendo la prestación de servicios a través de plataformas tecnológicas. Esto implica que el Estado debe garantizar que los servicios de transporte se brinden en condiciones de accesibilidad, calidad, comodidad y seguridad. Al mismo tiempo, se debe permitir la autorregulación del sector de manera competitiva del sector. Sin embargo, este es un trabajo que requiere voluntad política por parte del Congreso de la República y una coordinación efectiva con las demás autoridades gubernamentales. Hasta el momento no se ha logrado avanzar en este aspecto, lo que nos genera una incertidumbre significativa con relación a las nuevas alternativas de transporte en contexto de las nuevas tecnologías.

Es relevante mencionar que el concepto de competencia en el sector del transporte se ha desarrollado a partir de casos como el de Picap y el de Uber; donde las autoridades competentes han debido actuar en pro de la defensa de la normatividad vigente, muy a pesar de los intereses de algunos ciudadanos. Aunque estos servicios se refieren al transporte individual de pasajeros los abordaremos en este documento; porque son precedente relevante para comprender cómo la normatividad y las autoridades deben adaptarse a estas nuevas modalidades de servicio que buscan resolver problemas del transporte público de pasajeros.

3.2.1 Caso Picap

El 20 de diciembre de 2019, la Superintendencia de Transporte denunció la actividad de “mototaxismo” llevada a cabo por Picap, una aplicación que ofrecía servicios de movilidad alternativa en motocicletas, argumentando la falta de regulación de este tipo de vehículos para el servicio público de pasajeros. Además, se destacó el riesgo que esta forma de transporte suponía para los conductores, pasajeros y demás actores viales, ya que no se ofrecía ningún tipo de protección o respaldo en seguros para ellos.

En base a estos argumentos, la Superintendencia de Sociedades mediante su Delegatura de Procedimientos de Insolvencia aceptó la solicitud de liquidación de CAP Technologies S.A.S., la empresa matriz de la aplicación. La resolución 15457 de diciembre

20 de 2019 de Supertransporte ordenó la medida de sometimiento a control sobre la sociedad y convocó el trámite del proceso de liquidación judicial debido a las ilegalidades cometidas al prestar un servicio de transporte irregular. De esta manera, se inició el proceso de liquidación ordenada y pronta de los activos a nombre de la empresa para el pago de sus pasivos.

Es importante mencionar que la Superintendencia de Transporte señala que el “*mototaxismo*” es una actividad ilegal, ya que no cumple con los requisitos establecidos por la regulación vigente para prestar el servicio de transporte público de pasajeros en motocicletas. Sin embargo, se debe tener en cuenta que existen opiniones divididas en torno a esta actividad, y algunos sectores de la sociedad ven en el mototaxismo una alternativa económica para el transporte en zonas donde no hay acceso a otros medios de transporte público.

*“La decisión de la Supertransporte se adoptó debido a la **situación crítica** en materia jurídica, financiera y contable evidenciada y, sobre todo, para brindar **una solución a la seguridad de los usuarios del sector transporte y a la legalidad mediante la debida prestación del servicio público de transporte**”.* (Supertransporte, 2019).

La Superintendencia de Transporte emitió un comunicado de prensa de fecha 21 de diciembre de 2019, ⁵¹ en el cual explica las razones por las que decidió someter a control a CAP Technologies S.A.S., aclarando que su objetivo es asegurar la protección de los usuarios, política fundamental de dicha entidad.

Considerando la definición de CAP Technologies S.A.S como una asociación que utiliza la herramienta tecnológica denominada Picap para ofrecer servicios de transporte público terrestre en vehículos no homologados, en particular en motocicletas, la Superintendencia de Transporte argumenta que se trata de una actividad ilegal e insegura para los usuarios.

⁵¹ <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2019/suspension-cea-2/>

La Superintendencia de Transporte considera que la prestación del servicio de transporte público terrestre en vehículos no homologados, como las motocicletas, es una actividad ilegal e insegura para los usuarios. La entidad señala que, en visita de inspección, comprobó que la sociedad CAP Technologies S.A.S no está habilitada para prestar el servicio público de transporte y que el transporte de pasajeros en motocicleta está prohibido por la ley. Además, la Superintendencia encontró que el representante legal de la sociedad incurrió en presuntos delitos bajo la gravedad de juramento al no declarar su relación con otras sociedades.

Como resultado, la Superintendencia decidió someter a control a la sociedad CAP Technologies S.A.S y convocar su proceso de liquidación ante la Superintendencia de Sociedades. Durante la visita de inspección, la sociedad retiró una medida de protección y salubridad para los usuarios, consistente en el uso de gorros, que el representante legal justificó como necesario para evitar la identificación por parte de la policía de tránsito.

En este contexto, la Superintendencia de Transporte manifiesta su compromiso con el desarrollo empresarial y tecnológico del país, siempre y cuando se respeten los principios rectores del transporte, como la seguridad, la calidad y el libre acceso. La entidad busca fomentar la legalidad y la transparencia en las actividades del transporte para contribuir al fortalecimiento de un sector eficiente y robusto.

Cabe destacar que, en el año 2020, la empresa, empleados, contratistas y el representante legal interpusieron 30 acciones de tutela contra la Superintendencia de Transporte, las cuales fueron negadas por las autoridades judiciales colombianas. Esta información fue dada a conocer por medio de un comunicado de prensa ⁵² emitido por la Superintendencia:

“La Superintendencia de Transporte se ha enfocado en atacar la ilegalidad en el transporte terrestre. Dentro de las estrategias de acción adoptadas por la entidad para ese propósito y con el convencimiento de que la prestación de servicios de

⁵² <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/comunicaciones-2020/empresa-de-mototaxismo-pierde-30-tutelas-contra-la-supertransporte-y-se-le-niega-amparo-constitucional-por-ser-una-actividad-no-autorizada/>

“mototaxi” es ilegal e inseguro para los ciudadanos, se adelantó una actuación administrativa que concluyó con la identificación de situaciones críticas en la empresa CAP Technologies S.A.S., relacionada la operación de “Picap”. (Supertransporte, 2020) De la misma manera El Tribunal Administrativo de Cundinamarca resaltó que “no es posible otorgar un amparo constitucional, frente a una actividad que no ha sido autorizada (mototaxismo), y frente a la cual se han impartido instrucciones a las autoridades locales para restringirla (...)” (Supertransporte, 2020).

El superintendente designado por esa época, Camilo Pabón Almanza, señala dentro del mismo comunicado y en entrevista dada a la Oficina de Comunicaciones y Prensa, el día 27 de julio de 2020 lo siguiente:

“Es muy importante que los jueces constitucionales hayan hecho explícito que el transporte ilegal no merece protección de la Constitución Política. Estamos adelantando más acciones en nuestra lucha contra la ilegalidad y la protección de los derechos de los usuarios del sector, para que todos sigamos construyendo el país que queremos”. (Supertransporte, 2020).⁵³

3.2.2 Caso Uber

Es importante revisar el papel que desempeña el Derecho Administrativo en relación con el tema de Uber y el momento en que se produce este debate en el que participan el derecho de la competencia, el derecho constitucional y el derecho administrativo, cada uno buscando garantizar el cumplimiento de los principios del transporte público en Colombia.

El tema de Uber se aborda desde la perspectiva de un servicio público esencial, regulado por normas vigentes que buscan garantizar los objetivos del Estado y los principios constitucionales. Sin embargo, en primer lugar, abordaremos las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas y judiciales en este ámbito.

⁵³ <https://www.mintransporte.gov.co/publicaciones/8787/empresa-de-mototaxismo-pierde-30-tutelas-contra-la-supertransporte-y-se-le-niega-amparo-constitucional-por-ser-una-actividad-no-autorizada/>

La Superintendencia de Transporte ha abordado el tema de Uber a través de la siguiente normativa: Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996, Ley 769 de 2002, Decreto 1079 de 2015 y Decreto 2409 de 2018. Y por medio de las decisiones administrativas que describimos a continuación:

En 2015, mediante la Resolución No. 18417, la Superintendencia delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor declaró a Uber Colombia S.A.S. responsable de la violación del numeral 4 del artículo 9º de la Ley 105 de 1993, al quedar demostrado que facilitaba la violación de las normas sobre la prestación del servicio de transporte terrestre automotor especial. En consecuencia, se impuso una sanción pecuniaria de 700 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En agosto de 2016, mediante la Resolución número 40313, la Superintendencia de Transporte conminó a Uber Colombia a dejar de promover la prestación de servicios de transporte no autorizados a través de portavoces o terceros, o mediante medios publicitarios o de difusión de cualquier tipo, ya sea individual o masivamente. La Resolución en cuestión hace referencia específica al transporte no autorizado como aquel que se lleva a cabo en modalidades diferentes a las autorizadas en virtud del artículo 49 de la Ley 336 de 1996. Se advirtió que, en caso de no acatar la orden, se podría imponer una multa de entre 1 y 500 salarios mínimos legales vigentes con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las normas que regulan la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor.

La Resolución 60797, emitida el 4 de noviembre de 2016, rechazó los recursos de reposición y apelación presentados por la sociedad Uber Colombia S.A.S. y denegó la solicitud de correcciones a la actuación administrativa. Posteriormente, la Resolución 72653, fechada el 13 de diciembre de 2016, impuso una sanción de acuerdo con lo establecido en el Artículo 90 de la Ley 1437 de 2011, debido al incumplimiento de la Resolución 40313 de 2016.

Esta decisión fue objeto de recursos de reposición y apelación que se resolvieron mediante las Resoluciones 3475 de 2017 y 35749 de 2017, respectivamente, confirmando la sanción en todas sus partes. Finalmente, el 18 de diciembre de 2019, a través de la Resolución 14920, se declaró la renuencia de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 90 de la Ley 1437 de 2011, y se impuso una sanción pecuniaria a la sociedad Uber Colombia S.A.S. (Superintendencia de Transporte, 2019)⁵⁴.

En este contexto, se observa que a Uber Colombia se le impusieron sanciones por parte de las autoridades de vigilancia y control y se le ordeno cesar la actividad de transporte individual, además de conminarla a cesar la facilitación y promoción del servicio de transporte no autorizado. Ante la situación descrita, la sociedad Uber Colombia S.A.S. presentó una demanda con el propósito de obtener la nulidad de los actos administrativos emitidos por la Superintendencia de Puertos y Transporte. Estos actos consistieron en la imposición de una multa en el contexto de la investigación que se inició a través de la Resolución No. 19172, fechada el 26 de noviembre de 2014. Los fundamentos de la demanda se basaron en diversas razones, que incluyeron la infracción de las normas en las que debían fundamentarse, la falta de reconocimiento del derecho a audiencia y defensa, la motivación incorrecta, la falta de competencia de la Superintendencia y la desviación de las atribuciones propias de la entidad demandada.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁵⁵, emitió un fallo en respuesta a la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en el cual se anuló la Resolución 18417, datada el 14 de septiembre de 2015. Esto se debió a la consideración de que se había sometido a un procedimiento administrativo sancionatorio del sector transporte a una empresa que no prestaba el servicio público de transporte.

⁵⁴ Bogotá D.C., 18 de diciembre de 2019. La Superintendencia de Transporte sancionó a la empresa Uber Colombia S.A.S., por no dar cumplimiento la orden impartida por la entidad mediante la Resolución No. 40313 del 19 de agosto de 2016, con el fin de “cesar la facilitación y promoción de prestación de servicios de transporte no autorizados, a través de voceros o terceros, o de medios publicitarios o de difusión de cualquier índole (individual o masiva)”.

⁵⁵https://drive.google.com/file/d/1F7SjFNBSRubxBu_CbJ5yRPUE0hsQHdlg/view

La Sala del tribunal sostiene: "Una cosa es prestar el servicio de transporte mediante una aplicación en ausencia de regulación normativa, originada en la innovación tecnológica, y otra diferente es constituir una empresa que preste servicios de tecnología".

Además de lo anterior, se condena a la Superintendencia de Puertos y Transporte a reembolsar el valor de la sanción, debidamente indexado de acuerdo con lo establecido en la misma providencia.

Por su parte, la Superintendencia de Industria y Comercio ha recibido una demanda por Competencia Desleal presentada por COTECH S.A., fundamentada en actos de competencia desleal por violación de normas y desviación de clientela que regulan los artículos 8 y 18 de la Ley 256 de 1996. La demanda incluye las siguientes peticiones:

“cesar en Colombia, en forma inmediata, los actos de competencia desleal antes descritos, por la prestación ilegal del servicio de transporte individual de pasajeros en vehículos, bajo las denominaciones “Uber”, “UberX”² y “Uber VAN”, por medio de la utilización de la aplicación electrónica (app) “UBER”, o cualquiera otra que pueda ser utilizada para idénticos fines por el extremo pasivo...” (Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Séptima de Decisión, 2020).

La respuesta presentada por Uber Colombia S.A.S. se opuso a las pretensiones de la demandante, argumentando que no compite en el mercado con ella, no presta servicios de transporte, no tiene flota de vehículos ni conductores, no percibe ingresos derivados del transporte, no es propietaria de la aplicación ni licenciataria de la marca UBER, y no disputa la clientela con la demandante. Uber Colombia S.A.S. afirmó que solo presta soporte y labores de promoción a Uber B.V.

Además, Uber Colombia S.A.S. presentó excepciones, argumentando, entre otras cosas, que no existen los presupuestos legales para que proceda la acción de competencia desleal, que no se violaron las normas al no prestar servicios de transporte, y que la empresa

solo ofrece servicios tecnológicos, no de transporte individual de pasajeros, por lo que no se le aplican las normas del Decreto 172 de 2011 y la Ley 336 de 1996.

No obstante, la Superintendencia de Industria y Comercio en su decisión de Primera Instancia declaró que las sociedades demandadas “*incurrieron en los actos de competencia desleal*”⁵⁶ de:

“desviación de la clientela” y “-violación de normas” descritos en los artículos 8° y 18 de la Ley 256 de 1996; les ordenó que de inmediato cesaran, de un lado, en esas conductas ejecutadas “a través de la aplicación Uber”; de otro, en la “utilización de contenido, acceso y prestación del servicio de transporte individual del pasajero bajo las modalidades Uber, Uber X y Uber Van” (Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Séptima de Decisión, 2020) .

Las partes impugnaron la decisión adoptada en la Delegatura de Asuntos Jurisdiccionales (Superintendencia de Industria y Comercio, 2019)⁵⁷. Y el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Séptima Civil de Decisión, resolvió mediante sentencia anticipada, de 18 de junio de 2020 (Tribunal Superior del Distrito Judicial, 2020)⁵⁸ decide revocar por las siguientes razones:

El análisis de la prescripción extintiva:

“Consecuente con ello, es a partir del momento en el que el interesado conozca del acto desleal y quién lo ejecutó (años 2012, o a lo sumo 2013, según viene de verse), es que conforme al tenor del artículo 23 de la Ley 256 de 1996 comienza a transcurrir el término prescriptivo al margen de que, eventualmente, el acto se siga ejecutando con posterioridad” (Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Séptima de Decisión, 2020).

⁵⁶<https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/pdf/Acta%20Setencia%20UBER-.pdf>

⁵⁷<https://www.sic.gov.co/slider/superindustria-ordena-cese-de-la-prestación-del-servicio-de-transporte-uber>

⁵⁸ <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2020/06/19090449/z.-SENTENCIA-ANTICIPADA-UBER-1.pdf>

“Así las cosas, se revocará la sentencia apelada, para, en su lugar, reconocer en sentencia anticipada la prescripción alegada y declarar terminado el proceso (artículo 278, numeral 3° del CGP). La demandante asumirá las costas de ambas instancias (artículo 365 del CGP).” (Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Séptima de Decisión, 2020).⁵⁹

La última decisión en este asunto fue proferida por la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, el día 10 de octubre de 2023, refiriéndose a la economía colaborativa en la sociedad y confirmando la sentencia del Tribunal en lo referente a la prescripción de la acción⁶⁰ (Corte Suprema de Justicia, 2023)

El debate en torno a la regulación de empresas como Uber gira en torno a si el Estado debe regular y adoptar normatividad o si, por el contrario, debe ser un servicio libre y sin reglamentación. Aunque actualmente no existe regulación específica para Uber en Colombia, la misma se justifica en la procura de un Estado Social Democrático de Derecho.

Es evidente que, bajo la normatividad actual, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la prestación del servicio público de transporte en condiciones de seguridad, universalidad, continuidad y eficiencia, en aras de proteger a los usuarios y permitir su acceso a todas las actividades básicas y necesarias. De esta forma, la ley, en cumplimiento del artículo 24 de la Constitución que preceptúa la libre circulación de personas en todo el territorio, debe procurar garantizar la movilidad de personas y bienes, lo que implica el uso de recursos e infraestructuras para el transporte aéreo, terrestre, fluvial y férreo.

El transporte en Colombia debe estar sujeto a condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad para los usuarios, a cambio de una contraprestación económica que puede ser prestada directamente por el Estado o los particulares, pero bajo un régimen jurídico que

⁵⁹ Auto No. 2020 -01-145161.

⁶⁰ “...NO CASA la sentencia que el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, profirió el 18 de junio de 2020 en el proceso declarativo promovido por Comunicaciones Tech y Transporte S.A. – Cotech S.A. contra Uber B.V, Uber Technologies, Inc y Uber Colombia S.A.S.

incluya las facultades de regulación, control y vigilancia. Estos aspectos denotan la importancia del Derecho Administrativo cuando el Ministerio, como autoridad administrativa, regula un tema de transporte y la Superintendencia vigila y controla su cumplimiento.

Así las cosas, existe libertad de acceso tanto para los usuarios como para las empresas prestadoras del servicio, como lo indica el artículo 333⁶¹ de la Constitución, donde se establece la libre competencia y libertad económica, sin que esto indique el incumplimiento o la renuencia a las normas. El transporte, tanto público como privado, es una actividad indispensable para la vida en sociedad, a través de la cual se garantiza la movilidad de personas y cosas, así como la efectividad y eficiencia de los derechos.

El servicio público de transporte se caracteriza por movilizar personas o cosas de un lugar a otro a cambio de una contraprestación en dinero. Además, su función principal es satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad en el contexto de la libre competencia. Es esencial que se garantice una prestación óptima, eficiente, continua e ininterrumpida y la seguridad de los usuarios, siendo el interés público superior al interés particular. El servicio público de transporte es una actividad económica que está altamente regulada por el Estado y se presta a través de empresas habilitadas para este fin.

El aspecto de la remuneración o contraprestación es una diferencia clave entre el transporte público y privado, concorde a la Sentencia C-033 de 2014, y si un servicio es contratado y prestado por un tercero a cambio de una contraprestación, debe cumplir con las normas legales aplicables. De lo contrario, estaríamos permitiendo la existencia de un servicio ilegal.

En cuanto a la seguridad en el servicio, el ordenamiento jurídico establece que esta constituye una prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte. Esto

⁶¹ Artículo 333 - La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. (Constitución Política de Colombia, 1991)

... La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija el interés social...

se ajusta al mandato constitucional contenido en varios artículos que le imponen al Estado el deber de proteger la vida e integridad de todas las personas residentes en Colombia.

El Estatuto de Transporte, al establecer las regulaciones para las empresas de transporte público y privado, se enmarca en la trascendental importancia económica y social del transporte que se refleja en la Constitución. Esta importancia se sustenta en la finalidad social del Estado de promover la prosperidad general y mejorar la calidad de vida de los habitantes, como lo establecen los artículos 2, 365 y 334 de la Constitución. Por lo tanto, la intervención del Estado en la actividad transportadora, a través de la imposición de requisitos y la otorgación de permisos, busca racionalizar la economía y garantizar la equitativa distribución de oportunidades y beneficios, en línea con los objetivos constitucionales. Esto asegura que las empresas de transporte autorizadas cumplan con estándares de calidad, eficiencia y seguridad para los usuarios, como se establece a continuación en el Estatuto de Transporte:

“La trascendental importancia económica y social del transporte se refleja en el tratamiento de los servicios públicos hecha por el constituyente. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado (CP art. 365) - uno de cuyos fines esenciales es promover la prosperidad general (CP art. 2) -, factor que justifica la intervención del Estado en la actividad transportadora con miras a "racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo ..." (CP art. 334) (Corte Constitucional, 1992)

El Estado tiene la responsabilidad de mejorar y garantizar la calidad de vida de los ciudadanos, y esto se logra al cumplir con los requisitos estatales. Si se requiere, se debe presentar un proyecto de ley que regule y autorice a los prestadores de servicios de transporte a través de plataformas tecnológicas. La tecnología no debe ser una herramienta para evadir la ley, sino una forma de garantizar su actualización.

Dado que el transporte es un servicio público, los transportistas deben garantizar su prestación de manera legal, seria, continua, segura y regular. El Estado, en su papel de garante del bien común y en virtud del derecho administrativo, debe ser también eficiente en la modernización de sus regulaciones.

En la actualidad, el tiempo y el espacio son facilidades que nos empoderan para el desarrollo de las actividades diarias. La movilidad es una de ellas y, por lo tanto, el Estado sigue previendo su ejecución de manera segura y garantizando la integridad, ya que es cada vez más importante para el desarrollo social y económico de la sociedad.

La capacidad de las empresas transportadoras para afectar la vida diaria del usuario explica la mayor responsabilidad social y jurídica exigible a éstas y el estricto control de las autoridades para garantizar la prestación adecuada del servicio.

Por último, es importante reiterar la incidencia e importancia del transporte como motor de la transformación social y la responsabilidad constitucional, legal y reglamentaria del Estado en la promoción del desarrollo social. La actividad de transporte se encuentra regulada para garantizar el cumplimiento del servicio público dentro de unos estándares, y si bien puede ser prestada por particulares, debe hacerse dentro de los parámetros legales que aseguren el servicio.

3.3 Derecho blando en materia de transporte público terrestre de pasajeros

A pesar de los avances logrados en materia de movilidad, los sistemas de transporte especialmente masivos presentan problemas de calidad en aspectos como la fiabilidad, la comodidad, la accesibilidad y la seguridad vial. Estos problemas se deben, en parte, a dificultades en la gestión financiera, lo que impide optimizar el uso de los recursos y obtener ingresos adicionales para mejorar los niveles de servicio. Como resultado, los usuarios han optado por el uso de medios de transporte que generan impactos negativos en la salud y el medio ambiente, lo que agrava la situación actual.

Por ejemplo, el uso excesivo de vehículos particulares en zonas urbanas genera congestión del tráfico y emisiones contaminantes, lo que afecta negativamente la calidad del aire y la salud de las personas. Del mismo modo, la dependencia de motocicletas como medio de transporte puede aumentar los accidentes de tráfico y la exposición de los conductores a riesgos en carretera.

Entre las causas de la baja calidad de los servicios de transporte se encuentran la inadecuada planeación en las frecuencias de las rutas, la definición de tarifas y la infraestructura de transporte, así como los retrasos en la ejecución de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) y la ausencia de control a medios ilegales de transporte. Estos factores desincentivan el uso de alternativas de transporte sostenibles.

El acceso al transporte desempeña un papel crucial en las áreas urbanas, ya que permite a los habitantes acceder al empleo, la educación, los servicios de salud y las experiencias culturales. Esta disponibilidad de opciones contribuye a equiparar las condiciones de vida de la población, como se insinúa (Eddington, 2006).

A pesar de que en el año 2002 se formuló la Política Nacional de Transporte Urbano (PNTU), que se materializó con la implementación de sistemas de transporte público en siete aglomeraciones urbanas. Si bien urbanas, la implementación de la PNTU no ha sido suficiente para atender de manera integral las necesidades de movilidad existentes (Departamento Nacional de Planeación, 2014). Es necesario impulsar un sistema de movilidad integral que sea eficiente, sostenible y que cumpla con condiciones de calidad, accesibilidad y seguridad.

La movilidad se define como la práctica social de desplazamientos realizados por diferentes sujetos, ya sean personas o bienes, en respuesta al deseo o necesidad de acceder desde un lugar de origen hacia uno de destino, en un espacio geográfico y a través de un sistema de transporte (Gutiérrez, 2013).

3.4 Medios de transporte alternativo

La Ley 1811 de 2016⁶² se enfoca en incentivar el uso de la bicicleta como medio de transporte en Colombia, junto con la Guía de ciclo-infraestructura para ciudades colombianas⁶³, que proporciona pautas para el diseño e implementación de infraestructura para ciclistas en el país. A pesar de estas medidas, todavía se necesitan estrategias efectivas para implementar una política inclusiva de bicicletas en el país.

La Ley 1503 de 2011⁶⁴ ya había abordado el fomento del uso de la bicicleta del artículo 1ro, que indica *“El Gobierno nacional incluirá dentro del Plan Nacional de Seguridad Vial las medidas necesarias que permitan incentivar el uso de la bicicleta como medio de transporte en el territorio nacional, de un modo responsable y de respeto a todos los usuarios de los medios de transporte”*. Además, la Resolución 160 de 2017⁶⁵ del Ministerio de Transporte regula la circulación de vehículos ciclomotores, triciclos y cuatrimotos.

De forma complementaria, como resultado del reconocimiento de que una gran parte de la circulación de los vehículos automotores, tales como ciclomotores y tricimotos, así como la generación de emisiones urbanas, están vinculadas al sector de transporte y contribuye significativamente a la generación de emisiones urbanas, (según el DNP, 2018 el 70 % de las emisiones de contaminantes se derivan del sector transporte), se formuló la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)⁶⁶ en el año 2017. Esta política reconoce que el sector del transporte es responsable de una parte considerable de las emisiones urbanas y

⁶²Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito.

⁶³Adoptada mediante la Resolución del Ministerio de Transporte nro. 3258 del 3 de agosto de 2018.

⁶⁴ Por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones

⁶⁵Por la cual se reglamenta el registro y al cuadríciclo y se dictan otras disposiciones.

⁶⁶Disponible en http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Poli_CC_A2_B16_C6_WEB_Resumen_de_la_PNCC_dirigido_a_tomadores_de_decision.pdf.

propone alternativas eficientes e integradas de transporte público de bajas emisiones, así como fomenta el uso de medios de transporte no motorizados.

En el mismo año, el DNP llevó a cabo una evaluación de los resultados de la implementación de la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire⁶⁷ y encontrando resultados positivos en lo que respecta a los estándares de emisiones provenientes de fuentes móviles y mejoras en la calidad de los combustibles utilizados en el transporte público colectivo. Sin embargo, se observaron resultados deficientes en lo que se refiere al uso de medios de transporte no motorizados y la adaptación de vehículos con combustibles limpios (Departamento de Planeación, 2017).

En 2018, se aprobó el Documento CONPES 3934 Política de crecimiento verde, que busca impulsar el crecimiento económico sostenible del país mediante estrategias como la promoción de vehículos eléctricos y la incorporación de tecnologías con cero o bajas emisiones en los sistemas de transporte masivo y público.

El Documento CONPES 3943 "*Política para el Mejoramiento de la Calidad del Aire*⁶⁸", aprobado en 2018, establece acciones para modernizar el parque automotor, desintegrar vehículos de servicio público, ajustar la vida útil según el tipo de servicio, mejorar los estándares de calidad de los combustibles, entre otros, para reducir la concentración de contaminantes en el aire y mejorar la salud. Además, la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica, lanzada en 2019, busca reducir los efectos negativos en la salud de la población y dar un paso fundamental hacia un país más moderno, que apueste por combustibles más eficientes y una movilidad sostenible (Ministerio de Transporte, 2019).

⁶⁷ Contrato 605 de 2016, suscrito entre Economía U acción de resultados de la Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire, con el objetivo de determinar la efectividad de las medidas de prevención y control implementadas, y plantear recomendaciones que permitan mejorar la gestión de la calidad del aire del país.

⁶⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3943.pdf>.

En consonancia con esta política, el Congreso de Colombia expidió la Ley 1972 de 2019⁶⁹, que hace énfasis en el material particulado con el fin de proteger la vida, la salud y el derecho a un ambiente sano. En el mismo sentido, se expidió la Ley 1964 de 2019⁷⁰, que busca promover el uso de vehículos eléctricos y de cero emisiones. Asimismo, el Gobierno Nacional estableció en 2019 la Estrategia Nacional de Calidad del Aire, con acciones articuladas a corto y mediano plazo para reducir los niveles de contaminación atmosférica en el territorio nacional, incluyendo la promoción del transporte de cero y bajas emisiones.

A pesar de los avances propuestos por los planes de desarrollo anteriores, las medidas han sido principalmente reactivas y no responden a una visión estratégica de largo plazo de movilidad integral. En el PND 2018-2022 "*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*"⁷¹, se propone dentro del Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional, en la línea de gobernanza e institucionalidad moderna para el transporte y la logística eficientes y seguros, el objetivo de modernizar, simplificar y hacer más eficiente el marco institucional. Dicho Pacto propone una serie de estrategias que apuntan al fortalecimiento de los servicios de transporte de carga y pasajeros (Departamento de Planeación, 2019).

Asimismo, en la línea de movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida, se prevé mejorar la calidad en la prestación del servicio de transporte público mediante la cofinanciación de sistemas de transporte, la adquisición de buses y trenes nuevos de cero o bajas emisiones, el fortalecimiento de instrumentos de planificación y regulación de la movilidad a través de los Planes de Movilidad Sostenible y Segura, y el fortalecimiento de la conectividad urbano-regional para optimizar accesos y pasos urbanos. También se apunta a la promoción de alternativas de transporte que minimicen la contaminación y la implementación de acciones para reducir las cifras de

⁶⁹Por medio de la cual se establece la protección de los derechos a la salud y al medio ambiente sano estableciendo medidas tendientes a la reducción de emisiones contaminantes de fuentes móviles y se dictan otras disposiciones.

⁷⁰Por medio de la cual se promueve el uso de vehículos eléctricos en Colombia y se dictan otras disposiciones.

⁷¹Expedido por la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019.

siniestralidad vial, mejorar la competitividad, el abastecimiento y facilitar el comercio de las ciudades (Arrieta Díaz et al., 2021).

3.4.1 Vehículos eléctricos

Según Méndez (2020), los vehículos eléctricos son aquellos que se propulsan por energía eléctrica suministrada por un conjunto de baterías que alimentan uno o más motores eléctricos para crear tracción en las ruedas. Estos motores eléctricos convierten la energía eléctrica en energía mecánica a través de interacciones electromagnéticas. Además, existen tres variantes de vehículos eléctricos según el origen de la electricidad que alimenta los motores: los vehículos eléctricos, los híbridos enchufables y los de autonomía extendida.

Los vehículos eléctricos obtienen toda su energía de la red eléctrica, lo que significa que necesitan cargarse para poder funcionar. Su energía proviene exclusivamente de la batería y, dependiendo del modelo, esta puede recargarse al frenar. En el caso de los vehículos de autonomía extendida, estos cuentan con un motor de combustión interna que puede ser gasolina o diésel, y lo utilizan para cargar la batería. Los vehículos eléctricos tienen un motor eléctrico que recibe energía directamente de la batería. Además, estos vehículos también pueden ser enchufables.

Por otro lado, los híbridos son aquellos que utilizan tanto un motor de combustión interna como electricidad para funcionar. Cuando se agota la energía eléctrica, se recurre al motor de combustión interna o cuando el rendimiento necesario no puede ser proporcionado por el motor eléctrico (Méndez, 2020).

Ahora, en Colombia dichos vehículos se encuentran regidos por las siguientes normas:

3.4.1.1 NORMAS RELACIONADAS CON LOS VEHÍCULOS ELÉCTRICOS:

Tabla 1. Normas vehículos eléctricos

NORMA.	AUTORIDAD QUE LA EXPIDE	EPÍGRAFE Y DESCRIPCIÓN DEL DOCUMENTO	ARTÍCULOS
Ley 1964 de 2019	Congreso de la República	“Por medio de la cual se promueve el uso de vehículos eléctricos en Colombia y se dictan otras disposiciones	Artículos 4 y 7
LEY 1955 DE 2019	Congreso de la República	“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad””.	Parágrafo del Artículo 96.

Fuente: Elaboración propia.

3.5 El Transporte dentro del Derecho a la Ciudad

En la búsqueda de definiciones, retos, obligaciones, derechos y deberes en la dialéctica entre el derecho y el servicio, entre ciudad y Estado, se encuentra un punto de convergencia con muchos de los aspectos previstos y que armoniza con la participación de varios elementos: el derecho a la ciudad. Es importante aclarar que este derecho no debe confundirse con el Derecho de la Ciudad (Díaz Perilla, 2022).

El derecho a la ciudad fue definido por Henri Lefebvre en 1967 como el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad y hacer de ésta un espacio privilegiado de lucha anticapitalista. Actualmente, se encuentra en el centro del debate político (Molano Camargo, 2016). Su concepción también ha sido recogida en la Carta Mundial por el derecho a la ciudad, que en su artículo primero establece que todas las personas tienen derecho a la ciudad sin ningún tipo de discriminación y lo define de la siguiente manera:

“El usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la

libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado” (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2004).

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad es un documento que, aunque carece de carácter jurídico formal, tiene gran influencia en el ámbito político y social. En este documento se destaca la importancia del derecho a la movilidad, no solo como una posibilidad de libre desplazamiento, sino como una oportunidad que debe ser ejercida en condiciones óptimas, asegurando la sostenibilidad ambiental y una infraestructura adecuada para el beneficio de todos los ciudadanos (Diaz Perilla, 2022).

La Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad⁷² define el concepto de derecho a la ciudad como:

“Un nuevo paradigma que proporciona un marco alternativo para repensar las ciudades y los asentamientos humanos partiendo de los principios de justicia social, igualdad, democracia y sostenibilidad. Prevé el cumplimiento efectivo de todos los derechos humanos pactados internacionalmente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, abordando a la vez una dimensión de los problemas urbanos que las normas sobre derechos humanos clásicas no tratan: la exclusión espacial, sus causas y consecuencias. Sobre esta base, el derecho a la ciudad consiste en el derecho de todos los habitantes (presentes y futuros; permanentes y temporales) a usar, ocupar, producir, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos justos, inclusivos, seguros y sostenibles, entendidos como bienes comunes” (Plataforma global por el derecho a la ciudad, 2019).

El autor Jordi Borja (2004) estructura el derecho a la ciudad en tres facetas: (a) la física, que hace referencia al derecho al lugar, a permanecer, a la movilidad; es decir, el derecho a la centralidad accesible, al entorno bello y al espacio público significativo, así

⁷²La Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad es una red orientada a la incidencia, comprometida con el cambio social y con la promoción del Derecho a la Ciudad como un valor fundamental de las políticas, compromisos, proyectos y acciones a niveles local, nacional e internacional.

como el derecho a la seguridad y a la convivencia pacífica; (b) la faceta individual, que hace referencia al derecho a definir el proyecto de vida libremente y a no vivir alejado, en espacios invisibles y sin calidad; y finalmente, (c) la faceta colectiva, que se refiere al derecho a la participación en los ámbitos reales de la decisión y la gestión (Borja, 2004).

Por su parte, Colin equipara el contenido general del derecho a la ciudad con la función social que le otorga: buscar la sostenibilidad y la justicia social, garantizando el usufructo equitativo de las ciudades (Colin, 2006). Aunque el derecho a la ciudad ha avanzado a lo largo de la historia y es reconocido por autores interdisciplinarios, no es un derecho independiente ni se reconoce como derecho autónomo, ya que carece de autonomía didáctica, jurídica y científica, según se argumenta (Vergara Blanco, 2014).

El derecho a la ciudad es un derecho de tipo colectivo en construcción, que pretende abarcar muchos puntos, como derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales, nacionales e internacionales, y derechos colectivos. La agrupación de todos estos derechos bajo una sola forma de regulación para todos los habitantes, tanto de generaciones presentes como futuras⁷³ y bajo la concepción de las ciudades como bienes comunes, es una pretensión ambiciosa, pero de notable importancia por su fundamento en la distribución justa de los recursos, bienes, servicios y oportunidades. En relación con el derecho colectivo, el derecho a la ciudad se presenta jurídicamente desde tres facetas: (a) el usufructo equitativo de lo que la ciudad tiene para ofrecer a sus habitantes, (b) el mandato de construcción colectiva y participativa de los asuntos de ciudad y (c) el goce efectivo de los derechos humanos en los contextos urbanos (Montoya, 2010).

Entre las críticas que se le hacen al Derecho a la Ciudad (Jouffe, 2015), se encuentra la de que es vago, indefinido e impreciso (Purcell, 2009). Asimismo, se ha señalado que el origen del concepto no es jurídico, sino que surge de una concepción filosófica y sociológica

⁷³Derecho difuso: Se tienen por **derechos difusos** aquellos transindividuales (metaindividuales, supraindividuales, pertenecientes a varios individuos), de naturaleza indivisible (sólo pueden ser considerados como un todo), y cuyos titulares sean personas indeterminadas (o sea, indeterminabilidad de los sujetos, no hay individuación) vinculadas por circunstancias de hecho, no existe un vínculo común de naturaleza jurídica.

de la ciudad (Lefebvre, 1968). Por otro lado, se ha argumentado que se trata de un derecho difuso (Quiroz Acosta, 2010) y de muy amplio espectro, en el que el término "ciudad" debe entenderse en sentido amplio, abarcando tanto espacios urbanos como entornos rurales o semirurales que configuran su territorio (Plataforma global por el derecho a la ciudad, 2019).

Es importante destacar que la ambigüedad del derecho a la ciudad conlleva tanto el riesgo de su manipulación como su utilidad táctica, permitiendo alianzas amplias e incluso contranaturales. Por un lado, puede reducirse al tema de la accesibilidad a los distintos lugares y servicios de la ciudad; por otro, puede ser reducido a la garantía del acceso a la ciudad, menospreciando la importancia de su producción. Es por ello por lo que la discusión sobre la ambigüedad del derecho al acceso se extiende a las otras dimensiones del derecho a la ciudad, como los derechos a la participación y a la producción de la ciudad (Jouffe, 2015).

El Derecho a la Ciudad es un derecho de difícil aplicación, muy interesante desde el punto de vista académico, pero que requiere de un mayor desarrollo práctico y concreción para impactar políticamente, jurídica e institucionalmente en una sociedad. Además, en la actualidad no existe una organización clara en cuanto a competencias y jurisdicción, lo que puede considerarse ambiguo, indeterminado y confuso. Sin embargo, a pesar de sus limitaciones, presenta un gran desafío en cuanto, a la armonización y la coordinación de todas sus prerrogativas, en la medida en que sea posible su materialización.

3.5.1 Compromisos del Derecho a la Ciudad en temas de Transporte y Movilidad

La Nueva Agenda Urbana⁷⁴ representa un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer. Sin embargo, como se plantea en su definición, este ideal puede resultar abstracto y no presentar claridad sobre los medios para lograrlo. En temas de transporte y movilidad, por ejemplo, se imaginan ciudades y asentamientos humanos que cumplan su función social y ecológica de la tierra, con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho a una vivienda adecuada como

⁷⁴<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, sin discriminación y con acceso universal y asequible al agua potable y al saneamiento.

Además, se promueve la igualdad de acceso de todos a los bienes públicos y servicios de calidad en esferas como la seguridad alimentaria y la nutrición, la salud, la educación, las infraestructuras, la movilidad y el transporte, la energía, la calidad del aire y los medios de vida. Es importante mencionar que estos aspectos son enunciativos y no taxativos.

La Nueva Agenda Urbana⁷⁵ también promueve la planificación basada en la edad y el género, así como inversiones para una movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos, y sistemas de transporte de pasajeros y de carga que hagan un uso eficiente de los recursos y faciliten un vínculo efectivo entre las personas, los lugares, los bienes, los servicios y las oportunidades económicas. Sin embargo, es necesario destacar que estos aspectos no se logran sin el desarrollo de políticas públicas claras y un plan de ejecución proyectado para todos los sectores de bienes y servicios, tangibles e intangibles.

Los Compromisos que se estipulan en virtud del Derecho a la Ciudad, en el Documento de la Nueva Agenda Urbana- Habitat III, especialmente en el tema de transporte, con el propósito de lograr que las ciudades y los asentamientos urbanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles⁷⁶ son los siguientes:

1. Promover medidas adecuadas en las ciudades y los asentamientos humanos que faciliten el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico de las ciudades, en particular a los espacios públicos, el transporte público, la vivienda, la educación y los servicios de salud, la información pública y las comunicaciones (incluidas las tecnologías y sistemas de la información y las comunicaciones), y a otros servicios e instalaciones abiertos o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

⁷⁵ <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

⁷⁶ <https://violenceagainstchildren.un.org/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/objetivos-11>

2. Alentar la interacción y la conectividad entre las zonas urbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la movilidad y el transporte sostenibles y las redes e infraestructura de tecnología y comunicaciones, sobre la base de instrumentos de planificación fundados en un enfoque urbano y territorial integrado, a fin de aprovechar al máximo el potencial de esos sectores para mejorar la productividad, la cohesión social, económica y territorial, y la seguridad y la sostenibilidad ambiental. Ello debería incluir la conectividad entre las ciudades y sus alrededores, y entre las zonas periurbanas y rurales, así como una mayor interrelación entre la tierra y el mar, cuando proceda.
3. Adoptar un enfoque de ciudades inteligentes en el que se aprovechen las oportunidades de la digitalización, las energías y las tecnologías no contaminantes, así como las tecnologías de transporte innovadoras, de manera que los habitantes dispongan de opciones Nueva Agenda Urbana 23 para tomar decisiones más inocuas para el medio ambiente e impulsar el crecimiento económico sostenible y que las ciudades puedan mejorar su prestación de servicios
4. Adoptar medidas para mejorar la seguridad vial y la integramos en la planificación y el diseño de infraestructuras sostenibles de movilidad y transporte.
5. Promover el acceso de todos a unos sistemas de transporte terrestre y marítimo y de movilidad urbana que sean seguros, asequibles, accesibles y sostenibles y tengan en cuenta las cuestiones de edad y género, que hagan posible una participación significativa en las actividades sociales y económicas en las ciudades y los asentamientos humanos, mediante la integración de los planes de transporte y movilidad en las planificaciones urbanas y territoriales y la promoción de una amplia gama de opciones de transporte y movilidad, en particular mediante el apoyo a:
 - a) Un crecimiento significativo de las infraestructuras de transporte público accesibles, seguras, eficientes, asequibles y sostenibles, así como opciones no motorizadas como la circulación peatonal y en bicicleta, a las que se dará prioridad frente al transporte motorizado privado.

- b) Un “desarrollo orientado al tránsito” equitativo que reduzca al mínimo los desplazamientos, en particular los de los pobres y prime la vivienda asequible para grupos de ingresos mixtos y una combinación de empleos y servicios.
 - c) Una planificación mejor y coordinada del transporte y el uso de la tierra, que permitiría reducir las necesidades de viaje y transporte y mejorar la conectividad entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales, incluidos los cursos de agua, y una planificación del transporte y la movilidad, en particular para los pequeños Estados insulares en desarrollo y las ciudades costeras.
 - d) Conceptos de logística y planificación del transporte urbano de mercancías que permitan un acceso eficiente a los productos y servicios, reduzcan al mínimo sus efectos sobre el medio ambiente y la habitabilidad de las ciudades y aumenten al máximo su contribución a un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible.
6. Apoyar el desarrollo de esos mecanismos y marcos, sobre la base de políticas nacionales de movilidad y transporte urbano sostenibles, para que la reglamentación y la licitación de servicios de movilidad y transporte en las zonas urbanas y metropolitanas sean sostenibles, abiertas y transparentes, con inclusión de nuevas tecnologías que hagan posibles los servicios de movilidad compartida.
7. Apoyar el desarrollo de relaciones contractuales claras, transparentes y responsables entre los gobiernos locales y los proveedores de servicios de transporte y movilidad, en particular sobre la gestión de datos, de manera que se protejan el interés público y la privacidad individual y se definan las obligaciones recíprocas.
8. Alentar a los gobiernos nacionales, subnacionales y locales a que desarrollen y amplíen los instrumentos de financiación, permitiéndoles mejorar su infraestructura y sistemas de transporte y movilidad, como los sistemas de transporte público rápido, los sistemas integrados de transporte, los sistemas aéreos y ferroviarios, las infraestructuras seguras, suficientes y adecuadas para peatones y ciclistas y las innovaciones tecnológicas en los sistemas de transporte

y tránsito, a fin de reducir la congestión y la contaminación y de mejorar la eficiencia, la conectividad, la accesibilidad, la salud y la calidad de la vida.

9. Considerar la posibilidad de establecer infraestructuras de transporte urbano y territorial y fondos de servicios a nivel nacional, sobre la base de diversas fuentes de financiación que abarcan desde subvenciones públicas hasta contribuciones de otras entidades públicas y del sector privado, asegurando la coordinación entre los agentes y las intervenciones, así como la rendición de cuentas (Naciones Unidas, 2017)

Los anteriores compromisos, están muy bien diseñados y cumplen con la coordinación en sus propósitos, son una buena hoja de ruta para la planificación de las ciudades y el cumplimiento de los fines. Sin embargo, sigue pareciendo un bosquejo muy general, sin claridad de proyectos y sin tener en cuenta las proyecciones económicas y sociales de cada país. No es suficiente enunciar los temas a mejorar, sino comprender la dimensión de cada uno de ellos, hacer un capítulo aparte para cada proyecto y tener en cuenta las diferencias entre cada uno de los países en cuanto a gobierno, leyes, capacidad, decisiones, estructura geográfica y recursos.

Los elementos generales de la redacción de los compromisos son: sostenibilidad, seguridad, igualdad, coordinación, eficiencia, asequibilidad, accesibilidad, interacción, conectividad, nuevas tecnologías, cuidado al medio ambiente, aspectos que sin duda debemos tener en cuenta todos los países en la creación de los planes de desarrollo para alentar al cumplimiento del Derecho a la Ciudad.

En América Latina el posicionamiento del derecho a la ciudad se ha convertido en una categoría analítica, de movilización política, un tema de debate público y un principio normativo y jurídico. Lo que Lefebvre (1968) propuso como un concepto para discutir el sistema capitalista y el rol de lo urbano en el proceso de acumulación del capital a fines de los sesenta, hoy forma parte del discurso de un conjunto bastante amplio de organismos internacionales, académicos, tecnócratas y movimientos sociales urbanos bajo distintos significados y matices. El derecho a la ciudad ha logrado situarse como marco de referencia

en distintos ámbitos (político, académico, pública urbana), pero con la consecuencia de convertirse en un eslogan general, y un discurso en disputa, una categoría polisémica (Soja, 2014).

Podemos mencionar como buenos ejemplos de esta lucha lo ocurrido en ciudades como Los Ángeles, donde por el derecho al transporte público masivo en octubre de 1996, se realizaron jornadas de movilización que concluyeron en un referendo ciudadano, la Autoridad de Transporte Metropolitano debió acatar un fallo judicial para reparar la discriminación en contra de las personas pobres de la ciudad, que no disponían de vehículo particular y que tampoco contaban con un buen sistema de transporte público. Esta demanda obligó a la ciudad a invertir en la mejora significativa del mismo (Soja, 2014). Lo que a su vez fue posible en consideración con el presupuesto de la ciudad y la forma de gobierno federal.

En las manifestaciones de São Paulo se reclamaba el derecho a un mejor sistema de transporte público y se caracterizaron por la ocupación o el retorno al espacio público urbano, que es *“antes de nada, el lugar de la reunión, del encuentro, de la proximidad entre miembros de una determinada sociedad”* (Molano Camargo, 2016).

3.6 Movilidad integral

A partir del ejercicio de la movilidad surgen comportamientos grupales que contribuyen a la construcción del entorno urbano (Gutiérrez, 2013). Por esta razón, la visión de movilidad integral toma en consideración los posibles efectos positivos y negativos asociados, a partir de tres dimensiones: bienestar social, protección del ambiente y crecimiento económico para minimizar la siniestralidad, la contaminación y la congestión (Cortés Mura & Peña Reyes, 2015).

En primer lugar, la búsqueda del bienestar social a través de la movilidad permite garantizar la realización del desplazamiento a toda la ciudadanía, sin importar sus condiciones económicas o de ubicación geográfica. Esto implica planificar un sistema que tenga en cuenta el tránsito vehicular, peatonal, ciclista, población en condición de

discapacidad, niños, personas de la tercera edad, población con bajos ingresos o ubicada en zonas de difícil acceso y con una deficiente provisión de servicios públicos (Mesa Martínez & Machado Machado, 2013).

En segundo lugar, la protección del ambiente es esencial para la sostenibilidad y calidad de vida de las personas. Por lo tanto, se deben implementar medidas que minimicen la contaminación, la emisión de gases de efecto invernadero y la congestión vehicular. Esto se logra a través de la promoción del transporte público, el uso de medios de transporte no motorizados y la implementación de estrategias de movilidad sostenible (Cortés Mura & Peña Reyes, 2015).

En tercer lugar, la dimensión económica permite medir la contribución al bienestar social (Castro & Mokate, 2003). Para esto, se deben considerar los costos de producción asociados al transporte, como la operación y el mantenimiento de flota, consumo de energéticos o talento humano, y las consecuencias en la viabilidad financiera pública o privada, así como los impactos, como el aumento de la competitividad, la disminución de tiempos de desplazamiento, la reducción de la contaminación o la minimización de la siniestralidad (De Rus, Campos, & Nombela, 2003).

De acuerdo con el Banco Mundial, en las principales ciudades de California en las que se implementaron estrategias DOT⁷⁷, se evidenció un aumento de entre 3 y 4 veces el número de usuarios de los sistemas férreos y de buses. Por otro lado, en investigaciones en suburbios de Shanghái, se encontró un aumento de usuarios de transporte público, mejor acceso a trabajos regionales y reducción de tiempos de desplazamiento en zonas con DOT (Suzuki, 2014).

⁷⁷. DOT: "Desarrollo Orientado al Transporte" (en inglés, Transit-Oriented Development). El desarrollo orientado al transporte se refiere a una estrategia de planificación urbana que busca promover el uso del transporte público y reducir la dependencia del automóvil mediante la creación de comunidades que fomenten la accesibilidad y la movilidad sostenible.

Los desarrollos de otros países son ejemplos a nivel mundial y pueden ser una guía para Colombia en la solución de la movilidad y la búsqueda de una eficiente movilidad integral. Sin embargo, el desarrollo de políticas a corto plazo y sin garantías de viabilidad financiera son algunos de los problemas que se enfrentan al procurar la defensa del transporte público en la actualidad.

4 CONCLUSIONES

Este documento analiza el transporte público desde su naturaleza como servicio público en Francia hasta su consolidación como un derecho fundamental en Colombia. Se examina la influencia del servicio público francés, los fallos clave, la doctrina europea y latinoamericana que permiten desarrollar el concepto de servicio público de transporte. Luego se enfoca en Colombia: sus autoridades, su clasificación, su marco constitucional, su marco legal y la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Nos centramos en propuestas relacionadas con el derecho blando, derecho de la competencia, opciones de movilidad, el derecho a la ciudad y sus compromisos con el transporte y la movilidad integral.

De acuerdo con lo expuesto previamente, aun cuando el Gobierno Nacional ha venido desarrollando esfuerzos importantes para resolver las problemáticas de transporte que afrontan los territorios. La política actual está centrada en la operación de sistemas de transporte público masivo (SITM, SETP y SITP) y omite otros actores de la movilidad como peatones y ciclistas. Adicionalmente, las acciones de política no favorecen una planeación integral a largo plazo, por lo que aún persisten retos relacionados con la congestión, contaminación y siniestralidad vial que dificultan que la movilidad de las ciudades contribuya a la generación de entornos habitables para la ciudadanía.

Es necesario, entonces, una política que fomente soluciones para un escenario de largo plazo capaz de hacer frente a los desafíos crecientes, de acuerdo con las estimaciones de la Misión del Sistema de Ciudades en Colombia, establecida en el Documento CONPES

3819⁷⁸. Así, por ejemplo, se espera que para el 2050 el 86 % de la población del país habite centros urbanos, 69 ciudades del país tengan una población superior a 100.000 habitantes y siete grandes ciudades tengan una población de más de 1.000.000 de habitantes. Estos indicadores resaltan el enorme impacto social de esta política y su cobertura, si se tiene en cuenta además que la participación de los servicios de transporte en el PIB del 2018 es del 4,01% (Ministerio de Transporte, 2019).

Por consiguiente, es necesario facilitar la interacción de los habitantes con la ciudad y el disfrute del espacio público mediante la consolidación de sistemas de movilidad que contribuyan a la calidad de vida de los ciudadanos, así como generar acciones que promuevan la integración de todos los actores de la movilidad en la planeación y operación del sistema de transporte. En este sentido, se requiere que la política de transporte sea más inclusiva y sostenible, para poder garantizar una movilidad segura, eficiente y sostenible para todos.

Además, se puede concluir que la responsabilidad del transporte público terrestre de pasajeros, en todas sus modalidades, es una responsabilidad coordinada y compartida por todas las autoridades del sistema. No depende únicamente de una rama del derecho o de una sola autoridad de control. El éxito del sistema depende del cumplimiento de las competencias entre las diferentes autoridades y el cumplimiento de las diversas ramas del derecho, desde el derecho constitucional hasta el administrativo, el derecho de la competencia, el derecho ambiental y otros.

El trabajo del sistema de transporte terrestre de personas debe ser unificado entre los diferentes actores, tanto del sector público como del privado. Implica el uso de recursos del Estado y recursos privados. No puede depender exclusivamente de la iniciativa política de un solo Gobierno. Se reconoce que se trata de trabajos de infraestructura y logística a largo plazo. Por lo tanto, es importante diseñar estrategias que definan las expectativas para el transporte en nuestras ciudades y, en base a ello, generar planes y proyectos. Estos deben respetar el medio ambiente y promover medios y modalidades de transporte que impulsen el

⁷⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3819.pdf>

desarrollo de la ciudad y beneficien a sus habitantes. Es fundamental otorgar un papel destacado a las nuevas tecnologías.

El transporte público de pasajeros terrestre es fundamental para la economía del país y para cumplir otros fines del Estado. Por lo tanto, debe garantizarse utilizando todas las herramientas que tiene el Estado y la Administración, sin delegarse en un solo ente o actividad administrativa.

El transporte público terrestre automotor de pasajeros, en sus modalidades colectiva, masiva y por carretera, aún presenta deficiencias. Los órganos e instrumentos utilizados no han superado las lagunas y deficiencias. Para algunos, estas cuestiones podrían resolverse mediante la creación de una entidad regulatoria autónoma. Sin embargo, es importante destacar que ya existe una entidad regulatoria, la CRIT⁷⁹, establecida por la Ley. No obstante, es relevante señalar que, hasta el momento, no se ha asignado un presupuesto adecuado, ni se ha llevado a cabo la organización de su planta de personal para garantizar su funcionamiento eficiente (Presidencia de la República, 2014).

Entre las causas de ineficiencia se encuentran la falta de independencia de los órganos ejecutivos, la limitada autonomía técnica o de funciones, la falta de claridad en el manejo de la información y las diferencias en la fijación de tarifas, las cuales no están centralizadas en un solo órgano, lo que dificulta su definición unificada. Estas circunstancias han llevado a decisiones inconvenientes que afectan el funcionamiento correcto del sistema, con un impacto directo en los usuarios y proveedores del servicio.

En última instancia, el sector requiere la dirección de un órgano independiente del ejecutivo y de intereses particulares. Este órgano debe ser técnico y capacitado, con patrimonio propio y especializado e interdisciplinario. Debe contar con instrumentos regulatorios que le permitan establecer un sistema de información completo y uniforme para comprender la realidad del servicio y establecer criterios para la fijación de tarifas acordes con sus necesidades. También debe adoptar medidas con parámetros claros y técnicos para

⁷⁹ Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte.

resolver las deficiencias del sector y permitir que los usuarios, los transportistas y el Estado se beneficien de la continuidad de un servicio de calidad, eficiente, seguro y rentable.

Actualmente, nos enfrentamos a nuevos desafíos en términos de medio ambiente, ciudad y tecnologías, los cuales debemos abordar, respondiendo a estas necesidades con las ventajas de nuevas formas organizativas y un panorama de recursos basado en el ordenamiento territorial y sus principios.

Estos nuevos desafíos exigen una respuesta integral y coordinada. En materia de medio ambiente, es imperativo buscar soluciones de transporte público que sean sostenibles y respetuosas con el entorno. El fomento de vehículos eléctricos, la implementación de energías limpias y la reducción de emisiones contaminantes son aspectos clave a considerar. Además, es fundamental promover la intermodalidad y la integración de diferentes modos de transporte, para brindar a los usuarios opciones eficientes y accesibles.

En cuanto a la ciudad, el transporte público debe estar en línea con las necesidades y características urbanas. Es esencial diseñar sistemas de movilidad que sean inclusivos, que mejoren la calidad de vida de los habitantes y que fomenten una distribución equitativa de los recursos y servicios. Esto implica pensar en infraestructuras adecuadas, en la planificación urbana y en el acceso igualitario a las oportunidades que ofrece la ciudad.

Además, las tecnologías juegan un papel fundamental en la evolución del transporte público. La implementación de soluciones novedosas y creativas, como aplicaciones móviles, sistemas de pago electrónico y plataformas de gestión inteligente, pueden mejorar la eficiencia, la seguridad y la experiencia del usuario. Es importante estar a la vanguardia de estas tendencias y utilizar la tecnología como una herramienta para optimizar los servicios y adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad.

En síntesis, el transporte público terrestre de pasajeros es un aspecto crucial para el desarrollo de las ciudades y el bienestar de sus habitantes. Requiere una gestión integral y coordinada entre diferentes actores y autoridades, así como la aplicación de normativas claras

y eficientes. Los desafíos actuales en materia de medio ambiente, ciudad y tecnologías exigen respuestas innovadoras y sostenibles. Solo a través de un enfoque integral y comprometido podremos garantizar un transporte público de calidad, que contribuya a construir ciudades más habitables, inclusivas y eficientes.

5 BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Montero, J. de J., & Eslava Sarmiento, A. (2017). La logística urbana, la ciudad logística y el ordenamiento territorial logístico. *Reto*, 4(4), 21–40. Recuperado a partir de <https://revistas.sena.edu.co/index.php/RETO/article/view/605>

Arjona, E. S. (2013). Duguit, León, Soberanía y Libertad. Lecciones dadas en la Universidad de Columbia (New York, 1920-1921) (edición y “Estudio preliminar” de José Luis Monereo, Granada, Comares, 2013), 159 págs. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, XXXV, 814-816.

Arrêts, G. (2017). Jurisprudencia Administrativa del Consejo de Estado Francés https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-86_2

Arnaldo de Valles, I servizi pubblici, en V. E. Orlando (dir.), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. VI, primera parte, Milán, 1923, p. 426

Asamblea Constituyente. (1991). *Constitución política de Colombia*.

Baamonde Gómez, L. (2019). Estado regulador. EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad, 17, Article 17. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.5030>

Basavilbaso, B. V. (1949). *Derecho administrativo* (Vol. 5). Tipográfica Editora Argentina.

BID. (2015). Impactos económicos del cambio climático en Colombia. Bogotá: BID.

Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. Editorial Sistema - Librería Tirant Lo Blanch. <https://libreria.tirant.com/es/libro/el-tiempo-de-los-derechos-norberto-bobbio-9788486497156>.

Borja, J. (2004). *Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad*. Madrid: Fundación Alternativas. http://www.observatorio2030.com/sites/default/files/2019-07/F.ALTERNATIVAS_Los%20derechos%20en%20la%20globalizaci%C3%B3n%20y%20el%20derecho%20a%20la%20ciudad.pdf

Brand, J. T. (1932). Montesquieu and the Separation of Powers. *Or. L. Rev.*, 12, 175.

Cassese, S. (2000). *La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito*. Giuffrè.

- Castro, R., & Mokate, K. (2003). Evaluación económica y social de proyectos de inversión. Bogotá: Alfaomega.
- Chapus, R. (1988). *Droit administratif général. Tome I*. Montchrestien.
- Chapus, R. (2001). *Droit administratif général* (Vol. 15). Montchrestien.
- Chevallier, J. (2018). *Le service public*. Presses universitaires de France / Humensis.
- Colin, F., & Debbasch, C. (2010). *Droit administratif, 9e ed., Económica*.
- Consejo de Estado. (2021a). Sala de lo contencioso administrativo. Sección Primera. 8. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/243/11001-03-24-000-2012-00178-00.pdf>
- Consejo de Estado. (2021b). Concepto 2464 de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165108>
- Congreso de la República de Colombia. (2013). Ley 1702 de 2013. Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad cual y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56286>
- Congreso de la República de Colombia. (1993). 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. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=296>
- Congreso de la República de Colombia. (1996). Ley 336 de 1996. Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=346>
- Corte Constitucional de Colombia. (1992a). *Sentencia C-517-92*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-517-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1992b). *Sentencia T-518-92*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-518-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1992c). *Sentencia T-540 de 1992*. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=4477>
- Corte Constitucional de Colombia. (1992d). *Sentencia C-559-92*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-559-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1992e). *Sentencia C-580-92*.

- Corte Constitucional de Colombia. (1992f). Sentencia T-578-92.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-578-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1992g). Sentencia T-604-92.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-604-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1995). *Sentencia C-524-95*.
- Corte Constitucional de Colombia. (1995). *Sentencia T-150-95*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-150-95.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia T-595-02*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-595-02.htm>
- Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-389-02 Corte Constitucional de Colombia*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-389-02.htm>
- Corte Constitucional. (2003a). *Sentencia C-037-03 Corte Constitucional de Colombia*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-037-03.htm>
- Corte Constitucional. (2003b). *Sentencia C-041-03 Corte Constitucional de Colombia*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-041-03.htm>
- Corte Constitucional, C. (2003c). Sentencia C-150 de 2003. *MP: Manuel José Cepeda Espinosa*.
- Corte Constitucional de Colombia, C. (2003d). Sentencia T-520 de 2003.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-520-03.htm>
- Corte Constitucional. (2014a). *Sentencia C-172-14 Corte Constitucional de Colombia*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/C-172-14.htm>
- Corte Constitucional. (2014b). *Sentencia C-957-14 Corte Constitucional de Colombia*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-957-14.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). T-270-04.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-270-04.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2004b). sentencia C-408-04.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-408-04.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2005). *Sentencia C-852-05*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-852-05.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2007). *Sentencia C-924-07*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-924-07.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. (2008). *Sentencia C-691-08*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-691-08.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2010a). *Sentencia C-378-10*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-378-10.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2010b). *Sentencia C-885-10*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-885-10.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-122-12*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-122-12.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia C-263-13*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-263-13.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia C-272-16*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-272-16.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2017a). *Sentencia C-032-17*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-032-17.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2017b). *Sentencia C-565-17*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-565-17.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2018a). *Sentencia T-257-18*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-257-18.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2018b). *Sentencia T-455-18*.
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-455-18.htm>
- Cortés Mura, H. G., y Peña Reyes, J. I. (2015). De la sostenibilidad a la sustentabilidad. Modelo de desarrollo sustentable para su implementación en políticas y proyectos. *Revista Escuela de Administración de Negocios*.
<https://doi.org/10.21158/01208160.n78.2015.1189>
- Cosculluela, L. (2008). *Manual de derecho administrativo. Aranzadi*.
- Cosculluela, L. (2013). *Manual de derecho administrativo parte general. España: Editorial Aranzadi, 14*.
- Cosculluela Montaner, L. (1999). *Manual de derecho administrativo. Parte general, 27*.
- Cosculluela Montaner, L. (2012). *Manual de Derecho Administrativo parte general. Civitas, Madrid.-GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, TR, Curso de Derecho*

Administrativo, 2.

Coscolluela Montaner, L. (2020). *Manual de derecho administrativo*. Civitas Thomson Reuters.

De Laubadère, A., & Herrera, J. V. (1984). *Manual de derecho administrativo*. Editorial TEMIS.

de Pozas, L. J. (1949). Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. *Revista de estudios políticos*, 48, 41-54.

Debbasch, C. (1973). Le droit administratif face à l'évolution de l'administration française. *International Review of Administrative Sciences*, 39(2), 101-107.

Debbasch, C. (1976). *Science administrative*.

Debbasch, C., & Leblanc, J. A. C. (1981). *Ciencia administrativa: Administración pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.

De Rus, G., Campos, J., & Nombela, G. (2003). *Economía del transporte*. Barcelona: Antoni Bosch.

Departamento de Planeación. (2017). Informe de resultados de la evaluación y entrega de documentación de las bases de datos.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Informe_Evaluacion_Contaminaci%C3%B3n_Aire.pdf

Departamento de Planeación, L. F. (2019). Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Departamento Nacional de Planeación.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/SMART%20CITIES/2019/01_PND_Pacto%20Transporte%20y%20Log%C3%ADstica.pdf
?

Deviller, J. M. (2010). *Curso de Derecho Administrativo. Curso, temas de reflexión, comentarios y análisis de fallos*. Universidad Externado.

Díaz Perilla, V. E. (2022). El derecho a la ciudad, los movimientos urbanos contemporáneos y el lugar que ocupan en el derecho administrativo. En *Instituciones de derecho administrativo Tomo III Debates actuales en estructura, responsabilidad, contratos, procesal, arbitraje y pluralismo* (pp. 651-671). [22] Grupo Editorial Ibáñez .

Diez, M. M. (1974). *Derecho administrativo. Tomo I*.

Duguit, L. (1921). *Las transformaciones del derecho (público y privado)*. Buenos

Aires, Argentina: Heliastra S. R. L.

Duguit, L. (1926a). *Manual de derecho constitucional* (2ª edición española).

Madrid. España: Librería Española y Extranjera.

Duguit, L. (1926b). *Manual de derecho constitucional: Teoría general del Estado, el derecho y el Estado...* Francisco Beltrán.

Duguit, L. (2007). *Las transformaciones del derecho público y privado*. Editorial Comares.

Duverger, M., & Aja, E. (1970). *Instituciones políticas y derechos constitucionales*.

Eddington, Sir Rod (2006). *The Eddington transport study: The case for action: Sir Rod Eddington's advice to Government*. Londres: Department for Transport.

Fallo 02106, 2020 (Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Séptima de Decisión, 2020).

Farreres, G. F. (1998). Servicio público y mercado. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (53), 347-358.

(1994). El concepto de servicio público en derecho español. *Revista de administración pública*, 135, 7-36.

Fernández Farreres, G. (2016). *Sistema de derecho administrativo. T. I, 3ª edición*. Pamplona. Thomson Reuters–Civitas, 93-97.

Fernández Wagner, R. (2008). *Democracia y ciudad: Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1983-2008*.

<http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/xmlui/bitstream/handle/UNGS/90/9789876300407-completo.pdf?sequence=1>

Gamboa, J. O. (2017) *Compendio de derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.

García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo* (Decimoctava edición). Civitas.

<http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cats05358a&AN=crai.64904&lang=es&site=eds-live&scope=site>

Garrido Falla, F. (1974). *Tratado de derecho administrativo* (5a. ed.). Instituto de Estudios Políticos.

<http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db>

=cat05358a&AN=crai.13522&lang=es&site=eds-live&scope=site

Garrido Falla, F. (1976). *Tratado de derecho administrativo* (7a. ed.). Instituto de Estudios Políticos.

<http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=crai.13522&lang=es&site=eds-live&scope=site>

Garrido Falla, F. (1994). El concepto de servicio público en derecho español. *Revista de administración pública*, 135, 7-36.

Garrido Falla, F., Palomar Olmeda, A., & Losada González, H. (2006). *Tratado de derecho administrativo* (12a. ed.). Editorial Tecnos.

<http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=crai.63501&lang=es&site=eds-live&scope=site>

Gastón, J. (1949). Principios generales del derecho administrativo. *Buenos Aires: Depalma*, 3.

Gaudemet, Y. (1972). *Les méthodes du juge administratif*.

Giannini, M. S., del Alcazar, M. B., & Madaria, J. M. G. (1980). *Premisas sociológicas e históricas del derecho administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Gómez Rodríguez, L. D., Herrera Puyana, Ángela M. y García Fonseca, M. F. (2017). ¿Por qué TransMilenio en Bogotá está en crisis?. *Revista ciudades, estados y política*, 4(3), 103–118. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/68606>

Gutiérrez, A. (2013) ¿Qué es la Movilidad? Elementos para (re) construir las definiciones básicas del campo del transporte. Universidad Nacional de Colombia.

Hauriou, M., & Hauriou, A. (1933). *Précis élémentaire de droit administratif, par Maurice Hauriou. 3e édition, revue et mise au courant par André Hauriou*. impr. Delmas. <https://books.google.com.co/books?id=Wg1lQwAACAAJ>

Hauriou, M., Ruiz del Castillo y Catalán de Ocón, C., & Monereo Pérez, J. L. (2003). *Principios de derecho público y constitucional: Con un prólogo para la edición española*. Comares.

Hayek, F. A., & Doncel, J. V. (1946). *Camino de servidumbre*. Editorial Revista de Derecho Privado.

Islas Rivera, V., & Lelis Zaragoza, M. (2008). Análisis de los sistemas de

transporte. Vol. 1: Conceptos basicos.

<https://www.imt.mx/archivos/publicaciones/publicaciontecnica/pt307.pdf>

Jèze, G. (1950). *Principios generales del derecho administrativo: Teoría general de los contratos de la administración. Remuneración del contratante. Remuneración del concesionario de servicios públicos (tasas, subvención, garantía de interés, etc.). El precio en los contratos de obras públicas y de suministros* (Número v. 5, parte 2). Editorial Depalma. <https://books.google.com.co/books?id=WxCTjgEACAAJ>

Jéze, G. (2019). *Los principios generales del derecho administrativo*.

Jouffe, Y. (2015). Contra el derecho a la ciudad accesible. Perversidad de una reivindicación consensual. *REVISTARQUIS*, 4(1), Article 1.

Laubadère, A. de. (1963). *Traité élémentaire de droit administratif*.

Laubadere, A. de. (1976). *Manuel droit administratif*. Lefebvre, H. (1968). Le droit à la ville. *L'Homme et la société*, 6(1), Article 1.

Léon Duguit. José Luis Monereo Pérez y José Calvo González. (s. f.). Recuperado 21 de junio de 2022, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1972289>

Long, M., Weil, P., & Braibant, G. (2017). Las grandes sentencias de la jurisprudencia administrativa. 21 edición., 1412.

Lorenc Valcarce, F. (2014). Émile Durkheim y la teoría sociológica de la acción. *Andamios*, 11(26), 299-322.

Marienhoff, M. (2014). Tratado de derecho administrativo. *Revista de Derecho Público*, 0(16). <https://doi.org/10.5354/0719-5249.1974.34853>

Marienhoff, M. S. (1993). *Tratado de derecho administrativo* (4a. ed.). Abeledo-Perrot. <http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=catt05358a&AN=crai.24945&lang=es&site=eds-live&scope=site>

Martín-Retortillo, S., & Farreres, G. F. (1991). *Derecho administrativo económico*. La Ley.

Martínez Rosaslanda, S. (2007). Distribución de la renta a través del sistema financiero mexicano. <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/51735>

Méndez, F. (2020) Estudio normativo, económico y ambiental para la adopción de vehículos eléctricos de uso doméstico para Bogotá, Colombia. Universidad Antonio

Nariño.

<http://repositorio.uan.edu.co/bitstream/123456789/1479/1/2020FelmerAdolfoMendezPalacios.pdf>

Mesa Martínez, D., & Machado Machado, D. (2013). La Equidad Social como Eje Transversal en las Políticas de Movilidad Urbana. Obtenido de <http://ciudadenmovimiento.org/wp-content/uploads/2014/03/2do-Premio-DayanaMesa-Darmis-Machado.pdf>

Mescheriakoff, A.-S. (1991). *Droits des service publics*.
https://www.google.com/search?q=alain+serge+mescheriakoff+drois+de+service&ei=xfKzYvTrCMifkPIP7MCIqAI&oq=alain+serge+mescheriakoff+drois+de+ser&gs_lcp=Cgdnd3Mtd2l6EAEYADIHCCEQChCgATIHCCEQChCgATIHCCEQChCgATIHCCEQChCgAToHCAAQHhCwAzoGCAAQHhAWSgQIQRgBSgQIRhgAUJoEWJceYNQraAFwAHgAgAHXAYgBuRCSAQYwLjExLjKYAQCgAQHIAQHAAQE&sclient=gws-wiz

Ministerio de Transporte.(2017) Transporte en cifras 2017
<https://www.mintransporte.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=16502>

Monereo, J. L., & Calvo, J. (2005). La teoría jurídica de León Duguit. *p. XXVII*.

Molano Camargo, F. (2016). El derecho a la ciudad: De Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios*, 1(44), 3-19.
<https://doi.org/10.17227/01234870.44folios3.19>

Moreau, J. (1989). *Droit administratif*. Presses universitaires de France.

Moreno, M. A. V. (2005). Los servicios públicos como instrumento de solidaridad y cohesión social del Estado. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez.

Muñoz, S. (2015) Tratado de derecho administrativo y derecho público general.
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-77

Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana*.

Naranjo Mesa, V. (2003). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Temis.

Naranjo Mesa, V. (2012). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Temis.

Nogués Linares, S., & Salas Olmedo, H. (2009). Modelos de crecimiento urbano: estrategias de planificación y sostenibilidad en Cantabria. 5th International Conference Virtual City and Territory, Barcelona.

https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/11341/01_PROCEEDINGS_M1_02_0007.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ortiz, G. A., de Castro García-Morato, L. L., de la Cuétara Martínez, J. M., & Ezcurra, J. L. V. (2004). *Principios de derecho público económico*. ARA Editores.

Parada, R. (2012). *Derecho Administrativo I*, décima octava edición. *Editorial Marcial Pons, Madrid España*, 70.

Parada Vázquez, R. (2012). *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. *Marcial Pons, Madrid*.

Parejo Alfonso, L., Ortega Alvarez, L., & Jimenez-Blanco, A. (1998). *Manual de derecho administrativo* (5a. Ed. corregida y puesta al día.). Ariel.

<http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=catt05358a&AN=crai.47625&lang=es&site=eds-live&scope=site>

Pestana Ortiz, X y Zabaleta González, D. (2014). *Análisis de la inversión pública en infraestructura vial y su impacto en la competitividad de Colombia: 1980 - 2011*. Universidad de Cartagena.

Pinard, M. (2005). *La tradición francesa del servicio público. Los servicios públicos como instrumento de solidaridad y cohesión social del Estado*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda.

Plata, A. M. (2005). *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.

Presidencia de la República. (1974). Decreto Ley 20530 de 1974. Por lo cual se expide el Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el el Decreto Ley 19990.

https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_dec20530.pdf

Presidencia de la República. (2011). Decreto 87 de 2011. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias.

Presidencia de la República. (1997). Decreto 2172 de 1997. Por medio del cual se reglamenta la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo de Transporte y se deroga el Decreto número 2159 de 1994.

Presidencia de la República. (2018). Decreto 2409 de 2018. Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=89970>

Presidencia de la República. (2003). Decreto 2056 de 2003. Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías, Invías, y se dictan otras disposiciones.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67051>

Presidencia de la República. (1992). Decreto 2171 de 1972. Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76234>

Presidencia de la República. (2011). Decreto 4165 de 2011. Por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (INCO).

Presidencia de la República. (2014). Decreto 946 de 2014. Por el cual se crea la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte y se determina su estructura y funciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76273>

Presidencia de la República. (2014). Decreto 947 de 2014. Por el cual se crea la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte y se establece su estructura.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=57399>

Presidencia de la República. (2001). Decreto 170 de 2001. Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros.

https://web.mintransporte.gov.co/jspui/bitstream/001/225/1/Decreto_170_2001.pdf

Purcell, M. (2009). *Le Droit à la ville et les mouvements urbains contemporains*. Rue Descartes, 1, Article 1.

Quiroz Acosta, E. (2010). *Teoría de la Constitución* (4. ed. corr. y adicionada). Porrúa.

Ramírez-Torrado, M. L., & Galindo, S. (2021). La regulación económica en el transporte público terrestre automotor de pasajeros, en modalidad colectiva, masiva y por carretera. *Vniversitas*, 70, 1-17. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.retp>

Rivero, J., & Waline, J. (1996). *Droit administrative. AM Plata, El concepto de servicio público*.

Rodríguez Rodríguez, L. (2008). *Derecho administrativo general y colombiano*.

Bogotá: Temis.

Santofimio Gamboa, J. O. (2011). León Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases del concepto de servicio público. *Rev. Digital de Derecho Admin.*, 5, 43.

Soja, E. W. (2014). *My Los Angeles*. University of California Press.

Tribunal Superior del Distrito Judicial, 2020) (Fallo 02106, 2020). (Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Séptima de Decisión, 2020).

Suzuki, H., Cervero, R., & Iuchi, K. (2014). *Transformando las ciudades con el transporte publico: integracion del transporte publico y el uso del*. The World Bank

Urreo, G. Niño, J. Cardona, S. (2018) Aproximación reflexiva sobre la ética en el sector público en Colombia.

<https://revistas.uniminuto.edu/index.php/POLI/article/download/1888/1759/4592>

Valles, A. (1912). *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*. I Servizi Pubblici, 1912-1930.

Vedel, G. (1980). *Derecho administrativo*. Aguilar.

<http://ez.urosario.edu.co/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cats05358a&AN=crai.13026&lang=es&site=eds-live&scope=site>

Venezia, J.-C. (2014). Un autre Jean Rivero. *Revue française de droit constitutionnel*, 1, 229-237.

Vergara Blanco, A. (2014). Sistema y autonomía de las disciplinas jurídicas. Teoría y técnica de los núcleos dogmáticos. *Revista chilena de derecho*, 41(3), Article 3.

Waline, M. (1945). *L'individualisme et le droit*.

Wieczorek, T. (s. f.). Institución y constitución en el pensamiento de Maurice Hauriou

<https://www1.unicap.br/ojs/index.php/agora/article/view/1795/1449>