



Entidad originadora:	Ministerio de Transporte
Fecha (dd/mm/aa):	
Proyecto de Decreto/Resolución:	"Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Logística y Transporte"

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

El artículo 334 de la Constitución Política de 1991 consagra el principio de la dirección general de la economía por parte del Estado, el cual es a su vez presupuesto para lograr el cometido prescrito en el artículo 1 superior, referente a la prevalencia del interés general, y materializar los fines esenciales establecidos en el artículo 2 *ibidem*, entre los cuales se encuentran: el servicio a la comunidad; la promoción de la prosperidad general, y la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

A su turno, el artículo 333 de la Constitución prescribe que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común; que las empresas, si bien se constituyen como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones, y que el Estado impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica.

De esta manera, la intervención del Estado en la economía tiene una función de racionalización que pretende, entre otros, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio colombiano; asegurar la distribución equitativa de los recursos, y conciliar el interés general con los intereses de quienes despliegan la actividad empresarial.

En ese sentido, si bien el Estado tiene un rol de facilitación de la actividad propia del mercado, también interviene en múltiples sectores de la economía con el objetivo de garantizar los intereses colectivos. Lejos de ser una contradicción, este doble papel se encuentra justificado en la necesidad de encontrar un punto intermedio en el que el particular pueda desplegar su actividad económica bajo una reconducción de su actuación por parte de lo público en ejercicio de sus facultades de intervención y regulación.¹

En consonancia con lo anterior, el artículo 365 de la Constitución Política estableció que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado; que estarán sometidos al régimen jurídico fijado por la ley, y que podrán ser prestados de manera directa o indirecta por este, por comunidades organizadas o por particulares. Adicionalmente, prescribió que, en todo caso, el Estado conservará la regulación, el control y la vigilancia de los mencionados servicios.

Al respecto, la Corte Constitucional señaló que:

"Los servicios públicos son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes constitucionales (CP art. 2). El sentido y razón de ser de los poderes constituidos es el servicio a la comunidad, la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos individuales de sus miembros"²

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 7 de marzo de 2011. Radicación número: 23001-23-31-000-2003-00650-02(AG). Consejero ponente: Enrique Gil Botero.

² Corte Constitucional, sentencia T-540 de 1992. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.



Ahora bien, el Congreso de la República, en uso de la facultad establecida en el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la misma, expidió las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, en las cuales le fue otorgado al transporte el carácter de servicio público.

En primer lugar, la 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"* consagró dentro de los principios rectores, el principio fundamental de la intervención del Estado en el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.

Adicionalmente, la referida Ley 105 de 1993 prescribió como principios del transporte público el relativo al acceso al mismo, el cual implica que las autoridades competentes en esa materia deben diseñar y ejecutar políticas que fomenten el uso de los medios de transporte, mediante la racionalización de los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y, por otra parte, estableció que la operación del transporte será un servicio público bajo la regulación del Estado quien ejercerá el control y vigilancia necesarios para que su prestación se dé en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad.

Por otra parte, la Ley 336 de 1996 *"Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte"* estableció en primera medida que, en todo caso, el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los citados artículos 333 y 334 de la Constitución Política de Colombia.

De acuerdo con lo anterior, la mencionada ley prescribió que el transporte gozará de especial protección del Estado y que, en ese sentido, estará sometido a las condiciones y beneficios que establezcan las disposiciones reguladoras en la materia. De igual manera, dispuso que como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares, lo cual implica la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en lo relativo a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, de acuerdo con los derechos y obligaciones señaladas en el reglamento de cada modo.

Ahora bien, resulta muy oportuno destacar que la Corte Constitucional³ señaló que la actividad del transporte como servicio público debe prestarse de manera continua, permanente y regular, en atención a la función económica que cumple y, teniendo en cuenta que resulta indispensable para el desarrollo de las demás actividades de los usuarios.

Adicionalmente, la Corte⁴ señaló que el transporte cumple un rol muy importante en el desarrollo social y económico del país, así como en la materialización de los derechos fundamentales. Igualmente, refirió que para la realización de actividades económicas y de intercambio de mercancías se requería de la existencia de medios idóneos de transporte que permitieran a los sujetos económicos y a los distintos bienes trasladarse de un lugar a otro.

En ese sentido, el Gobierno nacional, consciente de la importancia del transporte para el desarrollo y crecimiento social y económico del país, ha enfocado sus esfuerzos en crear condiciones que propendan por su mejoramiento, especialmente, para garantizar la prestación de este servicio público esencial en condiciones de calidad, continuidad, eficiencia y seguridad.

³ Corte Constitucional, sentencia C-066 de 1999. Magistrados ponentes: Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra.

⁴ *Ibidem*.



En todo caso, debe tenerse muy presente que el concepto de transporte ha evolucionado y que comprende dentro de sus elementos de análisis a la logística, de tal manera que:

“(…) la optimización de la distribución física de bienes debe tomar en consideración la estructura de costos logísticos asociada, es decir, el conjunto de procesos de la cadena de abastecimiento que planifica, implementa y controla el eficiente y efectivo flujo de bienes, servicios e información, y a su vez, la infraestructura y los servicios relacionados. La logística es un factor fundamental en el desarrollo económico y social, pues mejora las condiciones de conectividad entre las zonas de producción y consumo. Estos beneficios mejoran las condiciones de competitividad en la economía a través de la reducción de costos de producción y comercialización y promueven ventajas competitivas que permiten un mayor grado de especialización productiva.”⁵

Bajo ese contexto, dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad”, se estableció un pacto en materia de transporte y logística con el objetivo de lograr competitividad e integración regional; así como una reducción de los costos de transporte. Dentro del citado pacto se identificó que si bien se han logrado importantes avances en logística en los últimos años aún se presentan importantes retos, por ejemplo, en materia de eficiencia, por lo que resulta necesario lograr reducciones en costos de transporte y tiempos de viaje que faciliten a los habitantes del territorio nacional conectarse entre regiones y, de esta manera, acceder a mercados y servicios nacionales y extranjeros.⁶

De esta manera, la creación de escenarios de interlocución, bajo la premisa de una institucionalidad coordinada y articulada con la realidad de la logística y el transporte en el país, contribuye de manera positiva en el logro de los objetivos trazados por el Gobierno nacional en esta materia.

Ahora bien, en este punto resulta muy oportuno resaltar que con ocasión de los estados de emergencia económica, social y ecológica declarados por el Gobierno nacional mediante los Decretos 417 y 637 de 2020, y de los estados de emergencia sanitaria declarados por el Ministerio de Salud y Protección Social a causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, fue necesario establecer una serie de medidas con el objetivo de conjurar la crisis sanitaria y mitigar los efectos negativos de esta pandemia.

De esta manera, en materia de transporte y, teniendo en cuenta el carácter de servicio público esencial del mismo, fue necesario adoptar de manera urgente medidas que aseguraran la continuidad y seguridad en su prestación, teniendo como objeto principal garantizar la movilidad de las personas que se encontraban exceptuadas de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, y asegurar el abastecimiento de bienes de primera necesidad en el territorio nacional, especialmente, en zonas de difícil acceso.

Así, mediante el Decreto Legislativo 482 de 2020 se creó el Centro de Logística y Transporte, como un escenario de articulación en el cual, distintas autoridades gubernamentales adoptaron decisiones, medidas y estrategias con el fin de garantizar la prestación del servicio público de transporte y asegurar la provisión de bienes en todo el territorio nacional. Adicionalmente, este Centro permitió, entre otros aspectos: **(i)** controlar la oferta del servicio público de transporte de pasajeros por carretera y masivo, de

⁵ Cipoletta, G., Pérez, G., & Sánchez, R. (2010). Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales. Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina. Citado en: Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. Documento CONPES 3982 “Política Nacional Logística”. Pág. 10.

⁶ Gobierno de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Bogotá. Pág. 575.



tal manera que las operaciones se realizaran a demanda; **(ii)** controlar las condiciones de operación del servicio público de transporte en el país mientras se encontrara en estado de emergencia económica, social y ecológica y en emergencia sanitaria,⁷ y **(iii)** establecer las condiciones bajo las cuales se debía prestar el servicio de transporte, de acuerdo con cada una de las situaciones que se presentaran en el marco de la emergencia.

De esta manera, el referido Centro ha ejecutado las funciones a su cargo teniendo como premisa la coordinación y articulación entre las autoridades involucradas, de una u otra manera, en el servicio público de transporte, así como en la cadena logística de distribución de bienes, lo que le ha permitido obtener los importantes resultados que a continuación se resaltan:

- Al 25 de octubre de 2020, este Centro ha sesionado 107 veces y ha resuelto 2.323.841 de formularios con dudas e inquietudes de movilidad que significaron la atención a 4.062.926 de habitantes del territorio nacional.
- Entre el 23 de marzo y el 21 de octubre de 2020, el Centro coordinó el transporte de 58.261.271 de toneladas de carga y de 1.591.300.666 galones de combustible en el modo terrestre, para lo cual se efectuaron 4.157.630 viajes.
- Entre el 25 de marzo y el 22 de octubre de 2020, el Centro controló el transporte de 297.770 toneladas de carga en el modo aéreo, el cual fue realizado en 63.110 viajes.
- Igualmente, el Centro ha monitoreado y controlado de manera permanente el transporte de carga que se realiza a través de los modos de transporte fluvial, férreo y marítimo, la ocupación de los puertos del país.
- El Centro ha controlado el movimiento de pasajeros de la modalidad de transporte de pasajeros por carretera y de las terminales desde la reactivación total del transporte el 1 de septiembre de 2020; así, desde esa fecha hasta el 21 de octubre de 2020, ha monitoreado el desplazamiento de 5.991.278 de pasajeros en un total de 1.114.649 vehículos.
- El Centro ha controlado el funcionamiento de los 14 puntos seguros de apoyo técnico mecánico e higiene implementados por la Agencia Nacional de Seguridad Vial en las principales vías del país, los cuales ofrecen servicios de apoyo básico a conductores, revisión y diagnóstico rápido a los sistemas de partes del vehículo, así como pausas activas para reducir la fatiga. Igualmente, se debe tener en cuenta que se han establecido puntos de higiene en los que se les enseña a los conductores el correcto lavado de manos, toma de temperatura, desinfección de la cabina y se les entrega un refrigerio empacado y un kit de higiene y autocuidado. Los puntos de apoyo técnico, desde marzo hasta la fecha, han beneficiado a 122.019 conductores y vehículos y en los puntos seguros de higiene se han capacitado a 99.555 personas.

⁷ Sobre este punto, es oportuno resaltar que si bien inicialmente el Decreto Legislativo 482 de 2020 prescribió la duración del Centro de Logística y Transporte durante la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Gobierno nacional a causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, el artículo 1 del Decreto Legislativo 569 de 2020 precisó que este Centro estará vigente durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por esa misma causa. De esta manera, la emergencia sanitaria fue extendida hasta el 30 de noviembre de 2020 mediante Resolución 1462 de 2020, expedida por el referido ministerio.



- El Centro también ha sido un escenario de coordinación y articulación con instituciones como el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana, la Policía Nacional y entidades estatales, con el objetivo de garantizar la seguridad y protección integral de las cadenas de producción y logística.
- El Centro ha realizado el seguimiento a las afectaciones de las vías a cargo del Instituto Nacional de Vías y a la atención de los eventos que amenazan esa infraestructura de transporte en los diferentes departamentos del país.

En este punto y, de acuerdo con los antecedentes hasta ahora expuestos, la intervención del Estado en la economía busca su racionalización y promover la productividad y la competencia, así como el buen funcionamiento del mercado para lograr la satisfacción de las necesidades y el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes del territorio colombiano. Así mismo, en materia de servicios públicos, es un deber del Estado asegurar su prestación eficiente.

En ese orden de ideas y, teniendo en cuenta los resultados positivos obtenidos por el mencionado Centro de Logística y Transporte que han logrado garantizar la continuidad, seguridad y eficiencia en la prestación del servicio público de transporte, así como de la logística a él relacionada, resulta necesario el establecimiento de este Centro como un escenario de carácter permanente, a través de la creación de una comisión intersectorial, que permita la articulación de las entidades gubernamentales que tienen injerencia en esta materia para continuar generando medidas eficaces que propendan por su mejoramiento.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la logística del transporte es un tema de carácter transversal en el cual tienen injerencia las decisiones y acciones de diferentes autoridades; por lo tanto, resulta necesario que los actores competentes en su correcto funcionamiento articulen estrategias y aúnen esfuerzos, con el objetivo de abordar las distintas problemáticas que se pueden presentar en su desarrollo desde un mismo enfoque que conduzca a la obtención de resultados positivos.

De igual manera y, como razones de conveniencia y oportunidad, se tiene que con este Decreto se logrará mejorar la calidad en la prestación del servicio público de transporte mediante la adopción de medidas y estrategias prontas y coordinadas que atiendan a las dinámicas de su funcionamiento y operación, mediante la facilitación del flujo de información entre las autoridades competentes, de tal manera que se eviten duplicidades en la ejecución de sus funciones y se delimiten con claridad los roles y responsabilidades a cargo de cada una de estas.

Finalmente, mediante este decreto se creará el entorno institucional propicio para adoptar medidas y estrategias que faciliten la conectividad entre los centros de producción, distribución y consumo de los bienes y la integración de los territorios y, a su vez, impulsar la competitividad del país.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El Decreto crea la Comisión Intersectorial de Logística y Transporte la cual tendrá por objeto coordinar, orientar y asesorar las decisiones que propendan por la efectiva, eficiente, segura y continua prestación del servicio público de transporte en el territorio nacional; así como facilitar el funcionamiento de la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los bienes



necesarios para el bienestar de los habitantes en el territorio nacional, y establecer de manera articulada las condiciones y medidas pertinentes, en los asuntos de su competencia.

Este Decreto va dirigido, principalmente, a todas las entidades que integran la Comisión, a saber: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio Industria y Turismo y Ministerio de Transporte. En igual sentido, estará dirigido a las entidades que obrarán como invitadas permanentes de la Comisión quienes deberán apoyar de manera efectiva el desarrollo de sus funciones, entre estas: el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV, la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, la Superintendencia de Transporte, la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y la Dirección Nacional Marítima -DIMAR.

De igual manera, sus disposiciones van dirigidas, de manera indirecta, a todos los actores del servicio público de transporte, así como a los actores de las cadenas logísticas de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los bienes en el territorio nacional frente a quienes, eventualmente, tendrán incidencia las medidas y estrategias adoptadas por la Comisión.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Puntualmente, el artículo 45 de la Ley 489 de 1998 establece que el Gobierno nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 45 de la Ley 489 de 1998, el cual es desarrollado mediante este proyecto de Decreto, se encuentra vigente y no ha tenido ninguna limitación vía jurisprudencia.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El artículo 8 del proyecto de decreto adiciona el artículo 1.1.3.8. al Título 3 de la Parte 1 del Libro 1 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

A la fecha no hay jurisprudencia que pueda tener impacto o ser relevante para la expedición del decreto.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Resulta oportuno referir lo que ha señalado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado frente a las comisiones intersectoriales:

“Del texto de la norma observa la Sala, en primer término, que la ley dio al gobierno nacional un instrumento que le permite hacer efectivo en la práctica el principio de coordinación para atender aquellos temas que por su



naturaleza o contenido son de competencia de varios sectores administrativos o requieren de su concurrencia. Así se dejó señalado en la exposición de motivos que acompañó la iniciativa gubernamental que luego se convirtió en la ley 489 de 1998, y así fue analizada, discutida y aprobada por el legislador ; dijo la Exposición de Motivos: "... De otra parte, faculta al Gobierno Nacional para que pueda crear comisiones intersectoriales con el propósito de contar con una instancia de alto nivel para la regulación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, están a cargo de dos o más Ministerios o Departamentos Administrativos o entidades descentralizadas."

En segundo término, las competencias específicas, esto es, las propias de cada organismo y entidad, no se modifican, pero sí pueden quedar supeditadas a los *programas y proyectos* de acción adoptados por la Comisión, pues precisamente se trata de un organismo que debe tener la capacidad para convocar a sus integrantes, encaminar sus actuaciones a los propósitos buscados y para exigirles su accionar, de manera que pueda lograrse eficacia en el instrumento de coordinación y organización y oportunidad en la respuesta que corresponda dar a los distintos organismos y entidades involucrados por razón del servicio público que atiendan.

En tercer término, las actividades de ejecución están excluidas porque se trata de organismos llamados a adoptar decisiones para dirigir la actividad de sus miembros y no para remplazarlos en el ejercicio de las funciones que por ley tengan asignadas; en este sentido, la facultad que el artículo 45 de la ley 489 da al Gobierno Nacional para delegarle funciones a la Comisión ha de ser entendida y ejercida en el marco de la expresión "*coordinación y orientación superior*" para que los integrantes de la Comisión reciban directrices orientadas a "*la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos*" que les correspondan., por lo que habrá de revisarse en cada caso el contenido, la pertinencia y las condiciones de la delegación"⁸

4. IMPACTO ECONÓMICO

La expedición del Decreto no tendrá impacto económico, en la medida en que no se generará erogación económica alguna y las funciones de la Comisión se desarrollarán en el marco de la estructura administrativa y financiera con la cual funcionan actualmente las autoridades que la integran.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No se requiere viabilidad o disponibilidad presupuestal, en tanto no se necesitará erogación económica adicional alguna para que las autoridades que integran la Comisión desarrollen sus funciones. Así, todas las actividades que deban realizarse al interior de cada una de ellas tendrán en cuenta los insumos ya existentes para el ejercicio de las funciones a su cargo, de acuerdo con la estructura administrativa y financiera que cada una tiene actualmente.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

La norma a expedir no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

No se cuenta con estudios técnicos que sustenten la expedición del decreto.

⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 3 de diciembre de 2009. Radicación número: 11001-03-06-000-2009-00053-00(1969). Consejero ponente: Enrique José Arboleda Perdomo.



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	No aplica
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	No aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	No aplica
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	X

Aprobó:

MARÍA DEL ROSARIO OVIEDO ROJAS

Viceministra de Transporte (E)

SOL ÁNGEL CALA ACOSTA

Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E)

Ministerio de Transporte

Revisó: María del Pilar Uribe Pontón - Coordinadora Grupo de Regulación

Proyectó: Angie Marcela Rincón Jiménez - Abogada Viceministerio de Transporte