



Entidad originadora:	Ministerio de Transporte
Fecha (dd/mm/aa):	15 de julio de 2022
Proyecto de Decreto/Resolución:	"Por el cual se adiciona el artículo 2.2.4.2.13. al Decreto 1079 de 2015 Único Reglamentario del Sector Transporte" 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte"

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

Los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, establecen que el rol del Estado ostenta una doble faceta, por un lado respeta la libertad de la iniciativa privada e identifica a la empresa como base del desarrollo económico del país, y a su vez conserva la dirección general de la economía con el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio colombiano para asegurar la distribución equitativa de los recursos y así conciliar los intereses de quienes despliegan la actividad empresarial con el interés general.

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, los cuales estarán sometidos al régimen jurídico fijado por la ley y 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.

De otro lado, 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, así mismo, prescribió como principio del transporte público el relativo al carácter de servicio público del mismo.

Por su parte, el Artículo 5 de la Ley 336 de 1996 "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte" establece que "El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo". Asimismo, el Artículo 3 de la misma Ley dispuso que "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".

Ahora bien, como primer hito en el planteamiento institucional y la reglamentación del transporte férreo en el régimen constitucional actual (posterior a la Ley 76 de 1920 sobre policía de ferrocarriles, o el Decreto 2770 de 1953 y el Decreto 2770 de 1953 mediante el cual se dictaron normas sobre uniformidad de la anchura de las vías públicas nacionales y sobre seguridad de las misma), el numeral 4 del artículo 12 de la Ley 105 de 1993 establece que la infraestructura de transporte a cargo de la Nación está integrada por "Las líneas férreas de propiedad de la Nación que incluye su zona, señalización e infraestructura para el control del tránsito."

Por su parte, el artículo 21 de la Ley 105 de 1993, modificado parcialmente por el artículo 1 de la Ley 787 de 2002, señala lo siguiente:



“ARTICULO 21. Modificado por la Ley 787 de 2002, artículo 1º Tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. Para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, esta contará con los recursos que se apropien en el Presupuesto Nacional y además cobrará el uso de las obras de infraestructura de transporte a los usuarios, buscando garantizar su adecuado mantenimiento, operación y desarrollo.

Para estos efectos, la Nación establecerá peajes, tarifas y tasas sobre el uso de la infraestructura nacional de transporte y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte.

Todos los servicios que la Nación o sus entidades descentralizadas presten a los usuarios accesoriamente a la utilización de la infraestructura Nacional de Transporte, estarán sujetos al cobro de tasas o tarifas. (...)”

A su vez, el artículo 8 de la Ley 336 de 1996 indica que “bajo la suprema Dirección y Tutela administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el sector y el sistema de transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal”.

Aunado a ello, el artículo 16 de la Ley 336 de 1996 establece que “la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según lo determinen los reglamentos correspondientes”.

En lo que respecta al transporte férreo, el artículo 80 de la Ley 336 de 1996 señala que “el modo de transporte ferroviario, además de ser un servicio público esencial, se regula por las normas estipuladas en esta Ley y las normas especiales sobre la materia”.

En lo que respecta al ejercicio de la facultad regulatoria, el artículo 5º del Decreto 3110 de 1997, compilado en el artículo 2.2.4.1.4. del Decreto 1079 de 2015 “Único Reglamentario del Sector Transporte”, establece que “le corresponde al Ministerio de Transporte, como organismo rector del sector, definir la política integral de transporte en el modo ferroviario en Colombia y planificar, regular y controlar el cumplimiento de la misma”.

En el mismo sentido, el numeral 3 del artículo 6 del Decreto 087 de 2011, establece que dentro de las funciones del Ministerio de Transporte está la de “formular la regulación técnica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de todos los modos”. Por su parte, el numeral 4 del mismo artículo señala que es función del Ministerio de Transporte “Formular la política de regulación económica en materia de tránsito, transporte e infraestructura en todos los modos de transporte”. ”.

A su vez, el numeral 15.7 del artículo 15 del Decreto 087 de 2011, modificado por el artículo 2 del Decreto 2189 de 2016, establece que es función de la Subdirección de Transporte del Ministerio de Transporte la expedición de “(...) los actos administrativos en relación con los procesos de homologaciones, habilitación, permiso de operación, adjudicación, negación, modificación, reestructuración, revocatoria de rutas y horarios; capacidad transportadora; declaratoria de vacancia o abandono de rutas y horarios; de



las empresas de transporte terrestre automotor de pasajeros y mixto por carretera y de los demás modos de su competencia”, modos dentro de los cuales se encuentra el transporte férreo, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 336 de 1996.

Finalmente, en lo que respecta a las competencias de las entidades del sector, el artículo 2.2.4.1.4 del Decreto 1079 de 2015 señala que “le corresponde al Instituto Nacional de Vías – INVIAS y a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, o a las entidades que hagan sus veces, ejecutar la política del Estado en esta materia, en las vías férreas de su respectiva competencia.”

Por otra parte, en materia de política pública, en 2020 se formuló el Plan Maestro Ferroviario, cuyo objeto es orientar la definición de un marco institucional, normativo y regulatorio que permitirá estructurar y ejecutar proyectos ferroviarios con bases sólidas que garanticen la sostenibilidad, rentabilidad y competitividad del modo en el largo plazo.

Una de las consideraciones clave en el diagnóstico del sistema férreo nacional es la necesidad de contar con estructuras regulatorias a nivel técnico y económico que favorezcan el desarrollo del sector, más allá de las inversiones requeridas. Por ello, la ausencia de regulación de aspectos técnicos de la operación impide asegurar la interoperabilidad y la articulación de red, la operación segura de material rodante sobre la infraestructura férrea, y el cumplimiento de los requisitos técnicos, ambientales y de seguridad para el modo ferroviario.

De este modo, se podrá implementar el modelo de operación señalado por el Plan Maestro Ferroviario, consistente en privilegiar la operación bajo acuerdos de acceso libre sin exclusividad comercial, en los cuales cualquier operador debidamente autorizado que cumpla las exigencias regulatorias y que cuente con el material rodante en las condiciones técnicas óptimas que se establezcan, pueda prestar servicios de transporte ferroviario.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se hace necesario regular el acceso de los futuros operadores ferroviarios que pretendan ingresar a la Red Férrea Nacional, con el fin de garantizar el acceso libre e incentivar este modo de transporte para lograr generar una mayor competitividad al país y una explotación eficiente del sistema ferroviario. En virtud de lo anterior, se requiere fijar los requisitos y establecer el procedimiento para asignar los surcos ferroviarios a los interesados en operar en la Red Férrea Nacional, cuando la Infraestructura Férrea se encuentre bajo la administración de un contratista o de la entidad titular de la Infraestructura Férrea.

1.1. Razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

El sector férreo en Colombia ha sido identificado como uno de los actores clave en consolidación del transporte intermodal, así como en el aumento de la conectividad y la competitividad del país. En ese sentido, a partir de la formulación del Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), se definió como objetivo principal del sector transporte, promover la intermodalidad como estrategia para potenciar la productividad en las regiones, dinamizar los centros logísticos y reducir las externalidades negativas asociadas al transporte como la contaminación ambiental, la congestión vehicular y la siniestralidad vial. Así mismo, la planeación se ha orientado a la disminución de los tiempos de desplazamiento y costos logísticos, alrededor de una cadena unificada que refleje las ventajas competitivas de cada uno de los modos de transporte.



No obstante, el modo férreo se ha visto rezagado en los últimos años en su desarrollo institucional, regulatorio y operativo. Esto se debe, en gran parte, a la carencia de planeación estratégica para el desarrollo del modo, acompañada de la falta de inversión en infraestructura férrea que imposibilita la materialización de este tipo de proyectos, sumado a la preponderancia de las inversiones en el modo carretero.

En ese marco, partiendo de las consideraciones del PMTI en el año 2019, se formuló el Plan Maestro Ferroviario (PMF), un instrumento de política pública cuyo objeto es orientar la definición de un marco institucional, normativo y regulatorio que permitiera estructurar y ejecutar proyectos ferroviarios con bases sólidas que garanticen la sostenibilidad, rentabilidad y competitividad del modo férreo en el largo plazo.

Una de las consideraciones clave en el diagnóstico del sistema férreo nacional es la necesidad de contar con estructuras regulatorias a nivel técnico y económico que favorezcan el desarrollo del sector, más allá de las inversiones requeridas. Por ello, la ausencia de regulación de aspectos técnicos de la operación impide asegurar la interoperabilidad y la articulación de red, la operación segura de material rodante sobre la infraestructura férrea, y el cumplimiento de los requisitos técnicos, ambientales y de seguridad para el modo ferroviario.

De este modo, se podrá implementar el modelo de operación señalado por el PMF publicado en 2021, consistente en favorecer la operación bajo acuerdos de acceso libre sin exclusividad comercial, en los cuales cualquier operador debidamente autorizado que cumpla las exigencias regulatorias y que cuente con el material rodante en las condiciones técnicas óptimas que se establezcan, pueda prestar servicios de transporte ferroviario.

Para permitir el ingreso de terceros operadores interesados en prestar el servicio público de transporte, se requiere, adicional a lo ya expuesto, contar con la normatividad que permita determinar la competencia para la asignación de los surcos ferroviarios, que consiste en una autorización para la utilización de la infraestructura con el propósito de operar sobre los corredores férreos concesionados y sobre aquellos que se encuentran bajo administración de la Agencia Nacional de Infraestructura-ANI así como del Instituto Nacional de Vías -INVIAS en una ventana de tiempo entre una hora de inicio y una de finalización para realizar un trayecto específico dentro de la Red Férrea Nacional.

En este sentido, teniendo en cuenta que el artículo 2.2.4.2.2 del Decreto 1079 de 2015 señala que la habilitación y el permiso de operación se otorgarán como consecuencia de la celebración de un contrato de concesión adjudicado mediante licitación pública, por tanto, se hace necesario aclarar que para efectos de la asignación de surcos ferroviarios aclarar que este no será un requisito de habilitación y que la asignación de surco ferroviario será necesario para obtener el permiso de operación correspondiente,

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El Decreto otorga competencia para la asignación de surcos ferroviarios a la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y al Instituto Nacional de Vías (INVIAS).



Este Decreto va dirigido a todas las empresas interesadas en obtener un surco férreo y que pretendan operar en los corredores férreos de la Red Férrea Nacional.

De igual manera, sus disposiciones van dirigidas a la Agencia Nacional de Infraestructura y al Instituto Nacional de Vías, quienes son los administradores de los corredores férreos del país, y las autoridades a cargo de asignar los surcos ferroviarios.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

En primer lugar, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia establece que corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

De esta manera, el literal b) del artículo 2 y el numeral 2 del artículo 3 de 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” establece que corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas, para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad, incluyendo además, la posibilidad de que se regule el transporte turístico y especial y que no compitan deslealmente con el sistema básico.

Por otra parte, el artículo 4 de la Ley 336 de 1996 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte” prescribe que el transporte gozará de especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares”. Igualmente, el artículo 5 de la misma ley le otorga la calidad de servicio público esencial al transporte, lo cual implica la prelación del interés general sobre el particular, por tanto se encuentra sometido a la regulación del Estado para garantizar la prestación del servicio y la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.

Puntualmente, el artículo 6 de la Ley 336 de 1996 Ley prescribe que la actividad transportadora se realizará de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los reglamentos del Gobierno Nacional.

Por su parte, artículo 8 de la Ley 336 de 1996 indica que “bajo la suprema Dirección y Tutela administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el sector y el sistema de transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal”.

Aunado a ello, el artículo 16 de la Ley 336 de 1996 establece que “la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según lo determinen los reglamentos correspondientes”. Además, el artículo 65 de la misma norma dispone que el Gobierno nacional expedirá los reglamentos correspondientes con



la finalidad de armonizar los elementos que intervienen en la contratación y prestación del servicio público de transporte para evitar la competencia desleal y promover la racionalización del mercado de transporte.

En lo que respecta al transporte férreo, el artículo 80 de la Ley 336 de 1996 señala que el modo de transporte ferroviario, además de ser un servicio público esencial, se regula por las normas estipuladas en esta Ley y las normas especiales sobre la materia.

En lo que respecta a las competencias de las entidades del sector, el artículo 2.2.4.1.4 del Decreto 1079 de 2015 señala que “le corresponde al Instituto Nacional de Vías – INVIAS y a la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, o a las entidades que hagan sus veces, ejecutar la política del Estado en esta materia, en las vías férreas de su respectiva competencia.”

En ese sentido, las normas recopiladas anteriormente otorgan competencia al Gobierno Nacional para facultar a la Agencia Nacional de Infraestructura y al Instituto Nacional de Vías, como ejecutores de las políticas y regulaciones del modo férreo, para asignar surcos ferroviarios a sujetos interesados para la prestación del servicio público de transporte férreo de pasajeros, carga y mixto de conformidad con las normas vigentes.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las normas señaladas en el anterior numeral, las cuales son reglamentadas mediante este proyecto de Decreto, se encuentran vigentes y no han sido declaradas inconstitucionales por parte de la H. Corte Constitucional.

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

El presente Decreto adiciona el artículo 2.2.4.2.13. al 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)

No se conoce ninguna jurisprudencia relevante frente a la asignación de surcos ferroviarios.

4. IMPACTO ECONÓMICO

La expedición del Decreto no tendrá impacto económico alguno, en la medida en que no tiene por objeto ni como efecto la alteración sustancial de los procesos que actualmente se surten ante las autoridades competentes.

De esta manera, no se generará erogación económica y todas las actividades previstas en la regulación se seguirán desarrollando en el marco de la estructura administrativa y financiera con la cual funcionan las autoridades competentes en esta materia.



5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No se requiere viabilidad o disponibilidad presupuestal, en tanto no se necesitará erogación económica adicional alguna. Así, todas las actividades que deban realizarse al interior de cada una de las entidades a las que se les otorga competencia 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 para expedir no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

El sustento técnico de la presente modificación normativa es el Plan Maestro Ferroviario, en los términos descritos anteriormente.

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>	
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>	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	

Aprobó:

MARÍA DEL PILAR URIBE PONTÓN

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Ministerio de Transporte



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

ALEJANDRA QUINTERO LOPERA

Directora de Infraestructura