

**Al contestar por favor cite este número
Radicado N° 202601400012033**

COMUNICACIÓN INTERNA

Bogotá D.C, Lunes, 22 de Junio de 2026

PARA: Luis Alberto Colorado Aldana
Jefe Oficina de Planeación Institucional
OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN INSTITUCIONAL

ASUNTO: Concepto jurídico complementario y reconsideración parcial del Concepto Jurídico CI-20240827-071 de 2024, relativo al instrumento de planificación previsto en el numeral 6 del artículo 9 del Acuerdo Regional 003 de 2022

Respetado doctor Luis Alberto,

La Oficina Jurídica, en ejercicio de la función prevista en el numeral 2 del artículo 6 del Acuerdo Regional 003 de 2022, y en atención a la solicitud formulada por la Oficina Asesora de Planeación Institucional (OAPI), mediante comunicación interna con radicado 202601500010693 del 1 de junio de 2026, en la cual se solicita revisar el Concepto Jurídico CI-20240827-071 del 27 de agosto de 2024, con el propósito de precisar el instrumento de planificación al que se refiere el numeral 6 del artículo 9 del Acuerdo Regional 003 de 2022, teniendo en cuenta la mesa de trabajo llevada a cabo con la Secretaría Distrital de Movilidad el 25 de mayo de 2026, y con base en la revisión adelantada conjuntamente con el equipo jurídico y técnico de la OAPI, emite concepto jurídico complementario y reconsideración parcial del Concepto CI-20240827-071 de 2024, en los siguientes términos:

1. CONSULTA

Determinar si la función asignada a la Oficina Asesora de Planeación Institucional en el numeral 6 del artículo 9 del Acuerdo Regional 003 de 2022, consistente en *“Dirigir la elaboración y la implementación del Plan de Movilidad Sostenible de los servidores de la entidad, así como el seguimiento y reporte a la autoridad competente”*, debe cumplirse mediante la implementación de un Plan Estratégico de Seguridad Vial (PESV) o, por el contrario, mediante un instrumento de movilidad sostenible institucional estructurado con base en los lineamientos aplicables a los Planes Integrales de Movilidad Sostenible (PIMS).

Página 1 de 11



Correo institucional:
contactenos@regionmetropolitana.gov.co
NIT: 901665578-7



Dirección:
Avenida Calle26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Commutador:
+57 (601) 7431943

2. ANTECEDENTES

- El artículo 9 del Acuerdo Regional 003 de 2022 establece las funciones de la Oficina Asesora de Planeación Institucional (OAPI).
- El numeral 6 de la disposición referida establece como función de la OAPI la siguiente: *“Dirigir la elaboración y la implementación del Plan de Movilidad Sostenible de los servidores de la entidad, así como el seguimiento y reporte a la autoridad competente”*.
- Mediante el Concepto Jurídico CI-20240827-071 del 27 de agosto de 2024, la Oficina Jurídica concluyó que el Plan de Movilidad Sostenible previsto en la disposición transcrita debía interpretarse como un Plan Estratégico de Seguridad Vial (PESV).
- Mediante comunicación interna con radicado 202601500010693 del 1 de junio de 2026, la OAPI solicitó la revisión de dicho pronunciamiento y planteó que la función atribuida se relaciona materialmente con un instrumento institucional de movilidad sostenible orientado a los desplazamientos de los servidores de la entidad, más próximo a la naturaleza, los objetivos y la metodología de los Planes Integrales de Movilidad Sostenible (PIMS).
- La dependencia consultante señala, además, que los lineamientos previstos en el Decreto Distrital 652 de 2025 podrían acogerse de manera voluntaria como referente técnico y metodológico, sin que ello suponga que la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca se encuentre sometida a las obligaciones propias de las entidades que integran la estructura administrativa del Distrito Capital.

3. PROBLEMA JURÍDICO

¿Debe interpretarse que el “Plan de Movilidad Sostenible de los servidores de la entidad”, previsto en el numeral 6 del artículo 9 del Acuerdo Regional 003 de 2022, corresponde al Plan Estratégico de Seguridad Vial (PESV), o debe entenderse como un instrumento institucional de movilidad sostenible estructurado con base en los lineamientos técnicos y metodológicos de los Planes Integrales de Movilidad Sostenible (PIMS)?



4. MARCO NORMATIVO

Para resolver la consulta se tienen en cuenta, entre otras, las siguientes disposiciones normativas:

- Corte Constitucional, Sentencia C-149/10.
- Constitución Política, artículos 121, 288 y 325.
- Ley 489 de 1998, que regula la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y fija principios generales sobre la administración pública.
- Ley Orgánica 2199 de 2022, por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.
- Ley 1083 de 2006, modificada por la Ley 1955 de 2019, sobre planes de movilidad sostenible y segura para municipios, distritos y áreas metropolitanas.
- Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 28.
- Ley 1503 de 2011, reglamentada por el Decreto 2851 de 2013, en relación con el Plan Estratégico de Seguridad Vial (PESV).
- Acuerdo Regional 003 de 2022, por medio del cual se determina la estructura organizacional de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca y se establecen las funciones de sus dependencias.
- Decreto Distrital 652 de 2025, Único del Sector Movilidad del Distrito Capital, particularmente los artículos 156 a 163, relativos a los Planes Integrales de Movilidad Sostenible - PIMS.
- Concepto Jurídico CI-20240827-071 del 27 de agosto de 2024, Oficina Jurídica de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca.

5. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Página 3 de 11



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co
NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Commutador:

+57 (601) 7431943

5.1. Fundamentos constitucionales y legales

El ordenamiento jurídico colombiano estructura la actuación administrativa bajo el principio de legalidad y la distribución expresa de competencias. El artículo 121 de la Constitución Política establece que ninguna autoridad podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, lo cual constituye un límite material al ejercicio del poder público.

El artículo 288 de la Constitución Política establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que señale la ley. Estos principios resultan especialmente relevantes en el presente análisis, en la medida en que permiten orientar la interpretación de las competencias públicas cuando concurren distintos niveles de gobierno, autoridades o instancias administrativas alrededor de una misma materia, evitando tanto la superposición indebida de funciones como la exclusión de las entidades llamadas a intervenir. En ese sentido, el marco constitucional exige que la actuación administrativa se desarrolle de manera armónica, articulada y respetuosa de la distribución legal de competencias, sin que la coordinación entre autoridades implique subordinación administrativa ni alteración del régimen jurídico propio de cada entidad.

Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-149/10, ha sostenido que, de conformidad con el artículo 288 de la Constitución, las competencias de los distintos niveles territoriales deben ejercerse bajo los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, en los siguientes términos:

“DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN DISTINTOS NIVELES TERRITORIALES - Aplicación de principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. De acuerdo con el artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. Ello implica que, para los asuntos de interés meramente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia. El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de



competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad. El principio de coordinación, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas. El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. (...)".

En desarrollo de dichos mandatos constitucionales, la Ley 489 de 1998 establece los principios y reglas básicas que orientan el ejercicio de la función administrativa. En particular, dicha normativa dispone que las autoridades administrativas deben ejercer sus competencias conforme a los principios que rigen la función administrativa y, especialmente, bajo criterios de coordinación y colaboración, garantizando la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales. Esta regla resulta relevante para el presente análisis, en cuanto permite examinar la articulación entre autoridades y dependencias públicas sin desconocer la distribución normativa de competencias ni el régimen jurídico propio de cada entidad.

5.2. Alcance de la función asignada a la Oficina Asesora de Planeación Institucional (OAPI)

El numeral 6 del artículo 9 del Acuerdo Regional 003 de 2022 es claro al atribuir a la Oficina Asesora de Planeación Institucional (OAPI) la función de *"Dirigir la elaboración y la implementación del Plan de Movilidad Sostenible de los servidores de la entidad, así como el seguimiento y reporte a la autoridad competente"*.

La disposición identifica tres elementos que deben orientar su interpretación: (i) se trata de un instrumento de movilidad sostenible; (ii) su población objetivo está constituida por los



servidores de la entidad; y (iii) su finalidad comprende la elaboración, implementación, seguimiento y reporte ante la autoridad competente.

La expresión “de los servidores de la entidad” delimita el alcance institucional del instrumento. En consecuencia, no corresponde a un plan territorial, regional o intermunicipal de movilidad, sino a un instrumento orientado a comprender, ordenar y transformar las dinámicas de desplazamiento asociadas a quienes prestan sus servicios en la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca.

Esta delimitación resulta jurídicamente relevante, en la medida en que evita confundir una función interna de planeación institucional con las competencias de política pública, regulación, planificación y gestión de la movilidad regional atribuidas por la Ley Orgánica 2199 de 2022 a la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca (RMBC) y, particularmente, a la Agencia Regional de Movilidad (ARM).

5.3. Distinción entre los instrumentos jurídicos de movilidad aplicables

Para resolver adecuadamente la consulta, resulta indispensable diferenciar tres instrumentos de planificación que tienen finalidades, ámbitos de aplicación, destinatarios y autoridades competentes distintos.

5.3.1. Plan de Movilidad Sostenible y Segura de alcance territorial o regional

La Ley 1083 de 2006 regula los planes de movilidad sostenible y segura como instrumentos de planificación territorial dirigidos a municipios, distritos y áreas metropolitanas. Su finalidad consiste en orientar políticas, metas, programas, proyectos y estrategias de movilidad aplicables a un territorio determinado.

En el caso de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, la Ley Orgánica 2199 de 2022 le asigna competencias en materia de movilidad, incluida la formulación y adopción del Plan de Movilidad Sostenible y Segura de alcance regional.

Este instrumento tiene naturaleza territorial y regional. Por tanto, comprende la movilidad de personas y bienes, así como la infraestructura, los sistemas de transporte, la conectividad, la accesibilidad, la sostenibilidad ambiental y el ordenamiento territorial



dentro del ámbito geográfico de la Región Metropolitana.

Su formulación no corresponde a la Oficina Asesora de Planeación Institucional en virtud de la función prevista en el numeral 6 del artículo 9 del Acuerdo Regional 003 de 2022, pues dicha función tiene un ámbito estrictamente institucional y se refiere expresamente a los servidores de la entidad.

En este punto, se mantiene el criterio expuesto en el Concepto Jurídico CI-20240827-071 de 2024, según el cual el instrumento regional de movilidad sostenible y segura no puede confundirse con el plan institucional de movilidad sostenible de los servidores de la entidad.

5.3.2. Plan Integral de Movilidad Sostenible - PIMS de carácter institucional

Los Planes Integrales de Movilidad Sostenible (PIMS) son instrumentos institucionales orientados a conocer, gestionar y mejorar los patrones de desplazamiento de los trabajadores, servidores, contratistas, estudiantes o colaboradores de una organización, según corresponda.

Su objeto consiste, entre otros aspectos, en promover la movilidad activa, el transporte público, el uso eficiente y compartido de vehículos, la reducción de desplazamientos no indispensables, la disminución de emisiones asociadas a los viajes hacia y desde las sedes de trabajo, la accesibilidad, la seguridad vial y la mejora de la calidad de vida de los colaboradores.

Los lineamientos contenidos en los artículos 156 a 163 del Decreto Distrital 652 de 2025 responden a esta categoría de instrumento institucional. Su objeto no es regular la movilidad integral de una ciudad o región, sino orientar la formulación, implementación, seguimiento y actualización de planes institucionales de movilidad sostenible para entidades y organismos del Distrito Capital.

Por su objeto, alcance y población objetivo, el instrumento regulado por el Decreto Distrital 652 de 2025 guarda correspondencia material con la función atribuida a la OAPI en el numeral 6 del artículo 9 del Acuerdo Regional 003 de 2022.

5.3.3. Plan Estratégico de Seguridad Vial - PESV

El Plan Estratégico de Seguridad Vial (PESV) es una herramienta de gestión enfocada en



prevenir riesgos viales, reducir la siniestralidad y promover hábitos, comportamientos y conductas seguras en los desplazamientos laborales.

La obligación de diseñar e implementar un PESV no surge por el simple hecho de ser una entidad pública. La Ley 1503 de 2011 establece que esta obligación se configura para las entidades, organizaciones o empresas públicas o privadas que: (i) cuenten con una flota de vehículos automotores o no automotores superior a diez (10) unidades; o (ii) contraten o administren personal de conductores.

Por tanto, la procedencia jurídica de implementar un PESV depende de una verificación objetiva de los supuestos legales de aplicabilidad, particularmente de la flota vehicular puesta al servicio de la entidad y de la eventual contratación o administración de personal conductor.

El PESV y el Plan de Movilidad Sostenible de los servidores de la entidad pueden coexistir y complementarse, pero no son instrumentos equivalentes ni intercambiables. El PESV se centra en la gestión de riesgos viales y en la prevención de la siniestralidad asociada a la operación vehicular y a los desplazamientos laborales. Por su parte, el Plan de Movilidad Sostenible de los servidores tiene un alcance más amplio en relación con la gestión de los viajes hacia y desde las sedes de trabajo, la promoción de modos sostenibles de transporte, el mejoramiento de la calidad de vida de los servidores y la reducción de impactos ambientales asociados a tales desplazamientos.

5.4. Reconsideración parcial del Concepto Jurídico CI-20240827-071 de 2024

El Concepto Jurídico CI-20240827-071 de 2024 distinguió correctamente entre el Plan de Movilidad Sostenible y Segura de alcance regional y el instrumento de carácter institucional previsto en el numeral 6 del artículo 9 del Acuerdo Regional 003 de 2022.

No obstante, la conclusión según la cual el Plan de Movilidad Sostenible de los servidores de la entidad debía equipararse, de manera general, al Plan Estratégico de Seguridad Vial (PESV) debe ser reconsiderada. La reconsideración procede por las siguientes razones:

- El texto expreso de la función asignada a la OAPI se refiere a un “Plan de Movilidad Sostenible” y no a un “Plan Estratégico de Seguridad Vial”.



- La expresión “de los servidores de la entidad” evidencia que se trata de un instrumento institucional de movilidad sostenible y no exclusivamente de prevención de riesgos viales.
- El PESV cuenta con un régimen jurídico propio, cuya exigibilidad depende de la configuración de los supuestos previstos en el artículo 12 de la Ley 1503 de 2011.
- La OAPI tiene atribuciones específicas en materia de planeación institucional, gestión ambiental institucional, seguimiento de instrumentos internos y articulación de políticas, planes y programas de la entidad.
- Los lineamientos de los PIMS institucionales constituyen el referente técnico y metodológico más adecuado para dar cumplimiento a la función prevista en el numeral 6 del artículo 9 del Acuerdo Regional 003 de 2022.

En consecuencia, se mantiene el criterio según el cual el plan territorial o regional de movilidad sostenible y segura no es competencia de la OAPI. Sin embargo, se reconsidera y sustituye la conclusión tercera del Concepto Jurídico CI-20240827-071 de 2024, relativa a la equiparación automática entre el Plan de Movilidad Sostenible de los servidores de la entidad y el PESV.

5.5. Naturaleza jurídica lineamientos del Decreto Distrital 652 de 2025 frente a la RMBC

La Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca (RMBC) es una entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial, creada y regulada por el artículo 325 de la Constitución Política y por la Ley Orgánica 2199 de 2022.

El Decreto Distrital 652 de 2025 regula los PIMS de las entidades que integran la estructura administrativa del Distrito Capital. En consecuencia, sus disposiciones no resultan obligatorias de manera directa para la RMBC, pues esta no forma parte del sector central, descentralizado o local de la Administración Distrital.

Sin perjuicio de lo anterior, la Región Metropolitana puede acoger voluntariamente los lineamientos técnicos, metodológicos y de seguimiento previstos en dicho decreto, en



ejercicio de sus competencias de planeación institucional, gestión ambiental, coordinación interinstitucional y mejora continua.

La adopción voluntaria de tales lineamientos no implica subordinación administrativa frente al Distrito Capital ni transforma a la RMBC en una entidad distrital. Tampoco supone la asunción de obligaciones, cargas o procedimientos distintos a aquellos que la entidad decida incorporar expresamente mediante sus instrumentos internos de planeación y gestión.

6. CONCLUSIONES

- El “Plan de Movilidad Sostenible de los servidores de la entidad” previsto en el numeral 6 del artículo 9 del Acuerdo Regional 003 de 2022 es un instrumento de planeación institucional dirigido a gestionar y mejorar los desplazamientos asociados a los servidores de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca (RMBC).
- Dicho instrumento no corresponde al Plan de Movilidad Sostenible y Segura de alcance territorial o regional previsto en la Ley 1083 de 2006 y en la Ley 2199 de 2022, cuya formulación y gestión se enmarca en las competencias regionales de movilidad y de la Agencia Regional de Movilidad (ARM)
- El instrumento tampoco debe equipararse automática o integralmente al Plan Estratégico de Seguridad Vial (PESV), pues este último cuenta con una finalidad propia y únicamente resulta obligatorio cuando se configuren los supuestos legales relativos a flota vehicular o contratación o administración de personal conductor.
- El instrumento idóneo para cumplir la función prevista en el numeral 6 del artículo 9 del Acuerdo Regional 003 de 2022 es un Plan de Movilidad Sostenible de carácter institucional, estructurado con base en los lineamientos técnicos y metodológicos de los Planes Integrales de Movilidad Sostenible (PIMS).
- De acuerdo con lo concluido en la mesa de trabajo llevada a cabo con la Secretaría Distrital de Movilidad el 25 de mayo de 2026, los lineamientos del Decreto Distrital 652 de 2025 pueden ser acogidos por la RMBC de manera voluntaria y adaptada a su naturaleza jurídica, estructura institucional, disponibilidad presupuestal y necesidades operativas, sin que ello implique que



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co
NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Commutador:

+57 (601) 7431943

la entidad se encuentre sometida directamente a las obligaciones propias de las entidades distritales.

- Se reconsidera parcialmente el Concepto Jurídico CI-20240827-071 de 2024, exclusivamente en cuanto concluyó que el Plan de Movilidad Sostenible de los servidores de la entidad debía interpretarse como un PESV. Se mantienen las consideraciones relativas a la diferencia entre el plan institucional objeto de la consulta y el Plan de Movilidad Sostenible y Segura de alcance regional.
- La OAPI deberá liderar la formulación del Plan de Movilidad Sostenible de los Servidores de la RMBC, con la participación de las demás dependencias de la entidad que resulten competentes.

Finalmente, es preciso indicar que el presente concepto no es de obligatorio cumplimiento ni ejecución, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

Alfredo García Ruiz

Jefe Oficina Jurídica

OFICINA JURÍDICA

Proyectó: Valentina Varela Martínez - OFICINA JURÍDICA



Correo institucional:

contactenos@regionmetropolitana.gov.co

NIT: 901665578-7



Dirección:

Avenida Calle26 #57-83,
Edificio CEMSA Torre 8 / Piso 15



Teléfono Commutador:

+57 (601) 7431943