

**Al contestar por favor cite este número
Radicado N° 202601400018113**

COMUNICACIÓN INTERNA

Bogotá D.C, Viernes, 28 de Agosto de 2026

PARA: Gisela Paola Labrador Araújo
Subdirectora
SUBDIRECCIÓN DE PLANEACIÓN METROPOLITANA Y REGIONAL

ASUNTO: Distribución de competencias entre la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca y la Agencia Regional de Movilidad respecto del Plan de Logística Regional

Respetada Doctora Gisela

En atención a la solicitud formulada por la Subdirección de Planeación Metropolitana y Regional, la Oficina Jurídica procede a analizar la distribución de competencias entre la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca y la Agencia Regional de Movilidad respecto de la formulación y contratación del Plan de Logística Regional. El presente concepto se emite a partir de una interpretación integral y sistemática del marco constitucional, legal y estatutario aplicable, con el propósito de establecer una solución jurídicamente sustentada que preserve las competencias de cada entidad y permita su adecuada articulación institucional.

I. Antecedentes

La Subdirección de Planeación Metropolitana y Regional solicita concepto jurídico para determinar si la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca —en adelante, RMBC o la Región— se encuentra habilitada para formular el Plan de Logística Regional y si, como consecuencia de esa atribución, puede adelantar la contratación requerida para la elaboración del instrumento, o si tales actuaciones corresponden a la Agencia Regional de Movilidad —ARM—.

La consulta surge en el marco de las mesas de trabajo adelantadas por la RMBC y la ARM para construir conjuntamente los contenidos de los términos de referencia. Según la solicitud, las entidades han sostenido posiciones distintas acerca de quién debe asumir la condición de entidad contratante: la ARM considera que la contratación se encuentra comprendida en sus funciones legales y estatutarias sobre servicios e infraestructura de transporte y logística, mientras que la dependencia solicitante estima que la competencia específica para diseñar y promover el Plan fue

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

atribuida directamente a la RMBC.

Las actividades de articulación se han desarrollado, además, en ejecución del Convenio Marco Interadministrativo No. 074 de 2026, celebrado entre la RMBC y la ARM para articular iniciativas, proyectos y estrategias de interés común vinculadas con los hechos metropolitanos y las áreas temáticas previstas en la Ley 2199 de 2022. La solicitud expone que dicho convenio reconoce la necesidad de formular el Plan de manera conjunta y coordinada con las agencias regionales que tienen funciones relacionadas con la movilidad, la logística, el abastecimiento y la distribución de alimentos.

Para la elaboración de este concepto se examinó el texto remitido como correspondiente al Convenio Marco Interadministrativo No. 074 de 2026. Su cláusula primera tiene por objeto aunar esfuerzos técnicos, administrativos, institucionales, operativos y financieros para articular, formular, estructurar, implementar y hacer seguimiento a iniciativas asociadas con los hechos metropolitanos y las áreas temáticas de la Ley 2199 de 2022. El párrafo de la misma cláusula dispone expresamente que las actuaciones deben respetar las competencias constitucionales, legales y reglamentarias de cada parte y que el convenio no implica transferencia de competencias.

La cláusula segunda establece que el objeto marco se desarrollará mediante convenios o contratos derivados, en los cuales deberán definirse las actividades, participantes, objetivos, obligaciones, plazos, aspectos financieros, mecanismos de coordinación, responsables y demás condiciones relevantes. Por su parte, la cláusula cuarta señala que la sola suscripción del convenio no genera asignación ni transferencia de recursos entre las partes y que los aportes y mecanismos de financiación deberán determinarse conforme a las competencias y disponibilidades respectivas.

La dependencia solicitante sustenta su posición principalmente en el numeral 4 del componente de desarrollo económico del artículo 10 de la Ley 2199 de 2022, que atribuye a la RMBC la función de diseñar y promover un Plan de Logística Regional, y distingue esta atribución de la prevista en el literal b) del artículo 33 ibidem, conforme al cual la ARM puede planear, formular y estructurar servicios e infraestructura de transporte y logística. Corresponde, por tanto, establecer el alcance de estas disposiciones dentro de la estructura institucional prevista por la Ley 2199 y determinar sus efectos en materia contractual.

II. Problema jurídico

Con fundamento en los antecedentes expuestos, la Oficina Jurídica resolverá el siguiente problema



jurídico: ¿la competencia atribuida por la Ley 2199 de 2022 a la RMBC para diseñar y promover el Plan de Logística Regional la habilita para dirigir su formulación y adelantar directamente la contratación necesaria para elaborarlo, con participación y soporte técnico de la ARM, o las funciones asignadas a esta última desplazan la competencia contractual hacia la Agencia?

Para resolverlo es necesario examinar, de manera sucesiva, la titularidad de la competencia sobre el instrumento, el alcance de las funciones especializadas de la ARM, la relación entre competencia material y capacidad contractual, y la forma jurídicamente adecuada de organizar la participación de ambas entidades durante la estructuración y ejecución del contrato.

III. Marco jurídico relevante

El artículo 209 de la Constitución Política dispone que la función administrativa se desarrolla con fundamento, entre otros, en los principios de eficacia, economía y coordinación, y ordena a las autoridades coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. A su vez, el artículo 325 constitucional define a la RMBC como una entidad administrativa de asociatividad regional con régimen especial, orientada a garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo.

Los artículos 121 y 123 superiores establecen, además, que ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley y que los servidores. Sin embargo, esta exigencia no significa que la ley deba enumerar cada actuación material o instrumental necesaria para ejercer la función. Una vez asignada una competencia sustantiva, la autoridad puede desplegar los medios jurídicos que el ordenamiento le reconoce para cumplirla, entre ellos la contratación, siempre que exista habilitación orgánica, presupuestal y contractual.

La Ley Orgánica 2199 de 2022 desarrolló ese mandato constitucional. Su artículo 9 establece que las competencias de la Región se ejercerán con sujeción a los principios de concurrencia, complementariedad, coordinación y subsidiariedad y que su asunción será gradual y progresiva, de acuerdo con la capacidad técnica y financiera, la asignación de recursos y las reglas estatutarias. Esta disposición es relevante porque la interacción entre la RMBC y sus agencias no debe resolverse como una disputa excluyente, sino mediante un esquema que preserve la titularidad legal y, al mismo tiempo, aproveche la especialidad técnica de cada entidad.

En materia de desarrollo económico, el numeral 4 del artículo 10 atribuye expresamente a la RMBC la función de diseñar y promover un Plan de Logística Regional que incluya, como mínimo, una red de equipamientos, infraestructura logística, puntos de acceso e información, entre otros



componentes. En materia de movilidad, el mismo artículo asigna a la Región la competencia de coordinar, dentro de su ámbito geográfico, el servicio de transporte de carga y la logística regional. El Plan, por consiguiente, no se agota en una obra, un servicio o una infraestructura determinados, sino que constituye un instrumento regional de alcance transversal que articula desarrollo económico, movilidad, ordenamiento, abastecimiento, información y logística.

El artículo 27 de la Ley 2199 regula las funciones del Director de la Región. Su numeral 7 lo faculta para celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de las obras y el cumplimiento de las funciones propias de la RMBC, con sujeción a las autorizaciones, límites y cuantías que establezca el Consejo Regional. Esta norma contiene la habilitación contractual general que debe leerse conjuntamente con la competencia material prevista en el artículo 10.

Por su parte, el artículo 31 prevé la creación de agencias y otras entidades para el cumplimiento de las competencias y funciones de la Región. Los artículos 32 y 33 regulan específicamente la ARM como entidad adscrita, especializada en la planeación, gestión y cofinanciación de la movilidad y el transporte regional. El literal b) del artículo 33 le permite planear, formular, estructurar, regular, financiar, construir, operar o mantener, directa o indirectamente, servicios e infraestructura de transporte y logística. El Acuerdo Regional 007 de 2024, que adoptó sus estatutos, desarrolla esa naturaleza y reproduce, en lo pertinente, las funciones legales de la Agencia.

Como criterio complementario de organización administrativa, los artículos 68 y siguientes de la Ley 489 de 1998 reconocen que las entidades descentralizadas cuentan con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, pero permanecen sujetas a la orientación y coordinación del sector al cual están adscritas y deben actuar dentro de las competencias definidas por la norma de creación y sus estatutos. Aunque la RMBC tiene un régimen orgánico especial, estas reglas expresan categorías generales útiles para comprender que la adscripción no crea subordinación jerárquica plena, pero tampoco rompe el vínculo funcional entre la entidad matriz y la descentralizada.

Finalmente, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 imponen a las entidades estatales el deber de vigilar permanentemente la correcta ejecución de sus contratos mediante supervisión o interventoría. La supervisión comprende el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico y corresponde, en principio, a la entidad que celebra y ejecuta el contrato, sin perjuicio del apoyo especializado que pueda recibir de otras entidades o dependencias.



IV. Consideraciones de la Oficina Jurídica

1. La competencia específica sobre el Plan fue atribuida a la RMBC

El punto de partida del análisis es la diferencia entre el Plan de Logística Regional como instrumento de planificación y los servicios e infraestructuras de transporte y logística que pueden desarrollarse en ejecución de ese instrumento. El numeral 4 del componente de desarrollo económico del artículo 10 identifica expresamente el Plan y atribuye su diseño y promoción a la RMBC. En contraste, el literal b) del artículo 33 se refiere al conjunto de actuaciones que la ARM puede adelantar respecto de servicios e infraestructura de transporte y logística.

Esta distinción no es meramente terminológica. Diseñar el Plan supone definir su finalidad, alcance territorial, componentes, metodología, diagnóstico, líneas estratégicas, articulación institucional, programas, proyectos, indicadores y mecanismos de seguimiento. Se trata de una función de dirección y planificación regional que no puede reducirse a la formulación o estructuración de un servicio o de una infraestructura particular. Por ello, la atribución especial y expresa del artículo 10 debe conservar su efecto útil.

La comparación de los objetos normativos confirma esta conclusión. El artículo 10 identifica un instrumento único y nominado —el Plan de Logística Regional— y determina algunos de sus contenidos mínimos. El artículo 33, en cambio, atribuye a la ARM funciones sobre una categoría abierta de objetos —los servicios y la infraestructura de transporte y logística—. La primera es una regla especial referida al instrumento integral; la segunda es una habilitación funcional general dentro del sector de movilidad. Interpretar esta última como una atribución exclusiva sobre el Plan haría innecesaria la regla especial del artículo 10 y vaciaría parcialmente la competencia conferida a la RMBC.

El principio del efecto útil exige preferir una interpretación que permita aplicar ambas disposiciones. Así, la expresión “diseñar y promover” comprende la dirección integral de la formulación del Plan, mientras que los verbos “planear, formular y estructurar” del artículo 33 habilitan a la ARM para actuar respecto de los servicios e infraestructuras que integran el componente de movilidad y logística. La norma no dispone que la ARM formule todos los instrumentos regionales que incidan en esos asuntos ni le atribuye expresamente el Plan como objeto propio y exclusivo.

A la vez, la interpretación no puede agotarse en el tenor literal de dos verbos aislados, la lectura gramatical constituye el punto de partida, pero debe armonizarse con el contexto y con las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. En este caso, los artículos 9, 10, 31, 32 y 33 revelan



un diseño institucional en el cual la Región conserva competencias transversales y las agencias ejecutan o apoyan técnicamente actuaciones especializadas. La interpretación sistemática permite dar aplicación simultánea a ambos grupos de normas, sin vaciar la competencia específica de la RMBC ni desconocer las funciones de la ARM.

En consecuencia, la RMBC es titular de la orientación institucional del Plan y está habilitada para conducir su formulación. La ARM no adquiere la titularidad integral del instrumento por el solo hecho de que la ley utilice los verbos planear, formular y estructurar al describir sus funciones sobre servicios e infraestructura. Su competencia se proyecta sobre los componentes técnicos propios de la movilidad, el transporte de carga y la infraestructura logística, que deben incorporarse coordinadamente al Plan.

Esta solución también responde al carácter multisectorial del Plan. Sus contenidos mínimos comprenden equipamientos, infraestructura, puntos de acceso e información, pero su finalidad se relaciona igualmente con desarrollo económico, ordenamiento regional, abastecimiento y distribución, competitividad, sostenibilidad ambiental y articulación territorial. La ARM posee especialidad técnica sobre una parte determinante del instrumento, pero no concentra todas las competencias temáticas que deben integrarse. La RMBC, como entidad de asociatividad regional y titular expresa del Plan, es la instancia llamada a asegurar esa visión transversal.

2. La creación y adscripción de la ARM no transfirió la competencia sobre el Plan

La creación de una entidad descentralizada produce una separación orgánica y le reconoce autonomía para ejercer las funciones que le han sido atribuidas. No obstante, una transferencia de competencia requiere una disposición que identifique con claridad la función trasladada. En el presente caso, la Ley 2199 creó la ARM para cumplir funciones especializadas de movilidad y transporte, pero no le asignó expresamente el diseño, dirección o titularidad del Plan de Logística Regional. Por el contrario, mantuvo esa función en el artículo 10 como competencia de la Región.

El artículo 31 de la Ley 2199, al permitir la creación de agencias para el cumplimiento de las competencias y funciones regionales, confirma que aquellas constituyen instrumentos organizacionales para ejecutar tareas especializadas. Esta regla no autoriza a entender que toda competencia de la RMBC relacionada temáticamente con el objeto de una agencia queda transferida a esta. Una conclusión de esa naturaleza desconocería el principio de legalidad y convertiría la adscripción en un mecanismo implícito de reasignación competencial no previsto por el legislador.

Tampoco la autonomía administrativa y contractual de la ARM conduce a una competencia



exclusiva. La Agencia puede celebrar contratos que guarden relación directa con sus propias funciones, su presupuesto y sus proyectos; pero de allí no se sigue que la RMBC pierda la facultad de contratar actuaciones necesarias para el ejercicio de sus competencias. Ambas entidades tienen capacidad jurídica para contratar dentro de sus respectivos ámbitos. La definición de la entidad contratante debe partir del objeto concreto, de la función sustantiva que se pretende materializar, no de una preferencia abstracta por la entidad técnicamente especializada.

3. La contratación es un medio para ejercer la competencia de la RMBC

La competencia para adelantar la contratación no depende de que el artículo 10 utilice expresamente el verbo contratar. La celebración del contrato es una actuación instrumental mediante la cual la entidad obtiene los estudios, conocimientos y productos técnicos necesarios para ejercer una función que la ley le asignó. La fuente de la habilitación se encuentra en la lectura conjunta del artículo 10, que establece la competencia material, y del numeral 7 del artículo 27, que autoriza al Director a celebrar los contratos necesarios para cumplir las funciones propias de la Región.

Conviene distinguir aquí tres planos jurídicos. El primero es la competencia material, que responde quién es titular de la función pública que se pretende cumplir; en este caso, la RMBC respecto del diseño y promoción del Plan. El segundo es la capacidad contractual, esto es, la aptitud de la entidad y de su representante para celebrar el contrato; para la RMBC deriva del numeral 7 del artículo 27. El tercero es la competencia presupuestal, que exige que el gasto esté autorizado, apropiado y asociado a los instrumentos de planeación correspondientes. La viabilidad del proceso requiere la concurrencia de los tres planos, pero ninguno reemplaza a los demás.

Esta separación evita dos inferencias incorrectas. La primera consistiría en afirmar que, porque la RMBC es titular del Plan, puede contratarlo sin verificar recursos y autorizaciones; la segunda, en sostener que, porque la ARM tiene personería jurídica, presupuesto y capacidad contractual, debe ser necesariamente la entidad contratante. La capacidad para celebrar contratos no amplía por sí misma el ámbito material de las funciones de una entidad, del mismo modo que la titularidad de una competencia no exime del cumplimiento de las reglas orgánicas, presupuestales y contractuales.

Por tanto, existe una relación directa y suficiente entre el objeto contractual —la formulación o estructuración integral del Plan de Logística Regional— y la función legal de la RMBC de diseñar y promover ese instrumento. La Región puede elaborar los estudios previos, incorporar el proyecto en sus instrumentos de planeación y presupuesto, adelantar el procedimiento de selección,



celebrar el contrato y recibir sus resultados, siempre que acredite la disponibilidad presupuestal, las autorizaciones exigibles, la modalidad de selección procedente y los demás requisitos del régimen de contratación estatal.

La autonomía administrativa, financiera y técnica de la ARM significa que esta también posee capacidad contractual dentro del ámbito de sus propias funciones y recursos. Sin embargo, esa capacidad general no convierte en exclusiva su competencia frente a todo objeto que tenga relación con la logística. La pregunta no se resuelve determinando cuál de las dos entidades puede contratar en abstracto, sino cuál cuenta con conexión funcional suficiente respecto del objeto concreto. Tratándose de la formulación integral del Plan expresamente atribuido a la RMBC, dicha conexión existe de manera directa en cabeza de la Región.

La fuente y titularidad de los recursos constituyen una condición de ejecución, no el fundamento originario de la competencia material. Si los recursos se encuentran apropiados en el presupuesto de la RMBC y el proyecto está incorporado en sus instrumentos de planeación y contratación, la Región puede adelantar directamente el proceso. Si los recursos pertenecen a otra entidad, deberá instrumentarse previamente su transferencia, cofinanciación o aporte mediante el mecanismo legal y presupuestal correspondiente; tal circunstancia no desvirtúa la competencia de la RMBC, pero sí debe resolverse antes de abrir el proceso.

4. La participación de la ARM es jurídicamente procedente y necesaria

La conclusión anterior no implica excluir a la ARM. El carácter transversal del Plan y la especialidad de las funciones previstas en los artículos 32 y 33 hacen necesaria su participación en la definición de los componentes asociados con transporte de carga, movilidad de mercancías, infraestructura, servicios logísticos, conectividad, circulación regional e información sobre flujos. Esa participación concreta los principios constitucionales y legales de coordinación, concurrencia y complementariedad.

El Convenio Marco Interadministrativo No. 074 de 2026 constituye un instrumento idóneo para soportar la articulación general entre las entidades, pero no crea, transfiere ni modifica competencias legales. Esta conclusión no deriva solamente de la naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos, sino del propio párrafo de su cláusula primera, que ordena respetar las competencias de cada parte y excluye expresamente su transferencia.

El Convenio tampoco ejecuta directamente el Plan de Logística Regional ni constituye, por sí solo, fuente de apropiación o autorización presupuestal. La cláusula segunda remite la ejecución de las iniciativas concretas a convenios o contratos derivados, y la cláusula cuarta establece que su



suscripción no genera asignación ni transferencia de recursos. En consecuencia, para contratar la formulación del Plan deberán existir el instrumento derivado o la determinación formal que corresponda, los estudios previos, la apropiación presupuestal, las autorizaciones aplicables y la identificación precisa de las responsabilidades de cada entidad.

5. Aplicación de las premisas al problema consultado

Aplicadas las premisas anteriores, el objeto consultado no consiste en contratar aisladamente una infraestructura, un servicio de transporte de carga o una operación logística, supuestos en los cuales la competencia especializada de la ARM tendría un peso determinante. El objeto consiste en formular el Plan de Logística Regional previsto nominativamente en el artículo 10. Esta correspondencia directa entre el objeto contractual y la competencia legal específica constituye la razón principal para que la RMBC adelante el proceso.

La solución no desconoce que la ARM podría contratar estudios o proyectos sectoriales relacionados con la implementación posterior del Plan, ni que podría incluso asumir determinadas actividades si existe una asignación legal, estatutaria, presupuestal o convencional válida que respete el reparto de competencias. Lo que se concluye es que las funciones actuales de la ARM no impiden que la RMBC contrate la formulación integral del instrumento ni convierten a la Agencia en contratante exclusiva.

En consecuencia, el esquema jurídicamente más consistente es aquel en el cual la RMBC define el alcance integral, administra el proceso contractual y adopta las decisiones derivadas de su ejecución, mientras la ARM participa desde la etapa precontractual en la construcción de especificaciones técnicas y durante la ejecución en la revisión especializada de productos. De esta forma se preserva la competencia legal de la Región y se garantiza, simultáneamente, que el contrato incorpore el conocimiento técnico de la Agencia.

V. Respuesta a la consulta

Sí. La Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca se encuentra jurídicamente habilitada para dirigir y adelantar la formulación del Plan de Logística Regional. El fundamento material se encuentra en el numeral 4 del componente de desarrollo económico del artículo 10 de la Ley 2199 de 2022, que le atribuye expresamente la función de diseñar y promover dicho instrumento, complementado por la competencia regional para coordinar el transporte de carga y la logística dentro de su ámbito geográfico.



En desarrollo de esa atribución, la RMBC puede adelantar directamente la contratación necesaria para la elaboración del Plan. La contratación constituye un medio instrumental para cumplir una función propia y encuentra habilitación específica en el numeral 7 del artículo 27 de la Ley 2199 de 2022, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales, autorizaciones, límites, cuantías y demás exigencias aplicables al proceso.

Las funciones de la ARM para planear, formular y estructurar servicios e infraestructura de transporte y logística no desplazan ni hacen exclusiva su competencia respecto del Plan. Sí justifican y exigen su participación técnica en las materias propias de su especialidad. Dicha intervención puede desarrollarse en el marco del Convenio No. 074 de 2026 o del instrumento específico que se adopte, siempre que se preserve en cabeza de la RMBC la dirección institucional, la condición de entidad contratante, la supervisión formal y la validación integral de los productos.

El Convenio Marco No. 074 de 2026 refuerza la viabilidad de este esquema de cooperación, pues permite estructurar instrumentos derivados, delimita la participación especializada de la ARM y excluye la transferencia de competencias.

VI. Conclusiones

Primera. La Ley 2199 de 2022 atribuyó directamente a la RMBC la competencia para diseñar y promover el Plan de Logística Regional. Esta es una competencia específica sobre el instrumento de planificación y se diferencia de las funciones de la ARM respecto de servicios e infraestructura de transporte y logística.

Segunda. La RMBC puede contratar la formulación del Plan porque el contrato es un instrumento necesario para el cumplimiento de una función propia y el Director está facultado por el numeral 7 del artículo 27 de la Ley 2199 de 2022 para celebrar los contratos requeridos, dentro de las autorizaciones y límites aplicables.

Tercera. La ARM debe participar como instancia de apoyo técnico especializado en los componentes vinculados con movilidad de mercancías, transporte de carga, infraestructura y servicios logísticos. Esa participación no comporta transferencia ni sustitución de la competencia de la RMBC.

Cuarta. Si la RMBC celebra el contrato, debe conservar la supervisión formal, la interlocución con el contratista, la aprobación contractual de los productos y las decisiones asociadas con pagos, requerimientos y eventuales incumplimientos. La ARM podrá integrar el equipo de apoyo y emitir conceptos técnicos dentro de un esquema formalmente definido.



Cordialmente,

Gotardo Antonio Yáñez Álvarez

OFICINA JURÍDICA

Proyectó: Gian Carlo Suescún Sanabria - 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