

Medellín, 19 de diciembre de 2025



202500008557

Fecha: 22/12/2025 10:49 Anexo: 0  
 Asunto: PROYECTOS DE ACUERDO  
 Remitente: Personería De Medellín  
 Destinatario: COMISIÓN TERCERA  
 Radicado: Alexander Augusto Hoyos Pérez

Doctor.  
**JUAN CARLOS DE LA CUESTA GALVIS**  
 Honorable Concejal  
 Ponente Coordinador Comisión Tercera  
 Concejo Distrital de Medellín  
 Medellín – Antioquia

**Asunto:** Respuesta Solicitud de Concepto sobre el Proyecto de Acuerdo Nro. 075 de 2025, "Por medio del cual se autoriza a la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada – Metro de Medellín Ltda. para constituir una sociedad filial, con domicilio en Bermudas, y se dictan otras disposiciones"

Atento Saludo,

En atención a la solicitud presentada bajo el radicado 2025-000-000-000-17680-RE, procede esta Agencia del Ministerio Público a emitir concepto respecto al Proyecto de Acuerdo 075 de 2025, "Por medio del cual se autoriza a la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada – Metro de Medellín Ltda. para constituir una sociedad filial, con domicilio en Bermudas, y se dictan otras disposiciones".

Antes de entrar en materia, es pertinente recordar que la Personería Distrital de Medellín bajo el deber misional que le asiste y el ejercicio garantista de los Derechos Humanos de toda la ciudadanía, propende por su fortalecimiento y protección, contribuyendo con las distintas autoridades a que se haga un manejo eficiente de los asuntos públicos bajo los preceptos constitucionales que se enmarcan a continuación:

### 1. Constitucionalidad:

El análisis de constitucionalidad del Proyecto de Acuerdo 075 de 2025 debe partir del examen estricto de las competencias del Concejo Distrital de Medellín y del GAOSSORIO

#atención: 859459195

PROYECTO: GAOSSORIO	REVISÓ:	30
CÓDIGO	FQJU005	VERSIÓN
RESOLUCIÓN	165	VIGENCIA

CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD  
 Carrera 53A N° 42-101 / Commutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47  
 Línea Gratuita: 018000941019  
 Email: [info@personeriamedellin.gov.co](mailto:info@personeriamedellin.gov.co) / Pág: [www.personeriamedellin.gov.co](http://www.personeriamedellin.gov.co)



Nº SC735-I





respeto a los principios superiores que rigen la organización administrativa y la gestión de los recursos públicos. En particular, resulta necesario verificar si la autorización para que una empresa industrial y comercial del Estado constituya una filial en el exterior, destinada al desarrollo de actividades propias del sistema asegurador en la modalidad de reaseguro, se ajusta a los límites constitucionales en materia de legalidad, intervención estatal en actividades financieras, control del patrimonio público y sostenibilidad fiscal, o si, por el contrario, desborda el marco competencial previsto en la Constitución Política y compromete principios estructurales del orden constitucional.

**ARTICULO 1o.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

la Constitución Política define a Colombia como un **Estado social de derecho**, fundado en los principios de soberanía, democracia participativa, descentralización administrativa y prevalencia del interés general, los cuales habilitan a las entidades territoriales para adoptar decisiones organizacionales orientadas a garantizar la prestación eficiente y continua de los servicios públicos a su cargo. En este sentido, la autorización para que una empresa industrial y comercial del Estado constituya una filial de capital totalmente público, como mecanismo especializado de gestión y transferencia de riesgos asociados a la operación del sistema de transporte masivo, se enmarca en la autonomía administrativa reconocida por la Constitución y responde a la necesidad de proteger el patrimonio público y asegurar la sostenibilidad del servicio, sin que ello implique desconocimiento de la soberanía estatal ni desnaturalización de la finalidad pública que orienta la actuación de la administración.

**ARTICULO 2o.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

GAOSORIO

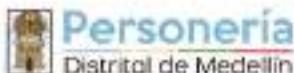
#atención: 859459195

PROYECTO:	GAOSORIO	REVISÓ:	
CÓDIGO	FGJU005	VERSIÓN	6
RESOLUCIÓN	105	VIGENCIA	22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD			
Carrera 53A N° 42-101 / Commutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47			
Línea Gratuita: 018000941019			
Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>			



Nº BC736-1





*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

La Constitución Política establece como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los derechos, promover la prosperidad general y asegurar la convivencia pacífica, fines que también orientan la actuación de las entidades descentralizadas del orden territorial. Bajo este marco, la autorización para constituir una filial destinada a la gestión técnica y especializada de los riesgos asociados a la operación del sistema de transporte masivo contribuye de manera directa a la protección de los bienes públicos estratégicos y a la continuidad y seguridad en la prestación del servicio público de transporte, lo cual se traduce en una actuación estatal orientada al cumplimiento efectivo de los fines constitucionales, sin que se advierta desviación de poder ni afectación negativa del interés general.

**ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

El artículo 209 de la Constitución Política dispone que la función administrativa debe desarrollarse con fundamento en los principios de **eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y planeación**, orientados a la satisfacción del interés general. En este marco, la autorización para constituir una filial especializada en la gestión y transferencia de riesgos responde a una decisión administrativa racional, soportada en estudios técnicos, jurídicos y financieros, encaminada a optimizar el manejo del patrimonio público y a garantizar la continuidad del servicio público de transporte masivo, lo cual resulta plenamente compatible con los principios que rigen la función administrativa.

GAOSORIO

#atención: 859459195

PROYECTO: GAOSORIO	REVISÓ:	JP
CÓDIGO	FGJU005	VERSIÓN
RESOLUCIÓN	166	VIGENCIA
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Commutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000841019 Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>		





**ARTICULO 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Reconoce la **autonomía de las entidades territoriales** para gestionar sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. La autorización conferida por el Concejo Distrital al Metro de Medellín para adoptar una estructura organizacional que fortalezca su gestión de riesgos constituye una manifestación legítima de dicha autonomía, ejercida en el marco de las competencias constitucionales y legales, sin invadir órbitas reservadas al legislador nacional ni desconocer el principio de unidad del Estado.

**ARTICULO 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

El artículo 311 establece que al municipio —y por extensión al distrito— le corresponde la prestación de los servicios públicos y la promoción del desarrollo local. En este sentido, la adopción de mecanismos que aseguren la sostenibilidad financiera y operativa del sistema de transporte masivo se orienta directamente al cumplimiento de las funciones constitucionales del Distrito, al fortalecer la capacidad institucional para garantizar un servicio público esencial en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.

**artículo 313.** Corresponde a los concejos: 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el

GAOSORIO

#atención: 859458185

PROYECTO: GAOSORIO.		REVISÓ	JR
CÓDIGO	FGJU005	VERSIÓN	6
RESOLUCIÓN	165	VIGENCIA	22/12/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pag: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>			



Nº SC735-1





presupuesto de rentas y gastos. 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. 8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine. 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. 10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

El numeral 6 faculta expresamente a los concejos municipales y distritales para **crear entidades y autorizar la constitución de sociedades**, competencia que incluye la posibilidad de habilitar a las empresas industriales y comerciales del Estado del orden territorial para constituir filiales. El proyecto de acuerdo se ajusta a esta habilitación constitucional, en tanto no crea directamente la sociedad, sino que otorga una autorización expresa, concreta y delimitada, respetando los parámetros fijados por la Constitución y desarrollados por la ley.

**ARTICULO 334. <Artículo modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:>** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

GAOSORIO

#atención: 869459196

PROYECTO: GAOSORIO		REVISÓ:	JR
CÓDIGO	FGJU006	VERSIÓN	6
RESOLUCIÓN	165	VIGENCIA	22/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 63A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>			





*El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.*

*PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los <sic> derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.*

El artículo 334 establece que la dirección general de la economía está a cargo del Estado, con el fin de racionalizar la economía y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. La autorización para implementar un esquema especializado de gestión del riesgo se armoniza con este mandato, en la medida en que contribuye a la eficiencia en el uso de los recursos públicos, a la sostenibilidad financiera de una empresa estatal estratégica y a la racionalización del gasto público asociado al aseguramiento de activos e infraestructura crítica.

**ARTICULO 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sujetos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

Dispone que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que su prestación debe garantizarse de manera eficiente y continua. El

GAOSORIO

#atención: 859469195

PROYECTO: GAOSORIO	REVISÓ:	JR
CÓDIGO	FGJU005	VERSIÓN
RESOLUCIÓN	185	VIGENCIA
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4) 384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000841019 Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>		





fortalecimiento de la gestión de riesgos del Metro de Medellín, a través de mecanismos especializados que protegen sus activos y operación, constituye una medida instrumental para asegurar la prestación ininterrumpida del servicio público de transporte masivo, lo cual resulta conforme con el mandato constitucional que impone al Estado la responsabilidad de asegurar su adecuada prestación.

**ARTICULO 366.** *El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

*Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.*

Consagra que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado y prioridades del gasto público. La adopción de decisiones institucionales orientadas a proteger la infraestructura del transporte masivo y a garantizar su sostenibilidad financiera contribuye de manera directa al cumplimiento de dichas finalidades, en tanto el transporte público constituye un servicio esencial para el acceso a derechos, la movilidad urbana y el desarrollo social y económico del Distrito.

En conclusión, el Proyecto de Acuerdo se ajusta al marco constitucional vigente, en tanto se expide por autoridad competente, desarrolla de manera razonable la autonomía territorial y se orienta al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y de los principios que rigen la función administrativa. La autorización conferida permite fortalecer la sostenibilidad financiera y operativa de un servicio público esencial, sin desconocer el régimen de intervención estatal en la economía ni afectar el control sobre los recursos públicos, razón por la cual no se advierte vulneración a la Constitución Política que impida su aprobación.

## 2. Competencia:

La Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios" modificada parcialmente por la Ley 1551 de 2012, sobre las funciones de los Personeros indica lo siguiente:

GAOSORIO

#atención: 859459195

PROYECTO: GAOSORIO	REVISÓ: <i>JK</i>
CÓDIGO	FGJU005
RESOLUCIÓN	165

VERSIÓN 6  
22/2/2024  
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD  
Carrera 53A N° 42-101 / Comunicador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 351 18 47  
Línea Gratuita: 018000941019  
Email: [info@personeriamedellin.gov.co](mailto:info@personeriamedellin.gov.co) / Pág: [www.personeriamedellin.gov.co](http://www.personeriamedellin.gov.co)





Artículo 178 de la ley 136 de 1994, Funciones. El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución.
2. Defender los intereses de la sociedad.
3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.  
(...)

En este contexto, es dable concluir que la Personería Distrital de Medellín, es competente para emitir el presente concepto, en los términos del artículo 28 del C.P.A.C.A.

Por su parte el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia, establece lo siguiente:

"Artículo 313. Corresponde a los concejos:

Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.  
(...)

Así mismo, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, establece como facultades del Concejo Municipal:

ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente.> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.  
(...)

PARÁGRAFO 2o. Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contrarie la Constitución y la ley"

De igual manera, el artículo 71 ibidem, señala:

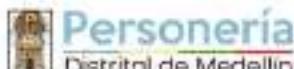
ARTÍCULO 71. INICIATIVA. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los

GAOSORIO

#atención: 859459195

PROYECTO: GAOSORIO	REVISÓ: JR
CÓDIGO: FGJU006	VERSIÓN: 6
RESOLUCIÓN: 165	VIGENCIA: 22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD	
Carrera 53A N° 42-101 / Comutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47	
Línea Gratuita: 018000941019	
Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>	





personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.

Lo anterior, fundamenta la competencia del Honorable Concejal **JUAN CARLOS DE LA CUESTA GALVISy** del Concejo del Distrito de Medellín, para presentar y dar trámite a la iniciativa, respectivamente.

### 3. Legalidad

El presente análisis tiene como finalidad evaluar la conformidad jurídica del proyecto de acuerdo desde una perspectiva integral, considerando la competencia de la autoridad que lo propone, la finalidad pública de la iniciativa y su coherencia con los principios que orientan la organización y la actuación administrativa. Para ello, se examina si la autorización planteada se ajusta al marco institucional vigente, garantiza un adecuado manejo de los recursos públicos y contribuye al fortalecimiento de la gestión de un servicio público esencial, sin desbordar las atribuciones propias del Concejo Distrital ni comprometer el interés general.

**La Ley 489 de 1998** regula la organización y funcionamiento de la administración pública y constituye el marco normativo principal que habilita a las empresas industriales y comerciales del Estado para constituir filiales, previa autorización del Concejo Distrital y del Alcalde. En particular, sus artículos 49, 50, 69 y 94 numeral 3 permiten la creación de entidades descentralizadas indirectas, siempre que se definan su objeto, naturaleza jurídica, patrimonio y estructura de dirección, requisitos que son desarrollados por el proyecto de acuerdo.

**La Ley 136 de 1994** desarrolla el régimen municipal y distrital, y en su artículo 71 parágrafo 1 establece que los acuerdos relacionados con la creación o autorización de entidades descentralizadas deben tramitarse a iniciativa del Alcalde. El proyecto cumple con este requisito formal, garantizando la legalidad del procedimiento y el respeto a la distribución de competencias entre el ejecutivo y el Concejo Distrital.

**La Ley 222 de 1995** regula el régimen societario y, en particular, las figuras de control y subordinación, aplicables a las sociedades filiales. En este caso, la

GAOSORIO

#Atención: 859459195

PROYECTO: GAOSORIO	REVISÓ:	JR
CÓDIGO	FQJU006	VERSIÓN
RESOLUCIÓN	165	VIGENCIA

CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD  
Carrera 53A N° 42-101 / Comunicador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47  
Línea Grasuta: 018000841012  
Email: [info@personeriamedellin.gov.co](mailto:info@personeriamedellin.gov.co) / Pág: [www.personeriamedellin.gov.co](http://www.personeriamedellin.gov.co)





constitución de una sociedad 100 % propiedad del Metro de Medellín configura una situación de control directo, lo cual activa las obligaciones de inscripción, consolidación de estados financieros y revelación de información, asegurando transparencia y control sobre la nueva sociedad.

**El Código de Comercio** define la capacidad jurídica de las sociedades mercantiles y autoriza la realización de actos directamente relacionados con su objeto social o necesarios para el cumplimiento de sus fines. La constitución de una filial destinada a la gestión de riesgos se enmarca como un acto accesorio y conexo al objeto principal del Metro de Medellín, orientado a garantizar la continuidad y estabilidad de su operación, sin desnaturalizar su finalidad pública.

**Estatuto Orgánico del Sistema Financiero – Decreto 663 de 1993**, regula las actividades aseguradora y reaseguradora en Colombia. En el presente caso, la filial no desarrollará actividad aseguradora en el territorio nacional ni captará recursos del público, razón por la cual no se configura una infracción al régimen financiero colombiano ni una sujeción directa a la vigilancia de la Superintendencia Financiera, manteniéndose el proyecto dentro de los límites legales.

**La Ley 819 de 2003** desarrolla el principio de **responsabilidad y sostenibilidad fiscal**, exigiendo que las decisiones que comprometan recursos públicos estén respaldadas por estudios financieros y análisis de impacto. El proyecto se encuentra soportado en evaluaciones técnicas y financieras que permiten concluir que la constitución de la filial no compromete de manera irrazonable las finanzas públicas, sino que busca optimizar el uso de los recursos destinados a la gestión del riesgo.

**La Ley 610 de 2000** regula el proceso de responsabilidad fiscal y garantiza que los servidores públicos respondan por el manejo indebido de recursos públicos. La aplicación de esta norma al proyecto refuerza los mecanismos de control fiscal sobre las decisiones que involucren capital público, incluso cuando se trate de una sociedad filial.

GAOSORIO

#atención: 659459195

PROYECTO: GAOSORIO	REVISÓ:	JR
CÓDIGO	FIGU005	VERSIÓN
RESOLUCIÓN	165	VIGENCIA
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A, N° 42-101 / Comutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000841019 Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>		



N° SC735-I





**La Ley 1474 de 2011** fortalece los instrumentos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Su aplicación al proyecto asegura que la constitución y operación de la filial se desarrolle bajo estándares de transparencia, integridad y control, reforzando la moralidad administrativa y la confianza pública en la gestión institucional.

En consecuencia, el proyecto de acuerdo se encuentra debidamente sustentado en el marco jurídico aplicable, al desarrollarse dentro de las competencias legales asignadas a las autoridades distritales y a la entidad descentralizada involucrada, observando los requisitos formales y materiales exigidos para la adopción de este tipo de decisiones. La iniciativa no desconoce el régimen especial aplicable al Metro de Medellín ni contraviene disposiciones legales vigentes, sino que se orienta a fortalecer la gestión institucional y la protección del patrimonio público, por lo cual se concluye que supera el examen de legalidad.

#### 4. Jurisprudencia:

##### Jurisprudencia de la Corte Constitucional

###### **Sentencia C-478 de 1998**

La Corte precisó que la organización de la administración pública y la creación de entidades descentralizadas hacen parte de la potestad del legislador y de las autoridades territoriales dentro del marco constitucional, siempre que se respete la finalidad pública y los principios de eficiencia y control, lo cual respalda la adopción de esquemas organizacionales para el cumplimiento de funciones estatales.

###### **Sentencia C-616 de 2001**

Esta sentencia reiteró que las empresas industriales y comerciales del Estado pueden desarrollar actividades complementarias o instrumentales a su objeto principal, siempre que estas guarden relación directa con la finalidad pública que justificó su creación.

GAOSORIO

#atención: 869459195

PROYECTO: GAOSORIO	REVISÓ	JR
CÓDIGO	FGUJ006	VERSIÓN
RESOLUCIÓN	166	VIGENCIA

CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD  
Carrera 53A N° 42-101 / Comunilador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47  
Línea Gratuita: 018000941018  
Email: [info@personeriamedellin.gov.co](mailto:info@personeriamedellin.gov.co) / Pag: [www.personeriamedellin.gov.co](http://www.personeriamedellin.gov.co)





## Sentencia C-889 de 2012

En esta decisión se reafirmó que el principio de autonomía territorial incluye la facultad de organizar la administración local y definir herramientas para asegurar la adecuada prestación de los servicios públicos, bajo criterios de planeación y eficiencia.

### Jurisprudencia del Consejo de Estado

#### **Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo**

**Sentencia del 15 de febrero de 2011**

**Rad. 11001-03-15-000-2010-00527-00**

En esta providencia, el Consejo de Estado precisó que la creación de entidades, filiales o estructuras organizacionales por parte de la administración pública constituye una **decisión de organización administrativa**, orientada a garantizar el cumplimiento eficiente de los fines estatales. La Sala Plena reiteró que dichas decisiones son legítimas siempre que se adopten por la autoridad competente y dentro del marco constitucional y legal, sin que resulte exigible que la entidad creada ejecute directamente el objeto principal de la entidad matriz, bastando con que su actividad sea **instrumental, complementaria o de apoyo**. Este criterio resulta plenamente aplicable al proyecto analizado, en tanto la filial propuesta se concibe como un mecanismo funcional para fortalecer la gestión institucional y la prestación de un servicio público esencial.

#### **Consejo de Estado – Sección Primera**

**Sentencia del 3 de diciembre de 2009**

**Rad. 11001-03-24-000-2004-00154-01**

En esta sentencia, la Sección Primera reconoció la **competencia de los concejos municipales y distritales** para autorizar la creación de entidades descentralizadas y sociedades vinculadas, siempre que dicha autorización se materialice mediante acto formal y se ajuste a las disposiciones legales que regulan la organización administrativa territorial. El Consejo de Estado destacó

GAOSORIO

#atención: 859459195

PROYECTO: GAOSORIO	REVISÓ:
CÓDIGO: FGJU005	VERSIÓN: 8
RESOLUCIÓN: 165	VIGENCIA: 22/2/2024
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD Carrera 53A N° 42-101 / Commutador +57(4)384 89 99 - Fax +57(4) 381 18 47 Línea Gratuita: 018000941019 Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>	





que este tipo de autorizaciones no constituyen una indebida delegación de funciones, sino una manifestación legítima de la potestad normativa de los concejos en materia de estructura administrativa. Este precedente respalda la legalidad y validez del proyecto de acuerdo, al confirmar que la autorización otorgada por el Concejo Distrital se inscribe dentro de su órbita competencial.

En conclusión, tanto la jurisprudencia de la **Corte Constitucional** como la del **Consejo de Estado** han reconocido de manera consistente la facultad de las entidades territoriales y de sus empresas descentralizadas para adoptar decisiones de organización administrativa orientadas al cumplimiento eficiente de sus fines, incluida la creación o autorización de entidades y filiales con carácter instrumental o complementario. Estos precedentes coinciden en señalar que tales decisiones resultan constitucional y legalmente válidas cuando se adoptan por la autoridad competente, persiguen una finalidad pública legítima y respetan los principios que rigen la función administrativa, condiciones que se verifican en el proyecto objeto de análisis, lo cual refuerza su viabilidad jurídica.

#### **5. Pertinencia y Conveniencia:**

La iniciativa resulta pertinente en la medida en que responde a necesidades reales y verificables asociadas a la gestión de riesgos de una empresa pública estratégica, cuya operación involucra activos de alta complejidad técnica y un servicio público esencial para la movilidad y el desarrollo del Distrito. La adopción de un mecanismo especializado para la administración y transferencia de dichos riesgos se ajusta a la naturaleza de la entidad y a las exigencias actuales del entorno asegurador, contribuyendo a una gestión más eficiente y planificada de los recursos institucionales.

Asimismo, el proyecto es conveniente desde la perspectiva administrativa y financiera, en tanto permite fortalecer la sostenibilidad operativa de la entidad, mejorar la previsibilidad frente a contingencias y optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la protección de su infraestructura y operación. En este sentido, la autorización propuesta no solo es coherente con los fines públicos que

GAOSORIO

#atención: 859459195

PROYECTO: GAOSORIO	REVISÓ:	JR
CÓDIGO	FQJU005	VERSIÓN
RESOLUCIÓN	165	VIGENCIA

CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD  
Carrera 53A N° 42-101 / Commutador +57(4) 384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47  
Línea Gratuita: 018000841019  
Email: [info@personeriamedellin.gov.co](mailto:info@personeriamedellin.gov.co) / Pág: [www.personeriamedellin.gov.co](http://www.personeriamedellin.gov.co)





orientan la actuación administrativa, sino que constituye una herramienta idónea para garantizar la continuidad y calidad del servicio público a cargo de la entidad.

#### 6. Conclusión:

**En cumplimiento de la obligación de garantizar los fines esenciales del Estado, consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política, y de asegurar la debida ejecución del Plan de Desarrollo Distrital,** la Personería Distrital de Medellín, de conformidad con las disposiciones normativas previamente citadas y una vez realizado el análisis correspondiente del **Proyecto de Acuerdo N.º 075 de 2025**, considera jurídicamente **viable** su presentación, discusión y trámite ante el Honorable Concejo Distrital de Medellín.

Lo anterior, en tanto dicho proyecto se ajusta a los mandatos establecidos por la Constitución y la ley, y responde al compromiso del Estado colombiano de adoptar medidas orientadas a garantizar, de manera progresiva, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, laborales, educativos, científicos y culturales reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional.

En los anteriores términos se ha dado contestación a su consulta, no sin antes manifestarle que los efectos del presente pronunciamiento son los descritos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 DE 2011) y, por tanto, no debe constituirse en criterio de interpretación o motivación para el destinatario de este, ni compromete la responsabilidad de la Personería Distrital de Medellín.

Atentamente,

**MEFI BOSET RAVE GÓMEZ**  
Personero Distrital de Medellín  
GAOSORIO

#atención: 859459195

PROYECTO: GAOSORIO	REVISÓ:	
CÓDIGO	FGJU005	VERSIÓN
RESOLUCIÓN	166	VIGENCIA
CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD		
Carrera 63A N° 42-101 / Comutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 18 47		
Línea Gratuita: 018000641019		
Email: <a href="mailto:info@personeriamedellin.gov.co">info@personeriamedellin.gov.co</a> / Pág: <a href="http://www.personeriamedellin.gov.co">www.personeriamedellin.gov.co</a>		



Nº SCT35-1

