Concejo Distrital de Medellín
20260112139229ET
Personería Distrital de Medellín
202620002652
Fecha: 07/09/2026 14:03 Anexos: 0
Asunto: PROYECTOS DE ACUERDO
Remitente: Personería De Medellín
Destinatario: COMISIÓN PR MERA
Radicador: Alexander Augusto Hoyos Pérez

Personería
Distrital de Medellín

Medellín, 4 de septiembre de 2026

Doctor
LUIS GUILLERMO DE JESÚS VÉLEZ ÁLVAREZ
Honorable Concejal
Ponente Coordinador Comisión Primera
Concejo Distrital de Medellín
Medellín – Antioquia

Asunto: Respuesta Solicitud concepto Proyecto de Acuerdo Nro. 061 de 2026.

Atento Saludo,

En atención a la solicitud presentada ante esta Agencia del Ministerio Publico, se procede a emitir concepto respecto al Proyecto de Acuerdo 061 de 2026, ***"Por medio del cual se reafirma el carácter instrumental de las zonas de Estacionamiento Regulado (ZER), se establecen límites a su operación, se fortalecen sus fines reguladores y se modifica el artículo segundo del Acuerdo 38 de 1994".***

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 Proyecto de Acuerdo objeto de análisis tiene como propósito reafirmar el carácter instrumental de las Zonas de Estacionamiento Regulado –ZER–, establecer límites a su operación, fortalecer su función reguladora y modificar el artículo 2 del Acuerdo 38 de 1994. En particular, la iniciativa pretende establecer un límite máximo de quince (15) minutos para la permanencia de vehículos en las celdas ZER y fijar determinados criterios para su eventual operación mediante terceros.

Desde la perspectiva constitucional, el análisis debe partir de que la regulación propuesta se encuentra relacionada principalmente con la protección del espacio público, la movilidad, la libertad de locomoción, la prevalencia del interés general y la libertad económica y de competencia, materias que encuentran reconocimiento y límites en la Constitución Política.

Protección constitucional del espacio público.

El artículo 82 de la Constitución Política establece que es *deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común,* señalando expresamente que este último *prevalece sobre el interés particular*. Esta disposición constituye el principal fundamento constitucional de la iniciativa, en tanto el proyecto busca que las ZER mantengan una finalidad asociada a la regulación del uso del espacio público y no se conviertan en mecanismos de apropiación o utilización prolongada de las vías públicas.

La Corte Constitucional ha reconocido que el artículo 82 no implica que cada espacio público deba permanecer sin una destinación específica. Por el contrario, ha precisado que las autoridades pueden establecer destinaciones concretas para diferentes porciones del espacio público, siempre que ello resulte compatible con su naturaleza y con las necesidades de la comunidad. Lo constitucionalmente problemático sería que, mediante una determinada destinación, se llegara a eliminar o afectar de manera irrazonable o desproporcionada su carácter público.

Este criterio resulta particularmente relevante para las ZER. El hecho de que una vía pública sea destinada, bajo determinadas condiciones, al estacionamiento regulado de vehículos no significa por sí mismo que pierda su naturaleza de espacio público. Por tanto, no sería jurídicamente correcto afirmar, sin un análisis adicional, que toda ZER constituye una privatización del espacio público o que su sola existencia desconoce el artículo 82 de la Constitución Política:

Lo constitucionalmente relevante es determinar las condiciones, intensidad, duración y finalidad del aprovechamiento y establecer si la regulación permite conservar la destinación pública del espacio.

En este sentido, el proyecto resulta compatible, en principio, con el mandato del artículo 82 al procurar que la utilización de las vías destinadas al estacionamiento

20260112139229EI
Personería
Distrital de Medellín
09/09/2026 07:57:10

Personería
Distrital de Medellín

regulado responda a una finalidad de ordenamiento y regulación y no a una apropiación particular del espacio público.

Uso común y posibilidad de regulación del espacio público.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el carácter de uso común del espacio público no significa que todas sus áreas deban estar sometidas simultáneamente a idénticas formas de utilización.

En la Sentencia C-1152 de 2008, la Corte explicó que las vías vehiculares forman parte del espacio público y que su destinación concreta puede responder a las necesidades de movilidad de la comunidad. En consecuencia, la asignación de una determinada función a una porción del espacio público no desconoce por sí misma el artículo 82, siempre que se conserve su carácter público y la medida no resulte irrazonable o desproporcionada.

De esta manera, la existencia de ZER no resulta constitucionalmente cuestionable por el solo hecho de que una parte de la vía pública se destine al estacionamiento regulado. La cuestión constitucional se encuentra en las condiciones bajo las cuales se produce dicha destinación.

Este aspecto es importante frente a la exposición de motivos del proyecto, pues esta sostiene que las ZER, tal como actualmente funcionan, habrían convertido determinadas áreas de espacio público en espacios "excluyentes" por estar condicionadas al pago de una tarifa.

Tal afirmación requiere ser matizada: el cobro por un determinado uso regulado del espacio público no conduce automáticamente a que el bien pierda su naturaleza pública. La constitucionalidad dependerá de que la medida tenga fundamento jurídico, persiga una finalidad legítima, sea razonable y proporcional y no produzca una apropiación privada incompatible con la destinación colectiva del espacio.

Libertad de locomoción

El artículo 24 de la Constitución reconoce a todo colombiano el derecho a circular libremente por el territorio nacional, con las limitaciones que establezca la ley.

Personería
Distrital de Medellín

Este derecho debe ser considerado dentro del análisis porque el proyecto pretende regular el estacionamiento sobre vías públicas y su exposición de motivos sostiene que la permanencia prolongada en las ZER puede afectar la movilidad y, en determinados casos, la libre locomoción.

Sin embargo, debe distinguirse entre regular el estacionamiento y restringir directamente la circulación.

La regulación del estacionamiento puede incidir indirectamente en las condiciones de movilidad, pero ello no significa que toda regulación del estacionamiento constituya una restricción constitucionalmente problemática de la libertad de locomoción.

De hecho, el ordenamiento nacional contempla expresamente la regulación del estacionamiento en las vías urbanas. El artículo 75 de la Ley 769 de 2002 establece las condiciones bajo las cuales puede efectuarse el estacionamiento en las vías urbanas donde esté permitido, mientras que el artículo 76 establece los lugares en los cuales se encuentra prohibido estacionar.

Por consiguiente, la imposición de reglas sobre el estacionamiento no resulta, por sí misma, contraria al artículo 24 superior. La cuestión consiste en que las restricciones que se establezcan tengan fundamento en el ordenamiento jurídico y respondan a finalidades constitucionalmente legítimas.

La propia jurisprudencia constitucional ha reconocido que las autoridades pueden establecer límites a determinadas libertades para proteger el espacio público y garantizar otros bienes constitucionales, siempre que tales restricciones no terminen anulando o haciendo nugatorio el derecho correspondiente.

Este último punto es especialmente importante: una cosa es que el objetivo sea constitucionalmente legítimo y otra diferente que el instrumento elegido por el proyecto sea jurídicamente procedente y técnicamente adecuado.

Prevalencia del interés general

El artículo 1° de la Constitución establece que *Colombia es un Estado Social de Derecho fundado,* entre otros principios, en *la prevalencia del interés general.*

20260112139229EI
Personería
Distrital de Medellín
09/09/2026 07:57:10

Personería
Distrital de Medellín

Impresión: [illegible]

Esta disposición guarda relación directa con el artículo 82, pues la protección constitucional del espacio público busca precisamente preservar su destinación colectiva frente a intereses particulares.

En consecuencia, la finalidad declarada por el proyecto —evitar que el estacionamiento regulado termine funcionando como una forma de ocupación prolongada del espacio público y preservar su función reguladora— es compatible, en abstracto, con los principios constitucionales de interés general y protección del espacio público.

La Corte Constitucional ha entendido precisamente que la protección del espacio público constituye una manifestación del principio de prevalencia del interés general.

No obstante, esta conclusión tampoco significa que cualquier medida adoptada invocando el interés general sea constitucional. La actuación estatal continúa sometida a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Libertad económica y libre competencia

El proyecto también fundamenta su iniciativa en la necesidad de evitar una eventual afectación de los operadores privados de parqueaderos frente a las ZER. La exposición de motivos afirma que las condiciones de operación del estacionamiento regulado podrían generar desequilibrios frente a los establecimientos privados que desarrollan esta actividad asumiendo costos de infraestructura, tributarios y operativos.

Este aspecto encuentra fundamento constitucional en el artículo 333 de la Carta, conforme al cual *la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común y la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.* La misma disposición establece que el Estado debe impedir que se obstruya o restrinja la libertad económica y controlar los abusos de posición dominante.

Por ello, la protección de la libre competencia constituye una finalidad constitucionalmente legítima.

Sin embargo, debe hacerse una precisión jurídica importante frente al proyecto: no basta con afirmar que existe competencia entre las ZER y los parqueaderos

CODIGO	[redacted]	VERSION	[redacted]
RESOLUCION	[redacted]	VIGENCIA	[redacted]

CENTRO CULTURAL PLAZA LA LIBERTAD
Carrera 53A N° 42-101 / Conmutador +57(4)384 99 99 - Fax +57(4) 381 16 47
Línea Gratuita: 018000941019
Email: info@personeriamedellin.gov.co / Pág: www.personeriamedellin.gov.co

icontec
ISO 9001
N° SC735-1
IQNET

privados para concluir que existe competencia desleal o una vulneración del artículo 333 de la Constitución.

La existencia de dos modalidades de estacionamiento —una desarrollada sobre espacio público y otra sobre propiedad privada— no demuestra, por sí sola, una conducta contraria a la libre competencia. Para establecer una afectación constitucionalmente relevante sería necesario acreditar, entre otros aspectos, cuál es el mercado relevante, cuáles son las condiciones de competencia, qué conducta estatal concreta genera la distorsión y cuál es el efecto que produce sobre los agentes económicos.

Por ello, esta parte de la exposición de motivos deberá ser examinada con mayor profundidad en los capítulos de pertinencia y conveniencia, y eventualmente mediante información técnica o económica que permita sustentar las afirmaciones realizadas por el autor.

Conclusión preliminar sobre constitucionalidad

Con fundamento en lo anterior, el Proyecto de Acuerdo presenta, en principio, una finalidad compatible con la Constitución Política, particularmente con los mandatos contenidos en los artículos 1°, 24, 82 y 333 superiores.

La protección de la integridad del espacio público, su destinación al uso común, el ordenamiento de su utilización y la búsqueda de condiciones adecuadas para la movilidad constituyen finalidades constitucionalmente admisibles. De igual manera, la protección de la iniciativa privada y de la libre competencia constituye un objetivo reconocido por el artículo 333 de la Constitución.

No obstante, la constitucionalidad del proyecto no puede determinarse únicamente a partir de la legitimidad de sus fines. El análisis debe extenderse a los medios concretos escogidos para alcanzarlos.

En particular, deberán examinarse posteriormente:

1. La competencia del Concejo Distrital para establecer directamente un límite máximo de quince (15) minutos de permanencia en las ZER.

2. La distribución constitucional y legal de competencias entre el Concejo y el Alcalde en materia de tránsito, estacionamiento y regulación del espacio público.
3. La compatibilidad de la regulación propuesta con el régimen nacional de tránsito.
4. La razonabilidad y proporcionalidad del límite de quince minutos, especialmente porque el proyecto no aporta dentro del texto examinado un estudio técnico que explique por qué ese período constituye el término adecuado.
5. La suficiencia jurídica de las afirmaciones relativas a una eventual competencia desleal entre las ZER y los parqueaderos privados.
6. La naturaleza jurídica de la tarifa que se cobra por el uso de las ZER, aspecto que será determinante para valorar varias de las afirmaciones contenidas en la exposición de motivos.

Por tanto, desde el componente estrictamente constitucional, no se advierte una incompatibilidad manifiesta del objeto general del proyecto con la Constitución. Sin embargo, esta conclusión es preliminar y condicionada al examen de competencia y de las disposiciones concretas, particularmente del límite de quince minutos y de las reglas aplicables a la operación de las ZER.

2. Competencia.

Desde la perspectiva constitucional y legal, la **Personería Distrital de Medellín**, en su condición de órgano del Ministerio Público en el nivel territorial, ostenta competencia para emitir conceptos jurídicos cuando así le sean requeridos, en ejercicio de sus funciones de guarda y promoción del orden jurídico, la protección de los derechos fundamentales y la vigilancia de la función pública.

Dicha facultad encuentra sustento en el artículo 118 de la Constitución Política y en las funciones atribuidas a los personeros distritales por la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, particularmente aquellas relacionadas con la defensa de los intereses de la sociedad, la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas y la protección del interés general.

Ahora bien, en materia de iniciativas normativas territoriales, el artículo 71 de la Ley 136 de 1994 establece que los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, el alcalde, el personero, el contralor y las juntas administradoras

20260112139229EI
Personería
Distrital de Medellín
09/09/2026 07:57:10

Personería
Distrital de Medellín

locales, además de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución y la ley.

En consecuencia, la **Personería Distrital** se encuentra facultada para emitir conceptos jurídicos no vinculantes cuando estos sean requeridos dentro del trámite de estudio de proyectos de acuerdo por parte del Honorable Concejo Distrital, como insumo técnico para la deliberación y adopción de decisiones.

Ahora bien, Corresponde determinar si el Concejo Distrital de Medellín se encuentra facultado constitucional y legalmente para expedir un Acuerdo mediante el cual se establezcan reglas generales relacionadas con las Zonas de Estacionamiento Regulado (ZER), particularmente respecto de los límites a su utilización, las condiciones generales de su eventual concesión y los mecanismos de evaluación y control de su funcionamiento.

En primer lugar, el artículo 313 de la Constitución Política establece las atribuciones de los concejos municipales y, en su numeral 1, dispone que les corresponde *"Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio"*. Esta disposición constituye una atribución normativa propia de los concejos, en desarrollo de la autonomía territorial. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que dicha facultad reglamentaria hace parte del ámbito propio de competencia de estas corporaciones y que, en las materias que les han sido directamente atribuidas por la Constitución, no se requiere necesariamente de una regulación legal previa y exhaustiva para que puedan ejercerla, siempre que su actuación se mantenga dentro del marco constitucional y legal.

Tratándose específicamente de los distritos, el artículo 26 de la Ley 1617 de 2013 establece que los *concejos distritales ejercen las atribuciones que la Constitución y las leyes confieren a los concejos municipales.* Adicionalmente, el numeral 2 de la misma disposición les reconoce expresamente la facultad de "*dictar, con sujeción a la Constitución y la ley, las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa (...) del espacio público*". Esta atribución resulta particularmente relevante para el proyecto objeto de estudio, en la medida en que las Zonas de Estacionamiento Regulado recaen sobre espacios destinados al uso público y la iniciativa pretende establecer límites a su utilización con el propósito de preservar su función reguladora y evitar su apropiación prolongada.

20260112139229EI
Personería Distrital de Medellín
09/09/2026 07:57:10

Personería
Distrital de Medellín

Impresión/E

Desde esta perspectiva, existe fundamento jurídico para que el Concejo Distrital establezca reglas generales y criterios normativos aplicables al funcionamiento de las ZER, en cuanto estas se relacionan directamente con la regulación del uso del espacio público y con la gestión de asuntos propios de la movilidad distrital. En consecuencia, la competencia del Concejo no se limita a una facultad de control político sobre la Administración, sino que comprende la posibilidad de adoptar disposiciones de carácter general que orienten y delimiten la actuación administrativa en esta materia.

Ahora bien, dicha competencia debe ejercerse respetando la distribución constitucional de funciones entre el Concejo y el Alcalde Distrital. Mientras al Concejo corresponde ejercer una función eminentemente normativa, al Alcalde le compete dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones a cargo del Distrito. El artículo 315 de la Constitución establece, entre otras atribuciones del alcalde, la de cumplir y hacer cumplir los acuerdos del concejo y dirigir la acción administrativa.

Esta diferenciación resulta relevante frente al contenido del proyecto. El artículo segundo de la iniciativa, al modificar el artículo 2 del Acuerdo 38 de 1994, reconoce expresamente que "El Alcalde Distrital, dentro de sus facultades reglamentarias, podrá organizar y determinar todo lo referente a las zonas, horarios y condiciones de operación de las Zonas de Estacionamiento Regulado (ZER)". Por tanto, el proyecto no pretende asumir directamente las funciones administrativas de organización, implementación y operación de las ZER, sino establecer un marco general dentro del cual debe desarrollarse la actuación del Ejecutivo Distrital.

En ese sentido, la fijación propuesta de un límite máximo de quince (15) minutos para la permanencia de los vehículos en una celda de ZER puede entenderse, en principio, como una regla general de carácter normativo, dirigida a definir una condición de utilización del espacio público, y no como el ejercicio de una función meramente administrativa de operación. Corresponderá al Alcalde Distrital, en desarrollo del Acuerdo, adoptar las medidas administrativas necesarias para su implementación y determinar las zonas, horarios y demás condiciones operativas, dentro del marco establecido por la norma distrital.

De igual manera, el artículo tercero del proyecto, *relativo a los límites aplicables a la eventual concesión de la operación de las ZER, establece criterios generales orientados a preservar el carácter público y no exclusivo del espacio, garantizar la*

20260112139229EI
Personería
Distrital de Medellín
09/09/2026 07:57:10

Personería
Distrital de Medellín

razonabilidad y proporcionalidad de la utilización del mismo, prevenir la permanencia prolongada de vehículos y evitar afectaciones indebidas a la actividad económica desarrollada por los establecimientos privados de estacionamiento. Por su naturaleza, tales disposiciones pueden ser entendidas como parámetros normativos generales que deben observarse en la gestión de las ZER, sin que ello implique que el Concejo asuma la celebración, ejecución o administración de contratos concretos.

No obstante, debe advertirse que la competencia normativa del Concejo encuentra un límite en aquellas actuaciones que corresponden exclusivamente a la Administración Distrital. En consecuencia, las disposiciones del proyecto deben interpretarse y aplicarse como reglas generales y abstractas, sin que puedan convertirse en órdenes dirigidas a celebrar, modificar, terminar o ejecutar un contrato específico, ni en instrucciones particulares sobre la administración cotidiana de las ZER. La actividad contractual y la ejecución administrativa deberán permanecer en cabeza de las autoridades competentes, de conformidad con la Constitución, la ley y los acuerdos distritales vigentes.

Finalmente, frente al artículo cuarto, que establece la evaluación periódica del impacto de las ZER sobre la movilidad, el espacio público, la libre competencia y el desarrollo urbano, la disposición puede ser comprendida como un mecanismo general de seguimiento de la política pública regulada por el Acuerdo. Su aplicación deberá igualmente respetar la autonomía administrativa del Alcalde Distrital y de las dependencias competentes para determinar los mecanismos, instrumentos y procedimientos mediante los cuales se adelante dicha evaluación.

En consecuencia, se considera que el Concejo Distrital de Medellín cuenta, en principio, con competencia para tramitar y expedir el proyecto de acuerdo, particularmente a partir de las atribuciones previstas en el artículo 313 numeral 1 de la Constitución Política y en el artículo 26 de la Ley 1617 de 2013, en especial en lo relacionado con la expedición de normas para la *preservación y defensa del espacio público.* Esta competencia permite establecer reglas generales sobre la utilización de las ZER y fijar parámetros que orienten su funcionamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, la validez de la iniciativa en este aspecto dependerá de que sus disposiciones se mantengan dentro del ámbito normativo y general propio del Concejo, sin invadir las funciones administrativas y reglamentarias que corresponden al Alcalde Distrital para la organización, implementación y operación

concreta de las ZER. Bajo esta interpretación, se observa una distribución funcional compatible entre la competencia normativa del Concejo y la competencia administrativa del Alcalde.

3. Jurisprudencia.

Compatibilidad del estacionamiento en vía con el deber de protección del espacio público (Sentencia C-765 de 2006)

Al examinar la constitucionalidad de la definición de "bahía de estacionamiento" en el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002), la Corte Constitucional determinó que destinar porciones anexas a las vías públicas para el estacionamiento temporal de vehículos no vulnera el deber estatal de velar por la integridad y destinación al uso común del espacio público (Art. 82 C.P.).

La Corte precisó que:

- Las vías vehiculares forman parte del espacio público.
- El carácter de "uso común" no exige un uso único y absoluto del territorio; es constitucionalmente viable que la autoridad asigne funciones específicas y diferenciales compatibles con las necesidades de la comunidad.
- Lo lesivo para el ordenamiento constitucional sería que el Estado, a través de sus autoridades, eliminara de forma irrazonable o desproporcionada el carácter público de dicho espacio para transformarlo en áreas privadas.
- La norma nacional no invade la autonomía territorial, pues corresponde a los concejos municipales y distritales reglamentar los usos del suelo en su jurisdicción y determinar técnicamente si permiten o no el estacionamiento en sus vías.

Principio de precariedad y prohibición de derechos subjetivos sobre bienes de uso público (Sentencias C-568 de 2003 y C-183 de 2003)

La Corte Constitucional ha fijado límites estrictos al aprovechamiento del espacio público por particulares, aplicables al análisis de la concesión o delegación de las ZER a terceros:

- Inexistencia de derechos adquiridos: El otorgamiento de una licencia, permiso o concesión para un uso especial o diferencial sobre bienes de uso

público (como las calzadas o carriles viales) no genera derechos subjetivos consolidados a favor de los particulares.

- Carácter precario: La situación jurídica que se deriva de estas autorizaciones es esencialmente precaria, temporal y, por ende, revocable o rescindible en cualquier momento por la administración por razones de interés general.
- Prohibición de enajenación: Bajo ninguna circunstancia un contrato de concesión puede interpretarse como la enajenación de los bienes de uso público en beneficio del concesionario, debiendo el Estado mantener siempre el dominio, control y supervigilancia del espacio.

El margen de regulación local y las limitaciones transitorias razonables (Sentencia C-265 de 2002)

Al evaluar el alcance de las facultades de las autoridades administrativas sobre el espacio público, la Corte estableció las siguientes reglas:

- Las autoridades locales disponen de un margen de valoración y reglamentación para preservar el espacio público, adaptando las medidas a las complejidades técnicas de cada localidad.
- Sin embargo, este margen no es absoluto ni ilimitado, ya que la regulación del espacio público impacta de forma directa el goce efectivo de derechos constitucionales fundamentales.
- Toda restricción debe someterse a estrictos criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La Corte acuñó el concepto de "limitación transitoria y razonable del espacio público" como el mecanismo idóneo para armonizar el uso común del espacio con otras garantías legítimas (tales como la seguridad, el tránsito o el desarrollo de actividades cívicas y económicas de los particulares).

Ilegitimidad de las obstrucciones viales y libre desarrollo de la personalidad (Sentencia T-150 de 1995)

En este fallo de tutela, la Corte Constitucional amparó los derechos de un ciudadano ante el cierre arbitrario e ilegal de una vía pública por parte de un particular. El tribunal sentó doctrina sobre la relación entre el espacio público y la libertad individual:

- Obstrucción y libre locomoción: Las vías públicas pertenecen a la Nación y están destinadas a la utilización colectiva. Su obstrucción o cerramiento arbitrario priva a los ciudadanos de transitar libremente, vulnerando el derecho fundamental de locomoción (Art. 24 C.P.) y el principio de prevalencia del interés general.
- Libre desarrollo de la personalidad (Art. 16 C.P.): La Corte incorporó una lectura novedosa al señalar que impedir el tránsito de una persona por una vía pública cerrada ilegalmente conculca el derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues dentro de la esfera de esta garantía se encuentra el derecho legítimo del individuo a elegir de forma autónoma su medio, forma y lugar de locomoción, siempre que exista una norma de circulación que lo permita. La administración o los particulares no pueden coartar arbitrariamente esta elección forzando al ciudadano a tomar vías alternas bajo justificaciones infundadas.

Aplicación de la Jurisprudencia al Proyecto de Medellín

Bajo este marco riguroso de la Corte Constitucional, la justificación jurídica del Proyecto de Acuerdo de Medellín se articula de la siguiente manera:

1. El Concejo Distrital tiene plena competencia para intervenir en la regulación de las ZER (amparado en la **C-765 de 2006** y la **C-265 de 2002**), al ser la corporación competente para dictar las limitaciones razonables y proporcionales sobre el uso del suelo y el espacio público local.
2. La imposición de un límite de tiempo a la permanencia de vehículos en las celdas de estacionamiento (los 15 minutos bajo discusión) no vulnera el derecho a la libre locomoción; al contrario, es una medida de policía y ordenamiento del tránsito que busca evitar que la vía pública sea objeto de una ocupación prolongada y excluyente por particulares que desvirtúe su función esencial de circulación común (en línea con la **T-150 de 1995** y **C-765 de 2006**).
3. Toda vez que la operación de las ZER mediante concesionarios privados es de carácter eminentemente precario (según la **C-568 de 2003**), el Distrito conserva la potestad absoluta de modificar por vía reglamentaria o de acuerdo las condiciones, duración e intensidad de dicha explotación, sin que el tercero pueda alegar derechos adquiridos sobre el espacio de las vías públicas.

20260112139229EI
Personería
Distrital de Medellín
09/09/2026 07:57:10

Personería
Distrital de Medellín

4. Pertinencia y Conveniencia.

El estudio de pertinencia y conveniencia técnica de la iniciativa exige contrastar los fines declarados por el proyecto de acuerdo con la realidad de la movilidad de Medellín y con los principios de eficiencia económica y mercado público.

Diagnóstico de Pertinencia: La crisis de ocupación y congestión en Medellín.

La pertinencia de intervenir normativamente el régimen de las Zonas de Estacionamiento Regulado (ZER) en el Distrito de Medellín es innegable ante la crisis de movilidad actual. El parque automotor del Valle de Aburrá supera hoy los 2.6 millones de vehículos, lo cual genera una presión insostenible sobre el espacio público, registrándose un déficit estimado de estacionamiento equivalente a dos Parques del Río.
Históricamente, el sistema ZER en la ciudad fue concebido en 1999 con un propósito eminentemente regulador y de ordenamiento del tránsito: dar solución técnica a los problemas de estacionamiento indiscriminado y prolongado en las calles, estableciendo un "tiempo de gracia" de hasta quince (15) minutos no cobrados para facilitar diligencias transitorias de los conductores (como transacciones bancarias, compras rápidas o pago de facturas). No obstante, este propósito original se ha desvirtuado de manera severa con el tiempo, transformando el espacio público vial en un sistema de parqueaderos permanentes a cielo abierto donde los vehículos permanecen estacionados por jornadas completas sin un control efectivo de rotación.

Actualmente operan 283 tramos de vía afectados como zonas de estacionamiento regulado, distribuidos en 13 sectores de alta densidad comercial y residencial (como Provenza, Poblado, Centro, Laureles, Manila, Astorga, Ciudad del Río, entre otros). Esta ocupación prolongada de las calzadas reduce de forma directa la capacidad vial útil de la ciudad, sustituyendo carriles de tránsito rápido por celdas de almacenamiento de vehículos particulares y agravando la congestión y los tiempos de viaje de la ciudadanía.

Juicio de Conveniencia Técnica y Operativa del Límite de Quince (15) Minutos.

La conveniencia de fijar por vía de Acuerdo Distrital un límite máximo de permanencia de quince (15) minutos en las celdas ZER (conforme al Artículo

20260112139229EI
Personería Distrital de Medellín
09/09/2026 07:57:10

Personería
Distrital de Medellín

impresion/[illegible]

Segundo del borrador de Acuerdo) exige un análisis balanceado de sus ventajas e inconvenientes dentro de la dinámica de la ciudad.

La Recuperación de la Rotación Vial vs. La Rigidez del Límite Único:

- **Conveniencia de la medida:** El límite propuesto busca restablecer el principio de rotación rápida, desestimulando la apropiación prolongada de la vía pública. Al impedir el estacionamiento continuo por horas, se obliga a los conductores con necesidad de parqueo prolongado a trasladarse a parqueaderos fuera de vía, liberando los carriles viales para su función esencial: la circulación vehicular común.
- **Riesgos de Idoneidad y Vacíos Técnicos:** Tal como se debatió en el Concejo Distrital el año anterior, la imposición de un límite plano de 15 minutos en toda la ciudad carece de estudios de soporte sobre la demanda real de estacionamiento por zonas y perfiles de usuarios. Existen entornos específicos (como las celdas ZER aledañas al Hospital General o los escenarios deportivos de la Unidad Deportiva Atanasio Girardó/piscinas del INDER) donde la estancia menor a 15 minutos es técnicamente inviable para la naturaleza de la actividad de los usuarios, quienes típicamente requieren estancias medias de una a tres horas para acompañar entrenamientos o citas médicas. En lugar de solucionar el flujo, un límite rígido podría simplemente trasladar de manera incontrolable la demanda de estacionamiento a vías residenciales o arterias aledañas que hoy no cuentan con regulación.

El Control Operativo y la Ausencia de Régimen de Transición

El proyecto de acuerdo no contempla un régimen de transición técnica o de adaptación operativa. Controlar la rotación de vehículos en intervalos estrictos de 15 minutos en 283 tramos requeriría multiplicar exponencialmente la capacidad de agentes de tránsito de la Secretaría de Movilidad o bien realizar cuantiosas inversiones en tecnología de monitoreo y parquímetros inteligentes (alertas, sensores LPR, etc.) cuyo impacto financiero en los costos de operación del sistema (OPEX) no ha sido evaluado en las proyecciones de la Secretaría de Hacienda.

El Riesgo de Pérdida de Control Institucional y Seguridad Vial

Tanto la Secretaría de Movilidad como diversos concejales han subrayado un factor de conveniencia social crítico: el retiro de la regulación del Estado sobre el espacio

20260112139229EI
Personería
Distrital de Medellín
09/09/2026 07:57:10

Personería
Distrital de Medellín

de calzada libre (al limitar de forma absoluta el parqueo a 15 minutos) puede propiciar que las estructuras delincuenciales organizadas y los denominados "trapitos rojos" se apropien ilegalmente de estos espacios vacíos en las vías públicas para extorsionar a la ciudadanía a través del cobro informal y el control del mal parqueo. El ordenamiento del parqueo en vía mediante ZER funciona como un mecanismo disuasivo de seguridad vial frente a la criminalidad local.

Sostenibilidad y Libre Competencia (Artículo 333 de la Constitución Política)

El Artículo Tercero (literal d) y el Artículo Cuarto de la propuesta ordenan expresamente evaluar y mitigar los efectos de "competencia desleal" y distorsión del mercado frente a los parqueaderos privados formales. Esta disposición es un eje central de conveniencia económica, toda vez que ampara el derecho fundamental a la libre competencia y la iniciativa privada dentro del marco de la Constitución (Art. 333):

1. **Asimetría Regulatoria y Cargas Desproporcionadas:** La coexistencia de las ZER con los parqueaderos fuera de vía operados por particulares se da bajo condiciones de asimetría económica profunda. De conformidad con el artículo 90 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia), los operadores privados de estacionamientos abiertos al público deben asumir altos costos fijos y exigencias de infraestructura, que incluyen: constitución de pólizas de responsabilidad civil extracontractual para proteger bienes y personas; expedición de recibos sistematizados indicando hora de ingreso y placa, habilitación de plazas obligatorias para bicicletas, medidas de seguridad permanente con acomodadores uniformados y licencias de conducción, además de asumir cargas tributarias prediales y de funcionamiento comercial.

En contraste, las ZER explotan de forma comercial la calzada de bienes de uso público (vías o calles) que ya está disponible, con nula inversión en adquisición predial, menores estándares de adecuación física, sin obligación de pólizas de responsabilidad frente a daños o robos de los automotores de los usuarios, y con menores cargas fiscales.

1. Desincentivo a la Inversión Privada en Infraestructura: Cuando el Estado ofrece un sistema paralelo de parqueo masivo y prolongado sobre las calzadas viales de forma subsidiada o ineficiente, ejerce una presión a la baja sobre el precio del mercado formal. Esto anula los incentivos económicos para que los particulares realicen inversiones de capital de largo plazo en

infraestructura de estacionamiento estructural de alta densidad (como edificios de parqueaderos automatizados o parqueaderos subterráneos). La competencia desleal del Estado debilita la formalización del sector y perpetúa el desorden del almacenamiento de vehículos en la superficie de la vía pública.

2. Preferencia y Mitigación Constitucional de la Distorsión: La libre competencia exige que el Estado no actúe simultáneamente como regulador de tránsito y competidor comercial sin neutralidad. Para subsanar técnicamente esta distorsión sin declarar ilegal la existencia de las ZER lo cual es inviable dado que el legislador nacional habilitó expresamente el cobro de la contribución por estacionamiento en vía (Ley 1753 de 2015, Art. 33 - Modificado por el Art. 174 de la Ley 2294 de 2023) la política pública local debe orientarse a desestimular el parqueo en vía e incentivar el uso de estacionamiento fuera de vía.

Como referente técnico de gestión de demanda, el Concejo de Santiago de Cali, mediante el Acuerdo 088 de 2018 oficialmente convertido en el Acuerdo 0452 de 2018 (amparado en el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 - Modificado por el Art. 174 de la Ley 2294 de 2023), estableció una contribución por el servicio de garajes y zonas de estacionamiento donde la tarifa en vía pública se calcula con factores diferenciadores que incentivan la rotación. Además, previó expresamente parágrafos para facultar al Alcalde a reducir el valor de la contribución con el único fin de "fomentar el uso del estacionamiento fuera de la vía pública" y canalizar dichos recursos a la sostenibilidad del sistema de transporte masivo.

Así, el proyecto de acuerdo de Medellín es **pertinente** en cuanto busca armonizar la libre competencia con las ZER. Sin embargo, la conveniencia de la medida radica en que el Concejo Distrital coordine con la Administración un Plan Maestro de Estacionamientos con tarifas progresivas y de cobro por minuto en vía pública, en lugar de un límite plano de 15 minutos, para que los usuarios perciban el parqueo en vía como un uso estrictamente transitorio y costoso en el tiempo, empujándolos de forma natural y libre a la oferta de parqueaderos privados estructurales.

5. Análisis Fiscal.

Un análisis de conveniencia integral no puede eludir el impacto fiscal que la medida generaría sobre las finanzas del Distrito de Medellín. Desde una perspectiva jurídica y de hacienda pública, toda iniciativa de regulación que altere el flujo de ingresos

ordinarios o exija nuevas erogaciones presupuestales debe someterse a un riguroso examen de sostenibilidad y viabilidad fiscal, de conformidad con las exigencias del artículo 7º de la Ley 819 de 2003

Diagnóstico del Impacto Fiscal: El dilema del recaudo y los costos de control

La imposición de un límite plano de quince (15) minutos de permanencia en las ZER genera dos tensiones fiscales directas que comprometen la viabilidad inicial del proyecto:

- **Contracción de los ingresos corrientes del Distrito**: El sistema ZER en Medellín ha experimentado una recuperación financiera histórica muy importante: pasó de registrar pérdidas operativas por más de $2.000 millones de pesos en la vigencia 2023 a generar ganancias netas superiores a $1.000 millones de pesos en 2024. Al restringir drásticamente el tiempo de estacionamiento a solo 15 minutos, el volumen de transacciones de recaudo por fracciones horarias se reduciría casi a cero, destruyendo la sostenibilidad financiera del programa y afectando los recursos ordinarios que ingresan a las arcas del Distrito para cofinanciar las políticas de movilidad y la operación misma de la Secretaría .
- **Incremento sustancial de los costos de operación y fiscalización:** Para garantizar que los vehículos roten efectivamente cada 15 minutos en los 283 tramos de vía regulados, el Distrito tendría que asumir una carga de control fiscal y policivo desproporcionada. Esto exigiría:
  - Personal de control: Multiplicar de manera general el personal de agentes de tránsito en vía pública, en un escenario donde la Secretaría de Movilidad ya presenta un déficit estructural de agentes para cubrir las necesidades básicas de la ciudad.
  - Infraestructura tecnológica: Realizar cuantiosas inversiones en tecnologías de control (como parquímetros inteligentes, sensores de piso LPR o aplicativos de monitoreo en tiempo real). Si el Distrito asume directamente estas inversiones (CAPEX y OPEX), se generaría un desequilibrio fiscal severo.

Alternativas Jurídicas y Técnicas para hacer Viable el Proyecto de Acuerdo

Personería
Distrital de Medellín

Para el loable propósito regulador de la iniciativa (evitar la apropiación del espacio público) sin causar un detrimento patrimonial al Distrito, se proponen alternativas de viabilidad técnica y fiscal que pueden ser estudiadas durante el trámite de debates:

Alternativa A: Migrar del "Límite de Tiempo" a una "Tarifa Progresiva y Disuasoria" (Gestión de la Demanda)

En lugar de consagrar una prohibición policiva de parqueo más allá de los 15 minutos —la cual podría ser fiscalmente ruinosa y físicamente improbable de controlar con agentes de tránsito— el Concejo puede utilizar el mecanismo de tarifa progresiva amparado en el artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 - Modificado por el Art. 174 de la Ley 2294 de 2023 (mecanismos de gestión de la demanda).

- La propuesta: Se establece que los primeros 15 minutos de estacionamiento serán gratuitos o de tarifa mínima (como "tiempo de gracia" para incentivar la rotación rápida). A partir del minuto 16, la tarifa se incrementará exponencialmente por cada fracción subsiguiente.
- Efecto: El usuario que requiera parqueo prolongado se verá empujado de manera natural y económica a buscar estacionamiento fuera de vía (beneficiando la libre competencia con parqueaderos privados), mientras que el Distrito no pierde su fuente de recaudo, pues los usuarios que decidan pagar tarifas elevadas compensarán con creces el costo del sistema. Este enfoque progresivo ya cuenta con antecedentes técnicos exitosos en modelos internacionales como el programa SER de Madrid o ÁREA de Barcelona.

Alternativa B: Absorción de Costos Tecnológicos mediante el Modelo de Concesión u Operación por Terceros

Para evitar que la implementación de la tecnología de control (parquímetros inteligentes, software y sensores) genere un gasto con cargo al presupuesto central de Medellín, el Proyecto de Acuerdo debe blindar y viabilizar el Artículo Tercero (operación mediante terceros o APP).

- La propuesta: Siguiendo la experiencia de Bogotá con el Sistema Inteligente de Estacionamientos (Acuerdo 695 de 2017), el Acuerdo Distrital puede ordenar que la inversión tecnológica requerida sea asumida en un 100% por

el operador privado o contratista del sistema, bajo su propio riesgo técnico y financiero.

- Efecto: El contratista recupera su inversión con un porcentaje del recaudo de la tarifa en vía, garantizando que para el Distrito la implementación de la medida represente cero costo fiscal y, por el contrario, le reporte un canon de arrendamiento o participación de ingresos neto a favor de Hacienda.

Alternativa C: Incorporar un Principio de Gradualidad y Zonas Piloto (Cláusula de Transición)

El control estricto del estacionamiento no puede implementarse de manera simultánea e inmediata en todo el territorio distrital sin provocar un caos operativo y fiscal.

- La propuesta: Se sugiere adicionar un artículo de gradualidad operativa. Este artículo facultará a la Secretaría de Movilidad para iniciar la aplicación del límite de rotación a través de proyectos piloto en polígonos de alta saturación comercial y vial (por ejemplo, Provenza, Laureles o el Centro).
- Efecto: Esto permitirá medir técnicamente el impacto sobre la movilidad y la elasticidad de la demanda de estacionamiento antes de escalar el modelo a las demás zonas ZER. Al mismo tiempo, le da un margen de transición a la administración para coordinar estas medidas con el ***futuro Plan Maestro Distrital de Parqueaderos 2025-2040 y con la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)***

6. Conclusiones.

Competencia Normativa del Concejo Distrital y Límites a la Co-administración

El Concejo Distrital de Medellín ostenta plena competencia constitucional y legal para tramitar y expedir este Proyecto de Acuerdo, con fundamento en el artículo 313 (numeral 1) de la Constitución Política y el artículo 26 (numeral 2) de la Ley 1617 de 2013 (Estatuto Orgánico de Distritos). En consonancia con la Sentencia C-765 de 2006 de la Corte Constitucional, corresponde exclusivamente a las corporaciones territoriales reglamentar los usos del suelo en su jurisdicción y determinar en sus planes de ordenamiento si las vías vehiculares contarán o no con bahías o celdas de estacionamiento.

No obstante, esta potestad regulatoria encuentra un límite infranqueable en la prohibición de co-administración: las disposiciones del acuerdo deben interpretarse bajo un carácter general, abstracto e impersonal, sin invadir las funciones administrativas que corresponden al Alcalde Distrital para la implementación, adjudicación o ejecución concreta de los contratos de concesión o de la operación del sistema ZER.

Compatibilidad de las ZER y Régimen de Precariedad del Espacio Público

La existencia y el cobro de una tarifa por estacionamiento regulado en vía pública (ZER) no constituye, en sí misma, una privatización inconstitucional del espacio público, de conformidad con las subreglas sentadas por la Corte Constitucional en las Sentencias C-765 de 2006 y C-183 de 2003. El derecho colectivo al espacio común (Art. 82 C.P.) no exige un uso único y genérico; la administración está legitimada para permitir usos especiales, diferenciales y onerosos compatibles con el ordenamiento vial.

Sin embargo, al tenor de la jurisprudencia constitucional, toda entrega del espacio público a terceros operadores bajo contratos de concesión tiene un carácter esencialmente precario, temporal y revocable por razones de interés general. Por consiguiente, el concesionario no adquiere derechos subjetivos consolidados sobre el suelo de la vía, lo que faculta al Concejo y al Alcalde para modificar de manera soberana las condiciones viales de permanencia y operación sin que ello configure una vulneración contractual o detrimento patrimonial indemnizable.

Garantía de la Libre Competencia frente a la Asimetría del Mercado

La protección de la libre competencia económica e iniciativa privada (Art. 333 C.P.) constituye una finalidad constitucionalmente legítima para la intervención del Concejo Distrital en la regulación de las ZER. Actualmente existe una profunda asimetría regulatoria entre el sistema de parqueo en vía pública y los operadores de parqueaderos privados (*fuera de vía*), toda vez que estos últimos deben soportar severas cargas económicas, operativas e impositivas impuestas por la Ley 1801 de 2016 (v.gr., constitución de pólizas de responsabilidad civil extracontractual, expedición de recibos sistematizados, habilitación de espacios obligatorios para bicicletas y cargas tributarias comerciales). En contraste, las ZER explotan el espacio público vial que ya está disponible, con menores estándares de adecuación

física y nulas cargas de aseguramiento frente a daños o robos de los automotores de los usuarios.

Sin embargo, para mitigar esta distorsión sin declarar ilegal la existencia de las celdas en vía —lo cual es inviable al estar habilitadas por el legislador nacional en la Ley 1753 de 2015 - Modificado por el Art. 174 de la Ley 2294 de 2023— la regulación local debe orientarse a desestimular técnicamente el parqueo de larga duración en la calzada. Esto se logra mediante el diseño de estructuras tarifarias que incentiven la rotación y empujen la demanda prolongada hacia la oferta de parqueaderos formales privados, emulando la gestión tarifaria implementada en el Acuerdo 088 de 2018 por el Concejo de Cali oficialmente convertido en el Acuerdo 0452 de 2018.

Defecto de Planeación Técnica, Riesgos de Seguridad y Desplazamiento del Mal Parqueo

La imposición de un límite plano y rígido de quince (15) minutos para todo el territorio de Medellín, sin un soporte técnico de micro-modelación y demanda por sectores, adolece de un grave vicio de idoneidad y conveniencia operativa. Los debates del Concejo Distrital y la Secretaría de Movilidad demuestran que existen entornos con dinámicas de permanencia disímiles (como las zonas de estacionamiento aledañas al Hospital General de Medellín o a los escenarios deportivos de la Unidad Deportiva Atanasio Girardot), donde una estancia menor a 15 minutos resulta materialmente imposible para el usuario.

Fijar una prohibición policiva de parqueo prolongado sin alternativas reales de estacionamiento formal en zonas saturadas (como Laureles o Provenza) provocará un desplazamiento caótico del flujo vehicular hacia calles residenciales que hoy no cuentan con regulación. Esto, sumado al severo déficit estructural de personal en el cuerpo de agentes de tránsito de la Secretaría de Movilidad para vigilar la rotación de 283 tramos viales, generará un vacío de autoridad propicio para que estructuras delincuenciales organizadas y parqueadores informales ("trapitos rojos") se apropien ilegalmente de la calzada pública, extorsionando a la ciudadanía a través del cobro informal y el control del mal parqueo.

El Proyecto de Acuerdo es jurídicamente viable, toda vez que el Concejo Distrital de Medellín cuenta con la competencia constitucional y legal para reglamentar los usos

20260112139229EI
Personería Distrital de Medellín
09/09/2026 07:57:10

Personería
Distrital de Medellín

Impresión/PC 0

del suelo, dictar normas relativas a la preservación del espacio público y regular el ordenamiento del tránsito en su territorio.

No obstante, en lo referente a la dimensión económica de la iniciativa, es necesario que la Secretaría de Hacienda Distrital, dentro del marco de sus competencias, realice un análisis de fondo sobre su **viabilidad fiscal**. Corresponde exclusivamente a dicha autoridad evaluar detalladamente el impacto financiero de la medida sobre el presupuesto distrital, la sostenibilidad del recaudo de las Zonas de Estacionamiento Regulado (ZER) y la estimación de costos asociados a la fiscalización de la rotación vial, absteniéndose este concepto de formular sugerencias o recomendaciones técnicas de rediseño operativo adicionales.

La **Personería Distrital de Medellín**, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, emite el presente concepto en carácter técnico, orientador y no vinculante, conforme al artículo 28 del C.P.A.C.A., concluyendo como se indicó renglones arriba - favorable del Proyecto de Acuerdo 061 de 2026, teniendo en cuenta el análisis financiero que debe hacerse por parte del Distrito. Este pronunciamiento se constituye en un insumo jurídico para la deliberación del Concejo Distrital, sin interferir en sus competencias decisorias ni en la autonomía de los sujetos facultados para la iniciativa normativa.

Atentamente,

NEFI BOSET RAVE GÓMEZ
Personero Distrital de Medellín

Responsable:	Nombre y cargo	Firma
Proyectó:	EAMESA	
Revisó y aprobó:	Juan Ríos	

ENLACE.CONCEJO2 #atención: 859633241