Personería
Distrital de Medellín

Medellín, 14 de septiembre de 2026

Doctor
ANDRÉS FELIPE TOBÓN VILLADA
Honorable Concejal
Ponente Coordinador Comisión Primera
Concejo Distrital de Medellín
Medellín – Antioquia

Asunto: Respuesta Solicitud concepto Proyecto de Acuerdo Nro. 104 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 104 de 2026, ***"Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de mediano plazo y la modificación excepcional de normas urbanísticas de amenaza y riesgo del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Medellín, se compilan, subrogan, y dictan otras disposiciones complementarias".***

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.**

Fundamento constitucional de la potestad de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial constituye una función pública que involucra competencias de diferentes niveles del Estado y que, en el ámbito municipal y distrital, encuentra uno de sus principales fundamentos constitucionales en las atribuciones conferidas a los concejos por el artículo 313 de la Constitución Política.

En particular, el numeral 7 del artículo 313 atribuye a los concejos la competencia para **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. A su turno, el numeral 2 de la misma disposición les asigna la función de adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

Personería
Distrital de Medellín

La Corte Constitucional ha precisado que la atribución de reglamentar los usos del suelo corresponde a los concejos municipales y distritales y constituye una manifestación de la autonomía territorial; sin embargo, dicha competencia **no es absoluta**, pues debe ejercerse con sujeción a la Constitución, la ley y las competencias concurrentes que el ordenamiento jurídico reconoce a otras autoridades y niveles territoriales.

En este contexto, el Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 encuentra fundamento constitucional en la competencia del Concejo Distrital de Medellín para reglamentar los usos del suelo y adoptar las decisiones de ordenamiento territorial que correspondan dentro del marco definido por el legislador. De hecho, el propio proyecto invoca expresamente el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, junto con las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la revisión de los planes de ordenamiento territorial.

En consecuencia, la intervención del Concejo Distrital en el trámite y decisión del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 se enmarca, en principio, en las competencias constitucionales que le han sido atribuidas, las cuales deben ejercerse dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley y respetando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que orientan la distribución territorial de competencias.

La función social y ecológica de la propiedad como límite constitucional

El artículo 58 de la Constitución Política reconoce el derecho a la propiedad privada y establece expresamente que **la propiedad es una función social que implica obligaciones y que, como tal, le es inherente una función ecológica**.

Esta previsión constitucional adquiere especial relevancia en materia de ordenamiento territorial, toda vez que la reglamentación de los usos del suelo, los tratamientos urbanísticos, los aprovechamientos, las obligaciones urbanísticas y las limitaciones derivadas de razones ambientales, de protección o de gestión del riesgo pueden incidir legítimamente sobre las posibilidades de utilización y aprovechamiento de los inmuebles.

En concordancia con este mandato constitucional, el artículo 2 de la Ley 388 de 1997 establece como principios del ordenamiento territorial **la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios**. Asimismo, su artículo 3 concibe el ordenamiento territorial como una función pública orientada, entre otros fines, a adecuar la utilización del suelo al interés común, garantizar su aprovechamiento racional, procurar el desarrollo sostenible y mejorar la seguridad de los asentamientos humanos frente a los riesgos naturales.

Personería Distrital de Medellín

Desde esta perspectiva, las disposiciones del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 relacionadas con la clasificación del suelo, los tratamientos urbanísticos, los aprovechamientos, la Estructura Ecológica Principal, las áreas de amenaza y riesgo y las obligaciones derivadas del desarrollo urbanístico encuentran un marco constitucional en la función social y ecológica de la propiedad, siempre que las restricciones y cargas establecidas respondan a competencias legalmente atribuidas, persigan finalidades constitucionalmente legítimas y respeten los principios que gobiernan la actuación administrativa.

El propio Proyecto de Acuerdo reconoce la especial prevalencia de componentes estructurales como la **Estructura Ecológica Principal y su suelo de protección, así como el suelo de protección por amenaza y riesgo**, al disponer que determinadas normas no pueden ser excepcionadas por los instrumentos de planificación complementaria.

Instrumentos de compensación y gestión territorial

La función social y ecológica de la propiedad permite la imposición de limitaciones legítimas al ejercicio del derecho de dominio, razón por la cual **no toda restricción urbanística genera, por sí sola, un derecho automático a indemnización o compensación**.

No obstante, el ordenamiento territorial contempla instrumentos de gestión, financiación y compensación aplicables en los eventos y bajo las condiciones definidas por la legislación y por el respectivo instrumento de planificación.

En ese sentido, tanto el régimen urbanístico actualmente contenido en el Acuerdo 48 de 2014 como el Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 incorporan instrumentos orientados a la gestión del suelo y a la protección ambiental. En particular, el proyecto contempla mecanismos como los **Pagos por Servicios Ambientales**, los Certificados de Incentivo Forestal, mecanismos asociados a servicios ecosistémicos y otras alternativas de financiación y gestión para determinados suelos de protección.

Por consiguiente, la procedencia de una compensación o de un determinado instrumento de gestión no puede predicarse genéricamente de toda restricción al derecho de propiedad, sino que deberá determinarse atendiendo a la naturaleza de la limitación y al régimen constitucional, legal y reglamentario aplicable en cada caso.

Distribución equitativa de cargas y beneficios

La distribución equitativa de las cargas y los beneficios constituye uno de los principios expresamente consagrados por el artículo 2 de la Ley 388 de 1997 y guarda relación con

diferentes postulados constitucionales, entre ellos la igualdad, la protección del espacio público y la participación de las entidades públicas en las plusvalías generadas por su acción urbanística.

En efecto, el artículo 13 de la Constitución Política reconoce el derecho a la igualdad; mientras que el artículo 82 establece el deber estatal de proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común, cuya utilización prevalece sobre el interés particular, y reconoce a las entidades públicas la participación en la plusvalía generada por su acción urbanística.

En desarrollo de estos postulados, las cargas urbanísticas asociadas a la generación de espacio público, equipamientos, infraestructura y demás componentes colectivos, así como los beneficios derivados de los aprovechamientos urbanísticos, deben distribuirse de manera equitativa conforme a los ámbitos, mecanismos e instrumentos definidos en la legislación urbanística y en los correspondientes instrumentos de planificación.

El Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 desarrolla expresamente esta lógica al establecer, entre otros aspectos, diferentes escalas para el reparto equitativo de cargas y beneficios en los macroproyectos y demás instrumentos de planificación complementaria.

De igual manera, las cesiones urbanísticas y demás obligaciones derivadas de los procesos de urbanización y construcción constituyen instrumentos mediante los cuales se busca asegurar condiciones adecuadas de habitabilidad, espacio público, equipamientos e infraestructura, dentro de los parámetros establecidos por la legislación urbanística y el propio Plan de Ordenamiento Territorial.

Protección del espacio público y participación en plusvalía

El artículo 82 de la Constitución Política impone al Estado el deber de proteger la integridad del espacio público y su destinación al uso común, estableciendo igualmente que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Estos mandatos constitucionales encuentran desarrollo en los instrumentos de ordenamiento territorial relacionados con las cesiones urbanísticas, la generación y protección del espacio público, la distribución de cargas y beneficios y la participación estatal en los incrementos del valor del suelo derivados de decisiones urbanísticas.

Para el caso de Medellín, el Acuerdo 048 de 2014 estableció que el porcentaje de participación en las plusvalías corresponde al **treinta por ciento (30 %) del incremento**

del valor del suelo causado por los respectivos hechos generadores, disposición que se enmarca dentro del régimen previsto por la Ley 388 de 1997.

En consecuencia, la participación en plusvalía constituye un instrumento de financiación del desarrollo urbano estrechamente relacionado con el mandato constitucional previsto en el artículo 82, sin perjuicio de que su causación, liquidación, exigibilidad y destinación deban sujetarse a las condiciones establecidas por la legislación nacional y las normas territoriales aplicables.

Garantía de derechos constitucionales y colectivos

El Plan de Ordenamiento Territorial no constituye exclusivamente un instrumento técnico de regulación de los usos del suelo. Sus decisiones inciden directamente en la materialización de diferentes derechos y principios constitucionales, particularmente aquellos relacionados con la vivienda, el ambiente, el espacio público, la seguridad territorial y la participación democrática.

A. Derecho a la vivienda digna

El artículo 51 de la Constitución Política reconoce el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna y establece el deber estatal de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo dicho derecho.

En concordancia con lo anterior, el artículo 3 de la Ley 388 de 1997 dispone que una de las finalidades de la función pública del urbanismo consiste en posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, así como **hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios**.

En este contexto, las disposiciones del POT relativas al sistema habitacional, la habilitación de suelo, el mejoramiento integral, el reasentamiento, la vivienda de interés social —VIS— y la vivienda de interés prioritario —VIP— constituyen instrumentos mediante los cuales el ordenamiento territorial puede contribuir a la realización progresiva del derecho constitucional a la vivienda digna.

El Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 mantiene la regulación de obligaciones relacionadas con VIS y VIP y establece, incluso, determinadas materias que no pueden ser excepcionadas por los macroproyectos, entre ellas los porcentajes correspondientes a vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario establecidos en el propio Plan.

Personería
Distrital de Medellín

B. Derecho a un ambiente sano y planificación ambiental

El artículo 79 de la Constitución Política reconoce el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, mientras que el artículo 80 establece el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

Estos postulados guardan una relación directa con las decisiones de ordenamiento territorial referidas a la Estructura Ecológica Principal, los suelos de protección, los sistemas hídricos y orográficos, la gestión del riesgo, la adaptación al cambio climático y las demás medidas encaminadas a proteger los valores ambientales del territorio.

En tal sentido, la incorporación de criterios ambientales y de gestión del riesgo en el Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 constituye una manifestación de los deberes constitucionales de protección ambiental y planificación sostenible, sin perjuicio del respeto que deberá observarse frente a las competencias de las autoridades ambientales y a las determinantes de superior jerarquía establecidas por el ordenamiento jurídico.

C. Derecho a la participación democrática e incidencia ciudadana

La participación ciudadana constituye un elemento transversal del Estado Social y Democrático de Derecho. Los artículos 1 y 2 de la Constitución Política reconocen el carácter participativo del Estado colombiano y establecen como uno de sus fines esenciales facilitar la participación de todas las personas en las decisiones que las afectan. Asimismo, los artículos 40 y 103 desarrollan los mecanismos y expresiones constitucionales del derecho de participación.

En materia específica de ordenamiento territorial, el artículo 4 de la Ley 388 de 1997 dispone que, en ejercicio de las diferentes actividades que integran la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos **mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones**.

En este marco adquiere especial relevancia el **cabildo abierto**, reconocido expresamente por el artículo 103 de la Constitución Política como mecanismo de participación del pueblo y desarrollado por la **Ley Estatutaria 1757 de 2015**. Este mecanismo permite la participación directa de la ciudadanía en la discusión pública de asuntos de interés para la comunidad ante las corporaciones públicas territoriales. En materia de ordenamiento territorial, su utilización cobra particular importancia por la incidencia que las decisiones sobre usos, ocupación y transformación del suelo tienen sobre los habitantes y el territorio,

constituyéndose en un escenario democrático para la deliberación ciudadana durante la discusión de asuntos relacionados con el POT.

Por tanto, la participación ciudadana debe garantizarse en las etapas y mediante los mecanismos previstos por la legislación para la formulación, revisión, concertación, discusión, adopción, seguimiento e implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Conclusión sobre el análisis de constitucionalidad

Del análisis efectuado en este componente no se advierten, en principio, incompatibilidades manifiestas entre los contenidos examinados del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 y los postulados constitucionales que orientan el ordenamiento territorial, particularmente aquellos relacionados con la autonomía territorial ejercida dentro de los límites de la Constitución y la ley, la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general, la distribución equitativa de cargas y beneficios, la protección del espacio público, la protección ambiental, el derecho a la vivienda digna y la participación ciudadana.

La competencia del Concejo Distrital para reglamentar los usos del suelo encuentra fundamento directo en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política; no obstante, como lo ha precisado la Corte Constitucional, dicha atribución no tiene carácter absoluto y debe ejercerse de manera articulada con las disposiciones legales que regulan el ordenamiento territorial y con las competencias concurrentes reconocidas a otras autoridades.

En consecuencia, desde la perspectiva estrictamente constitucional abordada en este acápite, el Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 encuentra sustento en los principios y competencias anteriormente descritos, sin que ello comporte un pronunciamiento definitivo sobre su legalidad integral ni sobre la totalidad de los requisitos sustanciales, procedimentales, técnicos, ambientales o competenciales exigibles para su adopción**,** aspectos que deberán examinarse de manera específica en los demás componentes del presente concepto.

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, ejerce funciones orientadas a la guarda del orden jurídico, la protección del interés público, la defensa de los intereses

Personería Distrital de Medellín

de la sociedad y la vigilancia del ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas. El artículo 118 de la Constitución Política reconoce a los personeros como integrantes del Ministerio Público, mientras que el artículo 178 de la Ley 136 de 1994 les atribuye, entre otras funciones, vigilar el cumplimiento de la Constitución, la ley, las decisiones judiciales y los actos administrativos, defender los intereses de la sociedad y vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.

En ese marco, la emisión del presente concepto constituye una actuación de carácter **preventivo, orientador y no vinculante**, dirigida a aportar elementos jurídicos para el estudio del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 por parte del Concejo Distrital de Medellín, sin que ello implique sustituir las competencias constitucionales y legales atribuidas a dicha corporación, a la Administración Distrital, a las autoridades ambientales o a las demás entidades que intervienen en el proceso de ordenamiento territorial.

Igualmente, el artículo 71 de la Ley 136 de 1994 dispone que los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y los alcaldes y, en materias relacionadas con sus atribuciones, por los personeros, contralores y juntas administradoras locales. Esta disposición evidencia la posibilidad de intervención institucional de la Personería ante el Concejo dentro del ámbito propio de sus competencias, sin que de ella se derive una atribución para sustituir las funciones específicas que la legislación urbanística asigna al alcalde y al Concejo en materia de formulación, revisión y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial.

1. Competencia constitucional del Concejo Distrital en materia de ordenamiento territorial

El numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política atribuye a los concejos municipales y distritales la competencia para **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.

Esta competencia constituye el fundamento constitucional principal de la intervención del Concejo Distrital en la adopción y revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. No obstante, su ejercicio no tiene carácter soberano ni absoluto, pues se encuentra sometido a la Constitución, a la ley y al régimen de competencias concurrentes existente en materia de ordenamiento territorial. La Corte Constitucional ha precisado que la función de reglamentar los usos del suelo se encuentra expresamente radicada en los concejos municipales y distritales, pero debe ejercerse dentro del marco constitucional y legal y en armonía con las competencias atribuidas a otros niveles y autoridades del Estado. En consecuencia, la competencia local sobre el uso del suelo constituye una manifestación de la autonomía territorial, pero no excluye la existencia de determinantes ni de competencias

nacionales, regionales, metropolitanas y ambientales que deben ser observadas en la formulación y adopción del POT.

El numeral 2 del mismo artículo 313 atribuye adicionalmente a los concejos la adopción de los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. Esta disposición debe interpretarse de manera complementaria, distinguiendo entre el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial como instrumentos diferentes de planeación territorial, aunque necesariamente articulados entre sí. La Corte Constitucional ha reconocido precisamente al ordenamiento territorial y a los planes de desarrollo como instrumentos diferenciados mediante los cuales las entidades territoriales programan y orientan su desarrollo.

Por consiguiente, corresponde al Concejo Distrital ejercer la competencia decisoria respecto del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026, dentro del marco fijado por la Constitución, la Ley 388 de 1997, las normas orgánicas de ordenamiento territorial y las disposiciones reglamentarias que regulan la revisión y modificación de los planes de ordenamiento territorial.

2. Competencia del Alcalde en la formulación y presentación del proyecto de revisión del POT

La competencia del Concejo para adoptar el POT se articula con las funciones que la Ley 388 de 1997 asigna a la Administración Distrital durante su formulación, revisión, concertación y presentación.

El artículo 24 de la Ley 388 de 1997 establece que el alcalde, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno, así como de adelantar las instancias de concertación interinstitucional, ambiental y de consulta correspondientes antes de su presentación al Concejo.

Posteriormente, el artículo 25 de la misma ley dispone que, surtido el procedimiento previsto en las etapas anteriores**,** el alcalde presentará a consideración del Concejo municipal o distrital el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial**.**

Tratándose de procesos de revisión, el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 (Modificado por el art. 2, Ley 902 de 2004, Reglamentado por el Decreto Nacional 4002 de 2004.) establece el marco dentro del cual pueden modificarse los contenidos del POT, de acuerdo con sus respectivos períodos de vigencia y con las condiciones previstas por la legislación y su reglamentación.

Personería
Distrital de Medellín

En tal sentido, la distribución de competencias responde a un esquema en el cual corresponde a la Administración Distrital adelantar la formulación técnica y el procedimiento previo exigido por el ordenamiento jurídico y presentar el respectivo proyecto, mientras que corresponde al Concejo Distrital deliberar y adoptar la decisión normativa dentro del ámbito de sus atribuciones.

No resulta técnicamente adecuado afirmar que los concejales carecen de toda posibilidad de intervención sobre el contenido del proyecto. La Ley 388 de 1997 regula específicamente las condiciones bajo las cuales el Concejo puede introducir modificaciones durante su trámite, razón por la cual deberá respetarse la distribución de competencias y las limitaciones establecidas por el legislador, especialmente frente a contenidos sometidos previamente a concertación, consulta o determinantes de superior jerarquía.

El Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 fue presentado como iniciativa de la Administración Distrital y se estructura precisamente como una revisión y ajuste de mediano plazo y una modificación excepcional de normas urbanísticas relacionadas con amenaza y riesgo, bajo el régimen especial previsto para los planes de ordenamiento territorial.

3. Marco legal y reglamentario aplicable al ejercicio de las competencias

El ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial no se agota en las disposiciones constitucionales anteriormente señaladas. La Ley 388 de 1997 constituye el marco legal principal para la formulación, adopción, revisión, ejecución y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial.

A este régimen se articulan, entre otras disposiciones, la Ley 152 de 1994, en cuanto establece la articulación entre el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial; la Ley 1454 de 2011, como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; y el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, que desarrolla el procedimiento, condiciones y modalidades aplicables a la formulación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.

El propio Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 invoca dentro de su fundamento normativo disposiciones de la Ley 388 de 1997, de la Ley 1454 de 2011 y del Decreto 1077 de 2015, lo cual pone de manifiesto que la competencia distrital debe ejercerse dentro de un sistema normativo compuesto por reglas constitucionales, legales, orgánicas y reglamentarias, sin que pueda predicarse una competencia territorial aislada o ilimitada.

4. Potestad reglamentaria del Alcalde y límites frente al contenido del POT

La adopción del Plan de Ordenamiento Territorial mediante acuerdo distrital no agota todas las actuaciones necesarias para su posterior implementación. El artículo 91, literal a),

numeral 6, de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, atribuye al alcalde la función de **reglamentar los acuerdos municipales o distritales**, competencia que permite desarrollar las disposiciones aprobadas por la corporación pública para hacer posible su ejecución.

En consonancia con dicha atribución, el artículo 755 del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 establece que el Alcalde de Medellín expedirá, dentro de los plazos señalados en el propio acuerdo, la reglamentación específica de las disposiciones previstas en el Plan, invocando expresamente la facultad contemplada en el numeral 6 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 (Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012.)

No obstante, esta potestad reglamentaria encuentra límites en la Constitución, la ley y el propio acuerdo. La reglamentación administrativa tiene por finalidad desarrollar y hacer operativas las disposiciones adoptadas por el Concejo, pero no puede utilizarse para modificar, sustituir o adicionar elementos sustanciales de la regulación de los usos del suelo cuya definición corresponde constitucionalmente al Concejo Distrital**.**

Este límite adquiere particular relevancia frente a los instrumentos de planificación complementaria. El Proyecto de Acuerdo diferencia aquellos instrumentos de planificación territorial que deben adoptarse mediante decreto del Alcalde de los instrumentos de planificación para la gestión urbanística que pueden ser adoptados mediante acto administrativo del Departamento Administrativo de Planeación; estos últimos están expresamente orientados a desarrollar la gestión y ejecución urbanística sin modificar las normas estructurales de ocupación establecidas por el POT**.**

En consecuencia, las competencias reglamentarias y de planificación complementaria deberán ejercerse respetando en todo momento la jerarquía normativa del POT y la competencia constitucional del Concejo sobre la reglamentación de los usos del suelo.

5. Competencias del Departamento Administrativo de Planeación y de las entidades distritales

La ejecución del POT exige la distribución de funciones entre las diferentes dependencias y entidades que integran la Administración Distrital. En el caso de Medellín, el Departamento Administrativo de Planeación ejerce funciones esenciales relacionadas con la planeación territorial y participa en la formulación, coordinación, seguimiento y aplicación de los instrumentos de ordenamiento, conforme a las competencias que le han sido asignadas por la estructura administrativa distrital y sus modificaciones.

El Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 asigna al Departamento Administrativo de Planeación diversas actuaciones dentro del desarrollo de los instrumentos urbanísticos. Así,

Personería
Distrital de Medellín

por ejemplo, dispone que determinados instrumentos de planificación para la gestión urbanística sean adoptados mediante acto administrativo de dicha dependencia, precisando que estos deben desarrollar y hacer viable la ejecución de las actuaciones urbanísticas sin modificar las normas estructurales de ocupación definidas en el POT.

También se atribuyen al Departamento Administrativo de Planeación funciones de aprobación, evaluación y definición procedimental respecto de determinados instrumentos y actuaciones urbanísticas, como ocurre, entre otros casos, con los proyectos de implantación, cuyo procedimiento técnico y administrativo deberá ser definido por dicha dependencia dentro de los límites establecidos por el propio Plan y por las normas nacionales aplicables.

Estas atribuciones deben entenderse como competencias administrativas de desarrollo, ejecución y aplicación del POT y no como una habilitación para modificar mediante actos administrativos inferiores las disposiciones normativas cuya adopción corresponde al Concejo Distrital.

En materia habitacional, las funciones correspondientes al Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín —ISVIMED— y a las demás entidades distritales deberán ejercerse conforme a sus normas de creación, estructura y asignación funcional, así como a las competencias específicas previstas en el POT y en la legislación nacional. Por tal motivo, no resulta adecuado calificar genéricamente tales funciones como “competencias legales exclusivas” cuando su ejercicio puede requerir articulación con otras dependencias y entidades del Distrito.

6. Bancos inmobiliarios y derecho de preferencia

El Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 contempla expresamente los bancos inmobiliarios como instrumentos de intervención pública en el mercado del suelo y señala que, en el Distrito de Medellín, cumplen funciones de bancos inmobiliarios la **Empresa de Desarrollo Urbano —EDU—, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín —ISVIMED— y el Metro de Medellín —METRO—**, sin perjuicio de la posibilidad de constituir otras entidades dentro del marco normativo aplicable.

La misma disposición articula este instrumento con el régimen previsto en el artículo 118 de la Ley 388 de 1997 y con los objetivos de generación de reservas de suelo para vivienda de interés social, infraestructura, espacio público, patrimonio cultural y equipamientos. Asimismo, el proyecto regula el derecho de preferencia en favor del Distrito a través de las entidades que ejercen funciones de bancos inmobiliarios, dentro del marco previsto por la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997 y su reglamentación.

Personería Distrital de Medellín

En consecuencia, el ejercicio de estas funciones deberá ajustarse estrictamente al régimen legal de los bancos inmobiliarios y a las competencias institucionales atribuidas a cada entidad, sin que la sola inclusión en el POT pueda interpretarse como autorización para ejercer potestades diferentes de aquellas permitidas por la ley.

7. Coordinación de competencias metropolitanas y ambientales

El ordenamiento territorial del Distrito de Medellín debe desarrollarse dentro de un esquema de coordinación y concurrencia institucional, atendiendo su condición de entidad territorial integrante del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la existencia de autoridades ambientales con competencias sobre diferentes componentes del territorio.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que sobre el territorio municipal o distrital confluyen competencias nacionales, regionales, departamentales, metropolitanas, ambientales y locales, circunstancia que obliga a armonizar la autonomía territorial con las determinantes y decisiones legítimamente expedidas por las autoridades competentes.

En materia metropolitana, las decisiones adoptadas por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá deberán incorporarse al POT en los eventos y condiciones en que el ordenamiento jurídico les reconozca carácter vinculante o de determinante de superior jerarquía, sin que ello implique el desplazamiento general de la competencia constitucional del Concejo Distrital para reglamentar los usos del suelo.

En esta materia, el propio Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 dispone, por ejemplo, que el **Plan Maestro de Espacios Públicos Verdes Urbanos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá —PMEPVU— se incorporará como determinante ambiental una vez se surta su adopción en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y del Decreto 1077 de 2015**. Esta redacción resulta relevante porque condiciona expresamente su carácter de determinante al cumplimiento del procedimiento y de los requisitos previstos por el régimen jurídico aplicable.

Respecto de las autoridades ambientales, el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 establece una etapa específica de concertación de los asuntos exclusivamente ambientales del POT con la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente. Por tanto, la relación entre el Distrito y autoridades como CORANTIOQUIA no debe reducirse a una simple coordinación administrativa, sino que comprende el deber de observar las determinantes ambientales de superior jerarquía y de adelantar la correspondiente concertación ambiental en los términos establecidos por la ley.

El Proyecto de Acuerdo reconoce expresamente la fuerza vinculante de diferentes instrumentos ambientales. Así ocurre con las áreas protegidas y sus planes de manejo, los

Personería
Distrital de Medellín

cuales son calificados como determinantes para el ordenamiento territorial y deben ser observados e incorporados obligatoriamente en el Plan. También contempla expresamente determinaciones adoptadas por CORANTIOQUIA respecto de áreas como el Distrito de Manejo Integrado Divisoria Valle de Aburrá–Río Cauca y otros ecosistemas estratégicos.

De esta manera, la competencia distrital en materia de ordenamiento debe ejercerse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y con observancia de las determinantes de superior jerarquía previstas por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y las demás normas aplicables.

Conclusión sobre el análisis de competencia

Del análisis efectuado se observa que el Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 se inscribe en un sistema de **competencias concurrentes y diferenciadas** en materia de ordenamiento territorial. Corresponde al Alcalde Distrital, a través de la Administración y de las dependencias competentes, coordinar la formulación del proyecto, adelantar las etapas previas exigidas por la legislación y presentarlo a consideración del Concejo; mientras que corresponde al Concejo Distrital ejercer la competencia constitucional de reglamentar los usos del suelo y adoptar la decisión normativa sobre el Plan, dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley.

A su vez, la ejecución y desarrollo posterior del POT involucra competencias reglamentarias y administrativas del Alcalde, del Departamento Administrativo de Planeación y de otras entidades distritales, cuyo ejercicio deberá mantenerse subordinado a las disposiciones del acuerdo, a la legislación urbanística nacional y al ámbito funcional atribuido a cada autoridad. El propio Proyecto diferencia instrumentos que deben ser adoptados por el Alcalde de aquellos cuya adopción corresponde al Departamento Administrativo de Planeación y establece límites a dichos instrumentos frente a las normas estructurales de ocupación.

Igualmente, la autonomía territorial debe armonizarse con las competencias metropolitanas, ambientales y sectoriales y con las determinantes de superior jerarquía que resulten aplicables, sin que ello comporte el vaciamiento de la competencia constitucional atribuida al Concejo Distrital sobre la reglamentación de los usos del suelo. La Corte Constitucional ha señalado que dicha competencia goza de especial protección constitucional, pero **no es absoluta ni soberana**, pues se ejerce dentro del marco de la Constitución, la ley y las competencias concurrentes existentes en materia de ordenamiento territorial.

En consecuencia, desde el componente estrictamente competencial analizado no se advierte, en principio, una ausencia general de habilitación constitucional o legal para la intervención de las autoridades que participan en la formulación, trámite, adopción y

ejecución del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026. Esta conclusión no equivale a declarar anticipadamente la inexistencia de eventuales vicios de competencia o de procedimiento, pues la validez de cada actuación deberá apreciarse a partir del ejercicio concreto de la atribución correspondiente, del respeto por los límites normativos de cada autoridad y del cumplimiento integral de las etapas y requisitos previstos para la revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial.

3. Jurisprudencia.

El análisis jurisprudencial aplicable al Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 debe concentrarse en aquellos criterios judiciales que guardan relación directa con la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, particularmente en materia de competencias urbanísticas, modificación de los usos del suelo, protección de situaciones jurídicas consolidadas, función social y ecológica de la propiedad y observancia de determinantes de superior jerarquía.

En ese sentido, se identifican los siguientes precedentes relevantes para el estudio jurídico de la iniciativa:

1. Nulidad del artículo 610 del Acuerdo 48 de 2014 — requerimientos especiales a las Curadurías Urbanas

El texto compilado del **Acuerdo 48 de 2014** registra expresamente que su artículo 610, denominado **"Requerimientos Especiales"**, fue declarado nulo por el **Juzgado Trece Administrativo Oral de Medellín**. En atención a que para efectos del presente análisis no se cuenta con el texto íntegro de la providencia judicial, el alcance de este antecedente se circunscribe a la declaratoria de nulidad que aparece incorporada en el propio texto compilado del Acuerdo.

La disposición anulada facultaba al **Departamento Administrativo de Planeación – DAP** para realizar requerimientos especiales a las Curadurías Urbanas, mediante los cuales podía solicitar información discriminada sobre proyectos de gran impacto, atendiendo aspectos como densidad, altura, volumetría, área, complejidad del sistema constructivo, ubicación, uso o aforo y su incidencia en las dinámicas físicas, urbanas, económicas y sociales de la ciudad.

Este antecedente resulta pertinente para el análisis del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026**,** en la medida en que las atribuciones que el nuevo POT asigne al Departamento Administrativo de Planeación y su articulación con las Curadurías Urbanas deben encontrar fundamento en el marco constitucional, legal y reglamentario aplicable, respetando las

Personería Distrital de Medellín

competencias atribuidas a cada autoridad y el régimen nacional que regula el licenciamiento urbanístico y la función pública desempeñada por los curadores urbanos.

En consecuencia, las facultades de seguimiento, coordinación e intercambio de información que contemple el nuevo POT deberán ejercerse dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico, sin que mediante disposiciones de carácter distrital puedan establecerse competencias, procedimientos, trámites o requisitos que carezcan de habilitación normativa o que correspondan a autoridades distintas.

Para efectos del presente concepto, únicamente se toma como hecho jurídicamente verificable la declaratoria de nulidad del artículo 610 que consta expresamente en el texto compilado del Acuerdo 48 de 2014 y el contenido original de dicha disposición**.** En consecuencia, no se atribuyen al Juzgado consideraciones, fundamentos jurídicos ni reglas jurisprudenciales específicas que requieran para su acreditación el examen integral de la respectiva providencia judicial.

2. Modificación de los usos del suelo, derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas — Sentencia C-192 de 2016

La **Corte Constitucional, mediante Sentencia C-192 de 2016**, examinó específicamente el problema de los derechos adquiridos frente a las normas que regulan los usos del suelo y su modificación mediante los instrumentos de ordenamiento territorial.

La Corte reiteró que el derecho de propiedad no tiene carácter absoluto y que su contenido se encuentra delimitado por su función social y ecológica, por el interés general y por las decisiones legítimamente adoptadas en ejercicio de la función pública de ordenamiento territorial. Igualmente, señaló que las reglas contenidas en los planes de ordenamiento territorial sobre usos del suelo no son inmutables y pueden ser modificadas de conformidad con las competencias, procedimientos y períodos de vigencia previstos por la legislación urbanística.

En particular, la Corte explicó que existe una diferencia entre la simple expectativa derivada de una regulación urbanística general y las situaciones jurídicas que adquieren un grado especial de protección cuando se ha otorgado una licencia urbanística o se ha edificado de conformidad con ella. La providencia reconoce que el otorgamiento de una licencia confiere a su titular el derecho a desarrollar la actuación autorizada dentro de las condiciones y del período de vigencia correspondiente y que la modificación posterior de los usos del suelo debe respetar las reglas legales que gobiernan la transición normativa.

Por tanto, no puede sostenerse que la sola existencia de una determinada norma de edificabilidad, aprovechamiento o uso contenida en el POT petrifique indefinidamente la

regulación urbanística. La propia Corte declaró inconstitucional el reconocimiento general e ilimitado de derechos adquiridos en materia de usos del suelo, precisamente porque ello desconocería la posibilidad de que las autoridades competentes modifiquen el ordenamiento territorial atendiendo razones de interés público, social y ambiental.

Este criterio resulta directamente pertinente para el régimen de transición que establezca el Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026. Las disposiciones transitorias deberán diferenciar adecuadamente entre meras expectativas de aprovechamiento urbanístico y situaciones jurídicas consolidadas conforme al régimen de licenciamiento, evitando tanto la afectación arbitraria de situaciones jurídicamente protegidas como la perpetuación indefinida de normas urbanísticas anteriores.

Así mismo, cualquier modificación de los usos del suelo debe encontrarse debidamente motivada, respetar los procedimientos legales de revisión del POT y fundarse en razones vinculadas al interés general, pues la propia Sentencia C-192 de 2016 advierte que la variación de las normas urbanísticas no puede responder a decisiones arbitrarias ni desconocer los principios que gobiernan la actuación administrativa.

3. Función social y ecológica de la propiedad y restricciones ambientales — Sentencia C-189 de 2006

La **Sentencia C-189 de 2006 de la Corte Constitucional** constituye un referente relevante para analizar las restricciones que el ordenamiento territorial puede imponer a la propiedad privada por razones ambientales.

En dicha providencia, la Corte sostuvo que la propiedad privada se encuentra sometida a las funciones social y ecológica previstas en el artículo 58 de la Constitución y que, en desarrollo de estas, el ordenamiento jurídico puede establecer límites y condiciones al ejercicio de sus atributos con el propósito de proteger el ambiente, conservar los recursos naturales y garantizar el desarrollo sostenible.

Sin embargo, la misma jurisprudencia establece un límite importante: las restricciones impuestas al derecho de propiedad deben ser **razonables y proporcionadas**, de manera que no afecten injustificadamente su núcleo esencial. Por consiguiente, la función ecológica de la propiedad constituye fundamento constitucional para la imposición de limitaciones ambientales, pero no puede interpretarse como una habilitación ilimitada para privar al propietario de todas las facultades inherentes al dominio sin observar las garantías constitucionales correspondientes.

Este criterio resulta aplicable a las decisiones del POT relacionadas con suelos de protección, áreas de especial importancia ecológica, restricciones derivadas de amenazas

Personería Distrital de Medellín

y riesgos, retiros de corrientes de agua, áreas protegidas y demás determinaciones ambientales que condicionan la utilización y transformación del suelo.

En consecuencia, desde la perspectiva jurisprudencial, las limitaciones urbanísticas y ambientales previstas en el Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 encuentran sustento constitucional en la función social y ecológica de la propiedad, siempre que respondan a finalidades legítimas de interés general, tengan soporte técnico y jurídico suficiente y mantengan una relación de razonabilidad y proporcionalidad con la finalidad que pretenden proteger.

Por ello, no resulta jurídicamente adecuado afirmar en términos absolutos que toda restricción derivada de condiciones ambientales o de riesgo excluya cualquier posibilidad de afectación patrimonial o responsabilidad estatal. La determinación deberá efectuarse atendiendo las circunstancias concretas, la fuente de la limitación, su intensidad y el régimen jurídico aplicable.

4. Competencias concurrentes en ordenamiento territorial y reglamentación de los usos del suelo — Sentencia C-015 de 2023

La **Sentencia C-015 de 2023 de la Corte Constitucional** constituye un precedente especialmente relevante para delimitar el alcance de la autonomía territorial y la competencia de los concejos en materia de usos del suelo.

La Corte recordó que el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución atribuye a los concejos municipales y distritales la función de reglamentar los usos del suelo y precisó que los planes de ordenamiento territorial constituyen el instrumento mediante el cual se ejerce principalmente dicha competencia.

No obstante, la Corte aclaró que el ordenamiento territorial **no constituye una competencia exclusiva de los municipios o distritos**, pues en esta materia concurren competencias nacionales, regionales, departamentales, metropolitanas, municipales y distritales. Tales competencias deben armonizarse conforme a los principios constitucionales que gobiernan las relaciones entre los distintos niveles territoriales.

La providencia igualmente precisó que la competencia de los concejos para reglamentar los usos del suelo es una manifestación esencial de la autonomía territorial, pero se ejerce con fundamento en la Constitución y en la ley y, por tanto, no puede entenderse como una atribución soberana o absoluta. Al mismo tiempo, las competencias concurrentes de otras autoridades tampoco pueden vaciar o sustituir la función constitucional atribuida al concejo municipal o distrital.

Personería Distrital de Medellín

Este criterio resulta directamente aplicable al Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026, en tanto la revisión del POT exige armonizar la potestad normativa del Concejo Distrital con las determinantes de superior jerarquía y con las competencias ambientales, metropolitanas, sectoriales y nacionales que inciden sobre el territorio.

Por consiguiente, el análisis del Proyecto debe partir de un modelo de **coordinación y concurrencia competencial**, evitando tanto una lectura absoluta de la autonomía distrital como una interpretación que permita a otras autoridades sustituir la competencia constitucional del Concejo para reglamentar los usos del suelo.

5. Determinantes de superior jerarquía en la elaboración y adopción del POT — Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 18 de marzo de 2010

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, mediante sentencia del 18 de marzo de 2010, con ponencia del Consejero Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, examinó la legalidad del Decreto Reglamentario 2201 de 2003, expedido en desarrollo del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y se pronunció sobre el alcance de las determinantes de superior jerarquía que deben ser observadas por los municipios y distritos en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial.

En dicha providencia, el Consejo de Estado sostuvo que los planes de ordenamiento territorial deben adoptarse dentro del ámbito competencial de los municipios y distritos, pero de conformidad con la Constitución y la ley, y reconoció expresamente el carácter de **norma de superior jerarquía** de las determinantes contempladas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

La sentencia precisó igualmente que tales determinantes deben ser consideradas y armonizadas en la elaboración de los POT, en cuanto respondan a las materias y competencias definidas por el ordenamiento jurídico, entre ellas las relacionadas con protección ambiental, infraestructura, patrimonio y asuntos metropolitanos.

Este precedente resulta relevante para el Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026, dado que la revisión del POT debe incorporar y observar las determinantes de superior jerarquía que resulten jurídicamente aplicables, sin perjuicio del ámbito propio de decisión que constitucionalmente corresponde al Distrito.

En particular, el Proyecto reconoce que determinados instrumentos ambientales deben incorporarse al ordenamiento territorial cuando adquieran jurídicamente la condición de determinantes. Así ocurre con el Plan Maestro de Espacios Públicos Verdes Urbanos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, respecto del cual el proyecto dispone que se

incorporará como determinante ambiental una vez sea adoptado en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y del Decreto 1077 de 2015.

De igual manera, el Proyecto establece que la delimitación y los planes de manejo de las áreas protegidas constituyen determinantes para el ordenamiento territorial y deben ser observados e incorporados obligatoriamente en las decisiones territoriales correspondientes.

En consecuencia, la autonomía territorial y la reglamentación distrital de los usos del suelo deben ejercerse de manera compatible con las determinantes legítimamente expedidas por las autoridades competentes, siempre dentro del ámbito material y jurídico que la Constitución y la ley les atribuyen.

Conclusión sobre el análisis jurisprudencial

Los precedentes examinados permiten identificar criterios jurisprudenciales directamente relevantes para el estudio del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026.

En primer lugar, el antecedente de nulidad del artículo 610 del Acuerdo 48 de 2014 evidencia la necesidad de que las competencias y mecanismos administrativos de seguimiento y control urbanístico tengan fundamento jurídico suficiente y respeten el régimen nacional aplicable.

En segundo lugar, la Sentencia C-192 de 2016 establece que las reglas relativas a los usos del suelo no son inmutables y que su modificación puede resultar constitucionalmente legítima, siempre que se respeten las situaciones jurídicas protegidas, los procedimientos establecidos por el legislador y las razones de interés público que justifican la revisión del ordenamiento territorial.

En tercer lugar, la Sentencia C-189 de 2006 reconoce que la función social y ecológica de la propiedad permite establecer restricciones orientadas a la protección ambiental, sometidas a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Finalmente, la Sentencia C-015 de 2023 y la jurisprudencia del Consejo de Estado confirman que el ordenamiento territorial se desarrolla mediante un sistema de competencias concurrentes, en el cual la autonomía distrital y la facultad del Concejo para reglamentar los usos del suelo deben armonizarse con la Constitución, la ley y las determinantes de superior jerarquía legítimamente expedidas por las autoridades competentes.

Personería
Distrital de Medellín

Por tanto, desde la perspectiva jurisprudencial analizada, el Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 debe valorarse bajo criterios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, respeto por las situaciones jurídicas consolidadas, observancia de las determinantes de superior jerarquía y adecuada distribución de competencias**.** La existencia de estos precedentes no permite afirmar anticipadamente que el proyecto se encuentre exento de eventuales controversias o vicios de legalidad, pero sí proporciona parámetros judiciales verificables para examinar la conformidad de sus disposiciones con el régimen constitucional y legal del ordenamiento territorial.

4. Pertinencia y Conveniencia.

El análisis de pertinencia y conveniencia del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 debe efectuarse teniendo en cuenta la naturaleza del Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento básico para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, así como los objetivos que la Ley 388 de 1997 atribuye al ordenamiento territorial, entre ellos la utilización racional del suelo en armonía con la función social y ecológica de la propiedad, el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo, la preservación del patrimonio natural y cultural y la seguridad de los asentamientos humanos frente a los riesgos.

Desde esta perspectiva, corresponde determinar si las medidas propuestas guardan relación razonable con las problemáticas y objetivos propios del ordenamiento territorial, sin que este análisis implique por parte de la **Personería Distrital de Medellín** una certificación de viabilidad técnica, ambiental, financiera o urbanística de cada una de las decisiones contenidas en el proyecto, materias cuya valoración corresponde a las autoridades y dependencias técnicamente competentes.

El Proyecto estructura el POT en cuatro grandes componentes: general, urbano, rural y sistemas institucionales y de gestión, comprendiendo dentro de ellos materias como clasificación del suelo, estructura ecológica, amenaza y riesgo, espacio público, movilidad, vivienda y hábitat, usos del suelo, tratamientos, aprovechamientos, instrumentos de planificación y mecanismos de gestión territorial. En ese contexto, se consideran particularmente relevantes los siguientes aspectos:

1. Gestión del riesgo como condicionante del ordenamiento territorial

La incorporación de la gestión del riesgo dentro de las decisiones sobre uso y ocupación del suelo constituye un componente jurídicamente pertinente del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026.

La Ley 1523 de 2012 dispone que la gestión del riesgo se encuentra intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro y con la gestión ambiental territorial y establece que los planes de ordenamiento territorial deben integrar el análisis del riesgo y considerarlo como condicionante para el uso y ocupación del territorio, con el propósito de evitar la generación de nuevas condiciones de riesgo. Sus artículos 39 y 40 ordenan incorporar en los instrumentos de ordenamiento territorial consideraciones sobre desarrollo seguro y sostenible, delimitación y tratamiento de zonas expuestas a amenazas y mecanismos de reasentamiento cuando correspondan.

En concordancia con ello, el Proyecto incorpora dentro de su modelo territorial la reducción progresiva de condiciones de amenaza y riesgo y vincula la clasificación del suelo con la estructura ecológica, la zonificación de amenazas y riesgos y la capacidad de soporte del territorio.

La pertinencia jurídica de estas disposiciones radica, por tanto, en que el ordenamiento del suelo no puede realizarse al margen del conocimiento y reducción del riesgo. No obstante, la clasificación concreta de un área, la determinación de su grado de amenaza, riesgo o mitigabilidad y las medidas específicas que deban adoptarse requieren el respectivo soporte técnico**,** razón por la cual no corresponde a la Personería certificar mediante este concepto la suficiencia o exactitud de los estudios especializados que fundamenten dichas decisiones.

Tampoco resulta jurídicamente procedente concluir que la sola incorporación de estas disposiciones exonere al Distrito de una eventual responsabilidad patrimonial. La existencia o inexistencia de responsabilidad estatal dependerá de las circunstancias particulares, de las competencias de las autoridades involucradas, de su actuación u omisión y de los demás presupuestos jurídicos exigidos en cada caso.

2. Coherencia entre capacidad de soporte, ocupación del territorio y movilidad sostenible

El Proyecto mantiene como orientación del modelo territorial una ciudad compacta y diversa, privilegiando la densificación y diversificación de usos en aquellas áreas que presentan mejores condiciones de soporte, y articula dicha ocupación con el sistema de movilidad y transporte público. El propio modelo plantea una ciudad compacta que privilegie la densificación en las áreas con mejores condiciones y capacidad de soporte, al tiempo que procura moderar la densificación de las zonas de ladera conforme a sus características territoriales.

De igual forma, dentro de las estrategias distritales se establece la consolidación de la movilidad peatonal y de los medios de transporte no motorizados articulados con el sistema

integrado de transporte multimodal. El Proyecto contempla también el **Desarrollo Orientado al Transporte – DOT** como enfoque de planificación territorial asociado a entornos de estaciones y líneas de transporte masivo, articulándolo con propósitos de densificación, mezcla de usos, movilidad activa, habitabilidad y sostenibilidad.

Desde el punto de vista de pertinencia, la articulación entre intensidad de ocupación, capacidad de soporte, movilidad y disponibilidad de infraestructura guarda relación con los objetivos propios de la función pública del ordenamiento territorial. Sin embargo, la determinación de los aprovechamientos concretos admisibles en cada sector debe conservar correspondencia con las condiciones reales de infraestructura, espacio público, movilidad, servicios públicos, ambiente y riesgo que sustenten técnicamente tales decisiones.

Por ello, la conveniencia del modelo no debe evaluarse únicamente por la posibilidad de incrementar densidades o aprovechamientos, sino por su capacidad para mantener un equilibrio entre ocupación, infraestructura disponible, calidad urbana, movilidad y condiciones ambientales.

3. Gradación de la mixtura de usos y manejo de los impactos urbanísticos y ambientales

Uno de los aspectos especialmente relevantes del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 es la regulación diferenciada de la mezcla de usos del suelo.

El artículo 311 establece una clasificación fundada en la intensidad de mezcla de usos y dispone una gradación entre áreas de actividad de baja mixtura de predominancia residencial, áreas de media mixtura de soporte barrial y áreas de alta mixtura de predominancia económica. Según el propio Proyecto, esta clasificación busca compatibilizar la gradualidad de la mixtura, la dinamización económica, el cuidado de los barrios, la protección y recuperación del uso residencial y la capacidad de soporte del territorio.

Esta diferenciación resulta pertinente porque la mezcla de usos no produce los mismos efectos en todos los sectores de la ciudad. En las áreas de baja mixtura, donde predomina la residencia, la intensidad de nuevas actividades económicas se restringe precisamente para evitar impactos asociados, entre otros factores, a congestión vehicular, demanda de estacionamientos, emisiones de ruido, contaminantes atmosféricos, olores ofensivos y riesgo tecnológico. Por su parte, las áreas de media mixtura cumplen una función de soporte barrial y transición entre las áreas predominantemente residenciales y aquellas de mayor intensidad económica.

Personería
Distrital de Medellín

En las áreas de mayor intensidad, el Proyecto reconoce que determinadas actividades pueden producir niveles altos o muy altos de impacto por razón de la frecuencia, volumen de usuarios, ruido, contaminación atmosférica, olores ofensivos o riesgo tecnológico, exigiendo la adopción de medidas de mitigación y el cumplimiento del régimen de interrelación de usos para procurar su compatibilidad con el entorno.

En materia específica de ruido, el Proyecto no debe entenderse como una habilitación para admitir indiscriminadamente actividades generadoras de contaminación sonora por el solo hecho de localizarse en áreas de media o alta mixtura. Por el contrario, contiene disposiciones orientadas a condicionar o restringir nuevas actividades identificadas como ruidosas en zonas acústicamente saturadas y áreas críticas, remitiéndose además a la zonificación acústica y a la regulación ambiental aplicable.

Esta precaución es especialmente importante porque el propio Acuerdo 048 de 2014 ya reconocía la relación entre las categorías de mixtura y los niveles de ruido, y exigía medidas de mitigación cuando coexistían vivienda y actividades potencialmente generadoras de impactos acústicos.

El Proyecto complementa este enfoque mediante el **Protocolo Ambiental y Urbanístico – PAU**, configurado como mecanismo administrativo para la gestión de los usos del suelo y la articulación institucional en materias como cumplimiento de la norma urbanística, ruido, contaminantes y olores ofensivos.

En consecuencia, desde la perspectiva de pertinencia y conveniencia, resulta razonable establecer diferentes grados de mixtura. No obstante, su adecuada implementación exige que la autorización y permanencia de actividades económicas considere de manera efectiva **l**a vocación del sector, su capacidad de soporte, la protección del uso residencial, la convivencia, la movilidad y los impactos ambientales generados**,** evitando que la categoría de mixtura sea interpretada como autorización automática para actividades incompatibles con las condiciones particulares del entorno.

4. Régimen de transición y seguridad jurídica frente al cambio de normas urbanísticas

La revisión de un POT requiere especial atención al tránsito entre el régimen urbanístico anterior y el nuevo, debido a que las modificaciones pueden incidir sobre proyectos, instrumentos de planificación y actuaciones urbanísticas que se encuentren en diferentes etapas de desarrollo.

En este sentido, el artículo 540 del Proyecto contiene un régimen específico para determinados Planes Parciales de Renovación Urbana adoptados en desarrollo de los

Macroproyectos. Para aquellos localizados en polígonos a los cuales el nuevo Acuerdo asigne las modalidades de reactivación o revitalización, establece un término de seis meses contados a partir de la publicación del Acuerdo para radicar la correspondiente solicitud de licencia urbanística con fundamento en las normas vigentes al momento de adopción del plan parcial. Una vez vencido dicho término sin haberse radicado la solicitud, las actuaciones posteriores quedan sometidas al nuevo régimen urbanístico.

El mismo artículo diferencia la situación de los planes parciales respecto de los cuales se mantiene la modalidad de redesarrollo, los cuales continúan rigiéndose por las normas previstas en sus respectivos actos de adopción, salvo que los interesados manifiesten su voluntad de acogerse al nuevo régimen.

La existencia de reglas expresas de transición resulta pertinente desde la perspectiva de seguridad jurídica, pues permite determinar cuál regulación resulta aplicable a actuaciones iniciadas bajo el régimen precedente. Sin embargo, no corresponde afirmar de manera general que el término de seis meses sea, por sí solo, constitucionalmente incuestionable o que cualquier expectativa urbanística anterior se encuentre automáticamente protegida.

Como se indicó en el componente jurisprudencial, la regulación deberá aplicarse atendiendo la diferencia entre la modificación legítima de normas generales de uso del suelo y las situaciones jurídicas concretas consolidadas conforme al ordenamiento vigente, aspecto que deberá ser examinado en cada supuesto particular.

5. Legalización, regularización y mejoramiento del hábitat

El Proyecto reconoce los **Planes de Legalización, Regularización y Mejoramiento del Hábitat – PLRMH** dentro de la planificación de los asentamientos humanos y establece criterios técnicos, jurídicos y territoriales para su identificación, diagnóstico y priorización, vinculándolos con la gestión del suelo, el mejoramiento integral de barrios y la función social y ecológica de la propiedad.

Igualmente, contempla la promoción y adopción de estos planes como herramientas para adelantar acciones integrales en asentamientos humanos y plantea una ruta que articula, según corresponda, la legalización urbanística, el saneamiento y titulación del suelo, el reconocimiento de edificaciones y la eventual constitución de propiedad horizontal y registro de las unidades inmobiliarias resultantes.

Particular importancia reviste la previsión según la cual los procesos de legalización no deben adelantarse en asentamientos localizados en suelos de protección ambiental o zonas de alto riesgo no mitigable, orientando en tales eventos la intervención institucional hacia el reasentamiento y la recuperación ambiental y territorial.

Personería
Distrital de Medellín

Desde la óptica jurídica, esta articulación es pertinente en cuanto diferencia la formalización del hábitat de la posibilidad física y jurídica de permanencia de los asentamientos. La legalización urbanística no puede convertirse en mecanismo para convalidar ocupaciones incompatibles con determinantes ambientales o condiciones de riesgo no mitigable.

Por tanto, la implementación de estos instrumentos deberá conservar una lectura integral que combine **seguridad territorial, derecho a la vivienda, mejoramiento del hábitat, protección ambiental y protección de las comunidades**, sin que la formalización jurídica sustituya los estudios técnicos requeridos para determinar la aptitud del suelo.

6. Protección de moradores y prevención de procesos de desplazamiento por transformación territorial

La protección a moradores aparece incorporada en el Proyecto como principio orientador de la intervención territorial, dirigido a proteger a habitantes y actores económicos ubicados en sectores sometidos a procesos de transformación, manteniendo al mismo tiempo la prevalencia del interés general.

El Proyecto articula esta materia con la **Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas – PPPMAEP**, adoptada en Medellín mediante el Acuerdo 145 de 2019 y reglamentada mediante el Decreto 818 de 2021, instrumentos que el propio articulado identifica expresamente.

Asimismo, en los procesos que requieran reasentamiento se prevé la aplicación de los protocolos de dicha política pública, y para determinadas actuaciones se establece como orientación la priorización del reasentamiento en sitio con el propósito de conservar arraigo y reducir impactos de segregación socioespacial.

El Proyecto introduce además una regulación expresa sobre prevención de la gentrificación, entendida en el propio articulado como un proceso de transformación socioespacial que puede producir desplazamiento indirecto de moradores y actividades económicas tradicionales por incremento de cargas económicas y del costo de vida. Entre las medidas previstas se encuentran promover la permanencia de moradores, proteger actividades económicas existentes, preservar la cohesión social y prevenir desplazamientos involuntarios derivados de procesos de transformación territorial.

También establece, para zonas de predominancia residencial, orientaciones destinadas a evitar que actividades asociadas al turismo produzcan impactos negativos sobre los residentes originales o sustituyan de manera desproporcionada la función habitacional mediante actividades de alta rotación.

Personería
Distrital de Medellín

Desde el punto de vista de pertinencia, estas disposiciones guardan relación directa con los efectos sociales que pueden acompañar los procesos de renovación urbana, densificación, cambio de usos y ejecución de grandes proyectos.

No obstante, no resulta jurídicamente correcto afirmar que su sola inclusión garantiza que no se presentarán desplazamientos, vulneraciones de derechos o acciones judiciales. Su efectividad dependerá de la reglamentación, implementación, disponibilidad de instrumentos de gestión, identificación de la población afectada, participación comunitaria y aplicación concreta de las medidas de protección previstas en el ordenamiento.

7. Participación ciudadana como condición de pertinencia en la implementación del POT

La conveniencia del ordenamiento territorial no depende exclusivamente de la calidad normativa de sus disposiciones, sino también de que las decisiones que afecten el territorio puedan articular adecuadamente los intereses sociales, económicos y urbanísticos involucrados.

El artículo 4 de la Ley 388 de 1997 ordena a las administraciones municipales, distritales y metropolitanas fomentar la concertación entre dichos intereses mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones, participación que puede ejercerse, entre otros mecanismos, en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento territorial.

Este elemento adquiere particular importancia frente a disposiciones que modifiquen usos del suelo, intensidades de mixtura, tratamientos urbanísticos, aprovechamientos o condiciones de permanencia de actividades y moradores, debido a los efectos directos que tales decisiones pueden producir sobre los diferentes sectores de la ciudad.

Por ello, desde una perspectiva de pertinencia institucional, la implementación del nuevo POT deberá mantener mecanismos efectivos de información, participación, seguimiento y articulación comunitaria**,** particularmente en aquellas actuaciones de transformación territorial que tengan incidencia significativa sobre las condiciones habitacionales, ambientales, económicas o sociales de la población.

5. Conclusión sobre Pertinencia y Conveniencia

Desde el ámbito jurídico que corresponde a la **Personería Distrital de Medellín**, se observa que las materias abordadas por el Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 guardan relación con los fines y contenidos propios del ordenamiento territorial previstos en la Constitución y en la Ley 388 de 1997.

Personería Distrital de Medellín

En particular, resultan pertinentes la incorporación de la gestión del riesgo como condicionante de la ocupación del territorio; la articulación entre densificación, movilidad y capacidad de soporte; la gradación de las áreas de baja, media y alta mixtura acompañada de instrumentos de manejo de impactos ambientales y urbanísticos; la existencia de reglas de transición normativa; el fortalecimiento de instrumentos dirigidos al mejoramiento y formalización del hábitat; y la incorporación de medidas orientadas a la protección de moradores y a la prevención de impactos derivados de los procesos de transformación territorial.

No obstante, la pertinencia jurídica general de dichas materias no equivale a declarar la conveniencia técnica de cada decisión particular del Proyecto, ni permite concluir anticipadamente que todas sus disposiciones se encuentren exentas de eventuales dificultades de aplicación. La materialización del POT requerirá que las decisiones sobre usos, aprovechamientos, densidades, riesgo, movilidad, ambiente y gestión del suelo estén sustentadas en los estudios técnicos correspondientes, sean adoptadas por las autoridades competentes y respeten los procedimientos, determinantes de superior jerarquía, derechos y principios que conforman el régimen jurídico del ordenamiento territorial.

En consecuencia, la Personería Distrital puede valorar favorablemente la pertinencia jurídica de los objetivos e instrumentos examinados, sin sustituir la competencia de las autoridades técnicas encargadas de determinar su viabilidad concreta, y recomienda que durante el trámite del Proyecto de Acuerdo se mantenga especial atención sobre la suficiencia de los soportes técnicos, la coherencia entre las diferentes disposiciones del Plan, la protección del uso residencial frente a actividades generadoras de impactos, la seguridad jurídica del régimen de transición y la efectividad de los mecanismos de protección y participación de las comunidades.

6. Análisis Fiscal

El análisis fiscal del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 debe abordarse desde la naturaleza particular del Plan de Ordenamiento Territorial. El POT no constituye exclusivamente un instrumento de programación presupuestal, sino que incorpora decisiones territoriales cuya ejecución puede requerir inversiones públicas, recursos privados, instrumentos de gestión del suelo, mecanismos de captura de valor y otras fuentes de financiación previstas por el ordenamiento jurídico.

En este contexto, el presente análisis se circunscribe a determinar si el Proyecto contempla instrumentos y condiciones jurídicas dirigidas a financiar la ejecución del modelo de ocupación territorial y si establece mecanismos de articulación con la programación

Personería Distrital de Medellín

presupuestal y fiscal del Distrito. No corresponde a la Personería Distrital de Medellín certificar la suficiencia de los recursos, validar proyecciones de ingresos o gastos, determinar el cierre financiero de los proyectos ni emitir concepto técnico sobre la sostenibilidad de las finanzas distritales**,** materias que deben ser evaluadas por las autoridades competentes con fundamento en la información financiera, presupuestal y fiscal correspondiente.

1. Aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003

Como punto de partida, resulta necesario precisar el alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, según el cual el impacto fiscal de todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La misma disposición exige que en la exposición de motivos y en las ponencias respectivas se incluyan los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiación.

Por consiguiente, la aplicación de esta disposición al Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 no debe formularse de manera automática respecto de la totalidad del POT, sino que exige identificar aquellas disposiciones que efectivamente ordenen gasto o establezcan beneficios tributarios y determinar, respecto de ellas, las consecuencias fiscales correspondientes.

Esta precisión adquiere especial relevancia porque el Proyecto contiene programas, proyectos, instrumentos de financiación, mecanismos de compensación e incentivos y orientaciones de inversión cuya materialización puede producir efectos fiscales en diferentes momentos de ejecución. En consecuencia, cuando una disposición implique efectivamente gasto público o beneficios tributarios, deberá observarse el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y garantizarse su correspondencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo**.**

2. Plan Financiero y articulación con el Programa de Ejecución

El Proyecto de Acuerdo incorpora expresamente un Plan Financiero del Plan de Ordenamiento Territorial. Su artículo 601 lo define como la hoja de ruta para la concreción de las apuestas del POT y señala que mediante este instrumento se determinará cómo y con cuáles recursos se dará viabilidad económica y financiera a los programas y proyectos del Programa de Ejecución, identificando fuentes de financiación mediante la apropiación presupuestal anual y su articulación con el Plan de Desarrollo. El mismo artículo indica que dicho Plan Financiero se desarrolla en el Anexo 23 del Documento Técnico de Soporte**.**

Esta previsión resulta jurídicamente relevante porque el propio Proyecto evita concebir la totalidad de sus actuaciones como asignaciones presupuestales inmediatas. En efecto, al

regular los ámbitos territoriales para la implementación del Sistema de Gestión para la Equidad Territorial, establece expresamente que sus orientaciones no constituyen una asignación fija o predeterminada de recursos, y dispone que la programación y financiación de las actuaciones se determinará a través del Programa de Ejecución y el Plan Financiero del POT, articulados con el Plan de Desarrollo Distrital, las apropiaciones presupuestales y los demás instrumentos de programación de la inversión.

Por tanto, desde la perspectiva jurídica, debe diferenciarse entre la previsión territorial de una actuación o proyecto y la correspondiente apropiación presupuestal para su ejecución. La inclusión de un proyecto dentro del POT no sustituye las reglas presupuestales, fiscales, contractuales y de programación de la inversión que deban observarse para su materialización.

3. Sistema de Gestión para la Equidad Territorial y reparto de cargas y beneficios

El Proyecto mantiene y desarrolla el Sistema de Gestión para la Equidad Territorial, compuesto por los subsistemas de Planificación Complementaria, Intervención del Suelo y Financiación. El artículo 488 señala que este sistema constituye el mecanismo mediante el cual se hace efectivo el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios derivados del ordenamiento territorial y articula los instrumentos necesarios para la materialización del modelo de ocupación.

Esta estructura tiene respaldo general en la Ley 388 de 1997, que contempla el reparto equitativo de cargas y beneficios y permite incorporar instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano. La Ley prevé, entre otros mecanismos, la participación en plusvalía, los derechos adicionales de construcción y desarrollo y otros instrumentos dirigidos a financiar las actuaciones urbanísticas.

El Proyecto establece además como criterio del Sistema la sostenibilidad territorial y financiera, entendida como la relación entre las decisiones de ordenamiento, la capacidad de soporte del territorio y la disponibilidad de recursos para ejecutar las actuaciones previstas. Igualmente incorpora criterios de proporcionalidad entre las cargas y los beneficios urbanísticos obtenidos.

Desde la perspectiva fiscal, esta estructura resulta relevante en cuanto procura que la financiación del desarrollo territorial no recaiga exclusivamente sobre los recursos ordinarios del presupuesto distrital, sino que pueda articular recursos públicos, privados e instrumentos de gestión y captura de valor, dentro de los límites establecidos por la legislación aplicable.

Personería
Distrital de Medellín

4. Subsistema de Financiación e instrumentos previstos

El artículo 599 del Proyecto define el Subsistema de Financiación como el conjunto de instrumentos, mecanismos y fuentes de recursos públicos y privados destinados a movilizar capital para financiar los programas y proyectos del POT conforme al Programa de Ejecución y al principio de reparto equitativo de cargas y beneficios.

Dentro de los instrumentos de financiación para la captura de valor del suelo y el desarrollo territorial, el Proyecto contempla, entre otros, la **Venta de Derechos de Construcción y Desarrollo, cesiones urbanísticas, participación en plusvalía, Compra de Derechos Fiduciarios –CDF–, contribución de valorización, Administración, Mantenimiento y Aprovechamiento Económico del Espacio Público –AMAEEP–, Áreas de Revitalización Económica –ARE–, Financiamiento por Incremento en la Recaudación Impositiva –FIRI– y Derecho Real Accesorio de Superficie**.

Adicionalmente, el Proyecto contempla fuentes públicas nacionales y territoriales y fuentes alternativas e innovadoras, entre ellas el Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Regalías, Sistema General de Participaciones, inversión privada, cooperación internacional, asociaciones público-privadas, esquemas de cofinanciación y mecanismos de financiamiento verde y sostenible.

La inclusión de estas fuentes en el POT no significa que los recursos se encuentren automáticamente disponibles ni que su sola incorporación normativa habilite su utilización. Cada instrumento deberá sujetarse a sus requisitos legales, presupuestales, tributarios, contractuales y financieros específicos y, cuando corresponda, a las autorizaciones y estudios exigidos por el ordenamiento jurídico.

Esta cautela aparece recogida en el propio artículo 599, cuyo parágrafo segundo dispone que la implementación de los instrumentos de financiación estará sujeta a viabilidad jurídica, financiera y análisis de impacto fiscal, conforme al principio de sostenibilidad presupuestal; además, establece que los recursos generados conservarán la destinación específica correspondiente. El parágrafo tercero los somete al régimen de destinación específica contenido en el Anexo 30 del Documento Técnico de Soporte.

5. Participación en plusvalía

La participación en plusvalía merece especial consideración por constituir uno de los principales instrumentos legales de captura de valor del suelo previstos por la Ley 388 de 1997.

El artículo 73 de dicha Ley establece que las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento pueden generar beneficios respecto de los cuales las entidades públicas tienen derecho a participar. Asimismo, los artículos 74 y siguientes regulan sus hechos generadores, cálculo, liquidación, exigibilidad, formas de pago y destinación.

El Proyecto de Acuerdo desarrolla este instrumento en su artículo 617 y siguientes. Allí identifica como hechos generadores, de conformidad con la Ley 388 de 1997, la incorporación de suelo rural a expansión urbana o su clasificación como suburbano, la modificación del régimen o zonificación de usos, la autorización de mayor aprovechamiento y, en los términos legales correspondientes, la ejecución de obras públicas.

Asimismo, el artículo 619 establece expresamente la aplicación de la participación en plusvalía cuando, como consecuencia de la redelimitación de polígonos o de la asignación de mayores aprovechamientos urbanísticos, se produzca incremento en el valor del suelo, remitiendo su aplicación a la Ley 388 de 1997, sus disposiciones reglamentarias y el propio POT.

Debe recordarse que la Ley 388 de 1997 establece que la tasa de participación que determine el respectivo Concejo, por iniciativa del alcalde, puede oscilar **entre el treinta por ciento (30 %) y el cincuenta por ciento (50 %) del mayor valor por metro cuadrado**.

Por ello, cualquier aplicación concreta de la participación en plusvalía deberá respetar estrictamente sus elementos legales, los hechos generadores, procedimientos de cálculo, exigibilidad, destinación y demás condiciones establecidas en la legislación nacional y en la regulación distrital aplicable.

6. Financiamiento por Incremento en la Recaudación Impositiva – FIRI

El Proyecto incorpora el Financiamiento por Incremento en la Recaudación Impositiva –FIRI– como instrumento aplicable a proyectos estratégicos de renovación urbana. Este mecanismo cuenta con fundamento legal en el artículo 278 de la Ley 1955 de 2019, disposición que continúa vigente, toda vez que no fue derogada por la Ley 2294 de 2023.

En efecto, el artículo 372 de esta última estableció expresamente que las disposiciones de las anteriores leyes del Plan Nacional de Desarrollo que no hubieran sido derogadas o modificadas continuarían vigentes hasta que una norma posterior dispusiera lo contrario.

El artículo 278 autoriza, bajo las condiciones previstas en la ley y su reglamentación, la financiación de infraestructura urbana vinculada a proyectos estratégicos de renovación urbana mediante la titularización de la totalidad o parte de los mayores valores del recaudo

Personería Distrital de Medellín

futuro del impuesto predial generados en las respectivas zonas de influencia. Este instrumento fue reglamentado mediante el Decreto 1382 de 2020, incorporado al Decreto 1077 de 2015.

7. Beneficios tributarios e incentivos vinculados al ordenamiento territorial

El Proyecto contempla igualmente mecanismos tributarios destinados a incentivar determinados objetivos territoriales. Esta materia requiere especial cautela porque la regulación del POT no debe confundirse con la creación automática de exenciones o beneficios tributarios.

Esta diferenciación aparece expresamente en el artículo 161 respecto del patrimonio cultural inmueble. El Proyecto señala que determinados lineamientos deberán considerarse en la formulación y eventual adopción del Estatuto Tributario Distrital, aclarando expresamente que ello no implica la creación directa de beneficios tributarios desde el POT**.**

El mismo artículo condiciona la aplicación de mecanismos de compensación a la viabilidad financiera y al análisis de impacto fiscal emitidos por la Secretaría de Hacienda y precisa que estos lineamientos son orientadores y estratégicos y no generan obligaciones fiscales automáticas.

Por otra parte, el artículo 640 contempla mecanismos tributarios para el ordenamiento territorial y prevé la posibilidad de incentivos y exenciones en determinados supuestos, condicionándolos, entre otros aspectos, a que no se afecte el Marco Fiscal de Mediano Plazo**.**

En este aspecto resulta particularmente relevante el artículo 7 de la Ley 819 de 2003: si durante el trámite o posterior desarrollo normativo se establecen efectivamente beneficios tributarios, su impacto fiscal deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo**.**

8. Observación sobre sostenibilidad financiera y ejecución del POT

La estructura financiera propuesta incorpora mecanismos destinados a diversificar las fuentes de financiación del ordenamiento territorial. Sin embargo, desde el ámbito funcional de la Personería no es posible concluir únicamente a partir del articulado que los recursos proyectados serán suficientes para financiar la totalidad de los programas, proyectos e intervenciones previstos durante la vigencia del POT**.**

Tal determinación requeriría examinar integralmente el Plan Financiero contenido en el Anexo 23, las estimaciones de costos del Programa de Ejecución, las proyecciones de

Personería Distrital de Medellín

recaudo de los diferentes instrumentos, las apropiaciones presupuestales previstas, su articulación con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y los supuestos financieros utilizados por la Administración.

Por esta razón, la existencia de instrumentos como plusvalía, valorización, derechos adicionales de construcción, FIRI, APP, recursos presupuestales u otras fuentes no constituye por sí misma prueba de cierre financiero**.** Su rendimiento depende de condiciones económicas, inmobiliarias, fiscales, presupuestales y de gestión que deberán evaluarse durante la ejecución del Plan.

Conclusión sobre el Análisis Fiscal

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, el Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 incorpora una estructura de financiación asociada al Sistema de Gestión para la Equidad Territorial, un Plan Financiero articulado con el Programa de Ejecución y diversos instrumentos de financiación, captura de valor, compensación y fuentes públicas y privadas. Asimismo, el articulado contempla condicionamientos de viabilidad jurídica, financiera y fiscal para la implementación de varios de estos mecanismos.

No obstante, la Personería Distrital de Medellín no debe afirmar que con tales previsiones se encuentra garantizada la sostenibilidad financiera del POT, ni que su ejecución no generará impactos sobre las finanzas distritales. Esa conclusión requeriría una evaluación cuantitativa integral de los costos, ingresos, fuentes de financiación, proyecciones y riesgos fiscales correspondientes.

En consecuencia, el concepto puede concluir que el Proyecto contempla instrumentos jurídicos y mecanismos de programación dirigidos a soportar financieramente la ejecución del ordenamiento territorial**,** pero su aplicación deberá sujetarse a la disponibilidad efectiva de recursos, a las apropiaciones presupuestales correspondientes, al Marco Fiscal de Mediano Plazo, a las reglas de destinación específica y a los estudios y autorizaciones exigidos para cada instrumento. En aquellos eventos en que las disposiciones ordenen gasto o concedan beneficios tributarios, deberá observarse específicamente lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003**.**

7. Conclusiones.

1. El Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026 constituye una revisión integral del instrumento de ordenamiento territorial y no una modificación aislada de disposiciones puntuales.

Personería Distrital de Medellín

Del análisis efectuado se evidencia que la iniciativa reorganiza y actualiza componentes estructurales del POT relacionados con clasificación del suelo, estructura ecológica, gestión del riesgo, sistema público y colectivo, usos del suelo, tratamientos urbanísticos, aprovechamientos, vivienda y hábitat, planificación complementaria, gestión del suelo y financiación. Asimismo, mantiene una estructura sistémica en la que el modelo de ocupación territorial se articula con instrumentos de gestión, ejecución y financiación, lo que permite advertir que la propuesta tiene un alcance sustancial sobre la regulación territorial del Distrito y requiere, por tanto, una lectura integral y coordinada de sus disposiciones.

2. Desde el punto de vista constitucional y competencial, el Proyecto se inserta dentro de las facultades de ordenamiento territorial del Distrito, pero su validez depende del respeto de los límites legales, las competencias concurrentes y las determinantes de superior jerarquía.

La competencia del Concejo Distrital para reglamentar los usos del suelo encuentra fundamento constitucional y legal; sin embargo, no es absoluta. Su ejercicio debe armonizarse con las competencias del Alcalde en la formulación y presentación del POT, con la intervención de las autoridades ambientales, con las determinantes previstas en la legislación nacional y con los procedimientos de concertación y participación ciudadana. En consecuencia, el análisis del Proyecto no permite afirmar una autonomía territorial irrestricta, sino una competencia local ejercida dentro de un marco de coordinación, concurrencia y sujeción al ordenamiento jurídico superior.

3. **El Proyecto incorpora criterios jurídicamente pertinentes frente a problemáticas actuales del territorio, especialmente en gestión del riesgo, capacidad de soporte, mezcla de usos, movilidad, protección de moradores y transformación urbana.**

El articulado evidencia una preocupación por vincular la ocupación del territorio con condiciones de seguridad, infraestructura, movilidad y capacidad de soporte; igualmente, introduce una gradación entre áreas de baja, media y alta mixtura y prevé mecanismos para mitigar impactos asociados a ruido, contaminación atmosférica, olores ofensivos, congestión, riesgo tecnológico y conflictos de convivencia. También incorpora instrumentos de protección a moradores, prevención de la gentrificación y formalización del hábitat, lo cual resulta relevante frente a procesos de renovación, densificación y cambio de usos. No obstante, la eficacia de estas medidas dependerá de su correcta reglamentación, aplicación técnica y articulación institucional.

Personería
Distrital de Medellín

4. **En materia fiscal y financiera, el Proyecto incorpora instrumentos legales de financiación del ordenamiento territorial, pero su sola previsión normativa no permite afirmar que la sostenibilidad financiera del POT esté garantizada.**

El Proyecto estructura un Subsistema de Financiación, contempla un Plan Financiero articulado con el Programa de Ejecución y prevé mecanismos como participación en plusvalía, valorización, venta de derechos de construcción y desarrollo, FIRI, cesiones urbanísticas y diversas fuentes públicas y privadas. Sin embargo, la suficiencia real de dichos recursos solo puede establecerse mediante el análisis de costos, proyecciones de recaudo, apropiaciones presupuestales, Marco Fiscal de Mediano Plazo y demás variables económicas y financieras. Por tanto, la Personería no debe certificar el cierre financiero del POT, sino verificar que la implementación de estos instrumentos se someta a los requisitos legales, fiscales y presupuestales correspondientes.

5. **El concepto jurídico permite identificar una estructura normativa amplia y coherente en sus objetivos generales, pero recomienda mantener especial control sobre la aplicación concreta de las disposiciones que puedan generar conflictos competenciales, impactos fiscales, restricciones a derechos o controversias urbanísticas.**

El estudio realizado permite concluir que el Proyecto contiene herramientas relevantes para actualizar el ordenamiento territorial del Distrito y responder a fenómenos asociados con densificación, renovación urbana, gestión del riesgo, protección ambiental, movilidad, mezcla de usos, protección de moradores y financiación del desarrollo. Sin embargo, su aprobación no elimina la necesidad de verificar, durante el trámite y posterior implementación, la consistencia entre el articulado y los documentos técnicos de soporte, la suficiencia de los estudios especializados, la correcta aplicación de los regímenes de transición, el respeto por situaciones jurídicas consolidadas, la protección del uso residencial frente a actividades generadoras de impacto y la observancia de los límites legales de cada instrumento. En consecuencia, la valoración favorable del Proyecto debe entenderse **como una apreciación jurídica sobre su estructura y pertinencia general, y no como una certificación absoluta de legalidad, viabilidad técnica o sostenibilidad financiera de todas y cada una de sus disposiciones**.

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

Personería
Distrital de Medellín

artículo 28 del C.P.A.C.A., concluyendo como se indicó renglones arriba ***favorable*** del Proyecto de Acuerdo No. 104 de 2026, teniendo en cuenta el análisis financiero e impacto fiscal que debe realizarse respecto a las compensaciones y lineamientos estratégicos. Este pronunciamiento se constituye en un insumo jurídico y orientador para la deliberación del honorable Concejo Distrital de Medellín, sin interferir en sus competencias decisorias ni en la autonomía de los sujetos de iniciativa normativa.

Atentamente,

MEFI BOSET RAVE GÓMEZ
Personero Distrital de Medellín

Responsable:	Nombre y cargo	Firma
Proyectó:	EAMESA	
Revisó y aprobó:	JERIOS	