

CONCEPTO JURÍDICO

Para: Gerente de la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira —EDUP—

Asunto: Ruta jurídica para que EDUP asuma de manera permanente la gestión de las Zonas de Permitido Parqueo —ZPP— y justificación de por qué debe hacerse mediante Acuerdo Municipal y no únicamente por decreto.

1. AntecedenteDF

Actualmente, la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira —EDUP— participa en el sistema de Zonas de Permitido Parqueo —ZPP— mediante contrato interadministrativo celebrado con el Municipio de Pereira.

El objeto contractual consiste en **realizar la operación, administración y gestión de las ZPP en el Municipio de Pereira, a través de la gestión de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su funcionamiento.**

El estudio previo justifica la contratación con EDUP por su experiencia, capacidad técnica y relación misional con proyectos de desarrollo urbano, espacio público y gestión urbana. Sin embargo, el mismo documento ubica a EDUP como **operador del sistema ZPP**, y precisa que los recursos recaudados son administrados exclusivamente por la Alcaldía Municipal.

En consecuencia, el contrato actual permite que EDUP opere el sistema durante su vigencia, pero no la convierte en titular permanente de la función. Por tanto, si la finalidad institucional es evitar la celebración periódica de contratos interadministrativos, debe cambiarse el soporte jurídico del modelo.

La ruta adecuada consiste en pasar de un **modelo contractual temporal** a un **modelo institucional permanente**, soportado en Acuerdo Municipal.

2. Problema jurídico

Determinar cuál es el instrumento jurídico idóneo para que EDUP asuma de manera permanente la gestión integral, técnica, operativa, administrativa y económica de las Zonas de Permitido Parqueo —ZPP— del Municipio de Pereira, sin necesidad de suscribir contratos interadministrativos periódicos.

3. Marco normativo aplicable

La competencia relacionada con el sistema ZPP se integra a partir de varias normas:

Artículo 174 de la Ley 2294 de 2023.

Esta norma habilita a las autoridades territoriales para cobrar contraprestaciones económicas por el estacionamiento de vehículos en vía pública, zonas de estacionamiento regulado, zonas azules o espacio público habilitado para ello. También permite modificar el marco regulatorio anterior hacia el esquema de contraprestación económica.

Artículo 315 de la Constitución Política.

El Alcalde dirige la acción administrativa del municipio, asegura el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, y presenta al Concejo los proyectos de acuerdo que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

Artículo 313 de la Constitución Política.

Corresponde al Concejo Municipal reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, votar tributos y gastos locales, determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, así como crear, a iniciativa del Alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales.

Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012.

Reconoce al Alcalde la función de presentar proyectos de acuerdo y reglamentar los acuerdos municipales.

Ley 769 de 2002, artículo 6.

Los alcaldes, dentro de su jurisdicción, deben expedir normas y tomar medidas para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas, con sujeción al Código Nacional de Tránsito.

Ley 9 de 1989, artículo 7, modificado por la Ley 2079 de 2021.

Los alcaldes municipales y distritales pueden reglamentar, mediante decreto, la administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público.

Ley 489 de 1998.

Regula la organización administrativa, la delegación, la desconcentración y la descentralización. Esta norma es relevante porque EDUP es una entidad descentralizada, no una dependencia interna de la Alcaldía.

4. Competencia del Alcalde frente al artículo 174 de la Ley 2294 de 2023

El artículo 174 de la Ley 2294 de 2023 habilita a las autoridades territoriales para cobrar contraprestaciones económicas por estacionamiento en vía pública. En el ámbito municipal, esa habilitación se relaciona principalmente con el Alcalde, el Concejo Municipal y la autoridad de tránsito.

El Alcalde tiene competencia para:

1. Liderar la implementación del modelo de contraprestación económica por estacionamiento en vía pública.
2. Dirigir la acción administrativa del municipio.
3. Adoptar medidas relacionadas con el ordenamiento del tránsito.
4. Reglamentar el aprovechamiento económico del espacio público.
5. Presentar al Concejo Municipal el Proyecto de Acuerdo que permita estructurar el modelo institucional permanente.
6. Expedir el decreto reglamentario una vez el Concejo apruebe el Acuerdo correspondiente.

Sin embargo, esa competencia no significa que el Alcalde pueda, por decreto único, radicar permanentemente en EDUP la gestión integral del sistema ZPP, definir todo el régimen económico de la contraprestación y sustituir el modelo contractual por un modelo institucional permanente.

El Alcalde puede reglamentar, coordinar y ejecutar, pero cuando se trata de asignar una función permanente a una entidad descentralizada y definir el régimen económico del sistema, debe acudir al Concejo Municipal.

5. Por qué debe hacerse mediante Acuerdo Municipal y no únicamente por decreto

La razón central es que lo pretendido no consiste únicamente en reglamentar aspectos operativos de las ZPP, sino en transformar el modelo jurídico actual.

Actualmente, EDUP opera por contrato. Si se quiere que EDUP no dependa de contratos interadministrativos periódicos, debe existir una norma municipal que le asigne de manera expresa y permanente la gestión del sistema.

Esa asignación no debería hacerse solo por decreto, por las siguientes razones:

Primero. Porque EDUP es una entidad descentralizada, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio. No es una dependencia interna de la Alcaldía. Por tanto, asignarle funciones permanentes exige soporte normativo del Concejo Municipal.

Segundo. Porque el artículo 313 de la Constitución Política atribuye al Concejo la competencia para reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, así como determinar la estructura administrativa y las funciones de las dependencias y entidades municipales.

Tercero. Porque el decreto del Alcalde tiene naturaleza reglamentaria. Sirve para desarrollar y ejecutar la ley y los acuerdos, pero no debe convertirse en el acto principal para asignar funciones permanentes a una entidad descentralizada.

Cuarto. Porque el nuevo modelo implica definir el régimen económico de la contraprestación: recaudo, administración, destinación, costos de operación, excedentes, controles y responsabilidades fiscales. Esos aspectos deben tener respaldo en Acuerdo Municipal.

Quinto. Porque también deben delimitarse las competencias entre EDUP, Alcaldía, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Planeación, Secretaría Jurídica e Instituto de Movilidad, especialmente para evitar que EDUP asuma funciones propias de autoridad de tránsito o potestad sancionatoria.

En consecuencia, el decreto no se descarta. El decreto es necesario, pero debe ser posterior al Acuerdo Municipal.

La regla debe quedar así:

El contrato habilita la operación temporal.

El decreto reglamenta la ejecución.

El Acuerdo Municipal asigna la función permanente.

6. Diferencia entre delegación, desconcentración y descentralización

Para evitar imprecisiones jurídicas, debe diferenciarse entre delegación, desconcentración y descentralización.

Delegación.

Consiste en entregar el ejercicio de una función a otra autoridad o servidor, sin que el delegante pierda la titularidad de la competencia. La competencia sigue siendo de quien delega, pero el delegado la ejerce en los términos autorizados.

Desconcentración.

Consiste en distribuir funciones dentro de la misma entidad u organismo administrativo. Opera al interior de una misma estructura administrativa, por ejemplo, entre dependencias de la Alcaldía.

Descentralización.

Consiste en radicar funciones o actividades en una entidad distinta, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

En el caso de EDUP, no es correcto hablar de desconcentración, porque EDUP no es una dependencia interna de la Alcaldía. EDUP es una entidad descentralizada del orden municipal.

Por tanto, la figura adecuada no es “desconcentrar funciones en EDUP”, sino **asignar funciones a una entidad descentralizada mediante Acuerdo Municipal**, con posterior reglamentación por decreto del Alcalde.

7. Qué debe asignar el Acuerdo Municipal a EDUP

El Acuerdo Municipal debe asignar a EDUP la **gestión integral, técnica, operativa, administrativa y económica del sistema de Zonas de Permitido Parqueo —ZPP—**, en desarrollo del artículo 174 de la Ley 2294 de 2023.

Esa gestión puede comprender:

1. Administración permanente del sistema ZPP.
 2. Operación de las zonas habilitadas.
 3. Gestión tecnológica y logística del sistema.
 4. Control operativo de tiqueteras, plataformas, información y recaudo.
 5. Elaboración de estudios técnicos para nuevas zonas o ajustes.
 6. Gestión económica de la contraprestación, conforme al sistema definido por el Municipio.
 7. Presentación de informes técnicos, financieros y operativos.
 8. Aplicación de la fórmula de contraprestación, si el Acuerdo Municipal así lo autoriza.
 9. Coordinación con la Secretaría de Hacienda, Secretaría de Planeación, Secretaría Jurídica y el Instituto de Movilidad.
 10. Implementación de mecanismos de control, transparencia y trazabilidad.
-

8. Qué debe conservar el Municipio, el Alcalde y la autoridad de tránsito

Aunque EDUP puede quedar como entidad gestora permanente, no debe asumir competencias propias de autoridad pública que no le correspondan legalmente.

Deben conservarse en cabeza del Municipio, del Alcalde o de la autoridad competente:

1. La reglamentación general del sistema.
2. La expedición de actos administrativos generales.
3. La definición de políticas públicas de movilidad y espacio público.
4. Las decisiones propias de autoridad de tránsito.
5. La señalización oficial y regulación vial.
6. La imposición de comparendos o sanciones.
7. El control jurídico, fiscal, presupuestal y administrativo.
8. La adopción de decisiones estructurales del sistema.

Ejemplo: EDUP puede elaborar el estudio técnico para abrir una nueva zona ZPP, pero la habilitación formal de la zona debe sujetarse al Acuerdo Municipal, al decreto reglamentario y a la intervención de la autoridad competente.

9. Riesgos de hacerlo únicamente por decreto

Si se intenta entregar a EDUP la gestión permanente de las ZPP únicamente mediante decreto, se pueden generar los siguientes riesgos:

1. **Falta de competencia**, por asignar funciones permanentes a una entidad descentralizada sin Acuerdo Municipal.
2. **Exceso de la potestad reglamentaria**, porque el decreto no estaría desarrollando un Acuerdo, sino creando el modelo institucional.
3. **Delegación indebida de potestad reglamentaria general**, si se pretende que EDUP expida o modifique reglas generales del sistema.
4. **Debilidad del régimen económico**, si no quedan definidos por Acuerdo el sistema, método, criterios, destinación y responsable de la contraprestación.
5. **Confusión de competencias**, especialmente frente al Instituto de Movilidad y las funciones sancionatorias o regulatorias de tránsito.
6. **Riesgo fiscal y presupuestal**, si no se define claramente quién recauda, quién administra, cómo se registran los ingresos y cómo se ejecutan los recursos.
7. **Riesgo de nulidad del acto administrativo**, por posible expedición irregular o falta de competencia.

Estos riesgos se reducen si el modelo se estructura mediante Acuerdo Municipal y luego se desarrolla por decreto reglamentario.

10. Ruta jurídica recomendada

La ruta más segura es la siguiente:

Primero: el Alcalde presenta al Concejo Municipal un Proyecto de Acuerdo.

Segundo: el Concejo asigna expresamente a EDUP la gestión permanente de las ZPP.

Tercero: el Acuerdo define el régimen económico de la contraprestación.

Cuarto: el Acuerdo precisa las funciones de EDUP y las competencias reservadas al Municipio, al Alcalde y a la autoridad de tránsito.

Quinto: el Alcalde expide el decreto reglamentario.

Sexto: EDUP adopta un manual operativo interno para ejecutar el sistema.

11. Texto sugerido para el Proyecto de Acuerdo

Asígnese a la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira —EDUP—, en su calidad de empresa industrial y comercial del Estado del orden municipal, la gestión integral y permanente del sistema de Zonas de Permitido Parqueo —ZPP— del Municipio de Pereira, comprendiendo su administración, operación, estructuración técnica, gestión económica, implementación tecnológica, control operativo, recaudo o apoyo al recaudo, elaboración de estudios técnicos, formulación de propuestas de actualización de zonas y aplicación de la contraprestación económica, conforme al sistema, método, criterios y límites definidos en el presente Acuerdo y en la reglamentación que expida el Alcalde Municipal.

La gestión asignada a EDUP no implica transferencia de las competencias propias del Alcalde Municipal ni de la autoridad de tránsito en materia de regulación general, señalización oficial, imposición de comparendos, potestad sancionatoria, restricción de circulación o adopción de medidas de tránsito, las cuales permanecerán en cabeza de las autoridades competentes.

12. Conclusión

La competencia del Alcalde frente al artículo 174 de la Ley 2294 de 2023 consiste en **liderar, implementar y reglamentar el modelo municipal de contraprestación económica por estacionamiento en vía pública**, en ejercicio de sus funciones de dirección administrativa, ordenamiento del tránsito y aprovechamiento económico del espacio público.

No obstante, si se pretende que EDUP asuma esa gestión de manera permanente y no mediante contratos interadministrativos sucesivos, el Alcalde debe presentar un **Proyecto de Acuerdo** ante el Concejo Municipal, para que sea esta corporación quien asigne formalmente a EDUP la gestión integral del sistema ZPP y defina el marco económico, técnico, operativo y financiero correspondiente.



Alcaldía de
PEREIRA



Nit: 901.065.380-1

COMUNICADO OFICIAL

Pereira, 26 de mayo de 2026

Doctor
JORGE ALEXIS MEJIA BERMUDEZ
18505604
Secretario de Hacienda
Palacio Municipal
tesoreria@pereira.gov.co
Pereira, Risaralda



No.20260526-346-I

ASUNTO: Borrador de decreto para la “Aplicación de la Contraprestación económica por estacionamiento de vehículos en Zonas de Permitido Parqueo – ZPP”, en atención al artículo 109 del acuerdo 36 -2025

Cordial saludo:

Cordial Saludo

Respectado Doctor Mejía

En atención a lo dispuesto en el PARÁGRAFO TRANSITORIO. PERÍODO DE TRANSICIÓN PARA LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA ELIMINACIÓN DE LA TASA POR DERECHO DE PARQUEO SOBRE VÍAS PÚBLICAS del artículo 109 “VIGENCIAS Y DEROGATORIAS” del acuerdo municipal 36 del 19 de diciembre de 2025 “POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZA Y MODIFICA PARCIALMENTE EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE PEREIRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, estamos remitiendo documento borrador de decreto, según asunto, para su evaluación y discusión por parte de su equipo técnico- jurídico y para lo cual, desde la Empresa de Desarrollo Urbano de Pereira – EDUP, estaremos atentos a cualquier aclaración y apoyo para su concreción, según el tiempo establecido en dicho acuerdo municipal.

Gracias por su atención y en espera de sus comentarios

Atentamente,

DARIO FERNANDO ACOSTA CHAMORRO
Gerente General

Revisó JUAN CARLOS CATAÑO BETANCURT - Contratista

Proyectó: JOSE JHON GALVEZ MEJIA - Contratista - GESTION SOCIAL

Calle 19 No 9-50 Piso 22 Complejo Diario del Otún
Correo: info@edup.gov.co Tel: 3151619



Alcaldía de
PEREIRA



Nit: 901.065.380-1

COMUNICADO OFICIAL

Anexos digitales: Proyecto de Decreto esquema de contribución(revisado mayo 26).docx