

CITese: 201301000208630FE

Medellín, 18 de octubre de 2013.

H. Concejal
CARLOS ALBERTO BAYER CANO
Presidente Comisión Tercera
Concejo de Medellín
Ciudad

ASUNTO: Concepto Jurídico sobre el Proyecto de Acuerdo No. 201 de 2013.

De acuerdo con la solicitud de concepto jurídico respecto del Proyecto de Acuerdo No. 201 de 2013 *“Por medio del cual se autoriza al Alcalde Municipal para asociarse y aportar los recursos necesarios para la corporación que se creará para la protección prioritaria de las cuencas abastecedora de agua de los embalses Riogrande II y La Fe”*, me permito hacer el siguiente análisis jurídico:

1. Constitucionalidad

La Constitución Política de 1991 consagra expresamente la función administrativa como una herramienta fundamental en la consecución de los fines del estado y además que es un servicio para el interés general, desarrollada bajo unos principios constitucionales.

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

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

Por otra parte, la Constitución Política le otorga a las entidades territoriales autonomía para su gestión dentro del marco legal existente y a los Concejos municipales las funciones de determinar la estructura de la Administración municipal y la de facultar al Alcalde para ejercer por un tiempo determinado sus propias funciones:

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

(...)

1. *Ejercer las competencias que les correspondan.*

(...)

ARTICULO 313. *Corresponde a los Concejos:*

1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*

(...)

3. *Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*

(...)

6. *Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*

Corresponde a los Concejos Municipales de conformidad con el numeral 6º del artículo 313 de la Carta Magna la función de crear a iniciativa del respectivo Alcalde municipal, establecimientos públicos y empresas industriales o

comerciales, así como autorizar la constitución de sociedades de economía mixta u otras modalidades de participación u organización estatal con el fin de garantizar la prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos al municipio asignados.

2. Normas Legales

La Ley 1551 de 2012 consagra expresamente en el artículo 10º, que los municipios deben velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y ambientales:

(...)

10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.

Así mismo consagra la precitada Ley en su artículo 10º numeral 19º, que los municipios deben velar por la prestación del agua potable:

(...)

19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.

La Ley 1454 de 2011 consagra expresamente que el Estado promoverá esquemas asociativos territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

ARTÍCULO 9o. OBJETO. *El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.*

La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles.

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 30 de la presente ley.

El Gobierno Nacional promoverá la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua para que con recurso de esta se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo. En desarrollo de esta tarea, las Corporaciones Autónomas Regionales podrán hacer inversión por fuera de su jurisdicción en cumplimiento de los convenios adelantados entre las mismas.

(...)

La ley 489 de 1998 trae expresamente la autorización para que las entidades públicas puedan asociarse con el fin de mejorar el cumplimiento de sus funciones administrativas y de prestación de servicios.

ARTICULO 95. ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS. <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> *Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.*

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los

correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.

ARTICULO 96. CONSTITUCION DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES PUBLICAS CON PARTICIPACION DE PARTICULARES. *Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.*

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.

En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos:

- a) Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes;*
- b) Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas;*
- c) La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad;*
- d) La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares;*

e) *La duración de la asociación y las causales de disolución.*

(...)

3. Del impacto fiscal del Proyecto de Acuerdo.

Advierte esta Agencia del Ministerio Público que el Proyecto de Acuerdo No. 201 de 2013 implica una erogación para el Ente Territorial la apropiación de recursos del presupuesto municipal para su implementación, razón por la cual previa su imposición por parte del Concejo municipal debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 7º de la ley 819 de 2003, según el cual todo proyecto que ordene un gasto u otorgue un beneficio tributario se le debe analizar el impacto fiscal que produce el mismo en las finanzas municipales tanto en su exposición de motivos como en los debates respectivos.

Dice la norma en cita:

*“ART. 7º—Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, **que ordene gasto** o que otorgue beneficios tributarios, **deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo.***

*Para estos propósitos, **deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.***

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del marco fiscal de mediano plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”. (Negrita fuera de texto).

Teniendo en cuenta que la ley 819 de 2003, constituye una norma orgánica en materia de presupuesto y por tanto es de obligatorio acatamiento por los Municipios de conformidad con los artículos 352 y 353 de la Constitución Política y el artículo 104 del decreto 111 de 1996, se hace necesario adicionar la exposición de motivos de manera tal que se especifique de manera clara el costo que tendría para el municipio de Medellín el presente proyecto, así como el origen o fuente de los recursos para financiar el mismo.

Adicional a lo anterior se hace necesario que esta misma exigencia quede claramente consagrada durante la discusión del proyecto, al igual que la obligación de que el Secretario de Hacienda Municipal rinda concepto al Concejo Municipal sobre la consistencia del proyecto y la posibilidad de que el mismo sea financiado conforme a la manera propuesta en el articulado, este concepto debe ser publicado en la gaceta del Concejo Municipal.

4. Análisis

Con fundamento en las anteriores consideraciones constitucionales y legales, se puede concluir que el proyecto de Acuerdo No. 201 de 2013 *“Por medio del cual se autoriza al Alcalde Municipal para asociarse y aportar los recursos necesarios para la corporación que se creará para la protección prioritaria de las cuencas abastecedora de agua de los embalses Riogrande II y La Fe”*, es viable jurídicamente, y está dentro de las competencias constitucionales y legales atribuidas al Concejo de Medellín.

Es evidente que la constitución y la ley otorgan facultades a los Alcaldes para conformar sociedades con el fin de que estos puedan mejorar la prestación de los servicios de la administración a la ciudadanía y buscar en coordinación el cumplimiento de los fines del estado.

Es tan acertada esta facultad de la que pueden hacer uso los Alcaldes como representantes de los Municipios, que el legislador la ratificó nuevamente con la expedición de la ley 1454 de 2011.

Esta iniciativa permitiría que el Alcalde del municipio de Medellín, actuando dentro de sus funciones y para garantizar un mejor desarrollo de la ciudad y la efectiva prestación de los servicios, y dentro de ellos los servicios públicos domiciliarios, pueda conformar o Asociarse con el fin de compartir las buenas prácticas y experiencias exitosas que puedan servir para mejorar las políticas públicas de la ciudad de Medellín.

5. Conclusiones

En virtud de lo expuesto, el Proyecto de Acuerdo No. 201 de 2013 puede proceder su trámite para convertirse en Acuerdo municipal, previo estudio de impacto fiscal de conformidad con el artículo 7 de la ley 819 de 2003.

El presente concepto se emite de conformidad con el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), y por tanto, no debe constituirse en criterio de interpretación o motivación para el destinatario del mismo, ni compromete la responsabilidad de la Personería de Medellín.

Atentamente.

MARTHA LIGIA MEJIA JARAMILLO
Personera (E) de Medellín