

Medellín, 26 de Mayo de 2014

H. Concejala
AURA MARLENY ARCILA GIRALDO
Concejal Ponente
Concejo de Medellín
Medellín

Asunto: Concepto Jurídico sobre el Proyecto de Acuerdo No. 237 de 2014.

En atención a su comunicación de la referencia, donde solicita concepto jurídico con respecto al Proyecto de Acuerdo No. 237 de 2014 *“Por el cual se crea, conforma, se fijan sus funciones y se dictan reglas para la organización y el funcionamiento de la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín”*, me permito hacer el siguiente análisis jurídico:

1. Constitucionalidad

El Estado colombiano ha pretendido consolidar una estructura territorial que se adecúe a las especificidades, momentos e idiosincrasias que viven y sufren cada una de las seis categorías en las que se divide por mandato constitucional el País. Así, desde las distintas disciplinas epistemológicas se ha pretendido que en cada departamento, distrito, municipio, región, territorios indígenas y provincias, se analice las formas o herramientas para atender estas peculiaridades en aras de instaurar una adecuada distribución de la riqueza y no sólo la revitalización del sistema democrático sino su reforzamiento.

(...)

ARTICULO 286. *Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.*

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

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

1. *Gobernarse por autoridades propias.*

2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

(...)

ARTICULO 288. *La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.*

2. Jurisprudencia

Sentencia C-149 del 2010¹

(...)

“El artículo 313 de la Constitución establece como función de los concejos municipales y distritales la de reglamentar los usos del suelo. Esta función está desarrollada en la Ley 388 de 1997, entre cuyos objetivos figuran “(i) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; ii) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.”

3. Normas Legales

Ley 1454 de 1994

¹ Corte Constitucional – Sentencia C – 149 2010 – Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

Frente a la iniciativa o competencia de los Concejos municipales para presentar proyectos de Acuerdo sobre la materia que es objeto de estudio, la Ley 1454 de 1994 establece en el artículo 8° lo siguiente:

(...)

Artículo 8°. Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial. *Se faculta a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, para que mediante ordenanzas y acuerdos creen la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezcan, las que orientarán las acciones en esta materia y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.*

(...)

Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. *Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:*

(...)

4. Del Municipio

a) *Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.*

b) *Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.*

c) *Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.*

Parágrafo 1°. *La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.*

(...)

Conforme a lo expuesto, es manifiesta la competencia de los Concejos municipales para presentar a su iniciativa proyectos de Acuerdo sobre esta materia.

Decreto 3680 del 2011

La Constitución Política de Colombia en su artículo 288 dispone que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, precisando que aquellas atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.

(...)

Artículo 13. Conformación de las Comisiones Municipales y Distritales de Ordenamiento Territorial.

Las Comisiones Municipales y Distritales de Ordenamiento Territorial, estarán conformadas por:

- 1. El alcalde municipal o distrital, o su delegado, quien la presidirá.*
- 2. El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.*
- 3. Un delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).*
- 4. Un delegado del Director de la CAR respectiva.*
- 5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el gobierno municipal o distrital.*
- 6. Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por el concejo municipal o distrital respectivo.*
- 7. Dos expertos académicos especializados en el tema, designados por el sector académico del municipio o distrito.*

Parágrafo 1°. *Los Concejos municipales y distritales regularán lo atinente a la designación de los miembros de que trata el numeral 6 del presente artículo.*

Parágrafo 2°. *Los miembros de que trata el numeral 7 del presente artículo serán designados por las universidades que hagan presencia en el municipio o distrito, en el marco de la autonomía universitaria. Esta designación se hará por un periodo de dos (2) años, contados a partir del 1° de noviembre de 2011.*

Cuando en el municipio o distrito no existan universidades, los expertos académicos serán designados por el sector académico del departamento.

4. Del Impacto Fiscal del Proyecto de Acuerdo Ley 819 de 2003

“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”

Ley Orgánica de Presupuesto, modificada por la Ley 819 de 2003, cuyo artículo 7º exige que en los proyectos sobre gasto público se establezca claramente el costo fiscal y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. La norma en mención es del siguiente tenor literal:

Artículo 7º ANALISIS 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 de 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, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado 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 quién haga sus veces.

5. Análisis

La Personería de Medellín destaca el gran interés de la bancada Liberal proponente del precitado proyecto de Acuerdo, por poner sobre la mesa el

tema de la creación y conformación de la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín.

El ordenamiento territorial es una normativa, con fuerza de ley, que regula el uso del territorio, definiendo los usos posibles para las diversas áreas en que se ha dividido el territorio, ya sea el país como un todo o una subdivisión político-administrativa del mismo.

La expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, es un gran avance en materia de ordenamiento territorial, le otorga herramientas a los entes territoriales para la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. Así mismo, la Ley 1454 de 2011, señala las competencias de los diferentes entes territoriales, en materia de ordenamiento territorial y su aplicación permitirá la canalización de los recursos provenientes de las regalías, permitiendo a aquellas regiones olvidadas del país, a participar de los grandes proyectos de inversión.

6. Conclusiones

La Personería de Medellín, considera jurídicamente viable el presente Proyecto de Acuerdo Nro. 237 del 2014 y destaca el interés de la bancada Liberal por buscar que en la ciudad de Medellín se cree la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín.

Por otra parte, esta agencia del Ministerio Público recomienda que, teniendo en cuenta que el Proyecto de Acuerdo 237 del 2014 genera gastos, éste no puede ser aprobado, hasta tanto no se de cumplimiento al artículo 7º de la ley 819 de 2003 especificando el origen de los recursos y su impacto sobre las finanzas municipales.

El presente concepto no es vinculante, 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,

RODRIGO ARDILA VARGAS

Personero Municipal.

Proyectó: BESIERRA

Revisó: JFGÓMEZ

Aprobó: MLMJ