

CITese: 20140100105301EEE

Medellín, 04 de junio de 2014

H. Concejal
RAMON EMILIO ACEVEDO CARDONA
Presidente Comisión Tercera
Concejo de Medellín
Ciudad

ASUNTO: Concepto Jurídico sobre el pliego de modificaciones al Proyecto de Acuerdo No. 228 de 2014.

De acuerdo con la solicitud de concepto jurídico respecto al pliego de modificaciones del Proyecto de Acuerdo No. 228 de 2014 *“Por medio del cual se adopta la política pública para los venteros informales de Medellín”*; me permito hacer el siguiente análisis jurídico:

1. Constitucionalidad

La Constitución Política consagra la libertad económica y la iniciativa privada, pero también consagra la intervención estatal en las mismas a través de la dirección general de la economía:

(...)

ARTICULO 25. *El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.*

(...)

ARTICULO 54. *Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.*

(...)

ARTICULO 333. *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

ARTICULO 334. *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.*

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

2. Del Contenido del Proyecto de Acuerdo

Desde la perspectiva de las políticas públicas, considera esta Agencia del Ministerio Público que el proyecto de acuerdo se encuentra ajustado con los elementos básicos de una política pública en tanto que favorece el interés legítimo, y apunta a transformar una realidad estudiada. El objeto es acorde con la política que se pretende implementar, los instrumentos mediante los cuales se

ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos.

Así mismo, el presente Proyecto de Acuerdo enuncia los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan), los cuales marcarán el sendero de las acciones que se ejecuten para la implementación de la política.

En Colombia, diferentes autores proponen que una política pública es *un conjunto de iniciativas, decisiones y acciones* (A. Vargas) o *un conjunto de respuestas del Estado* (C. Salazar) o *un conjunto de objetivos colectivos y de medios y acciones* (A.-N. Roth). Es de anotar que allí la noción de orientación tiende a perderse y se enfatiza más sobre la acción. También se puede deducir de estas definiciones que una política pública está compuesta por uno o varios programas (de acción, de intervención) que llevan a decisiones más o menos concretas e individualizadas. En conclusión, la política se entiende como orientaciones generales y acciones que se desarrollan mediante programas que se concretan en proyectos.

Por otra parte, y frente al articulado sólo caben unas pocas observaciones, así:

Los artículos 17, 18, 25 y 29, esta Agencia del Ministerio Público considera deben ser retirados del Proyecto de Acuerdo, ya que lo establecido en dichos artículos no estaría dentro de la órbita de competencia del Concejo Municipal si no del Alcalde, conforme lo establece el artículo 315 de la Carta Política, numeral 5. Lo anterior, evitaría posibles nulidades a tan loable iniciativa, frustrando su vigor en el ámbito local.

4. Del Impacto Fiscal del Proyecto de Acuerdo

De acuerdo con lo dispuesto en el Proyecto sometido a análisis, se desprende que para la materialización del contenido, se puede hacer necesaria la erogación de recursos municipales, en consecuencia previa su imposición por parte del Concejo 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 Ley 819 de 2003, en su parte pertinente:

“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”.(subrayas fuera de texto).

5. Conclusiones

Esta Agencia del Ministerio Público recomienda que, teniendo en cuenta que el Proyecto de Acuerdo 228 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: Dr. Juan Fernando Gomez Gomez

Aprobó: Dra. Martha Ligia Mejía Jaramillo