

CITese: 20140100117356OFE

Medellín, 25 de julio de 2014

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

Asunto: Concepto Jurídico sobre el Proyecto de Acuerdo No. 238 de 2014.

Respetado Concejal Acevedo Cardona:

En atención a su comunicación de la referencia, donde solicita concepto jurídico con respecto al Proyecto de Acuerdo No. 238 de 2014 *“Por medio del cual se crea el programa de subsidio para mejoramiento de vivienda de propiedad horizontal urbana y rural en el Municipio de Medellín”*, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

## **1. Constitucionalidad**

La Constitución Política de Colombia, consagra en su artículo 51 el derecho a la vivienda digna, y al deber del estado de promover planes y sistemas adecuados de vivienda de interés social y su financiación, teniendo en cuenta, que:

(...)

*“ARTICULO 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”*

## **2. Jurisprudencia**

Apartes Sentencia C-057 de 2010<sup>1</sup>

*“(...) su consagración constitucional no otorga a las personas, de manera inmediata, un poder de exigibilidad de la prestación allí contenida contra el Estado, salvo que concurren las condiciones que permitan que “el derecho adquiera una fuerza normativa directa”*

**(...) SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Finalidad**

*El subsidio familiar de vivienda es una de las herramientas con las que cuenta el Estado para lograr que los ciudadanos de más bajos recursos puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas y fue implementado en nuestro país con el objeto de asegurar el acceso a la vivienda social de los hogares de escasos recursos”*

### **3. Normas Legales**

Ley 3 de 1991

La ley 3 de 1991, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, y en su capítulo 2, establece el subsidio familiar de vivienda.

*“(...)”*

**Artículo 5º.-** *(Modificado por el art. 27, Ley 1469 de 2011). Se entiende por solución de vivienda, el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro.*

*Son acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda, entre otras, las siguientes:*

- *Construcción o adquisición de vivienda;*
- *Construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo;*
- *Adquisición o urbanización de terrenos para desarrollo progresivo;*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-057 de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo

- *Adquisición de terrenos destinados a vivienda;*
- *Adquisición de materiales de construcción;*
- ***Mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda;***
- *Habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a la vivienda.*

#### 4. **Iniciativa del proyecto de Acuerdo.**

El proyecto de Acuerdo 238 de 2014, “*Por medio del cual se crea el programa de subsidio para mejoramiento de vivienda de propiedad horizontal urbana y rural en el Municipio de Medellín*”, fue presentado con iniciativa en la misma corporación.

Al respecto el artículo 313 de la Carta Política en su numeral 2º, establece que efectivamente el Concejo Municipal puede proferir Acuerdos municipales tendientes **a la creación de planes o programas de desarrollo social**, como lo sería el tema del proyecto de acuerdo objeto de análisis.

Dice el Artículo Constitucional:

*“ARTICULO 313. Corresponde a los Concejos:*

*(...)*

*2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico **y social** y de obras públicas.”* (Negrita fuera de texto original).

No obstante lo anterior, en cuanto a la Iniciativa del Proyecto de Acuerdo, la Ley 136 de 1994 en su artículo 71 restringe la iniciativa en cabeza únicamente del Alcalde en los siguientes casos:

- **Para adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social** y de obras públicas.
- Para autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo, y

- Para 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.”

Conforme a la exposición de motivos y como se presentó el proyecto de acuerdo en su articulado, se puede determinar por parte de esta Agencia del Ministerio Público, que se trata de un plan o programa que busca de manera acertada el mejoramiento continuo de la calidad de vida de la población Medellínense, ampliando la cobertura de los subsidios de mejoramiento de vivienda a las propiedades horizontales urbanas y rurales de la ciudad de Medellín, tal y como se cita en los artículos 1° y 2° del presente proyecto de acuerdo en estudio, a lo cual considera esta Agencia, que requiere la iniciativa de la Administración Municipal (ejecutivo), siempre y cuando dicha iniciativa se ajuste a las competencias que por ley le son otorgadas a los entes territoriales en dicha materia.

Por otra parte, en cuanto al artículo 9° del proyecto de acuerdo en estudio, en el que se cita: *“El Municipio de Medellín destinara los recursos necesarios para el cumplimiento del presente acuerdo”*, se debe tener en cuenta que la Ley 819 de 2003, en cuyo artículo 7° 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, y es de anotar que en este proyecto de acuerdo no se cumple esta exigencia. La norma en mención es del siguiente tenor literal:

(...)

*Artículo 7°. 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.*

Por consiguiente se recomienda que la secretaria de hacienda expida concepto referente a la viabilidad presupuestal de este proyecto de acuerdo.

## **5. Analisis**

De conformidad con el numeral 2 del artículo 313 de la Constitución, corresponde a los Concejos adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. Y según el numeral 5 del artículo 315, también de la Constitución, entre las atribuciones del alcalde está la de Presentar oportunamente al Concejo los Proyectos de Acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos.

Por su parte, el párrafo 1o. del art. 71 de la ley 136 de 1994, en relación con esta materia, se limita a establecer que los Acuerdos correspondientes a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas sólo podrán ser dictados a iniciativa del Alcalde.

Hay, pues, una perfecta coincidencia entre las tres normas: (i) corresponde al Alcalde presentar los Proyectos de Acuerdo sobre las materias señaladas (numeral 5 del art. 315); (ii) compete al Concejo adoptar tales planes y programas (numeral 2 del artículo 313); (iii) y, en consecuencia, el párrafo 1o. del art. 71 se limita a reconocer la competencia del Alcalde para presentar el proyecto y la del Concejo para debatirlo y, si lo estima conveniente, aprobarlo. Para el caso motivo de consulta, estos presupuestos no se dan. Así mismo, advierte esta Agencia del Ministerio Público que dicha iniciativa sería viable siempre y cuando se ajuste a las competencias que por ley le puedan ser otorgadas a los entes territoriales en dicha materia.

Por otra parte la Constitución Política de Colombia, en su artículo 355, dispone que está vedado decretar por algún órgano del poder público, auxilios, o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, en su defecto dispone la celebración de contratos que permita desarrollar proyectos de interés público, versa el artículo constitucional:

“(..)

*ARTICULO 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

*El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”*

De igual manera este artículo entra en concordancia con el artículo 273 de la Ley 5 de 1992, donde dispone que está prohibido decretar auxilios por parte de las ramas u órganos del poder público, en el entendido que se dispone para este caso a afectar el presupuesto municipal, versa el artículo:

*“ARTÍCULO 273. AFECTACIÓN PRESUPUESTAL. PROHIBICIONES. A partir de la vigencia de la nueva Constitución Política, no se podrá decretar, por alguna de las ramas u órganos del poder público, auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”*

No obstante lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la prohibición contenida en el artículo 355 de la Constitución Política tiene ocurrencia cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo, de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaquetado en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, que en cambio, si puedan ser usados como instrumentos de manipulación política.

Esta agencia del Ministerio Público, entiende que un tipo de iniciativas como la que acá es propuesta por la Honorable Corporación Municipal reúne los criterios de redistribución contribuyendo el bienestar general, excepción que contempla la no prohibición que trae el artículo 355 de la Carta Política, apuntando a un

propósito loable como lo es el mejoramiento continuo de la calidad de vida de la población Medellinense menos favorecida, ampliando la cobertura de los subsidios de mejoramiento de vivienda a las propiedades horizontales urbanas y rurales de la ciudad de Medellín.

El presente concepto no es vinculante, por lo 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

Proyecto: EACB