

CITese: 20140100117938EEE

Medellín, 29 de Julio del 2014

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

ASUNTO: Concepto Jurídico sobre el Proyecto de Acuerdo No. 245 de 2014.

De acuerdo con la solicitud de concepto jurídico respecto del Proyecto de Acuerdo No. 245 de 2014 *“Por medio del cual se crea el programa en Bicicleta al Colegio en la ciudad de Medellín”*, me permito hacer el siguiente análisis jurídico:

1. Constitucionalidad

La Carta Política establece en su Artículo 2, que son fines del Estado servir a la Comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados, de igual el Artículo 24, nos dice que el Derecho a la Libre Circulación o Locomoción con las limitaciones que establezca la ley, en su Artículo 82 la obligación del Estado de proteger el espacio público en aras del interés general y en el 313 las competencias de los Concejos Municipales para regular los usos del suelo y adoptar y reglamentar programas de desarrollo social como el que se pretende implementar a través del presente Proyecto de Acuerdo:

ARTÍCULO 2. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares

ARTICULO 24. *Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.*

2. Jurisprudencia

La Sentencia ST 435 de 2005 al resolver una Acción de Tutela se refirió así al Deporte y su rango Constitucional como Derecho Fundamental Conexo:

Sentencia SC- 435 de 2005

“El deporte, tal como se le conoce hoy día, diferente a la simple actividad física, tiene como primera premisa la existencia de una serie de reglas y requisitos que serán los que permiten jugar, competir y valorar los resultados de esta actividad. El nacimiento del deporte se da entonces simultáneamente con las reglas de juego. Desde que existe constancia documental de su práctica, el deporte ha contado siempre con un mínimo régimen de reglas y requisitos que se constituyen en garantía del respeto a la organización de una contienda y al juego mismo. En palabras de la doctrina especializada la disciplina es inherente al concepto mismo de deporte y el origen de la actividad normativa de los deportes nace de la necesidad de existencia de unas reglas de juego.

(...)

En el nuevo orden constitucional, la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, se reconoce como un derecho de todas las personas (C.P. art. 52) que, no obstante estar ubicado en el marco de los derechos sociales, económicos y culturales, adquiere el carácter de fundamental por su estrecha conexidad con otros derechos que ostentan ese rango. Recuérdese que el artículo 52 C.P. fue modificado por el acto Legislativo 02 de 2000 y su actual contenido dice así:

El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social. Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.”

(...)

el medio del propio sustento vital y la forma de entrar al mundo del trabajo.

Así lo ha entendido la Corte al interpretar el artículo 52 de la Constitución Política, luego del Acto Legislativo Número 2 de 2002.

Posteriormente, mediante el Acto Legislativo número 02 de 2000 se complementó y aclaró la disposición inicial y se resaltó la función que dentro de la sociedad está llamado a cumplir el ejercicio del deporte en cualquiera de sus manifestaciones -recreativas, competitivas y autóctonas-: La formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. Así mismo la función de inspección sobre las organizaciones deportivas se reforzó con la atribución de las de vigilancia y control por parte del Estado y se proyectaron las mismas a las organizaciones recreativas.

Entonces, la disposición constitucional en la actualidad, significa:

Que todas las personas tienen derecho al ejercicio del deporte, a la recreación y al aprovechamiento del tiempo libre;

Que estas actividades, en cuanto tienen como finalidad la formación integral de las personas y preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano, se integran en los derechos a la educación y a la salud y entonces comparten la garantía y protección que a éstos son constitucionalmente debidos, entre ellos el de formar parte del gasto social.

Así las cosas, el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre constituyen derechos para que el individuo desarrolle su vida dignamente de acuerdo con sus expectativas y decisiones y le abren espacios vitales al ser humano frente al Estado y a los particulares.

Así mismo, en la medida en que las actividades deportivas y recreativas comportan usualmente derechos y deberes comunitarios que implica la observancia de normas mínimas de conducta deben ser objeto de intervención del Estado por cuanto el Estado no solo debe fomentar su ejercicio, sino porque la sociedad tiene un legítimo interés en que tal práctica se lleve a cabo de conformidad con los principios legales, de manera que con ella se alcancen objetivos educadores y socializadores.

(...)

En tal medida puede sostenerse que la práctica del deporte, desde distintos ángulos, es objeto de protección constitucional. En un marco participativo-recreativo, la inclinación por una determinada práctica deportiva a escala aficionada o profesional y la importancia que ello comporta en el proceso de formación integral del individuo, vincula el deporte con los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la educación e incluso al trabajo cuando su práctica habitual se asume como una actividad profesional de la cual se deriva el sustento diario.

(...)

A la luz de los antecedentes expuestos, es claro afirmar que la práctica de un deporte, así como la puesta en marcha de un torneo deportivo impone el cumplimiento de requisitos que deben ser observados. Como ya se anotó, el artículo 52 de la C.P., reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. En el marco del capítulo 2 del título II de la C.P., el deporte se revela como un estimulante quehacer que como tal es objeto de reconocimiento constitucional como referente de un derecho de naturaleza social y cultural.

(...)

3. Normas Legales

La Ley 769 de 2002 definió cuales serán los Organismos de Tránsito en las entidades territoriales así como disposiciones específicas para la circulación de bicicletas:

Ley 769 de 2002

ARTÍCULO 3o. AUTORIDADES DE TRÁNSITO. *Son autoridades de tránsito en su orden, las siguientes:*

El Ministerio de Transporte

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital.

La Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las fuerzas militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el párrafo 5o. de este artículo.

Los agentes de Tránsito y Transporte.

(...)

ARTÍCULO 6o. ORGANISMOS DE TRÁNSITO. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;

b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;

c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;

d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;

e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

(...)

PARÁGRAFO 3o. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.

Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.

No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.

ARTÍCULO 7o. CUMPLIMIENTO RÉGIMEN NORMATIVO. Las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías.

(...)

ARTÍCULO 19. REQUISITOS. *Modificado por el art. 5, Ley 1383 de 2010, Modificado por el art. 3, Ley 1397 de 2010, Modificado por el art. 196, Decreto Nacional 019 de 2012. Podrá obtener por primera vez una licencia de conducción para vehículos, quien acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

Para vehículos de servicio diferente del servicio público:

- 1. Saber leer y escribir.*
- 2. Tener 16 años cumplidos.*
- 3. Aprobar un examen teórico-práctico de conducción para vehículos particulares que realizarán los organismos de tránsito de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte, o presentar un certificado de aptitud en conducción otorgado por un centro de enseñanza automovilística debidamente aprobado por el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Transporte.*
- 4. Certificado de aptitud física, y mental para conducir expedido por un médico debidamente registrado ante el Ministerio de Salud antes de que entre en funcionamiento el RUNT o ante el RUNT una vez que éste empiece a operar.*

(...)

ARTÍCULO 94. NORMAS GENERALES PARA BICICLETAS, TRICICLOS, MOTOCICLETAS, MOTOCICLOS Y MOTOTRICICLOS. *Los conductores de bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos, estarán sujetos a las siguientes normas:*

(...)

No deben transitar sobre las aceras, lugares destinados al tránsito de peatones y por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban. Deben conducir en las vías públicas permitidas o, donde existan, en aquellas especialmente diseñadas para ello.

(...)

ARTÍCULO 119. JURISDICCIÓN Y FACULTADES. *Sólo las autoridades de tránsito, dentro del territorio de su jurisdicción, podrán ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.*

Ley 136 de 1994

La Ley 136 de 1994 le otorga al Alcalde la iniciativa para presentar los Proyectos de Acuerdo cuyo tema sea determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, no a los Concejales, por lo que el presente Proyecto de Acuerdo podría ser objeto de nulidad al no cumplirse con este requisito legal:

ARTICULO 3o. FUNCIONES. *Corresponde al municipio.*

- 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.*
- 2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el Progreso municipal.*
- 3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.*
- 4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.*
- 5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.*
- 6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley.*
- 7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.*
- 8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.*
- 9. Las demás que le señale la Constitución y la ley.*

(...)

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 7° 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:

ARTÍCULO 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, deberá 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.

5. Del Contenido del Proyecto de Acuerdo

El Proyecto de Acuerdo en estudio contiene la sana intención de implementar en la ciudad el Programa en Bicicletas al Colegio en la ciudad de Medellín. Por ser este un tema de suma importancia para el conglomerado social, la adopción de este programa es bienvenido. Sin embargo para que esta iniciativa no se frustre, debe modificarse el articulado del proyecto en dos aspectos: (I) no determinar las dependencias de la administración municipal que ejecutarán este programa, pues esto corresponde al Alcalde determinarlo y la iniciativa del proyecto sería suya y no de la corporación edilicia y (II) otorgar amplias facultades al Alcalde para que lo

reglamento y así evitar posibles nulidades en el Acuerdo Municipal que resultare del debate.

¿Como se materializa entonces el que los Concejos participen en la adopción de planes de desarrollo social? Para ello la ley 136 de 1994 le otorga al Alcalde la iniciativa para presentar los Proyectos de Acuerdo que reglamenten las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio, así como adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

6. Conclusiones

- La Personería de Medellín, considera jurídicamente viable el presente Proyecto de Acuerdo Nro. 245 del 2014 y destaca el interés del honorable Concejal proponente al buscar que en la ciudad de Medellín se cree el Programa Bicicletas Educativas, dado que la bicicleta se ha entendido como un medio accesible para los habitantes de la ciudad, y que contribuiría al fortalecimiento de la movilidad barata, eficiente y limpia con el medio ambiente .La bicicleta como medio de transporte entre el colegio y la residencia, incide enormemente en la economía de los estudiantes y sus hogares.
- Recomienda esta Agencia del Ministerio Público, que es de suma importancia la aplicación estricta del artículo 19 del Código Nacional de Transito, a los estudiantes beneficiarios del presente programa.
- La presente propuesta, pretende brindar una herramienta de transporte (bicicleta) que facilite el acceso de los niños y jóvenes desde sus hogares a los establecimientos educativos cuando estos se encuentren en zonas alejadas o de difícil acceso.
- En Colombia, el programa de bicicletas escolares fue implementado exitosamente por la Administración Municipal de Sahagún Córdoba, entregando 800 bicicletas en las zonas rurales en convenio con los directores de los planteles educativos, para evitar la deserción escolar y así priorizar estudiantes que por sus necesidades requieren esta ayuda para acceder a su derecho a la educación
- Así mismo en el corregimiento el Patico dentro de la jurisdicción de Talaigua Nuevo, en el sur de Bolívar, donde la Alcaldía hizo entrega de 170 bicicletas a igual número de estudiantes, con el propósito de solucionar su problema de transporte para ir a clases

- Es importante establecer la responsabilidad de los planteles educativos en cuanto a la entrega de las bicicletas a los usuarios, poniendo de por medio la celebración de un acuerdo entre el plantel y el beneficiario del programa, en donde se comprometen al mantenimiento periódico para que se garantice su uso seguro y el adecuado manejo de la bicicleta durante el periodo lectivo respectivamente entre otros.
- De igual forma sugiere esta Agencia continuar con el buen mantenimiento de los carriles existentes y la segregación de más carriles de uso exclusivo de bicicletas dentro de la infraestructura vial, previo estudio de viabilidad técnica, jurídica y económica que garantice la movilidad en forma segura de los usuarios del programa.
- El presente Proyecto de Acuerdo se ajusta con sus correspondientes objetivos, principios rectores e indicadores, pero sin determinar las dependencias de la administración municipal que la desarrollarán, esto con el fin de otorgándole amplias facultades al Alcalde para su reglamentación y determinando el impacto fiscal que su implementación acarrearía para el fisco municipal. De no hacerse así, se vería avocado a una posible nulidad por carecer los Concejales de facultades para presentar proyectos de Acuerdo consistentes en adoptar programas y asignar funciones a dependencias del ejecutivo como se refirió en las normas constitucionales y legales arriba citadas.
- Esta Agencia del Ministerio Público recomienda que, teniendo en cuenta que el Proyecto de Acuerdo 245 del 2014 genera gastos, éste no puede ser aprobado, hasta tanto no se de cumplimiento al artículo 7° 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,

MARTHA LIGIA MEJÍA JARAMILLO
Personera Municipal

Proyectó: Besierra
Revisó: Dr. Juan Fernando Gómez Gómez