

Medellín, 9 de noviembre de 2015

H. Concejal
ROBER BOHORQUEZ ALVAREZ
Presidente Comisión Tercera
Concejo de Medellín
Ciudad

ASUNTO: Concepto Jurídico sobre el Proyecto de Acuerdo No. 343 de 2015

Respetado Concejal Bohórquez Alvarez:

En atención a su comunicación de la referencia, donde solicita concepto jurídico con respecto al Proyecto de Acuerdo No. 343 de 2015 *“Por medio del cual se institucionaliza el programa corredores ecológicos para avifauna, en la ciudad de Medellín”*, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

1. CONSTITUCIONALIDAD

La Constitución Política de Colombia le da suma importancia a la protección del ambiente, así como al manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, igual sucede con la cultura que permite su fomento, estímulo, reconoce la diversidad cultural de la nación e impone al estado y la sociedad el deber de protegerlo así como el de engrandecer y dignificar la calidad de colombianos:

ARTICULO 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 8o. *Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

(.....)

ARTICULO 79. *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

ARTICULO 80. *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

ARTICULO 313. *Corresponde a los concejos: (.....)*

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

2. LEGALIDAD

Ocupa un lugar destacado la Ley 84 de 1989, en la cual Colombia definió un Estatuto Nacional de Protección de los Animales en el que se fijan unas pautas de conducta realmente ambiciosas en cabeza de las personas, que rigen y ajustan su

trato con todos los animales. De entrada la ley 84 objeta la relación abusiva o cruel del hombre con la naturaleza y llama la atención de todos a partir del siguiente epígrafe: “los animales tendrán en todo el territorio nacional especial protección contra el sufrimiento y el dolor, causados directa o indirectamente por el hombre” (art. 1º); enseguida, como sus objetivos según el artículo 2º establece los siguientes: a. Prevenir y tratar el dolor y el sufrimiento de los animales; b. Promover la salud y el bienestar de los animales, asegurándoles higiene, sanidad y condiciones apropiadas de existencia; c. Erradicar y sancionar el maltrato y los actos de crueldad para con los animales; d. Desarrollar programas educativos a través de medios de comunicación del estado y de los establecimientos de educación oficial y privados, que promuevan el respeto y el cuidado de los animales; e. Desarrollar medidas efectivas para la preservación de la fauna silvestre. A su vez el Artículo 4º indica que toda persona está obligada a respetar y abstenerse de causar daño o lesión a cualquier animal. Igualmente de denunciar todo acto de crueldad cometido por terceros del que tenga conocimiento.

La Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones, establece en su Artículo 1º entre otros como principios generales: (.....)

2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. (.....)

7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.

8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido. (.....)

A su vez el Artículo 65º establece en varios de sus numerales como funciones de los Municipios:

1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales. 2) Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las

normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio. 3) Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente Ley. (...) 6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

Ley 819 de 2003

El Gobierno Nacional mediante la Ley 819 de 2003, dispone la normatividad en materia presupuestal y *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, en 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. 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.

3. JURISPRUDENCIA

Sentencia T-760/07 Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Lógicamente la protección medio ambiental, como valor constitucional, no tiene un efecto desvanecedor sobre los demás derechos y garantías previstos en la Carta. No obstante la importancia de tal derecho, de acuerdo a cada caso se hará necesario equilibrarlo con las demás atribuciones individuales, sociales, económicas y colectivas. Para el efecto, el propio texto constitucional proporciona conceptos relevantes que concretan el equilibrio que debe existir entre el “desarrollo” económico, el bienestar individual y la conservación del ecosistema. El desarrollo sostenible, por ejemplo, constituye un referente a partir del cual la jurisprudencia de la Corte ha fijado cuáles son los parámetros que rigen la armonización de tales valores, destacando que: “es evidente que el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que permita progresivamente mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracional o desproporcionadamente la diversidad natural y biológica de nuestro ecosistema”.

(.....)

En lo que respecta a la función ecológica de la propiedad, la Corte advirtió, para lo cual resaltó la influencia y cambios que la Constitución de 1991 imprimió en nuestro estatuto civil de 1887, que la misma es la respuesta del constituyente para enfrentar el “uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y bien colectivo en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera”. De acuerdo con la sentencia en comentario, la ecologización de la propiedad es producto de la evolución del concepto de Estado, de un parámetro puramente individual (liberal clásico) a un mandato que supera -inclusive- el sentido social de

la misma para, en su lugar, formular como meta la preservación de las generaciones futuras, garantizando el entorno en el que podrán vivir.

Sentencia C-431/00 Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado "Constitución ecológica", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.

(.....)

Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participan en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.

(.....)

Conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación.

4. ANÁLISIS

El medio ambiente y el patrimonio ecológico están protegidos constitucional y legalmente por el Estado con la participación de la comunidad, por lo tanto son los llamados a velar por su conservación y debida protección, buscando la salvaguarda las riquezas naturales entre ellas la migración de aves en la ciudad de Medellín.

A través del Proyecto de Acuerdo en estudio se pretende crear el programa “CORREDORES ECOLOGICOS PARA AVIFAUNA” con el objetivo de propiciar y estimular la conservación, reproducción, protección ambiental y migración de las aves en la ciudad y la de crear una conciencia sobre relevancia así como enviar mensajes ecológicos a los habitantes de Medellín sobre la importancia del cuidado y la preservación de dicha fauna.

Es por lo anterior, que esta Agencia del Ministerio Público ve viable la iniciativa, ya que las aves hacen parte de nuestro entorno y son importantes para la vida de las personas y su hábitat, además de que en Colombia y especialmente en la ciudad de Medellín habitan una gran cantidad de aves por lo que es muy necesaria su protección y en especial con las estrategias que acá se pretenden implementar tales como la protección de los corredores ecológicos, intervención de fuentes hídricas, rescate de las capas vegetales y arbóreas entre otras.

Toda vez que el Artículo 13° del proyecto del acuerdo, dice “**Financiación.** Los recursos necesarios para la ejecución del presente acuerdo estarán sujetos al presupuesto anualmente aprobado para las entidades responsables de su implementación y ejecución, acorde con el respectivo plan de desarrollo y deberán incluirse en el presupuesto de cada anualidad”, se **deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso para el financiamiento de dichos costos.**

5. CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto el Proyecto de Acuerdo No. 343 de 2015 puede proceder su trámite para convertirse en Acuerdo Municipal siempre y cuando se cumpla con lo dispuesto por el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

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,

RODRIGO ARDILA VARGAS
Personero de Medellín

PROYECTO: JARESTREPO