

Medellín, 3 de julio del 2015

H. Concejal  
**ROBER BOHÓRQUEZ ÁLVAREZ**  
Presidente Comisión Tercera  
Concejo de Medellín  
Ciudad

ASUNTO: Concepto Jurídico sobre el Proyecto de Acuerdo No. 308 de 2015.

De acuerdo con la solicitud de concepto jurídico respecto del proyecto de Acuerdo No. 308 de 2015 *“Por medio del cual se crea el programa Medellín convive en Bicicleta”*, me permito hacer el siguiente análisis jurídico:

## 1. CONSTITUCIONALIDAD

La Constitución Política de Colombia consagra el Derecho a un Ambiente sano, y establece claras responsabilidades y competencias para las autoridades nacionales, departamentales y locales para que actúen coordinadamente en el desarrollo normativo de este Derecho y los servicios a su cargo:

*“(…)*

**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 311.** *Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.*

(...)

## 2. JURISPRUDENCIA

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades acerca de los derechos colectivos ambientales de los cuales resaltamos los siguientes fragmentos jurisprudenciales. En la Sentencia C-339 de 2002 se refirió al Medio Ambiente como Derecho Fundamental. Versa el siguiente postulado:

### **Sentencia C-339 de 2002<sup>1</sup>**

(...)

*“En la Constitución de 1991 la defensa de los recursos naturales y medio ambiente sano es uno de sus principales objetivos, como quiera que el riesgo al cual nos enfrentamos no es propiamente el de la destrucción del planeta sino el de la vida como la conocemos. El planeta vivirá con esta o con otra biosfera dentro del pequeño paréntesis biológico que representa la vida humana en su existencia de millones de años, mientras que con nuestra estulticia sí se destruye la biosfera que ha permitido nacer y desarrollarse a nuestra especie estamos condenándonos a la pérdida de nuestra calidad de vida, la de nuestros descendientes y eventualmente a la desaparición de la especie humana.*

Desde esta perspectiva la Corte ha reconocido el carácter ecológico de la Carta de 1991, el talante fundamental del derecho al medio ambiente sano y su conexidad con el derecho fundamental a la vida (artículo 11), que impone deberes correlativos al Estado y a los habitantes del territorio nacional.

(...)

---

<sup>1</sup> Sentencia C-339 de 2002, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería.

*“Nuestra Constitución provee una combinación de obligaciones del Estado y de los ciudadanos junto a un derecho individual (artículos 8, 95 numeral 8 y 366). Es así como se advierte un enfoque que aborda la cuestión ambiental desde los puntos de vista ético, económico y jurídico: Desde el plano ético se construye un principio biocéntrico que considera al hombre como parte de la naturaleza, otorgándoles a ambos valor. Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la nación; encuentra además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado. En el plano jurídico el Derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales”. (Artículos 67 inciso 2, 79, 88, 95 numeral 8).*

(...)

Acerca de los deberes del Estado, la jurisprudencia de esta Corporación ha manifestado:

*“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 participar 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.(Subrayas fuera del texto original)*

*En síntesis, la Constitución de 1991 impone para el Estado la necesidad de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medio ambiente sano y promover la participación de los habitantes a través del establecimiento de deberes (artículo 95-8), acciones públicas (artículo 88) y un cierto número de garantías individuales (artículos 11, 49 incisos 1 y 2, 67 inciso 2 y 330 numeral 5).”*

(...)

### 3. NORMAS LEGALES

La Ley 99 de 1993 mediante la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente le otorga al mismo funciones específicas en lo que tiene que ver con la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, la formulación de políticas, regulación de condiciones generales de saneamiento, uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales y dictar regulaciones y normas ambientales:

#### **LEY 99 DE 1993**

(...)

*ARTÍCULO 65. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS, DE LOS DISTRITOS Y DEL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:*

*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 ambientales municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.*

(...)

*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;"*

La Ley 715 de 2001 define como competencias municipales en materia de medio ambiente las siguientes:

#### **Ley 715 de 2001**

(...)

#### 76.5. En materia ambiental

76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.”

(...)

#### 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 hace 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.

Establece 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. ANÁLISIS**

El proyecto de Acuerdo en estudio contiene la sana intención de masificar el uso de la bicicleta como medio de transporte ambientalmente sostenible en la ciudad, contribuyendo a la protección del medio ambiente, cuyo impacto puede ir más allá al de meramente ambiental, como lo es también, el que contribuya a mejorar los indicadores en la movilidad que hoy presenta la urbe.

Por otra parte, también se pretende crear cultura en torno al respeto por el uso de la bicicleta, implementando estrategias que apunten a mejorar la educación vial en las vías de la ciudad, para de esta manera poder brindar mayor seguridad vial al ciclista.

En consecuencia, esta agencia del Ministerio Público resalta esta loable iniciativa de los proponentes, apuntando con ello a que Medellín siga a la vanguardia de las ciudades capitales que a nivel global se suman de manera responsable con su entorno en materia ambiental, así como el de ir mudando a un medio de transporte más limpio y liviano que contribuya con la movilidad en las vías.

Ahora bien, esta Personería recomienda que en el proyecto de Acuerdo se le otorgue amplias facultades al Alcalde para que sea este como autoridad territorial el que lo reglamente en todo lo concerniente a su implementación y ejecución en la ciudad.

En el anterior orden de ideas, la Personería de Medellín considera jurídicamente viable el presente Proyecto de Acuerdo Nro. 308 del 2015, no obstante, recomienda que teniendo en cuenta que el precitado proyecto 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

CITese: 20150157297765EE

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 A. VARGAS**

Personero Municipal