copia

Personería de Medellín
Por tus derechos, más cerca

NIT 890905211-1

CITESE : 2020011880711EE

No. 20202620023392

Radicador: JALVAREZ Fecha: 2020-09-21 13:16:30
Remitente: PERSONERIA DE MEDELLIN
Destino: Comisión Segunda
Asunto: Respuesta concepto p e 029 de 2020
www.concejodemedellin.gov.co

CONCEJO DE MEDELLIN EL PODER ES EL PUEBLO

Medellín, septiembre 18 de 2020.

Honorable Concejal
FABIO HUMBERTO RIVERA RIVERA
Presidente Comisión Segunda
CONCEJO DE MEDELLIN
Ciudad

Asunto: Respuesta a solicitud Concepto Proyecto de Acuerdo Nro. 029 de 2020 *"Por medio del cual se autoriza al Alcalde de Medellín para comprometer vigencias futuras ordinarias"*

Atento Saludo,

En atención a la solicitud presentada bajo el radicado 20202120000701, procede esta Agencia del Ministerio Público a emitir concepto respecto al Proyecto de Acuerdo 029 de 2020 *"Por medio del cual se autoriza al Alcalde de Medellín para comprometer vigencias futuras ordinarias"*, de la siguiente manera:

1. **Constitución Política**

A través de la función social de la propiedad se busca alcanzar un uso efectivo y responsable del suelo, es decir, armonizar la propiedad privada con el interés social. Esto implica en la práctica otorgarle al Estado herramientas para regular el derecho a la propiedad privada. La prevalencia de lo social sobre lo individual aparece clara e incuestionable en la Constitución Política de 1991.

Ahora bien, la normatividad colombiana ha establecido que la propiedad privada es objeto de protección bajo el supuesto del amparo de las facultades de usar, gozar y disponer de los bienes, pero en el contexto del Estado Social de Derecho la titularidad de la propiedad implica el reconocimiento de su función social y ecológica, lo que permite al Estado limitar su ejercicio (uso, goce y disposición), o

CNLAMIR #atención. 859042026

bajo los supuestos establecidos en la Constitución, disponer de la expropiación por razones de utilidad pública, como se lee a continuación

> *"ARTICULO 58. <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*
>
> *La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*
>
> *El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*
>
> *Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio."*

Se observa que el principio de función social de la propiedad se erige como un baluarte de la gestión territorial en lo relativo a las actividades de planificación del territorio y la ejecución de los planes de ordenamiento territorial, y en consonancia, existe otro pilar que debe ir en armonía con lo anterior que es, el precepto constitucional de acceso a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Carta Magna que establece:

> *"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"

Para precisar el contenido del derecho a la vivienda digna, nos remitimos al inciso segundo del artículo 93 Ibídem *"...Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia."*, y es por ello que se nutre el presente estudio con los postulados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC-, el cual indica en su artículo 11 *"Los Estado partes del presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estado partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento".*

Finalmente, para cerrar con este análisis de acápite constitucional del presente proyecto de acuerdo que pretende autorizar al Alcalde Municipal de Medellín para adquirir obligaciones que afectan los presupuestos de vigencias futuras ordinarias, la Carta Magna refiere:

> *"ARTICULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.*
>
> *ARTICULO 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto."*

2. Ministerio Público – Personería de Medellín

CNLAMIR #atención: 859042026

En cumplimiento de las funciones que la Constitución y la Ley atribuyen a esta Agencia del Ministerio Publico, la Personería de Medellín a través de su Observatorio de Reasentamiento y movimientos de población ha realizado seguimiento y acompañamiento social e interinstitucional al proyecto corredor vial de la 80, vigilando y verificando continuamente el debido proceso.

Las quejas y/o preocupaciones de los propietarios de predios prioritarios para la obra pública, principalmente ha sido la caracterización técnica de los avalúos realizados por la Lonja, pero en reunión realizada el 24 de agosto de 2020 entre la Personería de Medellín, la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU- y la Secretaria de Suministros y Servicios, se expresa que *"hoy se tiene un porcentaje de aceptación de oferta de compra y voluntad de entrega que asciende al 70%. Esto se ha venido construyendo teniendo en cuenta las valorizaciones que se han realizado de acuerdo a los riesgos de cada familia (...) Al respecto y frente a los casos en que no hay voluntad de entrega, se aclara que con estas familias se pretende hacer un trabajo articulado con la Personería de Medellín para lograr que adquieran la enajenación voluntaria, pues el interés de la administración, en especial en este momento, es no adelantar procesos de expropiación administrativa. Así mismo se aclara que dichas inconformidades versan sobre el avaluó y las indemnizaciones económicas, pero para ello, los propietarios y en general los moradores tienen 3 instancias a saber: 1. Pueden solicitar la revisión del avaluó por medio de un derecho de petición una vez les es notificado la oferta; 2. De haber lugar a la expropiación, pueden presentar recurso de reposición o finalmente acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho".*

Además de lo anterior, en dicha reunión se analiza la pertinencia de reanudar los términos administrativos en el proceso de gestión predial suspendidos mediante Resolución 202050023420 del 24 de marzo de 2020, debido a la pandemia generada por el COVID 19, llegando los asistentes a la conclusión de considerar pertinente reanudar los términos suspendidos, teniendo presente que el 70% de ciudadanos propietarios de bienes necesarios para la obra pública que han aceptado oferta de compra, requieren entregar sus predios y recibir sus pagos.

Así las cosas, la Personería de Medellín seguirá vigilando el debido proceso no solo de los pagos que se realicen a los propietarios que aceptaron la oferta de compra, sino también procurará que se adquiera la enajenación voluntaria del 30%

restante de lotes necesarios para la obra pública, puesto que, en materia de proyectos de infraestructura enmarcados en el contexto de la Ley 1742 de 2014 relativo a la determinación del valor de inmuebles, en los eventos de expropiación por vía administrativa, la base de cálculo del valor de inmuebles a expropiar es el avaluó catastral, situación que en el caso concreto debe tenerse en cuenta, además del valor catastral, los perjuicios que se ocasionen con la exacción de los bienes; para ello la Corte Constitucional en Sentencia C-750 de 2015 estima que *"por regla general, no puede existir una expropiación sin indemnización previa, desembolso que debe ocurrir antes del traspaso del dominio del bien del privado al Estado. Las autoridades expropiadoras tienen la obligación de consultar los intereses de la comunidad y del particular afectado con el fin de cuantificar la indemnización justa. Ello se logra con la evaluación de las circunstancias de cada caso y respetando los parámetros que ha expuesto la Corte sobre las características del resarcimiento. Por regla general, la indemnización tiene una función reparatoria, de modo que incluye el precio del inmueble, el daño emergente y el lucro cesante. En algunas circunstancias excepcionales, el resarcimiento tendrá un propósito restitutivo o restaurador, y en consecuencia comprenderá la reparación de todos los perjuicios causados con la expropiación, así como la restitución de un inmueble de similares condiciones al perdido. El desembolso máximo se activará cuando se requiere proteger los intereses de los afectados que tienen una especial protección constitucional, por ejemplo las madres cabeza de familia, los discapacitados, los niños o las personas de la tercera edad o se desea expropiar una vivienda sujeta a patrimonio de familia, siempre que esa condición o situación sea determinante para tasar el resarcimiento. En eventos restantes, la indemnización tendrá una función compensatoria, escenario que se presenta cuando la autoridad después de ponderar los intereses en conflicto estima que su cuantificación responde al valor de la cosa perdida, sin reconocer otros perjuicios –daño emergente y lucro cesante-. La observancia de los parámetros descritos eliminará cualquier resquicio de confiscación de la medida expropiatoria. El legislador tiene una amplia libertad de configuración en materia expropiatoria. No obstante, esa competencia no puede vaciar el marco de acción que tiene el juez y la administración para fijar una indemnización que atienda las circunstancias de cada caso, así como los intereses en tensión. La ley no puede estandarizar a todos los eventos unos topes o cómputo de indemnización, porque en ocasiones puede que las reglas estáticas sean una barrera e impedimento para que las autoridades cancelen una indemnización justa."*

CNLAMIR #atención: 859042026

Así las cosas, la Personería de Medellín seguirá velando por la protección del interés público, dando garantías a la ciudadanía, como lo hizo con la creación de la veeduría ciudadana corredor vial de la avenida 80, con número de registro 588 del 21 de mayo de 2019, inscrita en el tomo 11 del libro radicador de Veedurías Ciudadanas de la Personería de Medellín, cuyo objeto es *"vigilar todas las actividades inherentes a la adquisición de predios y mejoras para los intercambios viales del proyecto corredor de la avenida 80, la construcción de los intercambios viales y las obras complementarias enmarcadas en el desarrollo vial del corredor de la avenida 80, la construcción de los intercambios viales y las obras complementarias enmarcadas en el desarrollo vial del corredor de la 80 del municipio de Medellín y todas las actividades y contratos que se realicen en el marco del desarrollo del corredor de la 80 y su sistema de transporte proyectado a futuro."*

Finalmente, se informa al honorable Concejo que actualmente hay un proceso en la Unidad de Vigilancia de la Conducta Oficial –UVCO- de la personería de Medellín, en el que se estudia la interventoría de la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU- al contrato No 3302-763 de 2018, con la Corporación Lonja Propiedad Raíz de Medellín, por un presunto error en el avaluó realizado por la Lonja que fue advertido por la ciudadanía; por lo que seguiremos dando aplicación a la Resolución 342 de 2007 de la personería de Medellín, mediante la cual se fijaron criterios para asumir y remitir las quejas o investigaciones a las diferentes dependencias de conformidad con los artículos 1, 2, 3, 69 y 76 de la Ley 734 de 2002.

3. Fundamento del Principio de Anualidad del presupuesto y sus excepciones

El principio de anualidad del presupuesto, de acuerdo con la Corte Constitucional, tiene origen en la misma Constitución y su esencia consiste en facilitar el ejercicio del control político al ejecutivo por parte de las corporaciones de elección popular y de la sociedad en general, sobre la gestión realizada en un periodo de un año, facilitando la toma de correctivos en términos de dicha gestión, de manera oportuna. Lo anterior en razón a que el presupuesto es un instrumento fundamentalmente político en el cual la sociedad, a través de sus representantes y

gobernantes, concreta la materialización de las políticas públicas, mediante la asignación de recursos a cada uno de los planes, programas y proyectos.

La aprobación anual del presupuesto por parte de las corporaciones de elección popular, constituye para el respectivo gobierno una autorización para captar recursos y aplicarlos a las necesidades de la sociedad a la cual representan. Sin embargo, la dinámica social, las necesidades de la sociedad y la cotidianidad de la administración pública no responden siempre a una lógica de anualidad, la cual puede aparecer coyuntural frente a requerimientos de mediano y largo plazo. Por esa razón ha sido necesario matizar la aplicación del principio de anualidad presupuestal e inclusive crear instrumentos aparentemente contradictorios con dichos principio. Es así como surgen las llamadas reservas y las vigencias futuras.

4. Las vigencias futuras y sus clases

La vigencia futura es una operación que afecta esencialmente el presupuesto de gastos y se entiende como un compromiso que se asume en un año fiscal determinado, con cargo al presupuesto de gastos o ley de aprobaciones de años fiscales posteriores.

La Ley 819 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" estableció dos tipos de vigencias futuras: Las ordinarias, que fueron previstas expresamente para las entidades territoriales en el artículo 12 y las excepcionales contempladas en la Ley 1483 de 2011 específicamente para el nivel territorial.

La diferencia entre estos dos tipos de vigencias futuras radica en que mientras la ejecución de las primeras afecta el presupuesto del año en curso, las obligaciones amparadas por vigencias futuras excepcionales no cuentan con apropiación presupuestal alguna en el año en que son autorizadas, sino que tales apropiaciones son definidas para vigencias futuras.

5. Régimen Legal

Para estudiar entonces la aplicabilidad de las vigencias futuras, es preciso consultar entonces la norma presupuestal del nivel nacional y territorial, así como las normas que la modifican.

Así pues, el Estatuto Orgánico de Presupuesto Decreto 111 de 1996, modificado por la Ley 818 de 2003, consagró la posibilidad de autorizar que se asuman obligaciones con cargo al presupuesto de vigencias futuras, así:

ARTICULO 23. <Artículo modificado por el artículo 10 de la Ley 819 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley;

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;

c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9o de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

PARÁGRAFO. Estas funciones podrán ser delegadas por el Confis en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994. El Gobierno Nacional reglamentará la materia."

La misma Ley 819 de 2003, distingue en el orden nacional de vigencias futuras ordinarias referido a la asunción de obligaciones que comprenden recursos de la vigencia fiscal en curso (art 10), de las vigencias futuras extraordinarias, y la Ley 1483 de 2011 (art 1), para los casos excepcionales, cuando se asumen obligaciones sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. Igualmente, la Ley 819 contempló la posibilidad expresa para que las Entidades Territoriales aprueben obligaciones con presupuesto de vigencias futuras (art 12), indicando que en todo caso debe contarse con apropiación del CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces y para lo cual estableció las siguientes reglas:

Dice la norma en referencia:

"ARTÍCULO 12. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS PARA ENTIDADES TERRITORIALES. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1o de esta ley;

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;

c) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se excede su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del CONFIS para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público…"

En este orden de ideas, la entidad territorial de acuerdo con la regulación que exista en su respectivo estatuto orgánico (municipal o departamental), dentro del ejercicio de la programación presupuestal y análisis financiero, es la que determina la pertinencia y necesidad de la vigencia futura, bien sea ordinaria o excepcional.

Corolario de lo anterior puede decirse de igual manera que, no es posible comprometer el presupuesto por la vía de las vigencias futuras ordinarias que superen el periodo de gobierno en el caso de gastos de funcionamiento y de proyectos de inversión que no sean declarados de importancia estratégica. Así mismo, es importante reiterar que en el caso de los proyectos de inversión,

aunque sean aprobados para el periodo de gobierno, tienen un requisito adicional que es estar incluidos en el Plan de Desarrollo.

6. Competencia

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2011, en su literal a) numeral 1, menciona como función del Alcalde, presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio, ello en concordancia con el artículo 315 de la Constitución Política, que en su numeral 5 señala que es atribución del Alcalde 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 y los demás que estime conveniente para la buena marcha del municipio.

Así mismo, el artículo 345 de la Constitución Política señala que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por los concejos municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

En consecuencia, el articulo 18 de la Ley 1551 de 2012, que modifica el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, señala en su parágrafo 4 que al Concejo Municipal le corresponde decidir sobre la autorización al Alcalde para comprometer vigencias futuras.

7. Conclusiones

El proyecto de acuerdo 029 de 2020 "Por medio del cual se autoriza al Alcalde de Medellín para comprometer vigencias futuras ordinarias", es jurídicamente viable dado que se encuentra en consonancia con la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 y cumple en debida forma con los requisitos contenidos en el artículo 12 de la Ley 819 de 2003.

En los anteriores términos se ha dado contestación a su consulta, no sin antes manifestarle que los efectos del presente pronunciamiento son los descritos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 DE 2011) 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,

WILLIAM YEFFER VIVAS LLOREDA
Personero de Medellín

Anexos.

- Acta de reunión realizada el 24 de agosto de 2020 entre la Personería de Medellín, la Empresa de Desarrollo Urbana –EDU- y la Secretaria de Suministros y Servicios de la Alcaldía de Medellín, con su pertinente listado de asistencia.
- Constancia de inscripción de Veeduría Ciudadana corredor vial de la avenida 80.
- Diapositivas REANUDACIÓN DE TERMINOS ADMINISTRATIVOS PROCESO DE GESTIÓN PREDIAL (Empresa de Desarrollo Urbano – Alcaldía de Medellín)

CNLAMIR #atención: 859042026