Personería de Medellín
Por tus derechos, más cerca

Medellín, 24 de mayo de 2021

Honorable Concejal
AURA MARLENY ARCILA GIRALDO
Concejal Proponente Coordinadora
Comisión Tercera
CONCEJO DE MEDELLIN
Ciudad

Asunto: Respuesta Solicitud concepto Proyecto de Acuerdo Nro. 040 de 2020: "*Por medio del cual se crea el Programa de Coworking al Barrio"*

Atento Saludo,

En atención a la solicitud presentada bajo el radicado 20202130001411, procede esta Agencia del Ministerio Publico a emitir concepto respecto al Proyecto de Acuerdo 040 de 2020: "*Por medio del cual se crea el Programa de Coworking al Barrio",* de la siguiente manera

1. Constitucionalidad

El artículo 2 de nuestra Carta Magna, dispone: *"…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"

En este contexto, el artículo 113, define la estructura del Estado así: *"…Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.*

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

Y en el artículo 116, dispone: "*…Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendecias <sic>, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva".*

Ya adentrándonos en la Función Pública, determina en los artículos 122 y siguientes:

***ARTICULO 122**. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente (…)*

***ARTICULO 123**. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. (…).

MVQUICENO #atención: 859055562

Personería de Medellín
Por tus derechos, más cerca

En cuanto a la función administrativa, determina:

ARTICULO 209*. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

Y así, llegamos a la organización territorial, cuando dispone:

ARTICULO 285*. Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado*.

ARTICULO 286. *Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (…)*

ARTICULO 287. *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. (…)*

ARTICULO 288. *La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.*

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley (…)

En lo relativo al régimen municipal, establece:

ARTICULO 311*. Al municipio como entidad fundamental de la división político <sic>-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.

ARTICULO 313*. Corresponde a los concejos:*

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
(…)
6. 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.
(…)
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen. (Las subrayas son nuestras).

En relación con la organización política y administrativa del Estado, la Corte Constitucional manifestó: "*Se impone distinguir entre la organización política y la organización administrativa del Estado. Mientras que la organización política obedece a la forma de Estado y se manifiesta en la Nación, persona jurídica, y las entidades territoriales, la organización administrativa responde a la manera como se asume, en el sector central o descentralizado, la prestación de servicios y el cumplimiento de las funciones asignadas a cada nivel del Estado".* Sentencia C-1096/01 (M.P. Jorge Córdova Triviño).

2. Competencia.

La Ley 136 de 1994 "*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*" modificada parcialmente por la Ley 1551 de 2012, sobre los personeros municipales indica:

Artículo 178 de la ley 136 de 1994, Funciones*. El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes:*

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución.

2. Defender los intereses de la sociedad.

3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.

(…)

23. Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo.

En este contexto, la Personería Municipal de Medellín, es competente para emitir el presente concepto, en los términos del artículo 28 del C.P.A.C.A.

Así mismo, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, establece las facultades del Concejo Municipal:

ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES*. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.*

(…)

PARÁGRAFO 2o. *Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley"*

De igual manera, el artículo 71 ibídem, señala:

ARTÍCULO 71. INICIATIVA*. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las Juntas Administradoras Locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la Ley Estatutaria correspondiente.*

MVQUICENO #atención: 859055562

Lo anterior, fundamenta la competencia de la Honorable Concejal Aura Marleny Arcila Giraldo y al Concejo de la ciudad para presentar y dar trámite a la iniciativa, respectivamente.

3. Legalidad

La Ley 1341 de 2009 *"Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones"*, (modificada parcialmente por los Decretos 2693 de 2012 y 2573 de 2014, Adicionada por las Leyes 1078 de 2015 y 1978 de 2019), tiene por objeto determinar: "…*el marco general para la formulación de las políticas públicas que regirán el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, su ordenamiento general, el régimen de competencia, la protección al usuario, así como lo concerniente a la cobertura, la calidad del servicio, la promoción de la inversión en el sector y el desarrollo de estas tecnologías, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico, así como las potestades del Estado en relación con la planeación, la gestión, la administración adecuada y eficiente de los recursos, regulación, control y vigilancia del mismo y facilitando el libre acceso y sin discriminación de los habitantes del territorio nacional a la Sociedad de la Información*".

Estableciendo que *"…La investigación, el fomento, la promoción y el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones son una política de Estado que involucra a todos los sectores y niveles de la administración pública y de la sociedad, para contribuir al desarrollo educativo, cultural, económico, social y político e incrementar la productividad, la competitividad, el respeto a los Derechos Humanos inherentes y la inclusión social.*

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deben servir al interés general y es deber del Estado promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades, a todos los habitantes del territorio nacional".

MVQUICENO #atención: 859055562

Disponiendo como principios orientadores:

*1. **Prioridad al acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.** <Numeral modificado por el artículo 3 de la Ley 1978 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Estado y en general todos los agentes del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deberán colaborar, dentro del marco de sus obligaciones, para priorizar el acceso y uso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la producción de bienes y servicios, en condiciones no discriminatorias en la conectividad, la educación, los contenidos y la competitividad. En el <sic>*

2. Cumplimiento de este principio el Estado <sic>

3. Promoverá prioritariamente el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la población pobre y vulnerable, en zonas rurales y apartadas del país.

<sic>

*2. **Libre competencia**. El Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no podrá fijar condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros y propiciará la sana competencia.*

*3. **Uso eficiente de la infraestructura y de los recursos escasos**. (…)*

*4. **Protección de los derechos de los usuarios**. (…)*

*5**. Promoción de la Inversión.** <Numeral modificado por el artículo 3 de la Ley 1978 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones tendrán igualdad de oportunidades para acceder al uso del espectro y contribuirán al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las*

Comunicaciones. La asignación del espectro procurará la maximización del bienestar social y la certidumbre de las condiciones de la inversión. Igualmente, deben preverse los recursos para promover la inclusión digital. El Estado asegurará que los recursos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se destinen de manera específica para garantizar el acceso y servicio universal y el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el desarrollo de la radiodifusión sonora pública, la televisión pública, la promoción de los contenidos multiplataforma de interés público que promuevan la preservación de la cultura y la identidad nacional y regional, y la apropiación tecnológica mediante el desarrollo de contenidos y aplicaciones con enfoque social y el aprovechamiento de las TIC con enfoque productivo para el sector rural, en los términos establecidos en la presente Ley.

*6. **Neutralidad Tecnológica**. (…).*

*7. **El derecho a la comunicación, la información y la educación y los servicios básicos de las TIC**. <Numeral modificado por el artículo 3 de la Ley 1978 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> En desarrollo de los artículos 16, 20 y 67 de la Constitución Política el Estado propiciará a todo colombiano el derecho al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones básicas, que permitan el ejercicio pleno de los siguientes derechos: La libertad de expresión y de difundir su pensamiento y opiniones, el libre desarrollo de la personalidad, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la educación y el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. Adicionalmente, el Estado establecerá programas para que la población pobre y vulnerable incluyendo a la población de 45 años en adelante, que no tengan ingresos fijos, así como la población rural, tengan acceso y uso a las plataformas de comunicación, en especial de Internet, así como la promoción de servicios TIC comunitarios, que permitan la contribución desde la ciudadanía y las comunidades al cierre de la brecha digital, la remoción de barreras a los usos innovadores y la promoción de contenidos de interés público y de educación integral. La promoción del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones básicas se hará con pleno respeto del libre desarrollo de las comunidades indígenas, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom.*

MVQUICENO #atención: 859055562

Personería de Medellín
Por tus derechos, más cerca

*8. **Masificación del Gobierno en Línea**. (…).*

*9. **Promoción de los contenidos multiplataforma de interés público.** <Numeral adicionado por el artículo 3 de la Ley 1978 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Estado garantizará la promoción de los contenidos multiplataforma de interés público, a nivel nacional y regional, para contribuir a la participación ciudadana y, en especial, en la promoción de valores cívicos, el reconocimiento de las diversas identidades étnicas, culturales y religiosas, la equidad de género, la inclusión política y social, la integración nacional, el fortalecimiento de la democracia y el acceso al conocimiento, en especial a través de la radiodifusión sonora pública y la televisión pública, así como el uso de nuevos medios públicos mediante mecanismos multiplataforma.*

*10. **Acceso a las TIC y despliegue de infraestructura.** <Numeral adicionado por el artículo 3 de la Ley 1978 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Con el propósito de garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos constitucionales a la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal y el acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y a la cultura, así como el de contribuir a la masificación de los trámites y servicios digitales, de conformidad con la presente Ley, es deber de la Nación asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones, para lo cual velará por el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones, de los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, en las entidades territoriales.* (Subrayas fuera del original).

En su artículo 5, establece: *"**ARTÍCULO 5o. LAS ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL Y LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, TIC.** Las entidades del orden nacional y territorial promoverán, coordinarán y ejecutarán planes, programas y proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso de la población, las empresas y las entidades públicas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Para tal efecto, dichas autoridades incentivarán el desarrollo de infraestructura, contenidos y aplicaciones, así como la ubicación estratégica de terminales y equipos que permitan realmente a los ciudadanos acceder a las aplicaciones tecnológicas que beneficien a los ciudadanos, en especial a los vulnerables y de zonas marginadas del país".* (Subrayas nuestras).

MVQUICENO #atención: 859055562

Por otro lado, en el Decreto Ley 1221 de 2008 *"Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones",* se busca promover y regular el Teletrabajo como un instrumento de generación de empleo y autoempleo mediante la utilización de tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TIC).

Del proyecto de Acuerdo

Por iniciativa de la H. Concejal Aura Marleny Arcila Giraldo, se presenta para debate el Proyecto de Acuerdo 040 de 2020 "*Por medio del cual se crea el Programa de Coworking al Barrio",* determinando el objeto del mismo para "…*Desarrollar infraestructuras de conectividad y espacios de trabajo con un enfoque territorial y de género, que permita a cualquier habitante de la ciudad teletrabajar, acceder a capacitaciones para el trabajo y conectividad que cierre las brechas de conectividad y acceso a la sociedad digital".*

Propone el citado proyecto de acuerdo, que esté en cabeza de la Secretaría de Innovación Digital de Medellín, Ruta-N y la Secretaría de Desarrollo Económico, la coordinación con las entidades nacionales responsables, en especial el Ministerio de las TIC, e INNPULSA.

Dispone el Proyecto de Acuerdo los siguientes componentes:

Planeación: Reconocimiento de territorios "*desiertos de conectividad*", en los que se hace necesaria la presencia de infraestructuras barriales de espacios de trabajo y estudio a distancia facilitado por TIC, con formato de Coworking públicos que permitan acceso a dispositivos y espacios de conexión y cocreación.

Personería de Medellín
Por tus derechos, más cerca

Formación: Programas de capacitación con enfoque de ciclo de vida y género, que permita a los ciudadanos acceder desde los territorios de menor conectividad de la ciudad a trabajos en teletrabajo y a habilidades asociadas a la 4ª. Revolución.

Divulgación, cocreación y fortalecimiento de capacidades locales: Articulación de innovación social y fomento de actividades de asociatividad barrial con componente digital, que permita construir alrededor de las infraestructuras de los coworking barriales procesos de desarrollo de estrategias de gestión local, y emprendimiento digital, así como producción de contenidos

Plantea igualmente, que la municipalidad y las entidades nacionales participantes desarrollen acciones coordinadas para asegurar que se aprovechen infraestructuras existentes, potenciando un modelo de ocupación en el que todas las comunas de la ciudad tengan espacios de cocreación y coworking, para beneficiarse de las ventajas del teletrabajo y la digitalización de pequeños negocios. Igualmente, realizar acciones coordinadas para buscar recursos adicionales con organizaciones privadas, organizaciones no gubernamentales o entidades de cooperación internacional para el financiamiento de los coworking barriales, así como la construcción de memorandos de entendimiento o asociaciones público privadas con empresas de base tecnológica que puedan operar y dinamizar estas infraestructuras.

Dispone el proyecto de acuerdo que el Municipio de Medellín, en especial la Secretaría de Innovación Digital, deberá llevar a cabo el acompañamiento e intercambio de experiencias con compañías y personas expertas en el desarrollo de modelos locales de innovación social digital asociado a infraestructuras públicas.

MVQUICENO #atención: 859055562

Por último, prevé que la Secretaría de Innovación Digital tendrá seis (6) meses contados a partir de la fecha de la promulgación de Acuerdo, para elaborar la reglamentación del Programa de Coworking al Barrio.

Manifiesta la H. Concejal, en la exposición de motivos que el proyecto de acuerdo planteado tiene como uno de sus objetivos, lograr cerrar las brechas de desigualdad territorial de Medellín, reflejadas en el desempleo juvenil, menores ingresos y menor nivel de escolaridad promedio, que replica la lógica de desigualdad regional que tiene el Departamento y el país, siendo uno de los factores más relevantes, el hecho de que estas brechas territoriales, son de género, y tienen que ver también con el nivel de escolaridad y la provisión de servicios asociados a la educación y las posibilidades de conectividad.

Afirma que, *si bien el Plan de Desarrollo Medellín Futuro hace una apuesta importante por la conectividad y la formación en CTI, es esencial territorializar esta inversión y cerrar las brechas de conectividad, disponibilidad de espacios de trabajo y conexión, a la vez que se repiensa el tipo de empleos y la lógica del POT asociada a la densificación del territorio*.

Por último, manifiesta la necesidad de incorporar estrategias que permitan lograr los propósitos de la pirámide de la movilidad del modelo de ocupación del POT; proveer espacios para la realización de actividades de conectividad y educación con un enfoque territorial, de ciclo de vida y de género y establecer infraestructuras de conectividad y posibilidades de acceso a lugares de trabajo próximos en las comunas que tienen mayores brechas de formación, hacinamiento y desempleo y menores ingresos.

3. Conclusiones

Con base en todo lo anterior se puede concluir que, es jurídicamente viable darle trámite al Proyecto de Acuerdo 040 de 2020 "*Por medio del cual se crea el*

Programa de Coworking al Barrio", dado que se encuentra en consonancia con la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, para lo que se debe verificar por parte de la Comisión Tercera del Cabildo Municipal, el cumplimiento de los preceptos contenidos en las normas citadas y demás mandatos constitucionales y legales relacionados con las tecnologías de la información.

Sin embargo, no se observa en la exposición de motivos del mismo el impacto fiscal, en caso de que el mismo genere gasto del erario público municipal, por lo que invitamos a obrar de manera articulada con la Secretaria de Hacienda a fin de tener presente lo dispuesto en el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, norma orgánica en materia de presupuesto que textualmente establece:

> ***"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* (…).

En este punto es necesario aclarar que el pronunciamiento que por este escrito se presenta a consideración del Honorable Concejo, es un análisis jurídico objetivo sobre los elementos de la competencia para su formulación y trámite y los elementos y contenidos adicionales relativos a la pertinencia así como, los que puedan surgir en el curso del debate, que solo serán objeto de pronunciamiento cuando ellos contravengan el ordenamiento jurídico o fueren objeto de consulta adicional y no comporten decisiones políticas que en lo pertinente atañen al control y deliberación de la Corporación Edilicia.

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

Proyectó: MVQUICENO, Profesional Universitaria Grupo de Gestión Jurídica
Aprobó: PAMURILLO, Asesor 20D - Líder Grupo de Gestión Jurídica

MVQUICENO #atención: 859055562