Medellín, mayo 19 de 2020

Doctor,
ALEX FLOREZ HERNANDEZ
Concejal Proponente PA 001 de 2020
CONCEJO DE MEDELLÍN
Ciudad

ASUNTO: Concepto Jurídico Proyecto de acuerdo 001 de 2020.

En atención al Derecho de Petición de consulta con radicado 20202130000011 del Concejo, donde solicita concepto jurídico con respecto al Proyecto de Acuerdo No. 001 de 2020 *"Por el cual se crea el Consejo Municipal de Educación Postsecundaria para consolidar programas y proyectos que articulen acciones que promuevan la calidad y pertinencia de los procesos educativos de la ciudad de Medellín".* Me permito dar respuesta en los siguientes términos:

1. Antecedentes

Dentro de los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, el cuarto de ellos es garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos; objeto que se contrasta con el concepto que la primera Relatoría Especial de la Organización de las Naciones Unidas ha resumido sobre el derecho a la educación en cuatro dimensiones, al que se la ha bautizado como el esquema 4-A1 por su sigla en inglés (Available, Accesible, Acceptable, Adaptable), brindando

1 Tomasevski, Katarina, Human Rights Obligations in Education: The 4-A Scheme, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2006

un marco conceptual para fijar las obligaciones de los gobiernos sobre el derecho a la educación, que se traduce en generar educación disponible, accesible, aceptable y adaptable.

Por su lado, en las observaciones generales 13 (21 periodo de sesiones, 1999), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, define la educación *como "un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues dispone de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana."*

En el ámbito nacional, la Constitución Política de Colombia de 1991 define el derecho a la educación como un derecho fundamental, entendiéndola como un medio a través del cual todos los seres humanos pueden adquirir conocimiento y alcanzar una vida social plena. Dicho derecho es vital para el desarrollo económico, social y cultural de todas las sociedades, Derecho que se encuentra dentro del bloque de constitucionalidad del artículo 93 de la carta política y complementa el precepto del artículo 16 Ibídem en lo relativo al desarrollo de la personalidad, por eso aunque este contemplado en el artículo 67 de la carta magna, hace parte de los derechos de primer orden.

2. Análisis Constitucional:

Se hace necesario acudir a la Carta Política para verificar varios aspectos entorno al tópico que ocupa el Proyecto de Acuerdo Municipal, acá referenciado:

En primer lugar, el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia de 1991 consagra entre los fines esenciales del Estado, "*la efectividad de los derechos consagrados en la misma y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten*"; uno de los derechos constitucionales, referente de bienestar y progreso, es el Derecho a la Educación, del cual consagra:

(...)

> ***"Artículo 67.*** *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura*
>
> *La educación formará al colombiano en el respeto los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*
>
> *(...)*
>
> ***Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos****; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. Negrilla subrayada con intención*

La Nación y ***<u>las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley</u>****". Negrilla subrayada con intención*

(...)

Con relación a lo anterior, converge la participación de la ciudadanía en los asuntos que tienen que ver con la función progresiva de los derechos, en el caso particular, el de la educación; para esto, la Constitución se refiere:

(...)

"Artículo 45 *El Estado y la sociedad garantizan* ***<u>la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud</u>****." Negrilla subrayada con intención.*

(...)

Artículo 68 *La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación."*

(...)

Es menester reiterar que el Estado, tiene la tarea de velar por la satisfacción del derecho a la educación, para esto, otorga facultades e imparte funciones a sus corporaciones, con el fin de que estas procuren estrategias y las desarrollen en función de materializar los fines del Estado.

(...)

"Artículo 70. <u>El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la</u> <u>educación permanente</u> *y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. Negrilla subrayada con intención.*

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación".

(...)

El Estado, en función de lo anterior, encarga a los municipios y demás corporaciones tareas mancomunadas con la comunidad, y le atribuye facultades que le posibilitan desarrollar proyectos que permiten el progreso de los mismos.

(...)

"Artículo 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." Constitución Política de Colombia de 1991. Negrilla subrayada con intención.*

(...)

Artículo 366. *El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable."*

(...)

Por otra parte, el artículo 313 de la Constitución Política de 1991, consagra que corresponde a los Concejos:

(...)

1. *Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.*

(...)
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

(...)

Lo anterior significa que es a los municipios a quienes se les corresponde, en el caso presente la promoción del mejoramiento social y cultural, y al efecto el Honorable Concejo de Medellín plantea una estrategia que es el Proyecto de Acuerdo 001 de 2020 "*Por el cual se crea el Consejo Municipal de Educación Postsecundaria para consolidar programas y proyectos que articulen acciones que promuevan la calidad y pertinencia de los procesos educativos de la ciudad de Medellín*", con lo cual materializa los fines constitucionales del estado, ya esbozados en líneas anteriores.

3. Análisis de legalidad:

En primer lugar, al estudiar la competencia para la presente iniciativa nos remitimos a la Ley 115 de 1992 *"Por la cual se expide la Ley General de Educación", la cual consagra en su artículo 150*
(...)

*"**Competencias de asambleas y consejos.** Las asambleas departamentales y los **concejos distritales y municipales, respectivamente, regulan la educación dentro de su jurisdicción, en los términos de la Ley 60 de 1993 y la presente Ley** (...)" Negrilla subrayada con intención.*

(...)

Seguidamente, es necesario atenerse a lo establecido en el artículo 71 de la Ley 136 de 1994, en los siguientes términos:
(...)

*"**ART. 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.*

***PARÁGRAFO. 1** Los acuerdos a los que se refieren los numerales 2, 3, y 6 del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcaide (...)"*

(...)

Al analizar la presente iniciativa, se concluye que, conforme lo establece el parágrafo 1 del artículo 71 de la ley 136, los proyectos de Acuerdo que regulen los temas a que se refiere los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política serán de iniciativa exclusiva del Alcalde Municipal. Los citados numerales establecen lo siguiente:

(...)

*"**Artículo 313.** Corresponde a los Concejos:*

(...)

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

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 (...)"

(...)

Por lo atento, todos aquellos proyectos de acuerdo que versen sobre materias diferentes a las enunciadas taxativamente en los numerales 2, 3 y 6 del artículo transcrito, pueden ser presentados a iniciativa del Concejo Municipal y

aprobados previos los trámites legales correspondientes, siempre que en su contenido no pugnen con la Constitución o con la Ley y demás normas de carácter superior o que otras normas de superior categoría hayan asignado dicha competencia al Alcalde Municipal.

Conforme a lo expuesto, es de observar que en el artículo 1 del proyecto de acuerdo de la referencia, se especifica que su objeto es *"crear el Consejo Municipal de Educación Postsecundaria**, como organismo de la administración Municipal** (...)"*, y si bien el Concejo de Medellín le compete determinar la estructura de la administración municipal, la propuesta será de iniciativa exclusiva del Alcalde.

(...)

CAPÍTULO XI DE LA LEY 489 DE 1998 *"CREACIÓN, FUSIÓN, SUPRESIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE ORGANISMOS Y ENTIDADES*

(...)

ARTÍCULO 50.- Contenido de los actos de creación. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1. La denominación.
2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
3. La sede.
4. La integración de su patrimonio.
5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados"

(...)

4. Conclusión.

Esta Agencia del Ministerio Público recomienda aclarar si se pretende crear el Consejo Municipal de Educación Postsecundaria, como un organismo de la administración municipal o alguna otra figura que no comprometa determinar la estructura de la administración municipal, como por ejemplo, una estructura de coordinación participativa.

De otro lado, no se observa en la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo el impacto fiscal, 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 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

CNLAMIR #atención: 859008775