

Medellín, 26 de marzo de 2021

Señor
JORGE MEJÍA MARTÍNEZ
Director
Departamento Administrativo de Planeación (DAP)
Municipio de Medellín
Ciudad.

Asunto: comentarios al “Decreto Provisional 1720004213”
relacionado con los Protocolos Ambientales y Urbanísticos -PAU-.

Cordial saludo.

De acuerdo con el compromiso asumido por la Sub Mesa de Ruido de la Ciudad de Medellín en reunión con el DAP, por medio del presente escrito nos permitimos entregar comentarios al Decreto Provisional 1720004213: “Por el cual se determina el procedimiento para la implementación de los mecanismos de control correspondientes a los Protocolos Ambientales y Urbanísticos PAU definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, se asignan funciones y se dictan otras disposiciones”.

Este documento se organiza siguiendo el orden de los artículos del llamado “Decreto Provisional” y que merecen comentarios de la Sub-Mesa de Ruido, con la colaboración de las organizaciones firmantes y que hacen parte de la Sub-Mesa.

1. Sobre el procedimiento(os) para la implementación de los mecanismos de control de los PAU.

Pese a que el literal d, numeral 3 del artículo 268 del POT ordena que mediante decreto se establezca el procedimiento para la implementación de los PAU¹, el Decreto Provisional no establece un nuevo procedimiento, sino que remite a normas nacionales. El artículo 17 del Decreto Provisional remite directamente a los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016 y la Ley 1437 de 2011.

¹ Al menos sobre unas materias específicas como lo son las formas de iniciar el procedimiento, la imposición de multas sucesivas, el sellamiento, la prevención de externalidades negativas, la relocalización, etc.

La mera remisión a los procedimientos del Código de Policía y del CPACA no explica el procedimiento a seguir cuando se presenta el incumplimiento de un PAU específico. Se confunde así todas las obligaciones que hacen parte de los PAU con los comportamientos contrarios a la convivencia que son objeto del Código de Policía; y tampoco se diferencia a qué actividades de los PAU les son aplicables las disposiciones de la parte segunda de la Ley 1437 de 2011.

En síntesis, cuando el Decreto Provisional menciona en el artículo 17: "Las autoridades que no están investidas como autoridad de Policía, y que realizan el control de actividades que no están mencionadas dentro del Código de Policía, aplicarán el procedimiento común y principal que establece la Ley 1437 de 2011" debe aclarar además, cuáles actividades que deben cumplir los PAU son las que se entienden mencionadas en el Código de Policía, y cuáles de ellas no; para que el ciudadano que presente una queja, tenga total claridad sobre cuál es el procedimiento que se debe seguir y la autoridad competente.

De otra parte, es necesario que el nuevo decreto tenga en cuenta el proceso sancionatorio ambiental, procedimiento especial regulado en la Ley 1333 de 2009, el cual aplica en los eventos en que se cometen infracciones a la normativa ambiental y que vincula a un gran número de actividades que hacen parte de los PAU.

Atendiendo a la función pedagógica que está a cargo del Municipio es pertinente que el Decreto Provisional explique claramente los pasos que debe seguir el ciudadano para exigir el cumplimiento de los PAU. Recomendamos incluir en la nueva norma un diagrama o flujograma que explique el paso a paso de cada uno de los procedimientos, las autoridades competentes en cada caso y los tipos de actividades incluidas en los PAU y que son objeto de estos procedimientos. Igualmente, es importante que se especifique cuáles son las sanciones aplicables, de manera que la información también sirva de mecanismo preventivo o disuasorio de posibles infracciones.

2. Sobre las condiciones para la prevención de externalidades y la relocalización de actividades.

El artículo 7.1.18 del Decreto Provisional establece que entre las funciones administrativas de vigilancia y control de la Subsecretaría de Control Urbanístico se debe "Realizar el diseño de Estrategias para la relocalización de aquellas actividades que, por sus impactos no mitigables, requieren de una localización específica". Luego, en el artículo 14 del Decreto Provisional se establece, además, que esta Subsecretaría "diseñará y direccionará las acciones para el acondicionamiento de las actividades actuales que generen impactos y las estrategias para la relocalización de aquellas actividades que, por sus impactos no mitigables, requieren de una localización específica, con el apoyo de la Comisión Asesora".

El Decreto Provisional realmente no cumple con la obligación establecida en el literal d, numeral 3, del artículo 268 del POT, por cuanto este artículo establece que el decreto que se expida *debe* reglamentar el procedimiento para la implementación de los mecanismos de control para la prevención de externalidades negativas y crear estrategias para la relocalización de aquellas actividades que por sus impactos no mitigables requieren de una localización específica. El Decreto Provisional incumple con lo establecido en el Acuerdo 048 de 2014 y no permite la debida aplicación del Decreto 471 de 2018 dado que no establece directrices, procedimientos o pasos a seguir² para la relocalización de las actividades, simplemente otorga a la Subsecretaría de Control Urbanístico la función de crear dichas directrices.

Preocupa que la norma local entraría en vigor 6 meses después de su publicación, con lo cual se dilata aún más el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el POT y, entre tanto, tampoco le darían a conocer a los ciudadanos cuáles serán las directrices, condiciones y procedimiento para la relocalización de actividades. Esta situación genera inseguridad jurídica para quienes estarían afectados por la relocalización, debido a la falta de certeza sobre las condiciones de esta actuación administrativa.

El artículo 15 del Decreto Provisional establece que la adopción de los mecanismos de prevención de externalidades y relocalización de actividades debe diseñarse con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Económico y, además, deberán coordinarse con los programas ya existentes de la Alcaldía de Medellín sobre esta materia. Debería aprovecharse la oportunidad del Decreto Provisional para informar a los ciudadanos cuáles son los programas actuales de la Alcaldía para la relocalización y establecer el mecanismo para la coordinación entre la Subsecretaría de Control Urbanístico y la Secretaría de Desarrollo Económico o las dependencias que establezca el Decreto 863 de 2020.

3. Ejecución de los mecanismos de prevención por parte de la Subsecretaría de Control Urbanístico

En el artículo 268, numeral 3, literal d del POT se incluye la obligación de establecer mecanismos para la prevención de externalidades negativas por medio de decreto en un plazo determinado, el cual ya expiró. Sin embargo, el Decreto Provisional no establece ningún mecanismo de prevención, sino que únicamente asigna la obligación de establecer tales mecanismos a la Subsecretaría de Control Urbanístico posponiendo esta obligación y a la vez incumpliendo el POT.

Es evidente que el Decreto Provisional incurre en omisiones que contrarían la ley, por lo que se hace necesario que el mismo establezca los mecanismos de prevención de externalidades negativas. Además, también es necesario que determine la manera en que

² Lo que entenderíamos por “reglamentar el procedimiento”, esto es, establecer una estructura procedimental y no simplemente una delegación de funciones o remisión normativa.

la Subsecretaría de Control Urbanístico y demás entidades competentes pondrán en marcha estos programas de prevención en aplicación del principio de seguridad jurídica.

4. Creación, contenido y obligatoriedad de la plataforma digital

El artículo 7.2.5 del Decreto Provisional asigna a la Subsecretaría de Control Urbanístico la función de crear una plataforma digital para el correcto funcionamiento de los PAU. El artículo 10.4 del mencionado decreto también asigna a la Comisión Asesora de Control de los PAU la función de participar en la creación de dicha plataforma.

Si bien el Decreto Provisional no establece de forma específica el contenido que deberá tener la plataforma, el artículo 18.1 sí establece una de sus funciones, esta es, ser una de las formas por las que se puede iniciar el procedimiento de control de usos del suelo; sin embargo, el artículo no establece con claridad las pautas para llevar a cabo tal procedimiento. Creemos necesario que el Decreto Provisional debe definir exactamente el contenido de la plataforma y cómo será su uso para la iniciación del procedimiento del que habla el artículo 18.

Más adelante, el artículo 16 del Decreto Provisional, establece que la Subsecretaría de Control Urbanístico, previo concepto de la Comisión Asesora, **podrá** diseñar, crear y actualizar la plataforma tecnológica para la implementación de los PAU.

En este punto, el Decreto Provisional presenta una importante inconsistencia: establece la obligación de la creación de una plataforma tecnológica a cargo de la Subsecretaría de Control Urbanístico (art. 7.2.5); no obstante, en el citado art. 16, establece que esta entidad, previo concepto de la Comisión Asesora, **podrá** diseñar, crear y actualizar la plataforma tecnológica. Nótese, que al incluir como verbo rector **podrá** se presenta la incoherencia entre las dos disposiciones, dado que con dicho verbo rector se entiende que el Decreto Provisional le entrega la decisión discrecional a la Subsecretaría de Control Urbanístico de decidir si es necesario o no la creación de la plataforma tecnológica.

Dado el caso en que se decida la *no necesidad* de la plataforma tecnológica se perdería una importante herramienta para el funcionamiento de los PAU (según el art. 10.4 del Decreto Provisional), y un mecanismo que se pretende eficaz para la iniciación de los procesos de control de usos del suelo, que consideramos pueda ser la solución para crear un canal unificado de quejas. Queremos resaltar que en la actualidad los trámites electrónicos se perfilan como medios seguros, rápidos y eficaces para la realización de los procedimientos administrativos; además, la plataforma tecnológica vendría a ser parte del desarrollo de los componentes de la línea estratégica: recuperación económica y valle del software del Plan de Desarrollo Municipal, por el uso de tecnología y generación de valor público.

5. Participación ciudadana en el control de los usos del suelo

En el Decreto Provisional no se menciona la forma en la que los ciudadanos podrán participar en los mecanismos de control que ejercerán las autoridades administrativas para hacer cumplir el contenido de los PAU. El Decreto Provisional establece una Comisión Asesora integrada por los titulares de las dependencias: Secretaría de Gestión y Control Territorial, Departamento Administrativo de Planeación, Secretaría de Movilidad, Secretaría de Medio Ambiente y Secretaria de Salud.

Creemos que en esta Comisión Asesora debería hacer parte una representación ciudadana por cuanto el Decreto Provisional le asigna funciones propositivas, de participación y de gestión para la implementación de los PAU. Considerando la naturaleza de las actividades que realizará la Comisión y que esta recae directamente sobre derechos individuales y colectivos se hace necesario garantizar la participación ciudadana.

Para la vigilancia y control de la implementación y desarrollo de los PAU, así como de las sanciones a imponer, que le corresponde a cada entidad según la materia, tampoco se estableció un mecanismo de participación y control ciudadano. El artículo 7.1. del Decreto Provisional establece unos medios de vigilancia y control, siendo competente la Subsecretaría de Control Urbanístico, pero se desconoce la posibilidad de colaboración por parte de la ciudadanía, de manera que además se garantice la transparencia de la implementación de los PAU. Creemos necesario la integración de espacios de participación para que las personas interesadas tengan la posibilidad de informarse y manifestarse sobre la actividad de vigilancia y control sobre los PAU.

6. La función de vigilancia y control del incumplimiento de los PAU

El artículo 6 del Decreto Provisional asigna a la Subsecretaría de Control Urbanístico la función de vigilar y controlar el cumplimiento de los PAU, con apoyo de un Comité Técnico y una Comisión Asesora. Este control queda supeditado a las acciones correctivas y sancionatorias realizadas por otras entidades, dependiendo del PAU incumplido. El control efectivo de los PAU que ejerce la Subsecretaría de Control Urbanístico será únicamente la remisión del caso concreto de incumplimiento a las entidades correspondientes, la vigilancia que realice, el trámite del caso y el control a estas entidades si fuese necesario.

En el artículo 7 numeral 1.16 del Decreto Provisional se asigna a la Subsecretaría de Control Urbanístico la función de controlar, requiriendo a otras autoridades cuando las entidades correspondientes de realizar el control de los diferentes PAU omitan dicha función. No se observa cuales autoridades van a requerirse, ni el procedimiento que va a ser aplicado para que la Subsecretaría de Control urbanístico ejerza un control efectivo sobre las entidades que omitan sus funciones en relación con los PAU.

Igualmente, se asigna a la Subsecretaría la función de controlar, esta vez corrigiendo errores técnicos y procesales del procedimiento de control que realizan las autoridades

competentes. Teniendo en cuenta que la Subsecretaría de Control Urbanístico realmente no es un superior jerárquico de todas las posibles entidades vinculadas al control de las actividades que incluyen los PAU, no se entiende el sustento jurídico para que ésta dependencia municipal pueda corregir procedimientos como los establecidos en la Ley 1801 de 2016 o la Ley 1437 de 2011.

7. Mecanismo para la coordinación de las diferentes autoridades que tienen control en el uso del suelo y su relación con los conflictos por emisión de ruido

Las actividades incluidas en los PAU relacionadas con la emisión de ruido están reguladas por diferentes normas y ha sido recurrente la falta de claridad con respecto a cuál es la autoridad competente para proceder con correcciones o sanciones de ser necesarias; incluso hay casos en que se necesita más de una autoridad para completar los procedimientos y otros casos en los que se establece una misma función a diferentes entidades. Es importante que se determine un mecanismo claro y coherente para la articulación de las entidades llamadas a actuar en los diferentes procedimientos de cada uno de los PAU y sobre todo en la atención de los conflictos provocados por la emisión de ruido en la ciudad.

8. El trámite de la recepción y registro de las PQRS

El Decreto Provisional en su articulado 18, numeral 1 y 19 regula las formas de iniciación del procedimiento por medio de PQRS. Al respecto describe los diferentes medios de su ejercicio: verbal, escrito, correo electrónico, radicación en archivo o por medio de una plataforma web.

Así como, en el artículo 19 especifica que el Municipio de Medellín integrará el procedimiento para la atención al ciudadano por medio un sistema único de quejas es necesario que la norma aclare cómo se va a garantizar lo estipulado en la Ley 1755 de 2015 en relación con el derecho fundamental de petición:

1. Recepción y registro de las PQRS.
2. Validación de la competencia de solicitud de PQRS dentro de la Entidad.
3. Asignación y gestión del servicio.
4. seguimiento y control a las solicitudes de trámite abiertas.
5. Requerir al área correspondiente para su justificación.
6. Tramitar y atender la solicitud por parte del área asignada.
7. Determinar fechas y plazos para respuesta al ciudadano.

9. Acceso a la información pública

Creemos necesario la incorporación a la norma que desarrolle el art. 268 del POT, un mecanismo de acceso a la información en el cual se incluyan los PAU formulados y formalmente adoptados, la información sobre los procedimientos de control, la información sobre PQRS y, sobre todo, el seguimiento a las quejas interpuestas por la ciudadanía. Con este mecanismo buscamos una mayor protección al derecho de acceso de información y la aplicación del principio de transparencia activa y máxima divulgación establecidos en la Ley 1712 de 2014.

El derecho a la participación tiene como uno de sus estándares tomar debidamente en cuenta los resultados del diálogo participativo en las decisiones públicas y motivar las razones por las cuales las decisiones públicas no incluyen los aportes de la ciudadanía. En consecuencia, queremos manifestar nuestra voluntad de seguir apoyando el debido proceso en la implementación de los PAU en la ciudad.

Cordialmente,

Sub-Mesa de Ruido de la Ciudad de Medellín

Coordinadores:

Alfonso Joaquín Vergara Vergara
C.C. 8258043

Beatriz Salgado Naranjo
C.C. 43051282
Junta Acción comunal Girardot

Rosangela Calle
C.C. 32439649
Abogada independiente

Erika Castro Buitrago
Coordinadora.
Clínica Jurídica UdeM
C.C. 52.435.631

María Patricia Bahamón Trujillo
REDMAM
Red de Mesas Ambientales Comunes
y Corregimentales de Medellín