



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 832

Bogotá, D. C., viernes, 12 de octubre de 2018

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2018 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen sanciones para algunas conductas contravencionales, su reincidencia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer sanciones efectivas para algunas conductas contravencionales, su reincidencia y se dictan otras disposiciones.

#### CAPÍTULO I

##### **De la conducta contravencional**

Artículo 2°. *Conducta contravencional.* Es aquella conducta que por acción u omisión se encasilla en alguna de las conductas descritas en el numeral segundo del artículo 74 de la Ley 906 de 2004, enumerados a continuación:

1. Inducción o ayuda al suicidio (C. P. artículo 107).
2. Lesiones personales sin secuelas que produjeren incapacidad para trabajar o enfermedad sin exceder de sesenta (60) días (C. P. artículo 112 incisos 1° y 2°).
3. Lesiones personales con deformidad física transitoria (C. P. artículo 113 inciso 1°).
4. Lesiones personales con perturbación funcional transitoria (C.P. artículo 114 inciso 1°).
5. Parto o aborto preterintencional (C. P. artículo 118).
6. Lesiones personales culposas (C. P. artículo 120).
7. Omisión de socorro (C. P. artículo 131).
8. Violación a la libertad religiosa (C. P. artículo 201).
9. Injuria (C. P. artículo 220).
10. Calumnia (C.P. artículo 221).
11. Injuria y calumnia indirecta (C.P. artículo 222).
12. Injuria por vías de hecho (C. P. artículo 226).
13. Injurias recíprocas (C. P. artículo 227).
14. Maltrato mediante restricción a la libertad física (C. P. artículo 230).
15. Malversación y dilapidación de los bienes de familiares (C. P. artículo 236).
16. Hurto simple cuya cuantía no exceda de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes (C. P. artículo 239 inciso 2°).
17. Alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado (C. P. artículo 243);
18. Estafa cuya cuantía no exceda de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes (C. P. artículo 246 inciso 3°).
19. Emisión y transferencia ilegal de cheques (C. P. artículo 248).
20. Abuso de confianza (C. P. artículo 249).
21. Aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito (C. P. artículo 252).
22. Alzamiento de bienes (C. P. artículo 253).
23. Disposición de bien propio gravado con prenda (C. P. artículo 255).
24. Defraudación de fluidos (C. P. artículo 256).
25. Acceso ilegal de los servicios de telecomunicaciones (C. P. artículo 257).

26. Malversación y dilapidación de bienes (C. P. artículo 259).
27. Usurpación de tierras (C. P. artículo 261).
28. Usurpación de aguas (C. P. artículo 262).
29. Invasión de tierras o edificios (C. P. artículo 263).
30. Perturbación de la posesión sobre inmuebles (C. P. artículo 264).
31. Daño en bien ajeno (C. P. artículo 265).
32. Usura y recargo de ventas a plazo (C. P. artículo 305).
33. Falsa autoacusación (C. P. artículo 437).
34. Infidelidad a los deberes profesionales (C. P. artículo 445).
35. Violación de los derechos de reunión y asociación (C. P. artículo 200).

Artículo 3°. *De la reincidencia.* Hay reincidencia cuando, el responsable haya sido sancionado con anterioridad por una conducta contenida en el Código Penal, siempre que sea de la misma naturaleza.

Artículo 4°. *Concurso de conductas contravencionales.* Cuando cualquiera de las conductas contravencionales, concurrentes con la que tenga señalada la sanción más grave contemple sanciones distintas a las establecidas en esta, dichas consecuencias jurídicas se tendrán en cuenta a efectos de imponer la sanción pertinente.

En caso de conexidad con un delito, la autoridad competente para conocer el delito asumirá la competencia de la contravención.

Artículo 5°. *Contravenciones culposas.* La contravención será culposa en los casos expresamente previstos en esta ley.

Artículo 6°. *De la criminalidad.* Cuando de los hechos conocidos, se logre inferir razonablemente que la conducta desplegada no es cometida por un solo individuo, sino que se encuentra nexa con algún tipo de criminalidad organizada, la misma será competencia de la jurisdicción penal ordinaria.

## CAPÍTULO II

### De las consecuencias jurídicas de la conducta contravencional

Artículo 7°. *De las sanciones.* Las sanciones que se pueden imponer con arreglo a esta ley, se categorizan en principales y accesorias.

Artículo 8°. *Sanciones principales.* Son sanciones principales la sanción pecuniaria y el trabajo social no remunerado y el arresto en los casos previstos en la presente ley.

Artículo 9°. *Sanción pecuniaria.* La sanción pecuniaria se sujetará a las siguientes reglas:

1. La sanción pecuniaria hasta treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
2. La sanción pecuniaria será fijada en forma motivada por el juez teniendo en cuenta la gravedad y el daño causado con la contra-

vención; la intensidad de la culpabilidad; el valor del objeto de la contravención o el beneficio reportado por la misma. Cuando se trate de hurto la sanción impuesta será hasta por tres veces el valor del bien hurtado.

3. En caso de concurso de conductas contravencionales o acumulación de sanciones, las sanciones pecuniarias correspondientes a cada una de las infracciones se sumarán, pero el total no podrá exceder el máximo fijado en esta ley.
4. La sanción pecuniaria deberá pagarse de manera íntegra e inmediata una vez que la respectiva sentencia haya quedado en firme, a menos que se acuda a alguno de los siguientes mecanismos sustitutivos:

- a) Al imponer la sanción pecuniaria o posteriormente, el juez podrá señalar plazos para el pago o autorizar que se pague por cuotas, previa demostración por parte del contraventor de su incapacidad material para sufragar la sanción en un único e inmediato acto. La sanción pecuniaria podrá fraccionarse en tres (3) cuotas con períodos de pago no superiores a un (1) mes;
- b) Si se acredita la imposibilidad de pago, el juez podrá autorizar la amortización total o parcial de la sanción pecuniaria a través de trabajo social no remunerado, el cual se cumplirá en los mismos términos establecidos para esta sanción.

De igual forma debe generarse un reporte al órgano de control correspondiente para que incorpore su nombre como deudor moroso del Estado y el sujeto será reportado como deudor a las centrales de riesgo.

5. Los dineros recaudados por conceptos de sanción pecuniarias de las contravenciones descritas en la presente ley entrarán a formar parte del presupuesto de la Nación.

Artículo 10. *Trabajo social no remunerado.* El trabajo social no remunerado se llevará a cabo en instituciones públicas o privadas que cumplan una función social y podrá implicar la participación en campañas a favor de los derechos de las víctimas, así como pedagogía sobre las contravenciones en instituciones educativas.

Los trabajos que se lleven a cabo, en lo posible y según lo que disponga el funcionario, tendrán en cuenta la profesión, arte u oficio que desempeñe el contraventor y las labores que aparezcan en los manuales de funciones de la entidad como propias del cargo a realizar.

La ejecución del trabajo social no remunerado se ceñirá a las siguientes condiciones:

1. Su duración diaria no podrá exceder de ocho (8) horas.

2. Su duración total será de seis (6), a veinticuatro (24) semanas.
3. Se preservará en su ejecución la dignidad del contraventor.
4. Se podrá prestar a la administración, a entidades públicas o asociaciones de interés social. Para facilitar su prestación, el juez podrá establecer convenios con entidades que desarrollen objetivos de claro interés social o comunitario.
5. Su ejecución se desarrollará bajo el control del juez, que para el efecto podrá requerir informes sobre el desempeño del trabajo a la entidad o asociación en que se presten los servicios.
6. Gozará de la protección dispensada a los sentenciados por la legislación penitenciaria en materia de seguridad social.
7. Su prestación no será remunerada.
8. Preferencialmente se prestará en fines de semanas y festivos salvo que el juez disponga que se realizará en días hábiles.

Artículo 11. *Incumplimiento.* Cuando el condenado no pague o incumpliere el sistema de plazos concedido, o no amortizare voluntariamente mediante trabajo social no remunerado, el monto de la sanción pecuniaria se convertirá en arresto efectivo en establecimiento carcelario que sea designado por la autoridad local, por el mismo número de días impuesto en esta.

Las demás circunstancias de ejecución se establecerán conforme a las previsiones del Código Penitenciario y Carcelario, cuyas normas se aplicarán supletoriamente en lo no previsto en esta ley.

El condenado sometido a responsabilidad personal subsidiaria derivada del no pago de la sanción pecuniaria, podrá hacer cesar la privación de la libertad, en cualquier momento en que satisfaga el total o la parte de la sanción pecuniaria pendiente de pago.

Artículo 12. *Comisión de la conducta por primera vez.* Cuando se cometa la conducta por primera vez, se impondrán al contraventor las siguientes sanciones:

1. Arresto de uno (1) a doce (12) meses en establecimiento carcelario, en todo caso tendrá que cumplirse de manera intramural.
2. Asumir las costas procesales.
3. Sanción pecuniaria en los términos del artículo 9° de la presente ley.
4. Prestar trabajo social no remunerado en los términos de la presente ley.
5. El Juez podrá imponer una fianza hasta por 30 salarios mínimos legales mensuales vigentes por un tiempo no superior a 2 años, durante los cuales debe mostrar buen comportamiento, finalizando el tiempo

establecido el dinero de la fianza le será reembolsado con los intereses correspondientes.

Artículo 13. *Reincidencia por primera vez.* El que por segunda vez realice cualquiera de las conductas descritas en los artículos anteriores deberá asumir las costas del proceso e incurrirá arresto efectivo de trece (13), a cuarenta y ocho (48) meses en establecimiento carcelario que disponga el juez que conoce de la acción.

Artículo 14. *Reincidencia por segunda o más veces.* El que por tercera o más veces, realice cualquiera de las conductas de las que trata esta norma incurrirá arresto efectivo de cuarenta y nueve (49) a noventa y seis (96) meses en establecimiento carcelario que disponga el juez que conoce de la acción.

Artículo 15. *Sanciones accesorias.* Se podrán aplicar al contraventor como sanciones accesorias a las principales, las siguientes:

1. Capacitación obligatoria del contraventor o participación en programas de rehabilitación para personas con problemas de drogadicción, alcoholismo o similares.
2. Orden de restricción provisional al investigado que prohíbe acercarse a cierta distancia de la víctima.

Parágrafo. Las sanciones accesorias deberán guardar relación con la conducta contravencional que se llevó a cabo o con la propia situación del contraventor y no podrán tener una duración superior a un (1) año.

Artículo 16. *Contravenciones culposas.* En los eventos de contravenciones culposas, salvo los casos de registro de antecedentes de sanciones contravencionales, cuando las consecuencias de la conducta han alcanzado exclusivamente al autor, o a sus ascendientes, descendientes, cónyuge, compañero o compañera permanente, hermano, adoptante o adoptivo, o pariente hasta el segundo grado de afinidad, se podrá prescindir de la imposición de la sanción contravencional cuando ella no resulte necesaria en el caso concreto.

Artículo 17. *Contraventores adolescentes.* Cuando se trate de contraventores adolescentes, de los 14 años a la mayoría de edad, se impondrán las sanciones contempladas en esta normatividad teniendo en cuenta los principios y criterios establecidos en la Ley 1098 de 2016, de infancia y adolescencia.

Artículo 18. *Indemnización y reparación.* En caso de indemnización y reparación integral a la (s) víctima (s), al incurrir por primera vez en conducta contravencional, la misma podrá extinguirse por conciliación entre el contraventor y la víctima.

Parágrafo. La conciliación y la indemnización integral no extinguirán la acción contravencional en los casos en que el contraventor registre antecedentes penales o contravencionales.



Artículo 19. *Prescripción de la sanción.* La sanción impuesta para las contravenciones que trata la presente ley, prescribirá en el término fijado para ella en la sentencia o en el que falte por ejecutar. En caso de que la sanción sea privativa de la libertad, la prescripción será de tres (3) años, en los casos de sanción pecuniaria y trabajo social la prescripción será de dos (2) años.

## CAPÍTULO II

### Otras disposiciones

Artículo 20. *Coordinación con autoridades públicas y particulares.* Queda a la iniciativa del juez de contravenciones conseguir que las autoridades o particulares que tengan a su cargo a quienes cumplan la sanción de trabajo social realicen, cumplan, reporten, vigilen y cuantas resultaren necesarias para el cabal cumplimiento de las sanciones.

El juez podrá requerir a dichas autoridades la presentación de informes de seguimiento sobre el desarrollo del trabajo social no remunerado que esté bajo su supervisión.

Igualmente, dichas autoridades certificarán ante el juez el cumplimiento efectivo del mismo para que obre en el expediente.

El juez también realizará las labores de coordinación necesarias con autoridades administrativas y particulares con el fin de asegurar los derechos de las víctimas de las conductas contravencionales descritas en esta ley, en especial, con entidades de trabajo o bienestar social que puedan prestarles la atención requerida.

El Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, facilitará el acceso en línea a la Policía Nacional a la base de datos en que reposen las sanciones contravencionales aplicadas.

Artículo 21. *Destinación de bienes.* Los bienes incautados se entregarán por el juez a quien demuestre su propiedad, posesión o tenencia legítima. En caso de que no sean reclamados antes de producirse la sentencia, en esta se dejarán a disposición de la Policía Nacional, quien podrá destinarlos a su uso o autorizar a otra entidad para ese mismo efecto.

Pasados cinco (5) días, contados a partir de la incautación, sin que los bienes hayan sido reclamados, la Policía Nacional podrá disponer que los no reclamados sean donados a fundaciones sin ánimo de lucro.

Los bienes artísticos o culturales serán entregados a las entidades públicas encargadas de su exhibición, protección y conservación.

Parágrafo. En los casos de hurto, se grabarán o se fotografiarán en su totalidad los objetos materiales del mismo y serán devueltos a quien demuestre su propiedad, posesión o tenencia legítima. Esas fotografías y videos sustituirán al elemento físico, serán utilizados en su lugar, durante la audiencia

de juzgamiento o en cualquier otro momento del procedimiento.

Artículo 22. *Vigencia.* La presente ley a partir de su promulgación. De los procesos que estén en curso seguirán conociendo los funcionarios judiciales donde se estén tramitando y bajo los procedimientos que a estos corresponde.

Del honorable Representante,



EDWARD D. RODRÍGUEZ

Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen sanciones para algunas conductas contravencionales, su reincidencia y se dictan otras disposiciones.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Esta iniciativa tiene por objeto establecer sanciones efectivas para algunas conductas contravencionales y su reincidencia con el fin de hacerle frente a la proliferación de algunas conductas que por sus circunstancias y lesividad en el derecho penal tienen un desvalor por su resultado, esto es, el impacto en el bien jurídico, no para la víctima, sino para el Estado el cual está llamado a realizar una intervención mínima conforme al impacto que estas conductas generan en el buen desarrollo de la sociedad en general, intervención que debe ser de una forma positiva y eficaz, logrando la prevención, corrección y pedagogía de los individuos, resarciendo a la víctima en el daño causado, en el menor tiempo y mediante un procedimiento expedito, los organismos de investigación y juzgamiento requieren la implementación de un sistema diligente que otorgue pronta respuesta, que permita desde la justicia actuar en derecho y encausar a los contraventores con medidas ciertas y efectivas.

Con este propósito se busca reglamentar las conductas que se pueden considerar como contravenciones y, a través de esta normativización, regularizar la competencia, las conductas, las sanciones y el procedimiento de tal forma que se pueda implementar un sistema judicial eficaz, eficiente y efectivo.

El proyecto de ley es el resultado del análisis de la situación que se ha presentado durante los últimos años con relación al sector de la justicia, así como de las diferentes iniciativas propuestas para combatir la impunidad y legitimar la justicia, la cual ha llegado casi al borde del colapso generando desconfianza e ilegitimidad de cara a la ciudadanía debido a la alta congestión de procesos que no permiten que en un tiempo prudente se puedan dar soluciones al sinnúmero de conductas delictivas que a través de los años reclaman del

Estado una pronta y efectiva solución desde la Rama Judicial.

Entre los muchos delitos comunes que diariamente tienen que recibir las entidades judiciales, algunos rebasan los límites de lo creíble, otros sorprenden ya no por su violencia, sino por la imaginación y audacia de mentes ágiles de una gama de criminales que se aventuran a crear fórmulas para pasar desapercibidos, burlar la justicia, haciendo del delito una forma de vida, conductas punibles que por la forma en que se desarrollan la recolección del elemento material probatorio y evidencia física no presenta mayores dificultades; sin embargo son sometidas al procedimiento acusatorio establecido en la Ley 906 de 2004, en el cual por el desarrollo de múltiples etapas (indagación, investigación y juzgamiento), hacen del proceso lento, ineficaz y un sinsentido económico para el Estado que debe invertir millones en la investigación de este tipo de hechos.

Así mismo, se hace énfasis en la importancia de la reparación a las víctimas y la pedagogía del contraventor, estableciendo un sistema de sanciones que propenda por rectificar y concientizar a este sobre el desvalor de su conducta y el daño social realizado.

Teniendo en cuenta lo anterior y atendiendo diversas sugerencias emitidas por operadores judiciales, al igual que académicos y víctimas, se pone a consideración del honorable Congreso de la República este proyecto con el cual se busca crear el Código de Contravenciones con el fin de convertirse en fuente de resolución de conflictos y restablecimiento de derechos a las víctimas, donde el eje central y esencial sea la solución de los mismos haciendo énfasis en los mecanismos de justicia restaurativa.

## 2. PROBLEMÁTICA

Históricamente en Colombia todo se pretende solucionar acudiendo al Derecho Penal, se cree o más bien se espera que el aumento de las penas y el rigorismo puedan ser el remedio a todos los problemas que nuestra sociedad enfrenta a diario. Es así que cada año llegan varios proyectos de ley al Congreso de la República buscando que se aumenten las penas de una diversidad de conductas, así como la penalización de otras cediendo al populismo punitivo. Lo anterior incrementa de manera desmedida la función del mismo, pero su eficiencia real y potencial está lejos de ser la que pregonan los que acuden a este derecho apelando al fetichismo de la ley. También se cree que por este medio se va a conseguir una solución más efectiva para ambos, muy a pesar de que se deje ver como poco eficaz para resolver litigios ya que no tiene en cuenta las necesidades de las personas las cuales pueden solucionarse de formas diferentes e incluso creativas que brinden mayor justicia.

La condena y el castigo para el sujeto activo, se convierten en una obsesión para la sociedad la cual mayoritariamente relaciona justicia con castigo, amedrentamiento del delincuente o sed de venganza dejando en el olvido y sin respuesta a quien se encuentra en circunstancias de mayor vulnerabilidad: el sujeto pasivo, la víctima, prescindiendo y dejando sin importancia la pedagogía que debe imperar para que quien comete una infracción no vuelva a hacerlo. Es de enfatizar que a pesar del desmedido aumento del rigorismo se evidencia unas altas tasas de reincidencia y muy poca abstención de los infractores aun ante las penas más excesivas. En efecto, las cárceles colombianas se han convertido en verdaderas escuelas del crimen de las cuales los individuos salen peor de lo que ingresaron.

Por tanto, se puede deducir que una sociedad sensata debe tener resortes convenientes para sus conflictos, principalmente para la intervención mínima tendiente a desaparecer hoy en día gracias a los múltiples tipos penales y el crecimiento cuantitativo de las penas. En este orden de ideas, la justicia restaurativa y la medición penal se deberían tener en cuenta en el proceso penal.

Por otro lado, las necesidades que declaran las víctimas como propias en la mayoría de los casos que acaban en la jurisdicción, no tienen proporción con la dureza de la sanción que se le impone al delincuente, sino con la recuperación de todas las seguridades que estas personas han perdido con ocasión de la comisión del delito. Las verdaderas necesidades de las víctimas normalmente no concuerdan con las pretensiones procesales. Con esto se explica la usual desilusión con el sistema judicial al no encontrar el ciudadano en la justicia una institución a la cual acudir en busca de efectividad.

Siendo así, el proceso penal como está planteado actualmente para los delitos menores, cáncer de nuestra sociedad, no solo irrespeta estas finalidades, sino que representa una prueba dolorosa para las víctimas, denominándose a esta experiencia como la “victimización secundaria”, ya que la víctima es un perdedor en doble partida, primero frente al sujeto activo y segundo frente al Estado.

De lo anterior se desprende que la justicia en el país y específicamente para las conductas de menor alarma social o menor impacto se denota exceso de impunidad al no existir un procedimiento expedito y eficaz que permita resolver los conflictos mediante las formas institucionales actualmente establecidas. Lo anterior genera frustración en los ciudadanos quienes al observar este fenómeno de inoperancia del poder punitivo estatal, hacen que se forje un sentimiento de inseguridad y deciden tomar la justicia por sus propias manos como ha venido ocurriendo en diferentes ciudades del país y en la capital de la República.

No es una novedad que uno de los temas que más preocupa a los colombianos es la inseguridad ciudadana de la cual inquieta de sobremano el desbordado caso del hurto, especialmente el de celulares. Sin embargo, de acuerdo a las estadísticas la mayoría de las conductas que se pueden considerar de menor impacto social y han sido denunciadas ante la Fiscalía General de la Nación tardan como mínimo dos años en llegar a una etapa de juzgamiento y un alto porcentaje de las mismas se quedan bajo de la figura de “*averiguación de responsables*”.

Aunque se han adoptado diferentes medidas de descongestión, no estamos a plena marcha. El tiempo que toma una investigación y posteriormente un proceso bajo la normatividad vigente, implica gran desgaste fiscal para el Estado y de igual forma para las víctimas, teniendo en cuenta que, desde el momento de interponer la denuncia o querrela hasta una posible sentencia e indemnización de la víctima pueden transcurrir periodos irrisorios que han venido haciendo una gran mella en la credibilidad de los ciudadanos en la efectividad de nuestro sistema judicial y de las instituciones relacionadas.

Es por ello que se necesita brindar un procedimiento especial y expedito para el juzgamiento de las contravenciones que ayude a descongestionar la justicia penal y específicamente la carga que actualmente tienen los juzgados municipales y de circuito, como se puede ver referida en los cuadros y gráficas que se muestran a continuación:

### 3. ANTECEDENTES

No es la primera vez que en Colombia se intenta dar un tratamiento especial a las contravenciones o las pequeñas causas. En 2007 el Congreso de la República expidió la Ley 1153 de 2007, “*por medio de la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal*”, el cual pretendía dar un tratamiento especial a aquellas contravenciones que representaban un menor desvalor de la acción y que congestionaban tanto a la Fiscalía General de la Nación como los juzgados.

Sin embargo, la norma tuvo una corta vida en el ordenamiento jurídico debido a que la Corte Constitucional la declaró inexecutable en Sentencia C-879 de 2008. Al respecto la corporación argumentó lo siguiente:

*“A pesar de que las conductas definidas como pequeñas causas continúan siendo materia penal y tratadas como delitos, y que su sanción puede dar lugar a la privación de la libertad, la Ley 1153 de 2007 excluyó a la Fiscalía General de la Nación de la competencia para la investigación de los hechos, que conforme lo establece de manera clara, expresa e inequívoca el inciso primero del artículo 250 de la Constitución Política, la Fiscalía General no puede renunciar a ejercer la acción penal ni dejar de realizar la investigación penal frente a aquellos hechos que revistan las*

*características de un delito, sin perjuicio de la institución de la querrela, asignándole las funciones de investigación e indagación a la Policía Nacional frente a las contravenciones penales, que siguen revistiendo las características de un delito, lo que contraría el artículo 250 superior”.*

Así mismo, la Corte consideró que la norma era inexecutable por unidad normativa debido a que la norma inconstitucional estaba estrechamente ligada con las demás disposiciones normativas, expresándolo de la siguiente manera:

*“La Corte Constitucional ha declarado la inexecutable de sistemas normativos completos, a pesar de que sólo se hayan demandado algunas de sus disposiciones, cuando existe una relación inescindible entre la norma inconstitucional y el resto de las disposiciones que hacen parte de ese sistema y cuando la inconstitucionalidad recae sobre un eje esencial que es un pilar del sistema creado por el legislador”.*

Es entonces que desde 2008 Colombia está en mora de normas que establezcan el tratamiento especial para aquellas contravenciones que generan menor alarma social, que permitan descongestionar la justicia y a la vez sancionar efectivamente las mismas para que constituyan en ejemplo hacia la sociedad forjando esa conciencia de seguridad y confianza en los ciudadanos, generando de igual manera la certeza de un sistema judicial efectivo.

Por último en el 2017 se promulgó la Ley 1826, por medio de la cual se estableció un procedimiento penal especial abreviado y se reguló la figura del acusador privado; sin embargo, dicha normativa o contempló los casos de reincidencia en las contravenciones.

### 4. NUESTRA PROPUESTA

La presente iniciativa responde a la necesidad de refrescar el ordenamiento jurídico sancionatorio con normas que puedan ser observadas y acatadas por quienes han de aplicarlas y a quienes van dirigidas. El enfoque normativo del proyecto de ley implica una regulación responsable por parte del legislador, en donde el mensaje para la comunidad en general sea una respuesta efectiva a la problemática que se está viviendo en todos los rincones del país, la cual se traduce en la percepción de inseguridad que los ciudadanos tienen por la inoperancia del sistema estatal.

Es por lo anterior de acuerdo con los criterios de la política criminal del Estado, es necesario que el órgano legislativo opte por darle viabilidad al presente proyecto el cual tiene su fundamento en el clamor del pueblo colombiano por una pronta y eficaz justicia por parte del Estado.

La política criminal de un Estado se define como “*el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la*



*protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción”<sup>1</sup>.*

Si bien es cierto que nuestro sistema jurídico ya goza de un procedimiento penal y de igual manera de un Código Penal en donde se encuentran descritos taxativamente los delitos existentes en el país, también es cierto que el Congreso como órgano legislativo puede moverse dentro de las medidas normativas referentes a la política criminal del Estado en cuanto a su autonomía de configuración legislativa le permita, al tener la posibilidad de regular los siguientes aspectos: “(a) las que definen los bienes jurídicos que se busca proteger por medio de las normas penales, a través de la tipificación de conductas delictivas; (b) las que establecen los regímenes sancionatorios y los procedimientos necesarios para proteger tales bienes jurídicos; (c) las que señalan criterios para aumentar la eficiencia de la administración de justicia” (...)<sup>2</sup>.

De acuerdo con lo anterior, este proyecto de ley busca darle una protección efectiva a los bienes jurídicos por medio de la imposición de sanciones eficaces que logren generar conciencia en los infractores de la norma y darle a la ciudadanía en general seguridad y confianza sobre la operatividad del sistema jurídico colombiano.

La iniciativa legislativa en la cual se enmarca el presente proyecto, es consciente de que la jurisdicción de contravenciones es una jurisdicción integrada de órganos judiciales y de investigación ya existentes, por lo tanto la carga fiscal de la implementación de la misma se encuentra dentro de lo razonable, toda vez que, se trabajará con cargos y funciones ya creadas y hace énfasis en el papel de la víctima como parte encargada de impulsar el proceso y, si así lo determina, incluso de asumir la acción contravencional a través de un abogado titulado o un estudiante de consultorio jurídico de las facultades de derecho.

Al haber esbozado los temas anteriores, es necesario hacer énfasis en la sanción que se puede llegar a imponer en el caso de encontrar a una persona responsable por la comisión de conductas descritas en el proyecto.

Teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad que debe existir entre la pena y el daño causado, se proponen sanciones pecuniarias y sanciones consistentes en trabajo social no remunerado, que tienen como finalidad la verdadera reparación de la víctima y la resocialización del infractor a la sociedad, se contempla la pena de arresto solo en los casos de reincidencia, todo ello atendiendo a lo manifestado reiteradamente por la Corte Constitucional.

*“La necesidad de la pena exige de ella que sirva para la preservación de la convivencia armónica y pacífica de los asociados no sólo en cuanto ella por su poder disuasivo e intimidatorio evite la comisión de conductas delictuales, o por lo menos las disminuya, sino también en cuanto, ya cometidas por alguien, su imposición reafirme la decisión del Estado de conservar y proteger los derechos objeto de tutela jurídica y cumpla además la función de permitir la reincorporación del autor de la conducta punible a la sociedad de tal manera que pueda, de nuevo, ser parte activa de ella, en las mismas condiciones que los demás ciudadanos en el desarrollo económico, político, social y cultural”.*

Sobre la sanción de arresto, la misma se hace necesaria en el entendido de no cumplir con las sanciones pecuniarias o sanción de trabajo social no remunerado impuestas con anterioridad a la misma y de realizar, una pedagogía al contraventor sobre las consecuencias que conlleva el cometer contravenciones que pueden terminar convirtiéndose en delitos. Es así que, tanto el principio de proporcionalidad como el de necesidad de la sanción, se encuentran dentro de los parámetros que la Constitución, las leyes y la Jurisprudencia, que han establecido y son fundamentales para la construcción de la efectividad y eficacia que se buscan con este nuevo código.

#### **Articulado de proyecto**

La iniciativa cuenta con 22 artículos en donde:

1. Se describen las conductas que serán consideradas como contravenciones y las cuales son objeto del presente proyecto, a saber:
  - Inducción o ayuda al suicidio (C. P. artículo 107);
  - Lesiones personales sin secuelas que produzcan incapacidad para trabajar o enfermedad sin exceder de sesenta (60) días (C. P. artículo 112 incisos 1° y 2°);
  - Lesiones personales con deformidad física transitoria (C. P. artículo 113 inciso 1°);
  - Lesiones personales con perturbación funcional transitoria (C.P. artículo 114 inciso 1°);
  - Parto o aborto preterintencional (C. P. artículo 118);
  - Lesiones personales culposas (C. P. artículo 120);
  - Omisión de socorro (C. P. artículo 131);
  - Violación a la libertad religiosa (C. P. artículo 201);
  - Injuria (C. P. artículo 220);
  - Calumnia (C. P. artículo 221);
  - Injuria y calumnia indirecta (C. P. artículo 222);
  - Injuria por vías de hecho (C.P. artículo 226);

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. 23 de noviembre de 2010.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. 23 de noviembre de 2010.

- Injurias recíprocas (C. P. artículo 227);
  - Maltrato mediante restricción a la libertad física (C. P. artículo 230);
  - Malversación y dilapidación de los bienes de familiares (C. P. artículo 236);
  - Hurto simple cuya cuantía no exceda de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes (C. P. artículo 239 inciso 2°);
  - Alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado (C. P. artículo 243);
  - Estafa cuya cuantía no exceda de ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales legales vigentes (C. P. artículo 246 inciso 3°);
  - Emisión y transferencia ilegal de cheques (C. P. artículo 248);
  - Abuso de confianza (C. P. artículo 249);
  - Aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito (C. P. artículo 252);
  - Alzamiento de bienes (C. P. artículo 253);
  - Disposición de bien propio gravado con prenda (C. P. artículo 255);
  - Defraudación de fluidos (C. P. artículo 256);
  - Acceso ilegal de los servicios de telecomunicaciones (C. P. artículo 257);
  - Malversación y dilapidación de bienes (C. P. artículo 259);
  - Usurpación de tierras (C. P. artículo 261);
  - Usurpación de aguas (C. P. artículo 262);
  - Invasión de tierras o edificios (C. P. artículo 263);
  - Perturbación de la posesión sobre inmuebles (C. P. artículo 264);
  - Daño en bien ajeno (C. P. artículo 265);
  - Usura y recargo de ventas a plazo (C. P. artículo 305);
  - Falsa autoacusación (C. P. artículo 437);
  - Infidelidad a los deberes profesionales (C. P. artículo 445);
  - Violación de los derechos de reunión y asociación (C. P. artículo 200).
2. Se desarrollan las disposiciones cuando el contraventor reincida.
  3. Se adoptan medidas relacionadas con la indemnización y reparación a la víctima.
  4. Se estable la vigencia de la presente ley a partir de su promulgación

Del honorable Representante,



EDWARD D. RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 3 de octubre de 2018, ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 190 de 2018 Cámara**, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Edward Rodríguez Rodríguez*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 191 DE 2018**  
**CÁMARA**

*“por medio de la cual se otorga al municipio de Aracataca, del departamento del Magdalena, la Categoría de Distrito Literario, Cultural y Turístico”.*

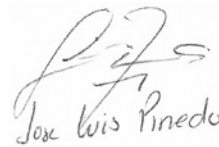
El Congreso de la República

DECRETA:

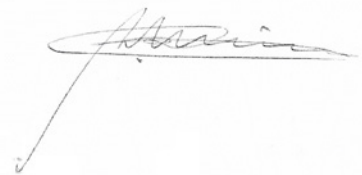
**Artículo 1°. Otorgamiento:** Otórguesele a Aracataca, Magdalena, la categoría de Distrito Literario, Cultural y Turístico.

**Artículo 2°. Régimen Aplicable.** El Distrito Literario, Cultural y Turístico de Aracataca se registrará por la Ley 1617 de 2013, *por la cual se expide el régimen para los distritos especiales y demás normas concordantes.*

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



José Luis Pinedo



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**ANTECEDENTES:**

En anterior oportunidad se pretendió elevar al municipio de Aracataca a la categoría de Distrito, es así como fue presentado el **Proyecto de ley número 180 de 2011 Cámara**, por el entonces Representante Roberto Herrera, cuyo título era: *“por la cual se declara Distrito Turístico y Cultural de la Nación, el municipio de Aracataca, Magdalena, y se dictan otras disposiciones”.*

No obstante, el proyecto de otrora surtió los debates propios de una iniciativa legislativa, pero dicho proyecto fue objetado por el Gobierno nacional, con justa razón, por tener vicios de constitucionalidad.

En el año 2012 aún no se había expedido la Ley 1617 de 2013, que es la norma que hoy permite se pueda elevar un municipio a categoría de distrito, por medio de una ley, pues antes de dicha norma, la Corte se había pronunciado sobre el particular y tal como se manifestó en las objeciones al Proyecto 180 de 2011, no podía entonces por no existir las bases y condiciones para la creación



del distrito, por lo que se decidió no aprobarlo. Sostuvo el Gobierno nacional:

*“Atendiendo a lo dicho por la jurisprudencia, se concluye entonces que la creación de distritos como entidades territoriales es de reserva de ley, pero condicionada a la existencia de reglas que fijen las bases y condiciones de dicha creación, reglas que deben estar fijadas en una ley de naturaleza orgánica”.*

Vació que fue subsanado precisamente con la expedición de la Ley 1617 de 2013, donde se fijan con claridad los requisitos para que a un municipio se le pueda otorgar la categoría de distrito, los cuales en esta oportunidad esperamos cumplir a cabalidad y de esa manera contar señores Congresistas con su apoyo irrestricto a esta iniciativa, que solo pretende saldar una deuda histórica con el municipio que nos dio nuestro Premio Nobel de Literatura y permite que en el mundo entero sea reconocido nuestro país por personajes como Gabriel García Márquez, que engrandecen nuestra patria.

#### **REQUISITOS:**

Sostiene el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, que para que un municipio se eleve a la categoría de distrito se debe cumplir con los siguientes requisitos:

1. Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), **o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.** (La negrilla es propia).

Requisito que el municipio de Aracataca cumple con creces, pues tal como se explicará más adelante, ese potencial turístico ha crecido de manera evidente, tal como lo registran los libros de visitas a los sitios de interés turística y día a día más personas están interesadas en conocer la cuna de García Márquez, los sitios que inspiraron la imaginación de ese escritor que nos dejó glorias.

2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

Este concepto está solicitado, tal como se demuestra con las copias debidamente radicadas, lo cual no obsta para que se avance en el proceso

de estudio, pues se requerirá al momento de realizar el último debate.

3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

Se anexa el correspondiente concepto, cumpliendo de esta manera con este tercer requisito.

#### **GENERALIDADES**

Sin lugar a dudas, Gabriel García Márquez, hijo ilustre de Aracataca, Magdalena, es uno de los escritores más reconocidos en el mundo entero, convirtiéndose en un referente de la literatura y con sobrados méritos, merecedor del Premio Nobel de Literatura en 1982.

Sus obras han hecho famoso a ese pueblo de “Macondo”, donde la realidad y fantasía se confunden y es precisamente lo que hoy impulsa a miles de personas al año a visitar el municipio de Aracataca.

No obstante, es una realidad que la pobreza y el letargo en que se encuentran sumidos nuestros municipios, no permiten tener la infraestructura que se requiere para prestar adecuadamente los servicios que el turista necesita.

Es por eso, que amerita hacer uso de las herramientas que la Constitución y la ley permiten, para fortalecer a nuestras entidades territoriales y una de ellas es otorgarle la calidad de Distrito cuando un municipio reúne los requisitos exigidos en la Ley 1617 de 2013.

Aracataca tiene en estos momentos un significativo potencial turístico dentro del ámbito colombiano, cuenta con un legado literario, que es más que un atractivo para una franja de turismo que cada día toma más auge en el mundo, lo cual le daría una capacidad para sustentar una industria turística famosa y, al otorgarle la categoría de “Distrito Literario, Cultural y Turístico”, puede organizar su modelo competitivo y sustentable en materia turística.

Aracataca tiene un potencial turístico que requiere infraestructuras adecuadas, al potencializar sus recursos, optimizarán su infraestructura con el objetivo de poder recibir mejor a los turistas y permitir que puedan hasta pernoctar, ya que hoy ni con un hotel cuenta el municipio, todos los turistas visitan y se devuelven a otras ciudades, lo que sin duda perjudica esa franja económica que podría explotarse mejor.

Para ilustrar un poco la afirmación sobre el potencial turístico que tiene Aracataca, tengamos solo en cuenta la visita de la casa del telegrafista comparando el 2017 con lo que va del año 2018:

#### **Visitas mensuales casa del telegrafista 2017**

Meses	Extranjeros	Nacional	Local
Enero	73	349	20
Febrero	59	101	17
Marzo	44	85	11
Abril	35	213	4

Meses	Extranjeros	Nacional	Local
Mayo	24	195	37
Junio	28	57	6
Julio	25	154	56
Agosto	70	132	19
Septiembre	52	45	9
Octubre	16	140	68
Noviembre	61	147	7
Diciembre	49	272	25
<b>TOTAL</b>	<b>536</b>	<b>1890</b>	<b>279</b>

Fuente: Registro de visitantes en la casa del telegrafista.

Para un total en el 2017 de 2.075 visitantes en total.

**Visitas mensuales casa del telegrafista 2018**

Meses	Extranjeros	Nacional	Local
Enero	154	692	54
Febrero	75	154	24
Marzo	79	407	33
Abril	104	593	62
Mayo	73	33	92
Junio	49	256	10
Julio	44	275	16
Agosto	97	235	108
Septiembre			
Octubre			
Noviembre			
Diciembre			
<b>TOTAL</b>	<b>675</b>	<b>2645</b>	<b>399</b>

Fuente: Registro de visitantes en la casa del telegrafista.

Para un total hasta el mes de agosto de 2018, de 3.719.

Nótese que en lo que va de 2018, que, sin haber terminado el año, ya se obtuvo un aumento del 106% comparado con el año inmediatamente anterior.

Esto, sin duda lo que demuestra es el aumento progresivo de turistas en el municipio de Aracataca, lo cual es evidente, aun sin tener relacionado acá las visitas que se hacen en la casa museo y la estación del tren, que también son atractivos turísticos en la actualidad.

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT). “El turismo, en muchos países en desarrollo y menos adelantados, es la opción de desarrollo económico más viable y sostenible y, en algunos de ellos, la principal fuente de entrada de divisas. Parte de estos ingresos revierte en diferentes grupos de la sociedad y, si el turismo se gestiona centrándose prioritariamente en la atenuación de la pobreza, puede beneficiar directamente a los grupos más pobres mediante el empleo de la población local en empresas turísticas, el suministro de bienes y servicios a los turistas, la gestión de pequeñas empresas y empresas comunitarias, etc., con el consecuente impacto positivo en la reducción de la pobreza”<sup>i</sup>.

La globalización también cubre la actividad turística, ya que se conectan las economías

<sup>i</sup> <http://step.unwto.org/es/content/el-turismo-y-la-atenuacion-de-la-pobreza>

de los países y se da la expansión de la red de transporte, y a través de los medios masivos de comunicación se puede tener conocimiento de lo que hay en los lugares más apartados, dando paso agigantados al concepto del turismo alternativo, el cual hace referencia a toda una gama de opciones de viaje que tienen como objetivo apartarse de las características que presenta el turismo tradicional.

Por eso hoy encontramos muchas modalidades de turismo, entre otros, turismo cultural, turismo de aventura, turismo rural, turismo ecológico, turismo literario, por ejemplo.

No obstante, ante esta interrelación de culturas, consecuencia del proceso de globalización y la masificación de los medios de comunicación, se genera la necesidad en ciertas comunidades de identificar, fortalecer y diferenciar su identidad.

Como es lo que se pretende al elevar a Aracataca en Distrito Literato, Cultural y Turístico.

El turismo cultural comienza a cumplir un papel fundamental en el estímulo para la revalorización y recuperación de los elementos que representan e identifican a una comunidad, como así también puede hacer frente a la homogenización de la cultura en un mundo globalizado, diferenciando el acervo de cada sociedad y generando en la misma, la posibilidad de tomar elementos y tomarlos como instrumentos de desarrollo local<sup>ii</sup>.

En ese orden, existe una relación estrecha entre el turismo y la cultura, y aunque la concepción de turismo cultural está apareciendo como nueva tendencia de la actividad turística, cada vez más se distancia del turismo de sol y playa.

En Aracataca, a raíz de los libros de Gabriel García Márquez, el mundo entero conoce a Macondo, lo que de por sí ya es una identificación cultural de la que el turista viene en su búsqueda.

Según Squire (1996), el turismo literario es “...una forma de turismo cultural construido o motivado sobre obras literarias”<sup>iii</sup>.

En esta definición se identifica al flujo de turistas que llegan día a día a Aracataca, en búsqueda de lo que inspiró a nuestro nobel de literatura a escribir sus obras.

Todo el que llega a Aracataca, lo hace con el deseo de poder conocer, a partir de los libros de Gabo, los sitios que describe en sus obras, haciendo que el turista conecte y relacione la realidad con la ficción.

Buscan lugares relacionados con los acontecimientos de los textos de Gabriel García Márquez, quien ha dejado un legado literario que se ha convertido en un punto de interés turístico por obras más famosas.

<sup>ii</sup> Algunas reflexiones sobre turismo cultural. Claudia Toselli, 2006.

<sup>iii</sup> El libro como atracador turístico. Marta Madagán, & Jesús Rivas García, 2012.

El municipio de Aracataca, aunque es pequeño, tiene todo ese potencial turístico, porque sin tener muchos atractivos turísticos, ha desarrollado, ha basado su marketing y proyección turística en el escritor reconocido y merecedor de un Nobel, Gabriel García Márquez.

Actualmente Aracataca recibe una multitud de turistas y que cada año se aumenta, solo los motiva visitar “Macondo”, esa ciudad producto de la imaginación y que fuera utilizada como escenario en muchas de las obras de García Márquez.

#### **FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL**

El artículo 286 de la Carta Magna establece que las entidades territoriales se dividen en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.

De igual manera expresa el artículo 286 que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley.

Así mismo, la Corte Constitucional en sentencia del año 2009<sup>iv</sup> indicó que la competencia para definir la división general del territorio, así como para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales corresponde al Congreso de la República.

Competencia que quedó plasmada en el numeral 4 del artículo 150 de la Constitución Política:

*“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*(...) 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.*

#### **FUNDAMENTO LEGAL**

El Congreso de la República, expidió el régimen político, administrativo y fiscal de los Distritos Especiales en la Ley 1617 de 2013, teniendo como objetivo el “de dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan”, así fue plasmado en el artículo 10 de dicha norma.

Y en su artículo 8°, como ya se ha manifestado, quedaron establecidos de manera taxativa los requisitos para poder otorgar la calidad de Distrito a los municipios de Colombia.

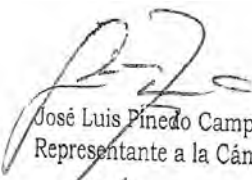
#### **RAZONES DE CONVENIENCIA**

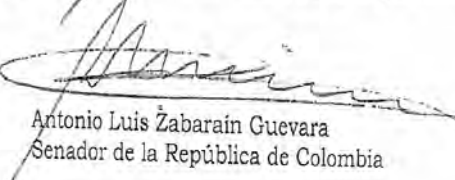
El poder elevar un municipio a la categoría de Distrito, a la luz de la Ley 1617 de 2013, se reviste a la nueva entidad territorial de una herramienta que permite potencializar sus ventajas comparativas y competitivas para el desarrollo económico y así mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, que, en el caso de Aracataca, necesariamente la explotación del turismo literario y cultural, son sus alternativas más claras.

Otra de las ventajas, es que también se fortalece la división política del Distrito, con una mayor descentralización, aumentando la participación comunitaria en los procesos administrativos, induciendo así a la transparencia.

Por las razones anteriormente expuestas, Aracataca, merece ser elevada a Distrito para saldar una deuda histórica y emulando la frase de García Márquez en su obra cien años de soledad, no permitir que suceda lo que el mismo autor sostuvo: **“El mundo habrá terminado de joderse el día en que el hombre viaje en primera y la literatura en el vagón de carga”.**

Atentamente,

  
José Luis Pinedo Campo  
Representante a la Cámara por el Departamento del Magdalena

  
Antonio Luis Zabarain Guevara  
Senador de la República de Colombia

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA  
MUNICIPIO DE ARACATACA

CONCEJO MUNICIPAL

NIT 819004822-7

ACTA NÚMERO 034

**CORRESPONDIENTE A LA REUNIÓN  
NÚMERO 34 DE SESIONES ORDINARIAS  
DEL DÍA 25 DE MAYO DEL 2018**

Orden del Día

Hora 8:25: a. m.

1. Llamado a lista y verificación del quórum.
2. Lectura del Acta Anterior.
3. Lectura de Correspondencia.
4. Socialización Proyecto de Ley que Declara al municipio de Aracataca, Magdalena, como **“DISTRITO”**.
5. Informe Comisión Segunda.
6. Propositiones.
7. Varios.
8. Cierre.

<sup>iv</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-313 del 5 de mayo de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo. Expediente D-7424.



**DESARROLLO**

En el llamado a lista y verificación de quórum de parte del Secretario, respondieron los siguientes concejales que a continuación se relacionan:

1. Carrascal Domínguez Yojaira María
2. Chole Ortiz Nayana Murena
3. Daconte Pérez Badoglio Antonio
4. De la Rosa Marimon Aldyz Edorita
5. González Escorcía Omar Evaristo
6. Hernández de la Rosa Javier
7. Jaramillo Támara Javier Alfonso
8. Jiménez Cantillo Yoelmi Alberto
9. López Vergara Edgardo Enrique
10. López Visbal Luis Alberto
11. Manjarrés Salina Juan Cástulo
12. Marín Marulanda José Artemo
13. Mora Suárez Alejandro Jesús

En lectura de Acta anterior se leyó por subtítulo solicitada por el concejal Badoglio Daconte y aprobado por toda la corporación.

Seguidamente en Lectura de Correspondencia, no se leyó oficio alguno.

Socialización: Proyecto de ley que declara al municipio de Aracataca, Magdalena, como “Distrito”, a esta corporación se presentaron: el señor Heriberto Roperó y la señora: Flavia Marriaga Olivero, con el fin de exponer ante el Concejo este proyecto de ley que será presentado ante el Congreso de la República por los honorables Congresistas, Senador, Antonio Luis Zabaraín Guevara y el Representante a la Cámara José Luis Pinedo Campo, los exponentes del proyecto ante la entidad edilicia explicaron los beneficios de esta que trae a toda la comunidad del municipio de Aracataca. El concejal Alejandro Mora Suárez, se encuentra satisfecho con esta propuesta y felicita al grupo encargado de esta iniciativa, el Concejo en Pleno le da la viabilidad para que se lleve a cabo con satisfacción este proceso.

**Informe de Comisión**

El Presidente de la Corporación Yoelmi Jiménez le da la palabra al ponente concejal Juan Manjarrés de la Comisión Segunda para que rinda Primer Informe del Proyecto de Acuerdo Plan Territorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2017 - 2020 “Por Un Aracataca ¡Líder En Seguridad Alimentaria, después de estudiado el anterior Proyecto la comisión Segunda hace los siguientes cambios: en el artículo 6°, 10 y 13 y eliminando el artículo 3° y 11 de la misma. La concejala Yojaira Carrascal, miembro de la Comisión Segunda sugiere que se debe regresar a la Administración Municipal para su respectiva corrección, el Ponente del Proyecto le responde a la concejala Yojaira Carrascal que ya aquí se hizo las correcciones y que no es necesario regresarlo a la administración municipal si no que la Mesa Directiva fije fecha para segundo debate. El Presidente de la Corporación fija fecha para segundo debate el día 30 de la presente anualidad.

La concejala Aldyz de la Rosa interviene que esto es informe de comisión y que si hay que debatir algo se haga en el segundo debate.

**Proposición:**

No hubo Propuesta alguna.

Se cierra y se convoca para el día 28 a las 5:00 p. m.

Agotado el Orden del Día se da por terminada la reunión a las 10:30 a. m. el día 25 de mayo de 2018.



YOELMI JIMÉNEZ CANTILLO  
Presidente del Concejo



MARGARITA VILLALOBOS ARRIETA  
Secretaría General

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2018

Señores

HONORABLES SENADORES Y REPRESENTANTES COMISIONES ESPECIALES DE SEGUIMIENTO AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

**Asunto: Solicitud de expedición de concepto favorable para que a Aracataca, Magdalena, se le otorgue la categoría de Distrito Especial**

Ilustres Senadores y Representantes:

Cumpliendo con el procedimiento señalado en el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013, de manera respetuosa solicitamos a ustedes, para que después del estudio de rigor, tengan a bien expedir concepto favorable para que se le otorgue la calidad de Distrito Especial al municipio de Aracataca y someter posteriormente dicho concepto a la aprobación de las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes, respectivamente.

Fundamentamos esta solicitud en las siguientes consideraciones:

**1. DE ORDEN CONSTITUCIONAL**

El proyecto no va en contra de la norma superior.

El artículo 286 de la Carta Magna establece que las entidades territoriales se dividen en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.

De igual manera expresa el artículo 286 que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley.

Así mismo, la Corte Constitucional en sentencia del año 2009<sup>i</sup> indicó que la competencia para definir la división general del territorio, así como para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales corresponde al Congreso de la República.

Competencia que quedó plasmada en el numeral 4 del artículo 150 de la Constitución Política:

<sup>i</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-313 del 5 de mayo de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo. Expediente D-7424.

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...) 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias”.

## 2. DE ORDEN LEGAL

El Congreso de la República, expidió el régimen político, administrativo y fiscal de los Distritos Especiales en la Ley 1617 de 2013, teniendo como objetivo el “de dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan”, así fue plasmado en el artículo 10 de dicha norma.

Establece así mismo, el artículo 8° de la ley en comento, TRES requisitos para que pueda crearse un distrito especial:

1. Dentro de las alternativas del primer requisito, Aracataca cumple con tener potencial para el desarrollo del turismo y la cultura.
2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.

Requisito que una vez tengan a bien atender la presente solicitud, se estará cumpliendo.

3. Concepto previo y favorable de los concejos municipales.

Requisito que también se cumple, lo cual se puede constatar con los anexos.

## 3. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

El proyecto es conveniente, porque está encaminado a promover el desarrollo integral del territorio de Aracataca, partiendo de la cultura y literatura para atraer el turismo y de esta manera contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, ya que aprovechando ese legado que dejó Gabriel García Márquez, el cual es su mejor recurso y ventaja, permitirá desarrollar la industria más prospera que tienen.

Aracataca tiene en estos momentos un significativo potencial turístico dentro del ámbito colombiano, cuenta con un legado literario, que es más que un atractivo para una franja de turismo que cada día toma

más auge en el mundo, lo cual le daría una capacidad para sustentar una industria turística famosa y, en al otorgarle la categoría de “Distrito Literario, Cultural y Turístico”, puede organizar su modelo competitivo y sustentable en materia turística.

El poder elevar un municipio a la categoría de Distrito, a la luz de la Ley 1617 de 2013, se reviste a la nueva entidad territorial de una herramienta que permite potencializar sus ventajas comparativas <sup>3^</sup> competitivas para el desarrollo económico y así mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, que, en el caso de Aracataca, necesariamente la explotación del turismo literario y cultural, son sus alternativas más claras.

Aracataca tiene un potencial turístico que requiere infraestructuras adecuadas, al potencializar sus recursos, optimizaran su infraestructura con el objetivo de poder recibir mejor a los turistas y permitir que puedan hasta pernoctar, ya que hoy ni con un hotel cuenta el municipio, todos los turistas visitan y se devuelven a otras ciudades, lo que sin duda perjudica esa franja económica que podría explotarse mejor.

También se fortalece la división política del Distrito, con una mayor descentralización, aumentando la participación comunitaria en los procesos administrativos, induciendo así a la transparencia.

### 3.1 LA GLOBALIZACIÓN Y EL TURISMO

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT), “El turismo, en muchos países en desarrollo y menos adelantados, es la opción de desarrollo económico más viable y sostenible y, en algunos de ellos, la principal fuente de entrada de divisas. Parte de estos ingresos revierte en diferentes grupos de la sociedad y, si el turismo se gestiona centrándose prioritariamente en la atenuación de la pobreza, puede beneficiar directamente a los grupos más pobres mediante el empleo de la población local en empresas turísticas, el suministro de bienes y servicios a los turistas, la gestión de pequeñas empresas y empresas comunitarias, etc., con el consecuente impacto positivo en la reducción de la pobreza”<sup>ii</sup>.

La globalización también cubre la actividad turística, ya que se conectan las economías de los países y se da la expansión de la red de transporte, y a través de los medios masivos de comunicación se puede tener conocimiento de lo que hay en los lugares más apartados, dando paso agigantados al concepto del turismo alternativo, el cual hace referencia a toda una gama de opciones de viaje que tienen como objetivo apartarse de las características que presenta el turismo tradicional.

Por eso hoy encontramos muchas modalidades de turismo, entre otros, turismo cultural, turismo de aventura, turismo rural, turismo ecológico, turismo literario, por ejemplo.

No obstante, ante esta interrelación de culturas, consecuencia del proceso de globalización y la

<sup>ii</sup> <http://step.unwto.org/es/content/el-turismo-y-la-atenuacion-de-la-pobreza>

masificación de los medios de comunicación, se genera la necesidad en ciertas comunidades de identificar, fortalecer y diferenciar su identidad.

Como es lo que se pretende al elevar a Aracataca en Distrito Literato, Cultural y Turístico.

**3.2 TURISMO CULTURAL**

El turismo cultural comienza a cumplir un papel fundamental en el estímulo para la revalorización y recuperación de los elementos que representan e identifican a una comunidad, como así también puede hacer frente a la homogenización de la cultura en un mundo globalizado, diferenciando el acervo de cada sociedad y generando en la misma, la posibilidad de tomar elementos y tomarlos como instrumentos de desarrollo local (Toselli, 2006).

En ese orden, existe una relación estrecha entre el turismo y la cultura, y aunque la concepción de turismo cultural está apareciendo como nueva tendencia de la actividad turística, cada vez más se distancia del turismo de sol y playa.

En Aracataca, a raíz de los libros de Gabriel García Márquez, el mundo entero conoce a Macondo, lo que de por sí ya es una identificación cultural de la que el turista viene en su búsqueda.

**3.3 TURISMO LITERARIO**

Según Squire (1996), el turismo literario es “... una forma de turismo cultural construido o motivado sobre obras literarias”<sup>iii</sup>.

En esta definición se identifica al flujo de turistas que llegan día a día a Aracataca, en búsqueda de lo que inspiró a nuestro nobel de literatura a escribir sus obras.

Todo el que llega a Aracataca, lo hace con el deseo de poder conocer, a partir de los libros de Gabo, los sitios que describe en sus obras, haciendo que el turista conecte y relacione la realidad con la ficción.

Buscan lugares relacionados con los acontecimientos de los textos de Gabriel García Márquez, quien ha dejado un legado literario que se ha convertido en un punto de interés turístico por obras más famosas.

El municipio de Aracataca, aunque es pequeño, tiene todo ese potencial turístico, porque sin tener muchos atractivos turísticos, ha desarrollado, ha basado su marketing y proyección turística en el escritor reconocido y merecedor de un nobel, Gabriel García Márquez.

Actualmente Aracataca recibe una multitud de turistas y que cada año se aumenta, solo los motiva visitar “Macondo”, esa ciudad producto de la imaginación y que fuera utilizada como escenario en muchas de las obras de García Márquez.

Para ilustrar un poco la afirmación sobre el potencial turístico que tiene Aracataca, tengamos solo en cuenta la visita de la casa del telegrafista comparando el 2017 con lo que va del año 2018:

**Visitas mensuales casa del telegrafista 2017**

Meses	Extranjeros	Nacional	Local
Enero	73	349	20
Febrero	59	101	17
Marzo	44	85	11
Abril	35	213	4
Mayo	24	195	37
Junio	28	57	6
Julio	25	154	56
Agosto	70	132	19
Septiembre	52	45	9
octubre	16	140	68
noviembre	61	147	7
diciembre	49	272	25
<b>TOTAL</b>	<b>536</b>	<b>1890</b>	<b>279</b>

Fuente: Registro de visitantes en la casa del telegrafista.

Para un total en el 2017 de 2.075 visitantes en total.

**Visitas mensuales casa del telegrafista 2018**

Meses	Extranjeros	Nacional	Local
Enero	154	692	54
Febrero	75	154	24
Marzo	79	407	33
Abril	104	593	62
Mayo	73	33	92
Junio	49	256	10
Julio	44	275	16
Agosto	97	235	108
Septiembre			
octubre			
noviembre			
diciembre			
<b>TOTAL</b>	<b>675</b>	<b>2645</b>	<b>399</b>

Fuente: Registro de visitantes en la casa del telegrafista.

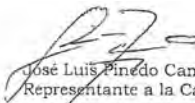
Para un total hasta el mes de agosto de 2018, de 3.719.

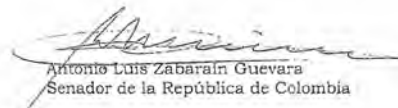
Nótese que en lo que va de 2018, que, sin haber terminado el año, ya se obtuvo un aumento del 106% comparado con el año inmediatamente anterior.

Esto, sin duda lo que demuestra es el aumento progresivo de turistas en el municipio de Aracataca, lo cual es evidente, aun sin tener relacionado acá las visitas que se hacen en la casa museo y la estación del tren, que también son atractivos turísticos en la actualidad.

Por las razones anteriormente expuestas solicitamos a los honorables congresistas de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial conceptuar favorablemente para que Aracataca tenga la categoría de Distrito Especial, esto de conformidad con las disposiciones de la Ley 1617 de 2013.

Atentamente,

  
 José Luis Pinedo Campo  
 Representante a la Cámara por el Departamento del Magdalena

  
 Antonio Luis Zabaraín Guevara  
 Senador de la República de Colombia

<sup>iii</sup> El libro como atracador turístico. Marta Madagán, & Jesús Rivas García, 2012.



PLANTILLA PARA LA IMPOSICIÓN DE ENVÍOS										TIPOS DE SERVICIO (Marque con una X)			CÓDIGO DE IMPOSICIÓN		FECHA DE IMPOSICIÓN		CIUDAD DE IMPOSICIÓN				
NOMBRE O RAZÓN SOCIAL <b>CAMARA DE REPRESENTANTES</b>										Normal	Certificado	Post. expres	Súper M	Correo Ma	Ceque ma	CARRERA 7a. No. 8-68		BOGOTÁ			
DIRECCIÓN DE LA ENTIDAD (Autos de Planillas)										EMS	Prioritari	Al día	Noti expres	Correo Ma	Correo Dr	CARRERA 7a. No. 8-68		BOGOTÁ			
NÚMERO DE CONTRATO NIT										FORMA DE PAGO (Marque X)		Expositi	Expositi	Carga	Carga	Carga	Carga	BOGOTÁ		BOGOTÁ	
FECHA DE IMPOSICIÓN										Credito	Financiera	X									
CIUDAD DE IMPOSICIÓN																					

Nº	NOMBRE DEL EMISOR	DIRECCIÓN DEL EMISOR	CÓDIGO DE EMISOR	PAIS DE ORIGEN	PAIS DE DESTINO	VALOR DE ENVÍO	TASA DE ENVÍO	TASA DE SEGURO	TASA DE TOTAL	VALOR TOTAL	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS
1	RICARDO JOSE LOZANO PICON	CALLE 37 No 8-40	BOGOTÁ	CUNDINAMARCA	50gr	\$ 5.200												
2	FRANCY PATRICIA GUTIERREZ	CALLE 12 B No 8-46	BOGOTÁ	CUNDINAMARCA	50gr	\$ 5.200												
3	JONATHAN MALAGON GONZALEZ	CALLE 18 No 7-59	BOGOTÁ	CUNDINAMARCA	50gr	\$ 5.200												
4	HECTOR MAURICIO RAMIREZ	CRA 30 No 48-51	BOGOTÁ	CUNDINAMARCA	50gr	\$ 5.200												
5	ASOCIACION COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES ASCHU	CALLE 93 No 16-45	BOGOTÁ	CUNDINAMARCA	50gr	\$ 5.200												
6	GLORIA AMPARAO ALOISO MASHELA	CALLE 26 No 13-19 EDF FOINADE	BOGOTÁ	CUNDINAMARCA	50gr	\$ 5.200												
7	NESTOR GUILLERMO FRANCO	AV ESPERANZA No 62-49 COSTADO ESFERA PISON 6 Y 7	BOGOTÁ	CUNDINAMARCA	50gr	\$ 5.200												

OFICINA		CLIENTE		TRANSPORTISTA		OFICINA	
NOMBRE Y SELLO DE LA OFICINA DE 4-72		Nombre completo del impositor: JOSE LUIS PINEDO CAMPO		Nombre completo del transportista:		Nombre completo de la persona de destino:	
Firma del impositor: <i>[Firma]</i>		Firma del transportista:		Firma de la persona de destino:		Firma de la persona de destino:	
VALOR TOTAL DECLARADO		VALOR TOTAL SEGURO (TASA 2%)		VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS		VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	
Número de identificación o Nit:		Teléfono:		Fecha:		Hora:	

3.5817  
7 jobs centros  
0102 438 11

PLANTILLA PARA LA IMPOSICIÓN DE ENVÍOS										TIPOS DE SERVICIO (Marque con una X)			CÓDIGO DE IMPOSICIÓN		FECHA DE IMPOSICIÓN		CIUDAD DE IMPOSICIÓN				
NOMBRE O RAZÓN SOCIAL <b>CAMARA DE REPRESENTANTES</b>										Normal	Certificado	Post. expres	Súper M	Correo Ma	Ceque ma	CARRERA 7a. No. 8-68		BOGOTÁ			
DIRECCIÓN DE LA ENTIDAD (Autos de Planillas)										EMS	Prioritari	Al día	Noti expres	Correo Ma	Correo Dr	CARRERA 7a. No. 8-68		BOGOTÁ			
NÚMERO DE CONTRATO NIT										FORMA DE PAGO (Marque X)		Expositi	Expositi	Carga	Carga	Carga	Carga	BOGOTÁ		BOGOTÁ	
FECHA DE IMPOSICIÓN										Credito	Financiera	X									
CIUDAD DE IMPOSICIÓN																					

Nº	NOMBRE DEL EMISOR	DIRECCIÓN DEL EMISOR	CÓDIGO DE EMISOR	PAIS DE ORIGEN	PAIS DE DESTINO	VALOR DE ENVÍO	TASA DE ENVÍO	TASA DE SEGURO	TASA DE TOTAL	VALOR TOTAL	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	
1	ASOCIACION COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES ASCHU	CALLE 93 No 16-43	BOGOTÁ	CUNDINAMARCA	50gr	\$ 5.200												

OFICINA		CLIENTE		TRANSPORTISTA		OFICINA	
NOMBRE Y SELLO DE LA OFICINA DE 4-72		Nombre completo del impositor: JOSE LUIS PINEDO CAMPO		Nombre completo del transportista:		Nombre completo de la persona de destino:	
Firma del impositor: <i>[Firma]</i>		Firma del transportista:		Firma de la persona de destino:		Firma de la persona de destino:	
VALOR TOTAL DECLARADO		VALOR TOTAL SEGURO (TASA 2%)		VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS		VALOR TOTAL DE LOS ENVÍOS	
Número de identificación o Nit:		Teléfono:		Fecha:		Hora:	

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 3 de octubre de 2018 ha sido presentado en este Despacho el **Proyecto de ley número 191 de 2018 Cámara**, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante **José Luis Pinedo**, honorable Senador **Antonio Zabarain Guevara**.

El Secretario General,  
**Jorge Humberto Mantilla Serrano.**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las juntas de acción comunal.*

El Congreso de Colombia  
**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto:

\*\*\*



- a) Fortalecer y garantizar que las juntas de acción comunal tengan un papel más activo, incluyente y decisivo en el devenir de sus comunidades, accediendo al poder ante las instancias, niveles, espacios y mecanismos de participación directa y democrática vinculando sus planes de desarrollo estratégicos comunales en los planes de desarrollo de los departamentos, distritos y municipios;
- b) Fortalecer a las organizaciones comunales brindándoles espacios y canales de educación formal y no formal en busca de la modernización y potencialización de los líderes comunales mejorando su capacidad de gestión pública que aporte en beneficio de sus comunidades e incentivar la participación de los ciudadanos en la composición de dichas organizaciones;
- c) Contribuir a la consolidación de instrumentos que impulsen y financien el desarrollo de los territorios, veredas y barrios a través de mecanismos reales y efectivos que les permita a las organizaciones comunales aportar al desarrollo de sus comunidades en cumplimiento del principio de la participación comunitaria como la ejecución de obras públicas y de proyectos para sus comunidades.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 32 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará redactado así:

Artículo 32. Fechas de elección dignatarios. La elección de nuevos dignatarios de los organismos de acción comunal se llevará a cabo en el año siguiente a aquel en que se celebren las elecciones para corporaciones públicas territoriales, en las siguientes fechas:

- a) Junta de acción comunal y junta de vivienda comunitaria, el último domingo del mes de febrero y su período inicia el primero de abril del mismo año;
- b) Asociaciones de juntas de acción comunal, el último domingo del mes de julio y su período inicia el primero de septiembre del mismo año;
- c) Federaciones de acción comunal, el último domingo del mes de septiembre y su período inicia el primero de noviembre del mismo año;
- d) Confederación nacional de acción comunal, el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el primero de enero del año siguiente.

Parágrafo 1°. Cuando sin justa causa no se efectúe la elección dentro de los términos legales la autoridad competente podrá imponer las siguientes sanciones:

- a) Suspensión del registro hasta por 90 días;

- b) Desafiliación de los miembros o dignatarios.

Junto con la sanción se fijará un nuevo plazo para la elección de dignatarios cuyo incumplimiento acarreará la cancelación del registro.

Parágrafo 2°. Cuando existiera justa causa, fuerza mayor o caso fortuito, para no realizar la elección, el organismo de acción comunal podrá solicitar autorización para elegir dignatarios por fuera de los términos establecidos. La entidad gubernamental que ejerce el control y vigilancia, con fundamento en las facultades desconcentradas mediante las Leyes 52 de 1990 y 136 de 1994, puede otorgar el permiso hasta por un plazo máximo de dos (2) meses.

Parágrafo 3°. Cuando la elección de dignatarios de los organismos de acción comunal coincida en el respectivo mes con la elección de corporaciones públicas, Presidente de la República, gobernadores o alcaldes municipales, la fecha de elección se postergará para el último sábado o domingo del mes siguiente.

**Artículo 3°.** Adiciónese un artículo 36A a la Ley 743 de 2002, el cual quedará de la siguiente manera:

**Artículo 36A. Armonización de los planes estratégicos de desarrollo de las juntas de acción comunal y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.**

Los gobernadores y alcaldes deberán incluir en su plan de desarrollo económico y social y de obras públicas los planes estratégicos de desarrollo de las juntas de acción comunal, los cuales se armonizarán en las diferentes fases de construcción de los planes de desarrollo como son conformación del diagnóstico; formulación, seguimiento y evaluación.

Las Secretarías de Planeación respectivas certificarán a las asambleas, concejos distritales y municipales según sea el caso, en el momento de la presentación de los planes de desarrollo de cada entidad, que han incluido los planes estratégicos de desarrollo de las JAC constituidas de sus respectivos departamentos, distritos y municipios.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales verificarán que las administraciones centrales hayan incluido los planes estratégicos de desarrollo de las JAC antes de la aprobación de los planes de desarrollo económico y social y de obras públicas de la entidad territorial respectiva.

Los distritos y municipios consolidarán un solo documento que recopilará el plan de desarrollo estratégico de las diferentes JAC constituidas en sus territorios. Para el caso de los municipios, estos tendrán la obligación de presentar dicho documento ante la Secretaría de Planeación del Departamento o quien haga sus veces, para que sean incluidos a su vez en el Plan de Desarrollo Departamental.

**Parágrafo.** Las juntas de acción comunal elaborarán un plan de acción para el periodo por el cual se eligieron, que servirá de guía para su gestión durante los 4 años del periodo, y su compromiso ante la comunidad para el desarrollo de los programas, proyectos y acciones en beneficio de sus comunidades.

**Artículo 4º. Modificar el literal c) del artículo 43 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:**

Artículo 43. *Funciones de la junta directiva y/o del consejo comunal.* Las funciones de la junta directiva o del consejo comunal, según el caso, además de las que se establezcan en los estatutos serán:

- a) Aprobar su reglamento y el de las comisiones de trabajo;
- b) Ordenar gastos y celebrar contratos en la cuantía y naturaleza que le asigne la asamblea general;
- c) Elaborar y presentar el plan estratégico de desarrollo de la organización a consideración de la asamblea general dentro del mes siguiente de la elección de los dignatarios de la Junta de acción comunal.

Adicionalmente, el plan estratégico y de desarrollo de la junta de acción comunal deberá presentarse ante las Secretarías de Planeación o quienes hagan sus veces de los respectivos distritos y municipios con el objeto de ser incluidos en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Este plan consultará los programas sectoriales puestos a consideración por los candidatos a la junta directiva o consejo comunal, según el caso;

- d) Convocar a foros y eventos de encuentro y deliberación en su territorio sobre asuntos de interés general;
- e) Las demás que le asignen la asamblea, los estatutos y el reglamento.

**Artículo 5º. Modifíquese el artículo 35 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:**

Artículo 35. *Derechos de los dignatarios.* Además de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos:

- a) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal podrá percibir gastos de representación provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa autorización del organismo de dirección respectivo;
- b) Los dignatarios, tienen derecho a capacitarse, y a recibir estímulos e incentivos educativos para acceder a programas de educación formal y no formal técnica y profesional, a través de entidades de formación y educación pública como la ESAP (Escuela Superior de Administración Pública), el Sena (Servicio Nacional de Aprendizaje) y las Instituciones

de Educación Superior Públicas que tengan presencia en los diferentes departamentos y regiones.

**Parágrafo 1º.** Los dignatarios de las Juntas de acción comunal de los niveles 1 y 2 del Sisbén que se inscriban y cumplan los requisitos de admisión o se encuentren matriculados en los programas académicos, en las instituciones de educación superior pública tendrán derecho a un descuento del 15% en el valor de la matrícula y a obtener becas por su rendimiento académico y calidad de dignatario.

El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación e Interior, el Icetex y las entidades enunciadas en literal c, tendrán un año a partir de la presente ley para reglamentar un programa de incentivos y/o estímulos para los dignatarios de las JAC que requieran y cumplan los requisitos para acceder a sus programas de educación.

**Parágrafo 2º.** El Gobierno nacional concertará con las JAC la inclusión en los currículos de los programas de capacitación que brinden las entidades enunciadas en el literal c, áreas relacionadas sobre gestión empresarial asociativa, sinérgica, y participación comunal en Planes, Presupuestos y Ordenamiento Territorial participantes, identificación y formulación de proyectos rentables, mediante formación sistémica y mejora continua, accediendo al poder democrático y la economía solidaria.

**Parágrafo 3º.** Las entidades territoriales podrán incluir en el plan de desarrollo, económico y social y de obras públicas departamentales, distritales y municipales y en sus presupuestos, programas y proyectos que permitan brindar herramientas y estímulos de acceso a la educación formal y no formal en entidades de educación pública a los dignatarios de las juntas de acción comunal, incentivando su participación en las organizaciones comunales, para lo cual podrán suscribir convenios interadministrativos, de conformidad con la normatividad contractual vigente.

**Artículo 6º. Adiciónese un parágrafo al artículo 43 de la Ley 743 de 2002, artículo que quedará así:**

Artículo 43. *Funciones de la junta directiva y/o del consejo comunal.* Las funciones de la junta directiva o del consejo comunal, según el caso, además de las que se establezcan en los estatutos serán:

- a) Aprobar su reglamento y el de las comisiones de trabajo;
- b) Ordenar gastos y celebrar contratos en la cuantía y naturaleza que le asigne la asamblea general;
- c) Elaborar y presentar el plan estratégico de desarrollo de la organización a consideración de la asamblea general. Este plan consultará los programas sectoriales puestos a



consideración por los candidatos a la junta directiva o consejo comunal, según el caso;

- d) Convocar a foros y eventos de encuentro y deliberación en su territorio sobre asuntos de interés general;
- e) Las demás que le asignen la asamblea, los estatutos y el reglamento.

**Parágrafo 1°.** En caso de optarse por el consejo comunal como órgano de dirección, además de las funciones anteriores, este elegirá entre sus integrantes: presidente, vicepresidente, secretario y tesorero.

**Parágrafo 2°.** Se faculta a las juntas de acción comunal para que en sus territorios identifiquen y focalicen a la población beneficiaria en condiciones de pobreza o vulnerabilidad para el acceso de programas, proyectos o subsidios que oferten las distintas entidades públicas o privadas del orden nacional, territorial, organismos internacionales y sirvan de veedores en la focalización del gasto social.

**Artículo 7°.** Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 55 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 55. Conforme al artículo 141 de la Ley 136 de 1994, las organizaciones comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones, la prestación de servicios, o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.

Los contratos o convenios que celebren los organismos comunales se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias.

**Parágrafo 1°.** En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, con el fin de garantizar el principio de participación ciudadana y la promoción del desarrollo local, las entidades del orden nacional y territoriales de carácter departamental, distrital y municipal podrán celebrar directamente convenios solidarios, de los que hace referencia el parágrafo 3° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, con las juntas de acción comunal con el propósito de ejecutar obras, hasta por la mínima cuantía con las entidades del orden nacional y hasta por la menor cuantía con las entidades territoriales, departamentos, distritos y municipios y para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la ley acorde con sus planes de desarrollo.

Las juntas de acción comunal no podrán celebrar convenios solidarios para ejecutar obras o programas por fuera de los límites del territorio en el cual desarrollan su actividad como organismo de acción comunal.

Para la ejecución de la obra a desarrollar en virtud del convenio solidario, la Junta de Acción Comunal deberá contratar para su desarrollo por

lo menos el 70% de mano de obra del territorio en el cual desarrollan en su actividad y la mano de obra restante deberá ser de la Jurisdicción de la entidad territorial.

**Parágrafo 2°.** En todo caso la asamblea general como máxima autoridad del organismo comunal, determinará la cuantía que sea de competencia de la Asamblea General, de la directiva, del representante legal de acuerdo a la complejidad del objeto contratado.

La junta de acción comunal deberá conformar veedurías ciudadanas previamente a la suscripción del convenio para que ejerzan vigilancia preventiva y posterior sobre la correcta ejecución de los recursos públicos del convenio celebrado con sujeción al servicio de los intereses generales y la observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

**Parágrafo 3°.** Las entidades del orden nacional y territoriales para el desarrollo de los convenios solidarios darán aplicación de los principios de la contratación estatal, en consecuencia deberán realizar los correspondientes estudios previos en donde se verifique además de las condiciones fijadas por el Decreto 1082 de 2015, que el objeto a desarrollar corresponda a una obra pública, que el objeto sea un proyecto del Plan de Desarrollo y que la Junta de Acción Comunal ejecutora se encuentre inscrita en el SECOP II, a fin de que la entidad publique allí la actividad contractual y los documentos del proceso y los documentos soporte de la ejecución del convenio celebrado.

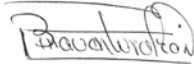
**Parágrafo 4°.** Las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución y en las Ley 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, y en las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan, o en cualquier otra norma especial, son aplicables a la contratación de que hace referencia el presente artículo.

**Artículo 8°.** Adiciónense el artículo 55A a la Ley 743 de 2002, el cual quedará redactado así:

**Artículo 55A. Financiación de Proyectos.** Los Departamentos, Distritos y Municipios podrán asignar del valor total del presupuesto anual de la respectiva entidad, el 3% del presupuesto a un fondo de fortalecimiento comunal local que servirá para fortalecer, apoyar y financiar procesos de planeación participativa que conduzcan a materializar los planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y de largo plazo armonizados con el plan de desarrollo local.

**Artículo 9°.** Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 9°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**BUENAVENTURA LEÓN LEÓN**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca




**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima



**CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Norte de Santander



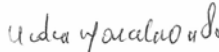
**ALFREDO APE CUELLO BAUTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cesar



**JUAN CARLOS WILLS OSPINA**  
Representante a la Cámara  
Distrito de Bogotá



**GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

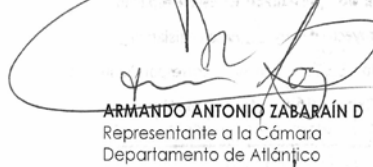
**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



**YAMIL HERNANDO ARANA PADUA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar



**NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY A**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



**ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Atlántico



**EMETERIO JOSE MONTES DE CASTRO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar



**FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Caldas



**WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba



**JAI ME FELI PE TOZADA POLANCO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila



**MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de la Guajira



**FELI PE ANDRES MUÑOZ DELGAD**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño



**DIELA ELIANA BENAVIDES SOLARTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño

**JIMMY HAROLD DIAZ BURBANO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Putumayo



**JUAN CARLOS RIVERA PEÑA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Risaralda

**JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima



**JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Introducción

Colombia es un Estado Social de Derecho, Democrático y Participativo, y como Estado cumple su función paternalista, circunstancia que ha permitido a todos los actores de la sociedad involucrarse y concurrir con el Estado en una tarea colectiva para la satisfacción de necesidades y búsqueda del desarrollo común para todos en condiciones de igualdad.

Según este panorama la sociedad civil, como las organizaciones comunales son fundamentales en la medida en que hay no solo una redefinición de lo público, sino también mayores grados de participación de los distintos actores de la sociedad buscando un fin común.

A nivel mundial la participación de la comunidad en las decisiones de lo público ha venido creciendo y ganándose un espacio y reconocimiento en todas las esferas del territorio y en las relaciones entre lo público y los intereses de las comunidades.

En Colombia la acción social tiene su mejor desarrollo y representatividad en las Juntas de Acción Comunal (JAC), que fue definida en la Ley 743 de 2002 como *“la expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”*.

Las Juntas de Acción Comunal, son organizaciones comunitarias con más de 60 años de historia y han sido las organizaciones a través de las cuales, se ha canalizado el trabajo conjunto de las fuerzas unidas de las comunidades en las veredas y barrios en busca del desarrollo de sus comunidades, a través de la participación, solidaridad, representación y construcción de obras de infraestructura y desarrollo.

La organización comunal, se ha ido construyendo a través de la experiencia y el esfuerzo cotidiano en distintos escenarios de todo el territorio colombiano, como actora, constructora y se encuentra afectada por manipulaciones, violencia, pobreza, actos de corrupción, desarrollo desigual y atacada por la politiquería y la falta de educación superior para la mayoría de sus integrantes. Sin embargo, la comunidad organizada, ha estado y está atenta al aprendizaje. Este es su enorme potencial para organizar el presente y garantizar el futuro, los organismos de acción comunal requieren con urgencia se les dé su posición y lugar en la participación y desarrollo de sus comunidades en los ámbitos locales, que sean reconocidos, valorados, incluidos, que se les respete su autonomía e independencia y que el Estado les brinde las herramientas para su sostenibilidad y protagonismo en la evolución de sus comunidades.



### CIFRAS Y DIAGNÓSTICOS

La estructura comunal se concibe como un proceso que parte de lo local hacia lo nacional, que se articula en torno a las Juntas de Acción Comunal que a su vez se encuentran conformadas principalmente por los líderes sociales y políticos de cada comunidad de todos los grupos étnicos y poblacionales.

Juntas de Acción Comunal (JAC)														
Juntas de Acción Comunal		Per Afiliado		Grupos Étnicos				Grupos Profesional			Ejecución JAC		Total JAC	
Rural	Urbano	Afiliados	Votantes 2018	Otros	Indígenas	Razas	Citizens	Hombre	Mujeres	Miembros	IGETI	Pendientes		
36.281	26.272	6.468.321	4.163.875	584.848	256.893	26.983	813	3.054.008	2.864.012	334.916	1.945	43.553	3.813	62.553

Juntas de Acción Comunal	
Total	62.553
Rural	36.281 58%
Urbano	26.272 42%

Fuente Mininterior Radicado EXTMI17-36047.

Ante el Congreso de la República han cursado proyectos de ley que han tratado de mejorar las condiciones y dar la relevancia que en realidad tienen las Juntas de Acción Comunal, lamentablemente a la fecha dichas iniciativas no han sido posible convertirlas en ley, en la actualidad y después de haber conocido y recogido en los distintos escenarios comunitarios las inquietudes y necesidades de nuestros comunales, resulta necesario e imperioso emprender esta iniciativa que busca brindarle herramientas y mecanismos que garanticen una real participación en los entes territoriales, en que se estimule la participación de la ciudadanía para involucrarse activamente en los órganos comunales y puedan tomar decisión en el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de su territorio, en que sean los actores del progreso de sus comunidades, en que no sean solamente imprescindibles en los momentos electorales sino que su papel sea tan importante como el de otras autoridades que deciden en el desarrollo local.

Las Junta de Acción Comunal (JAC), son organizaciones sociales de carácter comunal que permean el barrio, la vereda y demás concentraciones territoriales municipales delimitadas y divididas, las cuales ostentan gran trayectoria en el desarrollo social de nuestro país, estas organizaciones se fundamentan en el ejercicio democrático, participativo y de autogestión; siendo desde sus orígenes un derecho que garantiza la libre asociación y el desarrollo de actividades que pueden desempeñar las personas para la construcción de la sociedad.

Por lo anterior, las juntas de acción comunal representan escenarios propicios para el estudio del poder, en tanto forman parte del engranaje de las estructuras de poder local y microlocal para los municipios colombianos, en la medida en que tienen que ver con la toma de decisiones, la construcción de alianzas, la distribución de beneficios, los vínculos con instituciones, con actores sociales o políticos, a nivel de comunidades

pequeñas y solución de problemas que reflejen al habitante de un barrio o una vereda. Además, estas relaciones se encuentran intermediadas por asuntos como el liderazgo, las relaciones de género, los lazos de vecindad, el reconocimiento social e indudablemente los atributos propios de las estructuras del poder local, municipal y aún del regional.

La nueva estructuración de los artículos pretende establecer lineamientos políticos encaminados al mejoramiento del ejercicio de las organizaciones comunales en Colombia, es una iniciativa que tiene lugar en la preocupación por la precariedad de las condiciones de su funcionamiento, a nivel local, puesto que no se ha logrado el objetivo principal de las juntas de acción comunal, que es la base de conocimiento de las diferentes problemáticas sociales vividas en cada comunidad y darlas a conocer a las entidades gubernamentales, locales o regionales.

A pesar de la trayectoria de la organización, en la actualidad presentan dificultades internas en la operatividad, dentro de las posibles causas de la inoperancia de las Juntas de Acción Comunal, se identifica un bajo nivel de conocimientos de políticas públicas que regulan la Acción Comunal, del contenido conceptual y metodológico de la planificación de las políticas públicas, desorganización interna, apatía de los asociados, a participar de las acciones comunitarias, desconocimiento de herramientas que permitan identificar y plantear alternativas de solución de problemáticas de las comunidades, como la elaboración de proyectos, poca relación con otros actores sociales y, por último, falta fortalecer la capacidad de sujetos políticos como interlocutores de la sociedad civil y el Estado.

En derecho de petición del año 2017 efectuado por honorables Representantes de la Cámara, la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, entidad adscrita al Ministerio del Interior y encargada del desarrollo de políticas para la acción comunal dio respuesta donde indicaba las principales problemáticas de las Juntas de Acción Comunal en el país y de las cuales me permito resaltar las siguientes:

- Poca inversión en las iniciativas comunales desde las entidades territoriales que en región son responsables de satisfacer las necesidades básicas de cada una de las comunidades y que de una u otra forma las organizaciones comunitarias identifican y autogestionan.
- El desconocimiento del territorio en su labor comunal por parte de las entidades del Estado, donde se desconoce su valor de constructores de sociedad debido a la falta de comunicación asertiva entre estos y las entidades territoriales.
- Falta de renovación de liderazgos comunales y mayor participación de jóvenes y mujeres



en los diferentes niveles y cargos de la organización comunal.

- Falta de autogestión de recursos económicos y logísticos que permitan ejercer su labor comunitaria de manera efectiva y en pro de la comunidad.

(Respuesta a derecho de petición Ministerio del Interior Radicado EXTMI17-36047)

Problemáticas expuestas que hemos querido abordar con el presente proyecto de ley.

Así mismo se tuvo en cuenta el documento técnico denominado PLAN ESTRATÉGICO DE LA ACCIÓN COMUNAL EN COLOMBIA. APUNTANDO AL FUTURO: 2010-2058 resultado de una investigación con la ESAP, donde se trata la “Visión de la Acción Comunal en Colombia: 2008-2058”, y la formulación de metas con perfiles de programas y proyectos. Estos productos han sido convalidados por organizaciones comunales de varias regiones del país, junto con el pensamiento crítico y propositivo de instituciones públicas como el Ministerio del Interior, Universidades y la Academia, incluyendo estudios de la Universidad de Stamford (Estados Unidos), a través de los doctores William Gaitán y Oliver Kaplan, respectivamente<sup>1</sup>.

Dicho documento entregó de manera general un panorama que constituye los fundamentos y parámetros del Plan Estratégico Comunal 2010-2058, que apunta al fortalecimiento de las organizaciones sobre dos ejes paradigmáticos: 1. Modernización Orgánica, y 2. Fortalecimiento Democrático Interno y Externo.

En esta visión y este propósito se presentan como ejercicios teórico-prácticos las 12 metas, producto de las anteriores reflexiones, no sin advertir que muchas de estas propuestas las han trabajado y realizado las mismas organizaciones comunales de base –rurales y urbanas–, en todo el país, tales como las identificadas en el área de conectividad, creación de unidades productivas y de servicios asociativos, construcción de fondos mutuales para el financiamiento de proyectos, entre otras iniciativas creadoras de las comunidades.

#### **Metas de la Acción Comunal: 2010-2058**

Meta 1. Implementación Plan Estratégico

Meta 2. Conectividad-Comunicaciones

Meta 3. Formación Comunal

Meta 4. Aplicación de calidad en la gestión comunal

Meta 5. Empresarialidad Economía Solidaria

Meta 6. Financiamiento y Proyectos

Meta 7. Normatividad

Meta 8. Incorporación políticas públicas

Meta 9. Globalización solidaria

Meta 10. Código o Manual de Ética Comunal

Meta 11. Representación sociopolítica comunal

Meta 12. Estatuto Orgánico Comunal

## **2. Objeto**

La presente ley tiene por objeto en primer lugar el fortalecimiento institucional de las Juntas de Acción comunal para devolverles el protagonismo que deben tener dentro de sus comunidades vinculando sus planes estratégicos de desarrollo con los planes de desarrollo de los entes territoriales, estableciendo un obligatorio canal de comunicación con las autoridades locales, sin que importe la orientación política de sus miembros; segundo, fortalecer el conocimiento de las JAC, no solo es la organización administrativa y el rol que las JAC deben cumplir sino fortaleciendo e incentivando la participación de la comunidad y, por ultimo, garantizar la participación y vinculación de los organismos de acción comunal en la ejecución de obras y proyectos para el desarrollo y beneficio de sus comunidades.

## **3. Marco Constitucional y Legal**

El presente proyecto de ley se fundamenta en:

### **– CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**

**Artículo 1º.** *Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

**Artículo 2º.** *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.*

**Artículo 38.** *Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.*

**Artículo 103.** *Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las*

<sup>1</sup> Artículo sobre plan estratégico de la acción comunal en Colombia. Apuntando al futuro el 23 de octubre de 2010. Escrito por Luis Emiro Valencia, del diario *Desde abajo*, otra posición para leer.

*asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.*

### **LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD COLOMBIANA**

#### **- LEY 743 DE 2002**

*“Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal”.* Dicha norma tenía como objetivo promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes.

#### **- Decreto Nacional 2350 de 2003**

*“Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002”.* De acuerdo con la facultad otorgada por la ley 743 de 2002, el Gobierno nacional a través de esta norma reglamentó aspectos esenciales para la creación y el desarrollo de la organización comunal y la consecución de sus objetivos; en sus capítulos desarrolló la forma en cómo se constituyen los organismos comunales, la obtención del reconocimiento de personería jurídica, requisitos para afiliarse y para ser delegado del organismo comunal, estatutos, establece el papel de las entidades de control y vigilancia, entre otros.

#### **- Decreto Nacional 890 de 2008**

Desarrolla la reglamentación relacionada con las facultades que se entregan a las autoridades que ejercen inspección, vigilancia y control sobre los organismos de acción comunal, para suspender las elecciones de dignatarios, cuando se presenten determinadas causales; conocer las demandas de impugnación contra la elección de dignatarios de los organismos comunales o contra las demás decisiones de sus órganos y, en relación, con el manejo del patrimonio de los organismos de acción comunal, así como de los recursos oficiales que los mismos reciban, administren, recauden o tengan bajo su custodia y cuando sea del caso, instaurarán las acciones judiciales, administrativas, o fiscales pertinentes. Con esta normatividad se busca que las organizaciones comunales tengan mecanismos para su mejor operación, sin menoscabo de las responsabilidades que en materia de vigilancia y el control le compete al Estado, a fin de preservar el interés general y la legalidad de sus actuaciones.

#### **Ley Estatutaria 1757 de 2015**

*“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.* Capítulo VII, Artículo 104, sobre los “Deberes de las

administraciones nacionales, departamentales, municipales y distritales en la promoción de instancias de participación ciudadana formales e informales creadas y promovidas por la ciudadanía o el Estado”. Entre los puntos que dicho artículo menciona, se pueden resaltar: a). Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación; b). Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas; c). Respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional y que sean puestas en marcha por iniciativa.

#### **- Ley 136 de 1996 modificada por la Ley 1551 de 2012**

*“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”*

Artículo 3°. Modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:

... 3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

...16. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo.

17. Elaborar los planes y programas anuales de fortalecimiento, con la correspondiente afectación presupuestal, de los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas, organismos de acción comunal, organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio. Lo anterior deberá construirse de manera concertada con esas organizaciones y teniendo en cuenta sus necesidades y los lineamientos de los respectivos planes de desarrollo.

18. Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios.

...

Parágrafo 3°. *Convenios solidarios.* Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.



Parágrafo 4°. Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.

#### Capítulo VIII.

#### PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

Artículo 141. *Vinculación al desarrollo municipal.* Las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamental, sin ánimo de lucro y constituida con arreglo a la ley, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante su participación en el ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.

Parágrafo. Los contratos o convenios que se celebren en desarrollo del artículo anterior, se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 375 a 378 del Decreto 1333 de 1986 y la Ley 80 de 1993.

Artículo 142. *Formación ciudadana.* Los alcaldes, los concejales, los ediles, los personeros, los contralores, las instituciones de educación, los medios de comunicación, los partidos políticos y las organizaciones sociales deberán establecer programas permanentes para el conocimiento, promoción y protección de los valores democráticos, constitucionales, institucionales, cívicos y, especialmente, el de la solidaridad social de acuerdo con los derechos fundamentales; los económicos, los sociales y culturales; y los colectivos y del medio ambiente.

El desconocimiento por parte de las autoridades locales, de la participación ciudadana y de la obligación establecida en este artículo será de mala conducta.

Artículo 143. *Funciones.* Modificado por la Ley 743 de 2002, corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y, especial, dentro de los 90 días siguientes a la promulgación de la presente ley, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica, así como la aprobación, revisión y control de las actuaciones de las juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de juntas domiciliadas en la municipalidad, de conformidad con las orientaciones impartidas al respecto por el Ministerio de Gobierno.

#### - JURISPRUDENCIA

La Corte Constitucional a través de Sentencia C-126 de 2016, declaró exequible del límite de mínima cuantía para las obras que se ejecutan mediante contratos solidarios que se autoriza celebrar a las entidades territoriales con las juntas de acción comunal.

Declarar EXEQUIBLE la expresión “hasta por la mínima cuantía” del parágrafo 4° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, por el cargo analizado en esta sentencia. En el presente caso le correspondió a la Corte determinar, si limitar la celebración de convenios solidarios entre entidades territoriales y juntas de acción comunal, para la ejecución de obras hasta por la mínima cuantía, desconoce el principio de participación ciudadana previsto en el artículo 1° de la Constitución Política.

La Corte estimó que: *“La expresión demandada no sobrepasa los límites establecidos en la normatividad constitucional, toda vez que la autorización para la celebración de los convenios solidarios entre las juntas de acción comunal y los entes territoriales busca satisfacer el interés general, respetando los límites de razonabilidad y proporcionalidad previstos en la norma Superior.*

*Adicionalmente no existe ninguna disposición normativa que imponga al Legislador la obligación de incorporar en un solo cuerpo normativo toda la legislación existente en materia contractual, pues si esta hubiera sido la voluntad del constituyente, en la Norma Suprema se habría autorizado al Congreso de la República para expedir un estatuto único de contratación para el Estado y no un estatuto general como prevé la disposición constitucional.*

*Por lo anterior, la expresión demandada es simplemente una manifestación de la libertad de configuración del Legislador, toda vez que si bien establece requisitos para llevar a cabo los convenios solidarios, no hace nugatoria la participación, como se dejó visto en precedencia, por el contrario se contribuye en el cumplimiento de los fines del Estado al permitir la adquisición de bienes y servicios en forma legal, armónica y eficaz dentro de la reglamentación que frente a la contratación pública existe en nuestro país.*

*Por los motivos expresados, esta Sala considera que la expresión “hasta por la mínima cuantía”, prevista por el Legislador dentro del marco de los convenios solidarios autorizados entre entes territoriales, departamentales y municipales y las juntas de acción comunal, son una clara manifestación de la libertad de configuración del Legislador, pues la misma se profirió en virtud de la facultad que la norma Superior le otorga para regular los aspectos significativos de la contratación pública dentro de los límites de razonabilidad y proporcionalidad y con arreglo a los parámetros constitucionales.*

*El precepto atacado desarrolla plenamente el principio de participación ciudadana que quiso el constituyente para que la comunidad interviniera en el marco de un Estado Social de Derecho en todas las decisiones que pudieran afectarle, no solo a través de la representación gubernamental sino además de forma directa, como es el caso del cooperativismo y las juntas de acción comunal, entre otras formas de asociación”.*



**DOCUMENTO CONPES 3661 DEL  
2010 – POLÍTICA NACIONAL PARA  
EL FORTALECIMIENTO DE LOS  
ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL**

Documento de política que se orientó al fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal (OAC), a través de la definición de estrategias, acciones y metas concretas para que contribuyeran a su reconocimiento, autonomía, independencia y sostenibilidad. El documento se desarrolla en 7 partes: la introducción, los antecedentes jurídicos y de política comunal, la justificación de esta política pública, el marco conceptual, el diagnóstico de la situación de los Organismos de Acción Comunal en Colombia (identificando el problema central, sus efectos y los ejes problemáticos), el planteamiento del objetivo central con los objetivos de largo plazo y los objetivos específicos, y, por último, el plan de acción con la financiación y las recomendaciones asociadas.

Según el Conpes 3661 el problema central radica en que: los organismos de acción comunal afrontan dificultades en su organización y gestión. Se ha identificado como problema central el hecho de que los organismos de acción comunal afrontan dificultades en dos frentes: de fortalecimiento interno y la falta de coordinación de la oferta institucional a la que aquellos pueden acceder. La problemática comunal se manifiesta en tres ejes temáticos: el primero, está relacionado con las dificultades que tienen las iniciativas comunales para ser canalizadas debidamente por el Estado; el segundo, tiene que ver con las debilidades de la organización comunal; y el tercero, se relaciona con la sostenibilidad económica de las organizaciones comunales.

**DE LA ARMONIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN  
DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE  
DESARROLLO COMUNAL Y LOS PLANES  
DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES  
TERRITORIALES**

La organización comunal fundamenta su quehacer en dos principios fundamentales: el de participación y el democrático. Por lo cual las juntas de acción comunal deberán cada 4 años renovar los cuadros directivos eligiendo sus representantes, situación que les permite a la vez, tener directamente relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes.

La elección de los cuadros directivos de la organización comunal debe ser abordada en un escenario democrático, participativo, responsable y autónomo, con el mayor respeto y armonía. Para adelantar un proceso de elección dentro de las juntas de acción comunal, resulta necesario incentivar la participación de las juventudes y de la mujer.

La legislación comunal vigente en su artículo 32 Ley 743 de 2002, establece las fechas de

elección de dignatarios; allí se determina que a partir del 2001, la elección de nuevos dignatarios se llevará a cabo en el año siguiente a aquel en que se celebren las elecciones para corporaciones públicas territoriales, en las siguientes fechas:

- a) *Junta de acción comunal y junta de vivienda comunitaria, el último domingo del mes de abril y su período inicia el 1° de julio del mismo año;*
- b) *Asociaciones de juntas de acción comunal, el último domingo del mes de julio y su período inicia el 1° de septiembre del mismo año;*
- c) *Federaciones de acción comunal, el último domingo del mes de septiembre y su período inicia el 1° de noviembre del mismo año;*
- d) *Confederación nacional de acción comunal, el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el 1° de enero del año siguiente.*

No obstante lo anterior se ha evidenciado que dado el periodo de elección de las juntas de acción comunal que se genera para 4 años igual que el periodo constitucional de alcaldes y gobernadores, las mismas son elegidas en el mes de abril luego de 6 meses de elección de los mandatarios locales y estas solo pueden ejercer sus cargos a partir del mes de julio es decir, tiempo después de haberse aprobado los planes de desarrollo limitándose la oportunidad a los nuevos comunales de participar e involucrarse directamente en la construcción de la Carta de Navegación –planes de desarrollo– de los municipios, distritos y departamentos.

Hecho que debilita de alguna manera el principio de la participación democrática, pues los órganos comunales reflejan bajo dicho principio la toma de decisiones, y aumenta el interés de los ciudadanos en los problemas colectivos, para de esta manera colaborar en la formación de aquellos que se interesan en los problemas gubernamentales, la democracia participativa no solo busca que se elijan representantes, mediante el voto, sino que además puedan intervenir de forma directa en la toma de decisiones que los puedan afectar y las juntas de acción comunal no alcanzan a presentar sus planes estratégicos de desarrollo a los entes locales para que se cristalicen sus necesidades y tomen en cuenta sus aportes como base social y fundamental de las comunidades, más aun cuando es a ellos a quienes van dirigidas las políticas públicas y los programas y proyectos que adoptan en los planes de desarrollo los entes gubernamentales.

Razones como la anterior, son las que impiden y desconocen el valor de las JAC, como constructores de sociedad, resquebrajan su inclusión y participación en la toma de decisiones del desarrollo local, pues en muchas ocasiones se sienten utilizados en los procesos electorales y

posteriormente se olvidan del papel que realmente deben tomar las JAC, en las decisiones de sus localidades, a través de la construcción de los planes de desarrollo.

Los departamentos, distritos y municipios tienen como fecha límite presentar los proyectos de ordenanza y acuerdo del plan de desarrollo económico y social y de obras públicas hacia los meses de junio y mayo, respectivamente, de cada 4 años, previo desarrollo de las fases de conformación del diagnóstico; formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, es decir, a tan solo un escaso mes de la elección de los nuevos dignatarios comunales y 2 meses después de su posesión que es en el mes de julio, fechas en las que ya les es imposible a los nuevos dignatarios elaborar sus propios planes estratégicos de desarrollo y que sean tenidos en cuenta en la participación y construcción de los nuevos planes de desarrollo.

Cuando se habla de Planificación Local Participativa (PLP) es referente al proceso continuo de involucramiento del Diagnóstico Local Participativo como insumo para los procesos de planificación territorial o sectorial que se adelanten en los municipios, distritos y departamentos, del Presupuesto Participativo como herramienta de gestión participativa y de los Planes de Desarrollo Comunal como el instrumento mediante el cual se formularán propuestas de desarrollo físico, social, económico, cultural y ambiental a partir de una visión colectiva de ciudad y a través de cada una de las áreas de intervención para la planificación comunitaria de cada territorio.

Lo que busca el proyecto es hacer que en verdad el Presupuesto Participativo sea una herramienta de gestión participativa y que los Planes de Desarrollo Comunal sean los instrumentos mediante los cuales se formularán propuestas de desarrollo para la planificación comunitaria.

La acción comunal –moderna y democrática– debe construir y desarrollar su propia política –no politiquería– respetando su pluralidad democrática, vocación unitaria y culturas regionales y locales, sin exclusiones, ni partidismo, para lo cual debe prepararse, capacitarse, formarse, organizarse y movilizarse en forma consciente para aspirar y acceder al poder, no apuntar a la nómina burocrática y falsamente representativa, sino a las instancias, niveles, espacios y mecanismos de participación directa y democrática que consagra la Constitución de 1991, como la contratación comunal, la planeación y presupuesto participantes no solo participativa de tipo consultivo, sino con capacidad de decisión; acceder sistemáticamente al control social de la gestión pública (artículo 270 de la C. P.-91), participar en los planes de desarrollo y los de ordenamiento territorial. Para toda esta responsabilidad social debe prepararse sólidamente la organización comunal.

## **DE LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL**

De acuerdo a lo enunciado por el Ministerio del Interior dentro del programa denominado “Formación de Formadores para la Organización Comunal”, manifiestan que desde su fundación hasta el presente buena parte de la infraestructura nacional ha sido fruto del esfuerzo de las comunidades campesinas y urbanas, que han dado lo mejor de sí para mejorar su calidad de vida. A lo largo de este proceso se desarrollaron variados procesos de capacitación y formación para los líderes comunales de manera que estuvieran en capacidad de orientar el desarrollo social, económico y cultural de sus comunidades.

Sin embargo, estas acciones no han sido suficientes, como lo indicó la misma entidad al enunciar los problemas que actualmente poseen las JACS, como la falta de renovación de liderazgos comunales y mayor participación de jóvenes y mujeres en los diferentes niveles y cargos de la organización comunal. Adicionalmente, las mismas organizaciones comunales han expresado la falencia que tienen frente a la falta de conocimiento en las distintas áreas que jalonan el progreso local, la ausencia de programas académicos tanto formales como no formales que incentiven y estimulen a los líderes comunales a formarse a aplicar sus conocimientos en sus comunidades y tener la capacidad y el conocimiento para participar y poder decidir localmente.

Un comunal formado y capacitado es un líder que puede generar proyectos y estrategias a favor del desarrollo y evolución de un entorno, de una comunidad. El Estado y las entidades de formación están en mora y en deuda como responsabilidad social de generar programas donde podamos formar los comunales del futuro; se deben crear incentivos y mecanismos necesarios que estimulen a la juventud a participar en su comunidad.

Se deben plantear estrategias para que se coordinen entre instituciones de educación, el Estado y las comunidades el acceso a la educación de la base comunal, incentivar a los comunales para que lideren ese trabajo voluntario y social; esto cambiaría definitivamente el escenario político social de nuestros territorios. Así mismo, a los entes territoriales se les deben brindar herramientas que les faciliten de manera responsable el apoyo a sus comunidades en los procesos de formación de las organizaciones comunales.

El programa “Formación de Formadores” y la elaboración de una guía sobre los principios democráticos y normativos en la acción comunal es parte de la respuesta al problema de la crisis de participación, pero no es suficiente.

Acercar a los dignatarios comunales al uso de las herramientas educativas, a programas académicos que facilitan el buen desarrollo de las comunidades, es un propósito que se debe

cumplir. Un buen uso de la información y de ofertas académicas que ayuden al desarrollo de los organismos comunales ayudará a que los comunales participen en su futuro e intervengan en su propio porvenir. Desde esta perspectiva, los comunales deben educarse, ello les permitirá participar con eficiencia en el desarrollo de sus localidades y por ende del país.

Ante este panorama, es necesario que las comunidades organizadas se preparen para afrontar los nuevos retos que el proceso de descentralización ha tenido, ya que este necesita organizaciones que puedan liderar los procesos de planeación municipal, gestión y manejo de recursos públicos, elaboración de proyectos de desarrollo, entre otros. Las recomendaciones para mejorar la participación ciudadana y comunitaria, que permitan mejorar la gestión local, se basan en un proceso de capacitación y formación educativa dirigido tanto a líderes comunitarios, miembros de las juntas de acción comunal. Educación, formación y capacitación que se enmarquen en la importancia que representa para los municipios del país la participación de la comunidad en la toma de decisiones que las afecta, para lo cual se hace necesario abordar como derecho de los dignatarios la formación y la capacitación.

Al encontrar estas situaciones se propone ejecutar un proyecto de cambio de carácter social que tenga como objetivo aumentar la capacidad operativa de las juntas de acción comunal de los entes territoriales, teniendo como motor y base en la metodología la formación y la capacitación para lograr formar sujetos políticos con capacidades para afrontar situaciones que aporten al desarrollo de un colectivo a través de la interacción con actores sociales e institucionales y a la vez se apropien de los saberes y trasciendan al beneficio y reconocimiento de la comunidad y se alcance el desarrollo de las organizaciones para que sean posibilitadoras del mejoramiento de su calidad de vida.

Existe un llamado de las organizaciones comunales que tienen la necesidad de proyectarse, empoderarse y cualificarse a través de conocimientos, habilidades y destrezas para su desarrollo como actores sociales y políticos con capacidad para incidir en la promoción de bienestar para sus comunidades, lo cual nos corresponde atender a través de la ley.

Por último, la modificación planteada sobre el retiro del actual literal b) de la Ley 743 de 2002 se basa en que no se puede limitar en el tiempo para efectos de atención al público en días no laborables a los funcionarios o servidores públicos pertenecientes a las autoridades municipales o locales, teniendo en cuenta que se podrían generar consecuencias laborales de tipo prestacional para las entidades y así mismo no se podría restringir la atención a los dignatarios, pues las partes pueden generar encuentros de manera libre y concertada.

### **DE LAS MEDIDAS DE FORTALECIMIENTO ECONÓMICO Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

#### **- Las JAC como organizaciones necesarias para el desarrollo económico de sus comunidades**

Para entender los cambios que requieren los órganos de acción comunal, es necesario recordar lo que históricamente han representado para nuestro país. La organización comunal basa su participación en un voluntariado social y cívico.

En los términos del artículo 6° de la Ley 743 de 2002, definen las juntas de acción comunal como una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad.

La Ley 743 de 2002 en su artículo 35 estableció que los organismos de acción comunal tienen la potestad de asignar gastos de representación provenientes de sus recursos propios a quienes trabajan por la organización, para respetar su autonomía y aludiendo a la figura de organización con fines públicos, pero no estatal. De esta manera es responsabilidad de las organizaciones gestionar y generar las formas de financiación y sostenibilidad propias.

La problemática de los organismos de acción comunal se centra principalmente en las relaciones que estos establecen con los entes estatales y su organización interna, así como en los esfuerzos desplegados desde su surgimiento por generar condiciones de autonomía tanto formal como económica que les permitan ser sostenibles.

En el documento del economista Luis Emiro Valencia, indica que *el 70% de las JAC fueron inicialmente rurales y el 30% urbanas. La cobertura territorial de las JAC, tiene presencia en la totalidad de las 33 entidades territoriales del país, veredas en el sector rural y barrios en los sectores urbanos*<sup>2</sup>. *En el orden cualitativo, la acción comunal ha aportado su trabajo voluntario para construir el 30% de la infraestructura nacional: vías de penetración rural, caminos, manejo de cuencas y acueductos comunales, construcción de capillas, escuelas, casas comunales, plazas de mercado, centros de acopio, centros de salud, construcción de andenes, pavimentación, redes de mercados campesinos y unidades productivas y de servicios, practicando la economía solidaria a través de las Comisiones Empresariales y otras iniciativas comunitarias sobre vivienda.*

Así las cosas, las juntas de acción comunal son organizaciones necesarias para el desarrollo

<sup>2</sup> Historia, realidad, pensamiento y perspectivas de la acción comunal en Colombia. Luis Emiro Valencia. Economista.



económico de sus comunidades y por ello necesitan que la inversión que el Estado realice ya sea a través de las entidades territoriales o el Gobierno nacional se haga de manera directa y específica obteniendo un mayor aprovechamiento de los recursos, una mayor austeridad y una ejecución de obra permanentemente vigilada y controlada, más eficiencia de los recursos por sus comunidades, quienes serán los beneficiarios directos.

Es importante contar con la participación de los organismos comunales en el desarrollo de obras de impacto para su sector, por ello es necesario abrir la posibilidad de que los convenios solidarios de que trata la Ley 1551 de 2012 no se limiten a un proceso de mínima cuantía, más aún cuando dicho valor corresponde en la mayoría de municipios de Colombia de sexta categoría a una valor inferior a los 21 millones de pesos, que ni siquiera alcanzarían para la compra de materiales de un encintado de un camino rural de 200 metros, solo para traer este ejemplo entre tantas obras que requieren las comunidades en sus veredas o barrios.

Adicionalmente, la propuesta que se plantea de celebrar los convenios solidarios hasta el límite de la mínima cuantía se haría por las entidades del orden nacional y hasta la menor cuantía con los entes territoriales (departamentos, distritos y municipios) respetando los protocolos de publicidad del Secop II y dentro del marco de la formalidades de ley necesarias para el cumplimiento de los principios de la contratación. Por otra parte y a fin de que no exista una proliferación de contratos por esta modalidad, se circunscriben a que la celebración de ellos sea para ejecutar obras o programas que se encuentren en los planes de desarrollo y dentro de los límites del territorio en el cual desarrollan su actividad como organismo de acción comunal, sumado al control transparente de los recursos constituyendo veedurías específicas para cada convenio por ejecutar. Además, garantizar que la misma comunidad participará en la ejecución de los convenios solidarios con mano de obra del territorio en el cual desarrollan su actividad y se dé cumplimiento al principio de la participación democrática, una realidad de los presupuestos participativos.

De otra parte, es importante recalcar la atribución que ostenta el legislador dada por el último inciso del artículo 150 de la Constitución, la facultad de regular el ejercicio de la competencia contractual de las entidades que forman parte de la Administración pública en sus diversos niveles de gobierno.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, *“Esa facultad de contratación por parte del Estado se desarrolla dentro de un marco legal asignado al Congreso de la República para la expedición del estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional*

*(C. P., artículo 150, inciso final), normatividad que subordina la actuación de las entidades estatales y en consecuencia la de sus servidores públicos en la ejecución de todas las etapas contractuales. Adicionalmente, tales funciones, como actividad estatal que son, tienden a lograr la obtención de resultados positivos bajo estricta sujeción, tanto para su regulación y realización, a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que gobiernan la función administrativa en general”.* (...) *“Ahora bien, dentro del margen de acción que en la materia le corresponde al Congreso, el mandato establecido en el artículo 150 de la Constitución ‘implica el reconocimiento de una amplia libertad de configuración del legislador para diseñar un régimen legal cuya finalidad sea la de propender al logro de los objetivos constitucionales del Estado Social de Derecho’”.*

*Así mismo, la Corte Constitucional ha indicado que “las juntas de acción comunal materializan el derecho fundamental de asociación en el marco de la participación democrática, con miras a generar progresos importantes en materia de trabajo y desarrollo local, donde para el caso objeto del presente análisis, estas entidades ‘han jugado un papel destacado en la promoción del desarrollo económico y en la realización de pequeñas y medianas obras públicas y actividades de mejora y ornato (pavimentación, construcción y mantenimiento de parques, escenarios deportivos y otros espacios públicos), especialmente en las comunidades con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas’” (sentencia C-520 de 2007. M. P.: Nilson Pinilla Pinilla).*

#### **- Las JAC como instrumentos de focalización de programas, proyectos o subsidios del gasto social**

Colombia, al igual que los demás países del mundo, genera a través del Gobierno nacional y de las diferentes entidades públicas programas de inversión o gasto social para beneficiar a la población en condición de pobreza o situaciones de vulnerabilidad, utilizando varios instrumentos de clasificación o focalización; en uno de los más importantes, el Sisbén, se pueden identificar variables asociadas a las características de las viviendas, acceso a servicios públicos, composición y características del núcleo familiar, condiciones sociodemográficas, educación e ingresos, ocupación laboral y el equipamiento del hogar. También existen otros criterios categóricos como la edad, el sexo y determinada condición de vulnerabilidad. Sin embargo, estos instrumentos por sí solos no son garantía de que los programas o subsidios lleguen a la población que realmente los necesita, ello dependiendo también de la clase de programa o subsidio que se oferta.

Oferta: Subsidio al desempleo, subsidio familiar, cuota monetaria, programa para jóvenes, subsidio al aporte en pensión, Programa de Atención al Adulto Mayor, entre otros.

De acuerdo al documento Mecanismos de Focalización del Departamento Nacional de Planeación del año 2007, se ilustró que la focalización es un instrumento mas no un objetivo de política, en sí mismo se entiende como un intento deliberado por dirigir a un grupo de personas con unas características dadas, los beneficios de un gasto público concebido para solucionar un problema o necesidad.

El gasto social es una herramienta a disposición de los entes gubernamentales para incrementar el nivel de bienestar de una comunidad y reducir la desigualdad en la distribución de los recursos.

La asignación del gasto social puede ser, según el documento del DNP, universal o focalizada. *“Así, aunque universalización y focalización suelen presentarse como formas alternas de asignación del gasto, ellas se complementan en la medida en que se focalizan para posibilitar el acceso a un bien o servicio a quienes de otra forma no podrían lograrlo. La provisión universal de bienes y servicios evita incurrir en los costos asociados a la identificación de los potenciales beneficiarios. Es decir, al adoptarla se minimiza la pérdida en eficiencia, puesto que los recursos orientados a identificarlos se pueden destinar al subsidio o a la asistencia misma (Alderman & Lindert, 1987). Mientras tanto, cuando el gasto se focaliza es necesario incurrir en costos de identificación de beneficiarios y en la respectiva evaluación de su capacidad para llegar a la población objetivo”.*

*“La focalización puede hacer menos costosa la reducción de la pobreza, pero ello es función tanto de su capacidad para identificar a la población a la cual se orientará el gasto como del impacto mismo de la política adoptada. Es decir, de un lado, la efectividad de la focalización está determinada tanto por el costo incurrido en el proceso de identificación de los beneficiarios de la política social como por la magnitud de los beneficios otorgados y, de otro, por los desincentivos y los costos de participación relacionados con el proceso de focalización”.*

La focalización como mecanismo de asignación del gasto social presenta dificultades cuando no existe una adecuada identificación y hay ausencia de control social. Los errores que más se presentan en la focalización de beneficiarios son la exclusión, que se manifiesta al dejar sin clasificar como beneficiario a quien en la práctica cumple las características que demanda esa condición y, por otra parte, la inclusión, que se manifiesta al identificar como beneficiarios a quienes no presentan las características previamente definidas. Una inclusión errónea puede ser el resultado de la declaración de información falsa por los beneficiarios del programa, de sobornos a los encargados de realizar la clasificación o del mal diseño del sistema de identificación.

Para prevenir estas situaciones es importante involucrar a la sociedad civil, encarnada en las juntas de acción comunal, que son la fuente primaria de sus comunidades. Aquellas, dada su organización, pueden establecer y evidenciar quiénes dentro de su territorio son realmente población en condición de pobreza o estado de vulnerabilidad, pueden ser ese filtro de racionalización de costos de identificación que se genera para las entidades que ofertan los subsidios a más de una garantía en la focalización efectiva que el recurso o beneficio llegue a quien realmente lo necesita.

El éxito de la focalización de un programa no se basa exclusivamente en su diseño y puesta en marcha, en él influyen también los mecanismos de control establecidos, los cuales son de dos tipos: los adoptados por los administradores del programa y los que actúan como control social con la participación de los beneficiarios. El control a la focalización difiere según las características de cada programa o proyecto, y en algunos casos está ausente.

Por lo tanto, las JAC, basados en los artículos 19 y 20 de la Ley 743 de 2002 en cuanto a uno de los objetivo de la acción comunal que es procurar generar una mejor calidad de vida en su jurisdicción y en el principio de la solidaridad, son el fundamento para que se les faculte con el fin de que puedan como actores sociales y vivenciales verificar, identificar y focalizar los potenciales beneficiarios de los programas o subsidios objeto del gasto social, por ser ellos los mayores concederos de la realidad de su comunidad.

Por lo expuesto, ponemos en consideración de la Cámara de Representantes el presente proyecto de ley, *por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las juntas de acción comunal.*

 <b>BUENAVENTURA LEÓN LEÓN</b> Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 <b>ADRIAN A MAGAU MATIZ VARGAS</b> Representante a la Cámara Departamento del Tolima
 <b>CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON</b> Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander	 <b>ALFREDO APE CUELLO BAUTE</b> Representante a la Cámara Departamento del Cesar
 <b>JUAN CARLOS WILLIS OSPINA</b> Representante a la Cámara Distrito de Bogotá	 <b>GERMÁN ALCIDES BLANCO ALVAREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 <b>NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>YAMIL HERNANDO ARANA PADUA</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar





NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY A  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D  
Representante a la Cámara  
Departamento de Atlántico


EMETERIO JOSE MONTES DE CASTRO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar



FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Caldas



WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba



JAIIME FELIPE LOZADA POLANCO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila



MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de la Guajira

FELIPE ANDRES MUÑOZ DELGADO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño



DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño

JIMMY HAROLD DIAZ BURBANO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Putumayo



JUAN CARLOS RIVERA PEÑA  
Representante a la Cámara  
Departamento de Risaralda

JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima



JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca

## CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 3 de octubre de 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 192 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Buenaventura León* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2018 CÁMARA

*por medio del cual establece un plan estatal sostenible y compatible con la protección del medio ambiente a través de centro de acopio, aprovechamiento, reutilización y manejo integral de neumáticos fuera de uso (NFU) y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. **Objeto.** Establecer un plan estatal logístico y de gestión para el aprovechamiento, tratamiento físico o químico y reutilización de los NFU tras la terminación de su vida útil, evitando su almacenamiento irregular, a través de centros integrales de acopio, que además garanticen la prevención y el control de su degradación y la

afectación de manera directa al ambiente y la salud pública y se convierta en un generador de empleo a través de su industrialización.

Artículo 2°. **Campo de aplicación.** La presente ley se aplicará a fabricantes e importadores, comercializadores y distribuidores de llantas reconocidos a través de la reglamentación expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se ampliará su cobertura a todas las personas naturales o jurídicas públicas o privadas que con o sin ánimo de lucro ejerzan actividades de tratamiento o aprovechamiento de NFU, **incluyendo los montallantas y servitecas**, las entidades públicas que ejecuten y/o adelanten procesos de construcción o reparación de vías con asfalto en obras de infraestructura de transporte en el territorio nacional que realicen obras en áreas destinadas para recreación y deporte **y para cualquier otra actividad que se puede generar del aprovechamientos de los NFU.**

Parágrafo 1°. Para efectos de complementación de la presente ley, los fabricantes e importadores, comercializadores, distribuidores de llantas, municipios, gobernaciones, corporaciones ambientales y demás actores pertinentes como sujetos destinatarios de la misma están obligados a incorporar un modelo que integre los conceptos de desarrollo social y comunitario ambientalmente sustentable y sostenible a partir de los NFU. Este a su vez debe contener los flujogramas con sus procesos, procedimientos, funciones, métodos y protocolo, así como un sistema de información y control documentado que le dé el debido soporte al modelo, de conformidad con la normativa que se ha expedido o se expida por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Parágrafo 2°. En todo lo no establecido en la presente ley se aplicarán las demás normas legales de carácter nacional establecidas para la materia.

Artículo 3°. **Definiciones.** Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley, se tendrán en cuenta las definiciones y conceptos técnicos que de los siguientes conceptos han elaborado las ciencias y técnicas afines con el objeto del presente proyecto y/o relacionadas en decretos nacionales reglamentarios, entre otros, acopio y almacenamiento de NFU, aprovechamiento y/o valorización de NFU, gestor de NFU, asfalto modificado, centros de tratamiento y aprovechamiento, contaminación, disposición final, distribuidor y comercializador, enterramiento de NFU, grano de caucho reciclado (GRC), NFU, llanta reencauchada, productor de llantas, reencauche.

Artículo 4°. **Uso de materiales derivados del aprovechamiento de NFU.** A partir de la vigencia de la presente ley, todas las personas naturales o jurídicas públicas o privadas con o sin ánimo de lucro que ejecuten contratos de obra pública de infraestructura del transporte con asfalto y obras en áreas destinadas para recreación, sistema



municipal o distrital de parques y deportes, mobiliario urbano deberán hacer uso de materiales derivados de los NFU (grano de caucho reciclado GCR) en un porcentaje no inferior al 30% de metros cuadrados por cada contrato de obra. Se exceptúan aquellas obras que a la entrada en vigencia de la presente ley tengan estudios y diseños aprobados.

Parágrafo 1°. En todos los procesos de selección de contratistas de obra pública del orden nacional o territorial se deberá disponer de puntajes adicionales para todos aquellos proponentes que dentro de su propuesta contengan el uso de material reciclado proveniente de NFU.

Parágrafo 2°. La utilización de materiales derivados de NFU deberá cumplir con las especificaciones técnicas requeridas y adoptadas por las autoridades competentes, tanto del orden nacional como territorial, para proyectos de infraestructura vial, habitacional y de espacio público. La persona natural o jurídica encargada de la ejecución de la obra pública será responsable por el incumplimiento de lo establecido en este parágrafo.

Parágrafo 3°. Los gestores serán los directos proveedores del material derivado del proceso de los NFU, pero también terceros lo podrán hacer siempre que cumplan con las leyes ambientales y especificaciones técnicas.

Artículo 5°. **Reporte público de cumplimiento.** A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado del orden nacional y territorial responsables del desarrollo de las obras de infraestructura enunciadas anteriormente, a más tardar el 31 de marzo de cada año publicarán un reporte de cumplimiento de la aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 6°. **Obligación de registro.** En las secretarías de Ambiente o en la dependencia que haga sus veces en el orden territorial deberán registrarse todas las personas naturales o jurídicas públicas o privadas con o sin ánimo de lucro que desarrollen actividades de gestor y/o acopiador de NFU o de subproductos derivados de actividades de tratamiento o aprovechamiento de llantas.

Esta obligación deberá realizarse dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, para lo cual la entidad territorial habilitará un aplicativo web diseñado para tal fin.

Parágrafo 1°. La cancelación del registro otorgado deberá solicitarse en caso de haber cesado, clausurado o trasladado la actividad, para lo cual se deberán anexar los informes y certificados respectivos sobre cualquiera de las modificaciones de dicho registro y el estado en que quedarán las llantas almacenadas.

Parágrafo 2°. Para llevar un control de la cantidad de llantas entregadas al gestor o de los subproductos derivados de actividades de tratamiento o aprovechamiento de las mismas,

se deberá expedir a quien realice la entrega un certificado de control que contendrá como mínimo, además de la de rigor, la siguiente información:

- a) Identificación completa de quien realizó la entrega y de quien la recibe;
- b) Cantidad y descripción de las llantas entregadas; y
- c) Descripción de la actividad de aprovechamiento que se les van a realizar a las llantas.

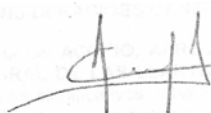
Artículo 7°. **Garantía en el acopio de NFU.** A todo gestor y/o acopiador de llantas o de subproductos derivados de actividades de tratamiento o aprovechamiento de llantas le quedan prohibidas las siguientes acciones:

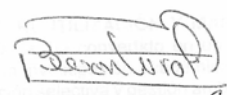
1. Abandono o eliminación incontrolada de llantas.
2. Disponer llantas no usadas en rellenos sanitarios o enterrarlas.
3. Almacenar o quemar llantas usadas a cielo abierto o en espacios cerrados de manera incontrolada.
4. Todas aquellas que se ejerzan sin el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable y que terminen afectando la salud humana y alteren la calidad del aire.

Parágrafo. Sin perjuicios de otras medidas de prevención y mitigación del riesgo, en los espacios donde se desarrollen actividades de tratamiento o aprovechamiento de llantas usadas deberá estructurarse e implementar un plan de contingencia para emergencias, so pena de aplicarse las sanciones previstas en las normas establecidas para cualquier actividad que implique potenciales riesgos.

Artículo 8°. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

  
ALFREDO APE CUELLO BAUTE  
Representante a la Cámara

  
BUENAVENTURA LEON-LEÓN  
Representante a la Cámara

  
CIRO RODRIGUEZ PINZON  
Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. CONSIDERACIONES GENERALES

El *acopio, aprovechamiento o reutilización y manejo integral de los NFU* se ha convertido en un tema objeto de significativos debates en el contexto de la investigación académica y de los defensores de un sistema sostenible de recolección selectiva y gestión ambiental de llantas usadas,

cuya intención primordial está en prevenir los posibles impactos al ambiente.

No es desconocido para nadie que en nuestro país gran parte de las llantas luego de su uso son almacenadas o se disponen en depósitos clandestinos, techos o patios de vivienda, en espacios públicos (calles y parques) o en botaderos a cielo abierto, traen nefastas consecuencias en términos ambientales, económicos y sanitarios por cuanto las llantas usadas terminan convertidas en el hábitat perfecto para roedores e insectos transmisores de disímiles enfermedades. Igualmente, contaminan el suelo, los recursos naturales renovables y afectan el paisaje<sup>1</sup> (Suárez, 2016).

La disposición final inadecuada de las llantas usadas es un problema que viene de menor a mayor y que en pocos años será insostenible e incompatible con el medio ambiente. Así se percibe de los resultados arrojados por una investigación realizada:

“...Estos ‘cementeros de llantas’ generan un alto impacto negativo en la salud pública (agudo y crónico) y en la destrucción de los ecosistemas por la contaminación de las fuentes hídricas, el aire y el suelo. Adicionalmente, se presenta un agravante por el almacenamiento inadecuado, enterramiento y quema de las llantas a cielo abierto...”.

La Alcaldía de Bogotá, en un informe que se cita en la misma investigación y verificado a través de la página citada, sugiere el cambio de una economía lineal hacia una economía circular en donde se aprovechen esta clase de desechos sólidos, como las llantas usadas, para su reutilización:

“Para finalizar, en términos de proyección a largo plazo, debemos avanzar hacia un proyecto de ciudad sostenible que cambie de una economía lineal (extracción, producción, consumo y disposición de materiales) a una economía circular o de recirculación de los residuos indefinidamente como lo es en la naturaleza, donde los restos de un organismo son nutrientes para otros. Un sistema en el cual asumimos que es responsabilidad de todos y que de ello depende la continuidad de nuestra especie”<sup>2</sup>.

De manera que la presente iniciativa apunta a establecer un plan estatal logístico y de gestión para el aprovechamiento, tratamiento físico o químico y reutilización de las llantas usadas tras la terminación de su vida útil, evitando su almacenamiento irregular a través de centros integrales de acopio que garanticen la prevención

y el control de su degradación y la afectación de manera directa al ambiente y la salud pública, así como también coadyuvar con el emprendimiento empresarial que se puede obtener de los diferentes productos que se fabrican con la reutilización del material de las llantas usadas.

## II. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA LEGISLATIVO POR RESOLVER

Con el propósito de identificar los aspectos por absolver en la presente iniciativa legislativa para frente a ellos desarrollar la argumentación que justifique la aprobación de este proyecto de ley, se considera pertinente abordar desde los planteamientos realizados el siguiente problema.

“Determinar la necesidad y pertinencia de una normativa para la creación de un modelo que integre los conceptos de desarrollo social y comunitario, ambientalmente sustentable y sostenible a partir de los NFU? ¿Este a su vez debe contener los flujograma con sus procesos, procedimientos, funciones, métodos y protocolo, así como un sistema de información y control documentado que le dé el debido soporte al modelo, el aprovechamiento y reutilización del material de las llantas usadas en el emprendimiento empresarial que generen nuevos productos y garanticen la afectación de manera directa al ambiente y la salud pública”.

## III. CONTEXTO CONSTITUCIONAL DE LA INICIATIVA

La Constitución Política en su artículo 79 establece:

“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”.

Igualmente, en su artículo 80 dispone:

“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.

El Protocolo de Kyoto. En este escenario se llegó a un acuerdo internacional cuyo objetivo fue reducir las emisiones de seis gases que causan el calentamiento global, entre ellas el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), en un porcentaje aproximado de al menos un -5%, dentro del periodo que va desde el año 2008 al 2012, en comparación con las emisiones al año 1990.

## IV. ANTECEDENTES LEGALES DE LA INICIATIVA

Los antecedentes que se tienen frente a la presente iniciativa están en los lineamientos

<sup>1</sup> Jaime Hidalgo, Natalia Alejandra, *Métodos de reutilización de llantas usadas: selección y elaboración de nuevos productos*. Tesis universitaria agustiniana 2017. Cita a Suárez, R. (24 de octubre de 2016). “Reciclaje de llantas”.

<sup>2</sup> Alcaldía de Bogotá. Recolección de llantas usadas. En internet <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1>. Consultado 3 de agosto de 2018.

establecidos en la Resolución 1457 de 2010, expedida por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, derogada por la Resolución 1326 del 2017. Según esta última, los sistemas de recolección selectiva y gestión ambiental de llantas usadas son un instrumento de control y manejo ambiental que contiene los requisitos y condiciones para garantizar la recolección selectiva y gestión ambiental de llantas usadas por parte de los productores.

El Sistema Colectivo de Recolección Selectiva y Gestión Ambiental de Llantas Usadas fue aprobado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales mediante Resolución 0325 de mayo de 2012. Su compromiso con el medio ambiente es prevenir y evitar los problemas ambientales que se generan por el mal uso y disposición de las llantas usadas. En este orden, el artículo 16 prohíbe

- a) el abandono o eliminación incontrolada de llantas usadas en todo el territorio nacional;
  - b) disponer llantas usadas en los rellenos sanitarios;
  - c) enterrar llantas usadas;
  - d) acumular llantas usadas a cielo abierto;
  - e) abandonar llantas usadas en el espacio público;
  - f) quemar llantas a cielo abierto o cerrado de manera incontrolada;
  - g) utilizar las llantas usadas como combustible sin el cumplimiento de lo establecido en la Resolución 1488 de 2003 o la norma que la modifique o sustituya.
- Parágrafo. La utilización de llantas usadas para protección en los rellenos sanitarios no se considera como disposición final.

## V. RECICLAJE A TRAVÉS DE LA TRITURACIÓN DE LAS LLANTAS USADAS

Según los estudios consultados<sup>3</sup> para la sustentación de esta iniciativa, los gestores de residuos autorizados por el programa “Recolección selectiva y gestión ambiental de llantas usadas” emplean actualmente tecnología de aprovechamiento de tipo mecánico en la que, mediante un proceso de trituración y molienda, se separan los elementos que componen la llanta (caucho, acero, textil), convirtiéndolos en materia prima para nuevos procesos o aplicaciones industriales, tales como asfalto modificado con gránulo de caucho reciclado, superficies exteriores para uso deportivo, parques infantiles, pisos interiores, calzados, baldosas, etcétera.

<sup>3</sup> Jaime Hidalgo, Natalia Alejandra. *Métodos de reutilización de llantas usadas: selección y elaboración de nuevos productos*. Universitaria Agustiniense. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Bogotá, D. C., 2017; Bernal Sánchez, Ángela María y otros. *Diagnóstico ambiental de la gestión de llantas usadas en la Avenida Centenario de la localidad de Fontibón*. Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Bogotá, D. C., 2016.

Afirma el estudio que el reciclaje a través de la trituración de las llantas usadas tiene varios usos y beneficios, entre los cuales se destacan:

“La pavimentación con asfalto modificado (caucho generado por la trituración de las llantas mezclado con otros componentes) y el reparcho de la malla vial, lo cual genera beneficios de reducción del impacto ambiental a raíz de la disminución de la extracción de los recursos naturales y en términos de calidad del producto es mejor, más durable y menos impermeable comparado con el asfalto tradicional.

(...) También, reafirman los aludidos estudios, se puede utilizar en diferentes equipamientos como los parques y las canchas sintéticas y en otros usos con la elaboración de bolsos, zapatos, lonas y mangueras, por ello es de vital importancia avanzar hacia la incorporación obligatoria de un mínimo de 30% de material reciclado en las obras civiles y la articulación de actores en alianzas público-privadas (...).”

Finalmente, en la experiencia colombiana se han estructurado algunas alternativas de aprovechamiento para el reciclaje de llantas usadas, entre ellas la que ha liderado la ANDI, cuyos programas piloto de “manejo de posconsumo de llantas” a nivel nacional avanzan en el Valle del Cauca, sur del país y en el Eje Cafetero.

Describen y reiteran los estudios aludidos que

“(…) dicho programa es ejecutado en estas zonas del país por el operador Corpaul, el cual recibe las llantas usadas en la planta para reincorporarlas de nuevo a la cadena productiva mediante el servicio de recolección, procesamiento, trituración de las llantas fuera de uso, [17] separando sus componentes (caucho, acero y fibra) para de esta forma realizar la posterior comercialización y reincorporación al sistema productivo, cerrando así el ciclo al final de su vida útil (...).”

Otra experiencia valiosa es el programa que lidera la Corporación Rueda Verde<sup>4</sup>, la cual desarrolla un “sistema sostenible de recolección selectiva y gestión ambiental de llantas usadas”, cuyo objetivo es la prevención de los posibles impactos al ambiente, de conformidad con la norma colombiana vigente.

Rueda Verde se consolidará en el 2021 como el sistema líder en gestión ambiental en el posconsumo de las llantas usadas en Colombia, reincorporando al menos el 65% de las llantas puestas en el mercado por los productores vinculados al programa, educando a los ciudadanos e innovando en el ciclo de vida del producto.

En este orden, esta iniciativa está orientada a incentivar la inversión a través de identificación

<sup>4</sup> Son el primer programa posconsumo de llantas aprobado por el Gobierno nacional. Es un programa líder con más de 70 empresas asociadas, que representan más del 80% del mercado nacional de las llantas. Han recogido y gestionado más 6'500.000 llantas en menos de 4 años.



de alternativas que habiliten al interesado en el aprovechamiento y/o valorización de las llantas usadas, diferente o complementario a la trituración mecánica, que permita aprovechar la mayor parte de los materiales que las componen y que reduzca de manera significativa el potencial impacto ambiental que puede generar su incorrecto manejo.

**VI. LA ECONOMÍA CIRCULAR COMO MODELO ECONÓMICO**

Se reitera que la presente iniciativa se adecua al novedoso concepto de la economía circular que con fuerza se viene trabajando desde el 2017, bajo la sombrilla del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Ambiente, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Conpes<sup>5</sup>.

Sus principales referentes son China, que hace más de 20 años lo implementó como modelo de negocio en sus principales industrias, y Europa, que en 2015 lo convirtió en uno de sus motores de desarrollo.

Su propósito es reusar, reciclar y reutilizar los productos que hayan cumplido su vida útil para sacarle el mejor provecho a sus residuos, mejorando el medio ambiente, optimizando los recursos y dinamizando la economía.

**VII. ESTRUCTURA DEL PROYECTO**

Esta iniciativa se estructura con 8 artículos en el siguiente orden:

Artículo 1°. *Objeto.*

Artículo 2°. *Campo de aplicación.*

Artículo 3°. *Definiciones.*

Artículo 4°. *Uso se materiales derivados del aprovechamiento de llantas usadas.*

Artículo 5°. *Reporte público de cumplimiento.*

Artículo 6. *Obligación de registro.*

Artículo 7°. *Garantía en el acopio de llantas usadas.*

Artículo 8°. *Vigencia.*

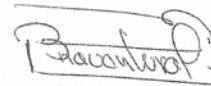
Honorables Colegas, en estos términos dejamos planteada esta importante iniciativa que

<sup>5</sup> Ver en <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/en-el-2050-colombia-podria-reciclar-mas-con-la-economia-circular-274710>.

contribuirá al mejoramiento del medio ambiente, así como también a incentivar el emprendimiento empresarial para que sean ustedes, en su sano juicio, los que acojan esta propuesta.

De los honorables Congresistas,

  
ALFREDO APE CUELLO BAUTE  
Representante a la Cámara

  
BUENAVENTURA LEÓN LEÓN  
Representante a la Cámara

  
CIRO RODRIGUEZ PINZON  
Representante a la Cámara

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 3 de octubre de 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 193 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Alfredo Cuello, Buenaventura León, Ciro Rodríguez Pinzón.*

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 832 - Viernes, 12 de octubre de 2018  
CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 190 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establecen sanciones para algunas conductas contravencionales, su reincidencia y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 191 de 2018 Cámara, “por medio de la cual se otorga al municipio de Aracataca, del departamento del Magdalena, la Categoría de Distrito Literario, Cultural y Turístico”. .....	8
Proyecto de ley número 192 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las juntas de acción comunal. ....	15
Proyecto de ley número 193 de 2018 Cámara, por medio del cual establece un plan estatal sostenible y compatible con la protección del medio ambiente a través de centro de acopio, aprovechamiento, reutilización y manejo integral de neumáticos fuera de uso (NFU) y se dictan otras disposiciones. ....	29