



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 168

Bogotá, D. C., viernes, 29 de marzo de 2019

EDICIÓN DE 40 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

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 217 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las Juntas de Acción Comunal.*

Bogotá, D. C., 27 de marzo de 2019

Doctor

JAIRO GIOVANY CRISTANCHO

Presidente

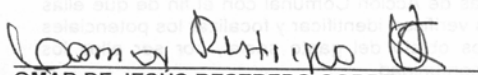
Comisión Séptima Constitucional Permanente

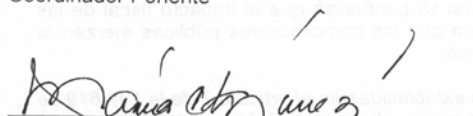
Cámara de Representantes

Señor Presidente cordial saludo:

En cumplimiento de la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, presento informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley 192 de 2018 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley 217 de 2018 Cámara**, por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las Juntas de Acción Comunal.

Cordialmente,

  
OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA  
Representante a la Cámara  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Coordinador Ponente

  
MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ  
Representante a la Cámara  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Ponente

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las Juntas de Acción Comunal.*

#### I. Antecedentes de la iniciativa

El Proyecto de ley número 192 de 2018 es de autoría del honorable Representante Buenaventura León León, honorable Representante Juan Carlos Wills Ospina, honorable Representante Adriana Magali Matiz Vargas, honorable Representante Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, honorable Representante Alfredo Ape Cuello Baute, honorable Representante Germán Alcides Blanco Álvarez, honorable Representante Nidia Marcela Osorio Salgado, honorable Representante Armando Antonio Zabaraín de Arce, honorable Representante Félix Alejandro Chica Correa, honorable Representante Wadith Alberto Manzur Imbett, honorable Representante Jaime Felipe Lozada Polanco, honorable Representante María Cristina Soto de Gómez, honorable Representante Diela Liliana Benavides Solarte, honorable Representante Juan Carlos Rivera Peña, honorable Representante José Gustavo Padilla Orozco, honorable Representante Yamil Hernando Arana Padauí, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara el 3 de octubre de 2018 y publicado en la *Gaceta del Congreso* 832 de 2018. El anterior proyecto es acumulado con el Proyecto de ley 217 de 2018 Cámara, es de autoría del honorable Representante Óscar Hernán Sánchez León, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara el 18 de octubre de 2018 y publicado en la *Gaceta del Congreso* 883 de 2018.

Una vez repartido este proyecto para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara, fueron nombrados ponentes para

primer debate los honorables Representante Ómar de Jesús Restrepo Correa (Coordinador) y María Cristina Soto de Gómez (ponente). Posteriormente, se dio inicio al proceso de estudio y acumulación de ambos proyectos en vista de que tenían unidad de materia y que no habían cursado primer debate en ninguna de las instancias del trámite legislativo.

## **II. Objeto del proyecto y consideraciones del ponente**

La presente ley tiene por objeto en primer lugar el establecimiento de estrategias para el fortalecimiento institucional de las Juntas de Acción Comunal, que les devuelva el protagonismo que deben tener dentro de las 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.

El segundo objetivo es fortalecer el conocimiento de las organizaciones comunales no solo a través de la organización administrativa y el rol que deben cumplir dichos organismos comunales, sino fortaleciendo e incentivando la participación de la comunidad y por último 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.

El presente proyecto de ley tiene como objetivo consolidar espacios de formación para el liderazgo comunal que logren potenciar y modernizar sus saberes, incentivando la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales y su capacidad de contratación social con el Estado a través de herramientas que beneficien el desarrollo de los territorios y sus comunidades.

## **III. Justificación de la ley**

### **1. Introducción**

En Colombia la acción social tiene su mejor desarrollo y representatividad en las Juntas de Acción Comunal (JAC), que fueron definidas 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 sesenta 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 las comunidades a través de la participación, la solidaridad, la representación

y la 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, propiciadora de los escenarios de debate comunitario. Pero también enfrenta serios problemas para su normal y eficaz desenvolvimiento, pues se encuentra afectada por fenómenos como la violencia, la pobreza, los actos de corrupción, el desarrollo desigual. A lo anterior se suma la injerencia permanente de 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 que se les dé su posición y lugar en la participación y desarrollo de las comunidades en las cuales llevan a cabo su accionar 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 el desarrollo 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.

Fuente Mininterior radicado EXTMI17-36047

Ante el Congreso de la República han cursado distintos proyectos de ley que han tratado de mejorar las condiciones y dar la relevancia que merecen tener las Juntas de Acción Comunal. Lamentablemente a la fecha no ha sido posible convertir dichas iniciativas en ley. 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 brindarles herramientas y mecanismos que les garanticen una real participación en los entes territoriales, que estimulen la participación de la ciudadanía para involucrarse activamente en los órganos comunales y puedan tomar decisiones en el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de su territorio. Herramientas que los conviertan en auténticos actores del progreso de sus comunidades, para que dejen de ser solamente imprescindibles en los momentos electorales, sino que su papel sea tan importante como el de otras autoridades que deciden en el desarrollo local.

Juntas de Acción Comunal (JAC)														
Juntas de Acción Comunal		Por Afiliado		Grupos Étnicos				Grupos Poblacional				Elecciones JAC		Total JAC
Rural	Urbano	Afiliados	Votantes 2016	Aíros	Indígenas	Raízales	Gitanos	Hombre	Mujeres	Menores 18	LGBTI	Realizada	Pendiente	
36.281	26.272	6.498.321	4.353.875	584.849	259.933	29.983	813	3.834.009	2.664.312	324.916	1.945	62.553	3.613	62.553

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

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) son organizaciones sociales de carácter comunal cuya incidencia permea el barrio, la vereda y demás concentraciones poblacionales municipales delimitadas y divididas territorialmente, las cuales ostentan gran trayectoria en el desarrollo social de nuestro país. Estas organizaciones se fundamentan en el ejercicio democrático, participativo y de autogestión.

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 mediadas 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 inclusive del regional.

La nueva estructuración de los artículos pretende establecer lineamientos estratégicos encaminados al mejoramiento del ejercicio de las organizaciones comunales en Colombia. Es una iniciativa que se deriva de la preocupación por la precariedad de las condiciones para su funcionamiento, puesto que no se ha logrado el objetivo principal de las juntas de acción comunal, que se constituye como el trabajo articulado desde la base social y comunitaria con las administraciones municipales, distritales y departamentales.

A pesar de la trayectoria de las JAC, en la actualidad presentan dificultades internas en su operatividad. Dentro de las posibles causas de su inoperancia, se identifica un bajo nivel de conocimientos sobre las políticas públicas que regulan la Acción Comunal, del marco conceptual y metodológico para la planificación de esas políticas públicas, la desorganización interna, la apatía de los asociados para participar de las acciones comunitarias, el desconocimiento de herramientas que

permitan identificar y plantear alternativas de solución de problemáticas de las comunidades, metodologías para la elaboración de proyectos, poca relación con otros actores sociales y, por último, la falta de fortalecimiento de la capacidad de los comunales como sujetos políticos para ser efectivos interlocutores entre la sociedad civil y el Estado.

El derecho de petición del año 2017 efectuado por honorables Representantes a 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 uno 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 la entidad territorial.
- 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.

Asimismo, se tuvo en cuenta el documento técnico denominado “Plan Estratégico de la Acción Comunal en Colombia. Apuntando al futuro: 2010-2058”, que se realizó como 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, las universidades y la academia, incluyendo estudios de la Universidad de Stamford (Estados Unidos), a través de los doctores William Gaitán y Oliver Kaplan, respectivamente.

El documento citado 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 comunales sobre dos ejes paradigmáticos, a saber:

1. Modernización Orgánica
2. Fortalecimiento Democrático Interno y Externo.

Bajo esta visión y propósito se presentan como ejercicios teórico-prácticos las 12 metas, producto de las anteriores reflexiones, no sin antes 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 de políticas públicas

Meta 9. Globalización solidaria

Meta 10. Código o Manual de Ética Comunal

Meta 11. Representación sociopolítica comunal

Meta 12. Estatuto Orgánico Comunal

IV. Fundamentación jurídica que sustentan la presente iniciativa legislativa:

El presente Proyecto de ley se fundamenta en:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 1°. 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 2°. 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 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 desarrollo de la organización comunal y la consecución de sus objetivos; en sus capítulos desarrolló la forma en cómo se constituyen los organismos comunales, el procedimiento para la obtención de su personería jurídica, requisitos para afiliarse y para ser delegado del organismo comunal, estatutos, establecimiento del 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 de 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 1994 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:

5. Promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. El fomento de la cultura será prioridad de los municipios y los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social de conformidad con el artículo 1°, numeral 8 de la Ley 397 de 1997.

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 noventa 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-126/16 declaró la exequibilidad del límite de mínima cuantía para las obras que se ejecutan mediante contratos solidarios que se pueden celebrar entre las entidades territoriales y las juntas de acción comunal.

Declarar EXEQUIBLE la expresión “hasta por la mínima cuantía” del parágrafo 4º del artículo 6º 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 1º 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 negatoria de 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 pública 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.

### **DOCUMENTO CONPES 3955 DE 2018 “ESTRATEGIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ACCIÓN COMUNAL EN COLOMBIA**

Política Pública en la cual se estima que el “desarrollo de las acciones propuestas tienen un valor indicativo de 89.027 millones de pesos para los próximos cuatro años, horizonte de tiempo en el que se plantea la consecución de los objetivos del presente documento, plasmados en 38 acciones. Entre las entidades involucradas en esta política se encuentran el Ministerio del Interior, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Empleo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Prosperidad Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Departamento Administrativo de Presidencia de la República, Coldeportes, el Invías, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, entre otras”.

Asimismo, su objetivo general es “Fortalecer el ejercicio de la acción comunal y las organizaciones que hacen parte de esta forma de participación ciudadana para robustecer sus capacidades, de acuerdo con sus necesidades actuales”.

#### Objetivos específicos

1. Implementar estrategias de formación oportuna y adecuada para fortalecer las capacidades y el nivel de empoderamiento de los miembros de las organizaciones de acción comunal.
2. Generar incentivos y mecanismos de participación ciudadana con el fin de promover la inclusión de nuevos liderazgos en los escenarios de las Organizaciones de Acción Comunal
3. Fortalecer la capacidad de gestión de proyectos sociales y productivos mediante la capacitación en metodologías para su formulación, estructuración, implementación, evaluación y seguimiento, que faciliten el acceso a las Organizaciones de Acción Comunal a recursos para el desarrollo de proyectos que beneficien a las comunidades.
4. Implementar estrategias de seguridad para promover la protección de líderes y miembros de las Organizaciones de Acción Comunal.
5. Diseñar e implementar una herramienta tecnológica que permita contar con información centralizada y unificada de las

Organizaciones de Acción Comunal y sus miembros, para facilitar las actividades de Inspección, Vigilancia y Control, y que a su vez permita articular y divulgar la oferta institucional de programas y proyectos orientados al desarrollo comunitario.

6. Diseñar una propuesta de reforma y reglamentación del marco normativo comunal con el fin de establecer lineamientos ajustados a las dinámicas actuales del ejercicio de las Organizaciones de Acción Comunal.

### **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: La participación y la democracia. Por lo anterior, 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 llevada a cabo 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, específicamente, la Ley 743 de 2002, en su artículo 32, 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 primero de julio 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.

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, al igual que el periodo constitucional de alcaldes y gobernadores. Aquellas son elegidas en el mes de abril, 6 meses después de la elección de los mandatarios locales y solo pueden ejercer sus cargos a partir del mes de julio, es decir, tiempo después de haberse aprobado los planes de desarrollo de los municipios, 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.

Lo anterior significa el menoscabo del principio de la participación democrática, pues los órganos comunales amparan bajo dicho principio la toma de sus decisiones y la imposibilidad de participar en la construcción de los planes de desarrollo municipales derivada de los tiempos electorales, restringen tangencialmente el mencionado principio de la participación democrática que las cobija.

Eliminar esta restricción, de tal manera que a las organizaciones comunales se les brinde la posibilidad de co-construir los planes de desarrollo municipales, aumentaría el interés de los ciudadanos en los problemas colectivos, contribuiría en la formación de aquellos que se interesan en los problemas gubernamentales, y de incidir en la toma de decisiones trascendentales sobre la visión colectiva de lo que debe ser el porvenir de las comunidades.

La democracia participativa no se refiere solamente a la potestad de las comunidades de elegir sus representantes, mediante el voto, sino que además puedan intervenir de forma directa en la toma de decisiones con las cuales se puedan ver afectadas.

Con la normatividad actual, las Juntas de Acción Comunal no alcanzan a presentar sus planes estratégicos de desarrollo a los entes locales para que se incorporen en los Planes de Desarrollo municipales y sean tomados en cuenta sus aportes como base social y fundamental de las comunidades, máxime cuando es a ellos a quienes van dirigidas las políticas públicas, los programas y proyectos que se adoptan en los planes de desarrollo de los entes gubernamentales.

Razones como la anterior, son las que impiden y desconocen el verdadero valor de las Organizaciones de Acción Comunal como constructores de sociedad, resquebrajan su inclusión y participación en la toma de decisiones del desarrollo local. Lo que ocurre en la práctica es que son utilizados en los procesos electorales y posteriormente son excluidos del papel que realmente deben jugar las organizaciones comunales: La toma de las decisiones de sus

localidades a través de la construcción de los planes de desarrollo.

Los departamentos, distritos y municipios tienen como fecha límite para presentar los proyectos de ordenanza y acuerdos de los planes 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 Planeación Local Participativa (PLP) se hace referencia 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 Estratégicos de Desarrollo Comunitario estén realmente articulados a los Planes de Desarrollo municipales, distritales o departamentales.

La acción comunal –moderna y democrática– debe construir y desarrollar su propia política –no politiquería– respetando su pluralidad democrática, vocación unitaria y cultural 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 del 91, tales como la contratación comunal, la planeación y presupuesto participativo, otorgándole un carácter realmente participativo y con capacidad de decisión y no de tipo meramente consultivo; 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 es que 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”, 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 tal 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 JAC, como la falta de renovación de liderazgos comunales y de 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 distintas áreas que posibiliten el jalonamiento del progreso local, la ausencia de programas académicos tanto formales como no formales que incentiven y estimulen a los líderes comunales a formarse a y aplicar sus conocimientos en sus comunidades para dotarlas de herramientas que realmente les permitan incidir en la toma de decisiones locales.

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 con su 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 la eficaz coordinación entre las instituciones públicas del orden nacional y territorial, las instituciones de educación y las comunidades para garantizar el acceso a la educación de la base comunal, incentivar a los comunales para que lideren el trabajo voluntario y social, de tal forma que se desate el potencial transformador de las colectividades en el escenario político y social de nuestros territorios. Asimismo, 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 faciliten 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, ayudarán 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 de 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 y miembros de las Juntas de Acción Comunal en general.

Así las cosas, por la importancia que posee la organización comunal en el desarrollo del país, se hace necesario abordar la formación y capacitación para los dignatarios de las JAC como un derecho.

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 metodológica la formación y la capacitación, para lograr formar sujetos políticos con capacidades para afrontar situaciones problemáticas y generar soluciones que aporten al desarrollo de las colectividades, a través de la interacción con actores sociales e institucionales.

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 del bienestar para sus comunidades.

Por último, la modificación planteada sobre el retiro del actual literal b) de la Ley 743 de 2002, está basada en que no se puede limitar en el tiempo para efectos de atención al público en días no laborales a los funcionarios o servidores públicos pertenecientes a las autoridades municipales o locales, teniendo en cuenta que se podría 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 Organizaciones de Acción Comunal son 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 basando su participación en un voluntariado social y cívico.

En los términos del artículo 6° de la Ley 743 de 2002, se define a 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 propia.

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 los esfuerzos desplegados desde su surgimiento por generar condiciones de autonomía tanto formal como económica que les permita ser sostenibles.

En el documento del economista Luis Emiro Valencia<sup>1</sup>, se indica que el 70% de las Juntas de Acción Comunal fueron inicialmente rurales y el 30% urbanas. La cobertura territorial de las Juntas de Acción Comunal tiene presencia en la totalidad de las 33 entidades territoriales del país, veredas en el sector rural y barrios en los sectores urbanos. 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 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 hagan de manera directa y específica obteniendo un mayor aprovechamiento de los recursos, una mayor austeridad y una ejecución de obra permanente, vigilada y controlada, más eficiencia de los recursos por sus comunidades, quienes serán sus 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 limite a un proceso de mínima cuantía, más aun cuando dicho valor corresponde en la mayoría de municipios de Colombia de sexta (6) categoría a una valor inferior a los 21 millones de pesos, valor que ni siquiera alcanzaría 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 a ejecutar.

Además de garantizar que la misma comunidad participe 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.

<sup>1</sup> Artículo sobre el Plan Estratégico de la Acción Comunal en Colombia. Apuntando al futuro. Escrito el 23 de octubre de 2010, por Luis Emiro Valencia en el Diario Desde Abajo, otra posición para leer.

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., art. 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 en 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 uno de los más importantes, el Sisbén donde 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 por 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 lo necesita y 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 focaliza 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 se existe una adecuada identificación y hay ausencia de control social. Los errores que más se presentan

en la focalización de beneficiarios son el error de 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, el error de 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 la sociedad civil encarnada en las juntas de acción comunal quienes son la fuente primaria de sus comunidades, ellos dada su organización pueden establecer y evidenciar quienes 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 Juntas de Acción Comunal basados en el artículo 19 y 20 de la Ley 743 de 2002 en cuanto a uno de los objetivos 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 faculte a las Juntas de Acción Comunal con el fin de que ellas 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 conocedores de la realidad de su comunidad.

#### V. IMPACTO FISCAL

Se tiene como sustento los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo es la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan la función legislativa y normativa en la que indicó:

*“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de*

*la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo”.*

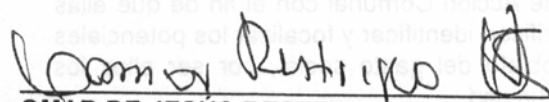
*“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento”.*

Si bien es necesario que las leyes que se dicten deben tener en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa, ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Además, es parte integral de la presente Ley el marco normativo y las disposiciones creadas por el CONPES 3955 aprobado el 31 de diciembre de 2018. En dicho documento el gobierno nacional dispone de los lineamientos para crear una política pública cuyo objetivo general es el de *“Fortalecer el ejercicio de la acción comunal y las organizaciones que hacen parte de esta forma de participación ciudadana para robustecer sus capacidades, de acuerdo con sus necesidades actuales[...] Política Pública en la cual se estima que el desarrollo de las acciones propuestas tienen un valor indicativo de 89.027 millones de pesos para los próximos cuatro años”*<sup>2</sup>.

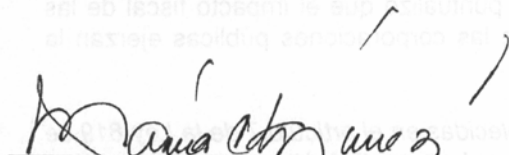
#### VI. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las anteriores consideraciones, proponemos a los miembros de la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar trámite en primer debate al **Proyecto de ley 192 de 2018 Cámara, acumulado con el Proyecto de ley 217 de 2018 Cámara, por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia**; con base en el texto propuesto que se adjunta, con el cambio de título y pliego de modificaciones realizado y que forma parte integral del presente informe de ponencia.



OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA

Representante a la Cámara  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Coordinador Ponente



MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ

Representante a la Cámara  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Ponente

<sup>2</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3955.pdf> 2019.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018</b>  <i>“por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las juntas de acción comunal”.</i></p>	<p align="center"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2018 CÁMARA</b>  <i>“por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia”.</i></p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto:</p> <p>a) Fortalecer y garantizar que las juntas de acción comunal, tenga 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>c) <u>Consolidar espacios de formación para el liderazgo comunal que logre potenciar y modernizar sus saberes, incentivando la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales y su capacidad de contratación social con el Estado a través de herramientas que beneficien el desarrollo de los territorios y sus comunidades.</u></p>
<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 32 de la Ley 743 de 2002, el cual quedara redactado así:</p> <p>Artículo 32. <i>Fechas de elección dignatarios.</i> 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:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>c) Federaciones de acción comunal, el último domingo del mes de septiembre y su período inicia el primero de noviembre del mismo año;</p> <p>d) Confederación nacional de acción comunal, el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el primero de enero del año siguiente.</p> <p>Parágrafo 1°. Cuando sin justa causa no se efectúe la elección dentro de los términos legales la autoridad competente podrá imponer las siguientes sanciones:</p> <p>a) Suspensión del registro hasta por 90 días;</p> <p>b) Desafiliación de los miembros o dignatarios.</p> <p>Junto con la sanción se fijará un nuevo plazo para la elección de dignatarios cuyo incumplimiento acarreará la cancelación del registro.</p> <p>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.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Modifíquese el artículo 32 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará redactado así:</p> <p>Artículo 32. <i>Fechas de elección dignatarios.</i> La elección de nuevos dignatarios de los organismos de acción comunal se llevará a cabo en el mismo año en que se celebren las elecciones para corporaciones públicas territoriales, <u>excepto la de los dignatarios de las Asociaciones, Federaciones y Confederaciones de Acción Comunal, que se celebrarán el año subsiguiente</u>, en las siguientes fechas:</p> <p>a) <u>Organismos de primer grado, junta de acción comunal, junta de vivienda comunitaria y consejos comunales, el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el 15 de enero del subsiguiente.</u></p> <p>b) Asociaciones de juntas de acción comunal, <u>el último domingo del mes de febrero y su período inicia el primero de abril del mismo año;</u></p> <p>c) <u>Federaciones de acción comunal, el último domingo del mes de abril y su período inicia el primero de junio del mismo año;</u></p> <p>d) <u>Confederación nacional de acción comunal, el último domingo del mes de junio y su período inicia el primero de agosto del año siguiente.</u></p>

<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018</b> <i>“por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las juntas de acción comunal”.</i></p>	<p align="center"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2018 CÁMARA</b> <i>“por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia”.</i></p>
<p><u>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.</u></p>	
<p><b>Artículo 3°.</b> 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 JACS 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 JACS 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 JACS 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. <b>Parágrafo.</b> 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, <b>Artículo 4°.</b> Modificar el literal c) del artículo 43 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:  <i>Artículo 43. Funciones de la junta directiva y/o del consejo comunal.</i> 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;</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> Adiciónese un artículo 36A a la Ley 743 de 2002, el cual quedará de la siguiente manera: Artículo 36A. <u>Articulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal con los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales.</u> <u>Los Alcaldes Municipales y Distritales tendrán en cuenta la inclusión de los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal formulados por las Asociaciones Comunales de sus territorios; asimismo los Gobernadores tendrán en cuenta incluir en sus planes de Desarrollo, los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales de las Federaciones Comunales.</u> <u>Las Secretarías de Planeación, los Departamentos Administrativos de Planeación o quien haga las veces de presentar los Planes de Desarrollo municipales, distritales o departamentales ante los Concejos y Asambleas Departamentales respectivamente, deberán certificar en su presentación que se han incluido los Planes de Desarrollo Estratégicos de Desarrollo Comunal con los respectivos Planes de Desarrollo Municipal, Distrital o Departamental.</u> <u>Parágrafo 1°. En los Municipios especiales, de primera categoría o Distritales donde exista Federación Comunal; el Alcalde Municipal o Distrital deberá incluir en su plan de desarrollo los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales de las Federaciones Comunales.</u>  <u>Parágrafo 2°. Las Juntas de Acción Comunal elaborarán un plan de acción para el periodo por el cual fueron elegidas, que servirá de guía para su gestión durante los 4 años del periodo y su compromiso ante la comunidad para el desarrollo de programas, proyectos y acciones en beneficio de ella.</u> <b>Artículo 4°.</b> Modifíquese el literal c) del artículo 43 de la Ley 743 de 2002 y adiciónense dos párrafos, el cual quedará así: <i>Artículo 43. Funciones de la junta directiva y/o del consejo comunal.</i> 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) <u>Elaborar y presentar el plan estratégico de desarrollo comunal a consideración de la Asamblea General dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a la elección de dignatarios.</u> <u>Este Plan Estratégico de Desarrollo comunal se presentará en su orden a las Secretarías de Planeación, Departamentos Administrativos de Planeación, o quien haga sus veces, así:</u> <u>1. Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria, Consejos Comunales y Asociaciones de Juntas de Acción Comunal y Viviendas Comunitarias a la entidad del municipio o distrito.</u></p>

<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018</b>  <i>“por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las juntas de acción comunal”.</i></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2018 CÁMARA</b>  <i>“por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia”.</i></p>
<p>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.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 35 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:  Artículo 35. <i>Derechos de los dignatarios.</i> 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.</p>	<p><u>2. Federaciones Comunales municipales y distritales a la entidad del municipio o distrito.</u>  <u>3. Federaciones departamentales a la entidad del departamento, y</u>  <u>4. La Confederación Comunal a la entidad del Estado a nivel nacional.</u>  <u>Todos con el objeto de ser incluidos en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.</u>  <u>Este plan consultará los programas sectoriales puestos a consideración por los candidatos a la junta directiva, según el caso.</u></p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> <u>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.</u>  <b>Parágrafo 2°.</b> <u>Las entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital se apoyarán en la información que recopilen las organizaciones comunales en sus respectivos territorios sobre la identificación de personas en estado de vulnerabilidad y pobreza para que tengan prelación en las ofertas institucionales, programas, planes, proyectos y subsidios que focalicen y optimicen el gasto social de dichas entidades.</u></p> <p><b>Artículo 5°.</b> Modifíquese el artículo 35 de la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:  Artículo 35. <i>Derechos de los dignatarios.</i> 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.  <u>También adiciónese el literal c)</u>  <u>c) Interlocución. Los Dignatarios de los Organismos de Acción Comunal de segundo y tercer grado, respectivamente, tendrán como mínimo una (1) sesión anual con el Alcalde o Gobernador y su gabinete en sesión de Consejo de Gobierno, y mínimo una (1) sesión plenaria anual con la Asamblea Departamental, el Concejo Municipal, Distrital o la Junta Administradora Local; y los Dignatarios de los Organismos de Acción Comunal de cuarto grado, tendrán como mínimo una (1) sesión con el Presidente de la República, mínimo una (1) sesión plenaria con el Congreso de la República durante el periodo constitucional, y mínimo una (1) sesión anual con el Ministro del Interior a quien este delegue, en la que podrán participar en la discusión, coordinación o concertación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados al desarrollo de la comunidad y fortalecimiento de los organismos</u></p>

<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018</b>  <i>“por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las juntas de acción comunal”.</i></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2018 CÁMARA</b>  <i>“por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia”.</i></p>
<p><b>Parágrafo 1°.</b> 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.</p> <p>El gobierno nacional a través 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 JACS que requieran y cumplan los requisitos para acceder a sus programas de educación.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Gobierno nacional concertara con las JACS 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.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> 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.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> 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.</p>	<p>de acción comunal; lo mismo que presentar propuestas, planteamientos e informes escritos o verbales sobre acciones que inciden en el ejercicio de sus derechos, asuntos relacionados con el propósito y objetivos de la organización comunal en la gestión del desarrollo de la comunidad.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Quienes ostenten el cargo de dignatarios de las organizaciones comunales por un tiempo ininterrumpido de 24 meses y pertenezcan a 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, tendrá un año a partir de la presente ley para reglamentar un programa de incentivos y/o estímulos para los dignatarios de las JACS que requieran y cumplan los requisitos para acceder a sus programas de educación.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Gobierno nacional concertará con las Federaciones Comunales y la Confederación Comunal la inclusión en los currículos de los programas de capacitación que brinden las entidades enunciadas en el literal c), en todo caso pertinentes a la gestión de las organizaciones comunales.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Las entidades territoriales podrán incluir en el plan de desarrollo, económico y social y de obras públicas departamentales, distritales y municipales así como 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 organizaciones comunales, incentivando su participación en las organizaciones comunales, para lo cual podrán suscribir convenios interadministrativos, de conformidad con la normatividad contractual vigente.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1368 de 2009, así:  Artículo 5°. Capacitación y formación. La Escuela Superior de Administración Pública creará programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación profesional destinados a alcaldes, concejales, miembros de las juntas administradoras locales y de los Organismos de Acción Comunal.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La capacitación y formación académica a que hace relación el presente artículo, se extenderá a personeros municipales y distritales, así como a quienes, en estas instituciones, realicen judicatura o práctica laboral o profesional como requisito para acceder a título profesional o presten el servicio de auxiliar jurídico ad honorem en los términos de la Ley 1322 de 2009.</p>



<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018</b> <i>“por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las juntas de acción comunal”.</i></p>	<p align="center"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2018 CÁMARA</b> <i>“por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia”.</i></p>
<p><b>Parágrafo 2°.</b> 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.</p> <p><b>Artículo 7°.</b> Adiciónese 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.</p> <p>Los contratos o convenios que celebren los organismos comunales se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> 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.</p> <p><del>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.</del></p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> 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.</p> <p>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.</p>	<p><b>Artículo 7°.</b> Adiciónese 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.</p> <p>Los contratos o convenios que celebren los organismos comunales se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> 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, 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 <u>y demás organizaciones comunales</u> 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 <u>departamentales, distritales y municipales</u>, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la ley acorde con sus planes de desarrollo <u>territoriales y los planes estratégicos de desarrollo comunal</u>.</p> <p>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 su actividad y la mano de obra restante deberá ser de la Jurisdicción de la entidad territorial. <u>En todo caso al no encontrar la mano de obra dentro del territorio, deberá contratar la mano de obra de la jurisdicción correspondiente a la entidad territorial de su jurisdicción; dejando constancia de lo actuado ante quien haga las veces de Supervisor o Interventor del respectivo contrato.</u></p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> En todo caso la asamblea general como máxima autoridad del organismo comunal determinará en los estatutos de la organización la cuantía que sea de competencia de la Asamblea General, de la directiva y del representante legal. De acuerdo a la complejidad del objeto contratado <u>y el otorgamiento de una nueva facultad para aumentar dicho monto deberá mediar acta suscrita en Asamblea General de Afiliados.</u></p> <p>La <u>organización comunal</u> 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.</p>

<p align="center"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018</b>  <i>“por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las juntas de acción comunal”.</i></p>	<p align="center"><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2018 CÁMARA</b>  <i>“por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia”.</i></p>
<p><b>Parágrafo 3°.</b> 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, afín de que la entidad publique allí la actividad contractual y los documentos del proceso y los documentos soporte de la ejecución del convenio celebrado.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> Las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución y en la 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.</p> <p><b>Artículo 8°.</b> Adiciónese el artículo 55A a la Ley 743 de 2002, el cual quedará redactado así:</p> <p><b>Artículo 55A. <i>Financiación de proyectos.</i></b> 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.</p> <p><b>Artículo 9°.</b> <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Parágrafo 3°.</b> Las entidades del orden nacional y territorial para el desarrollo de los convenios solidarios darán aplicación a 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.</p> <p><b>Parágrafo 4°.</b> Las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución y en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 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.</p> <p><b>Artículo 8°.</b> Adiciónese el artículo 55A a la Ley 743 de 2002, el cual quedará redactado así:</p> <p><b>Artículo 55A. <i>Financiación de proyectos.</i></b> 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, <u>municipal, distrital o departamental, según el caso.</u></p> <p><b>Artículo 9°.</b> <u>Modifíquese el numeral 2 del literal e) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así:</u>  <u>Artículo 91. <i>Funciones.</i> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.</u>          (...)         <u>e) En relación a la Ciudadanía: (...)</u>  <u>2. Convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones comunales, sociales y veedurías ciudadanas, para presentar los informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración.</u></p> <p><b>Artículo 10.</b> <u>Adiciónense los literales h), i) al artículo 98 de la Ley 1757 de 2015, así:</u>  <u>Artículo 98. <i>Inversiones asociadas a la participación ciudadana.</i> Los recursos presupuestales asociados a la promoción de la participación ciudadana deben invertirse prioritariamente en:</u>          (...)         <u>h) Apoyo a los organismos de acción comunal dentro del marco del conocimiento, protección y ejercicio de derechos, fortalecimiento organizacional y fomento al cumplimiento del propósito y objetivos en la gestión del desarrollo de la comunidad.</u>  <u>i) Apoyo a los procesos de capacitación y formación integral de los dignatarios y afiliados de los organismos de acción comunal en forma coordinada o concertada con la Confederación Nacional de Acción Comunal.</u></p> <p><b>Artículo 11. <i>Política Pública de Acción Comunal.</i></b> <u>El Ministerio del Interior tendrá un plazo máximo de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, para iniciar la formulación de la política pública de acción comunal.</u></p>

<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018</b>  <i>“por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las juntas de acción comunal”.</i></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2018 CÁMARA</b>  <i>“por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia”.</i></p>
	<p><u>El Ministerio del Interior prestará asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios, para la formulación, revisión o actualización de las políticas públicas de acción comunal.</u></p> <p><b>Artículo 12. Sistema de Información Comunal.</b> <u>El Ministerio del Interior, los municipios, distritos y departamentos en coordinación con los organismos de acción comunal, crearán e implementarán un sistema de información de acción comunal con ocasión al acopio, preservación de documentos, fomento a la investigación, memoria histórica, generación de conocimiento, oferta institucional del Estado, seguimiento y evaluación sobre la implementación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados a los organismos de acción comunal, con el objeto de satisfacer las necesidades informativas y de gestión, garantizando el acceso y disponibilidad pública de la información.</u></p> <p><u>Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará esta materia en un plazo no superior a un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente ley, y en el ámbito territorial será adoptado mediante decreto el sistema de información.</u></p> <p><b>Artículo 13. Educación de la acción comunal.</b> <u>En atención a lo previsto en la Ley 1029 de 2006 y en el marco de la enseñanza de la Constitución Política y de la democracia, se incluirá la enseñanza, explicación y socialización de la Acción Comunal, como espacio de formación ciudadana y comunitaria, para el conocimiento y ejercicio de la democracia participativa, fomento al respeto, tolerancia, convivencia, solidaridad, paz y desarrollo integral de la comunidad.</u></p> <p><b>Parágrafo.</b> <u>El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación tendrá un plazo de seis (6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley, donde establecerá los criterios y lineamientos requeridos para la enseñanza de la Acción Comunal.</u></p> <p><b>Artículo 14. Garantías para la difusión de las actividades de los Organismos de Acción Comunal en los medios de comunicación públicos municipales, distritales, departamentales y nacionales.</b>  <u>Se garantizará el derecho de los Organismos de Acción Comunal de todos los órdenes territoriales para acceder a los medios de comunicación públicos, en franjas preexistentes o con programas propios, en los que al menos durante treinta (30) minutos a la semana puedan difundir las actividades que como organización comunal lleven a cabo. De esta forma se garantiza la visibilización de la acción comunal y a su vez el derecho de la comunidad a estar permanentemente informada sobre esta materia.</u></p> <p><u>Los entes territoriales y el Gobierno nacional se encargarán de promover y generar estos espacios, así como de realizar el seguimiento para su cumplimiento. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se encargará de reglamentar lo dispuesto en el presente artículo y de definir los criterios para la participación de los Organismos de Acción Comunal en los medios de comunicación, según la legislación vigente en esta materia.</u></p> <p><b>Artículo 15. Vigencia y derogatorias.</b> <u>La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</u></p>

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2018 CÁMARA ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen estrategias para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia.*

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) Consolidar espacios de formación para el liderazgo comunal que logre potenciar y modernizar sus saberes, incentivando la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales y su capacidad de contratación social con el Estado a través de herramientas que beneficien el desarrollo de los territorios y 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 mismo año en que se celebren las elecciones para corporaciones públicas territoriales, excepto la de los dignatarios de las Asociaciones, Federaciones y Confederaciones de Acción Comunal, que se celebrarán el año subsiguiente, en las siguientes fechas:

- a) Organismos de primer grado, junta de acción comunal, junta de vivienda comunitaria y consejos comunales, el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el 15 de enero del subsiguiente.
- b) Asociaciones de juntas de acción comunal, el último domingo del mes de febrero y su período inicia el primero de abril del mismo año;

- c) Federaciones de acción comunal, el último domingo del mes de abril y su período inicia el primero de junio del mismo año;
- d) Confederación nacional de acción comunal, el último domingo del mes de junio y su período inicia el primero de agosto del año siguiente.

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

**Artículo 36A. Articulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal con los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales.** Los Alcaldes Municipales y Distritales tendrán en cuenta la inclusión de los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal formulados por las Asociaciones Comunales de sus territorios; asimismo los Gobernadores tendrán en cuenta incluir en sus planes de Desarrollo, los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales de las Federaciones Comunales.

Las Secretarías de Planeación, los Departamentos Administrativos de Planeación o quien haga las veces de presentar los Planes de Desarrollo municipales, distritales o departamentales ante los Concejos y Asambleas Departamentales respectivamente, deberán certificar en su presentación que se han incluido los Planes de Desarrollo Estratégicos de Desarrollo Comunal con los respectivos Planes de Desarrollo Municipal, Distrital o Departamental.

Parágrafo 1°. En los Municipios especiales, de primera categoría o Distritales donde exista Federación Comunal; el Alcalde Municipal o Distrital deberá incluir en su plan de desarrollo los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales de las Federaciones Comunales.

Parágrafo 2°. Las Juntas de Acción Comunal elaborarán un plan de acción para el periodo por el cual fueron elegidas, que servirá de guía para su gestión durante los 4 años del periodo y su compromiso ante la comunidad para el desarrollo de programas, proyectos y acciones en beneficio de ella.

Artículo 4°. Modificar el literal c) del artículo 43 de la Ley 743 de 2002 y adiciónense dos parágrafos, 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 comunal a consideración de la Asamblea General dentro de los sesenta (60)

días calendario siguientes a la elección de dignatarios.

Este Plan Estratégico de Desarrollo comunal se presentará en su orden a las secretarías de Planeación, Departamentos administrativos de planeación o quien haga sus veces, así:

5. Juntas de Acción Comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria, Consejos Comunales y Asociaciones de Juntas de Acción Comunal y Viviendas Comunitarias a la entidad del municipio o distrito.
6. Federaciones Comunales municipales y distritales a la entidad del municipio o distrito.
7. Federaciones departamentales a la entidad del departamento y
8. La Confederación Comunal a la entidad del Estado a nivel nacional.

Todos 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 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°. Las entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital se apoyarán en la información que recopilen las organizaciones comunales en sus respectivos territorios sobre la identificación de personas en estado de vulnerabilidad y pobreza para que tengan prelación en las ofertas institucionales, programas, planes, proyectos y subsidios que focalicen y optimicen el gasto social de dichas entidades.

Artículo 5°. 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.

También adiciónese el literal c).

- c) Interlocución. Los Dignatarios de los Organismos de Acción Comunal de segundo y tercer grado, respectivamente, tendrán como mínimo una (1) sesión anual con el Alcalde o Gobernador y su gabinete en sesión de Consejo de Gobierno, y mínimo una (1) sesión plenaria anual con la Asamblea Departamental, el Concejo Municipal, Distrital o la Junta Administradora Local; y los Dignatarios de los Organismos de Acción Comunal de cuarto grado, tendrán como mínimo una (1) sesión con el Presidente de la República, mínimo una (1) sesión plenaria con el Congreso de la República durante el periodo constitucional, y mínimo una (1) sesión anual con el Ministro del Interior a quien este delegue, en la que podrán participar en la discusión, coordinación o concertación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados al desarrollo de la comunidad y fortalecimiento de los organismos de acción comunal; lo mismo que presentar propuestas, planteamientos e informes escritos o verbales sobre acciones que inciden en el ejercicio de sus derechos, asuntos relacionados con el propósito y objetivos de la organización comunal en la gestión del desarrollo de la comunidad.

**Parágrafo 1°.** Quienes ostenten el cargo de dignatarios de las organizaciones comunales por un tiempo ininterrumpido de 24 meses y pertenezcan a 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, tendrá un año a partir de la presente ley para reglamentar un programa de incentivos y/o estímulos para los dignatarios de las JACS que requieran y cumplan los requisitos para acceder a sus programas de educación.

**Parágrafo 2°.** El gobierno nacional concertará con las Federaciones Comunales y la Confederación Comunal la inclusión en los currículos de los programas de capacitación que brinden las entidades enunciadas en el literal c), en todo caso, pertinentes a la gestión de las organizaciones comunales.

**Parágrafo 3°.** Las entidades territoriales podrán incluir en el plan de desarrollo, económico y social y de obras públicas departamentales, distritales y municipales así como 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 organizaciones comunales, incentivando su participación en las organizaciones comunales, para lo cual podrán suscribir convenios interadministrativos, de conformidad con la normatividad contractual vigente.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1368 de 2009, así:

**Artículo 5°. Capacitación y formación.** La Escuela Superior de Administración Pública creará programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación profesional destinados a alcaldes, concejales, miembros de las juntas administradoras locales y de los Organismos de Acción Comunal.

Parágrafo. La capacitación y formación académica a que hace relación el presente artículo, se extenderá a personeros municipales y distritales, así como a quienes, en estas instituciones, realicen judicatura o práctica laboral o profesional como requisito para acceder a título profesional o presten el servicio de auxiliar jurídico ad honorem en los términos de la Ley 1322 de 2009.

Artículo 7°. Adiciónese los siguientes parágrafos 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, 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 y demás organizaciones comunales 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 departamentales, distritales y municipales, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la ley acorde con sus planes de desarrollo territoriales y los planes estratégicos de desarrollo 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 su actividad y la mano de obra

restante deberá ser de la Jurisdicción de la entidad territorial. En todo caso al no encontrar la mano de obra dentro del territorio, deberá contratar la mano de obra de la jurisdicción correspondiente a la entidad territorial de su jurisdicción; dejando constancia de lo actuado ante quien haga las veces de Supervisor o Interventor del respectivo contrato.

**Parágrafo 2°.** En todo caso la asamblea general como máxima autoridad del organismo comunal determinará en los estatutos de la organización la cuantía que sea de competencia de la Asamblea General, de la directiva y del representante legal. De acuerdo a la complejidad del objeto contratado y el otorgamiento de una nueva facultad para aumentar dicho monto deberá mediar acta suscrita en Asamblea General de Afiliados.

La organización 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 territorial para el desarrollo de los convenios solidarios darán aplicación a 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 La ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 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°. Adiciónese 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, municipal, distrital o departamental, según el caso.

Artículo 9°. Modifíquese el numeral 2 del literal e) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así:

**Artículo 91. Funciones.** Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

(...)

e) En relación a la ciudadanía: (...)

2. Convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones comunales, sociales y veedurías ciudadanas, para presentar los informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración.

Artículo 10. Adiciónense los literales h), i) al artículo 98 de la Ley 1757 de 2015, así:

**Artículo 98. Inversiones asociadas a la participación ciudadana.** Los recursos presupuestales asociados a la promoción de la participación ciudadana deben invertirse prioritariamente en:

(...)

- h) Apoyo a los organismos de acción comunal dentro del marco del conocimiento, protección y ejercicio de derechos, fortalecimiento organizacional y fomento al cumplimiento del propósito y objetivos en la gestión del desarrollo de la comunidad.
- i) Apoyo a los procesos de capacitación y formación integral de los dignatarios y afiliados de los organismos de acción comunal en forma coordinada o concertada con la Confederación Nacional de Acción Comunal.

Artículo 11. *Política pública de acción comunal.* El Ministerio del Interior tendrá un plazo máximo de un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley, para iniciar la formulación de la política pública de acción comunal.

El Ministerio del Interior prestará asistencia técnica a los departamentos, distritos y municipios, para la formulación, revisión o actualización de las políticas públicas de acción comunal.

Artículo 12. *Sistema de Información Comunal.* El Ministerio del Interior, los municipios, distritos y departamentos en coordinación con los organismos de acción comunal, crearán e implementarán un sistema de información de acción comunal con ocasión al acopio, preservación de documentos, fomento a la investigación, memoria histórica, generación de conocimiento, oferta institucional del Estado, seguimiento y evaluación sobre la implementación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados a los organismos de acción comunal, con el objeto de satisfacer las necesidades informativas y de gestión, garantizando el acceso y disponibilidad pública de la información.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará esta materia en un plazo no superior a un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente ley,

y en el ámbito territorial será adoptado mediante decreto el sistema de información.

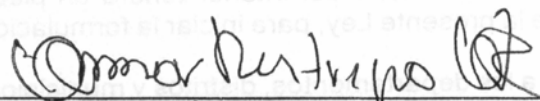
Artículo 13. *Educación de la acción comunal.* En atención a lo previsto en la Ley 1029 de 2006 y en el marco de la enseñanza de la Constitución Política y de la democracia, se incluirá la enseñanza, explicación y socialización de la Acción Comunal, como espacio de formación ciudadana y comunitaria, para el conocimiento y ejercicio de la democracia participativa, fomento al respeto, tolerancia, convivencia, solidaridad, paz y desarrollo integral de la comunidad.

Parágrafo. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Educación tendrá un plazo de seis (6) meses para la reglamentación y aplicación de esta ley, donde establecerá los criterios y lineamientos requeridos para la enseñanza de la Acción Comunal.

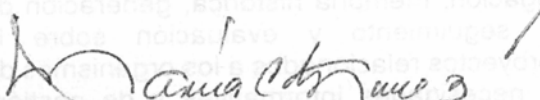
Artículo 14. *Garantías para la difusión de las actividades de los Organismos de Acción Comunal en los medios de comunicación públicos municipales, distritales, departamentales y nacionales.* Se garantizará el derecho de los Organismos de Acción Comunal de todos los órdenes territoriales para acceder a los medios de comunicación públicos, en franjas preexistentes o con programas propios, en los que al menos durante treinta (30) minutos a la semana puedan difundir las actividades que como organización comunal lleven a cabo. De esta forma se garantiza la visibilización de la acción comunal y a su vez el derecho de la comunidad a estar permanentemente informada sobre esta materia.

Los entes territoriales y el Gobierno nacional se encargarán de promover y generar estos espacios, así como de realizar el seguimiento para su cumplimiento. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se encargará de reglamentar lo dispuesto en el presente artículo y de definir los criterios para la participación de los Organismos de Acción Comunal en los medios de comunicación, según la legislación vigente en esta materia.

Artículo 15. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA**  
Representante a la Cámara  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Coordinador Ponente



**MARIA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ**  
Representante a la Cámara  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 287 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen criterios y lineamientos transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas sobre racionalización de trámites, se ordena la implementación de la interoperabilidad y la carpeta ciudadana, se vuelven obligatorios los trámites en línea y las estampillas electrónicas, se faculta al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 27 de marzo de 2019

Representante

GABRIEL SANTOS

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

**Asunto: Ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley número 287 de 2018 Cámara.**

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara al Proyecto de ley número 287 de 2018 Cámara, *por medio del cual se establecen criterios y lineamientos transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas sobre racionalización de trámites, se ordena la implementación de la interoperabilidad y la carpeta ciudadana, se vuelven obligatorios los trámites en línea y las estampillas electrónicas, se faculta al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.*

El presente informe está compuesto por diez (10) apartes:

1. Objetivo.
2. Problemas que pretende resolver el proyecto de ley.
3. Cómo se resuelve el problema.
4. Análisis jurídico.
5. La importancia de acabar con la tramititis.
6. Invitación a apoyar el proyecto.
7. Inclusión de proposiciones modificatorias presentadas a la Comisión Primera.
8. Proposición.
9. Texto propuesto.
10. Referencias.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 287 DE 2018 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen criterios y lineamientos transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas sobre Racionalización de trámites, se ordena la implementación de la Interoperabilidad y la Carpeta Ciudadana, se vuelven obligatorios los trámites en línea y las estampillas electrónicas, se faculta al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.*

**1. OBJETIVO**

Este proyecto de ley tiene como objetivo facilitar, agilizar y garantizar el acceso y ejercicio de los derechos, combatir la corrupción y fomentar la competitividad. A través de racionalizar los trámites en toda la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial; fijar los criterios y lineamientos que deben tener los trámites; crear la obligatoriedad de las estampillas electrónicas; facultar al Presidente de la República para que establezca expresamente los trámites que son susceptibles a la aplicación del silencio administrativo positivo, implementar la carpeta ciudadana, entre otros.

**2. PROBLEMA QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR**

El proyecto de ley pretende solucionar la Tramititis del Estado, exceso de trámites y complejidad innecesaria de los mismos, que afecta los derechos, propicia la corrupción, disminuye la competitividad y hace al Estado un ente ineficiente.

**3. CÓMO PRETENDE SOLUCIONAR EL PROBLEMA**

El proyecto de ley pretende solucionar el problema mediante:

- a) Carpeta Ciudadana Digital.
- b) Compilación de Trámites.
- c) Estampilla Electrónica.
- d) Falta gravísima por incumplimiento de los Servidores Públicos.
- e) Formularios Únicos.
- f) Interoperabilidad.
- g) Oficina de Relación Ciudadana.
- h) Racionalización de trámites - eliminación de trámites.
- i) Silencio Administrativo Positivo.
- j) Trámites en línea, concepto previo del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- k) Unificación de Reportes.



#### 4) ANÁLISIS JURÍDICO

##### 4.1) NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SOPORTAN EL PROYECTO

El **artículo 1° de la Constitución** establece que, *“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”*. Estado cuyo principio fundante es la dignidad y la solidaridad, por ello debemos, nosotros como Congresistas, trabajar en aras de lograr su efectivo cumplimiento y no podemos considerar que nuestro Estado respete la dignidad y la solidaridad, cuando muchos ciudadanos, día a día, no pueden acceder a sus derechos, su gran mayoría de carácter fundamental, pues además de que tienen que hacer un sinnúmero de trámites, les exigen requisitos a veces absurdos o innecesarios que los ponen de ventanilla en ventanilla.

De acuerdo con el **artículo 2° de la Constitución**, uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los derechos. Una de las formas más efectivas de garantizar los derechos es a través de la racionalización de los trámites, ya que cuando hay trámites excesivos o complejidad en los mismos, se convierten en una barrera para el ejercicio de los derechos de los colombianos, pues como se vislumbró en la exposición de motivos y en el debate de control político que realicé en contra de la **Tramititis**, la situación es grave, ya que los ciudadanos están siendo sometidos a un sinnúmero de trámites e incluso a trámites que tienen requisitos absurdos o innecesarios.

De igual forma el **artículo 6° de la Constitución** estableció que, *“los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o exralimitación en el ejercicio de sus funciones”*. Muchas veces los ciudadanos son atropellados por la posición dominante del Estado, y específicamente por los funcionarios que ejercen función pública; es por ello que con este proyecto buscamos darle herramientas al Departamento Administrativo de la Función Pública, para que regule todo lo concerniente con los trámites, y a su vez pueda sancionar los abusos que se cometan.

El **artículo 209 de la Constitución** señala que, la función administrativa se fundamenta en principios como la moralidad, la eficacia, economía, celeridad, entre otros. Cuando hay exceso de trámites o complejidad en los mismos se está atentando contra dichos principios, ya que dicho exceso vuelve a la administración más lenta, más compleja, menos eficaz y, además, se aumentan los riesgos de corrupción.

Analizando el **artículo 84 de la Constitución**, *“cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”*, en Colombia han proliferado los trámites, unos con respaldo normativo y otros sin él, violando claramente la Constitución. Con la expedición de esta ley se busca que se dejen de crear trámites o requisitos sin sustento y fundamento alguno, pues ello trae consecuencias regresivas para nuestro país, pues no solo afecta los derechos de las personas de forma directa e indirecta, desacelera la economía pues muchas empresas se ven ahogadas en trámites y fomenta la corrupción.

Finalmente, el **artículo 333 de la Constitución** determinó que, *“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”*.

Las empresas son sometidas a un exceso de trámites, como lo mencioné anteriormente, lo cual genera una desaceleración de la economía, muchas veces les exigen trámites o requisitos repetitivos o extensos, que afectan la competitividad, el crecimiento económico e indirectamente afectan las finanzas del Estado.

Con este proyecto se busca, primero, el efectivo cumplimiento y respeto de los artículos constitucionales anteriormente citados. Segundo, que las personas puedan acceder a sus derechos de una forma eficiente, ágil y rápida, pues no podemos seguir permitiendo que los colombianos mueran esperando la aprobación de un tratamiento para su salud, o que muchos adultos fallezcan esperando poder disfrutar de su pensión, porque exista un “tsunami” de trámites en el país.

El exceso de trámites bloquea el acceso a nuestros derechos, reduce las empresas y la inversión y fomenta la corrupción. Por ello, este proyecto, hoy, es de suma importancia y es lo que estábamos necesitando para avanzar en la modernización del Estado y acercarlo al ciudadano, porque la **Tramititis** está afectando al ciudadano de a pie, al empresario, al país y debemos apoyar este proyecto porque es una necesidad de todos los colombianos, es un tema que debe estar en la agenda nacional.

#### 4.2) LAS NORMAS ANTITRÁMITES EN COLOMBIA

En Colombia se ha venido legislando para racionalizar los trámites. En el año 2005, se promulgó la Ley 962 “por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”, la cual tiene por objeto: “facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública”.

Esta norma no cumplió con el objetivo propuesto, por tanto, fue necesario expedir el Decreto número 019 de 2012 (Decreto Antitrámites) “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”. Con este se logró reducir trámites frecuentes para los ciudadanos con acciones como: eliminar el certificado de supervivencia, eliminar el certificado judicial, eliminar las autenticaciones para la realización de trámites o actuaciones administrativas, entre otros.

Como no se logró alcanzar el objetivo, el DAFP por medio de la Resolución número 1099 del 13 de octubre de 2017, por reducir la carga de trámites, estableció los procedimientos para autorización de trámites y el seguimiento a la política de racionalización. Este acto administrativo dio plazo hasta el 31 de agosto de 2018 para actualizar los trámites en el SUIT. Sin embargo, el DAFP no cuenta con las herramientas suficientes para que se dé efectivo cumplimiento al objeto de la presente norma.

Las normas citadas para racionalizar los trámites han tenido un fin loable, y es facilitar la vida de los ciudadanos en todo el territorio nacional, pero consideramos se han quedado cortas frente al desborde de trámites que tenemos en el país, no se trata solo de establecer que se racionalicen los trámites, sino que se debe sentar las bases y las herramientas para que se logre la efectiva racionalización, pues con unas buenas herramientas, como las que otorgamos en este proyecto de ley, lograremos que todos los ciudadanos de verdad puedan acceder de forma fácil y ágil a sus derechos, ponemos freno a la creación de trámites sin sustento, creamos sanciones, racionalizamos trámites, les damos la importancia que deben tener.

#### 5. IMPORTANCIA DE ACABAR CON LA TRAMITITIS

En Colombia existen un sinnúmero de trámites<sup>1</sup>, los cuales varían a nivel nacional,

departamental y municipal. Los ciudadanos quizás no saben que un trámite puede llegar a tener unos costos de transacción muy altos, los cuales los podemos medir en dinero gastado por la persona para realizar el trámite<sup>2</sup> y, a su vez, en el tiempo empleado para llevarlo a feliz término, que se pueden medir en los minutos y horas que se demora una persona realizándolo, así como las veces que debe acudir a la misma entidad u otras entidades para culminarlo (BID, 2018).

Tenemos exceso de trámites, una cifra de cerca de **54.000 trámites** en total, que cada entidad puede hacer de diferente manera ya que no existe estandarización, compilación ni agrupación. Además, tenemos **hay ausencia de tecnología para los trámites**, el acceso a los trámites, información y realización es limitado, además muy pocos trámites en su totalidad se hacen virtualmente en Colombia, solo **el 4% de los trámites**, según el BID (2018).

La Tramititis nos hace la vida engorrosa, según el BID (2018), los trámites son muy complicados de realizar, especialmente porque no se tiene en cuenta la experiencia ciudadana; la complejidad regulatoria basada en muchos requisitos; la baja interinstitucionalidad, sin información sincronizada y baja o nula confianza de los ciudadanos con el Estado y del Estado con el ciudadano. De acuerdo a nuestros análisis de la información recogida en los derechos de petición, el 82% de las entidades públicas no comparten información entre ellas, transfiriéndole la carga al ciudadano.

Somos el tercer país de Latinoamérica que, en promedio, más nos demoramos realizando un trámite, lo cual, nos hace perder tiempo y productividad. Según el Latinobarómetro (2017), Colombia está por encima del promedio regional (5,4 horas), es decir, un colombiano debe destinar en promedio siete (7,4) horas para realizarlo. Según el DAFP (2018), en promedio, un trámite se demora 20 días, **lo cual es absurdo** porque en 20 días se muere una persona o se daña un negocio. Además, nos siguen solicitando documentos innecesarios por parte de las autoridades, o peor aún documentos que reposan en la misma entidad, situación que va en contravía con los fines del Estado Social de Derecho.

#### 5.1) PROBLEMAS

Hoy tenemos **dos grandes problemas**: Por un lado, el exceso de trámites, que se expresa en que hoy no tenemos claridad de cuántos de estos tiene el Estado colombiano en sus distintos niveles y en la duplicidad existente. Por el otro lado, hay una complejidad innecesaria en este campo de los

<sup>1</sup> Un trámite es “el conjunto de pasos o la serie de acciones regulados por el Estado y llevados a cabo por los usuarios para obtener un determinado producto, garantizar la prestación adecuada de un servicio, el reconocimiento de un derecho, la regulación de una actividad de especial interés para la sociedad o, la debida ejecución y

control de acciones propias de la función pública, con el propósito de facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos”.

<sup>2</sup> El costo del trámite, tomar el bus, hacer fila, esperar en ventanilla, leer un aviso, llenar un formulario, mandar una carta o incluso aprender a utilizar una página web.

trámites: cantidad de pasos inexplicables, petición de información al ciudadano que el Estado ya tiene, tiempos de respuesta prolongados y barreras de acceso.

En Colombia un número gigantesco de trámites con un alto índice de complejidad que han propiciado una enfermedad presente en nuestro día a día, la TRAMITITIS, una enfermedad silenciosa del Estado que tiene muchos efectos perversos. Primero, viola derechos y por ende va en detrimento de nuestra Democracia<sup>3</sup>; segundo, propicia la corrupción y, tercero disminuye la competitividad. Todo esto, además, hace el Estado ineficiente.

#### **5.1.a) AFECTACIÓN DEL GOCE EFECTIVO DE DERECHO A LOS CIUDADANOS**

Un trámite sí afecta el acceso a los derechos y la garantía de los derechos. En Colombia, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, aproximadamente **cada 51 segundos**, un ciudadano interpone **una acción de tutela** por la presunta vulneración de un derecho fundamental, la mayoría relacionadas con trámites en salud (derecho a salud) y derechos de petición (derecho a la información).

En el sector justicia encontramos otra violación y barrera para el acceso a los derechos, y es quizás el caso más paradigmático donde la **Tramititis**, sin duda, está suponiendo un obstáculo para los colombianos. En la Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas que apoyó Planeación Nacional, sobresalen algunos datos elocuentes sobre la importancia de racionalizar los trámites en el Estado colombiano:

- solo el 10% de las personas que tuvieron una “necesidad jurídica”, pudieron acceder positivamente al sistema judicial y se resolvió esa necesidad (DNP, 2013).
- A nivel urbano, el 55% de las personas que acudieron a la justicia no pudieron acceder y a nivel rural fue el 65% (DNP, 2013).
- El 23,6% de los encuestados, manifestó que es mejor “no hacer nada” ante una necesidad jurídica, ante lo engorroso y lo demorado del sistema judicial (DNP, 2013).

**En un país donde los ciudadanos encuentran barreras de acceso a la justicia, no hace falta nada más para tener claro que, sus derechos no se están garantizados.** Esto es una clara muestra de que no solo están vulnerando nuestros derechos, sino que nos están **poniendo un trámite más ante la justicia** para hacer que se nos garantice ese derecho vulnerado. Lo cual es

**ineficiencia del Estado**, porque no es lógico que los colombianos tengamos que acudir ante un juez para gozar del ejercicio de los derechos, cuando la administración pública es el primer actor que debería resolver nuestros problemas.

**Nuestros derechos están siendo vulnerados**, para 2018 el 36% de los ciudadanos consideran que los trámites y servicios que presta el Estado colombiano son de baja calidad. Y esta violación no se presenta sólo en materia de **salud** y de **justicia**, la **Tramititis** también afecta derechos como la **educación** y el **acceso al trabajo**. Así mismo, afecta derechos como **la libertad de empresa, a los derechos de participación, el acceso a la información, a la libertad de expresión, a la vivienda, a la recreación, a la cultura** y, además, **limita el acceso a los servicios públicos**, y por supuesto, **el ejercicio pleno de la personalidad jurídica**.

Nuestros derechos no pueden seguir vulnerados, debemos apoyar este proyecto de ley para facilitar, agilizar y garantizar el acceso y ejercicio de los derechos

#### **5.1.b) AUMENTO DE LA CORRUPCIÓN**

**La Tramititis aumenta los riesgos de corrupción.** El año pasado, Transparencia Internacional determinó que, de las 167 entidades públicas en Colombia, **NINGUNA** presentó riesgos bajos de corrupción. **El 19% de las entidades nacionales, 41% de las gobernaciones y 57% de las alcaldías, presentaron riesgo alto de corrupción.** Al realizar una comparación entre este porcentaje y la cantidad de trámites que se pueden realizar de manera presencial, se encuentra que existe una correlación entre estos dos factores. Por tal razón, **las entidades que presentan mayor riesgo de corrupción son aquellas donde se reporta una mayor cantidad de trámites que se deben realizar de manera presencial.**

**La Tramititis es un foco de corrupción que afecta la confianza de los ciudadanos con el Estado.** El 29% de los latinoamericanos reportó haber pagado un soborno en el contexto de un servicio público en el último año, lo que equivale a más de 90 millones de personas en la región, según datos de Transparencia Internacional (2017). Y es, paradójicamente, en el sector de la salud donde más se vulneran los derechos y más tiempo toma la realización de un trámite. Transparencia Internacional, encontró el registro de la tasa más alta de sobornos, pues 1 de cada 5 latinoamericanos expresó haber pagado un soborno para poder acceder a un servicio de este sector.

Por otro lado, el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional, señala que el 74% de los encuestados (1200) cree que la ciudadanía, sí puede hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción en nuestro país, pero se sienten desmotivados por los trámites que

<sup>3</sup> Artículo 1°. 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 (Constitución Política).

el denunciado implica. Por lo cual, solo el 9% de esas personas efectivamente denunció el hecho antes las autoridades y no solo por la **Tramititis** sino por miedo a represalias de los funcionarios corruptos.

En Colombia, por otro lado, y siguiendo a Alejandro Gaviria, ex-Ministro de Salud, estamos creando normas que suponen que el funcionario es corrupto lo cual es igual de perjudicial a la corrupción, porque estamos tratando “a los participantes como delincuentes en potencia **lo que puede** producir un desacoplamiento moral e inducir comportamientos corruptos”<sup>4</sup> (Bowles, 2016 en Gaviria, 2018, pp. 352-353). Ahora bien, diferentes investigaciones y asociaciones internacionales como la OECD, el FMI y el Banco Mundial (Brewer y Walker, 2009), han llegado a la conclusión de que esta enfermedad silenciosa del Estado- **Tramititis** (Red Tape en inglés)<sup>5</sup>, **tiene una relación directa con los niveles de corrupción** (Guriev, 2004; Brewer y Walker, 2005; Awasthi y Bayraktar, 2015).

Esta situación ha llevado a lo que el BID (2018), Guriev (2004) y Gaviria (2018), denominan un círculo vicioso: para combatir los niveles de corrupción, se busca imponer altas barreras y requisitos que complejizan aún más los trámites, pero esta complejidad basada en la desconfianza crea nuevos espacios para la corrupción.

Es por esto que, al crear reglas tan exigentes para evitar desviación de recursos y/o abusos de poder, se crean espacios nuevos que fomentan la corrupción y llegan a **afectar la eficiencia del Estado en su capacidad de ejecutar presupuestos y garantizar derechos**. Así pues, la **Tramititis** propicia un daño estructural, desde esta desconfianza en el Estado, **afectando su legitimidad** (Morris y Klesner, 2010) y, además, presumiendo de la mala fe (Gaviria, 2018). **Es hora de romper con este desequilibrio negativo y generemos lazos de confianza recíprocos: Estado-ciudadano**.

Este proyecto de ley se debe aprobar para que la **Tramititis** no siga propiciando riesgos de corrupción ni impacte negativamente la eficiencia del Estado en la ejecución de sus políticas y la focalización de las mismas. Necesitamos que se refuerce la legitimidad del Estado, la gobernabilidad y la democracia.

### 5.1.c) DISMINUYE LA COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

**Otro efecto perverso de la Tramititis es que disminuye la competitividad**. A pesar de los progresos que ha tenido el país en la materia, de acuerdo al informe Doing Business, Colombia se

ubica en el puesto 59 de 190 de los países a nivel mundial menos competitivos. Por ejemplo, crear y formalizar una empresa en Colombia representa una espera para el emprendedor un promedio de 11 días y 8 trámites; mientras que, en los países de la OCDE, es, en promedio, de 6 días y 4 trámites (Indicador de Apertura de una Empresa del informe Doing Business del Banco Mundial, 2017).

Sumado a lo anterior, en Colombia crear una empresa cuesta en promedio 14% (\$1.856.000) del ingreso per cápita, mientras que en los países de la OCDE solo cuesta el 3.1% (\$1.205.000). Por otro lado, es increíble que, crear una planta en Colombia sea 40% más costoso que en Chile o que seamos el único país de la Alianza del Pacífico que siga implementando las etiquetas de alimentos sin medios electrónicos (Reunión con la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), 2018).

Así pues, podemos establecer que la **Tramititis**, impide el proceso de creación de nuestros emprendedores y dificulta su formalización. Por tal razón, debemos garantizar que los procedimientos relacionados con la creación, operación y liquidación de empresas puedan desarrollarse fácilmente en un ambiente virtual e interinstitucional.

Debemos, también, aprobar este proyecto para hacer de Colombia un país competitivo, sin tantas barreras para nuestras empresas.

## 6. INVITACIÓN A APOYAR EL PROYECTO

La aprobación de este proyecto de ley es necesario para nuestro país. Porque la **Tramititis** impacta negativamente la eficiencia del Estado en la ejecución de sus políticas y la focalización de las mismas y, reduce la legitimidad del Estado poniendo en riesgo la gobernabilidad y la democracia. Además, la **Tramititis** hace que las personas no puedan acceder a sus derechos con facilidad, está aumentando los riesgos de corrupción y afectando la competitividad.

## 7. NECESIDAD DE LAS MODIFICACIONES

Los particulares que cumplen funciones públicas, incluyendo a las Notarías y Cámaras de Comercio, derivan su sostenibilidad de los ingresos percibidos por los servicios públicos que prestan, con cargo a las tasas establecidas por la ley, por lo tanto, predicar su gratuidad puede generar el desfinanciamiento de estos particulares en el desarrollo de su operación, por ende, consideramos pertinente **suprimir la inclusión de las notarías y las cámaras de comercio**.

Además, con la redacción vigente del artículo 15 del Decreto número 019 de 2012, se están logrando los mismos efectos previstos por el artículo propuesto:

<sup>4</sup> Negrilla fuera de texto.

<sup>5</sup> Entendida como las “reglas, regulaciones y procedimientos que se mantienen y brindan una carga administrativa pero que no permiten el avance del propósito legítimo de las reglas para las cuales se supone que deben servir” (Bozeman, 2000).

“**Artículo 15. Acceso de las autoridades a los registros públicos.** Las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas o presten servicios públicos pueden conectarse gratuitamente a los registros públicos que llevan las entidades encargadas de expedir los certificados de existencia y representación legal de las personas jurídicas, los certificados de tradición de bienes inmuebles, naves, aeronaves y vehículos y los certificados tributarios, en las condiciones y con las seguridades requeridas que establezca el reglamento. La lectura de la

información obviará la solicitud del certificado y servirá de prueba bajo la anotación del funcionario que efectúe la consulta”.

En tal sentido, en relación con el acceso gratuito a la información de los registros públicos, es necesario advertir hoy en día a través de diferentes normas, como el Decreto-ley 019 de 2012 y la Ley 1712 de 2014, existe el acceso gratuito a la información de los registros públicos a través del Registro Único Empresarial y Social (RUES), que incluye la consulta de expediente electrónico y de los certificados.

**7.1) PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

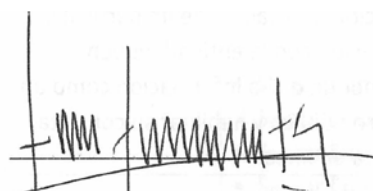
MODIFICACIÓN	ARTICULO PROYECTO DE LEY	MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p>Se modificó el artículo 1° del proyecto de ley, suprimiendo “ordenar la gratuidad en los registros y certificados públicos” y se reemplaza la palabra “efectivo” por “garantizar”</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto facilitar, agilizar y <b>efectivo</b> el acceso y ejercicio de los derechos, combatir la corrupción y fomentar la competitividad, a través de racionalizar los trámites; fijar los criterios y lineamientos que deben tener estos; obligar a que los trámites sean en línea y que las estampillas sean electrónicas; <del>ordenar la gratuidad en los registros y certificados públicos</del>; facultar al Presidente de la República para que establezca expresamente los trámites que son susceptibles a la aplicación del silencio administrativo positivo y para que derogue algunos trámites; ordenar la implementación de la interoperabilidad y la carpeta ciudadana; entre otros, en toda la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y, en las entidades que cumplan funciones públicas y funciones administrativas.</p>	<p><b>El artículo quedará así:</b>  <b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto facilitar, agilizar y <b>garantizar</b> el acceso y ejercicio de los derechos, combatir la corrupción y fomentar la competitividad, a través de racionalizar los trámites; fijar los criterios y lineamientos que deben tener estos; obligar a que los trámites sean en línea y que las estampillas sean electrónicas; facultar al Presidente de la República para que establezca expresamente los trámites que son susceptibles a la aplicación del silencio administrativo positivo y para que derogue algunos trámites; ordenar la implementación de la interoperabilidad y la carpeta ciudadana; entre otros, en toda la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y, en las entidades que cumplan funciones públicas y funciones administrativas.</p>
<p>Se modificó el artículo 2° del proyecto de ley, suprimiendo la inclusión de las notarías y las cámaras de comercio.</p>	<p><b>Artículo 2°. Sujetos obligados.</b> La presente ley aplica a toda la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial, así como a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas, <del>incluyendo las notarías y las Cámaras de Comercio.</del></p>	<p><b>El artículo quedará así:</b>  <b>Artículo 2°. Sujetos obligados.</b> La presente ley aplica a toda la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial, así como a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas.</p>
<p>Se modificó el artículo 9° del proyecto de ley, estableciendo los sectores tal como aparecen en el Manual de Estructura del Estado.</p>	<p><b>Artículo 9°. Compilación de trámites por sector.</b> El Departamento Administrativo de la Función Pública, debe establecer en qué sectores pueden compilarse, en un formulario único, una ventanilla única o un radicado único, los trámites que se realicen con el fin de obtener un mismo resultado.                      Los sectores donde se puede establecer la compilación de trámites, son, además de los que determine el Departamento Administrativo de la Función Pública, los siguientes:                      • Sector Cultural.                      • Sector Deportivo.                      • Sector Educativo.                      • Sector Empresarial.                      • Sector Financiero y Bursátil.                      • Sector Salud.</p>	<p><b>Artículo 9°. Compilación de trámites por sector.</b> El Departamento Administrativo de la Función Pública, debe establecer en qué sectores pueden compilarse, en un formulario único, una ventanilla única o un radicado único, los trámites que se realicen con el fin de obtener un mismo resultado.                      Los sectores donde se puede establecer la compilación de trámites, son, además de los que determine el Departamento Administrativo de la Función Pública, los siguientes:                      • <b>Sector Cultura</b>                      • <b>Sector del Deporte</b>                      • <b>Sector Educación Nacional</b>                      • <b>Sector Comercio, Industria y Turismo.</b>                      • <b>Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.</b>                      • <b>Sector de la Protección Social.</b></p>

MODIFICACIÓN	ARTICULO PROYECTO DE LEY	MODIFICACIÓN PROPUESTA
	<p><b>Parágrafo.</b> En todo caso los sujetos obligados deben crear ventanillas únicas para la recepción de trámites.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> En todo caso los sujetos obligados deben crear ventanillas únicas para la recepción de trámites.</p>
<p>Se eliminó el artículo 13 del proyecto de ley</p>	<p><b>Artículo 13. Acceso gratuito a registros públicos.</b> Modifíquese el artículo 15 del Decreto-ley 019 de 2012, el cual quedará así: Las entidades encargadas de llevar registros públicos deben habilitar la consulta de forma gratuita y en línea para todas las entidades de la Administración Pública Nacional y Territorial, así como para las entidades privadas que cumplan funciones públicas o funciones administrativas, o aquellas que presten servicios públicos. La consulta de registros públicos por parte de las entidades que requieren la información para la gestión de un trámite, exime a los ciudadanos, personas naturales y/o jurídicas, a usuarios o grupo de interés de aportar el certificado o documento físico, y sirve de prueba bajo la anotación del funcionario que efectúe la consulta.</p>	<p>Se eliminó.</p>
<p>Se modificó el artículo 15 del proyecto de ley, suprimiendo las entidades privadas que cumplan funciones públicas y funciones administrativas.</p>	<p><b>Artículo 15. Desmaterialización y gratuidad de certificados.</b> Las entidades de la Administración Pública Nacional y Territorial, así como, <del>las entidades privadas que cumplan funciones públicas y funciones administrativas,</del> o aquellas que presten servicios públicos, que en ejercicio de sus funciones emitan certificados respecto a cualquier actuación o situación de un particular en relación con la entidad, deben disponer de dicha información como un registro público y habilitar su consulta gratuita en línea.</p>	<p><b>El artículo quedará así:</b> <b>Artículo 15. Desmaterialización y gratuidad de certificados.</b> Las entidades de la Administración Pública Nacional y Territorial, así como aquellas que presten servicios públicos, que en ejercicio de sus funciones emitan certificados respecto a cualquier actuación o situación de un particular en relación con la entidad, deben disponer de dicha información como un registro público y habilitar su consulta gratuita en línea.</p>
<p>Se modificó el artículo 16 del proyecto de ley, agregando una salvedad.</p>	<p><b>Artículo 16. Consultas de acceso a información pública.</b> Los trámites que hayan sido establecidos o reglamentados con anterioridad a la expedición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sobre los cuales se tenga alguna tarifa asociada y cumplan con las características de consulta de acceso a información pública, deben ser gratuitos de inmediato.</p>	<p><b>El artículo quedará así:</b> <b>Artículo 16. Consultas de acceso a información pública.</b> Los trámites que hayan sido establecidos o reglamentados con anterioridad a la expedición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sobre los cuales se tenga alguna tarifa asociada y cumplan con las características de consulta de acceso a información pública, deben ser gratuitos de inmediato. <b>Salvo que se trate de normas de carácter especial, asociados al régimen mercantil, laboral, seguridad social.</b></p>

**8. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate y aprobar el **Proyecto de ley número 287 de 2018, por medio del cual se establecen criterios y lineamientos transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas sobre racionalización de trámites, se ordena la implementación de la Interoperabilidad y la Carpeta Ciudadana, se vuelven obligatorios los**

*trámites en línea y las estampillas electrónicas, se faculta al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.*



JUAN FERNANDO REYES KURI

Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

Partido Liberal

## 9. TEXTO PROPUESTO

### TEXTO QUE SE PROPONE PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 287 DE 2018

*por medio del cual se establecen criterios y lineamientos transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas sobre racionalización de trámites, se ordena la implementación de la Interoperabilidad y la Carpeta Ciudadana, se vuelven obligatorios los trámites en línea y las estampillas electrónicas, se faculta al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.*

“El Congreso de Colombia

DECRETA”

CAPÍTULO I

#### Objeto, sujetos obligados y definiciones

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto facilitar, agilizar y garantizar el acceso y ejercicio de los derechos, combatir la corrupción y fomentar la competitividad, a través de racionalizar los trámites; fijar los criterios y lineamientos que deben tener estos; obligar a que los trámites sean en línea y que las estampillas sean electrónicas; facultar al Presidente de la República para que establezca expresamente los trámites que son susceptibles a la aplicación del silencio administrativo positivo y para que derogue algunos trámites; ordenar la implementación de la interoperabilidad y la carpeta ciudadana; entre otros, en toda la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y, en las entidades que cumplan funciones públicas y funciones administrativas.

**Artículo 2°. Sujetos obligados.** La presente ley aplica a toda la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial, así como a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas.

#### Artículo 3°. Definiciones.

- **AUTOMATIZACIÓN:** Es el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, para apoyar y optimizar los procesos que soportan los trámites.
- **CARPETA CIUDADANA:** Es una carpeta digital que permite el almacenamiento y conservación electrónica de mensajes de datos en la nube para los ciudadanos o personas jurídicas, en donde estas pueden recibir, custodiar y compartir, de manera segura y confiable, la información generada en su relación con el Estado a nivel de trámites y servicios.
- **EFICIENCIA:** Es el deber que tiene la administración pública de racionalizar la relación costo-beneficio, maximizando el rendimiento o los resultados, con costos menores, para satisfacer las necesidades prioritarias de la comunidad sin el despilfarro del gasto público.
- **ESTAMPILLA ELECTRÓNICA:** Es un documento que se emite, paga y anula de forma electrónica, y es como extremo impositivo un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo, las cuales también sirven como medio de comprobación, pues es el documento idóneo para acreditar el pago del servicio recibido o del impuesto causado, al igual que el cumplimiento de una prestación de hacer en materia de impuestos.
- **FORMULARIO ÚNICO:** Es el documento de contenido simple para que cada entidad u organismo lo aplique a la hora de ofrecer trámites que se puedan compilar, unificar, agrupar o estandarizar, con el fin de lograr mayor claridad, eficiencia y agilidad para los ciudadanos, personas naturales y/o jurídicas, usuarios o grupos de interés, a la hora de realizarlos.
- **INTEROPERABILIDAD:** Es la habilidad de los sistemas de las tecnologías de la información y la comunicación, y de los procesos de negocio que estas apoyan, de intercambiar datos y permitir que se compartan la información y el conocimiento.
- **RACIONALIZACIÓN:** Es el proceso jurídico, administrativo y tecnológico que permite reducir los trámites, con el menor esfuerzo y costo para el usuario, a través de estrategias efectivas de simplificación, estandarización, eliminación, automatización, adecuación normativa, interoperabilidad de información pública y procedimientos administrativos orientados a facilitar la acción del ciudadano frente al Estado, y la eliminación de regulaciones innecesarias y de obstáculos administrativos a los empresarios e inversionistas, apuntando a mejorar la competitividad del país.
- **REGISTROS PÚBLICOS:** Son aquellos que tienen como finalidad el ingreso oficial a una base de datos del Estado o la generación de un comprobante, los cuales son de acceso público para las entidades estatales y para aquellas que cumplan funciones públicas y funciones administrativas.
- **REPORTES:** Es la información recurrente o periódica que el Gobierno nacional le exige a los entes territoriales.
- **REQUISITOS:** Son los documentos, pasos o condiciones necesarios para la ejecución del trámite.

- **SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN DE TRÁMITES (SUIT):** Es un sistema electrónico de administración de información de trámites y servicios de la Administración Pública que opera a través del Portal del Estado colombiano, administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública por mandato legal, en alianza estratégica con el Ministerio de Comunicaciones – Programa Gobierno en Línea.
- **TRÁMITES:** Conjunto de requisitos, pasos o acciones reguladas por el Estado, que deben efectuar los ciudadanos, personas naturales y/o jurídicas, usuarios o grupos de interés, ante una entidad u organismo de la administración pública o particular que ejerce funciones administrativas y funciones públicas, para acceder a un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación, prevista o autorizada por la ley.
- **VENTANILLA ÚNICA DE REGISTRO INMOBILIARIO (VUR):** Es la plataforma para acercar el proceso de registro inmobiliario a la ciudadanía facilitando su relación con las entidades vinculadas, simplificando los trámites asociados al proceso y prestando un servicio de alta calidad.

## CAPÍTULO II

### Racionalización, Revisión de Trámites y Formularios Únicos

**Artículo 4°. Eliminación de trámites.** Los sujetos obligados establecidos en el artículo segundo de la presente ley deben eliminar de inmediato los trámites que no cumplan con los lineamientos y criterios fijados por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública.

**Artículo 5°. Automatización de los trámites.** El Departamento Administrativo de la Función Pública, debe determinar los plazos y condiciones que tienen los sujetos obligados de esta ley, para automatizar los trámites existentes con el fin de hacerlos más rápidos, simples y eficientes.

Los trámites que se creen a partir de la entrada en vigencia de esta ley, deben ser automatizados inmediatamente, conforme a los lineamientos y criterios establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

**Parágrafo.** Los sujetos obligados en la presente ley, no pueden incrementar las tarifas o establecer cobros adicionales a los trámites en razón a su automatización.

**Artículo 6°. Trámites en línea.** Para el año 2028, Colombia debe tener todos sus trámites en línea.

**Artículo 7°. Revisión de trámites.** El Departamento Administrativo de la Función Pública, cada año, debe realizar una revisión de los trámites existentes y emitir un informe público

señalando los trámites que deben ser eliminados por los sujetos obligados.

**Parágrafo Transitorio.** El Departamento Administrativo de la Función Pública debe hacer la primera revisión y emitir el informe público señalado en este artículo, dentro de los dos (2) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 8°. Formularios únicos para trámites.** El Departamento Administrativo de la Función Pública, debe crear los formularios únicos para los trámites que sean susceptibles de compilación, unificación, agrupación o estandarización. Los formularios únicos se dividirán por sector económico, temas o tipo de trámite, y serán de obligatoria aplicación.

**Artículo 9°. Compilación de trámites por sector.** El Departamento Administrativo de la Función Pública, debe establecer en qué sectores pueden compilarse, en un formulario único, una ventanilla única o un radicado único, los trámites que se realicen con el fin de obtener un mismo resultado.

Los sectores donde se puede establecer la compilación de trámites, son, además de los que determine el Departamento Administrativo de la Función Pública, los siguientes:

- Sector Cultura.
- Sector del Deporte.
- Sector Educación Nacional.
- Sector Comercio, Industria y Turismo.
- Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Sector de la Protección Social.

**Parágrafo.** En todo caso los sujetos obligados deben crear ventanillas únicas para la recepción de trámites.

## CAPÍTULO III

### De la Interoperabilidad

**Artículo 10. Interoperabilidad.** Con el fin de hacer más ágil, simple y eficiente el Estado, mejorar la toma de decisiones basadas en información completa y, combatir la corrupción; todos los sujetos obligados estipulados en el artículo segundo de la presente ley, deben conectar entre sí todas sus plataformas y softwares existentes dentro del mismo ente territorial, y estos a su vez con la nación por medio de los sistemas de las tecnologías de la información y la comunicación, para intercambiar datos y permitir que se comparta la información.

**Parágrafo 1°.** La adopción de la interoperabilidad se debe realizar de acuerdo con la categoría del ente territorial, en los siguientes plazos:

- **Nación:** Doce (12) meses a partir de la vigencia de esta ley.
- **Distritos y Categoría Especial:** Veinticuatro (24) meses a partir de la vigencia de esta ley.



- **Primera Categoría:** Treinta (30) meses a partir de la vigencia de esta ley.
- **Segunda Categoría:** Treinta y seis (36) meses a partir de la vigencia de esta ley.
- **Interoperabilidad entre la nación y sus entes territoriales:** Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la vigencia de esta ley.

**Parágrafo 2°.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, debe crear lineamientos para el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, además realizar el acompañamiento especialmente a los entes territoriales de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría para el cumplimiento de lo aquí señalado.

#### CAPÍTULO IV

##### Estampillas Electrónicas.

**Artículo 11. Desmaterialización y automatización de estampillas.** Las estampillas deben emitirse, pagarse, adherirse o anularse a través de medios electrónicos.

**Parágrafo 1°.** La adopción de las estampillas electrónicas se debe realizar de acuerdo con la categoría del ente territorial, en los siguientes plazos:

- **Distritos y Categoría Especial:** Veinticuatro (24) meses a partir de la vigencia de esta ley.
- **Primera Categoría:** Treinta (30) meses a partir de la vigencia de esta ley.
- **Segunda Categoría:** Treinta y seis (36) meses a partir de la vigencia de esta ley.
- **Cuarta, Quinta y Sexta Categoría:** Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la vigencia de esta ley.

**Parágrafo.** Los Distritos, Departamentos y Municipios para cumplir con esta obligación, pueden usar, por una sola vez, hasta un veinte por ciento (20%) del recaudo anual de las estampillas.

**Artículo 12. Número máximo de estampillas y ventanilla única.** Las entidades territoriales pueden exigir un máximo de 2 estampillas para un mismo trámite.

Si un trámite requiere de la expedición de estampillas emitidas por distintos entes territoriales, dichos entes deben permitir la emisión, pago y anulación de la estampilla a través de una ventanilla única (presencial o virtual), que facilite la interacción del ciudadano con una sola oficina.

#### CAPÍTULO V

##### De la Gratuidad y Consulta de Registros Públicos

**Artículo 13. Consultas de Notarías a la Ventanilla Única de Registro Inmobiliario (VUR).** Las notarías deben consultar la información disponible en la Ventanilla Única de Registro o la que haga sus veces. La lectura de dicha información exime al ciudadano, personas naturales y/o jurídicas, a usuarios o grupo de interés de aportar el certificado y/o documento físico.

**Artículo 15. Desmaterialización y gratuidad de certificados.** Las entidades de la Administración Pública Nacional y Territorial, así como aquellas que presten servicios públicos, que en ejercicio de sus funciones emitan certificados respecto a cualquier actuación o situación de un particular en relación con la entidad, deben disponer de dicha información como un registro público y habilitar su consulta gratuita en línea.

**Artículo 15. Consultas de acceso a información pública.** Los trámites que hayan sido establecidos o reglamentados con anterioridad a la expedición de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sobre los cuales se tenga alguna tarifa asociada y cumplan con las características de *consulta de acceso a información pública*, deben ser gratuitos de inmediato.

Salvo que se trate de normas de carácter especial, asociados al régimen mercantil, laboral, seguridad social.

**Artículo 16. Gratuidad a los particulares sobre consultas a la Ventanilla Única de Registro Inmobiliario (VUR).** Las notarías no pueden trasladar a los particulares costos asociados a la consulta y uso de la Ventanilla Única de Registro Inmobiliario o la que haga sus veces.

#### CAPÍTULO VI

##### De la Implementación de la Carpeta Ciudadana

**Artículo 17. Carpeta ciudadana.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, debe implementar la Carpeta Ciudadana, en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la vigencia de esta ley.

**Artículo 18. Seguridad cibernética y habeas data.** La Carpeta Ciudadana debe cumplir con todos los requisitos de seguridad cibernética existentes, y además debe respetar lo señalado en la Ley Estatutaria 1581 de 2012 (Ley de *Hábeas Data*), en la Ley 1712 de 2014 y en el Decreto 103 de 2015.

**Artículo 19. Oficina de la relación con el ciudadano.** En la Nación, en los departamentos, distritos y municipios con población superior a 250.000 habitantes, debe existir una dependencia o entidad única de relación con el ciudadano que tendrá como objetivo materializar el cumplimiento de esta ley y todas aquellas normas relacionadas con trámites, servicios, acceso a la información y transparencia, siempre que su sostenimiento esté enmarcado dentro de las disposiciones de los artículos 3°, 6° y 75 de la Ley 617 de 2000. El servidor público que dirija dicha dependencia o entidad, debe ser del nivel directivo.

**Parágrafo.** La nación y los entes territoriales que cumplan con las condiciones fijadas en el presente artículo, tendrán plazo de doce (12) meses para la creación de la Oficina de la Relación con el Ciudadano, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

## CAPÍTULO VIII

**Facultades al Presidente de la República****Artículo 20. Derogatoria de trámites.**

Facúltese al Presidente de la República para que dentro de los seis (6) meses siguientes de la entrada en vigencia de la presente ley, expida un Decreto con Fuerza de ley para derogar todos los trámites legales repetitivos, confusos, desactualizados e innecesarios de acuerdo a la revisión que haya hecho el Departamento Administrativo de la Función Pública.

**Artículo 21. Silencio administrativo positivo.**

Con el fin de facilitar los derechos, combatir la corrupción y fomentar la competitividad, facúltese al Presidente de la República para que dentro de los seis (6) meses siguientes de la entrada en vigencia de esta ley, expida un decreto con Fuerza de ley en el cual se establezcan expresamente los trámites que son susceptibles a la aplicación del silencio administrativo positivo, así como los respectivos términos.

## CAPÍTULO IX

**Disposiciones Generales.**

**Artículo 22. Creación de trámites.** Cuando a través de un proyecto de ley se pretenda crear, actualizar o regular un trámite, el Departamento Administrativo de la Función Pública debe emitir un concepto respecto de su conveniencia.

**Artículo 23. Colaboración de los puntos vive digital.** Es obligación de los Puntos Vive Digital de todo el país, ayudar a los ciudadanos que se acerquen para realizar trámites en línea.

**Artículo 24. Fortalecimiento del Sistema Único de Información de Trámites (SUIT).** El Departamento Administrativo de la Función Pública, debe actualizar permanentemente el Sistema Único de Información de Trámites, para que las entidades obligadas registren información sobre los procedimientos internos asociados a la gestión de trámites e información pública disponible. Este sistema debe permitir cuantificar costos administrativos asociados y ahorros a los usuarios por efectos de la racionalización de trámites.

**Artículo 25. Reportes de información.** El Departamento Administrativo de la Función Pública, debe establecer los lineamientos técnicos para la racionalización de los reportes que la nación le exige a los entes territoriales.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, debe emitir un concepto previo de obligatorio cumplimiento a los nuevos reportes que la nación le pretenda exigir a los entes territoriales.

**Parágrafo.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Departamento Administrativo de la Función Pública debe hacer un inventario de todos los reportes que la nación le exige a los entes territoriales, y debe definir qué reportes se deben racionalizar.

**Artículo 26. Términos para resolver trámites.**

El término para resolver de fondo un trámite debe ser de máximo quince (15) días.

**Parágrafo.** Cuando un trámite por su complejidad requiera un término mayor al aquí establecido, debe definirse a través de acto administrativo motivado con previo concepto favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública.

En todo caso el término máximo en estos casos especiales no podrá exceder de seis (6) meses.

**Artículo 27. Solicitudes de trámites incompletas.** Si a una solicitud de trámite o servicio que inicie una persona natural o jurídica le falta algún documento obligatorio para completar su tramitación, la entidad debe notificar a la persona en un término máximo de cinco (5) días después de radicada la solicitud. Después de ello, la entidad no podrá notificar que faltó un nuevo documento a la solicitud inicial, y si lo hiciera constituirá falta gravísima.

**Artículo 28. Incentivos para el ciudadano.**

Los ciudadanos que realicen los trámites en línea pueden recibir un incentivo o valor agregado, que debe ser fijado a través de un acto administrativo previamente establecido por la nación, el departamento, el distrito o el municipio respectivo.

**Artículo 29. Incentivos para las entidades.**

El Departamento Administrativo de la Función Pública, debe establecer un programa de incentivos para las entidades de la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial con mejor rendimiento en la aplicación de la presente ley.

**Artículo 30. Responsabilidad y reporte.** El Departamento Administrativo de la Función Pública, debe reportar cada seis (6) meses a la Procuraduría General de la Nación, un informe en el que se relacionen las entidades que incumplan las disposiciones relacionadas con la política pública de racionalización de trámites y lo estipulado en esta ley.

Todos los aspectos relacionados con el contenido, estructura y presentación del informe, deben ser reglamentados por el Departamento Administrativo de la Función Pública a través de un acto administrativo.

**Artículo 31.** El no cumplimiento de los lineamientos y criterios fijados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, así como de lo dispuesto en la presente ley, constituye falta disciplinaria gravísima para el servidor público que sea competente.

**Artículo 32. Implementación nacional.**

Las entidades y organismos de la nación deben hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y presupuestales para darle cumplimiento a la presente ley.

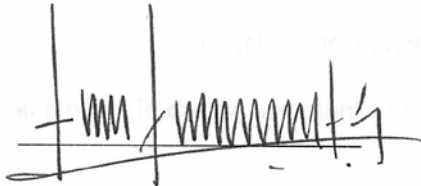
El Gobierno nacional debe considerar la incorporación de las partidas presupuestales necesarias, de acuerdo con los recursos disponibles

y con los lineamientos del Marco Fiscal de Mediano Plazo para ejecutar la presente ley.

**Artículo 33. Implementación territorial.** Los entes territoriales, deben hacer los ajustes institucionales, normativos, administrativos y presupuestales para darle cumplimiento a la presente ley.

**Artículo 34. Vigencia.** La presente ley rige desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Del honorable Congresista,



JUAN FERNANDO REYES KURI

Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

Partido Liberal

## 10. REFERENCIAS

- Awasthi, R. y N. Bayraktar (2015). Can Tax Simplification Help Lower Tax Corruption? *Eurasian Economic Review*, 5(2): 297-330.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2018). El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2016). Gobiernos que sirven: innovaciones que están mejorando la entrega de servicios a la ciudadanía.
- Brewer, G. A., & Walker, R. M. (2009). The impact of red tape on governmental performance: An empirical analysis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(1), 233-257.
- Brewer, G. A., and Walker R. M. (2005). What You See Depends on Where You Sit: Managerial Perceptions of Red Tape in English Local Government. Paper presented at the Eighth Public Management Research Conference, Los Angeles, September 29 – October 1.
- Bozeman, B. (1993). “A theory of government “Red Tape””. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Calgary. Disponible en: <http://www.calgary.ca/SitePages/cocis/default.aspx>
- Cámara de Comercio de Bogotá (2017). Disponible en: <https://www.ccb.org.co/Preguntas-frecuentes/Tramites-registrales/Que-es-un-tramite>.
- Cepal (1999). Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y local. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7490/S9900665\\_es.pdf;jsessionid=652C954F0A23396C91CDD04A6564984C?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7490/S9900665_es.pdf;jsessionid=652C954F0A23396C91CDD04A6564984C?sequence=1)
- Defensoría del Pueblo (2017). La tutela y el derecho a la salud 2016.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2018). Respuesta al Cuestionario de Debate de Control Político.
- Departamento Nacional de Planeación (2017). Índice de Acceso Efectivo a la Justicia
- Departamento Nacional de Planeación (2018). Encuesta de percepción ciudadana
- Departamento Nacional de Planeación en Banco Mundial (2017). Índice de acceso efectivo a la Justicia.
- Estrada, F. (2012). Ronald Coase and the Transaction Costs.
- Guriev, S. (2004). Red tape and corruption. *Journal of Development Economics*, 73(2), 489-504.
- Latinobarómetro (2017). Encuesta Latinobarómetro. Providencia, Chile: Latinobarómetro. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2018). Respuesta al Cuestionario de Debate de Control Político.
- Morris, S. D. y J. L. Klesner (2010). Corruption and trust: Theoretical considerations and evidence from Mexico. *Comparative Political Studies*, 43(10): 1258-1285.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2006). Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplifications.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009). Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies- Guidance for Policy Makers.
- Página del DANE estudios de pobreza (2017).
- Salgado, E. (2003). Teoría de Costos de Transacción: Una Breve Reseña.
- UTL Reyes Kuri. (2018): Reunión con gremios.
- UTL Reyes Kuri. (2018): Sondeos.
- UTL Reyes Kuri. (2018): Derechos de petición.
- Función Pública, Dirección de desarrollo internacional, corte al 6 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/entidades-del-estado-y-sus-principales-caracteristicas>
- MINTIC (2018). Disponible en: <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-72963.html>
- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.
- Toller, Fernando M. (2015). “Las citas de leyes y otras normas: legislación comparada y nuevo digesto jurídico argentino.

## TEXTOS DE PLENARIA

### **TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 063 DE 2017 CÁMARA**

*por medio de la cual se reconocen los derechos de la mujer en embarazo, trabajo de parto, parto y posparto y se dictan otras disposiciones o “ley de parto digno, respetado y humanizado.”*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto reconocer y garantizar el derecho de la mujer durante el embarazo, trabajo de parto, parto, posparto y duelo gestacional y perinatal con libertad de decisión, consciencia y respeto; así como reconocer y garantizar los derechos de los recién nacidos.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** La presente ley regirá en todo el territorio nacional, de conformidad con el enfoque diferencial.

**Artículo 3°. Definiciones.** Para la correcta aplicación de la presente ley entiéndase por:

**Parto respetado y humanizado:** Es el parto vaginal o cesárea en el cual se respeta la fisiología y ritmo del proceso, se interviene solo de ser necesario con base en la evidencia científica actualizada y en las condiciones particulares de salud, se identifican, comprenden y respetan los aspectos socioculturales de la mujer, se le brinda apoyo emocional, se le da poder de decisión, y se le garantiza su autonomía y privacidad, con un enfoque holístico y basado en el respeto por los derechos humanos.

**Trabajo de parto:** Proceso fisiológico y natural que comprende una serie de contracciones progresivas y continuas que ayudan a que se dilate y afine el cuello del útero para permitirle al feto pasar por el canal de parto.

**Parto fisiológico:** Es el parto vaginal, proceso natural, dinámico, trascendental y único con el que la mujer finaliza su gestación, que involucra factores psicológicos y socioculturales y deja una impronta en la mujer y en el recién nacido. Su inicio es espontáneo, se desarrolla sin complicaciones y culmina con el alumbramiento de la placenta.

**Cesárea humanizada:** Es el procedimiento efectuado con base en evidencia científica actualizada, recomendada únicamente por la necesidad de la condición de salud de la mujer o del feto, protegiendo el vínculo afectivo por medio del contacto piel con piel, y del inicio del amamantamiento dentro de la primera hora del posparto, así como respetando su derecho a permanecer acompañada, si así lo desea mínimo por una persona de su elección y confianza durante todo el proceso, con información clara y suficiente

sobre el estado de salud, sin obstaculizar el campo visual del nacimiento si así lo desea la mujer y con apoyo emocional.

**Enfoque diferencial:** Es la estrategia que permite la inclusión de los sujetos de especial protección constitucional mediante acciones, programas y proyectos adoptados con el fin de garantizar la igualdad, la equidad y la no discriminación.

**Duelo gestacional:** Es el proceso que se puede sufrir con motivo de la muerte del feto durante la etapa de gestación.

**Duelo perinatal:** Es el proceso que se puede sufrir con motivo de la muerte del feto o recién nacido durante el trabajo de parto, el parto o el posparto.

**Posparto:** Periodo de transición y adaptación necesario, que inicia después del parto. Este período es esencial para el desarrollo de los recién nacidos, para la recuperación de la mujer, para el reconocimiento de las funciones parentales y para que se establezca el vínculo afectivo entre los recién nacidos y sus padres.

**Plan de parto:** Documento realizado por la mujer, con destino a los agentes de salud encargados de la atención del trabajo de parto, parto y posparto, en el que se establece un diálogo de necesidades, preferencias y expectativas de la mujer con respecto a la atención.

**Artículo 4°. Derechos.** Todas las mujeres en proceso de gestación, trabajo de parto, parto, posparto, duelo gestacional y perinatal tienen los siguientes derechos:

1. A recibir atención integral, adecuada, oportuna y eficiente, de conformidad a su forma de habitar el territorio, a sus costumbres, valores, creencias y a su condición de salud.
2. A ser tratada con respeto, de manera individual y protegiendo su derecho a la intimidad y confidencialidad, incluida la información sobre resultados de pruebas de laboratorio, a no recibir tratos crueles, inhumanos ni degradantes, a que se garantice su libre determinación y su libertad de expresión y ser tratada sin discriminación.
3. A ser considerada como sujeto de derechos, en los procesos de gestación, trabajo de parto, parto, posparto y duelo gestacional y perinatal de modo que se garantice su participación en dichos procesos, atendiendo su condición de salud.
4. A tener una comunicación asertiva con los prestadores de atención en salud durante la gestación, el trabajo de parto, el parto, posparto y duelo gestacional y perinatal mediante el uso de un lenguaje accesible

- acorde a las necesidades étnicas, culturales, sociales y de diversidad funcional de cada mujer.
5. A ser informada sobre una alimentación adecuada de acuerdo a sus requerimientos nutricionales en etapa de gestación, trabajo de parto y posparto.
  6. A que sea ingresada al Sistema de Salud en caso de no estar vinculada laboralmente y a ser atendida sin barreras administrativas.
  7. A participar en un curso de preparación para la gestación, trabajo de parto, parto y posparto de alta calidad pedagógica y profundidad en los contenidos, basado en evidencia científica actualizada y con enfoque diferencial, con personal formado en acompañamiento a población gestante; que privilegie el respeto por la fisiología, en espacios accesibles que garanticen la dignidad y comodidad, sin importar el tipo de vinculación que tenga la mujer al Sistema de Seguridad Social.
  8. A realizarse los controles prenatales recomendados según la evidencia científica actualizada, por niveles de atención, de acuerdo con su condición de salud.
  9. A ser informada sobre sus derechos, sobre los procedimientos de preparación corporales y psicológicos para el trabajo de parto, el parto y el posparto, y sobre los beneficios, riesgos o efectos de las diferentes intervenciones durante la gestación, el trabajo de parto, el parto y el posparto, con información previa, clara, apropiada y suficiente por parte de los agentes de la salud, basada en la evidencia científica segura, efectiva y actualizada, y sobre las diversas alternativas de atención del parto, con el fin de que pueda optar libremente por la que mejor considere y en consecuencia, a decidir sobre el lugar y los agentes en salud encargados de su atención.
  10. A ser informada sobre la evolución del trabajo de parto, parto y posparto, sobre el estado de salud del feto y del recién nacido y, en general, a que se le haga partícipe de las diferentes actuaciones de los agentes de la salud y a que sus familiares tengan información oportuna de la evolución del trabajo de parto, parto y posparto, si la mujer así lo desea.
  11. A presentar su plan de parto para fortalecer la comunicación con los agentes de salud, y a que, a partir de la semana 32 de gestación, los controles prenatales sean realizados en el lugar donde se atenderá el parto y en lo posible, por los agentes de salud que le atenderán el parto.
  12. Al parto respetado y humanizado, basado en evidencia científica actualizada, con enfoque diferencial, teniendo en cuenta las condiciones de salud de la mujer y del feto así lo permitan y su libre determinación. Lo anterior comprende las siguientes prácticas:
    - a) Tacto vaginal, realizado en lo posible por el mismo agente de salud de turno para guardar mayor objetividad en la comparación de los mismos y de conformidad con los términos recomendados por la evidencia científica;
    - b) Monitoreo fetal intermitente con el fin conocer el estado de salud del feto y facilitar la movilidad, fisiología y comodidad durante el trabajo de parto.
    - c) Ingestas de dieta líquida de acuerdo a las recomendaciones del médico, durante el trabajo de parto y posparto;
    - d) Movimiento corporal con libertad y adopción de posiciones verticales durante el trabajo de parto y parto;
    - e) Uso de métodos no farmacológicos y farmacológicos para el manejo del dolor durante el trabajo de parto;
    - f) Pujo de acuerdo con la sensación fisiológica de la mujer en la etapa expulsiva avanzada, evitando en lo posible que sea dirigido por terceros.
  13. A permanecer con el recién nacido en contacto piel a piel después del nacimiento, con el fin de facilitar el vínculo afectivo entre madre e hijo y estimular eficazmente el proceso de lactancia materna, cuando las condiciones de salud de la mujer y del recién nacido lo permitan, de conformidad con la evidencia científica actualizada.
  14. A recibir atención en salud durante la gestación, trabajo de parto, parto y posparto bajo prácticas ancestrales de comunidades étnicas, en el lugar de su elección, siempre y cuando se garanticen las condiciones de salud de la mujer, del feto o del recién nacido.

A recibir asistencia psicosocial, particularmente asistencia en salud mental oportuna y de calidad con enfoque diferencial cuando así lo requiera y lo desee y en especial, en los procesos de duelo gestacional y perinatal.
  15. A estar acompañada, si así lo desea la mujer, mínimo por una persona de su confianza y elección durante el proceso de gestación, trabajo de parto, parto y posparto, o en su defecto, por una persona especialmente entrenada para darle apoyo emocional. Bajo ninguna circunstancia se podrá cobrar para hacer uso de este derecho.
  16. A ser informada, basada en evidencia científica actualizada, desde la gestación, sobre los beneficios de la lactancia materna, a recibir apoyo para amamantar durante el posparto con asesoría oportuna, permanente y de calidad por un agente de salud experto en lactancia materna.

17. A no ser sometida a ningún procedimiento médico, examen o intervención cuyo propósito sea de investigación y docencia, salvo consentimiento libre, previo, expreso e informado manifestado por escrito.
18. A recibir información y decidir sobre los diferentes métodos de anticoncepción que estén acordes a su condición de salud, y a acceder al método de su preferencia, según sus necesidades.
19. A recibir una cesárea humanizada, en caso de haberse agotado todas las condiciones de un parto fisiológico humanizado.
20. A ser informada sobre la viabilidad de tener un parto vaginal después de una cesárea y a tenerlo si así lo desea, de conformidad con las recomendaciones basadas en la evidencia científica actualizada, siempre y cuando se aseguren las buenas condiciones de salud del feto y de la mujer.
21. En los casos de duelo gestacional o perinatal, a tener acompañamiento de un equipo de agentes de la salud interdisciplinario con formación en duelo; y a ser atendida en un lugar donde no tenga contacto con otras mujeres en gestación, trabajo de parto, parto o posparto.
22. A que le sea entregada su placenta por los agentes de salud o instituciones que presten la atención durante el parto y posparto, cuando así lo desee y lo solicite la mujer, según sus creencias.

**Artículo 5°. Deberes de la mujer en gestación, trabajo de parto, parto y posparto.**

Cumplir con los deberes establecidos en la Ley 1751 de 2015, Ley Estatutaria de Salud o en la disposición que la modifique.

1. Cuando la mujer en gestación, trabajo de parto, parto y posparto decida no atender las recomendaciones de los agentes de salud, o no recibir un procedimiento o tratamiento deberá expresarlo por escrito a través de un documento de consentimiento informado de rechazo o disenso.
2. Atender las recomendaciones dadas por el al tratamiento médico y talento humano en salud, durante la gestación, el trabajo de parto, parto y posparto, cuando la mujer en gestación, trabajo de parto, parto y posparto decida no atender las recomendaciones de los agentes de salud, o no recibir un procedimiento o tratamiento deberá expresarlo por escrito a través de un documento de consentimiento informado de rechazo o disenso.
3. Mantener una comunicación y trato respetuoso con los agentes de salud que hacen parte del proceso de gestación, trabajo de parto, parto y posparto.

**Artículo 6°. Integralidad de la atención.** La atención en salud prenatal, atención de partos de bajo riesgo o alto riesgo y atención de recién nacidos debe contar con un agente en salud suficiente, permanente e interdisciplinario, con insumos tecnológicos esenciales en buen estado y demás equipamiento que garantice la atención oportuna, digna y segura a las mujeres y a los recién nacidos durante la gestación, el trabajo de parto, el posparto, teniendo en cuenta dentro de los procesos de atención el enfoque diferencial y la interculturalidad.

**Artículo 7°. Derechos del recién nacido.** Todo recién nacido(a) tiene derecho:

1. A ser tratado con respeto y dignidad.
2. A ser inscrito en el Registro Civil de Nacimiento y afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud.
3. A recibir los cuidados y tratamientos necesarios interdisciplinariamente, acordes con su estado de salud y en consideración a la supremacía de sus derechos fundamentales, inclusive el cuidado paliativo.
4. A tener contacto piel con piel con su madre y amamantamiento inmediato postergando los procedimientos que no se consideren vitales con el objetivo de favorecer sus procesos de adaptación neurofisiológicos y psicológicos.
5. Al corte oportuno del cordón umbilical de conformidad con las recomendaciones basadas en la evidencia científica actualizada.
6. A no ser separado de su madre durante la permanencia en la institución prestadora de salud, siempre que el recién nacido o la mujer no requiera de cuidados especiales que impidan lo anterior.
7. A tener contacto con su padre durante su proceso de nacimiento, para el adecuado desarrollo de su vínculo afectivo, siempre y cuando la mujer autorice la presencia del padre durante su trabajo de parto, parto y posparto. Lo anterior, siempre y cuando no existan contraindicaciones médicas.
8. A que sus padres reciban adecuado asesoramiento información sobre los cuidados para su crecimiento y desarrollo, signos de alarma, periodicidad de los controles de seguimiento al niño o niña, junto con su plan de vacunación.
9. A recibir la atención en un nivel hospitalario acorde con el riesgo perinatal identificado.

**Artículo 8°. Obligaciones del Estado.** Son obligaciones del Estado para garantizar la eficacia y desarrollo de la presente ley, las siguientes:

1. El Ministerio de Salud y Protección Social, garantizará la gestión de conocimiento entre pares. De igual manera a través del Consejo Nacional de Talento Humano en Salud diseñarán programas para mejorar la

calidad de la atención de la salud materna centrándose en la seguridad de la atención y el respeto.

2. El Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará las condiciones necesarias y adecuadas para la atención de las maternas y el recién nacido que permitan evitar la falta de respeto y maltrato durante la atención del parto, especificando los requisitos de suficiencia del talento humano en salud en las salas de parto, los parámetros técnicos referentes a tiempos, número y complejidad de pacientes y los requerimientos de infraestructura necesarios en cada institución, que permitan garantizar la intimidad de las usuarias y las gestantes, acompañamiento, acceso a la analgesia y anestesia obstétrica y en general todo lo relacionado con la humanización en la atención del parto.
3. El Ministerio de Salud y Protección Social, actualizará las guías de práctica clínica de acuerdo a lo establecido en la presente ley y de conformidad con la evidencia científica actualizada, máximo cada 5 años.
4. Garantizar la atención oportuna a los servicios especializados, incluyendo desplazamientos y alojamientos cuando la mujer deba desplazarse fuera de su lugar de residencia.

**Parágrafo.** En lo contenido al numeral primero del presente artículo, el Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo no mayor a 12 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, incorporarán en los planes de estudio de los diferentes agentes de salud relacionados, los contenidos y conceptos basados en evidencia científica actualizada, que explican los procesos fisiológicos de la gestación, el trabajo de parto, el parto, el posparto, la lactancia, y el nacimiento respetado y humanizado.

**Artículo 9º.** Se debe reconocer y respetar el pluralismo cultural relacionado con las mujeres y los recién nacidos, garantizando con evidencia científica su vida, dignidad, integridad y salud, antes, durante y después del parto.

**Artículo 10.** El Estado promoverá la capacitación de las parteras, y apoyará los procesos de formación de partería tradicionales que ya existen a lo largo del territorio nacional, para sentar bases de las políticas públicas de acceso de la mujer y del recién nacido durante la gestación, parto y posparto, al pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, respetando sus quehaceres y creencias de las parteras en el territorio nacional, y desarrollando estrategias de cualificación en calidad y técnica del arte de la partería y en los niveles de comunicación y referencia que garanticen que cada gestación y parto que sea de alto riesgo, sea atendido por personal especializado según la sectorización proporcionada a las

necesidades y a las condiciones de salud de cada mujer y de cada feto o recién nacido.

**Artículo 11.** El incumplimiento de las disposiciones de la presente ley por parte de los agentes de salud, sus colaboradores o de las instituciones en que estos presten servicios, será considerado como falta a los fines sancionatorios, de conformidad con los procesos establecidos por la Superintendencia de Salud, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiere corresponder.

**Parágrafo.** Las instituciones prestadoras de salud deberán garantizarles a los agentes de salud, las condiciones necesarias para la prestación adecuada del servicio en la atención de la mujer durante el embarazo, trabajo de parto, parto, posparto; en caso contrario, la responsabilidad será exclusiva de la institución prestadora de salud.

**Artículo 12.** La presente ley rige a partir de su publicación.

  
JAIRO CRISTANCHO TARACHE  
Ponente

  
CARLOS ACOSTA LOZANO  
Ponente

  
JUAN CARLOS REINALES AGUDELO  
Ponente

#### SECRETARÍA GENERAL

Bogotá, D. C., marzo 20 de 2019

En Sesión Plenaria del día 4 de diciembre de 2018, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 063 de 2017 Cámara, *por medio de la cual se reconocen los derechos de la mujer en embarazo, trabajo de parto, parto y posparto y se dictan otras disposiciones o "ley de parto digno, respetado y humanizado*. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en el acta de la Sesión Plenaria Ordinaria número 032 de diciembre 4 de 2018, previo su anuncio en las Sesión del día 27 de noviembre de 2018, correspondiente al Acta número 031.

  
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
Secretario General

**CONTENIDO**

Gaceta número 168 - Viernes, 29 de marzo de 2019

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 192 de 2018 Cámara, acumulado con el proyecto de ley 217 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos de fortalecimiento para las Juntas de Acción Comunal.....	1
Informe de ponencia para primer debate en Cámara, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 287 de 2018 Cámara, por medio del cual se establecen criterios y lineamientos transversales a la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y funciones administrativas sobre racionalización de trámites, se ordena la implementación de la interoperabilidad y la carpeta ciudadana, se vuelven obligatorios los trámites en línea y las estampillas electrónicas, se faculta al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones. ....	24

**TEXTOS DE PLENARIA**

Texto definitivo plenaria Cámara al Proyecto de ley número 063 de 2017 Cámara, por medio de la cual se reconocen los derechos de la mujer en embarazo, trabajo de parto, parto y posparto y se dictan otras disposiciones o “ley de parto digno, respetado y humanizado.....	36
--	----