



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1262

Bogotá, D. C., martes, 18 de octubre de 2022

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2022 SENADO

por medio del cual se autoriza a los municipios y departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía, con las juntas de acción comunal, organizaciones afro y comunidades indígenas del territorio respectivo.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 127 DE 2022 SENADO "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA A LOS MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS PARA CELEBRAR DIRECTAMENTE CONVENIOS SOLIDARIOS HASTA LA MENOR CUANTÍA, CON LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL, ORGANIZACIONES AFRO Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL TERRITORIO RESPECTIVO"

Bogotá D.C., 18 de octubre de 2022

Honorable Senador

FABIO RAUL AMIN SALEME

Presidente de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 127 de 2022 "Por medio del cual se autoriza a los Municipios y Departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía, con las Juntas de Acción Comunal, organizaciones afro y comunidades indígenas del territorio respectivo".

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo realizado por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, se rinde informe de ponencia para primer debate del Proyecto Ley No. 127 de 2022 "Por medio del cual se autoriza a los Municipios y Departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía, con las Juntas de Acción Comunal, organizaciones afro y comunidades indígenas del territorio respectivo".

El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

I.	TRÁMITE DE LA INICIATIVA	1
II.	OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO	2
III.	CONSIDERACIONES DEL PONENTE	4
IV.	PLIEGO DE MODIFICACIONES	7
V.	POSIBLES IMPEDIMENTOS	15
VI.	PROPOSICIÓN	16

<p>I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</p> <p>El 17 de agosto de 2022 se radicó el Proyecto de Ley No. 127 de 2022 <i>“Por medio del cual se autoriza a los Municipios y Departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía, con las Juntas de Acción Comunal, organizaciones afro y comunidades indígenas del territorio respectivo”</i>, auría de los Honorables Senadores Didier Lobo Chinchilla, Antonio Zabarain Guevara, Arturo Char Chaljub, Carlos Abraham Jimenez, Ana María Castañeda Gomez, Jorge Benedetti Martelo, Edgar Jesus Diaz Contreras y de los Honorables Representantes Hernando Gonzalez, Jairo Humberto Cristo Correa, Carlos Alberto Cuenca Chau, John Edgar Perez Rojas, Jorge Mendez, Lina María Garrido Martin, Mauricio Parodi Diaz, Modesto Enrique Aguilera Vides, Nestor Leonardo Rico Rico, Oscar Rodrigo Campo Hurtado, Bayardo Gilberto Betancourt, Victo Andres Tovar Trujillo, Sandra Milena Ramirez Caviedes, Jaime Rodriguez Contreras, Julio Cesar Triana Quintero.</p> <p>La iniciativa fue remitida a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República para su discusión en primer debate y mediante comunicado del 7 de septiembre encargó la elaboración del informe de ponencia para primer debate.</p> <p>II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO</p> <p>1. Objeto del proyecto de ley</p> <p>Con el presente proyecto de ley se pretende ampliar la capacidad de contratación de las juntas de acción comunal, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras del territorio respectivo, hasta la menor cuantía, para la celebración de convenios solidarios con la nación los departamentos y municipios.</p> <p>Se trata de facilitar a las organizaciones comunales o <i>juntas de acción comunal, organizaciones afro, comunidades indígenas del territorio respectivo</i> su participación cada vez más amplia en el proceso de contratación y ejecución, de las obras de su incumbencia y radio de acción comunitaria.</p> <p>Todo esto teniendo en cuenta que dichas organizaciones históricamente han sufrido un intenso marginamiento de la actividad económica y comercial, que les ha negado la oportunidad de ganar experiencia y la idoneidad necesaria para cumplir con los estándares actuales que exigen los procesos de contratación de gran envergadura.</p> <p>Es por esto que, de manera progresiva, se quiere introducir a estas organizaciones comunitarias, en la dinámica comercial y económica del país, en las obras que tienen que ver con la comunidad, sin que tal fin se quede en buenas intenciones, porque usualmente no cumplen con los requisitos exigidos por las convocatorias contractuales.</p>	<p>No se trata de una pretensión individual o particularizada en algunas empresas, sino poner las primeras piedras para construir un camino en que las <i>juntas de acción comunal, organizaciones afro, comunidades indígenas</i> en el futuro próximo puedan contratar en igualdad de condiciones que el resto de oferentes, pero para ello, en el momento actual se le deben proporcionar a estas organizaciones comunitarias espacios normativos que le permitan acceder a ciertos contratos que de otra manera nunca los tendrán.</p> <p>No se pretende convertir las <i>juntas de acción comunal, organizaciones afro, comunidades indígenas</i> en contratistas profesionales, sino en relación con las obras relacionadas con su comunidad y en su territorio, abrir espacios a las <i>juntas de acción comunal, organizaciones afro, comunidades indígenas de manera gradual</i>, para que en el futuro vayan adquiriendo la experiencia e idoneidad necesaria para suscribir y ejecutar contratos sin la ayuda de normas de acción afirmativa como la presente.</p> <p>Este proyecto, en el marco de la progresividad, continúa la senda de las leyes 1551 de 2012 y 2160 de 2021 que les permite a las <i>juntas de acción comunal, organizaciones afro, comunidades indígenas</i> celebrar directamente convenios solidarios hasta por la mínima cuantía con municipios y departamentos, mientras el presente proyecto, amplía esa prerrogativa de contratación directa a contratos de menor cuantía.</p> <p>No se trata de convertir a las <i>juntas de acción comunal, organizaciones afro, comunidades indígenas</i> en contratistas exclusivamente, sino involucrar estas organizaciones comunitarias de manera directa con el desarrollo comunitario, para lo cual se les apoya con una prerrogativa que les permite realizar este tipo de contratación <i>complementaria a los esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para construir obras y satisfacer las necesidades y aspiraciones de las comunidades</i>!¹.</p> <p>Este proyecto de ley tiene en cuenta la Ley 2160 de 2021 que modifica la Ley 80 de 1993, para determinar la forma organizativa de las comunidades indígenas y afros como: <i>“cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras”</i>.</p> <p>La finalidad del proyecto persigue que las comunidades respectivas participen en la celebración y ejecución de estas obras y servicios, directamente relacionadas con su territorio, razón por la cual se establece en la iniciativa un límite geográfico (territorio respectivo) queriendo significar que la forma organizativa de la comunidad sólo puede celebrar convenios solidarios cuyo objeto deba ejecutarse o realizarse en el territorio respectivo de dicha comunidad.</p> <p>Contenido del proyecto de ley</p>
<p>El proyecto de ley cuenta con tres artículos, incluida la vigencia. Modifica el artículo 6º de la Ley 1551 de 2012, que modificó el artículo 3º de la Ley 136 de 1996, adicionando un inciso al numeral 23 de este artículo, y modificando los parágrafos 4º y 5º.</p> <p>2. Marco jurídico</p> <p>Normas internacionales</p> <p>El artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), establece que:</p> <p><i>“(…) cada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”</i> (el énfasis es nuestro)</p> <p>Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que: <i>“Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”</i>. (el énfasis es nuestro).</p> <p>Constitución política</p> <p><i>Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.</i></p> <p>DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA</p> <p><i>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.</i></p>	<p><i>Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.</i></p> <p>Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.</p> <p>La contratación estatal con entidades privadas sin ánimo de lucro encuentra su fundamento en el artículo 355 de la Constitución Política.</p> <p><i>Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</i></p> <p>Leyes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley 2166 de 2021 <ul style="list-style-type: none"> o Artículo 5º. Definición de acción comunal. Para efectos de esta Ley se entenderá como acción comunal la expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los Derechos Humanos, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa. o Artículo 8º. Organismos de acción comunal: <ul style="list-style-type: none"> a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un

<p>desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.</p> <p>b) La junta de vivienda comunitaria es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo si fuere procedente;</p> <p>c) Es organismo de acción comunal de segundo grado la asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;</p> <p>d) Es organismo de acción comunal de tercer grado la federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien;</p> <p>e) Es organismo de acción comunal de cuarto grado, la confederación nacional de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien.</p> <p>Parágrafo. Cada organismo de acción comunal, se dará su propio reglamento conforme al marco brindado por esta ley y las normas que le sucedan.</p> <ul style="list-style-type: none"> o Artículo 16. Objetivos. <p>f) Celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial;</p> <ul style="list-style-type: none"> • El artículo 3.16 de la Ley 136 de 1994 –modificado por la Ley 1551 de 2012, artículo 6– establece que: <ul style="list-style-type: none"> o «En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos <u>podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal</u> y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo 	<p>conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo».</p> <ul style="list-style-type: none"> o Además, el parágrafo 3 del artículo 3 <i>ibidem</i>, define los convenios solidarios como «la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades». • Ley 136 de 1994 artículo 55 <i>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.</i> • El parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994 –modificado por la Ley 1551 de 2012, artículo 6– dispone que «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». <ul style="list-style-type: none"> o Dicho parágrafo estableció una sub-regla en la cual los convenios solidarios solo pueden celebrarse de manera directa por los entes del nivel departamental y municipal con las juntas de acción comunal para ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. En otras palabras, del contenido del parágrafo 4 se deduce que el legislador estableció un trámite preferencial que no requiere adelantar procedimiento de selección con pluralidad de oferentes para celebrar convenios solidarios cuyo objeto sea ejecutar obras hasta por la mínima cuantía con las juntas de acción comunal. • Artículo 128 de Ley 1955 de 2019, «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 – “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”», adicionó el parágrafo 5 al artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, permitiendo que los convenios solidarios puedan ser <ul style="list-style-type: none"> o «[...] celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo». En este sentido, el nuevo parágrafo facultó a las entidades del orden nacional para celebrar convenios solidarios con los organismos de acción comunal para ejecutar cualquier objeto, incluido la construcción de
<p><u>obras, siempre que las actividades o el objeto del convenio esté relacionado con el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.</u> Además, no quedaron restringidos a un objeto contractual específico como sucede con las limitaciones previstas en el parágrafo 4 del artículo 6º de la Ley 1551, precepto totalmente independiente del nuevo parágrafo introducido por la Ley 1955 de 2019.</p> <p>Concepto C-364 de 2021, sobre convenios solidarios, marco normativo, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente</p> <p>La legislación vigente establece tres (3) regímenes para celebrar los convenios solidarios definidos por la Ley 136 de 1994. La aplicabilidad de cada régimen se encuentra estrechamente relacionada con el objeto, la cuantía y las partes intervinientes en el convenio. Por este motivo, se estima conveniente analizar el alcance y ámbito de aplicación de cada escenario en que puede llevarse a cabo la celebración de un convenio solidario.</p> <p>En forma preliminar, resulta necesario mencionar que existen características que se encuentran presentes en los regímenes de contratación aplicables y que están contenidas en el parágrafo tercero de la Ley 136 de 1994, en consonancia con el artículo 355 de la Constitución Política. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que <u>todos los convenios solidarios celebrados entre entidades del orden nacional, departamental, distrital o municipal y los organismos de acción comunal deben propender por la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades, estar encaminados a la satisfacción del interés público, y ser concordantes con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, según el caso.</u></p> <p>Luego de haber abordado las características generales aplicables a la celebración de cualquier convenio solidario, debe destacarse que el primer régimen encuentra su fundamento en el parágrafo cuarto de la Ley 136 de 1994. Como se indicó, este determina una sub-regla de contratación prevalente por su especificidad. Para la aplicabilidad de este régimen es necesario que concurren los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> o i) que las partes intervinientes sean, por un lado, entes territoriales del orden departamental o municipal y, por otro, juntas de acción comunal; o ii) que el objeto contractual consista en la ejecución de obras; o y, iii) que el contrato no supere la mínima cuantía. <p>Sentencia C-126-2016. Corte Constitucional.</p> <p>Las acciones afirmativas en la contratación pública son avaladas por el máximo Tribunal Constitucional del país;</p>	<p>“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 ésta hubiera sido la voluntad del constituyente, en la Norma Suprema se habría autorizado al Congreso de la República para expedir un estatuto único de contratación para el Estado y no un estatuto general como prevé la disposición constitucional. Por lo anterior la expresión demandada es simplemente una manifestación de la libertad de configuración del Legislador, toda vez que si bien establece requisitos para llevar a cabo los convenios solidarios, no hace nugatoria la participación, como se dejó visto en precedencia, por el contrario se contribuye en el cumplimiento de los fines del Estado al permitir la adquisición de bienes y servicios en forma legal, armónica y eficaz dentro de la reglamentación que frente a la contratación pública existe en nuestro país. <u>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.”</u></p> <p>DESARROLLO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN</p> <p>Se deriva del artículo 1 de la Constitución⁴¹, que los ciudadanos y sus organizaciones tienen el derecho a la participación en las decisiones que los afectan, por ello el Estado social y democrático de derecho integra directamente el elemento participación de las asociaciones civiles, representantes primarios de la sociedad, cuya forma de organizar a los representantes de la comunidad, genera la legitimidad del Estado Democrático, que a su vez debe garantizar su desarrollo en normas inferiores como leyes, decretos y demás normas.</p>

La comunidad que finalmente es la que detecta primero y directamente la mayoría de nuestros problemas y conoce mejor que nadie las soluciones, debe participar activamente en los procesos de la sociedad porque(esta participación) es un medio de promoción ciudadana que lleva a los individuos a involucrarse en la "vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación"⁹¹.

Sobre el principio de participación ha expresado la Corte Constitucional;

- Los lineamientos fijados para la celebración de convenios solidarios, lejos de constituir una restricción o afectación al principio de participación, crean una nueva modalidad de contratación que les otorga expresamente a las juntas de acción comunal la certidumbre de que no serán excluidas del debate, del análisis, ni de la resolución de los factores que inciden en sus funciones, ni tampoco de los procesos que comprometen su futuro, además les otorga una ventaja contractual en la medida en que las autoriza para que no concurren en igualdad de oportunidades con los demás interesados, sino que en razón a la limitación de "mínima cuantía" pueden ser destinatarios de ciertos contratos sin necesidad de llevarse a cabo una licitación pública, haciendo de la disposición atacada un norma permisiva y no restrictiva de derechos.

En este sentido, el hecho de autorizarse por parte del Legislador la celebración de convenios solidarios, muestra cómo se desarrolla la intensión del Constituyente de acrecentar el interés de la ciudadanía en los problemas colectivos, para así colaborar en la formación de aquellos que se interesan constantemente en los procesos gubernamentales; desarrollando igualmente la posibilidad de que todo ciudadano tenga la oportunidad de intervenir, a través de las juntas de acción comunal.

Ley 2166 de 2021

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos y, a la vez, pretende establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes.

Así mismo, busca prever lineamientos generales para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública de acción comunal, sus organismos y afiliados, en el territorio nacional, desde los objetivos del desarrollo humano, sostenible y sustentable.

Lo anterior, con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y establecer los deberes de los afiliados a los organismos de acción comunal que gozan de autonomía e independencia sujeta a la Constitución Política de Colombia,

leyes, decretos y demás preceptos del ordenamiento jurídico y el interés general de la comunidad.

En la actualidad las organizaciones comunitarias, por las condiciones históricas en que nacieron y por su misma naturaleza, están marginadas de su mismo (poco) desarrollo comunitario, por lo que, para obtener más participación se debe dar otro paso en el mismo sentido de la ley que se pretende modificar, autorizando a municipios realizar contrataciones directas con las juntas de acción comunal en contratos de menor cuantía.

DESARROLLO COMUNITARIO

En el marco jurídico y político que configura el Estado Social de Derecho, es ineludible la participación y protagonismo de dichas asociaciones civiles, en este caso JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL, en el **desarrollo comunitario**, en que se reconoce su participación, como acciones colectivas unificadas con las ejecutorias de las autoridades del Estado para mejorar las condiciones económicas, sociales y de todo orden de la comunidad.

El artículo 2 de la Ley 2166 de 2021 lo define de la siguiente manera:

Artículo 2°. Desarrollo de la comunidad. Para efectos de esta ley, el desarrollo de la comunidad es el conjunto de procesos territoriales, económicos, políticos, ambientales, culturales y sociales que integran los esfuerzos de la población, sus organismos y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, fortaleciendo la construcción de las mismas, a partir de los planes de desarrollo comunales y comunitarios construidos y concertados por los afiliados a los organismos comunales en articulación con las autoridades de cada uno de sus territorios.

En la sentencia citada(C-580-01) se destacó también que *el desarrollo comunitario - del cual son expresión los organismos de acción comunal -, es un proceso social con acción participativa de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas el proceso requiere de la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario* (las negrillas son del texto original).C-520-07

ACCIONES AFIRMATIVAS

Heren Darío Ruíz Benítez de la Universidad de Antioquia explica con claridad insuperable este tópico; "Las acciones afirmativas son mecanismos de intervención por parte del Estado para contrarrestar las desigualdades y/o la discriminación histórica que han sufrido grupos poblacionales a lo largo del tiempo. Con ello se busca que la igualdad trascienda lo formal y se convierta en algo material que pueda ser vivido por parte de la población. Este tipo de acciones en la contratación estatal, se enfocan en profundizar esas acciones, estableciendo requisitos concretos al interior de los procesos contractuales en los cuales se establece algún tipo de preferencia respecto de los contratistas que incluyan en el proceso la incorporación de personas que hagan parte de algún grupo social discriminado o excluido".

Prosigue el Doctor Ruíz Benítez; "En la dialéctica jurídica-política hablamos de lo que se conoce como las acciones afirmativas, acciones positivas o sencillamente aquellas acciones que se hacen reconociendo la existencia de una desigualdad con el propósito de disminuirla. Es decir, en términos materiales se requiere de un trato desigual de forma positiva sobre alguien respecto de los demás".

Las acciones afirmativas o anteriormente llamadas de discriminación positiva, es la aplicación de políticas o acciones encaminadas a favorecer ciertos grupos minoritarios² (Osborne, 1997) o que históricamente hayan sufrido discriminación con el principal objetivo de buscar el equilibrio de sus condiciones de vida al general de la población.

"Pero estamos al frente de una potente herramienta de intervención social, capaz de generar grandes transformaciones cuando haya voluntad política para ello, pues en palabras de Iglesias (2010) la acción afirmativa es también un instrumento ambicioso, cuyos presupuestos y lógica de funcionamiento generan una controversia permanente."

Igualdad material

En este aparte como en el anterior transcribimos parte del trabajo de Heren Darío Ruíz Benítez (Benítez 2020) en relación con el concepto de igualdad material: "es un propósito que intenta trascender los límites de lo que se entiende por democracia. La finalidad de la misma es que las personas puedan alcanzarla no solo en las oportunidades, sino también en las posibilidades reales que puedan transformarse en una verdadera vivencia digna; es decir, aquella que desde la construcción política-económica y cultural se han entendido como el conjunto de condiciones mínimas para que una persona y su grupo familiar puedan atender sus necesidades básicas, pero, además, desarrollar todas las potencialidades que ellas puedan tener."

Pues bien, "la igualdad material no es un propósito fácil de conseguir, y no lo es, porque el punto de partida, en materia económica de las personas hace miles de años que empezó y apenas si reflexionamos sobre tal situación. Las diferencias o desigualdades se empiezan a gestar en nuestros antepasados, hay esclavistas o esclavos, conquistados y conquistadores, mercenarios o comerciantes, etc. Desde entonces aparecen dos líneas bien definidas, una, la económica mediante la cual se determina en gran parte las capacidades económicas en lo sucesivo y, la otra, la educativa, que define el tipo de mentalidad con la que se ha de enfrentar la sociedad y en general al porvenir".

Las acciones afirmativas en la contratación estatal.

Bajo la denominación de acciones afirmativas en la contratación estatal no existe ninguna previsión en la Constitución Política y, la Corte Constitucional no ha realizado un análisis en concreto enfocado en la contratación estatal, si hizo una precisión taxativa en la Sentencia C-932/07 cuyo magistrado ponente es el Doctor Marco Gerardo Monroy en la que concluyó que "el legislador debe aplicar esos privilegios también a la contratación estatal, pues debe entenderse que el contrato público es un instrumento para luchar contra la desigualdad"(Monroy, 2007), en ese sentido, conviene revisar en cuales casos en concreto se puede vincular la prescripción de acciones afirmativas en la contratación estatal

Caso Recicladores de Bogotá VS Unidad ejecutiva de servicios públicos del distrito- Bogotá.

El trato excluyente y discriminatorio otorgado por las autoridades nacionales y locales al grupo de personas que se dedican al reciclaje, no sólo contraviene el derecho fundamental a la igualdad sino que desconoce el derecho a la subsistencia de ese sector de la población, razón, que a su juicio, justifica que la Corte Constitucional analice el caso con efectos unificadores e integradores, a fin de que se pronuncie sobre los alcances de los derechos a la igualdad y al mínimo vital de la población recicladora.

En la ratio decidendi la Corte reitera la jurisprudencia constitucional en el entendido que: "(...)las diferentes autoridades del Estado están obligadas, cuando se encuentran en presencia de grupos en condiciones de marginalidad y discriminación, a adoptar todas aquellas medidas necesarias para lograr una mayor igualdad sustantiva, incluyendo en sus decisiones tratamientos acordes con tales situaciones. Pasar por alto ese mandato, no contemplando medidas afirmativas a favor de grupos que pueden verse afectados por las decisiones adoptadas, significa quebrantar el derecho a la igualdad, que impone, precisamente, su adopción (...)" (Araujo Rentería, 2003).

La Corte encuentra que “la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá, no observó el mandato constitucional que la constriñe a adoptar medidas a favor de grupos marginados o discriminados” (Araujo Rentería, 2003).

Este caso es importante, porque en el fallo, el Alto Tribunal, impone el mandato de adopción de acciones afirmativas a las autoridades públicas, a la vez que previene a la Alcaldía Mayor para que las incluya en futuras contrataciones, pues para el momento del fallo ya se habían adjudicado los contratos, entonces fue declarado como hechos superados.

El fallo reconoce la necesidad que subyace a los mandatos del Estado Social de derecho por desarrollar acciones que conduzcan a una igualdad material, más cuando se trata de personas que están en condiciones de marginalidad o discriminación.

Como bien se evidencia con una problemática en Cali, con la empresa de aseo EMSIRVA ESP, donde una vez más, la Corte Constitucional reitera dentro de las ordenes a los accionados que deben

“Establecer dentro de los términos de referencia condiciones para la recuperación y aprovechamiento de residuos que permitan a los recicladores participar de manera efectiva en esta actividad (...) Esta participación no puede ser estimulada buscando sólo su incorporación como empleados, sino que debe contemplar la posibilidad de que puedan continuar su desempeño como empresarios de la basura favoreciendo formas asociativas que aseguren la continuidad de la actividad (...)” (Reales Gutierrez, 2009).

Los anteriores fallos en lo que respecta a la contratación estatal nos indican una evolución en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues pasó de decir en la Sentencia C-932 de 2007 que “los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad en la contratación administrativa no excluyen la adopción de medidas de acciones afirmativas en los pliegos de condiciones ni la determinación de medidas favorables” (Monroy, 2007) a establecer de forma imperativa que la adopción de estas son obligatorias cuando se está al frente de un grupo marginado o discriminado.

Caso Contratación administrativa con las micro, pequeñas y medianas empresas – MiPymes

La ley 1150 de 2007 en su artículo 12, reformado por el 32 de la ley 1450 de 2011, establece una acción afirmativa en favor de las micro, pequeñas y medianas empresas del país. Lo anterior:

“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional definirá las condiciones y los montos de acuerdo con los compromisos internacionales vigentes, para que

en desarrollo de los procesos de selección, las entidades estatales adopten en beneficio de las MiPymes, convocatorias limitadas a estas en las que, previo a la Resolución de apertura del proceso respectivo, se haya manifestado el interés del número plural de MiPymes que haya sido determinado en el reglamento. Asimismo, el reglamento podrá establecer condiciones preferenciales en favor de la oferta de bienes y servicios producidos por las MiPymes, respetando los montos y las condiciones contenidas en los compromisos internacionales vigentes (Ley-1150, 2007).

La Corte reconoce en el Congreso una iniciativa bastante valorable, pues trasciende la idea de las acciones afirmativas a un grupo de personas discriminadas o marginadas, y las lleva a las personas jurídicas que económicamente son pequeñas dentro del sistema económico, pero que a su vez mediante la promoción de este tipo de acciones crean empleo y pueden crecer económicamente lo cual puede redundar en la creación de empleo y el fomento al desarrollo. La Corte lo expresa de la siguiente forma:

“Como puede verse, fue clara la intención del legislador de autorizar al reglamento a fijar condiciones concretas para facilitar las acciones afirmativas en la contratación pública con micro, pequeñas y medianas empresas, con el fin de fomentar su desarrollo y promover la creación de empresa como instrumento adecuado para generar empleo” (Monroy, 2008).

APORTE AL DESARROLLO ECONÓMICO

Además de lo expresado, las juntas de acción comunal, organizaciones afro y comunidades indígenas aportan su cuota significativa al empleo y al desarrollo local, contribuyendo desde la economía comunitaria al desarrollo económico y local “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 insatisfechas⁶⁹”

Con este proyecto, se busca que estas obras tengan una participación intensa de la comunidad por medio de sus organizaciones, que si bien tienen una desventaja económica y falencias en la experiencia y otros requisitos, son quienes mejor conocen la problemática de la respectiva región, por ello los más idóneos y confiables para ejecutar obras de beneficio de ellos mismos.

PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD

El principio de progresividad y de no regresividad son dos caras de la misma moneda, como lo explica el tratadista OMAR TOLEDO TORIBIO

En función a lo regulado por los instrumentos internacionales antes descritos anterior se ha llegado a considerar que el principio de progresividad de los DESC contiene una doble dimensión: la primera a la que podemos denominar positiva, lo cual “está expresado a través del avance gradual en orden a la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados, que supone decisiones estratégicas en miras a la preeminencia o la postergación de ciertos derechos por razones sociales, económicas o culturales” y la otra a la que podemos denominar negativa que se cristaliza a través de la prohibición del retorno, o también llamado principio de no regresividad”

Para obtener resultados y alcanzar metas se debe contar no solo con la solidaridad entre los ciudadanos, la unión de ciertos fines de la comunidad y el Estado, sino también de la debida confianza, autonomía para materializar los programas de desarrollo comunitario, **permitir espacios más amplios** para que los esfuerzos de la comunidad se sumen a los del gobierno, todo ello con la pretensión de mejorar el bienestar de los miembros de la sociedad.

Sin embargo, pareciera ocurrir en la práctica todo lo contrario, pues se concede a las JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL, casi que con indulgencia, **ámbitos de participación restringidos y condicionados**, evidenciando desconfianza y por ello subordinación, trazando así su porvenir con esa línea angosta en lugar de la progresividad que ordena el principio Constitucional, del que deberían derivarse para el futuro, la promulgación de leyes y normas con ambientes cada vez más nutridos de gestiones de la comunidad organizada en estas asociaciones civiles.

Como ya se expresó se trata de dar un paso más, ampliar un poco el espacio contractual ya no solo de juntas de acción comunal, sino también las organizaciones afro, comunidades indígenas, para que estas organizaciones comunitarias no solo sean tenidas en cuenta para vigilar sino también para construir el futuro de su región.

Juntas de Acción Comunal (JAC)															
Ámbito de Acción Comunal		Por Municipio					Grupos Étnicos			Estructura JAC	Total JAC				
Rural	Urbano	Alcalde	Santander	Valle	Magdalena	Alto	Medio	Bajo	Indígena	Blanca	Blanca	Blanca	Blanca	Blanca	Blanca
38.281	26.272	6.408.321	4.353.075	594.648	252.492	21.987	813	3.324.392	3.084.072	324.496	11.945	67.957	3.633	82.539	

Juntas de Acción Comunal	
Total	62.553
Rural	38.281 59%
Urbano	26.272 42%

Este cuadro tomado del proyecto de Ley 203 de 2018 Senado⁶⁹ muestra la composición de las juntas de acción comunal, quedando claro las razones de la marginación de estas organizaciones de su propio desarrollo económico y por qué es necesario esta ley que ayuda a que se les tenga en cuenta, en términos de participación de la contratación de mediana envergadura.

NORMA OBJETO DE MODIFICACIÓN

El proyecto de ley cuenta con tres artículos, incluida la vigencia. Modifica el artículo 3º de la Ley 136 de 1996, modificado por el artículo 6º de la Ley 1551 de 2012, adicionando un inciso al numeral 23 de este artículo y modificando los párrafos 4º y 5º.

La modificación recae sobre la celebración de los convenios solidarios de manera directa, que ahora podrán celebrarse no solamente con las juntas de acción comunal, sino con las organizaciones afro y comunidades indígenas del territorio respectivo. Se amplía a su vez la capacidad de contratación directa con estas organizaciones, al pasar de la mínima a la menor cuantía.

Es claro que el espacio abierto por la Ley 1551 de 2012, para las juntas de acción comunal, debe ampliarse a -no solo en la cuantía- las organizaciones afro y comunidades indígenas, para que estas comunidades empiecen a tener una verdadera participación en los contratos celebrados en la región y que tienen que ver con la comunidad.

LIBERTAD DEL LEGISLADOR

La sentencia C-520 de 2007 expresa que este tema está abierto a ser regulado libremente por el legislador

La acción comunal, como expresión del derecho de asociación reconocido por el artículo 38 superior, es una materia que, salvo la eventual vulneración del contenido esencial de dicho derecho fundamental o de los demás principios y garantías a que arriba se ha hecho referencia, estaría en principio abierta a ser libremente regulada por el legislador.

El legislador no está atado a **restricciones jurídicas** en el tema de la competencia contractual, al contrario dispone de amplias y precisas facultades para regular la competencia contractual de las entidades estatales cualquiera sea su nivel, es decir tiene **amplia discrecionalidad para ampliar o restringir modalidades, cuantías, topes** según sea la conveniencia de la circunstancia respectiva, razón por la cual si en la actualidad lo estima necesario puede modificar las normas de las **las juntas de acción comunal, organizaciones afro, comunidades indígenas** en cuanto la celebración de convenios solidarios, con el fin de darles oportunidad y fortalecer su capacidad de concurrencia de estos entes comunitarios

Este ámbito o especialidad está revestido de la **reserva legal**, que se devela en que incluso los Concejos municipales sólo tienen competencia para reglamentar los aspectos contractuales que tienen que ver con el municipio: así el legislador dentro de su potestad pudo en el pasado con el párrafo 4 del artículo 6 de la ley 1551 de 2012 imponer disposiciones contractuales de contratación directa por razones de conveniencia (no jurídicas), que hoy basado en el principio de progresividad estima que no solo deben continuar sino también ampliar.

En realidad, esta modificación de la Ley 1551 de 2012 no es nada diferente de lo que se hizo anteriormente, en el sentido que dicho cambio no es cualitativo, sino de grado, buscando progresividad en la participación contractual de estos organismos comunitarios en general.

En términos más claros el legislador tiene una potestad amplia y general de la que se desprende la libertad para crear, modificar o suprimir normas del ordenamiento jurídico relacionado con las competencias contractuales de las *las juntas de acción comunal, organizaciones afro, comunidades indígenas* siempre y cuando estén sujetas y en coherencia con la Constitución, que como se muestra en este proyecto, permite tanto lo uno como lo otro a juicio y discreción del legislador dentro de los cauces de la razonabilidad y proporcionalidad.

IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, al no prescribir gastos, ni prerrogativas tributarias y por ello no modifica el marco fiscal de mediano plazo de ninguna entidad

III. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

Compartimos las consideraciones expuestas en el texto de exposición de motivos de los autores, pero nos permitimos adicionar algunos puntos que coinciden con las modificaciones acá propuestas.

En primer lugar, la Ley 2160 de 2021 modificó la Ley 80 de 1991 y 1150 de 2007 en el sentido de autorizar la celebración de contratos entre las entidades estatales los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993. Esta misma ley determinó de la modalidad de contratación aplicable en los contratos y convenios entre ellos suscritos será la contratación directa.

Por su parte el artículo 3° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012 incluyó dentro de las funciones de los municipios las siguientes:

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.
(...)

PARÁGRAFO 3o. 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 4o. *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.*

El organismo de acción comunal debe estar previamente legalizado y reconocido ante los organismos competentes.

PARÁGRAFO 5o. *<Parágrafo adicionado por el artículo 128 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Los denominados convenios solidarios de que trata el párrafo 3 del presente artículo también podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.*

En ese sentido, el marco legal actual permite la celebración de contratos entre entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal por lo que la ley que se pretende aprobar no contraría lo que hasta hoy se ha desarrollado, por el contrario, como lo expusieron los autores, esta solo pretende implementar medidas afirmativas que garanticen la efectividad y puesta en marcha de las autorizaciones que se han concedido en materia de contratación directa con juntas de acción comunal y ampliar este espectro a otras formas asociativas.

Debido a lo anterior, las modificaciones propuestas se relacionan, en primer lugar, con la aplicación de la Ley 2166 de 2021 y el correcto uso del término "organismos de acción comunal". Algunos artículos y apartes del texto radicado por los autores hablan solamente de las juntas de acción comunal, sin embargo, la expresión acción comunal incluye varios modelos asociativos a saber, las juntas de acción comunal, las juntas de vivienda comunal, la asociación de juntas de acción comunal, la federación de acción comunal y la confederación nacional de acción comunal. En nuestra consideración todos estos modelos de asociación comunal deben ser incluidos en las autorizaciones para celebrar convenios solidarios con las distintas

entidades el orden nacional, departamental, distrital y municipal y así promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Lo anterior coincide con el principio de participación ciudadana que permite a la comunidad, a través de los distintos modelos asociativos, intervenir en todas las decisiones que pudieran afectarle, no solo a través de la representación gubernamental sino de forma directa como en la ejecución de obras en las vías terciarias o veredales que los favorecen de manera directa.

En segundo lugar, se incluye a los distritos dentro de las entidades autorizadas para celebrar los convenios solidarios y especialmente aquellos relacionados con el mejoramiento, optimización, adecuación y ampliación de las vías veredales y/o terciarias, teniendo en cuenta, por un lado, que el artículo 3° de la Ley 136 de 1994 numeral 16 ya los incluía dentro del listado de entidades habilitadas para celebrarlos y, por otra parte, que como bien lo manifestó la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-100 de 2013, "al regular la posibilidad de que las juntas de acción comunal celebren convenios de solidaridad con entes territoriales del orden departamental, no desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución y 148 de la ley 5 de 1992), en virtud de su conexidad temática, teleológica, metodológica y sistemática con la materia dominante de la ley. Tal materia consiste en la regulación de la administración, gobierno y organización de las entidades municipales y distritales y, en ese contexto, en la adopción de reglas aplicables a su relación con otros niveles territoriales."

Finalmente, es importante mencionar que el aumento de la cuantía para celebrar los convenios solidarios no sobrepasa los límites establecidos en la normatividad constitucional, toda vez que la autorización para la celebración de los convenios solidarios busca satisfacer el interés general, respetando los límites de razonabilidad y proporcionalidad previstos en la Constitución y 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.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Al igual que en el informe de ponencia mayoritario, se tomó como base el texto propuesto en el Acto Legislativo 18 de 2022, al cual se le realizan las siguientes modificaciones:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN DE LOS CAMBIOS
Título: "Por medio del cual se autoriza a los	Título: "Por medio del cual se implementan	Se realizan algunos ajustes de forma y

municipios y departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía con las juntas de acción comunal, organizaciones afro, comunidades indígenas del territorio respectivo"	<u>mecanismos de acción afirmativa en materia de contratación pública y se autoriza a los municipios, distritos y departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía con las juntas los organismos de acción comunal, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras y afrocolombianas del territorio respectivo"</u>	redacción y se corrige el uso de las palabras "junta de acción comunal" por "organismos de acción comunal" en virtud de lo dispuesto en la Ley 2166 de 2021. Se incluye la autorización a los distritos.
---	---	--

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer los mecanismos de acción afirmativa. Para tal fin, se habilita a los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios, además de los organismos de acción comunal, para que puedan celebrar de manera directa convenios solidarios hasta la menor cuantía con los municipios y las autoridades del orden nacional.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto fortalecer los <u>implementar mecanismos de acción afirmativa en materia de contratación pública.</u> Para tal fin, se <u>habilita a los organismos de acción comunal, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y a los consejos comunitarios de las comunidades negras y afrocolombianas,</u> además de para que puedan celebrar de manera directa convenios solidarios hasta la <u>de menor cuantía con los municipios y las autoridades entidades del estado del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local.</u>	Se realizan algunos ajustes de forma y redacción. Se realizan dos cambios de fondo en el siguiente sentido: -Se agrega la frase "en materia de contratación pública" para aclarar el alcance de la ley y asegurar la unidad de materia en su desarrollo. -Se integran las entidades del orden departamental y distrital teniendo en cuenta que, como lo manifestó la Corte Constitucional en Sentencia C-100 de 2013, regular la posibilidad de que las juntas de acción comunal celebren convenios de solidaridad con entes territoriales del orden departamental, no desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la Constitución y 148 de la
--	---	---

		<p>ley 5 de 1992), en virtud de su conexidad temática, teleológica, metodológica y sistemática con la materia dominante de la ley. La participación de los departamentos en los convenios de solidaridad (...) se relaciona con importantes funciones que cumplen tales entidades territoriales respecto de los municipios, en el marco de principios constitucionales de coordinación y concurrencia. Dicha interpretación también aplica con relación a los distritos.</p>	<p>resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.</p>	<p>resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.</p>
<p>Artículo 2. El artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 quedará así:</p> <p>Artículo 6°. El artículo 3° de la Ley 136 de 1994 quedará así:</p> <p>Artículo 3°. <i>Funciones de los municipios.</i> Corresponde al municipio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley. 2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y 	<p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 6°. El artículo 3° de la Ley 136 de 1994 quedará así:</p> <p>Artículo 3°. <i>Funciones de los municipios.</i> Corresponde al municipio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley. 2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y 	<p>Se realizan algunos ajustes de forma y técnica legislativa. También se corrige el uso de la palabra junta de acción comunal por organismos de acción comunal en virtud de lo dispuesto en la Ley 2166 de 2021.</p>	<p>Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario;</p> <p>3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.</p> <p>4. Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana, en</p>	<p>Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario;</p> <p>3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.</p> <p>4. Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana, en</p>
<p>coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes.</p> <p>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.</p> <p>6. Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región, mediante el empleo de los mecanismos de integración dispuestos en la ley.</p> <p>7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de</p>	<p>coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes.</p> <p>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.</p> <p>6. Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región, mediante el empleo de los mecanismos de integración dispuestos en la ley.</p> <p>7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás</p>		<p>especial protección constitucional.</p> <p>8. En asocio con los departamentos y la Nación, contribuir al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y las normas jurídicas vigentes.</p> <p>9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.</p> <p>10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente,</p>	<p>sujetos de especial protección constitucional.</p> <p>8. En asocio con los departamentos y la Nación, contribuir al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y las normas jurídicas vigentes.</p> <p>9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.</p> <p>10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente,</p>

<p>de conformidad con la Constitución y la ley.</p> <p>11. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional, el comercio y el consumo interno en sus territorios de conformidad con la legislación vigente para estas materias.</p> <p>12. Fomentar y promover el turismo, en coordinación con la Política Nacional.</p> <p>13. Los municipios fronterizos podrán celebrar Convenios con entidades territoriales limítrofes del mismo nivel y de países vecinos para el fomento de la convivencia y seguridad ciudadana, el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.</p> <p>14. Autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de Vivienda ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias.</p> <p>15. Incorporar el uso de nuevas tecnologías, energías renovables, reciclaje y producción limpia en los planes municipales de desarrollo.</p>	<p>de conformidad con la Constitución y la ley.</p> <p>11. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional, el comercio y el consumo interno en sus territorios de conformidad con la legislación vigente para estas materias.</p> <p>12. Fomentar y promover el turismo, en coordinación con la Política Nacional.</p> <p>13. Los municipios fronterizos podrán celebrar Convenios con entidades territoriales limítrofes del mismo nivel y de países vecinos para el fomento de la convivencia y seguridad ciudadana, el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.</p> <p>14. Autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de Vivienda ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias.</p> <p>15. Incorporar el uso de nuevas tecnologías, energías renovables, reciclaje y producción limpia en los planes municipales de desarrollo.</p>		<p>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.</p> <p>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.</p> <p>18. Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los cabildos,</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>18. Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los cabildos, autoridades y</p>	
<p>autoridades y organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios.</p> <p>19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>20. Ejecutar el Programas de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias.</p> <p>21. Publicar los informes de rendición de cuentas en la respectiva página web del municipio.</p> <p>22. Las demás que señalen la Constitución y la ley.</p> <p>23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales.</p>	<p>organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios.</p> <p>19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>20. Ejecutar el Programas de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias.</p> <p>21. Publicar los informes de rendición de cuentas en la respectiva página web del municipio.</p> <p>22. Las demás que señalen la Constitución y la ley.</p> <p>23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales.</p>		<p><u>El mantenimiento, mejoramiento, optimización, adecuación, ampliación de las vías veredales y/o terciarias podrán ser contratadas de manera directa hasta la menor cuantía con las juntas de acción comunal, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras del territorio respectivo, a través de convenios solidarios. Para ello deberán contar con la dirección técnica de un profesional de la ingeniería civil y para la ejecución de estas deberán contratar la mano de obra calificada y no calificada con los habitantes de la comunidad.</u></p> <p>Parágrafo 1°. Las políticas, planes, programas y proyectos con destino al fortalecimiento de los cabildos, de las autoridades y organizaciones indígenas y de los organismos de acción comunal se formularán en concertación con ellas.</p> <p>Parágrafo 2°. En los parques y zonas verdes públicas entregadas en comodato o en cualquier otra forma de administración a un</p>	<p>El mantenimiento, mejoramiento, optimización, adecuación, y ampliación de las vías veredales y/o terciarias podrán ser contratadas de manera directa hasta la menor cuantía con las juntas de los organismos de acción comunal, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras y afrocolombianas del territorio respectivo, a través de convenios solidarios. Para ello deberán contar con la dirección técnica de un profesional de la ingeniería civil y para la ejecución de estas deberán contratar la mano de obra calificada y no calificada con los habitantes de la comunidad.</p> <p>Parágrafo 1°. Las políticas, planes, programas y proyectos con destino al fortalecimiento de los cabildos, de las autoridades y organizaciones indígenas y de los organismos de acción comunal se formularán en concertación con ellas.</p> <p>Parágrafo 2°. En los parques y zonas verdes públicas entregadas en comodato o en cualquier otra forma de administración a un</p>	

<p>particular, no se podrá establecer ningún tipo de cobro por acceso al mismo, salvo los casos en donde se realicen espectáculos públicos.</p> <p>Parágrafo 3°. <i>Convenios Solidarios.</i> 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.</p> <p>Parágrafo 4°. Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal, <u>los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras del territorio respectivo,</u> con el fin de ejecutar obras y servicios hasta por la mínima <u>menor</u> cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.</p> <p><u>El organismo de acción comunal y organizaciones afro v comunidades indígenas debe estar previamente legalizado y</u></p>	<p>particular, no se podrá establecer ningún tipo de cobro por acceso al mismo, salvo los casos en donde se realicen espectáculos públicos.</p> <p>Parágrafo 3°. <i>Convenios Solidarios.</i> 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.</p> <p>Parágrafo 4°. Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental, distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas <u>los organismos</u> de acción comunal, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras y <u>afrocolombianas</u> del territorio respectivo, con el fin de ejecutar obras y servicios hasta por la <u>menor</u> cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.</p> <p><u>El organismo de acción comunal, los cabildos, las autoridades y las comunidades indígenas, así como las organizaciones negras y afrocolombianas que</u></p>	<p><u>reconocido ante los organismos competentes.</u></p> <p>PARÁGRAFO 5. Los denominados convenios solidarios de que trata el parágrafo 3 del presente artículo también podrán ser celebrados de manera directa entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal, <u>los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras del territorio respectivo,</u> para la ejecución de proyectos hasta la mínima <u>menor</u> cuantía, incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Artículo 3. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><u>pretendan contratar con el estado deben estar previamente legalizados y reconocidos ante los organismos competentes.</u></p> <p>PARÁGRAFO 5. Los denominados convenios solidarios de que trata el parágrafo 3 del presente artículo también podrán ser celebrados de manera directa entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras y <u>afrocolombianas</u> del territorio respectivo, para la ejecución de proyectos hasta la <u>menor</u> cuantía, incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Artículo 3. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><i>económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</i></p> <p>Este proyecto de Ley tiene como fin implementar medidas afirmativas que garanticen la participación en materia de contratación pública de los distintos modelos de asociación social, étnica y cultural en temas relacionados con el fortalecimiento del gobierno propio, la identidad étnica y cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los derechos de los pueblos de las mismas comunidades y su desarrollo, y especialmente frente al mejoramiento, optimización y adecuación de las vías terciarias o veredales de los cuales son beneficiarios. Por tal motivo, en principio se considera que no existe ningún impedimento para que los Honorables Senadores debatan y decidan sobre las iniciativas de la referencia.</p> <p>De cualquier modo, se recuerda que la valoración sobre la existencia o no de posibles conflictos de interés corresponde a cada congresista. Por tanto, se invita a evaluar otras hipótesis que puedan conducir a declararse impedidos.</p> <p>VI. PROPOSICIÓN</p> <p>De conformidad con lo expuesto, solicito a la Comisión Primera del H. Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No. 127 de 2022 Senado <i>“Por medio del cual se autoriza a los municipios y departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía con las juntas de acción comunal, organizaciones afro, comunidades indígenas del territorio respectivo”</i>, conforme al texto con modificaciones que se propone.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO Senador de la República Ponente</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY No. 127 DE 2022 SENADO</p> <p>“Por medio del cual se implementan mecanismos de acción afirmativa en materia de contratación pública y se autoriza a los municipios, distritos y departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía con los organismos de acción comunal, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras y afrocolombianas del territorio respectivo”</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto implementar mecanismos de acción afirmativa en materia de contratación pública. Para tal fin, se habilita a los organismos de acción comunal, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras y afrocolombianas para que puedan celebrar de manera directa convenios solidarios hasta de menor cuantía con entidades del estado del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local.</p> <p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3°. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:</p> <ol style="list-style-type: none"> Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia. <p>Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario;</p> <ol style="list-style-type: none"> Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los 			

<p>planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.</p> <p>4. Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus .</p> <p>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.</p> <p>6. Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región, mediante el empleo de los mecanismos de integración dispuestos en la ley.</p> <p>7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.</p> <p>8. En asocio con los departamentos y la Nación, contribuir al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y las normas jurídicas vigentes.</p> <p>9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.</p> <p>10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.</p> <p>11. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional, el comercio y el consumo interno en sus territorios de conformidad con la legislación vigente para estas materias.</p>	<p>12. Fomentar y promover el turismo, en coordinación con la Política Nacional.</p> <p>13. Los municipios fronterizos podrán celebrar Convenios con entidades territoriales limítrofes del mismo nivel y de países vecinos para el fomento de la convivencia y seguridad ciudadana, el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.</p> <p>14. Autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de Vivienda ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias.</p> <p>15. Incorporar el uso de nuevas tecnologías, energías renovables, reciclaje y producción limpia en los planes municipales de desarrollo.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>18. Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario de los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios.</p> <p>19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.</p> <p>20. Ejecutar el Programas de Alimentación Escolar con sus propios recursos o los provenientes del Departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias.</p> <p>21. Publicar los informes de rendición de cuentas en la respectiva página web del municipio.</p> <p>22. Las demás que señalen la Constitución y la ley.</p>
<p>23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales.</p> <p>El mantenimiento, mejoramiento, optimización, adecuación, y ampliación de las vías veredales y/o terciarias podrán ser contratadas de manera directa hasta la menor cuantía con los organismos de acción comunal, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras y afrocolombianas del territorio respectivo, a través de convenios solidarios. Para ello deberán contar con la dirección técnica de un profesional de la ingeniería civil y para la ejecución de estas deberán contratar la mano de obra calificada y no calificada con los habitantes de la comunidad.</p> <p>Parágrafo 1°. Las políticas, planes, programas y proyectos con destino al fortalecimiento de los cabildos, de las autoridades y organizaciones indígenas y de los organismos de acción comunal se formularán en concertación con ellas.</p> <p>Parágrafo 2°. En los parques y zonas verdes públicas entregadas en comodato o en cualquier otra forma de administración a un particular, no se podrá establecer ningún tipo de cobro por acceso al mismo, salvo los casos en donde se realicen espectáculos públicos.</p> <p>Parágrafo 3°. <i>Convenios Solidarios</i>. 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.</p> <p>Parágrafo 4°. Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental, distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los organismos de acción comunal, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras y afrocolombianas del territorio respectivo, con el fin de ejecutar obras y servicios hasta por la menor cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.</p> <p>El organismo de acción comunal, los cabildos, las autoridades y las comunidades indígenas, así como las organizaciones negras y afrocolombianas que pretendan contratar con el estado deben estar previamente legalizados y reconocidos ante los organismos competentes.</p> <p>PARÁGRAFO 5. Los denominados convenios solidarios de que trata el parágrafo 3 del presente artículo también podrán ser celebrados de manera directa entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción</p>	<p>comunal, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras y afrocolombianas del territorio respectivo, para la ejecución de proyectos hasta la menor cuantía, incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Artículo 3. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Atentamente,</p>  <p>JOSÉ ENRIQUE BENEDETTI MARTELO Senador de la República Ponente</p>

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL SENA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 027 DE 2022 SENADO, por la cual se promociona el desarrollo del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en calle, en desarrollo del objetivo específico de Desarrollo Humano Integral contenido en la Política Pública Social para Habitante de Calle, y se dictan otras disposiciones.

 <p>1-0010 Bogotá D.C.</p> <p>Honorable Senador EDWING FABIÁN DÍAZ PLATA fabian.diaz@senado.gov.co Comisión Séptima Constitucional Senado de la República ciudad.</p> <p>Asunto: Concepto al Proyecto de Ley número 027 de 2022 Senado "Por la cual se promociona el desarrollo del Programa Nacional de Vivienda Abierta Para Habitantes de y en Calle, en desarrollo del objetivo específico de Desarrollo Humano Integral contenido en la Política Pública Social para Habitante de Calle, y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Doctor Edwing Fabián Díaz Plata, cordial saludo,</p> <p>En atención a su comunicación radicada No 7-2022-246641 y 2022-01-331412 del 13 de septiembre de 2022 mediante el cual solicita se emita concepto al Proyecto de Ley número 027 de 2022 Senado "Por la cual se promociona el desarrollo del Programa Nacional de Vivienda Abierta Para Habitantes de y en Calle, en desarrollo del objetivo específico de Desarrollo Humano Integral contenido en la Política Pública Social para Habitante de Calle, y se dictan otras disposiciones." Al respecto pongo en conocimiento los aportes del SENA con el fin de que sean valorados, analizados y resueltos en la discusión del trámite legislativo.</p> <p>La iniciativa legislativa tiene como objeto crear, desarrollar y promocionar el programa Nacional de Vivienda abierta para Habitantes de y en Calle, como componente del desarrollo humano integral de la política pública social para habitante de calle y busca generar espacios habitables (refugio o alojamiento), personal especializado y demás requerimientos para contribuir a su atención integral en su dignidad humana, solidaridad, igualdad, no discriminación, autonomía y protección de sus derechos fundamentales.</p> <p>Así mismo, se establece que el Ministerio de Salud y Protección Social coordinará y armonizará un espacio interinstitucional en el que se diseñe el Programa Nacional de Vivienda abierta para</p>	<p>Habitante de y en calle y en el parágrafo 1 del artículo 4 del proyecto de ley 027 de 2022 Senado, le asigna al Gobierno Nacional un término de seis (6) meses a partir de la promulgación de la ley para el diseño, formulación e implementación del programa en comentario.</p> <p>Al respecto, la Ley 1641 de 2013 "Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones". Ley que tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social y definiendo la política pública social para habitante de la calle como el "conjunto de principios, lineamientos, estrategias, mecanismos y herramientas que orientarán las acciones del Estado colombiano en la búsqueda de garantizar, promover, proteger y restablecer los derechos de las personas habitantes de la calle, con el propósito de lograr su rehabilitación y su inclusión social"¹.</p> <p>Consecuente con lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia T-092 de 2015, señaló:</p> <p>(...) un habitante de la calle es todo aquel que, sin distinción de sexo, raza o edad, hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria, y no cuenta con la totalidad de los elementos para solventar las necesidades básicas de un ser humano.</p> <p>8. Ahora bien, establecida la definición de habitante de la calle, es importante reflexionar acerca de las dinámicas de exclusión y marginación que se dan en nuestros contextos sociales. En efecto, debido a las condiciones socioeconómicas en las que se encuentran los habitantes de la calle, muchas sociedades, históricamente, los han excluido de su funcionamiento básico, ya que, se atiende a lógicas de marginación y exclusión. Por esa misma razón, los habitantes de la calle, en ese tipo de sociedades, han sido considerados como "disfuncionales", pues se parte de la idea de que estas personas asumen estilos de vida "inapropiados", pues el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, entre otros, "que atentan contra la tranquilidad y la seguridad ciudadanas"</p> <p>(...)</p> <p>10. Sin embargo, el Constituyente en 1991, al ser consciente de que la superación de la exclusión social y económica de muchos colombianos era una tarea en la cual el Estado debía jugar un papel fundamental, consagró fórmulas jurídicas que establecieron la obligación que tiene el Estado de promover y propiciar condiciones equitativas de vida digna para todos los habitantes del territorio nacional, en especial aquellos sujetos en condiciones de vulnerabilidad mayor, como por ejemplo, los habitantes de la calle.</p> <p>11. Así, el artículo 1º de la Constitución estableció que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado 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. De la misma forma, el artículo 2º Superior consagró los deberes del Estado frente a los ciudadanos, dentro de los cuales, está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Por esta Corte, esa fórmula implicó que en Colombia se pudiera exigir de las autoridades estatales actuaciones concretas, directas e inmediatas, dirigidas a garantizar la efectividad y la vigencia de los derechos fundamentales de las personas y el respeto de su dignidad humana. (...) (Negrilla y subrojo fuera de texto)</p> <p>¹ Artículo 1 y literal a) artículo 2 de la Ley 1641 de 2013, "Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones".</p>
<p>En concordancia con el artículo 8 de la Ley 1641 de 2013 el cual establece como componentes de la política pública para los habitantes de la calle, la a) Atención integral en Salud; b) Desarrollo Humano Integral; c) Movilización Ciudadana y Redes de Apoyo Social; d) Responsabilidad Social Empresarial; e) Formación para el Trabajo y la Generación de Ingresos; f) Convivencia ciudadana.</p> <p>Por lo anterior y en virtud de lo señalado en la Ley 1641 de 2013, ya se establecen acciones para la protección y restablecimiento de derechos de las personas habitantes de calle que se encuentra en un estado de vulnerabilidad como su inclusión a la sociedad garantizando el derecho a la vida, a la salud y Seguridad Social, vivienda, como al trabajo.</p> <p>Ahora bien, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1285 de 2022² estableció la política pública y las acciones pertinentes para la protección y restablecimiento de derechos de las personas habitantes de calle y en el anexo técnico se dispone que los habitantes de calle podrán acceder a la Vivienda o alojamiento³, más acorde a las necesidades, características y condición de las personas.</p> <p>De igual forma se prevé la sensibilización en el nivel directivo, técnico y operativo de las entidades e instituciones a cargo de los servicios sociales (vivienda, educación, interior, justicia, recreación y todos aquellos relacionados con la protección social) y de salud para reducir el estigma y discriminación hacia la población y garantizar el reconocimiento de sus derechos ciudadanos, así como para la aplicación de los enfoques diferencial e interseccional en la atención, con el fin de facilitar el acceso y disminuir las barreras para la atención en los servicios.⁴</p> <p>En consecuencia, se sugiere de manera respetuosa revisar el contenido del Decreto 1285 de 2022 y el anexo técnico, relativo a la Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2022 - 2031, para su articulación con el contenido del proyecto de ley número 027 de 2022 Senado.</p> <p>Por otra parte, el artículo 4 del proyecto de ley número 027 de 2022 Senado dispone:</p> <p>Artículo 4. Promoción de las Viviendas Abiertas. Promociónese el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle, el cual estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social o quien haga sus veces, para garantizar espacios, personal especializado y condiciones dignas para la vida, permanencia, refugio o alojamiento de los Habitantes de Calle.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social deberá coordinar y armonizar un espacio interinstitucional en el que se diseñe el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle.</p> <p>Deberá coordinar y armonizar un espacio interinstitucional en el que se diseñe el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle. (Se sugiere eliminar este inciso atendiendo que el texto se encuentra inmerso en el inciso que antecede)</p> <p>El Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle se orientará a promover el desarrollo personal y autonomía de la población en habitabilidad en calle, que permitan garantizar sus derechos a la vida digna, nutrición, salud y permanencia.</p> <p>² Fue modificado por el artículo 8 del Título 1 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2023 relativo a la Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2022 - 2031.</p> <p>³ numeral 5.2.2.2. literal b) Decreto 1285 de 2022</p> <p>⁴ numeral 5.2.2.2. literal c) Decreto 1285 de 2022</p>	<p>Parágrafo 1. El Gobierno nacional, contará con seis (6) meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley, para el diseño, formulación e implementación del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle.</p> <p>Parágrafo 2. Los estudiantes de carreras técnicas, tecnológicas y universitarias podrán participar en el funcionamiento de estos espacios. Para ello las instituciones de educación superior podrán definir en el marco de su autonomía, la participación y el otorgamiento de incentivos a estos estudiantes.</p> <p>El Consejo Directivo Nacional del SENA, regulará el funcionamiento y dispondrá de incentivos para los estudiantes del SENA⁵ (Negrilla fuera de texto)</p> <p>Al respecto, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA⁶ en cumplimiento de su misión institucional y funciones tiene el deber legal⁶ de ofrecer y ejecutar programas de formación profesional para la incorporación y el desarrollo de las personas y de los jóvenes en actividades productivas y así contribuir con el desarrollo social, económico y tecnológico del país.</p> <p>Lo anterior, en concordancia con el Decreto 1072 de 2015⁷ artículo 1.2.1.1. el cual prevé que "El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio del Trabajo. Está encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país".</p> <p>Así mismo, el artículo 4 de la Ley 119 de 1994, señala como funciones del SENA: (...) 3. Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo. (...) 6. Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas. (...) 7. Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población (...) 9. Organizar programas de formación profesional integral para personas desempleadas y subempleadas y programas de readaptación profesional para personas discapacitadas⁸.</p> <p>Por lo tanto, el SENA en cumplimiento de su misión institucional tiene el deber de dar formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas y a quienes sin serlo requieran de dicha formación para aumentar por ese medio la productividad nacional y promover la expansión y el desarrollo económico social armónico del país bajo el concepto de equidad social redistributiva. De ahí que todas las personas, incluidos los habitantes de calle, pueden acceder al Portafolio de Servicios de la entidad, conforme a los requisitos requeridos para su ingreso y pautas fijadas para la población vulnerable.</p> <p>Por otra parte, el artículo 10 de la Ley 119 de 1994 en concordancia con el artículo 3 del Decreto 249 de 2004, le asigna al Consejo Directivo Nacional del SENA, las funciones de definir, formular y aprobar la política general, planes y programas de la entidad como regular los sistemas o</p> <p>⁵ Artículo 3 de la Ley 119 de 1994</p> <p>⁶ Artículo 4 Ley 119 de 1994, sus modificaciones del SENA. "1. Impulsar la promoción social del trabajador, a través de su formación profesional integral, para hacer de él un ciudadano útil y responsable, poseedor de valores morales, éticos, culturales y científicos. (...) 3. Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo. (...) 6. Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas. (...) 7. Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población (...) 9. Organizar programas de formación profesional integral para personas desempleadas y subempleadas y programas de readaptación profesional para personas discapacitadas"</p> <p>⁷ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo"</p>

normas para la selección, orientación, promoción y formación profesional integral de los trabajadores alumnos y expedir el reglamento a que deben someterse, el cual comprenderá sus derechos, deberes, reglas de permanencia y el régimen sancionatorio.

Por lo anterior, el Consejo Directivo Nacional del SENA, mediante el Acuerdo 007 de 2012⁶, creó los estímulos e incentivos para los aprendices del SENA, al señalar:

"ARTÍCULO 8o. ESTÍMULOS E INCENTIVOS. Son beneficios y distinciones que se otorgan a los aprendices, como reconocimiento o valoración de actuaciones meritorias o logros sobresalientes obtenidos en los ámbitos del aprendizaje, actitudinal, investigativo, innovador o profesional.

Los estímulos e incentivos forman parte del Plan Nacional Integral de Bienestar de los Aprendices y de aquellas que, mediante alianzas o convenios, se adopten para beneficio de los aprendices, entre ellos están:

- a) Recibir mención de honor por su proceso investigativo o innovador, durante su proceso de aprendizaje.
- b) Ser postulado para realizar pasantía o intercambio nacional o internacional.
- c) Ser designada como monitor de un tema específico en el cual demuestre competencia, en el programa de formación, en la especialidad y actividades de formación que requiere su aporte.
- d) Cuando termine su proceso formativo y cumpla el perfil y requisitos necesarios para llegar ser instructor, formará parte del semillero de nuevos instructores del Sena, si así lo desea.
- e) Reconocimiento a los aprendices por parte del Comité Evaluación y Seguimiento que se han destacado por su excelente desempeño académico y actitudinal, con copia a la hoja de vida del aprendiz y empresa patrocinadora.

Por la representación y participación destacada en eventos de aprendizaje, tecnológicos, culturales, sociales y deportivos a nombre del Sena, el aprendiz podrá recibir reconocimiento, incentivo o distinción.

PARÁGRAFO. El Comité de Evaluación y Seguimiento en cada Centro de Formación será el encargado de seleccionar los candidatos beneficiarios de los estímulos e incentivos de conformidad con los criterios señalados." (Negrilla y cursiva fuera de texto)

Los estímulos e incentivos que hacen parte del plan nacional integral de Bienestar de los aprendices del SENA, son un reconocimiento o valoración de actuaciones meritorias o logros sobresalientes obtenidos en los ámbitos del aprendizaje, actitudinal, investigativo, innovador o profesional, y se financian con los apoyos de sostenimiento previstos en el parágrafo del artículo 41 de la Ley 789 de 2002⁷, recursos con destinación específica, de ahí que no se contemplan incentivos para que sus aprendices intervengan en actividades extracurriculares como la de participar en los espacios relacionados con el Programa Nacional de vivienda Abierta para habitantes de y en Calle.

⁶ Reglamento del Aprendizaje SENA.
⁷ ARTÍCULO 41. Apoyo de sostenimiento. (Reglamento del Aprendizaje SENA de 2012). El SENa destina el 20% de los recursos generados por la retribución de la cuota de aprendizaje en dinero que se refiere al artículo 34 de la presente ley, y la cuantía "Apoyo de sostenimiento del personal general de la entidad", y con los siguientes destinaciones específicas: a) Apoyo de sostenimiento durante las fases teórica y práctica de los estudiantes del SENA que cumplen los criterios de rendimiento académico y pertenencia a entidad; y b) El pago de la prima de la póliza de seguros que se establece por el Gobierno Nacional para todos los alumnos durante la fase teórica y práctica. c) Elementos de seguridad industrial y dotación de vestuario, según reglamentación que expida el Gobierno Nacional. PARÁGRAFO. El Consejo Directivo Nacional del SENA reglamentará desde el momento de los apoyos y subsidios, la distribución de estos recursos, así como los criterios que permitan la operación de los subsidios entre entidades para gozar de los mismos.

Asimismo, la entidad cuenta con la autonomía para el diseño de los programas formación profesional integral que se ejecuta en dos etapas: la electiva y la productiva que evalúa de manera objetiva la competencia adquirida en su proceso de aprendizaje, por lo tanto, incluir incentivos a los aprendices SENA que participen en el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle no es dable porque este servicio social no hace parte del diseño curricular del programa de formación como tampoco es posible evaluar de manera objetiva la obtención del resultado del aprendizaje.

Además, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA en el marco de sus funciones viene trabajando en los compromisos del Plan Nacional para Personas Habitantes de la Calle, orientados a la promoción del acceso de estos grupos a la oferta de servicios, y/o diseño de estrategias para el abordaje según la misión institucional previa caracterización y focalizado de la población por parte de la autoridad competente.

Por consiguiente, se solicita de manera respetuosa se elimine la redacción "El consejo Directivo Nacional del SENA, regulará el funcionamiento y dispondrá de incentivos para los estudiantes del SENA" previsto en el parágrafo 2 del artículo 4 del proyecto de ley 027 de 2022 Senado.

De otro lado, el artículo 69 de la Constitución Política garantiza la autonomía universitaria, al señalar que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

A su vez, la Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior" en sus artículos 28 y 29 dispone:

Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional.

Artículo 29. La autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente Ley en los siguientes aspectos: a) Darse y modificar sus estatutos. b) Designar sus autoridades académicas y administrativas. c) Crear, desarrollar sus programas académicos, académicos, docentes, científicas, culturales y de extensión. e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos. f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes. g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Parágrafo. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes).

En consecuencia, el incluir la participación y otorgamiento de incentivos a los estudiantes de educación superior podrá afectar el principio de autonomía universitaria señalada en el artículo 69 de la Constitución Política y los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.

Ahora bien, el artículo 5 del proyecto de ley en comento, dispone:

"Artículo 5. Coordinación de las Viviendas Abiertas. El Ministerio de Salud y Protección Social coordinará un espacio interinstitucional encargado de diseñar el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en calle, el cual estará conformado por:

- (...)
- El director del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA o su delegado
- (...)

El espacio de coordinación tendrá como centro del programa el acceso a la vivienda, a partir de este se complementará servicios de atención médica y psicológica promoviendo la buena salud y el bienestar, apoyos sociales e integración comunitaria. Para ello se conformarán equipos multidisciplinarios y móviles capaces de proporcionar estos servicios atendiendo los requerimientos de las personas de habitante de calle en el domicilio de las viviendas abiertas. Los estudiantes de carreras técnicas, tecnológicas y universitarias podrán participar en el funcionamiento de estos espacios, las instituciones de educación superior definirán, en el marco de su autonomía la participación y el otorgamiento de incentivos a los estudiantes.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional contara con seis (6) meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley, para el diseño, formulación e implementación de los servicios comunitarios del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en Calle." (Negrilla fuera de texto)

Sobre el particular, el Decreto 1285 de 2022 en el anexo técnico, numeral 5.3. Eje Articulación interinstitucional e intersectorial, contempla: "Este eje agrupa todas las acciones tendientes a fortalecer la capacidad de gestión y coordinación de las entidades gubernamentales para la prevención de la habitancia en calle y la atención integral a la población habitante de la calle. Para el logro de estos propósitos, se requiere la participación concertada y ordenado de las instituciones públicas y privadas, así como de la sociedad civil, y los demás sectores que tienen competencia y pueden coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la presente política. Es necesario que la articulación y coordinación se desarrollen en los niveles nacional y territorial y entre estos dos niveles, de manera que los recursos y herramientas existentes logren la máxima eficiencia y cumplan con los principios de subsidiariedad y complementariedad que orientan la presente política.

5.3.1. Fortalecimiento de capacidades de gestión y coordinación de entidades del Estado.
5.3.1.1. Creación de una instancia nacional de coordinación interinstitucional e intersectorial para la implementación de la presente política pública. Creación y/o fortalecimiento de las instancias territoriales cuyo propósito es la coordinación para la atención del fenómeno habitancia en calle y de la población habitante de la calle. Dichas instancias deben estar articuladas con los consejos de Política Social. Las instancias de coordinación deben garantizar la concurrencia, subsidiariedad y complementariedad de recursos interinstitucionales e intersectoriales en los planes de atención a la habitancia en calle (un Plan Nacional de Atención Integral a Personas Habitantes de la Calle, un plan departamental, y un plan municipal o distrital). (Negrilla y cursiva fuera de texto)

Por lo anterior, se sugiere revisar la coordinación de viviendas abiertas, espacio interinstitucional para diseñar el Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en calle, teniendo en cuenta que el Decreto 1285 de 2022 creó una instancia nacional de coordinación interinstitucional e intersectorial para la implementación de la política Pública Social para Habitantes de la Calle 2022 – 2031.

Así mismo, el inciso 2 del artículo 5 del proyecto de Ley 027 de 2022 Senado, prevé que el espacio de coordinación interinstitucional para el diseño del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en calle "complementará servicios de atención

médica y psicológica promoviendo la buena salud y el bienestar, apoyos sociales e integración comunitaria.", al respecto, de manera respetuosa se sugiere eliminar la participación del Director del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA o su delegado, en razón a que el legislador le asignó al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, la función de Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población, más no le corresponde a la entidad prestar servicios de atención médica, psicológica ni servicio social e integración comunitaria para desarrollar el Programa Nacional de Vivienda Abierta del Habitante de y en calle.

Finalmente, y en el marco de lo enunciado en el Proyecto Ley 027 de 2022 Senado, de manera respetuosa se solicita tener en cuenta los argumentos aquí planteados y cualquier aclaración o apoyo que sea requerido por parte de la entidad estaremos atentos a realizar una mesa técnica de trabajo.

Cordial saludo,

 Firmado digitalmente por Katherine Grimaldos Robayo
Fecha: 2022.10.18 12:13:10 -0500
Giglyoly Katherine Grimaldos Robayo
Directora Jurídica

VB0. María Nancy Azucena Pérez Lizarazo, Directora Planeación y Dirección Corporativa 
Revisó: Vivian Padilla Díaz - Asesora Jurídica (C) - Dirección de Planeación y Dirección Corporativa 

Copia: H.S. Berenice Bedoya Pérez, berenice.bedoya@senado.gov.co, Senadora Ponente, H.S. Josué Alirio Barrera Rodríguez, alirio.barrera@senado.gov.co, Senador Ponente, equipo.politico@senado.gov.co, comisión.septima@senado.gov.co, Enlace Congreso SENA, Marisol Eyselily Tupaz Sanchez metupaz@sena.edu.co.

CONTENIDO

Gaceta número 1262 - martes 18 de octubre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 127 de 2022 Senado, por medio del cual se autoriza a los municipios y departamentos para celebrar directamente convenios solidarios hasta la menor cuantía, con las juntas de acción comunal, organizaciones afro y comunidades indígenas del territorio respectivo. 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del sena al proyecto de ley número 027 de 2022 Senado, por la cual se promociona el desarrollo del Programa Nacional de Vivienda Abierta para Habitantes de y en calle, en desarrollo del objetivo específico de Desarrollo Humano Integral contenido en la Política Pública Social para Habitante de Calle, y se dictan otras disposiciones..... 11

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - 2022

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los Dieciocho (18) días del mes de octubre del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes: consideraciones.

CONCEPTO: SENA
 REFRENDADO POR: GIGIOLY KATHERINE GRIMALDIS ROBAYOS.
 NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: PROYECTO DE LEY NO. 027/2022.
 TÍTULO DEL PROYECTO: "POR LA CUAL SE PROMOCIONA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA ABIERTA PARA HABITANTES DE Y EN CALLE, EN DESARROLLO DEL OBJETIVO ESPECIFICO DE DESARROLLO HUMANO INTEGRAL CONTENIDO EN LA POLITICA PUBLICA SOCIAL PARA HABITANTE DE CALLE, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."
 NÚMERO DE FOLIOS: Ocho (8).
 RECIBIDO EL DÍA: 18 DE OCTUBRE DE 2022
 HORA: 3:16 P.M

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
 SECRETARIO
 COMISIÓN SÉPTIMA