Bogotá D.C, septiembre de 2020

Honorable Representante

**ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA**

**PRESIDENTE**

**COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL**

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Bogotá D. C.

**Asunto:** Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 219 de 2020 Cámara “*Por la cual se modifica la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones.*”

Respetado Presidente,

Atendiendo a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5° de 1992 y a la honrosa designación como ponente que usted, en calidad de Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, hizo a mi favor, presento informe de ponencia al proyecto referido en la línea de asunto.

La ponencia así rendida tiene el siguiente orden:

1. Antecedentes del proyecto
2. Objeto
3. Marco normativo
4. Justificación
5. Relación de posibles conflictos de interés
6. Proposición
7. Texto propuesto para primer debate

Cordialmente,

**ALEJANDRO VEGA PEREZ**

Representante a la Cámara

Ponente

# INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 219 DE 2020 CÁMARA “POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1551 DE 2012 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”

## ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley es de autoría de los Honorables Representantes a la Cámara Alejandro Vega Pérez, Andrés David Calle Aguas, Julián Peinado Ramírez, Nilton Córdoba Manyoma, Adriana Gómez Millán, Víctor Ortíz Joya y Carlos Adolfo Ardila Espinosa.

## OBJETO DEL PROYECTO

Por medio del presente Proyecto de Ley se pretende establecer medidas que permitan incrementar la capacidad de ejecución de los Convenios Solidarios, figura jurídica incluida en la Ley 1551 de julio 6 de 2012, con el objetivo de contribuir al desarrollo local y profundizar la democracia participativa.

## MARCO NORMATIVO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República es competente para modificar el contenido de la Ley 219 de 2020, de acuerdo con lo allí dispuesto. Al respecto, esta norma señala:

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

*1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.*

*(…).”*

Adicionalmente, respecto de los Convenios Solidarios debe tenerse en cuenta el siguiente marco de normas:

- Ley 743 de 2002, Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.

- Decreto 2350 de 2003 por el cual se reglamenta Ley 743 de 2002”

- Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

- Ley 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

- Ley 1989 de 2019, Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

## JUSTIFICACIÓN

La solución de los problemas de la comunidad a través de las Juntas de Acción Comunal es una alternativa adecuada, no solo para resolver la difícil situación de las poblaciones marginadas, sino que contribuye a fortalecer el tejido social; sinergia requerida en una sociedad que tiene ejemplos de solidaridad por enaltecer. Los Convenios Solidarios son un ejemplo de trabajo en equipo entre la comunidad y el Estado que se integran para mejorar las condiciones de vida de la población. Concepto este que fue reiterado en Sentencia C-580 de 2001 por la Corte Constitucional, al hacer un recorrido histórico sobre la naturaleza y origen de las Juntas de Acción Comunal.

El literal f del artículo 19 de la Ley 743 de 2002 establece como objetivo de las Juntas de Acción Comunal celebrar contratos con empresas públicas y privadas con el fin de impulsar planes, programas y proyectos de beneficio comunitario. Cabe aclarar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 743, los recursos oficiales que ingresen a las Juntas de Acción Comunal para la realización de obras no ingresan al patrimonio de estas y contablemente hacen parte de un rubro especial, es decir separado de los recursos de dichas organizaciones.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, recomienda el uso de Convenios Solidarios para la contratación de conservación rutinaria de las vías en el Proyecto de Red de Vías Terciarias para la Paz y el Posconflicto que adelanta la ART y el INVIAS. No solo porque los integrantes de las Juntas de Acción Comunal están presentes en los territorios y pueden ejecutar los mantenimientos de manera más eficiente y oportuna, sino además porque la vinculación de los integrantes de la comunidad a la ejecución de obras públicas, en especial de vías terciarias, contribuye en la construcción de una Paz Estable y Duradera.

De la experiencia en Convenios Solidarios en la Gobernación del Meta, se ha encontrado que para el óptimo desarrollo de las funciones de los dignatarios comunales al coordinar obras comunitarias, no solo es dispendioso interrumpir sus actividades laborales personales, sino que además es costoso trasladarse desde sus asentamientos hasta los proveedores de insumos de obra, o hasta las oficinas de las entidades contratantes; recursos económicos necesarios para cumplir a cabalidad con el objeto del Convenio Solidario.

De acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 las entidades territoriales pueden contratar obras mediante Convenios Solidarios hasta por un valor equivalente a la mínima cuantía para contratar. No obstante, se ha encontrado que dicha cuantía permite muy pequeños productos de obra, máxime si se tiene en cuenta por ejemplo que en la zona rural las distancias entre comunidades son muy amplias, que los sitios de intervención por lo general son distantes, lo que incrementa el costo por transportes de materiales. Igualmente, se ha identificado que en las zonas urbanas, la mínima cuantía sólo permite intervenciones muy pequeñas que benefician a porcentajes de población relativamente bajos con respecto al total de la comunidad.

Con esta propuesta se busca robustecer, mejorar, aumentar, el esfuerzo entre entidades territoriales y comunidad, para la ejecución de obras de beneficio común, aumentando la cuantía de los convenios solidarios e incluyendo la financiación por proyectos a los gastos administrativos y de traslados para la ejecución de estos.

A la hora de analizar esta propuesta debe tenerse en consideración que la modificación para la cuantía de los Convenios Solidarios pasando de mínima a menor cuantía no afecta la regla general según la cual la contratación pública de obras debe realizarse mediante la modalidad de selección por licitación pública[[1]](#footnote-1), en tanto esta seguirá vigente, de conformidad lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2017.

Adicionalmente, debe considerarse que, tal como lo recuerda el Departamento Administrativo de la Función Pública[[2]](#footnote-2), el 90% de los municipios del país están clasificados en sexta categoría. Tal como se evidencia en la categorización actual de municipios y departamentos certificada por la Contaduría General de la Nación mediante la Resolución Nº 400 de noviembre 29 de 2019. Una simple relación actual de cuantías para contratación estatal y el monto de presupuesto para categorización de municipios[[3]](#footnote-3) y departamentos[[4]](#footnote-4), evidencia que la mayor parte de las entidades territorial se encuentran en los dos últimos rangos de cuantías:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Presupuesto Anual en SMLMV** | **SMLMV 2020: $877.802** | **SMLMV Mínima Cuantía** | **Mínima Cuantía** | **Menor Cuantía** |
| 1.200.000 |  $1.053.362.400.000  | 100 |  $87.780.200  |  $877.802.000  |
| 850.000 |  $746.131.700.000  | 85 |  $74.613.170  |  $746.131.700  |
| 400.000 |  $351.120.800.000  | 65 |  $57.057.130  |  $570.571.300  |
| 120.000 |  $105.336.240.000  | 45 |  $39.501.090  |  $395.010.900  |
| menos de 120.000 | $105.336.239.999  | 28 |  $24.578.456  |  $245.784.560  |

Tabla 1. Cuantías de Contratación.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Categorías departamentos** | **SMLMV** | **Categorías municipios** | **SMLMV** |
| Especial | + 600.000 ICLD | Especial | + 400.000 ICLD |
| Primera | + 170.001 ICLD | Primera | + 100.000 ICLD |
| Segunda | + 122.001 ICLD | Segunda | + 50.000 ICLD |
| Tercera | + 60.001 ICLD | Tercera | + 30.000 ICLD |
| Cuarta | - 60.001 ICLD | Cuarta | + 25.000 ICLD |
|   |   | Quinta | + 25.000 ICLD |
|   |   | Sexta | - 15.000 ICLD |

Tabla 2: Monto en SMLMV para categorización municipios y departamentos.

De lo anterior, se evidencia que los departamentos de categorías 3 y 4 así como los municipios de categorías 2 a 6, aplicarían el menor rango de contratación que, en mínima cuantía para convenios solidarios, sería $24.578.456; recursos claramente insuficientes para acometer obras de beneficio comunitario.

Por otra parte, la Ley 1989 de agosto 2 de 2019, estableció como derechos de los dignatarios, que las entidades territoriales podían entregar un subsidio de transporte al representante legal de las Juntas de Acción con el fin de garantizar el óptimo desarrollo de sus funciones, aunque este subsidio depende que la entidad territorial reglamente la fuente de financiación, el hecho de que el legislador haya consagrado este derecho refleja la necesidad de apoyar económicamente la labor de los dignatarios de las Juntas, por cuanto requieren asumir los gastos para adelantar su gestión, más cuando están coordinando obras comunitarias en Convenios Solidarios. Por esta razón, es adecuado que en el costo del proyecto, la entidad territorial tenga permitido financiar este subsidio en la proporción o de la manera precisada en la Ley 1989 de 2019.

Finalmente, para una adecuada inversión de los recursos que se ejecuten vía convenios solidarios sin afectar la participación de la comunidad en ellos, se hace necesario incluir en la normatividad las entidades territoriales deben asegurar que la Junta de Acción Comunal respectiva tendrá el seguimiento y acompañamiento de personal idóneo, profesionales en la construcción y profesionales en ciencias administrativas o de la contabilidad; por cuanto en la mayoría de estas Juntas no se cuenta con este tipo de personal disponible para garantizar la ejecución idónea de tales obras; apoyo que se puede asumir como costo de supervisión a los proyectos.

## RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, los ponentes, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, consideran que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo, salvo para los casos de los Congresistas que tengan parientes en los grados establecidos en la ley que sean dignatarios de las Juntas de Administración Comunales, caso en el cual cada Congresista deberá evaluar si, en su caso personal, hay o no un conflicto de interés.

## PROPOSICIÓN

Con fundamento en lo expuesto, el suscrito Representante a la Cámara rindo INFORME DE PONENCIA POSITIVA y en consecuencia, solicito a los Honorables miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes DAR PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley 219 de 2020 Cámara “Por la cual se modifica la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones”.

Del Representante a la Cámara,

**ALEJANDRO VEGA PEREZ**

**Ponente**

# TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 219 DE 2020 CÁMARA “POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1551 DE 2012 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto establecer medidas que permitan incrementar la capacidad de ejecución de los Convenios Solidarios, figura jurídica incluida en la Ley 1551 de julio 6 de 2012, con el objetivo de contribuir al desarrollo local y profundizar la democracia participativa.

**ARTÍCULO 2.** Modificar el parágrafo 4º del artículo 6 de la Ley 1551 de julio 6 de 2012, mediante el cual se modificó el artículo 3º de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

**Parágrafo 4°.** Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la menor 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.

Los entes territoriales podrán incluir en el monto total de los Convenios Solidarios los costos directos, los costos administrativos y el Subsidio al dignatario representante legal para transportes de que trata la el literal f del artículo 35 de la Ley 743 de 2002.

Adicional del monto del Convenio Solidario, los entes territoriales deberán contar o disponer de personal técnico y administrativo-contable, para supervisar y apoyar a la Juntas de Acción Comunal en la ejecución de las obras.

**ARTÍCULO 3. Vigencia.** Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Del Representante a la Cámara,

**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**

Ponente

1. Corte Constitucional. (2013). Sentencia C-100 de 2013. [↑](#footnote-ref-1)
2. Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). Diagnóstico de la capacidad institucional de municipios de sexta categoría. Plan CONFOR-informe intervención. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ley 136 de 1994, artículo 6. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ley 617 de 2000, artículo 1. [↑](#footnote-ref-4)