



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIII - N° 133

Bogotá, D. C., martes, 8 de abril de 2014

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### INFORMES DE CONCILIACIÓN

**INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 227 DE 2012 SENADO, 134 DE 2011 CÁMARA, ACUMULADO CON EL 133 DE 2011**

*por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.*

Bogotá, D. C., 1° de abril de 2014

Doctores

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente Senado de la República

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente Cámara de Representantes

Congreso de la República

La ciudad

**Referencia:** Informe de conciliación al Proyecto de Ley Estatutaria número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara acumulado Proyecto de ley número 133 de 2011.

Apreciados Presidentes:

Teniendo en cuenta que mediante Auto de Sala Plena número 008 de 28 de enero de 2014 la Corte Constitucional devolvió al Congreso de la República el expediente del Proyecto de Ley Estatutaria de referencia, con el fin de culminar con el trámite posterior al cuarto debate previsto en el artículo 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992.

Y teniendo en cuenta la designación efectuada por las presidencias del Senado y de Cámara, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración del Senado y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas Sesiones Plenarias de los días 30 de mayo y 6 de junio de 2012 en Senado, y del día 27 de marzo de 2012 en Cámara.

Luego de un análisis detallado de los textos, cuya aprobación por las respectivas Plenarias presenta diferencias, hemos acordado acoger la mayoría del texto aprobado por la Plenaria del Senado, por las siguientes razones:

1. El texto aprobado por el Senado incorpora modificaciones a los artículos sobre el gasto público, o que implican esfuerzos presupuestales en materia de participación, los cuales fueron concertados con el Ministerio de Hacienda. Lo anterior, teniendo en cuenta que dicho Ministerio consideró que la creación de un archivo digital de las veedurías ciudadanas generaba un alto impacto fiscal para la nación. Si bien el Ministerio de Hacienda señaló que el desarrollo de mecanismos de participación generaba cargas adicionales al presupuesto, se le precisó que la realización de este tipo de manifestaciones ciudadanas ya existe en la ley y son necesarias para la democracia, independientemente de su costo. Así mismo, los conciliadores consideramos que el artículo nuevo aprobado en la Plenaria de Senado, sobre la creación de nuevos municipios, no fue suficientemente discutido en las cámaras, razón por la cual de común acuerdo con la cartera de Hacienda, será eliminado del texto y será puesto a discusión en el Proyecto de Ley de Régimen Departamental. Igualmente, es importante mencionar que con estos cambios el Ministerio de Hacienda manifestó su aprobación a este proyecto de ley.

2. Frente al Título de Alianzas para la Prosperidad, se acogieron los contenidos producto de la discusión en el Senado de la República, en la medida en que precisan el alcance de esta política al plano exclusivamente social, sin influir en normas ya existentes como la Ley 99 de 1993. No obstante, es importante mencionar que la Asociación Colombiana de Petróleo manifestó su preocupación frente al contenido del capítulo de Alianzas para la Prosperidad.

3. Los artículos relativos a los mecanismos de participación ciudadana aprobados por el Senado, contienen no solamente las propuestas provenientes

de la Cámara de Representantes, sino que avanzan en la redacción de los contenidos. No obstante, en relación con la certificación del número total de respaldos consignados y el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismos de participación, se acogió la propuesta aprobada por la Cámara de Representantes porque su estructura es más precisa y menos reiterativa como ocurrió en el Senado.

4. Frente al artículo sobre la cantidad de apoyos a recolectar para que los mecanismos de participación ciudadana superen esta etapa y puedan ser presentados ante la correspondiente Registraduría, se encontró divergencia únicamente en la revocatoria del mandato. Allí se incorporó el artículo aprobado por el Senado donde se exige que para presentar una revocatoria se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido. Lo anterior, porque el contenido de la Cámara planteaba porcentajes diferenciales de acuerdo a la categoría del municipio, cuando lo que motivó la medida fue la flexibilización del mecanismo frente al número de firmas a recolectar.

Por su parte, se tuvo en cuenta la voluntad de los Representantes a la Cámara frente al carácter de la decisión y requisitos una vez se haya realizado el mecanismo de participación. De esta manera, en la Revocatoria del Mandato el pronunciamiento popular deberá ser por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.

Así mismo, se estableció que en el literal sobre las consultas populares de origen ciudadano en las entidades territoriales, se requiera del apoyo de un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral, de conformidad con el artículo 106 de la Constitución Política, como fue aprobado en la Cámara de Representantes. Con base en lo anterior, se armonizó este porcentaje en el artículo 31 sobre Requisitos especiales previos al trámite.

5. En relación con los mecanismos de participación ciudadana en las corporaciones públicas, se acogió el texto aprobado por la Cámara frente al cabildo abierto porque obliga al alcalde o al gobernador a asistir al cabildo abierto, y no solamente si su presencia ha sido solicitada por los ciudadanos, puesto que el objetivo de este mecanismo es acercar a la ciudadanía a las autoridades.

6. Se acogieron las modificaciones al título de rendición de cuentas propuestas por el Senado de la República, donde no obstante, se reitera la necesidad de esta práctica para los Concejos, Asambleas y Juntas Administradoras Locales. De igual modo, el Senador John Sudarsky dejó su constancia de desacuerdo con esta eliminación.

7. Frente al título de coordinación y promoción de la participación ciudadana, se toma el texto aprobado por el Senado dado que además de tener en cuenta lo aceptado por la Cámara, incluye cambios que favorecen no solamente la redacción de algunos artículos

sino la inclusión de más ciudadanos como es el caso de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana.

8. Se aceptan los artículos nuevos aprobados por la Plenaria de Senado relativos a la inclusión de un capítulo sobre Acuerdos Participativos y sobre el Diálogo Social, así como la conformación de una comisión que compile las normas sobre el derecho a la participación ciudadana.

9. De conformidad con el texto aprobado en la Plenaria de Senado donde se aclara que las políticas públicas en materia de participación serán coordinadas en el nivel territorial por las secretarías que se designen para el caso, considerando que no todos los municipios o departamentos tienen Secretarías de Gobierno, se armoniza el nombre con base en el texto de Senado.

10. En el artículo relacionado con la obligatoriedad de la respuesta en el cabildo abierto, se adoptó el texto aprobado por la Cámara de Representantes incluyendo en la redacción el último inciso del texto aprobado en Senado.

En virtud de lo anterior y para los efectos pertinentes, el citado texto conciliado, debidamente numerado, es el siguiente:

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 227 DE 2012 SENADO, 134 DE 2011 CÁMARA ACUMULADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2011**

*por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.*

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO

**Artículo 1º. Objeto.** El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.

La presente ley regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.

**Artículo 2º. De la política pública de participación democrática.** Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación democrática deberán realizarse en escenarios presenciales o

a través de medios electrónicos, cuando sea posible, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

**Artículo 3°. Mecanismos de participación.** Los mecanismos de participación ciudadana son de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por autoridad pública en los términos de la presente ley.

Son de origen popular la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; es de origen en autoridad pública el plebiscito; y pueden tener origen en autoridad pública o popular el referendo y la consulta popular.

La participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana.

## TÍTULO II

### DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

#### CAPÍTULO I

##### Reglas Comunes a los Mecanismos de Participación Ciudadana

**Artículo 4°. Reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana de origen popular.** Las reglas sobre inscripción y recolección de apoyos ciudadanos desarrolladas en este Capítulo aplican para Referendos, Iniciativas Legislativas o Normativas, Consultas Populares de Origen Ciudadano y Revocatorias de Mandato, establecidos en esta ley.

Parágrafo. El cabildo abierto se regula por las normas especiales contenidas en la presente ley y no le serán aplicables las normas generales descritas para los otros mecanismos de participación.

**Artículo 5°. El promotor y el Comité Promotor.** Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de un referendo, de una iniciativa legislativa y normativa, de una consulta popular de origen ciudadano o de una revocatoria de mandato.

Cuando se trate de organizaciones sociales y partidos o movimientos políticos, el acta de la sesión, donde conste la determinación adoptada por el órgano competente, según sus estatutos, debe presentarse ante la Registraduría del Estado Civil en el momento de la inscripción. En el acta deben constar los nombres de los ciudadanos que integrarán el Comité promotor, que estará integrado por no menos de tres personas ni más de nueve.

Cuando el promotor sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor designará un vocero.

**Parágrafo.** Para todos los efectos legales, el vocero del comité promotor será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa popular legislativa o normativa, así como la vocería durante el trámite del referendo, la consulta popular de origen ciudadano o de la revocatoria del mandato.

**Artículo 6°. Requisitos para la inscripción de mecanismos de participación ciudadana.** En el momento de la inscripción, el promotor de cualquier mecanismo de participación ciudadana deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información:

a) El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité Promotor;

b) El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana;

c) La exposición de motivos que sustenta la propuesta;

d) El proyecto de articulado, salvo en el caso de las propuestas de revocatoria de mandato.

Inscrito un Comité promotor de un referendo, la Registraduría contará con un plazo de ocho (8) días para verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, a partir del cual contará con un plazo de seis (6) meses para la recolección de los apoyos ciudadanos.

**Parágrafo 1°.** Se podrán inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional.

**Parágrafo 2°.** La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario.

**Artículo 7°. Registro de propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana.** El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a las propuestas de origen popular sobre mecanismos de participación ciudadana, con el cual indicará el orden en que estos han sido inscritos y la fecha de su inscripción. En el registro se tendrá en cuenta si la propuesta hace referencia a la convocatoria a un referendo, a una iniciativa legislativa o normativa, a una consulta popular de origen ciudadano o a la revocatoria de un mandato, el cual será publicado en la página web de la entidad.

**Artículo 8°. Formulario de recolección de apoyos ciudadanos.** La Registraduría del Estado Civil diseñará el formulario de recolección de firmas de ciudadanos que serán entregados gratuitamente al promotor de todo tipo de propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana. El formulario de recolección de apoyos deberá contener, como mínimo, los siguientes datos.

a) El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la propuesta;

b) El resumen del contenido de la propuesta, los motivos de su conveniencia y la invitación a los eventuales firmantes a leerla antes de apoyarla. Dicho resumen no podrá contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial, excepto en los casos de revocatoria al mandato;

c) Espacio para que cada ciudadano diligencie, de manera legible, su apoyo a la propuesta con su nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento. Si la persona no supiere escribir, registrará su apoyo con su huella dactilar;

d) El número de apoyos ciudadanos que deberán ser recolectados por el promotor;

e) La fecha en la que vence el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos a la propuesta.

**Artículo 9º. Cantidad de apoyos a recolectar.** Para que los mecanismos de participación ciudadana superen la etapa de recolección de apoyos deben presentar ante la correspondiente Registraduría del Estado Civil la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y esta ley.

a) Para que una iniciativa de referendo constitucional, una iniciativa popular de acto legislativo o de ley, o consulta popular nacional de origen ciudadano sea presentada ante el Congreso de la República, o el Senado de la República respectivamente, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva;

b) Para presentar una iniciativa de referendo derogatorio de una ley, se requiere del apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al diez por ciento del censo electoral en la fecha respectiva;

c) Para presentar una iniciativa popular normativa de competencia de entidades territoriales se requiere el apoyo de un número de ciudadanos igual o superior al 10% del Censo Electoral vigente en la entidad territorial;

d) Para solicitar una consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales se requiere del apoyo de un número no menor del diez por ciento (10%) de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral;

e) Para presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido.

**Parágrafo 1º.** Cuando el número de apoyos válidos obtenidos para un referendo, una iniciativa popular normativa, o una consulta popular de origen ciudadano sea superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, el Gobierno Departamental, Distrital, Municipal o Local respectivo, o la Corporación Pública de elección popular correspondiente deberá proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, de la consulta popular o trámite de la iniciativa normativa según se trate, en el término de veinte (20) días.

**Parágrafo 2º.** Los porcentajes del censo electoral señalados en los literales a), b), c) y d) de este artículo se calcularán sobre el censo electoral vigente de la entidad territorial a la fecha en que se realizó la inscripción de la iniciativa.

**Artículo 10. Plazo para la recolección de apoyos ciudadanos y entrega de los formularios.** Inscrita la propuesta de referendo, iniciativa legislativa y normativa, consulta popular de origen ciudadano, o de revocatoria del mandato ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, el Registrador dispondrá de quince días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, a partir del cual, estos contarán con seis meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa. Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale el Consejo Nacional Electoral.

**Artículo 11. Entrega de los formularios y estados contables a la Registraduría.** Al vencer el plazo para la recolección de apoyos, el promotor presentará los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada.

Quince días después de la entrega de los formularios de los que trata este artículo, o del vencimiento del plazo para la recolección de firmas, o su prórroga si la hubiere, el promotor o comité promotor deberá entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos de cualquier propuesta sobre mecanismo de participación ciudadana. En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva.

**Artículo 12. Fijación de los topes en las campañas de recolección de apoyos ciudadanos.** El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de los mecanismos de participación ciudadana.

**Parágrafo 1º.** Para la fijación de los topes establecidos en este artículo, el Consejo Nacional Electoral tendrá en cuenta si se trata de propuestas del orden nacional, departamental, municipal o local.

**Parágrafo 2º.** Ninguna campaña de recolección de apoyos ciudadanos para los mecanismos de participación de que trata esta ley, podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas de las que trata el Código de Comercio, que superen el diez por ciento (10%) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña.

**Artículo 13. Verificación de apoyos.** Una vez el promotor haga entrega de los formularios en los que los ciudadanos suscribieron su apoyo a la propuesta, la Registraduría del Estado Civil procederá a verificar los apoyos.

Serán causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios:

a) Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente.

b) Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía ilegibles o no identificables;

c) Firma con datos incompletos, falsos o erróneos;

d) Firmas de la misma mano;

e) Firma no manuscrita.

**Parágrafo.** Cuando se realicen propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana en el ámbito de las entidades territoriales o de las comunas, corregimientos o localidades, solo podrán consignar su apoyo a la propuesta quienes hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial, comuna, corregimiento o localidad vigente al momento de haberse presentado la iniciativa de participación.

**Artículo 14. Plazo para la verificación de apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana.** La Registraduría del Esta-

do Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario. El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos.

**Parágrafo.** En el proceso de verificación de apoyos solo se podrán adoptar técnicas de muestreo en los distritos, municipios de categoría especial y categoría uno.

**Artículo 15. Certificación.** Vencido el término de verificación del que trata el artículo anterior y hechas las verificaciones de ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el período que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.

**Parágrafo.** El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los topes individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.

**Artículo 16. Desistimiento.** El comité promotor podrá desistir de la propuesta sobre mecanismos de participación ciudadana antes del vencimiento del plazo para la recolección de los apoyos. Esta decisión debe ser presentada por escrito y motivada al registrador correspondiente, junto con todos los apoyos recolectados hasta el momento.

Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la presentación del desistimiento, la Registraduría efectuará el conteo, hará público el número de firmas recogidas y señalará el plazo para que un nuevo comité de promotores, cumpliendo todos los requisitos, se inscriba y recoja el número de apoyos requerido para tal efecto y continuar con el procedimiento respectivo. Para completar el número de apoyos ciudadanos faltantes a la fecha, el nuevo comité promotor dispondrá de lo que restaba del plazo, contado a partir del momento en que se haya registrado el desistimiento.

**Artículo 17. Conservación de los formularios.** Una vez que la Registraduría correspondiente haya expedido la certificación sobre la verificación de los apoyos recolectados, procederá a conservar digitalmente los formularios.

**Artículo 18. Materias que pueden ser objeto de iniciativa popular legislativa y normativa, referendo o consulta popular.** Sólo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas,

aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:

- a) Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;
- b) Presupuestales, fiscales o tributarias;
- c) Relaciones internacionales;
- d) Concesión de amnistías o indultos;
- e) Preservación y restablecimiento del orden público.

**Artículo 19. Trámite ante las corporaciones públicas de las Propuestas de Referendo, Iniciativa legal o normativa de Origen Popular, o Consulta Popular de Origen Ciudadano.** Cuando se haya expedido la certificación que trata la presente ley, la Registraduría correspondiente enviará a la entidad competente el articulado, la exposición de motivos del referendo, o de iniciativa legislativa y normativa de origen popular, o de consulta popular de origen ciudadano.

El nombre de la iniciativa, el de sus promotores y vocero, así como el texto del proyecto de articulado y su exposición de motivos, deberán ser divulgados en la publicación oficial de la correspondiente corporación.

**Parágrafo 1°.** En las entidades territoriales, cuando un referendo de origen popular, aprobatorio de un proyecto de ordenanza, acuerdo o resolución local, obtenga un número de apoyos ciudadanos superior al veinte por ciento (20%) del respectivo censo electoral, deberá procederse a su realización, previo concepto de constitucionalidad según el artículo 21 de la presente ley, y no requerirá ningún trámite ante la corporación de elección popular correspondiente.

**Parágrafo 2°.** Cuando para continuar con el proceso de una iniciativa de participación ciudadana se requiera del trámite previo ante una corporación pública de elección popular, y esta deba darle trámite mediante proyecto de ley, ordenanza, acuerdo o resolución de Junta Administradora Local y pueda generarse el archivo de la misma por vencimiento de la legislatura, la corporación respectiva deberá darle curso a la iniciativa en la siguiente legislatura, dentro de los cinco primeros días del inicio de la misma, salvo que el Comité promotor esté de acuerdo con el archivo.

## CAPÍTULO II

### Del trámite en Corporaciones Públicas y revisión de Constitucionalidad

**Artículo 20. Trámite de las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana.** Las reglas que rigen el trámite en corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana son las siguientes:

- a) **Referendo.** A iniciativa del Gobierno o de la ciudadanía, de acuerdo a los requisitos fijados en la Constitución y la ley, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional o de ley. La

ley que sea aprobada por el Congreso deberá incorporar el texto que se somete a referendo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo 19 de la presente ley, a iniciativa de los gobiernos departamental, distrital, municipal o local o de la ciudadanía, las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales, las Juntas Administradoras Locales mediante ordenanzas, acuerdos o resoluciones que incorporen el texto que se propone para referendo, podrán someter a consideración del pueblo un proyecto de norma.

b) **Iniciativa Legislativa y normativa.** La iniciativa popular legislativa o normativa será estudiada de conformidad con lo establecido en el reglamento de la corporación respectiva y se aplicarán las disposiciones establecidas en el artículo 163 de la Constitución Política para los proyectos que hayan sido objeto de manifestación de urgencia.

En el caso de iniciativas legislativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del Reglamento Interno del Congreso de la República ante la plenaria respectiva.

En el caso de iniciativas normativas, los términos serán improrrogables y su estudio será prioritario en el orden del día. En el caso en que la iniciativa sea negada en comisión, podrá ser apelada por el comité promotor en los términos del reglamento interno de la respectiva corporación ante la Plenaria.

c) **Plebiscito.** El Congreso de la República deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito. Cuando dentro del mes siguiente a la fecha en la que el Presidente de la República haya informado sobre su decisión de realizar un plebiscito, ninguna de las dos cámaras por la mayoría simple haya manifestado su rechazo, el Presidente podrá convocarlo. En ningún caso podrá versar sobre la duración del mandato presidencial ni podrá modificar la Constitución Política;

d) **Consultas Populares.** El Senado de la República, se pronunciará sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo 9° de la presente ley.

Las asambleas, los concejos o las Juntas Administradoras Locales, según se trate, se pronunciarán sobre la conveniencia de las consultas populares de iniciativa gubernamental en las respectivas entidades territoriales;

e) **Ley de Convocatoria a Asamblea Constituyente.** El Congreso de la República, en los términos del artículo 376 de la Constitución, mediante ley de la República aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara podrá consultar al pueblo la convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la Constitución.

Además de la convocatoria de la Asamblea Constituyente, la ley deberá definir el número de delegatarios, el sistema para elegirlos, la competencia de la Asamblea, la fecha de su iniciación y su período.

**Parágrafo 1°.** Ninguna corporación pública podrá introducir modificaciones al proyecto de referendo de acto legislativo o de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local de iniciativa popular que sustituyan el sentido original de la iniciativa o alteren su esen-

cia. De presentarse cambios de forma, en cada uno de los respectivos debates, el vocero del Comité Promotor manifestará que los cambios introducidos no sustituyen el sentido original de la iniciativa.

**Parágrafo 2°.** Quien sea reconocido como promotor de los mecanismos de participación ciudadana, cuyo propósito sea el de derogar, modificar o crear una norma o una ley, deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto y tendrá en ellas los mismos derechos, salvo el del voto, que la ley o el reglamento confiere a los miembros de la respectiva corporación.

**Artículo 21. Revisión previa de constitucionalidad.** No se podrán promover mecanismos de participación democrática sobre iniciativas inconstitucionales. Para tal efecto:

a) La Corte Constitucional revisará previamente el texto que se somete a referendo constitucional o a referendo sobre leyes y el texto que se somete a consulta popular para la convocatoria a una Asamblea Constituyente;

b) Los tribunales de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo competentes se pronunciarán sobre la constitucionalidad del mecanismo de participación democrática a realizarse.

Todo proceso de revisión previa de constitucionalidad de convocatorias a mecanismos de participación democrática deberá permitir un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la propuesta y el Ministerio Público rinda su concepto.

### TÍTULO III

#### DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CORPORACIONES PÚBLICAS

##### CAPÍTULO I

##### Del cabildo abierto

**Artículo 22. Cabildo Abierto.** En cada período de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, podrán celebrarse cabildos abiertos en los que, por iniciativa de un número no inferior al cinco por mil de los ciudadanos del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, se considerarán los asuntos que los residentes soliciten sean estudiados, siempre y cuando sean de competencia de la respectiva corporación. Es obligación del alcalde o gobernador, según sea el caso, asistir al cabildo abierto.

**Artículo 23. Materias del cabildo abierto.** Podrán ser materias del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. En caso de que la comunidad cite al gobernador o alcalde respectivo deberá adjuntar a las firmas el cuestionario que formulará al funcionario, el cual debe ser remitido por el Presidente de la Corporación, con mínimo cinco (5) días de antelación a la celebración del cabildo. El cuestionario deberá versar únicamente sobre asuntos de competencia del funcionario citado.

**Parágrafo.** A través del Cabildo Abierto no se podrán presentar iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución local.

**Artículo 24. Prelación.** En los cabildos abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría. En todo caso

el Cabildo Abierto deberá celebrarse a más tardar un mes después de la radicación de la petición.

**Parágrafo.** Si la petición fue radicada cuando la respectiva corporación no se encontraba en sesiones ordinarias, el cabildo deberá realizarse en el siguiente periodo de sesiones ordinarias.

**Artículo 25. Difusión del cabildo.** Las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o las Juntas Administradoras Locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto del cabildo abierto. Para ello, antes de la fecha de vencimiento para la fecha de inscripción de los participantes ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación de amplia circulación y cuando fuere posible, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con diferencia no menor de diez (10) días entre una y otra.

**Artículo 26. Asistencia y vocería.** A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto. Además del vocero podrán intervenir, por la misma duración a la que tienen derecho por reglamento los respectivos miembros de la corporación, quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su intervención.

Luego de las intervenciones de la comunidad, el gobernador o alcalde respectivo, dará respuesta a sus inquietudes. Una vez surtido este trámite, los miembros de la corporación podrán hacer uso de la palabra en los términos que establece el reglamento.

**Parágrafo.** Cuando los medios tecnológicos lo permitan, los cabildos abiertos serán transmitidos en directo a través de Internet o a través de los mecanismos que estime conveniente la mesa directiva de la corporación respectiva.

**Artículo 27. Citación a funcionarios de la administración.** Por solicitud ciudadana derivada de la convocatoria al cabildo abierto conforme a esta ley, podrá citarse a funcionarios departamentales, municipales, distritales o locales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre hechos relacionados con el tema del cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

**Artículo 28. Obligatoriedad de la respuesta.** Una semana después de la realización del cabildo se realizará una sesión a la cual serán invitados todos los que participaron en él, en la cual se expondrán las respuestas razonadas a los planteamientos y solicitudes presentadas por los ciudadanos, por parte del mandatario y de la corporación respectiva, según sea el caso.

Cuando se trate de un asunto relacionado con intervenciones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

Si las respuestas dadas por los funcionarios incluyen compromisos decisorios, estos serán obligatorios y las autoridades deberán proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales.

**Artículo 29. Sesiones fuera de la sede.** Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a un municipio, localidad, corregimiento o comuna, la sesión de la corporación pública correspondiente podrá realizarse en el sitio en que la mesa directiva y el vocero estimen conveniente de manera concertada.

**Artículo 30. Registro de los Cabildos Abiertos.** La Secretaría General de cada corporación pública deberá llevar un registro de cada cabildo abierto, los temas que se abordaron, los participantes, las memorias del evento y la respuesta de la corporación respectiva. Copia de este registro se enviará al Consejo Nacional de Participación y al Consejo Nacional Electoral.

## CAPÍTULO II

### Convocatoria y campaña de mecanismos de participación ciudadana

**Artículo 31. Requisitos especiales previos al trámite.** Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere.

a) *Para el plebiscito.* El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, deberá informar inmediatamente al Congreso de la República su decisión de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá coincidir con otra elección;

b) *Para la Consulta Popular Nacional.* El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional. Los ciudadanos podrán convocar una consulta popular con el cinco (5%) de apoyos de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional;

c) *Para la Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local de iniciativa gubernamental.* Los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales. El diez por ciento (10%) de los ciudadanos que conforman el censo electoral del respectivo departamento, municipio o distrito, podrán solicitar que se consulte al pueblo un asunto de interés de la comunidad;

d) Los referendos de iniciativa gubernamental requieren de la firma del Presidente de la República y sus ministros, los gobernadores y sus secretarios de despacho y los alcaldes y sus secretarios de despacho, según corresponda.

**Artículo 32. Conceptos previos.** Para convocar y llevar a cabo un plebiscito o una consulta popular nacional se requiere el concepto previo de la corporación pública correspondiente.

En el término de un mes, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo anterior de la presente ley, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente, deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a plebiscito o a Consulta Popular Nacional.

Sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 9° de la presente ley, en un término de veinte (20) días, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo 20 de la

presente ley, la corporación pública correspondiente emitirá su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla.

**Artículo 33. Decreto de Convocatoria.** Dentro de los 8 días siguientes a la notificación del pronunciamiento de la Corte Constitucional o el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; de la certificación del Registrador del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato; del Concepto de la corporación pública de elección popular para el plebiscito y la consulta popular, el Presidente de la República, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda, fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.

a) El referendo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes al pronunciamiento de la Corte Constitucional o Tribunal de lo Contencioso Administrativo de que trata el artículo 22 de la presente ley. No podrá acumularse la votación de más de tres referendos para la misma fecha ni podrá acumularse la votación de referendos constitucionales con otros actos electorales. Cuando se inscriba más de una propuesta de referendo sobre el mismo tema y obtenga el número de apoyos requeridos, el votante podrá decidir sobre cualquiera de ellos, evento en el cual la autoridad electoral pondrá a su disposición cada una de las iniciativas en forma separada;

b) La revocatoria del mandato deberá realizarse dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la Registraduría;

c) La Consulta Popular se realizará dentro de los tres meses siguientes a la fecha del concepto previo de la corporación pública respectiva o del vencimiento del plazo indicado para ello;

d) El plebiscito se realizará en un término máximo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente;

e) La Consulta Popular para convocar una Asamblea Constituyente deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir del pronunciamiento de la Corte Constitucional.

**Parágrafo.** Cuando aplique, la elección de dignatarios a la Asamblea Constituyente deberá realizarse entre los dos y los seis meses a partir de la fecha de promulgación de los resultados de la Consulta Popular por parte del Consejo Nacional Electoral.

**Artículo 34. Campañas sobre los mecanismos de participación ciudadana.** Desde la fecha en la que la autoridad competente determine, mediante decreto, cuando se realizará la votación sobre un mecanismo de participación ciudadana hasta el día anterior a la realización del mismo, se podrán desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención a cada mecanismo, cuando aplique.

**Parágrafo.** El gobierno, los partidos y movimientos políticos y las organizaciones sociales que deseen hacer campaña a favor, en contra o por la abstención de algún mecanismo de participación ciudadana deberán notificar su intención ante el Consejo Nacional Electoral en un término no superior a 15 días conta-

dos a partir de la fecha en la que se publique el decreto de convocatoria de que trata el artículo anterior.

Toda organización política o social que haya notificado al Consejo Nacional Electoral su intención de hacer campaña a favor, en contra o por la abstención a algún mecanismo de participación ciudadana podrá acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social del Estado para exponer sus posturas respecto de la convocatoria, sin perjuicio de aquellas campañas que decidan promover el mecanismo de participación por medios diferentes a los de comunicación social del Estado.

**Artículo 35. Límites en la financiación de las campañas.** El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente la suma máxima de dinero que se podrá destinar al desarrollo de una campaña a favor, en contra o por la abstención de mecanismos de participación ciudadana y la suma máxima de los aportes de cada ciudadano u organización, de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 12 de esta ley. Asimismo podrá investigar las denuncias que sobre incumplimiento de dichas normas se presenten.

### CAPÍTULO III

#### Votación sobre los mecanismos de participación ciudadana

**Artículo 36. Mecanismos de participación ciudadana que requieren votación popular.** Luego de cumplir con los requisitos y el procedimiento establecido en la presente ley para el Referendo, el plebiscito, la Consulta Popular y la Revocatoria de Mandato se procederá a la votación popular.

**Artículo 37. Contenido de la Tarjeta Electoral o del mecanismo electrónico de votación.** La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación que se emplee para los mecanismos de participación ciudadana deberá garantizar que se presente a los ciudadanos la posibilidad de manifestar libremente su decisión sobre la respectiva pregunta del plebiscito, referendo, revocatoria del mandato o consulta popular.

**Artículo 38. Reglas especiales de la tarjeta electoral o del mecanismo electrónico de votación según mecanismo de participación.** Además de lo contemplado en el artículo anterior, se deben tener en cuenta para la tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación de cada iniciativa de participación ciudadana los siguientes requisitos:

a) Cuando aplique para el referendo y este se refiera a un solo tema se contará con una casilla para el voto en bloque;

b) No podrán ser objeto de consulta popular o plebiscito proyectos de articulado y las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un sí o un no;

c) La tarjeta electoral o el mecanismo electrónico de votación para la consulta sobre la convocatoria a una asamblea constituyente deberá ser diseñado de tal forma que los electores puedan votar con un sí o un no la convocatoria y, separadamente, los temas que serán competencia de la Asamblea.

**Artículo 39. Remisión.** Las reglas sobre publicidad, encuestas, escrutinios y reclamaciones vigentes en la normatividad electoral aplicarán a los mecanismos de participación ciudadana que requieren de votación popular.

**Artículo 40. Suspensión de la votación.** Durante los estados de conmoción interior, guerra exterior o emergencia económica, el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros mediante decreto, podrá suspender la realización de la votación de un mecanismo de participación ciudadana. Igual facultad le asiste al Gobierno Nacional para suspender la votación de un mecanismo de participación ciudadana si se observare un ambiente de intimidación para los votantes.

Dentro de los tres (3) días siguientes a la expedición del decreto, el Presidente de la República, presentará un informe motivado al Congreso, sobre las razones que determinaron la suspensión.

El Gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, el decreto legislativo de suspensión para que esta decida, a más tardar dentro de los veinte (20) días siguientes, sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlo, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Parágrafo. Dos meses después de haberse levantado el estado de conmoción, o de haberse decidido por el Gobierno Nacional que ha desaparecido el ambiente de intimidación para los votantes, deberá realizarse la votación del mecanismo de participación ciudadana que había sido aplazada, conforme al presente artículo.

#### CAPÍTULO IV

##### Adopción de la decisión

**Artículo 41. Carácter de la decisión y requisitos.** La decisión del pueblo será obligatoria en todo mecanismo de participación democrática cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

a) En el plebiscito que haya participado más del cincuenta por ciento (50%) del censo electoral vigente;

b) En el Referendo que el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral;

c) En la consulta popular que la pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral;

d) Se entiende que el pueblo convoca la Asamblea Constituyente, si así lo aprueba, cuando menos, la tercera parte de los integrantes del censo electoral. Las reglas definidas por el pueblo en la consulta no podrán ser variadas posteriormente;

e) En la Revocatoria del Mandato el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cuarenta (40%) de la votación total válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o del alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.

**Artículo 42. Consecuencias de la aprobación popular de un mecanismo de participación ciudadana que requiere votación.** Los mecanismos de participación ciudadana, que habiendo cumplido los requisitos contemplados en el artículo anterior,

hayan sido aprobados tienen las siguientes consecuencias:

a) Aprobado un referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta;

b) Los actos legislativos, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones locales, entrarán en vigencia a partir del momento de la publicación a menos que en la misma se establezca otra fecha.

La publicación deberá hacerse a los ocho (8) días siguientes a la aprobación de los resultados por la organización electoral en el *Diario Oficial* o en la publicación oficial de la respectiva corporación y, de no realizarse, se entenderá surtida una vez vencido dicho término, configurándose para el funcionario reticente una causal de mala conducta;

c) Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva.

Cuando para ello se requiera una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el edil, dentro de los quince (15) días siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En esta circunstancia el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de dos meses.

#### CAPÍTULO V

##### De la Revocatoria del Mandato.

**Artículo 43. Notificación.** Surtido el trámite de verificación de apoyos ciudadanos a la propuesta de revocatoria del mandato, el registrador correspondiente enviará al Gobernador o al Presidente de la República, según sea el caso, la certificación de la que trata el artículo 15 de esta ley para que fijen la fecha en la que se celebrará la votación correspondiente.

Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria del mandato, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.

**Artículo 44. Remoción del cargo.** Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o alcalde revocado y a designar un encargado de conformidad con las normas vigentes.

**Parágrafo.** Surtido el trámite establecido en el artículo anterior, la revocatoria del mandato será de ejecución inmediata.

**Artículo 45. Elección del sucesor.** Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los 2 meses siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certifique los resultados de la votación.

Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, habrá un designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador.

**Parágrafo.** El encargado o designado por el Presidente de la República o el gobernador, dará cumplimiento en lo que fuere pertinente, al plan de desarrollo en el respectivo período.

## CAPÍTULO VI

### Reglas especiales a los referendos

**Artículo 46. Decisión posterior sobre normas sometidas a Referendo.** Las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de trámite dentro de los dos años siguientes.

Cuando se trate de referendos aprobatorios o derogatorios de carácter nacional no podrá solicitarse referendo sobre el mismo asunto sino hasta pasados dos años.

**Artículo 47. Nombre y encabezamiento de la decisión.** La decisión adoptada en referendo se denominará acto legislativo, ley, ordenanza, acuerdo, o resolución local, según corresponda a materias de competencia del Congreso de la República, de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, distritales o de las juntas administradoras locales, y así se encabezará el texto aprobado.

Si se trata de una ley o de un acto legislativo aprobado mediante referendo, el encabezamiento deberá ser el siguiente según el caso:

“El pueblo de Colombia

DECRETA:”.

TÍTULO IV

DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

CAPÍTULO I

### Rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva

**Artículo 48. Definición Rendición de Cuentas.** Por rendición de cuentas se entiende el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público.

**Parágrafo.** En todo caso, la Unidad Coordinadora de Atención al Ciudadano del Congreso de la República dispondrá de la información de la gestión de

los congresistas: de su asistencia a las sesiones de comisiones y plenarias, del sentido de sus votaciones y de sus iniciativas legislativas y de control político presentadas.

**Artículo 49. Principios y elementos del proceso de Rendición de Cuentas.** Los principios básicos que rigen la rendición de cuentas de las entidades públicas nacionales y territoriales, proceso que se constituye en una actitud permanente del servidor público, son: continuidad y permanencia, apertura y transparencia, y amplia difusión y visibilidad. Así mismo, se fundamenta en los elementos de información, lenguaje comprensible al ciudadano, dialogo e incentivos.

**Artículo 50. Obligatoriedad de la rendición de cuentas a la ciudadanía.** Las autoridades de la administración pública nacional y territorial tienen la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía para informar y explicar la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos.

La rendición de cuentas incluye acciones para informar oportunamente, en lenguaje comprensible a los ciudadanos y para establecer comunicación y diálogo participativo entre las entidades de la Rama Ejecutiva, la ciudadanía y sus organizaciones.

**Parágrafo.** Las entidades y organismos de la Administración Pública tendrán que rendir cuentas en forma permanente a la ciudadanía, en los términos y condiciones previstos en el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011. Se exceptúan las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales.

**Artículo 51. Manual Único y lineamientos para el proceso de Rendición de Cuentas.** El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación elaborará el Manual Único de Rendición de Cuentas, que se constituirá en la guía de obligatoria observancia para las entidades públicas en el desarrollo del proceso de rendición de cuentas.

Este manual deberá contener los lineamientos metodológicos para desarrollar la rendición de cuentas en las entidades de la Rama Ejecutiva, del orden nacional y territorial, así como las recomendaciones para las demás Ramas del Poder Público y entidades de la Administración Pública. Incluye criterios para determinar los temas de interés de la ciudadanía, el desarrollo sectorial y regional, así como lineamientos de información, gobierno abierto y mecanismos de participación ciudadana.

**Artículo 52. Estrategia de Rendición de Cuentas.** Las entidades de la Administración Pública nacional y territorial, deberán elaborar anualmente una estrategia de Rendición de Cuentas, cumpliendo con los lineamientos del Manual Único de Rendición de Cuentas, la cual deberá ser incluida en el Plan Anticorrupción y de Atención a los Ciudadanos.

La estrategia incluirá instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas, los lineamientos de Gobier-

no en Línea, los contenidos, la realización de audiencias públicas, y otras formas permanentes para el control social.

**Artículo 53. Espacios de diálogo para la Rendición de Cuentas.** Las autoridades de la administración pública nacional y territorial, en la Estrategia de Rendición de Cuentas, se comprometerán a realizar y generar espacios y encuentros presenciales, y a complementarlos con espacios virtuales, o a través de mecanismos electrónicos, siempre y cuando existan condiciones para ello, para la participación ciudadana, tales como foros, mesas de trabajo, reuniones zonales, ferias de la gestión o audiencias públicas, para que los ciudadanos y las organizaciones sociales evalúen la gestión y sus resultados.

Las entidades propenderán por generar espacios de difusión masiva, tales como espacios en emisoras locales o nacionales, o espacios televisivos que garanticen un adecuado acceso a la información y a los informes de gestión de la ciudadanía en general.

En el evento en que una entidad no adelante dichos espacios, estará en la obligación de realizar audiencias públicas participativas, mínimo dos veces al año, con los lineamientos que se establecen en los siguientes artículos de la presente ley.

**Artículo 54. Rendición de Cuentas de las instancias de participación.** Las instancias de participación ciudadana incluidas en esta ley, deberán desarrollar ejercicios de rendición de cuentas en por lo menos una sesión de trabajo anual, teniendo en cuenta los principios y elementos de que trata el artículo 50 de la presente ley.

**Artículo 55. Audiencias Públicas Participativas.** Las audiencias públicas participativas, son un mecanismo de rendición de cuentas, así mismo son un acto público convocado y organizado por las entidades de la administración para evaluar la gestión realizada y sus resultados con la intervención de ciudadanos y organizaciones sociales.

En dichas audiencias se dará a conocer el informe de rendición de cuentas. Esta obligación surge para todo aquel que se haya posesionado como director o gerente de una entidad del orden nacional, lo mismo que para Alcaldes y Gobernadores.

Los directores o gerentes y los Alcaldes o Gobernadores deberán establecer correctivos que optimicen la gestión y faciliten el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo, asimismo fortalecerán los escenarios y mecanismos de información que permiten a la comunidad la participación y el control social permanente.

**Artículo 56. Etapas del proceso de los mecanismos de rendición pública de cuentas.** El manual único de que trata el artículo 51 de la presente ley contendrá:

- a) Aprestamiento;
- b) Capacitación;
- c) Publicación de información;
- d) Convocatoria y evento;
- e) Seguimiento;
- f) Respuestas escritas y en el término quince días a las preguntas de los ciudadanos formuladas en el marco del proceso de rendición de cuentas y publicación en la página web o en los medios de difusión oficiales de las entidades.

Cada una de estas etapas debe ser desarrollada en el Manual Único de Rendición de Cuentas por el director o gerente de la entidad del orden nacional, el Alcalde o Gobernador.

**Artículo 57. Respuesta a los informes de rendición de cuentas.** El Congreso de la República tendrá un mes de plazo para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presente el gobierno a través de sus ministerios. Las mesas directivas de las cámaras confiarán su estudio a las respectivas comisiones constitucionales o legales, o a una comisión accidental.

Parágrafo. Los concejos municipales y distritales, las asambleas departamentales y las Juntas Administradoras Locales, también tendrán un mes de plazo para evaluar, dictaminar y responder a los informes anuales de rendición de cuentas que presenten los alcaldes municipales, distritales, locales y los gobernadores al respectivo cuerpo colegiado que le corresponda la evaluación.

## CAPÍTULO II

### Rendición de cuentas de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales

**Artículo 58. Plan de Acción de Rendición de Cuentas de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos y de las Asambleas.** Las Corporaciones Públicas del orden territorial deberán elaborar anualmente un Plan de Acción de Rendición de Cuentas, cumpliendo con los lineamientos del Manual Único de Rendición de Cuentas, que deberá ser publicado con observancia de lo consagrado en la presente ley.

**Artículo 59. Informes de Gestión y Rendición de Cuentas de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos y de las Asambleas.** Los Presidentes de las Juntas Administradoras Locales, de los Concejos y de las Asambleas y de sus comisiones permanentes, elaborarán un informe de rendición de cuentas del desempeño de la respectiva célula, mínimo, una vez al año dentro de los tres primeros meses a partir del segundo año.

Los informes correspondientes quedarán a disposición del público de manera permanente en la página web y en las oficinas de archivo de la Junta Administradora Local, Concejo o de la Asamblea y en la correspondiente Secretaría General.

Los informes de rendición de cuentas de las Juntas Administradoras Locales, los Concejos y de las Asambleas y de sus comisiones permanentes contendrán como mínimo una relación de las proposiciones presentadas, negadas, aprobadas y pendientes; un inventario de los debates adelantados y de los Proyectos de Acuerdo presentados, negados, aprobados y pendientes; y un informe tanto de los aspectos administrativos, financieros, laborales y contractuales correspondientes, así como de los asuntos que estando pendientes requieren continuidad en su trámite.

## TÍTULO V

### DEL CONTROL SOCIAL A LO PÚBLICO

#### CAPÍTULO I

##### Del Control Social a lo público

**Artículo 60. Control Social a lo público.** El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus

organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.

Quienes ejerzan control social podrán realizar alianzas con Organizaciones no Gubernamentales, Fundaciones, Universidades, gremios empresariales, medios de comunicación y entidades afines para fortalecer su ejercicio, darle continuidad y obtener apoyo financiero, operativo y logístico.

De igual manera, podrán coordinar su labor con otras instancias de participación a fin de intercambiar experiencias y sistemas de información, definir estrategias conjuntas de actuación y constituir grupos de apoyo especializado en aspectos jurídicos, administrativos, y financieros.

En todo caso, quien realice control social, en cualquiera de sus modalidades, deberá realizar al final de cada año un balance de su ejercicio y lo presentará a la ciudadanía.

**Parágrafo.** Los estudiantes de secundaria de último grado, universitarios, carreras técnicas o tecnológicas, para optar por el respectivo título, podrán opcionalmente desarrollar sus prácticas, pasantías o trabajo social, con las organizaciones de la sociedad civil que realicen control social. De igual forma, podrán adelantar sus prácticas con las organizaciones de control social quienes aspiren a ser auxiliares de la justicia.

**Artículo 61. Objeto del Control Social.** El control social tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas. La ciudadanía, de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, podrá desarrollar el control social a las políticas públicas y a la equitativa, eficaz, eficiente y transparente prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable y correcta utilización de los recursos y bienes públicos.

En materia de servicios públicos domiciliarios el control social se sujetará al régimen contenido en la Ley 142 de 1994 y las normas que la complementen, adicionen y/o modifiquen.

**Artículo 62. Alcance del Control Social.** Quien desarrolle control social podrá:

- a) Solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo;
- b) Presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública;
- c) Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes;
- d) Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998;
- e) Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997;
- f) Presentar Acciones de Tutela en los términos del Decreto número 2591 de 1991;
- g) Participar en Audiencias Públicas ante los entes que las convoquen;
- h) Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.

**Artículo 63. Modalidades de Control Social.** Se puede desarrollar el control social a través de veedu-

rías ciudadanas, las Juntas de vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana, en los términos de las leyes que las regulan, y a través del ejercicio de los derechos constitucionales dirigidos a hacer control a la gestión pública y sus resultados. En materia de servicios públicos domiciliarios, el control social se sujetará a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1994.

**Artículo 64. Objetivos del Control Social.** Son objetivos del control social de la gestión pública y sus resultados:

- a) Fortalecer la cultura de lo público en el ciudadano;
- b) Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia;
- c) Prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos;
- d) Fortalecer la participación ciudadana para que esta contribuya a que las autoridades hagan un manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos;
- e) Apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales;
- f) Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública;
- g) Promover el liderazgo y la participación con miras a democratizar la gestión pública;
- h) Poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla;
- i) Contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales.

**Artículo 65. Aspectos de la Gestión Pública que pueden ser sujetos al control social.** Salvo los aspectos que sean reservados, todos los niveles de la administración pública pueden ser objeto de vigilancia ciudadana.

En particular, todo contrato que celebren las instituciones del Estado estará sujeto a la vigilancia por parte de las personas, entidades y organizaciones que quieran hacerlo, de conformidad con la normatividad vigente en la materia. En tal sentido, las entidades del Estado y las entidades privadas que presten servicios públicos domiciliarios o realicen proyectos con recursos públicos deberán garantizar el ejercicio del derecho al control social. Para tal efecto, deberán entregar información relacionada con la prestación del servicio público domiciliario, el proyecto o el uso de los recursos públicos y de acuerdo con los objetivos perseguidos por el control social correspondiente, según sea el caso a los agentes de control para el ejercicio de su función y brindar las condiciones y las garantías necesarias a los ciudadanos, las organizaciones y redes para que puedan ejercer ese derecho.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o del cumplimiento de un servicio público domiciliario a nivel nacional, departamental o municipal deberán, por iniciativa propia o a solicitud de un ciudadano o de una

organización civil, informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que en caso de querer hacerlo realicen el control social correspondiente.

Para el cumplimiento de estas disposiciones, el control social se sujetará a las normas especiales contenidas en la Ley 142 de 1994.

**Artículo 66. Principios del Control Social a lo Público.** Además de los consignados en la Ley 850 de 2003 como principios rectores de las veedurías, las personas, entidades y organizaciones que ejerzan el control social lo harán con base en los principios de:

- a) Oportunidad: Buscando el impacto preventivo de su acción, informando en el momento adecuado;
- b) Solidaridad: Por cuanto se actúa para y en representación de las comunidades destinatarias de los bienes y servicios públicos, centrados en el interés general y, con especial énfasis, en el interés de los sectores marginados o más vulnerables de la población.

## CAPÍTULO II

### De las veedurías ciudadanas

**Artículo 67.** El Artículo 21 de la Ley 850 de 2003 quedará así:

**Redes de veedurías:** Los diferentes tipos de veedurías que se organicen a nivel nacional o de las entidades territoriales, pueden establecer entre sí mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración permitiendo el establecimiento de acuerdos sobre procedimientos y parámetros de acción, coordinación de actividades y aprovechamiento de experiencias en su actividad y funcionamiento, procurando la formación de una red con miras a fortalecer a la sociedad civil y potenciar la capacidad de control y fiscalización.

La inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio, o ante las Personerías Municipales o Distritales de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenecen las veedurías que conforman la red.

**Parágrafo.** Para la inscripción de redes de veedurías en Personerías Municipales o Distritales, se exigirán los mismos requisitos que requieren las organizaciones sin ánimo de lucro para ser inscritas ante las Gobernaciones o Alcaldías que tengan la competencia legal de inspección, control y vigilancia de dichas organizaciones.

**Artículo 68.** El artículo 16 de la Ley 850 de 2003 quedará así:

**Instrumentos de acción.** Para lograr de manera ágil y oportuna sus objetivos y el cumplimiento de sus funciones, las veedurías podrán elevar ante las autoridades competentes derechos de petición, y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley.

Así mismo, las veedurías podrán:

- a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley;
- b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que puedan constituir delitos,

contravenciones, detrimento del patrimonio público, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos;

c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto;

d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993;

e) En todo caso, dicha solicitud no puede implicar un vaciamiento del contenido de la competencia de la Contraloría territorial respectiva.

**Artículo 69. La denuncia. Definición en el control fiscal.** La denuncia está constituida por la narración de hechos constitutivos de presuntas irregularidades por el uso indebido de los recursos públicos, la mala prestación de los servicios públicos en donde se administren recursos públicos y sociales, la inequitativa inversión pública o el daño al medio ambiente, puestos en conocimiento de los organismos de control fiscal, y podrá ser presentada por las veedurías o por cualquier ciudadano.

**Artículo 70.** Adiciónese un artículo a la Ley 850 de 2003 del siguiente tenor:

*Del procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.* La atención de las denuncias en los organismos de control fiscal seguirá un proceso común, así:

- a) Evaluación y determinación de competencia;
- b) Atención inicial y recaudo de pruebas;
- c) Traslado al proceso auditor, responsabilidad fiscal y entidad competente;
- d) Respuesta al ciudadano.

**Parágrafo 1°.** La evaluación y determinación de competencia, así como la atención inicial y recaudo de pruebas, no podrá exceder el término establecido en el Código Contencioso Administrativo para la respuesta de las peticiones.

El proceso auditor dará respuesta definitiva a la denuncia durante los siguientes seis (6) meses posteriores a su recepción.

**Parágrafo 2°.** Para el efecto, el Contralor General de la República en uso de sus atribuciones constitucionales armonizará el procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.

**Artículo 71. Plan anual de financiamiento de los organismos de control.** Los organismos de control y las superintendencias tendrán que establecer en su plan anual el financiamiento de actividades para fortalecer los mecanismos de control social.

**Artículo 72. Informes.** El interventor o el supervisor del contrato, deberá rendir mínimo dos informes al grupo de auditoría ciudadana.

En el primer informe deberá presentar:

- a) Las especificaciones técnicas del objeto contratado;
- b) Actividades administrativas a cargo del contratista;
- c) Toda estipulación contractual y de los planes operativos.

En el segundo informe deberá presentar:

- a) El avance de las obras con respecto a las condiciones del contrato, dificultades y soluciones en su ejecución;
- b) El cumplimiento de la entidad contratante;
- c) Labores realizadas para el seguimiento y vigilancia para la correcta ejecución de los contratos;
- d) Adicionalmente, deberá:
- e) Tener a disposición de todo ciudadano los informes de interventoría o supervisión, articular su acción con los grupos de auditores ciudadanos, atender y dar respuesta a las observaciones hechas por estos grupos;
- f) Asistir y participar en las actividades con los ciudadanos;
- g) Facilitar el acceso permanente de la información a su cargo para lo cual deberá emplear los mecanismos que estime más pertinentes.

#### TÍTULO VI

### DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL ANTE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS DE ELECCIÓN POPULAR Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**Artículo 73. Registro de temas de interés.** Cualquier persona, organización social, partido o movimiento político, podrá inscribirse ante la Secretaría de la respectiva Corporación para que le sean remitidos vía correo electrónico los proyectos de normas radicados y los cuestionarios de control político como sus respuestas atinentes al tema de su interés. La Secretaría remitirá a la comisión respectiva las direcciones de correos electrónicos a los cuales deberá enviar oportunamente los proyectos que se adelanten en el tema.

**Artículo 74. Formas de participación.** En cumplimiento del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político en las Corporaciones Públicas, además de los mecanismos de participación contemplados en la Constitución y la ley, estas promoverán la participación ciudadana, entre otras, a través de las siguientes formas: participación ciudadana en aspectos normativos de acuerdo a las disposiciones del artículo 155 de la Constitución Política; sesión abierta; propuestas ciudadanas para el ejercicio del control político y sesiones de comunidades educativas.

**Artículo 75. Promoción.** El Congreso, las Asambleas, los Concejos y las Juntas Administradoras Locales, promocionarán y divulgarán, a través de sus medios de comunicación, estas nuevas formas de participación para efectos de garantizar su uso efectivo por parte de la ciudadanía.

**Artículo 76. La Denuncia, Querrela o Queja Ciudadana.** Para efectos de garantizar la participación de la ciudadanía, los organismos de control deberán darle prioridad a la atención de forma rápida, eficiente y efectiva a las Denuncias, Querrelas o Quejas de la Ciudadanía.

#### TÍTULO VII

### DE LA COORDINACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

#### CAPÍTULO I

### Del Consejo Nacional de Participación Ciudadana

**Artículo 77. Del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.** Créase el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el cual asesorará al Gobierno Nacional en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en Colombia.

**Artículo 78. Coordinación de las políticas públicas en materia de participación ciudadana.** La coordinación de las políticas públicas de participación ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior, previo concepto del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación en el orden nacional; y en el orden departamental y municipal por la Secretaría que para tal fin se designe.

En el caso de que no sea acogido el concepto del Consejo Nacional de Participación, el gobierno explicará las razones para no acoger dicho concepto y pondrá el mecanismo de discusión para debatir lo no acordado.

**Artículo 79. Composición del Consejo Nacional de Participación Ciudadana.** Serán miembros permanentes del Consejo Nacional de Participación Ciudadana:

- a) El Ministro del Interior, quien lo presidirá y convocará, o su delegado;
- b) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, quien ejercerá como Secretaría Técnica;
- c) Un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos;
- d) Un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios;
- e) Un representante de las asociaciones de Víctimas;
- f) Un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de consejos territoriales de planeación;
- g) Un representante de la Confederación comunal;
- h) Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN);
- i) Un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG;
- j) Un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas;
- k) Un representante de los gremios económicos;
- l) Un representante de los sindicatos;
- m) Un representante de las asociaciones campesinas;
- n) Un representante de los grupos étnicos;
- o) Una representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres;
- p) Un representante del consejo nacional de juventud;
- q) Un representante de los estudiantes universitarios;
- r) Un representante de las organizaciones de discapacitados;
- s) Un representante de las Juntas Administradoras Locales.

**Parágrafo 1°.** El Consejo podrá invitar a sus sesiones a los representantes de las entidades y organizaciones públicas y privadas que estime conveniente para el cumplimiento de sus funciones.

**Parágrafo 2°.** Los sectores invitados a participar en el Consejo Nacional de Participación contarán con un plazo de tres meses para definir el representante ante el consejo. Si cumplido el plazo no se ha designado, los miembros del consejo ya elegidos solicitarán a cada una de las organizaciones representativas que se reúnan para que de manera autónoma e independiente escojan su delegado. Si pasado un mes a la convocatoria no se produce la selección, los integrantes ya designados al

consejo definirán cuál de los candidatos representa el sector.

**Parágrafo 3°.** Los miembros del Consejo Nacional de Participación tendrán periodos de cuatro años y no podrán ser reelegidos inmediatamente.

**Parágrafo 4°.** En todo caso los Gobiernos Nacional y territoriales contarán con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para conformar los respectivos Consejos de Participación Ciudadana.

**Parágrafo transitorio.** A los dos años de conformado el Consejo Nacional de Participación, la mitad de los miembros de la sociedad civil serán remplazados por aquellos miembros que el Consejo decida por mayoría. Los nuevos miembros ejercerán su periodo por cuatro años.

**Artículo 80. Funciones.** El Consejo Nacional de Participación Ciudadana tendrá las siguientes funciones:

a) Asesorar de manera permanente al Gobierno Nacional en materias relacionadas con la participación ciudadana, especialmente en lo relacionado con el marco jurídico y el diseño de las políticas públicas;

b) Diseñar la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana. El Sistema Nacional estará conformado por los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Nacional de Planeación y por los Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana;

c) Evaluar de manera permanente la oferta participativa estatal para sugerir al Gobierno Nacional la eliminación, fusión, escisión y modificación de las instancias y mecanismos de participación ciudadana existentes;

d) Asesorar al Gobierno Nacional en la definición de estrategias que motiven a la ciudadanía para presentar iniciativas para el mejoramiento de la participación ciudadana y promover en todo el país la cultura y la formación para la participación;

e) Proponer incentivos con el fin de propiciar la inversión del sector privado en programas, políticas y planes para la promoción de la participación ciudadana;

f) Sugerir a las distintas entidades y organismos de la administración central y descentralizada del nivel nacional y a las entidades territoriales, modificaciones en sus planes, programas y proyectos, para asegurar la debida participación ciudadana en los mismos. Las sugerencias deben ser evaluadas por las entidades y organismos correspondientes;

g) Evaluar las políticas y programas de participación ciudadana y proponer las modificaciones y ampliaciones que considere pertinentes;

h) Presentar un informe anual público al Congreso de la República sobre la situación de la participación ciudadana en el país;

i) Asesorar al Gobierno Nacional en la definición de los mecanismos más idóneos para financiar las iniciativas de participación ciudadana;

j) Darse su propio reglamento y fijar autónomamente su agenda;

k) Promover la elaboración de códigos de ética para el ejercicio responsable de las actividades en los distintos espacios e instancias de participación ciudadana;

l) Promover la economía de espacios de participación y la articulación institucional como herramientas prioritarias para materializar la política pública de participación ciudadana.

**Artículo 81. De los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana.** Créanse los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales en los municipios de categorías especial, de primera y de segunda, los cuales se encargarán, junto con las autoridades competentes, de la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en sus territorios, así como de la articulación con el Consejo Nacional de Participación.

**Artículo 82. Composición de los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana.** Serán miembros permanentes de los Consejos, quienes ejerzan funciones equivalentes a las de los miembros señalados para el Consejo Nacional de Participación Ciudadana a nivel departamental, distrital o municipal.

La composición seguirá las mismas reglas establecidas para el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, consagradas en los artículos precedentes.

**Artículo 83.** El Ministerio del Interior o las Secretarías que se designen para tal fin en las entidades territoriales pondrán en funcionamiento los respectivos Consejos de participación dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 84. De las Comisiones Regionales de Moralización como promotoras de la participación ciudadana.** Las Comisiones Regionales de Moralización, serán las encargadas de la elaboración de informes públicos sobre las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción, así como los avances en el ejercicio de la participación ciudadana y del control social sobre la gestión pública por parte de las autoridades locales, municipales y departamentales. Los informes deberán ser presentados al Consejo Nacional de Participación Ciudadana y enviados a la Comisión Nacional de Moralización, dentro de los dos primeros meses del año y entre agosto y septiembre de cada año.

**Artículo 85. Funcionamiento.** El Consejo Nacional de Participación Ciudadana se reunirá al menos cada cuatro meses por convocatoria del Ministerio del Interior o del Departamento Nacional de Planeación, sin perjuicio de que sea convocado a reuniones extraordinarias cuando las circunstancias lo aconsejen. El Departamento Nacional de Planeación en ejercicio de la Secretaría Técnica convocará a las demás sesiones acordadas en el plan de trabajo que debe ser aprobado durante la instalación.

## CAPÍTULO II

### De la promoción de la Participación Ciudadana en las Administraciones Departamentales, Municipales y Distritales

**Artículo 86. Sistema municipal o distrital de participación ciudadana.** En todos los distritos y municipios de categorías especial, de primera o segunda, habrá un sistema de participación ciudadana integrada por los espacios municipales o distritales de deliberación y concertación del respectivo nivel que articulan las instancias de participación ciudadana creadas por

las leyes. Dicho sistema será liderado y puesto en marcha por el Consejo de participación de la respectiva entidad territorial.

**Artículo 87. Oficinas departamentales, municipales y distritales para la promoción de la participación ciudadana.** Las administraciones de los departamentos con más de un millón de habitantes de los municipios de categorías especial, de primera y de segunda y de los distritos, podrán crear oficinas para la promoción de la participación ciudadana, adscritas a las secretarías que para tal fin se designe por los respectivos gobiernos territoriales, como órganos responsables de promover el derecho a la participación ciudadana en sus respectivas unidades territoriales.

**Artículo 88. Promoción de la participación ciudadana en las administraciones departamentales, municipales y distritales.** La promoción del derecho a la participación ciudadana en las unidades territoriales dependerá de las Secretarías que se designen para tal fin, quienes podrán designar personal con dedicación exclusiva para tal fin.

**Artículo 89. Funciones.** Para promover la participación ciudadana, las Secretarías que se designen para tal fin tendrán las siguientes funciones:

- a) Formular las políticas locales de participación en armonía con la política nacional y con el concurso de las distintas instancias institucionales y no institucionales de deliberación existentes y con las entidades que conforman el Estado a nivel local;
- b) Hacer seguimiento al cumplimiento de las políticas locales de participación, así como hacer seguimiento a los compromisos de las administraciones emanados de los ejercicios de control social;
- c) Garantizar el adecuado estudio e integración de las recomendaciones hechas por actores de la sociedad civil a la administración territorial en desarrollo de sus actividades y cofinanciar los esfuerzos de participación ciudadana;
- d) Fomentar la cultura democrática y el conocimiento y apropiación de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en las instituciones educativas;
- e) Diseñar y gestionar estrategias e instrumentos que concreten en las realidades locales las políticas nacionales en materia de participación y organización de la ciudadanía;
- f) Diseñar y promover la estrategia que garantice la información suficiente para una efectiva participación ciudadana;
- g) Ejecutar, controlar, coordinar y evaluar planes, programas y proyectos para la promoción de la participación ciudadana, el interés asociativo y la organización comunitaria en el departamento o municipio;
- h) Fomentar procesos asociativos en las organizaciones sociales y comunitarias;
- i) Liderar, orientar y coordinar los procesos de participación de los grupos poblacionales desde la perspectiva étnica, generacional y de equidad de género;
- j) Desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía y promover ejercicios de control social como procesos permanentes que promuevan, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos;
- k) Estimular los ejercicios de presupuestación participativa a través de toma de decisiones de carácter deliberativo sobre la destinación de recursos de inversión pública.

## CAPÍTULO III

### De los acuerdos participativos

**Artículo 90. Definición.** El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

**Artículo 91. Objeto.** La ley tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales, distritales, municipales y de las localidades, así como la fiscalización de la gestión.

**Artículo 92. Finalidad.** La ley tiene por finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Así mismo, el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas, en especial de los que tratan el artículo 355 de la Constitución Nacional.

**Artículo 93. Seguimientos a los acuerdos participativos.** Los presupuestos participativos de los gobiernos regionales, departamentales, municipales y de las localidades, reflejan de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos realizados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa. Para ello, las instancias del presupuesto participativo sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos, ante los Consejos Regionales, Municipales y Locales de Planeación, según sea el caso, para su inclusión en el presupuesto institucional.

**Parágrafo.** Para efectos de cumplimiento de la presente ley, las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, deberán incorporar los acuerdos participativos previos a la discusión de los presupuestos plurianuales.

## CAPÍTULO IV

### De la Financiación de la Participación Ciudadana

**Artículo 94. Sobre el gasto en participación ciudadana.** Se entenderá por gasto en participación ciudadana el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Dichas actividades y proyectos propenderán por la puesta en marcha y la operación de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés.

Parágrafo 1°. Ninguna entidad estatal podrá utilizar las apropiaciones presupuestales de participación ciudadana en gastos distintos de los contenidos dentro de la definición de gasto en participación ciudadana que expone este artículo y los que apruebe el Consejo Nacional de Participación.

Parágrafo transitorio. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda a partir de la vigencia de esta ley y en un periodo no mayor a un (1) año, adoptarán una metodología para identificar con precisión, de acuerdo con lo previsto en el presente título, los presupuestos de gasto e inversión de las entidades del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local en relación con la participación ciudadana, previa consulta con el Ministerio del Interior según recomendaciones del Consejo Nacional para la Participación Ciudadana.

**Artículo 95. Financiación de la Participación Ciudadana.** Los recursos para los programas de apoyo y promoción de la participación ciudadana podrán provenir de las siguientes fuentes:

- a) Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia;
- b) Recursos de las entidades territoriales que desarrollen programas relacionados con el ejercicio de la participación ciudadana;
- c) Recursos de la cooperación internacional que tengan destinación específica para el desarrollo de programas y proyectos que impulsen la intervención de la ciudadanía en la gestión pública;
- d) Recursos del sector privado, de las Fundaciones, de las organizaciones No Gubernamentales y de otras entidades, orientados a la promoción de la participación ciudadana;
- e) Recursos de las entidades públicas del orden nacional que tengan dentro de sus programas y planes la función de incentivar y fortalecer la participación ciudadana.

**Artículo 96. El Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia.** Este Fondo será una cuenta adscrita al Ministerio del Interior sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinarán a la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de formación para la participación ciudadana o de participación ciudadana.

**Parágrafo 1º.** Los planes, programas y proyectos financiados o cofinanciados por el Fondo podrán ser ejecutados directamente por el Ministerio del Interior o, mediante contratos o convenios con entidades de derecho público.

**Parágrafo 2º.** La participación del Fondo en la financiación o cofinanciación de planes, programas y proyectos de participación ciudadana, no exime a las autoridades públicas del nivel nacional, departamental, municipal y distrital, de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales en la promoción y garantía del derecho a la participación ciudadana en sus respectivas jurisdicciones.

**Parágrafo 3º.** La dirección, administración y ordenación del gasto del Fondo estará a cargo del Ministro del Interior o de quien este delegue.

**Parágrafo 4º.** El Fondo deberá realizar un informe dos veces al año al Consejo Nacional de Participación Ciudadana donde incluya el reporte de sus actividades, prioridades y ejecución del presupuesto.

**Artículo 97. Recursos del Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia.** Los recursos del Fondo estarán constituidos por:

- a) Los recursos que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación;

- b) Las donaciones de dinero que ingresen directamente al Fondo previa incorporación al Presupuesto General de la Nación y las donaciones en especie legalmente aceptadas;

- c) Los aportes provenientes de la cooperación internacional, previa incorporación al Presupuesto General de la Nación;

- d) Créditos contratados nacional o internacionalmente;

- e) Los demás bienes, derechos y recursos adjudicados, adquiridos o que adquieran a cualquier título, de acuerdo con la ley.

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

- a) Apoyo a iniciativas enfocadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades que conforman las administraciones públicas nacionales, departamentales, municipales y distritales para promover y garantizar el derecho a la participación ciudadana que formen parte de un programa o plan que contenga una evaluación de impacto al finalizar el proyecto;

- b) Apoyo a iniciativas encaminadas a la puesta en marcha de ejercicios de presupuestación participativa en los distintos niveles de organización territorial del país;

- c) Apoyo a iniciativas de control social enfocadas a promover el seguimiento y la evaluación a la gestión de las autoridades públicas del orden nacional, departamental, municipal y distrital;

- d) Atender los costos derivados de la labor de seguimiento y supervisión la ejecución de los programas y proyectos que financia el Fondo para la Participación Ciudadana en los que incurra el Ministerio del Interior o a quien este delegue;

- e) Apoyo a iniciativas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades organizacionales de las expresiones asociativas de la sociedad civil que buscan materializar las distintas manifestaciones de la participación ciudadana a nivel nacional, departamental, municipal y distrital;

- f) Apoyo a iniciativas encaminadas a la puesta en marcha de ejercicios de presupuestación participativa en los distintos niveles de organización territorial del país;

- g) Apoyo a las organizaciones comunitarias y sociales para que ejerzan su derecho a la participación en el marco del artículo 103 constitucional.

Apoyo a la difusión y publicidad sobre las instancias de participación y la participación como derecho constitucional fundamental del ciudadano.

**Artículo 99. Fondos departamentales, municipales y distritales para la Participación Ciudadana.** Cada departamento, municipio y distrito podrá crear, en ejercicio de sus competencias, un Fondo para la Participación Ciudadana como una cuenta adscrita a las secretarías que se designen para tal fin, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en planes, programas y proyectos de participación ciudadana en el respectivo nivel territorial.

**Parágrafo 1º.** Con el fin de garantizar la congruencia financiera con el nivel nacional, el Departamento Nacional de Planeación, con asesoría del Ministerio del Interior y el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, tendrá la obligación de consolidar el gasto y compilar toda la información contable de los fondos y gastos de participación de los demás niveles territoriales.

**Parágrafo 2°.** La información suministrada por los fondos departamentales, municipales y distritales para la participación ciudadana deberá ser tenida en cuenta para las decisiones futuras sobre el destino y uso del gasto en participación ciudadana.

**Artículo 100. De los presupuestos participativos.** Los gobiernos de los entes territoriales previstos en la Constitución y la ley podrán realizar ejercicios de presupuesto participativo, en los que se defina de manera participativa la orientación de un porcentaje de los ingresos municipales que las autoridades correspondientes definirán autónomamente, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.

#### CAPÍTULO V

##### Incentivos

**Artículo 101. Incentivos simbólicos a la participación ciudadana.** El Estado, en todos sus niveles de organización territorial, incentivará el desarrollo de ejercicios de participación ciudadana y de control social. Los incentivos a la participación serán:

a) Créase el premio nacional a la Participación Ciudadana, el cual será otorgado anualmente por el Ministro del Interior a la experiencia más relevante de participación en el país;

b) Semestralmente, en el espacio institucional del Ministerio del Interior, se realizará una edición especial dedicada a presentar una experiencia exitosa en materia de participación, con la participación del ciudadano o grupo de ciudadanos que ejecutó la experiencia de participación exitosa;

c) Se otorgará anualmente el Premio Nacional al Fomento Estatal de la Participación Ciudadana, evento que será transmitido por el Canal Institucional, al alcalde y gobernador del país que más se destaquen por su apoyo y práctica a experiencias de participación ciudadana y por el desarrollo exitoso de ejercicios de presupuestación participativa. En la misma ceremonia se otorgará anualmente el Premio Nacional al Fomento Empresarial de la Participación Ciudadana con el fin de resaltar el esfuerzo de Responsabilidad Social Empresarial que se haya destacado en el fomento de la participación y la generación de capital social;

d) Declárese la semana nacional de la participación ciudadana que se celebrará cada año en el mes de febrero, con actividades educativas, artísticas, culturales, actos cívicos sociales, políticos y jornadas de rendición de cuentas;

e) Los municipios que promuevan la participación ciudadana y ejercicios de presupuestación participativa, obtendrán un puntaje adicional en el análisis de desempeño integral de los municipios, de acuerdo a los parámetros que establezca el Departamento Nacional de Planeación.

#### CAPÍTULO VI

##### De los derechos y responsabilidades de los ciudadanos en la participación ciudadana

**Artículo 102. Derechos de los ciudadanos en la participación ciudadana.** Son facultades de los ciudadanos en el desarrollo de las instancias de participación ciudadana:

a) Participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control político;

b) Ser informado oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y, las entidades de las administraciones públicas con las

cuales debe relacionarse de acuerdo a los temas que son de su interés incentivar;

c) En el caso de las expresiones asociativas formales e informales, ser sujeto por parte de las administraciones públicas de acciones enfocadas a su fortalecimiento organizativo para participar de manera más cualificada en las distintas instancias de participación ciudadana, respetando en todo caso su autonomía;

d) Recibir información oportuna y veraz para poder ejercer las acciones de participación;

e) Recibir capacitación para una mayor comprensión de la gestión pública y las políticas públicas.

**Artículo 103. Responsabilidades de los ciudadanos.** Son responsabilidades de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la participación ciudadana:

a) Informarse sobre los aspectos de interés público sobre los cuales pretenden promover discusiones públicas, sobre aquellos sometidos a discusión por las autoridades públicas o, sobre aquellos que dispongan las instancias que integran la oferta institucional de instancias de participación ciudadana, así como de las competencias fijadas a las entidades de la institucionalidad con las cuales interactúa;

b) Respetar las decisiones tomadas en las instancias de participación ciudadana de acuerdo a las prioridades concertadas de manera colectiva por los actores participantes de las mismas;

c) Para el caso de las expresiones asociativas formales, rendir cuentas a quienes las integran y/o a las comunidades a las que representan de las discusiones y decisiones adoptadas en el marco del desenvolvimiento de la instancia de participación ciudadana.

#### CAPÍTULO VII

##### De los deberes de las autoridades públicas alrededor de las instancias de participación ciudadana

**Artículo 104. Deberes de las administraciones nacionales, departamentales, municipales y distritales en la promoción de instancias de participación ciudadana formales e informales creadas y promovidas por la ciudadanía o el Estado.** El Estado en todos sus niveles de organización territorial nacional, bajo el liderazgo de las administraciones, tiene la obligación de:

a) Promover, proteger, implementar y acompañar instancias de participación;

b) Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas;

c) Respetar, acompañar y tomar en consideración las discusiones de las instancias de participación no establecidas en la oferta institucional y que sean puestas en marcha por iniciativa de la ciudadanía tales como redes ciudadanas y mesas de trabajo y discusión sectorial e intersectorial, entre otras;

d) Proteger a los promotores de las instancias de iniciativa ciudadana para que se puedan desenvolver en condiciones apropiadas sus ejercicios de participación ciudadana;

e) Asistir a las convocatorias realizadas por las instancias de participación de iniciativa ciudadana a las que sean invitados toda vez que en ellas se debatan asuntos de su competencia;

f) Emitir concepto sobre las sugerencias, recomendaciones y propuestas presentadas de manera formal y derivadas del desarrollo de las instancias de participa-

ción de iniciativa ciudadana o gubernamental que no se encuentran dentro de la oferta institucional;

g) Cumplir los compromisos a los que se llegue en desarrollo de las instancias de participación dentro de los plazos pactados en las mismas;

h) Convocar de manera amplia y democrática a los ciudadanos a las instancias de participación con anticipación suficiente, sin privilegiar a unos ciudadanos sobre otros y haciendo uso de todos los canales de información disponibles;

i) Llevar a cabo los ejercicios de consulta de manera amplia y deliberativa, comprendiendo que la presencia de la ciudadanía no se debe invocar para legitimar los intereses de los gobernantes o de los promotores ciudadanos de las instancias vinculadas a la oferta institucional, sino para alimentar la gestión y el debate público con las opiniones de las personas;

j) Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad;

k) Propiciar las acciones pertinentes y necesarias de fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus dependencias para garantizar el derecho a la participación ciudadana;

l) Convocar de manera amplia, cumplida y constante a las instancias de discusión, llevando un adecuado control de la información allí producida, así como del cumplimiento de las decisiones y/o sugerencias;

m) No conformar estas instancias con criterios políticos;

n) Brindar asistencia técnica y acompañar la cualificación de los debates ciudadanos, así como el fortalecimiento de las capacidades de quienes integran estas instancias;

o) Capacitar y promover a la ciudadanía en las formas eficiente y efectiva de presentar las denuncias sobre los diversos casos a que haya lugar, al igual de mostrarles las instancias competentes dentro del Estado colombiano para recepción de dichas denuncias.

#### TÍTULO VIII

##### ALIANZAS PARA LA PROSPERIDAD

**Artículo 105. Alianzas para la prosperidad.** En los municipios donde se desarrollen proyectos de gran impacto social y ambiental producto de actividades de explotación minero-energética, se podrán crear a nivel municipal Alianzas para la Prosperidad como instancias de diálogo entre la ciudadanía, especialmente las comunidades de áreas de influencia, la Administración Municipal, el Gobierno Nacional y las empresas que desarrollen proyectos con el fin de concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos.

**Parágrafo.** En ningún caso las Alianzas para la Prosperidad sustituyen los procesos de consulta previa a los cuales tienen derecho los grupos étnicos del territorio nacional, de igual manera no sustituye lo dispuesto en la Ley 99 de 1993. En todo caso, las Alianzas para la Prosperidad no constituyen un prerrequisito o una obligación vinculante para las empresas.

**Artículo 106. Contenido de las Alianzas para la Prosperidad.** Los acuerdos entre los actores constituyen las Alianzas para la prosperidad. En ellas se deben definir los mecanismos de acción conjunta que permitan el desarrollo social sostenible.

De igual forma, las Alianzas deben contener la visión del desarrollo que respete las características sociales, culturales y comunitarias, así como las respon-

sabilidades del Gobierno Nacional, departamental y municipal y de las empresas mediante sus mecanismos de responsabilidad social empresarial, y aquellos que se deriven de las licencias ambientales y los planes de manejo ambiental.

**Artículo 107. Seguimiento al cumplimiento de las Alianzas para la Prosperidad.** Cada Alianza debe contar con mecanismos de seguimiento que permitan el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el marco de la misma. El Ministerio del Interior, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, preparará las metodologías de trabajo de las Alianzas para la Prosperidad.

En aquellos casos en que las empresas que desarrollen proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, logren acuerdos con las comunidades de las zonas de influencia en materia ambiental, social o cultural y dichos compromisos queden plasmados en las licencias ambientales, su cumplimiento se sujetará a las disposiciones previstas en las normas que regulan el otorgamiento y seguimiento de dichas licencias, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993.

**Parágrafo.** En el marco de las alianzas para la prosperidad, se deberá conformar un Comité de Verificación y Seguimiento, en el cual tendrán participación, por lo menos, dos integrantes de la comunidad y el agente del Ministerio Público del respectivo municipio, así como las autoridades que representen las entidades públicas y empresas que hagan parte de la Alianza para la Prosperidad. El informe de verificación y seguimiento que rinda este comité, será el documento que valide o no el cumplimiento de los acuerdos.

**Artículo 108. Suministro de y bienes y servicios o contratación de mano de obra de las áreas de influencia.** Las autoridades locales promoverán de manera concertada en el marco de las Alianzas para la Prosperidad los mecanismos que permitan la contratación de mano de obra local y los mecanismos de suministro de bienes y servicios.

#### TÍTULO IX

##### DISPOSICIONES VARIAS

**Artículo 109. Atributos del derecho a la participación.** Son atributos del derecho a la participación, las que se señalan a continuación.

a) Disponibilidad: cuando el ciudadano cuenta con las condiciones normativas, institucionales y sociales para participar en la construcción de lo público en los términos de equidad, con reconocimiento de la autonomía ciudadana;

b) Acceso: cuando el ciudadano puede ejercer la libre expresión, libre asociación, libre movilización, protesta social, elegir y ser elegido; en condiciones de equidad e igualdad, sin ningún tipo de discriminación, que permita la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones políticas y visiones de futuro de manera autónoma;

c) Calidad: refiere a la pertinencia, oportunidad, suficiencia de la información y la cualificación ciudadana para la incidencia real de la participación en la construcción de lo público y el desarrollo de procesos democráticos;

d) Permanencia: entendida como la garantía de procesos sostenibles de participación ciudadana, logrando mayor incidencia en la construcción de lo público.

**Artículo 110. Obligaciones del Estado.** El Estado garantizará las bases fundamentales de la democracia a través de la libre expresión, libre movilización social, libre asociación, la autonomía, formación, fortalecimiento

y reconocimiento de los ciudadanos, sus organizaciones y representantes, así como la institucionalización de mecanismos, instancias, y estrategias de participación; no solo mediante el cumplimiento de la normativa legal vigente, sino a través de la difusión adecuada de información, el apoyo al control social sobre la gestión pública, la formación y la promoción de la investigación e innovación sobre la participación, entre otros.

**Artículo 111. Diálogo Social.** El diálogo social es un mecanismo democrático para la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de promover la interacción, comunicación, consulta y seguimiento de políticas públicas a nivel nacional y territorial.

**Artículo transitorio 112.** Confórmese una comisión integrada por el Ministro del Interior, tres Senadores y tres Representantes a la Cámara de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, y dos miembros de la academia designados de común acuerdo por los anteriores miembros, para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, compilen todos los textos legales que regulan el derecho a la participación ciudadana.

**Artículo 113. Vigencia.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias a las establecidas en esta ley.

**CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 155 SENADO, 053 DE 2013  
CÁMARA**

*por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010.*

Bogotá, D. C., 8 de abril de 2014

Doctor

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

Presidente Senado de la República

Doctor

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia.** Conciliación Proyecto de ley número 053 de 2013 Cámara de Representantes y 155 Senado de la República.

Honorables Presidentes:

En desarrollo del encargo encomendado, relacionado con el asunto de la referencia, de la manera más atenta nos permitimos rendir el correspondiente informe, en el sentido de que el texto conciliado y que debe convertirse en ley de la República es el aprobado en la plenaria del Senado.

Así las cosas el texto de la ley será el siguiente:

**TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 155 DE 2013 SENADO, 053 DE 2013  
CÁMARA**

*por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010.*

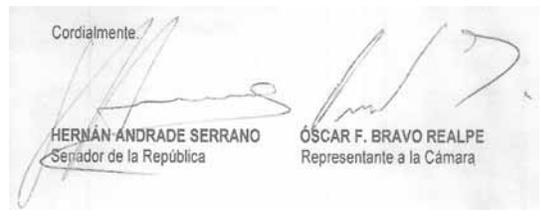
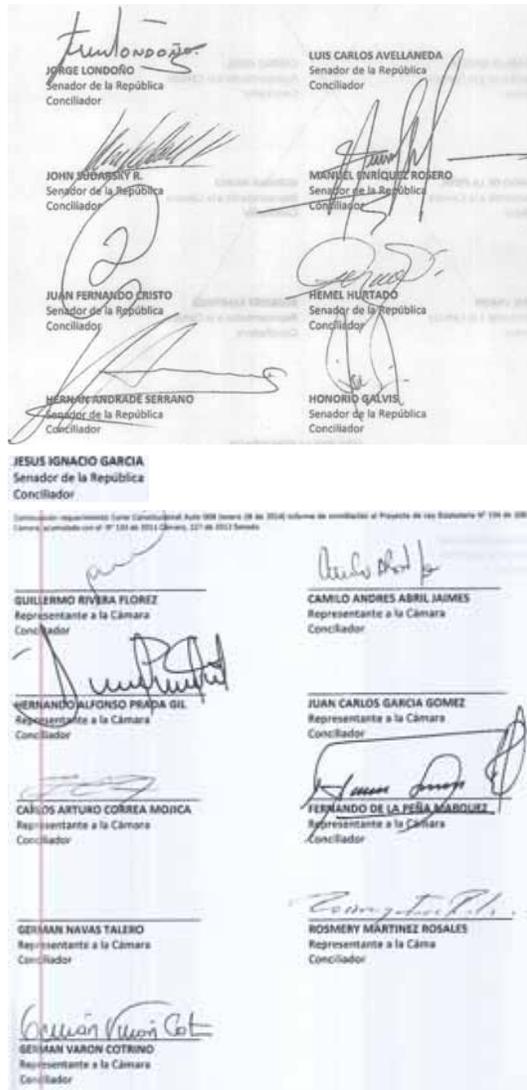
El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

“Artículo 1°. Modificar el parágrafo del artículo 44 de la Ley 1395 de 2010, el cual quedará, así:

**Parágrafo.** Las modificaciones a los artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, la derogatoria de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I Disposiciones generales, del Título XXII. Proceso Abreviado, de la Sección I Los procesos declarativos, del Libro III Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la Ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1° de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2015 Los procesos ordinarios y abreviados en los que hubiere sido admitida la demanda antes de que entren en vigencia dichas disposiciones, seguirán el trámite previsto por la ley que regía cuando se promovieron.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga que las normas que le sean contrarias.



## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2013 SENADO**

*por medio de la cual se dictan normas en relación con las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., abril de 2014

Honorable Senador

**CARLOS RAMIRO CHAVARRO**

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Senado de la República

Respetado Senador:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República y en cumplimiento de los artículos 156, 157 y 158 de la Ley 5ª de 1992, rindo informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 91 de 2013**, por medio de la cual se dictan normas en relación con las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social (*Zides*), se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones; teniendo en cuenta las siguientes:

#### **CONSIDERACIONES:**

#### **1. ORIGEN Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

- El día 20 de septiembre de 2013 fue radicado el presente Proyecto de ley a la Presidencia del Senado de la República por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, doctor Sergio Díaz Granados, con el fin de crear las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social (*Zides*).

- El proyecto en estudio fue debidamente publicado en la *Gaceta del Congreso* número 744 del 2013 del honorable Congreso de la República.

#### **2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene por objeto incorporar al ordenamiento jurídico una nueva figura o instrumento que propicie el desarrollo integral de territorios estratégicos para el país, denominada: Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social (*Zides*), la cual tiene como finalidad contribuir al mejoramiento de los niveles de servicio de comercio exterior, competitividad y productividad del país a través del fomento o atracción de la inversión nacional y extranjera, el desarrollo de la infraestructura necesaria y el mejoramiento de las condiciones sociales de las regiones en donde se establezcan, en especial promoviendo la generación de empleo a través del desarrollo de actividades empresariales, logísticas e industriales en ciudades del país en las cuales no se genera inversión privada con facilidad.

Este instrumento se plantea teniendo en cuenta que a lo largo del territorio nacional existen zonas geográficamente estratégicas con gran capacidad co-

mercial e industrial; sin embargo, el desarrollo en dichas zonas ha sido históricamente deficiente, debido a inversiones desafortunadas y al inadecuado planeamiento de políticas económicas en lo comercial e industrial.

La *Zides* es una figura que integra diversas herramientas que ya contempla la legislación colombiana como las Zonas Económicas Especiales de Exportación, las Zonas Francas, las infraestructuras logísticas especializadas, central de carga y parque industrial, entre otras que potencialicen el comercio exterior y la producción, a efectos de consolidar grandes plataformas de desarrollo regional concentrando y articulando servicios.

Por lo tanto, este instrumento impactará positivamente el comercio exterior; la competitividad; el mejoramiento del nivel de servicios y principalmente el desarrollo social, promoviendo la generación de fuentes de empleo, recursos para atender requerimientos sociales, así como la formación de capital humano.

#### **3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Con el objetivo de convertirnos en un país más competitivo, atractivo para los inversionistas, que genere empleo y propicie mayores oportunidades a sus pobladores, Colombia ha avanzado en la consolidación de relaciones comerciales con diversos países del mundo, logrando insertarse en la economía global.

Para tal efecto es preciso que nuestro país se modernice y en este sentido se ha avanzado en reformas institucionales especialmente en materia de infraestructura vial y aeroportuaria.

Sin embargo se requiere implementar instrumentos que permitan lograr que los acuerdos comerciales suscritos por el país se materialicen en verdadero desarrollo económico y social para los territorios nacionales, facilitando el desarrollo integral de las regiones, que promuevan la atracción de inversión a las mismas, toda vez que los indicadores sociales como generación empleo, necesidades básicas insatisfechas, acceso a los servicios públicos, etc., aún nos muestra un panorama desalentador especialmente en zonas fronterizas y costeras.

Una realidad latente es el caso del Distrito de Buenaventura, el cual aporta el 60% del comercio exterior del país y dispone de cuatro terminales que hacen que la actividad portuaria sea multipropósito y exista conexión con puertos de todos los continentes. No obstante, el puerto mueve 31 billones de pesos al año, según fuente de la Cámara de Comercio de Buenaventura y DANE, el 81% de su población vive en condiciones de pobreza, la tasa de desempleo alcanza un elevado 65% y un 14.9% se encuentra en el subempleo, la ciudad cuenta con un 71% de cobertura de acueducto y alcantarillado urbano, con un servicio aproximado de 3 horas diarias.

Circunstancias similares se evidencian en departamentos de frontera como Arauca, Putumayo, Nariño, o municipios costeros como Tumaco, también

ubicado en una zona estratégica de la Costa Pacífica, en la frontera con Ecuador y muy cerca de la Cordillera. Es allí donde termina el Oleoducto Trasandino y se exporta el petróleo traído desde Orito (Putumayo), que le dejó al segundo puerto petrolero del país -después de Coveñas- 23 mil millones de pesos en regalías el año 2012.

En esa medida, el Gobierno Nacional identificó a partir del análisis de experiencias internacionales, la necesidad de consolidar áreas para el desarrollo de grandes proyectos empresariales e industriales, en las cuales se articulen diferentes instrumentos contemplados en el ordenamiento jurídico colombiano para el desarrollo económico regional (como las zonas económicas especiales de exportación, las alianzas público-privadas, la formación de capital humano para el trabajo) y las cuales se consoliden por medio de esquemas institucionales que han producido resultados positivos en diferentes países a largo del mundo.

Así por ejemplo, el Gobierno de Taiwán creó el Hsinchu Science Park, como una gran zona o parque industrial y tecnológico que ofrece internacionalmente uno de los principales centros de innovación, ciencia y tecnología del mundo. Esta iniciativa vinculó diferentes actores bajo la coordinación y supervisión del Estado, con el objeto de desarrollar una plataforma de servicios que articulare los mejores aspectos del sector empresarial y gestión pública.

De esta forma, el sector público y privado tenían sus roles claramente definidos, por su parte el Gobierno se encargaba de definir el área o territorio, establecer los usos de la misma en áreas logísticas, industriales y de impacto social, al igual que construir infraestructura de base; a partir de las acciones estatales, se atrajo a participar el sector privado logrando que en la actualidad este parque industrial y tecnológico tenga 635 hectáreas construidas y 481 empresas establecidas, de las cuales el 20% son extranjeras. Además, 150.000 personas trabajan actualmente en dicho parque, el cual administra el 4,5% del PIB de la Nación, suma que asciende a US\$34,5 billones de dólares.

Caso similar es el encontrado en México, en donde el Gobierno mexicano lideró la conformación de un gran complejo de actividades económicas denominado: Puerto Interior de Guanajuato, el cual cuenta con un puerto seco, parques industriales, zona franca, parque de negocios, zona educativa, aduana interior, terminal especializada y aeropuerto.

Para desarrollar el Puerto Interior de Guanajuato, el Estado de Guanajuato fue el propulsor principal, quien se encargó de adquirir los terrenos, adecuarlos con la infraestructura base y proporcionar los suficientes incentivos para que los inversionistas privados llegaran a localizarse en la zona. Así las cosas, los inversionistas privados se instalaron en la referida zona por largos periodos de tiempo a través de instrumentos jurídicos que dan seguridad y confiabilidad a la inversión, desarrollando diferentes unidades de negocios y generando oferta laboral a los pobladores de la región.

Este centro de actividades económicas inició a operar en el año 2006, y actualmente cuenta con 23 industrias instaladas, inversiones por más de dos mil millones de dólares (US\$ 2.000.000.000) de capital japonés, italiano, norteamericano y genera 12.000 empleos directos.

Como se observa de los modelos señalados anteriormente, en Colombia no existe una figura jurídica que viabilice la conformación y el desarrollo de grandes zonas de desarrollo empresarial y social, en las cuales se articulen diferentes instrumentos contemplados en el ordenamiento jurídico colombiano para la atracción de inversión, pero sobre todo que impacten de forma significativa la región en la cual se establezcan, mejorando la calidad de vida de sus habitantes.

En igual sentido, es evidente que frente a los diferentes acuerdos comerciales suscritos por Colombia, debemos prepararnos con instrumentos que faciliten la llegada de industrias y gremios internacionales a nuestro país, con la finalidad de que el capital extranjero genere nuevas oportunidades para el desarrollo de las regiones.

### **3.1. VENTAJAS DE LA CREACIÓN DE LAS ZIDES**

• **PARTICIPACIÓN MANCOMUNADA DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO:** Cabe resaltar, que la mejor forma de alcanzar los objetivos que se buscan con la creación de las Zides, es mediante la integración del sector público y privado, puesto que el sector público es el idóneo para adquirir los terrenos, destinarlos para el uso pertinente y adecuarlos, mientras que el sector privado es el más capacitado en la gestión de negocios y en la ejecución de recursos.

En vista de lo anterior, es importante advertir que se pretende una mejora en la gestión de las Zides, mediante una relación articulada entre el Gobierno Nacional, Departamental y Local, para que de esta manera se puedan adelantar los proyectos dinamizando la toma de decisiones y la celeridad en tales proyectos.

• **MATERIALIZACIÓN DE OTRAS FIGURAS JURÍDICAS EXISTENTES:** Puntualmente, en las Zides se podrán materializar los siguientes aspectos:

- a) Infraestructuras logísticas especializadas;
- b) Zonas Francas;
- c) Parques industriales;
- d) Zonas económicas especiales de exportación;
- e) Centrales de cargas;
- f) Actividades de valor agregado para el comercio exterior;
- g) Distribución de mercancías;
- h) Zonas educativas para la formación de capital humano;
- i) Todos los servicios y actividades conexas o relacionadas que faciliten el buen funcionamiento de las actividades señaladas.

**3.2. FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA:** El artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política de Colombia faculta al Congreso de la República

para “revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”.

En el presente proyecto de ley, las facultades extraordinarias se otorgarían únicamente para crear o constituir sociedades en cualquiera de sus modalidades, de composición nacional y/o regional, que tengan por objeto promover la conformación y operación de Zides. Además, en el proyecto de ley se indican los criterios que orientarán las decisiones del Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que se le confieren, al quedar establecido que las sociedades conformadas se regirán por las normas del derecho privado y que en su conformación podrán participar personas jurídicas de derecho público o privado y tendrán las potestades, estímulos y beneficios legales y fiscales a que alude el proyecto de ley.

Especial atención merece lo relativo a las facultades extraordinarias del Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley, y ante todo, respecto de su otorgamiento, toda vez que tales facultades conducen a su vez, a eventuales riesgos; en observación de lo anterior, la Corte Constitucional ha sido clara en manifestar los requisitos para su otorgamiento, lo cual se puede evidenciar en la Sentencia C-366/12, de la siguiente manera:

*“La jurisprudencia de esta Corporación ha advertido que esta forma de habilitación extraordinaria plantea ventajas pero a su vez implica riesgos. Así, de un lado, resulta útil para la regulación de temas particularmente complejos por su contenido técnico, acelera la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar crisis, o facilita ajustes atendiendo razones de conveniencia pública. Pero, de otro lado, su utilización excesiva debilita el principio democrático ante el empobrecimiento de la deliberación al interior del Congreso, relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político”.*

Y a su vez, en la misma providencia manifiesta:

*“La Carta Política establece exigentes requisitos para el otorgamiento al Presidente de facultades extraordinarias, los cuales pueden reseñarse así: (i) No pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros; (iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) solo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de*

*facultades extraordinarias; y finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas”.*

En vista de lo anterior, los requisitos para el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, se materializan en el presente proyecto al estar claramente definido en su articulado que dichas facultades se refieren exclusivamente a la creación de las Zides, y en suma, tales facultades están siendo solicitadas por el término de seis (6) meses, y además, existe la necesidad de impulsar y dinamizar estas zonas geográficamente estratégicas para el comercio, ya que sin una inversión y gestión acordes al nivel de competitividad requerido, no sería posible alcanzar los objetivos técnicos de productividad, y finalmente, se buscará el asesoramiento y acompañamiento técnico del Gobierno Nacional y de los gobiernos territoriales, en la gestión y articulación de los componentes de las Zides.

### 3.3. SOCIEDADES OPERADORAS

Las Zides serán operadas por las sociedades que para el efecto cree el Presidente de la República, en ejercicio de las precisas facultades extraordinarias que se confieren mediante la presente ley y tendrán por objeto promover, desarrollar, dirigir, y facilitar las actividades que se realicen al interior de las Zides, así como calificar a sus usuarios.

Teniendo en cuenta que consolidar una Zides requiere una institucionalidad especializada para ello, denominada “sociedad operadora de las Zides”, la cual debe contar con las suficientes facultades (declaratoria de utilidad pública y expropiación) para ejecutar las acciones y obras que permitan materializarlas; en principio estas sociedades para hacer uso de tales facultades tendrán la calidad de públicas (entendidas como aquellas que se constituyen con un capital total público del nivel nacional y/o descentralizado, así mismo, cuando el capital público es igual o superior al 90% de acuerdo al parágrafo del artículo 97 de la Ley 489 de 1998 que les atribuye el régimen de las sociedades industriales y comerciales del Estado que son públicas) y posteriormente al atraer al sector privado adquirirán la condición de sociedades mixtas. Teniendo como objetivo, que las utilidades que generen estas sociedades sean reinvertidas en inversión social en las ciudades donde se constituyan las Zides.

Es importante resaltar que esta iniciativa plantea, de manera creativa, una intervención en las regiones que así lo requieran, a través de la creación de las sociedades operadoras, las cuales tendrán pleno respeto de la autonomía territorial y a la vez permitirán la destinación de recursos para la generación de desarrollo integral de los territorios donde se establezcan; en igual sentido, estimularán la participación de perfiles idóneos y competitivos para la gestión de estas zonas.

### 4. MARCO NORMATIVO

El instrumento propuesto en este proyecto de ley responde a diversos lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, aprobado por la Ley 1450 de 2011. En efecto, el instrumento propicia el crecimiento sostenible y la competitividad para el país, mejora la productividad y los procesos de las empresas usuarias de las Zides, dinamiza

diferentes sectores económicos e impulsa el desarrollo social de las regiones a través de la generación de empleo, de la creación de oportunidades para el emprendimiento empresarial y de la formación de capital humano.

Adicionalmente, las Zides también permitirán avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones de la Política Nacional Logística contenida en el Documento Conpes 3547 de 2008. En efecto, en dicho documento quedó consagrada la necesidad de promocionar un sistema de plataformas logísticas que articulen y aglomeren la oferta de infraestructura y servicios, con el objeto de generar proyectos de impacto para el comercio exterior y para la distribución de mercancías de producción y consumo.

Con la conformación de las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social Zides, se crea un instrumento que propicia la materialización de los principios rectores del comercio exterior colombiano, establecidos en el artículo 2 de la Ley 7 de 1991, entre estos:

*“1. Impulsar la internacionalización de la economía colombiana para lograr un ritmo creciente y sostenido de desarrollo.*

*2. Promover y fomentar el comercio exterior de bienes, tecnología, servicios y en particular, las exportaciones.*

*3. Estimular los procesos de integración y los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales que amplíen y faciliten las transacciones externas del país.*

*4. Impulsar la modernización y la eficiencia de la producción local, para mejorar su competitividad internacional y satisfacer adecuadamente las necesidades del consumidor (...).*

*6. Apoyar y facilitar la iniciativa privada y la gestión de los distintos agentes económicos en las operaciones de comercio exterior”.*

En torno a las potestades legales conferidas al Gobierno Nacional para la creación de las Zides, se ajustan a las disposiciones de la Constitución Política, establecidas en el numeral 10 del artículo 150 ya referido, y el inciso 4 del artículo 58:

*“Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”.*

Así mismo, al tratarse de una figura innovadora que propicia el desarrollo integral de las regiones a partir de la atracción de la inversión y la generación de oportunidades, el articulado debe estar en concordancia con las garantías constitucionales atribuidas a las entidades territoriales en los artículos 287, 288, 300 y 311, condición que se cumple por medio de la figura de convenios de colaboración y coordinación entre las entidades territoriales y las sociedades operadoras de las Zides.

## 5. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El proyecto contiene 9 artículos: El primero de estos define el concepto, objeto, alcance y criterios de conformación de las Zides; el segundo señala las funciones y características de los operadores de las Zides; el tercero establece los convenios de cooperación y colaboración por medio de los cuales aúnan esfuerzos el Gobierno Nacional y las entidades territoriales para la materialización de las Zides.

Posteriormente, el artículo cuarto indica la facultad de declaratoria pública que tendría el Gobierno Nacional para determinar las Zides y, el quinto define las potestades legales con que contarían los operadores de las mismas. Así mismo, el artículo sexto define el régimen fiscal, aduanero y las condiciones laborales aplicables a las Zides.

En igual sentido, el artículo séptimo otorga al Presidente de la República precisas facultades extraordinarias para crear las Sociedades que operarán las Zides en zonas estratégicas para el desarrollo económico y social nacional; el octavo autoriza al Gobierno Nacional para realizar las operaciones presupuestales que permitan cumplir con el objetivo de la ley, y finalmente el noveno establece la vigencia de la norma.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY

Con la finalidad de darle una mejor redacción al articulado, puntualizar el alcance de los operadores de las Zonas Integrales para Desarrollo Empresarial y Social, y precisar las facultades extraordinarias otorgadas, considero conveniente ajustar el texto de algunos artículos de la manera que sigue:

- En el artículo 2° inciso 2 adiciónese la palabra “autoriza vincular”

**Artículo 2°. Operadores de las Zides.** Las Zides serán operadas por las sociedades que para el efecto cree el Presidente de la República, en ejercicio de las precisas facultades extraordinarias que se confieren mediante la presente ley y tendrán por objeto promover, desarrollar, dirigir, y facilitar las actividades que se realicen al interior de las Zides, así como calificar a sus usuarios.

Estas sociedades se regirán por las normas del derecho privado y en su conformación se autoriza vincular como socios personas jurídicas de derecho público del orden nacional, así como podrán participar personas jurídicas de derecho público del orden regional, departamental, municipal o distrital y/o personas jurídicas de derecho privado.

Dichas sociedades tendrán las potestades, estímulos y beneficios legales y fiscales a que alude la presente ley, en las condiciones que se determinen en el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

- En el artículo 3° elimínese la palabra “permitirá”

**Artículo 3°. Colaboración y coordinación.** Las autoridades de las entidades territoriales colaborarán y participarán en la ejecución de las intervenciones urbanas que se requieran para el establecimiento de las Zides. Para este efecto, las sociedades operadoras de las Zides suscribirán con otras personas jurídicas

de derecho público, de cualquier nivel de gobierno, convenios de colaboración y coordinación en los que se establezcan las responsabilidades que cada parte asume en la intervención de desarrollo urbano que viabilice el establecimiento de las Zides.

- En el artículo 4° inciso 2 adiciónase la frase “sin perjuicio de lo establecido en los planes de ordenamiento territorial municipales o distritales”, a efectos de ajustar la redacción del artículo a las garantías constitucionales establecidas para las entidades territoriales en el marco de su autonomía territorial, contempladas en los artículos 287 y 288 de la Carta Política.

**Artículo 4°. Declaratoria de utilidad pública.** Se declara de interés público la adquisición de los predios de propiedad privada necesarios para establecer las Zides, así como los planes, los proyectos y las obras de infraestructura asociados o necesarios para el desarrollo y operación de las Zides.

El Gobierno Nacional aplicará la calificación de utilidad pública o interés social, de manera particular y concreta a las zonas o terrenos necesarios para la ubicación, ejecución y/o desarrollo de los proyectos y obras para la implementación y operación de las Zides, así como para el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, ampliación, rehabilitación o mejora. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, sin perjuicio de lo establecido en los planes de ordenamiento territorial municipales o distritales.

- En el artículo 5°, teniendo en cuenta que la potestad legal atribuida es exclusiva de las entidades de carácter público, elimínese la frase “en las que el Estado posea el 51% o más del capital social” por la palabra “públicas”.

**Artículo 5°. Potestades legales.** Las sociedades públicas operadoras de las Zides, podrán adelantar los procedimientos administrativos o judiciales de expropiación de los bienes y terrenos que se encuentren dentro del área a la cual el Gobierno Nacional hubiera aplicado la calificación de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política y siguiendo para el efecto los procedimientos previstos en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y las demás disposiciones legales vigentes, o las normas que las modifiquen o sustituyan.

- En el artículo 7° para una mayor precisión de las facultades extraordinarias otorgadas, se sugiere redactar así:

**Artículo 7°. Facultades extraordinarias.** De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para crear sociedades en cualquiera de sus modalidades de la rama ejecutiva del orden nacional; estableciendo su estructura orgánica, régimen jurídico y laboral, que se requieran para desarrollar, operar, administrar y promocionar las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social (Zides), y cumplir el objeto señalado en la presente ley.

## PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia favorable y solicito respetuosamente a la honorable Comisión Segunda del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de ley número 091 de 2013 Senado**, por medio de la cual se dictan normas en relación con las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social (Zides), se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones, teniendo en cuenta el pliego de modificaciones propuesto.

De los honorables Senadores,

*Myriam Paredes Aguirre,*

Ponente.

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2013 SENADO

*por medio de la cual se dictan normas en relación con las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1°. Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social (Zides).** Las Zides son las áreas geográficas ubicadas y delimitadas dentro del territorio nacional, destinadas al desarrollo de servicios y actividades logísticas, industriales, empresariales, agroindustriales y sociales. Tendrán como finalidad contribuir al mejoramiento de los niveles de servicio de comercio exterior, competitividad y productividad del país a través del fomento de la inversión nacional y extranjera, el desarrollo de la infraestructura necesaria y el mejoramiento de las condiciones sociales de las regiones en donde se establezcan.

Las Zides serán plataformas de desarrollo regional que integrarán, articularán y consolidarán, en un territorio determinado, instrumentos y actividades que mejoren la competitividad del país y faciliten el desarrollo de la política de comercio exterior, tales como Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE); parques industriales; Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE); centros de carga; actividades de valor agregado para el comercio nacional e internacional; zonas educativas para la formación de capital humano; zonas francas; industrias; puertos y centros de transporte terrestre, marítimo, fluvial o aéreo; zonas de actividades logísticas; empresas de transporte; centros de distribución de mercancías; plantas de ensamblaje y, en general, todas aquellas actividades, servicios o infraestructura conexas o relacionadas que faciliten o fortalezcan la política de comercio exterior del país, así como el buen funcionamiento de las actividades señaladas.

**Parágrafo.** Las condiciones y requisitos para establecer una Zides, referentes a su conformación, acceso, funcionamiento y los tipos de usuarios que podrán ubicarse en la misma y obtener los beneficios previstos en el artículo 6° de la presente ley, serán determinadas por el Gobierno Nacional mediante reglamento.

Para establecer las condiciones de conformación, el Gobierno Nacional determinará criterios de exten-

sión de las Zides, monto de inversión, generación de empleo, dotación de servicios o combinación de los anteriores factores, entre otros.

Artículo 2°. *Operadores de las Zides.* Las Zides serán operadas por las sociedades que para el efecto cree el Presidente de la República, en ejercicio de las precisas facultades extraordinarias que se confieren mediante la presente ley y tendrán por objeto promover, desarrollar, dirigir, y facilitar las actividades que se realicen al interior de las Zides, así como calificar a sus usuarios.

Estas sociedades, se regirán por las normas del derecho privado y en su conformación se autoriza vincular como socios personas jurídicas de derecho público del orden nacional, así como podrán participar personas jurídicas de derecho público del orden regional, departamental, municipal o distrital y/o personas jurídicas de derecho privado.

Dichas sociedades tendrán las potestades, estímulos y beneficios legales y fiscales a que alude la presente ley, en las condiciones que se determinen en el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 3°. *Colaboración y coordinación.* Las autoridades de las entidades territoriales colaborarán y participarán en la ejecución de las intervenciones urbanas que se requieran para el establecimiento de las Zides. Para este efecto, las sociedades operadoras de las Zides suscribirán con otras personas jurídicas de derecho público, de cualquier nivel de gobierno, convenios de colaboración y coordinación en los que se establezcan las responsabilidades que cada parte asume en la intervención de desarrollo urbano que viabilice el establecimiento de las Zides.

Artículo 4°. *Declaratoria de utilidad pública.* Se declara de interés público la adquisición de los predios de propiedad privada necesarios para establecer las Zides, así como los planes, los proyectos y las obras de infraestructura asociados o necesarios para el desarrollo y operación de las Zides.

El Gobierno Nacional aplicará la calificación de utilidad pública o interés social, de manera particular y concreta a las zonas o terrenos necesarios para la ubicación, ejecución y/o desarrollo de los proyectos y obras para la implementación y operación de las Zides, así como para el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, ampliación, rehabilitación o mejora. El Gobierno Nacional reglamentará la materia, sin perjuicio de lo establecido en los planes de ordenamiento territorial municipales o distritales.

Artículo 5°. *Potestades legales.* Las sociedades públicas operadoras de las Zides podrán adelantar los procedimientos administrativos o judiciales de expropiación de los bienes y terrenos que se encuentren dentro del área a la cual el Gobierno Nacional hubiera aplicado la calificación de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política y siguiendo para el efecto los procedimientos previstos en leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y las demás disposiciones legales vigentes, o las normas que las modifiquen o sustituyan.

Artículo 6°. *Régimen fiscal, aduanero y condiciones laborales especiales.* Las sociedades operadoras de las Zides que cree el Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades extraordinarias previstas en la presente ley y los usuarios en cualquier modalidad de las Zides, dispondrán, en las condiciones que determine el Gobierno Nacional, de los beneficios y estímulos a que aluden los artículos 15 y 16, excluyendo el inciso primero del numeral 1 del literal A, de la Ley 677 de 2001, o las normas que las modifiquen o sustituyan, en cuanto ellos resulten aplicables.

Artículo 7°. *Facultades extraordinarias.* De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para crear sociedades en cualquiera de sus modalidades de la rama ejecutiva del orden nacional; estableciendo su estructura orgánica, régimen jurídico y laboral, que se requieran para desarrollar, operar, administrar y promocionar las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social (Zides), y cumplir el objeto señalado en la presente ley.

Artículo 8°. *Operaciones presupuestales.* Autorízese al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales requeridas para la cumplida ejecución de la presente ley, en particular para la conformación patrimonial de las sociedades que se conformen en virtud de las facultades otorgadas por esta ley.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Myriam Paredes Aguirre,  
Ponente.

\* \* \*

#### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 150 DE 2013 SENADO**

*por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el Sistema de Vigilancia, Inspección y Control del Sector Salud y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.

Doctor

**GUILLERMO ANTONIO SANTOS MARÍN**

Presidente

Comisión Séptima

Senado de la República

**Referencia:** Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 150 de 2013 Senado**, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el Sistema de Vigilancia, Inspección y Control del Sector Salud y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

En cumplimiento a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate al proyecto de la referencia.

## 1. ANTECEDENTES

El 4 de mayo de 2012, los Congresistas Didier Burgos y Juan Lozano, en compañía de la presentadora Jessica Cediell, radicaron el **Proyecto de ley número 230 de 2012, por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la cirugía plástica, estética y reconstructiva en Colombia, y se dictan otras disposiciones**", el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 202 de 2012 ese mismo día, para primer debate en la Comisión Séptima de Cámara, la Mesa Directiva designó como ponente al Representante Burgos, quien la radicó el 7 de mayo de 2012 como lo demuestra la *Gaceta del Congreso* número 224 de 2012.

Cuando fue anunciada esta iniciativa para su discusión y votación, los miembros de la Comisión Séptima de Cámara resolvieron conformar una subcomisión para estudiarla cuidadosamente; sin embargo, la proposición que esta arrojó no tuvo la oportunidad de ser revisada, debido al poco tiempo que faltaba para la terminación de la legislatura. Así que los Representantes coincidieron en la conveniencia de su aplazamiento para las siguientes sesiones ordinarias, debido a la trascendencia social de su objeto.

Por consiguiente, se consideró prudente rescatar de esta propuesta lo relacionado con el sistema de inspección, control y vigilancia por parte de las autoridades competentes sobre medicamentos, insumos y dispositivos médicos que se comercializan en Colombia, y el consentimiento informado que da el paciente al profesional de la medicina tratante.

## 2. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer los mecanismos de inspección, control y vigilancia a cargo del Invima sobre los medicamentos, insumos y dispositivos médicos que ingresan al país, y formalizar el consentimiento informado con el fin proteger la vida e integridad de los pacientes que acceden a procedimientos o tratamientos médicos en Colombia; asumiendo a su vez unos deberes de cuidado para consigo mismos.

## 3. IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

Son sorprendentes los descubrimientos y las mejoras que presentan hoy en día los medicamentos, insumos y dispositivos que se emplean en el campo de la medicina para alcanzar una óptima calidad de vida en la salud de las personas que los necesitan o solicitan. Y es responsable que un Estado garante cree entidades o instituciones encargadas de su inspección, control y vigilancia con el fin de proteger a la sociedad; más aún que estas se fortalezcan cuando los avances científicos exigen que los mecanismos sean idóneos y consecuentes con la realidad cambiante.

Si bien el consentimiento informado es una práctica realizada con frecuencia por profesionales de la medicina y está contemplado en el Código de Ética Médica; probatoriamente resulta útil que esté investido de formalismos con el fin de esclarecer las circunstancias bajo las que debe practicarse un determinado procedimiento quirúrgico o invasivo y en general cualquier tratamiento que pueda poner en riesgo la salud del paciente.

De igual manera, se requiere además de los derechos que como pacientes pueden reclamar, que antes de acceder a un servicio médico que los ponga en riesgo, asuman unos deberes de diligencia y cuidado para informarse sobre el servicio que se les presta, con el fin de colaborar con la protección que brinda el Estado.

En el mismo sentido, la protección también abarca la responsabilidad solidaria de aquellos que continúan utilizando un medicamento, insumo o dispositivo médico, conociendo los efectos dañinos o peligrosos que pueden causar en la salud del paciente. Esto con el fin de que no se protejan las actitudes doloosas de quienes a diario ofrecen productos y servicios en el Sistema de Salud.

## 4. ASPECTOS GENERALES

En los últimos días ha aumentado el número de las víctimas de procedimientos estéticos que no cumplieron con las expectativas, porque generaron complicaciones que terminaron en deformidades e incluso mutilaciones que la cirugía plástica reconstructiva difícilmente puede reparar.

Entre los casos frecuentes está la inyección de biopolímeros, producto derivado del petróleo que recibe ese nombre por su uso en seres vivos, y que es utilizado para dar volumen a los músculos. Suele ocurrir que el sistema inmunológico rechaza esta sustancia cuando se aplica en grandes cantidades, y en el mejor de los casos la aísla del organismo envolviéndola en un tejido blando, que por su endurecimiento genera dolor, presión y celulitis entre la piel y el músculo donde está localizada.

Pero en el peor de los casos los tejidos comprometidos sufren necrosis y se amputan si no se curan. También puede provocar la muerte ya que no hay manera de que el organismo elimine esta sustancia del organismo, sino a través de varios procedimientos quirúrgicos riesgosos y muy costosos. A pesar de que evidentemente atenta en contra de la salud y la vida misma, los pacientes confiados en el control que ejerce el Estado sobre el sector salud, recurren a esta clase de prácticas.

También tenemos el caso de los implantes de silicona utilizados para aumentar el tamaño de los senos. En los últimos años se han presentado denuncias sobre la baja calidad de los mismos, que se traduce en el rompimiento cuando están implantados en el cuerpo. Si bien existen en la actualidad medidas para contrarrestar este mal público, entre ellas la que tomó el Gobierno Nacional a mediados de enero de 2012 para que se retiren sin costo alguno los implantes deteriorados que generen riesgos, es necesario que el control de calidad sea más estricto y que se fortalezca la labor de inspección y vigilancia que realizan las autoridades correspondientes.

## 5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 5.1. Marco Jurídico internacional

#### Organización Mundial de la Salud (OMS)

La Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) da la siguiente definición de salud:

*“La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.*<sup>1</sup>

Este organismo internacional también se refiere a la salud del paciente, puntualmente a la seguridad del mismo, y establece que:

*“La seguridad del paciente es un principio fundamental de la atención sanitaria. Hay un cierto grado de peligrosidad inherente a cada paso del proceso de atención de salud.*

*Los eventos adversos pueden estar en relación con problemas de la práctica clínica, de los productos, de los procedimientos o del sistema. La mejora de la seguridad del paciente requiere por parte de todo el sistema un esfuerzo complejo que abarca una amplia gama de acciones dirigidas hacia la mejora del desempeño; la gestión de la seguridad y los riesgos ambientales, incluido el control de las infecciones; el uso seguro de los medicamentos, y la seguridad de los equipos, de la práctica clínica y del entorno en el que se presta la atención sanitaria”.*<sup>2</sup>

## 5.2. Marco Constitucional

A pesar de que nuestra Constitución Política no consagró es sus orígenes la salud como un derecho fundamental, lo cierto es que con el tiempo y sobre todo con las problemáticas en la seguridad social el panorama ha cambiado y hoy está conexo con la vida; pero lo que es mejor, equivale a la protección de la vida digna.

Por ello su artículo 44 establece que la salud es un derecho fundamental de los niños. Más adelante el artículo 48 de la Constitución Política señala que la seguridad social es un servicio público irrenunciable que se garantiza a todos los ciudadanos.

Incluso la Corte Constitucional le ha dado a este enunciado el carácter de derecho fundamental. Por lo tanto procede para su protección la acción de tutela debido a su relación con la vida. A continuación exponemos uno de sus pronunciamientos a través de la Sentencia T-1182-08:

*“Según el artículo 49 de la Constitución Nacional, la salud tiene una doble connotación –derecho constitucional y servicio público. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de salud y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.*

*La fundamentalidad de los derechos cuyo contenido es acentadamente prestacional, tal como sucede con el derecho a la salud, se manifiesta, entre otras cosas, en el hecho que ante la renuencia de las instancias políticas y administrativas competentes en implementar medidas orientadas a realizar estos derechos en la práctica, los jueces pueden hacer efectivo su ejercicio por vía de tutela cuando la omisión de las autoridades públicas termina por desconocer por entero la conexión existente entre la falta de protección de los derechos fundamentales y la posibilidad de llevar una vida digna y de calidad, especialmente de personas colocadas en situación evidente*

*de indefensión. La falta de capacidad económica, el estado de indigencia, el alto riesgo de ver afectadas las personas la posibilidad de vivir una vida digna, son circunstancias que han de ser consideradas por los jueces para determinar la procedencia de la tutela en caso de omisión legislativa y administrativa pues se trata de derechos fundamentales”.*

Lo anterior da vigencia absoluta a la idea de que la salud es en efecto un derecho fundamental, pues está plenamente conexo con la vida misma. Además de un gran número de tutelas radicadas ante la Corte Constitucional desde la expedición de la Carta Política de 1991, se infiere que la salud tiene el valor de derecho fundamental.

## 5.3. Marco Legal

### a) Ley 9ª de 1979, por medio de la cual se dictan medidas sanitarias

Esta ley guarda una estrecha relación con el objeto y parte del articulado de esta iniciativa, porque a partir de su artículo 428 también se refiere a drogas, medicamentos, cosméticos, etc., como se muestra a continuación:

**Artículo 428.** *En este título la Ley establece las disposiciones sanitarias sobre:*

a) *Elaboración, envase o empaque, almacenamiento, transporte y expendio de drogas y medicamentos, estupefacientes, sicofármacos sujetos a restricción y otros productos que puedan producir farmacodependencia o que por sus efectos requieran restricciones especiales;*

b) *Cosméticos y similares, materiales de curación y todos los productos que se empleen para el diagnóstico, el tratamiento o la prevención de las enfermedades del hombre y de los animales, y*

c) *Los alimentos que por haber sido sometidos a procesos que modifican la concentración relativa de los diversos nutrientes de su constitución o la calidad de los mismos, o por incorporación de sustancias ajenas a su composición, adquieran propiedades terapéuticas.*

### Disposiciones generales

**Artículo 429.** *El Ministerio de Salud reglamentará las normas sobre drogas, medicamentos, cosméticos y similares.*

### De los establecimientos farmacéuticos

**Artículo 430.** *Los edificios en que funcionen laboratorios farmacéuticos deberán cumplir con las especificaciones que para el efecto determine el Gobierno Nacional.*

**Artículo 431.** *El funcionamiento de los laboratorios farmacéuticos no deberá constituir peligro para los vecinos ni afectarlos en su salud y bienestar.*

**Artículo 432.** *Desde el punto de vista sanitario todo laboratorio farmacéutico deberá funcionar separado de cualquier otro establecimiento destinado a otro género de actividades.*

**Artículo 433.** *El Ministerio de Salud o la entidad que este delegue, controlará la elaboración, importación, conservación, empaque, distribución y aplicación de los productos biológicos incluyendo sangre y sus derivados.*

<sup>1</sup> [http://www.who.int/features/factfiles/mental\\_health/es/](http://www.who.int/features/factfiles/mental_health/es/)

<sup>2</sup> [http://www.who.int/topics/patient\\_safety/es/](http://www.who.int/topics/patient_safety/es/)

**Artículo 434.** Los laboratorios farmacéuticos deberán tener equipos y elementos necesarios para la elaboración de sus productos, de acuerdo a la reglamentación que establezca el Ministerio de Salud.

**Artículo 435.** Las normas establecidas para los laboratorios farmacéuticos se aplicarán a todos los establecimientos que utilicen medicamentos, drogas y materias primas necesarias para la fabricación de productos farmacéuticos.

#### **Sección de control**

**Artículo 436.** Los laboratorios farmacéuticos efectuarán un control permanente de la calidad de sus materias primas y productos terminados, cumpliendo la reglamentación del Ministerio de Salud expedida al efecto.

**Parágrafo.-** Los laboratorios farmacéuticos podrán contratar el control de sus productos con laboratorios legalmente establecidos y aprobados por el Ministerio de Salud.

**Artículo 437.** Todos los productos farmacéuticos de consumo serán analizados por el laboratorio fabricante de acuerdo con las normas legales.

**Artículo 438.** El Ministerio de Salud reglamentará lo relacionado con la importación y exportación de los productos farmacéuticos.

#### **De los productos farmacéuticos: Medicamentos y cosméticos**

**Artículo 439.** El Ministerio de Salud reglamentará el funcionamiento de depósitos de drogas, farmacias-droguerías y similares.

**Artículo 440.** Los depósitos de drogas no podrán elaborar, transformar o reenvasar ningún medicamento.

**Artículo 441.** Toda farmacia-droguería deberá tener como mínimo las existencias de productos y elementos que señale el Ministerio de Salud.

**Artículo 442.** Las farmacias-droguerías funcionarán en edificaciones apropiadas que reúnan los requisitos mínimos fijados por el Ministerio de Salud.

**Artículo 443.** Toda farmacia-droguería que almacene o expendan productos que por su naturaleza requieran de refrigeración deberán tener los equipos necesarios.

**Artículo 444.** El Ministerio de Salud reglamentará la venta de drogas y medicamentos en farmacia-droguerías.

**Artículo 445.** El Ministerio de Salud determinará los establecimientos, distintos a farmacias-droguerías donde puedan venderse medicamentos al público.

**Artículo 446.** Los medicamentos en áreas especiales carentes de facilidades de acceso a los recursos ordinarios de salud serán reglamentados por el Ministerio de Salud.

#### **De los rótulos, etiquetas, envases y empaques**

**Artículo 447.** El Ministerio de Salud reglamentará la utilización de rótulos, etiquetas, envases y empaques para productos farmacéuticos.

**Artículo 448.** El envase para productos farmacéuticos deberá estar fabricado con materiales que

no produzcan reacción física ni química con el producto y que no alteren su potencia, calidad o pureza.

**Artículo 449.** Cuando por su naturaleza los productos farmacéuticos lo requieran, el envase se protegerá de la acción de la luz, la humedad y de todos los agentes atmosféricos o físicos.

**Artículo 450.** Los embalajes destinados al transporte de varias unidades de productos farmacéuticos, deberán estar fabricados con materiales apropiados para la conservación de estos.

**Artículo 451.** Todo producto farmacéutico deberá estar provisto de un rótulo adherido al envase en el cual se anotarán las leyendas que determine el Ministerio de Salud.

**Artículo 452.** Las indicaciones acerca de la posología y las posibles acciones secundarias y contraindicaciones de los productos farmacéuticos deberán incluirse en un anexo que acompañe al producto.

**Artículo 453.** Los nombres de los medicamentos deberán ajustarse a términos de moderación científica y no serán admitidos en ningún caso las denominaciones estrambóticas y otras que determine la respectiva reglamentación.

**Artículo 454.** El Ministerio de Desarrollo no podrá registrar una marca de un producto farmacéutico sin informe previo permisible del Ministerio de Salud sobre su aceptación. Así mismo deberá cancelar todo registro que solicite este.

**Artículo 455.** Es responsabilidad de los fabricantes establecer, por medio de ensayos adecuados, las condiciones de estabilidad de los productos farmacéuticos producidos. El Ministerio de Salud reglamentará el cumplimiento de esta disposición.

**Artículo 456.** Se prohíbe la venta y suministro de medicamentos con fecha de caducidad vencida.

**Artículo 457.** Todos los medicamentos, drogas, cosméticos, materiales de curación, plaguicidas de uso doméstico; detergentes y todos aquellos productos farmacéuticos que incidan en la salud individual o colectiva necesitan registro en el Ministerio de Salud para su importación, exportación, fabricación y venta.

#### **De la publicidad**

**Artículo 458.** El Ministerio de Salud reglamentará lo referente a la publicidad y prevención de productos farmacéuticos y demás que requieran registro sanitario.

#### **Del almacenamiento y transporte**

**Artículo 459.** En el transporte y almacenamiento de productos farmacéuticos deberán tomarse las precauciones necesarias de acuerdo con la naturaleza de los productos, para asegurar su conservación y para evitar que puedan ser causa de contaminación. El Ministerio de Salud reglamentará la aplicación de este artículo.

#### **De las drogas y medicamentos de control especial**

**Artículo 460.** Los estupefacientes, sicofármacos sujetos a restricción, otras drogas o medicamentos que puedan producir dependencias o acostumbamiento, y aquellas drogas o medicamentos que por

sus efectos requieran condiciones especiales para su elaboración, manejo, venta y empleo, se sujetarán a las disposiciones del presente título y sus reglamentaciones.

**Parágrafo.** Las drogas y medicamentos de control especial de que trata este artículo, quedan bajo el control y vigilancia del Gobierno y estarán sujetas a las reglamentaciones establecidas en las convenciones internacionales que celebre el Gobierno.

**Artículo 461.** Para efectos de esta Ley se consideran como sicofármacos, sujetos a restricción, las sustancias que determine el Ministerio de Salud, sus precursores y cualquier otra sustancia de naturaleza análoga.

**Artículo 462.** El Ministerio de Salud elaborará, revisará y actualizará la lista de drogas y medicamentos de control especial.

Para la elaboración de la lista de drogas de control especial, el Ministerio de Salud tendrá en cuenta los riesgos que estas sustancias presenten para la salud.

**Artículo 463.** Queda sujeto a control gubernamental: La siembra, cultivo, cosecha, elaboración, extracción, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, empleo, comercio, almacenamiento y transporte de cualquier forma de estupefacientes, drogas, y medicamentos o sus preparaciones, sometidos a control especial.

**Artículo 464.** Únicamente el Gobierno Nacional podrá exportar productos estupefacientes, de acuerdo con los tratados y convenciones internacionales y las reglamentaciones que se dicten al respecto.

**Artículo 465.** El Gobierno Nacional podrá autorizar la instalación y funcionamiento de laboratorios destinados a la extracción o fabricación de estupefacientes, de acuerdo a las normas de esta Ley y las reglamentaciones que se dicten al respecto.

Estos laboratorios estarán en la obligación de vender su producción al Gobierno Nacional. En todo caso, la producción de estos laboratorios debe ajustarse a la programación que elabore el Gobierno Nacional.

**Artículo 466.** Los laboratorios farmacéuticos que reúnan los requisitos legales podrán preparar productos farmacéuticos a base de estupefacientes, de acuerdo con las disposiciones que para estos casos dicte el Ministerio de Salud.

**Artículo 467.** El Ministerio de Salud podrá vender a los laboratorios farmacéuticos las materias primas que necesiten para la preparación de sus productos, de acuerdo con la programación que aprobará previamente el Ministerio.

**Artículo 468.** Los laboratorios farmacéuticos legalmente autorizados podrán comprar solamente las cantidades destinadas a la elaboración de sus preparados y en ningún caso podrán revender los estupefacientes puros.

**Artículo 469.** El Ministerio de Salud podrá eximir de la obligación de que trata el artículo anterior para aquellos productos que estime conveniente, en cuyo caso deberá reglamentar el control de la venta de los mismos.

**Artículo 470.** El Ministerio de Salud en ningún caso podrá suministrar estupefacientes a los establecimientos que en la fecha de la solicitud correspondiente, tengan una existencia superior a la que necesiten para su consumo normal durante tres meses.

**Artículo 471.** Los laboratorios que elaboren estupefacientes o sus preparaciones, llevarán una contabilidad detallada en la que consignarán las materias primas recibidas, los productos obtenidos y las salidas de estos. Deberán, además, remitir mensualmente al Ministerio de Salud una relación juramentada del movimiento que comprenda las entradas, los productos elaborados, las mermas naturales por manipulaciones, muestras para análisis y las pérdidas justificadas, las salidas y las existencias.

**Artículo 472.** Todos los establecimientos que utilicen, expendan o suministren al público, con fines médicos, productos estupefacientes o sus preparaciones, están obligados a llevar un libro oficial de registro de productos estupefacientes, conforme al modelo aprobado por el Ministerio de Salud. Quedan incluidas en esta obligación las instituciones de salud oficiales y particulares, cualquiera que sea su naturaleza.

**Artículo 473.** La venta o suministro de productos que contengan estupefacientes, los sicofármacos sometidos a restricción y los productos similares, sólo podrá hacerse mediante prescripción facultativa, conforme a la reglamentación establecida por el Ministerio de Salud para tal efecto.

**Artículo 474.** Las prescripciones que contengan estupefacientes en cantidades superiores a las dosis terapéuticas, no podrán despacharse sino con la presentación de una autorización expedida por el Ministerio de Salud o su entidad delegada.

**Artículo 475.** En ningún caso podrán suministrarse al público estupefacientes puros; solamente se podrán despachar productos farmacéuticos que los contengan.

**Artículo 476.** El Ministerio de Salud reglamentará la elaboración, manejo y venta para drogas y medicamentos que por sus efectos requieran restricciones especiales.

**Artículo 477.** Los productos que contengan estupefacientes, los sicofármacos sometidos a restricción, los productos mencionados en el artículo anterior y los demás productos que por su toxicidad o actividad y condiciones de empleo lo requieran, serán guardados bajo adecuadas medidas de seguridad.

**b) Ley 23 de 1981, por la cual se dictan normas en materia de ética médica**

Esta norma constituye el conglomerado de disposiciones sobre ética médica, la cual incluye los siguientes temas: principios en los que se inspira esta ley, adopción del juramento aprobado por la Convención de Ginebra de la Asociación Médica Mundial, práctica profesional; relaciones entre el paciente y el médico, y entre este último y sus colegas; prescripción médica, historia clínica, secreto profesional, y algunas conductas; relaciones entre el médico y las instituciones, sociedad y Estado; entre otros.

Resulta oportuno citar esta ley para sustentar el objeto de la presente iniciativa. Por consiguiente, se invocan los siguientes artículos debido a su conveniencia:

*“ARTÍCULO 10. El médico dedicará a su paciente el tiempo necesario para hacer una evaluación adecuada de su salud e indicar los exámenes indispensables para precisar el diagnóstico y prescribir la terapéutica correspondiente.*

*PARÁGRAFO. El médico no exigirá al paciente exámenes innecesarios, ni lo someterá a tratamientos médicos o quirúrgicos que no se justifiquen.*

*Conc. D. 3380/81. Artículo 7°. – “Se entiende por exámenes innecesarios, o tratamientos injustificados:*

- a) Los prescritos sin un previo examen general;*
- b) Los que no corresponden a la situación clínica copatológica del paciente”.*

...

*ARTÍCULO 15. El médico no expondrá a su paciente a riesgos injustificados. Pedirá su consentimiento para aplicar los tratamientos médicos y quirúrgicos que considere indispensables y que pueden afectarlo física o síquicamente, salvo en los casos en que ello no fuere posible, y le explicará al paciente o a sus responsables de tales consecuencias anticipadamente.*

*Conc. D. 3380/81 Artículo 9°. – “Se entiende por riesgos injustificados aquellos a los cuales sea sometido el paciente y no correspondan a las condiciones clínico-patológicas del mismo”.*

**c) Ley 711 de 2001, por la cual se reglamenta el ejercicio de la ocupación de la cosmetología y se dictan otras disposiciones en materia de salud estética**

Esta norma busca reglamentar el ejercicio de la cosmetología y de aquellas actividades relacionadas con la estética. Encontramos en ella artículos que regulan la naturaleza y finalidad de esta ley, la definición de cosmetólogo (a); también se refiere a los centros de formación, principios para practicarla, prohibiciones, acreditación de los centros de cosmetología, centros de estética, supervisión; creación de la Comisión Nacional del Ejercicio de la Cosmetología y su integración, funciones, y seccionales; sanciones, caducidad de las acciones y prescripción de las sanciones.

De acuerdo con lo anterior, cabe destacar la pertinencia del artículo 6° de la Ley 711 de 2011 transcrito a continuación, y su relación con el objeto de la presente iniciativa:

*“ARTÍCULO 6°. PRINCIPIOS. El ejercicio de la cosmetología se rige por criterios humanísticos, de salud e imagen personal, razón por la cual deberá desarrollarse en centros destinados para ese fin o complementarios. El cosmetólogo observará los siguientes preceptos:*

- a) Deberá presentar en forma impecable, saludable e higiénica el centro de estética;*
- b) Obtendrá de las autoridades la autorización, el permiso o concepto de ubicación que exigen las*

*normas nacionales y normas locales complementarias;*

*c) Utilizará equipos, instrumentos e implementos debidamente esterilizados, y empleará materiales desechables en procedimientos de estética;*

*d) Dedicará el tiempo necesario al usuario en la prestación del servicio, con criterios de calidad, seriedad y honestidad;*

*e) Aplicará sus conocimientos, habilidades y destrezas en forma consciente, sobria y saludable sobre usuarios que no presenten enfermedades notorias, notables o evidentes; de tener dudas, exigirá una certificación de un profesional de la medicina, con preferencia de un dermatólogo;*

*f) Sólo aplicará y empleará medios diagnósticos o terapéuticos aceptados y reconocidos en forma legal;*

*g) Sólo empleará o utilizará en sus procedimientos productos debidamente autorizados u homologados por el Invima;*

*h) No tratará a menores de edad sin la previa autorización escrita y autenticada de sus padres o representantes;*

*i) No expondrá a los usuarios a riesgos injustificados y sólo con expresa y consciente autorización aplicará los tratamientos, elementos o procedimientos sobre su piel;*

*j) Guardará y observará compostura, respeto, sigilo y lealtad con sus usuarios, compañeros, jefes o dependientes;*

*k) Empleará la publicidad como medio de mercadeo observando principios éticos y sin que induzcan en error a los usuarios;*

*(Subrayado fuera de texto)”.*

Dentro del marco legal, igualmente se destacan leyes generales que regulan temas sobre seguridad social en Colombia, el talento humano y los sistemas de inspección, vigilancia y control que este contiene.

En su orden cronológico, dichas leyes son:

**Ley 100 de 1993:** con esta ley se introdujo en Colombia un sistema de seguridad social novedoso e integral en materia de pensiones, riesgos profesionales y salud.

En cuanto a la salud se organizó todo lo relacionado con la prestación de este servicio, delimitando el campo de acción entre las Empresas Promotoras de Salud, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y las empresas sociales del Estado. Para su administración y financiación, el Sistema General de Seguridad Social en Salud está conformado por el régimen contributivo y subsidiado, a los que se vinculan los usuarios según su capacidad económica.

**Ley 1122 de 2007:** Reformó algunas disposiciones de la Ley 100 de 1993 sobre pensiones, porque durante su vigencia se advirtieron algunas falencias que esa norma contemplaba.

**Ley 1164 de 2007:** Esta norma es mejor conocida como la Ley de Talento Humano y exige que el personal médico reúna unas calidades de idoneidad para prestar servicios de salud.

Dentro de los objetivos de dicha norma se buscó la recertificación del personal de la salud, tema que

no prosperó porque debió seguir el trámite de una ley estatutaria, pues afecta derechos fundamentales.

**Ley 1438 de 2011:** Es la última reforma realizada a las disposiciones sobre seguridad social en Colombia. Al igual que la Ley 1122 de 2007, esta ley modifica aspectos relevantes del Sistema General de Pensiones, financiamiento y lo concerniente a la vigilancia, control e inspección por parte de las autoridades sobre el sector salud.

## 6. SOBRE EL CONSENTIMIENTO INFORMADO

### 6.1. Jurisprudencia

*“La expresión consentimiento informado fue utilizada por primera vez en 1957 y no en el campo médico sino en el jurídico, haciendo referencia a un procedimiento médico. Una sentencia en el Estado de California (EU) fue la que señaló la necesidad de informar de los hechos relevantes para obtener un consentimiento inteligente. Esta decisión fue el anuncio del reconocimiento del derecho de los pacientes a recibir información acerca de los procedimientos médicos a los que van a someterse y a decidir libre y voluntariamente si desean o no someterse a ellos. Fue durante la segunda mitad del siglo XX que se reglamentó el deber por parte de los médicos y el derecho por parte del paciente de realizar acciones tendientes a obtener el consentimiento informado tanto para la aceptación de procedimientos médicos como, y de manera especial, para la realización de investigaciones con sujetos humanos. El respeto por la autonomía de los seres humanos es el que inspira esta práctica que revolucionó el ejercicio de la medicina. Desde el punto de vista jurídico el consentimiento informado se entiende como en acuerdo entre dos voluntades que puede tener consecuencias jurídicas”.*<sup>3</sup> (Subrayado fuera de texto).

### 6.2. Doctrina

Nuestra tradición jurídica continental en materia de imputación objetiva y responsabilidad médica, también ha expresado lo suyo sobre el consentimiento informado.

Encontramos tres corrientes, cuyas posiciones parten de la asunción de la responsabilidad médica, y difieren entre sí respecto al actor en quien recae la carga, es decir, el médico o el paciente y en cuanto a la protección que confiere el Estado, mediante la regulación de los protocolos o guías de los procedimientos médicos.

**a) Corriente paternalista:** establece que el médico es quien tiene el conocimiento suficiente para tomar decisiones sobre la salud del paciente, quitándole el reconocimiento de cualquier autonomía de decisión al mismo, ya que por su condición no tiene el criterio suficiente ni la capacidad técnica-médica para hacerlo. Por lo tanto, es necesario para resolver este desequilibrio que se regulen los procedimientos médicos a través de la ley, con el fin de que el médico y el paciente no puedan transigir. Si la norma no lo contempla, será el médico quien resuelva que tratamiento se va a seguir;

**b) Corriente de la autonomía:** Para esta teoría, es el paciente quien toma la decisión, ya sea a su favor o en su contra, aunque no cuente con los conocimientos que la sustenten, porque prima su derecho de autonomía sobre la técnica o la recomendación misma que pueda realizar el médico. Se da bajo la premisa de que el paciente es dueño de su integridad.

**c) Corriente mixta:** admite que hoy en día las normas han desarrollado la figura del consentimiento informado, por medio de la cual el médico le da a conocer todos los elementos y riesgos al paciente con relación al tratamiento, además de otorgarle las recomendaciones, contraindicaciones y consecuencias de que se lleve a cabo o no el mismo.

A partir de este consentimiento, el paciente autoriza o no los términos en los que le es expuesto el riesgo y las especificidades del tratamiento o procedimiento y sobre ellos toma la decisión de acceder o no al mismo. Es decir, se respeta la autonomía del paciente, pero se le permite al médico entrar en la esfera de decisión por medio de la información y criterio profesional.

Basados en las anteriores corrientes doctrinales y de conformidad con la intención que persigue el presente proyecto de ley, la corriente mixta se ajusta a las necesidades actuales del país, toda vez que permite el ejercicio de la autonomía del paciente de manera relativa, permitiéndole la toma de decisiones sobre su cuerpo y, al mismo tiempo reconoce que el médico continúa teniendo un conocimiento especializado en su materia por medio del cual brinda al paciente las herramientas para la toma de decisiones en cuanto a su salud.

### 6.3. Jurisprudencia

Los siguientes son apartados de sentencias proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, sobre la importancia de la relación médica, del consentimiento informado y de la relación misma entre médico y paciente:

– *“El Consejo de Estado, en reciente jurisprudencia, consideró a la actividad médica como una relación jurídica compleja, indicando con esto que ya no se deberá circunscribir a una simple obligación de medio, sino que para derivar la responsabilidad a cargo de los médicos tocará analizar los procedimientos realizados de una manera integral y no aislada. Para un mejor entendimiento, es preciso señalar los puntos más sobresalientes de la Sentencia de octubre 7 de 1999, Exp. 12.655, Consejera Ponente María Elena Giraldo Gómez:*

*“Lo que se trata es de concentrar la atención en torno a la relación obligacional en su conjunto, con especial acento en el objeto de la prestación, con el propósito de evitar la propensión de reducir a un solo rubro la prestación del servicio médico y/u hospitalario.*

*Se sostiene que el ejercicio de las denominadas profesiones liberales comporta únicamente la asunción por el deudor de obligaciones de medio o de mera actividad, queriéndose significar con ello que el médico o, más genéricamente, los profesionales de la salud solo están obligados a observar una conducta diligente, en virtud de la cual han de procurar la obtención de la curación, sin que el resultado-*

<sup>3</sup> [www.unal.edu.co/.../h1\\_cuarta\\_parte\\_13\\_consentimiento\\_informado.doc](http://www.unal.edu.co/.../h1_cuarta_parte_13_consentimiento_informado.doc)

*mejoría del paciente – haga parte del alcance débito prestacional.*

*Sin embargo, analizados integralmente la totalidad de la conducta médica, esto es, involucradas todas las fases o etapas que hacen parte del amplio programa prestacional, es evidente que la obligación de prestar asistencia médica configura una relación jurídica compleja.*

*Esa relación está compuesta por una pluralidad de deberes obligaciones; así lo destaca la doctrina al enunciar dentro de la pluralidad del contenido prestacional médico unos deberes principales y otros secundarios.*

*Respecto de los deberes principales están, por lo general, los de ejecución, de diligencia en la ejecución, de información y de guarda del secreto médico. Ya en el acto médico propiamente dicho, aparecen los denominados deberes secundarios de conducta como son atinentes a la elaboración del diagnóstico, de información y de elaboración de la historia clínica, la práctica adecuada y cuidadosa de los correspondientes interrogatorios y la constancia escrita de los datos relevantes expresados por el paciente, la obtención de su identidad, si ello es posible, el no abandono del paciente o del tratamiento y su custodia hasta que sea dado de alta. Estos deberes secundarios son, entre muchos, los que integran el contenido prestacional médico complejo.*

*Por eso debe averiguarse cuál o cuáles de los deberes obligaciones han sido inobservados y de qué forma y, cuál el alcance de cada uno de ellos, para poder juzgar la conducta del médico frente a cada caso concreto, y así poder determinar cuál es la incidencia causal de los incumplimientos o las deficiencias en el desencadenamiento del evento dañoso.*

*Por lo anterior se tendrían que hacer, primero, un análisis frente al caso concreto –atendiendo la naturaleza de la patología– y, segundo, evaluar las etapas o fases en que se proyecta la adecuada realización del acto médico complejo, con el propósito de identificar qué prestaciones pueden encuadrarse en el rubro de mera actividad y cuáles otras exigen el resultado concreto dentro de toda la prestación médica asistencial.*

*Esta exigencia se hace necesaria para evitar la tendencia a situar como actividad de medios, aquellas acciones que se perfilan claramente como típicas prestaciones de resultado: la obtención de un buen resultado en términos médicos, dependerá, entonces, en buena medida, de la adecuada realización y diferenciación de cada una de las etapas”.*

**a) Sentencia T-597/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil, junio 7 de 2001**

*“La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha referido a los principios que se encuentran en tensión en la ética médica y ha afirmado que tales principios tienen, además de un fundamento constitucional, un soporte en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Ha dicho que entre tales principios están: (1) el deber del médico de contribuir al bienestar de su paciente y de abstenerse de causarle daño –principio de beneficencia-; (2) el principio de utilidad, el cual supone que, para el desarrollo de la ciencia médica son necesarias la*

*investigación y la experimentación, en favor de la población futura; (3) el principio de justicia, que supone una igualdad de acceso de la población a los beneficios de la ciencia; y (4) el principio de autonomía, según el cual el consentimiento del paciente es necesario para poder practicarle cualquier intervención sobre su cuerpo”;*

**b) Sentencia T-401/94 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. 12 de septiembre de 1994**

*“Todo paciente tiene derecho a rehusar la aplicación de un determinado tratamiento sobre su cuerpo. Sin embargo, el hecho de no manifestarlo y de aceptar las prescripciones clínicas, es un indicio suficiente para considerar una aceptación tácita que puede bastar para que el médico proceda con su tratamiento. La voluntad del paciente de preferir una cosa sobre otra es una razón que el médico debe tener en cuenta. La contraindicación, en muchos casos, hace parte de los criterios de sopesación que el enfermo tiene en cuenta para determinar su estado de salud. Es posible establecer una diferenciación entre la situación mental del paciente -patológica o no- y su autonomía o capacidad para consentir. En este orden de ideas, la contraindicación hace parte del espacio de discrecionalidad y autonomía que posee el paciente frente al médico al momento de la prescripción del tratamiento. Aun existiendo un desequilibrio psicológico de parte del peticionario, a partir del cual se pudiese concluir una agresividad especial contra sus semejantes, esta no parece ser una razón para excluir al paciente de la posibilidad de opinar acerca del tratamiento que prefiere. El peticionario está capacitado para decidir la suerte de su propio cuerpo y para asumir las consecuencias que su decisión acarree en su estado de salud”;*

**c) Sentencia SU-337/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero 12 de mayo de 1999**

*“No cualquier autorización del paciente es suficiente para legitimar una intervención médica: es necesario que el consentimiento del paciente reúna ciertas características, y en especial que sea libre e informado. Esto significa, en primer término, que la persona debe tomar su determinación sin coacciones ni engaños. Por ello, en segundo término, la decisión debe ser informada, esto es, debe fundarse en un conocimiento adecuado y suficiente de todos los datos que sean relevantes para que el enfermo pueda comprender los riesgos y beneficios de la intervención terapéutica, y valorar las posibilidades de las más importantes alternativas de curación, las cuales deben incluir la ausencia de cualquier tipo de tratamiento. Finalmente, el paciente que toma la decisión debe ser lo suficientemente autónomo para decidir si acepta o no el tratamiento específico, esto es, debe tratarse de una persona que en la situación concreta goce de las aptitudes mentales y emocionales para tomar una decisión que pueda ser considerada una expresión auténtica de su identidad personal.*

*... Incluso si la autonomía y la dignidad no tuvieran el rango constitucional tan elevado que ocupan, de todos modos el inevitable pluralismo ético de las sociedades modernas, que la Carta reconoce y estimula, obliga, por elementales razones de prudencia, a obtener el consentimiento de la persona para*

todo tratamiento. En efecto, el pluralismo implica que existen, dentro de ciertos límites, diversas formas igualmente válidas de entender y valorar en qué consiste la bondad de un determinado tratamiento médico. Omitir el consentimiento informado sería permitir que la concepción de bienestar y salud del médico se imponga a aquella del paciente, en detrimento de los propios intereses de este último y de la protección constitucional al pluralismo. Esto muestra que en las sociedades pluralistas, el requisito del consentimiento puede justificarse incluso con base en el principio de beneficencia...”.

**d) Sentencia T- 116 de 1993 (M.P. doctor Hernando Herrera Vergara)**

“La salud es uno de aquellos derechos que por su carácter inherente a la existencia de todo ser humano se encuentra protegido en nuestro ordenamiento, especialmente en aras de una igualdad real, en las personas que por su condición económica, física o mental se hallen en circunstancias de debilidad manifiesta. Este derecho busca además, y en forma primordial, el aseguramiento del derecho fundamental a la vida, por lo que su naturaleza asistencial impone un tratamiento prioritario y preferencial por parte del gobierno y del legislador, en procura de su efectiva protección”.

**7. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios, por lo cual no está sujeto al cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

**8. CONCLUSIONES**

Ante los hechos ocurridos en los últimos meses relacionados con la inyección de sustancias nocivas en pacientes, y la deficiente calidad de los implantes mamarios fabricados en Francia y Holanda que ingresaron al país con respaldo del Invima sin un control cuidadoso; ha quedado en evidencia que actualmente no hay normatividad eficaz que impida poner en riesgo la salud y la vida misma de las personas, pues se les puede aplicar medicamentos, insumos y dispositivos médicos defectuosos o peligrosos sin la más mínima advertencia por parte de los órganos de inspección, control y vigilancia, que en la actualidad no cuentan con una infraestructura sólida para estudiarlos.

En cuanto al consentimiento este suele obtenerse de manera verbal. Sin embargo, ocurre en la práctica que la información resulta insuficiente, lo que conduce a malos entendidos entre el paciente y el profesional responsable por la falta de ilustración y/o de claridad sobre el procedimiento quirúrgico y/o invasivo; que al culminar en la instancia procesal, entorpece el aparato judicial por la falta de material probatorio que señale al responsable. Por esto también se hace necesario que el paciente asuma un deber de cuidado para consigo mismo que le evite consecuencias indeseadas, porque a la larga es él quien queda perjudicado.

**PROPOSICIÓN**

De acuerdo con las consideraciones expuestas, solicito a los honorables Senadores, miembros de la Comisión Séptima Constitucional, dar primer debate al **Proyecto de ley número 150 de 2013 Senado,**

por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el Sistema de Vigilancia, Inspección y Control del Sector Salud y se dictan otras disposiciones.

Arturo Yepes Alzate,

Senador de la República.

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los tres (3) días del mes de abril año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso,** el Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para primer debate, en veintiún (21) folios, al **Proyecto de ley número 150 de 2013 Senado,** por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el Sistema de Vigilancia, Inspección y Control del Sector Salud y se dictan otras disposiciones. Autoría del Proyecto del honorable Senador Juan Lozano Ramírez.

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 150 DE 2013 SENADO**

por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el Sistema de Vigilancia, Inspección y Control del sector salud y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto fortalecer los mecanismos de inspección, control y vigilancia a cargo del Instituto Nacional de Vigilancia de medicamentos y Alimentos (Invima); y dictar otras disposiciones tendientes a fortalecer la prestación de servicios de salud en el territorio nacional.

Artículo 2°. *Definiciones.*

**a) Medicamento:** Es aquel preparado farmacéutico obtenido a partir de principios activos, con o sin sustancias auxiliares, presentado bajo formas farmacéutica que se utilizan para la prevención, alivio, diagnóstico, tratamiento, curación o rehabilitación de enfermedades. Los envases, rótulos, etiquetas y paquetes hacen parte integral del medicamento, por cuanto estos garantizan su calidad, estabilidad y uso adecuado;

**b) Consentimiento Informado:** Para efectos de esta ley el consentimiento informado es un derecho del paciente y una obligación del profesional responsable y del prestador de servicios de salud de advertirle al paciente y a sus familiares o acudientes, por escrito, los efectos, riesgos e implicaciones, tanto del procedimiento o tratamiento a practicar, de manera que le permita decidir libre y voluntariamente si desea o no someterse a estos;

**c) Indicaciones:** Condición específica a la que se aplica un medicamento de acuerdo al estado patológico o padecimiento.

**d) Contraindicaciones:** Situaciones específicas en las cuales no debe utilizarse un medicamento o insumo médico por ser nocivo para la salud del paciente;

**e) Dosis:** Cantidad o porción en la que debe utilizarse un medicamento o insumo médico;

**f) Usos:** Formas de utilización que se le da a un medicamento o insumo médico;

**g) Insumos:** Elementos utilizados en la práctica diaria de médicos y personal de salud, para asistir los procedimientos y tratamientos médicos.

**h) Dispositivos médicos:** Cualquier instrumento, aparato, artefacto, equipo biomédico u otro artículo similar o relacionado, utilizado solo o en combinación, incluyendo sus componentes, partes, accesorios y programas informáticos que intervengan en su correcta aplicación, destinado por el fabricante para uso en seres humanos.

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 89 de la **Ley 1438 de 2011**, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, el cual quedará así:

**“Artículo 89. Garantía de la calidad de medicamentos, insumos y dispositivos médicos.** El Invima garantizará la calidad, eficacia y seguridad de los medicamentos, insumos y dispositivos médicos que se comercialicen en el país de acuerdo con los estándares internacionales de calidad, reglamentación que hará el Gobierno Nacional.

*Para tal fin, deberá contar con el apoyo de laboratorios idóneos que operen en el país, a los cuales les corresponderá establecer la metrología completa de todos los medicamentos y dispositivos médicos, que se pretendan comercializar en el país, comprobar su trazado, su cumplimiento con los requisitos sanitarios exigidos por el ordenamiento jurídico nacional y advertir sus contraindicaciones.*

**Parágrafo.** *Las pruebas a las que se refiere el literal anterior, se realizarán sobre todos los medicamentos, insumos y dispositivos médicos, sin perjuicio de que estos también cuenten con el registro del país de origen, de la Food and Drug Administration (FDA), de la European Medicines Agency (EMA) o de cualquier otro registro autorizado nacional e internacionalmente.*

*El productor, comercializador, expendedor o quien pretenda introducir productos en el mercado colombiano, asumirá el costo de todas las pruebas que a estos se les realice.*

*El funcionario que expida el registro sanitario sin que el medicamento se haya sometido a las pruebas de calidad en laboratorio, incurrirá en falta grave.*

**“Parágrafo transitorio.** El Gobierno Nacional tendrá un (1) año para expedir reglamentación para la aprobación de productos biotecnológicos y biológicos”.

Artículo 4°. **Medicamentos, insumos y dispositivos médicos.** Todos los medicamentos, insumos y dispositivos médicos utilizados en los procedimientos quirúrgicos e invasivos, que sean aplicados en pacientes, deberán contar con el registro sanitario expedido por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) vigente.

Así mismo, para proteger la salud del paciente, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y

Alimentos (Invima) deberá certificar en la ficha técnica del medicamento, insumo o dispositivo médico, que la etiqueta de dicho medicamento corresponde con la prueba realizada de que trata el artículo anterior.

Artículo 5°. **Requisitos del consentimiento informado.** El consentimiento informado deberá ser realizado por el profesional responsable y observará como mínimo los siguientes requisitos:

a) Constar por escrito y ser informado verbalmente por el profesional responsable;

b) Nombre, número de identificación y tarjeta profesional del médico responsable a cargo;

c) Nombre y número de identificación del paciente;

d) Nombre y número de identificación del familiar o acudiente;

e) Lugar y fecha en la que se va a realizar el procedimiento quirúrgico o invasivo;

f) Nombre de la intervención médica;

g) Descripción del procedimiento en lenguaje sencillo y comprensible para el paciente y/o su familiar o acudiente, de manera verbal y escrita, advirtiendo el riesgo;

h) Firma del profesional responsable tratante;

i) Firma del paciente;

j) Firma del familiar o acudiente;

Artículo 6°. **Medidas sanitarias y de seguridad.** Los profesionales de la medicina y los prestadores de servicios de salud deberán observar las medidas sanitarias y de seguridad, de conformidad con las normas vigentes.

El Gobierno Nacional deberá reglamentar y actualizar periódicamente las normas sobre medidas sanitarias y de seguridad que se expidan.

Artículo 7°. **Mecanismos de protección propia.** Para todos los procedimientos quirúrgicos e invasivos, los pacientes deberán tener en cuenta los siguientes cuidados mínimos con el fin de garantizar una adecuada información y elección:

a) Informarse sobre la formación profesional del médico que le va a atender, con el fin de determinar si tiene título en medicina y especialización en el campo consultado por el paciente;

b) Solicitar al médico toda la información sobre el procedimiento o tratamiento a realizar, sus recomendaciones y sus contraindicaciones, así como los registros de los medicamentos, insumos y dispositivos médicos que se utilizarán durante el procedimiento bien sea quirúrgico o invasivo;

c) Consultar el lugar donde se realizará el procedimiento, si está autorizado para ello y si cuenta con las medidas sanitarias vigentes para su funcionamiento;

d) Denunciar ante las autoridades las irregularidades encontradas en la información recibida.

**Parágrafo.** En caso de ser el paciente menor de edad o ser un paciente que no se encuentre en condiciones de dar su consentimiento, serán sus familiares o su representante, quien hará uso de esta facultad en protección y beneficio del paciente.

Artículo 8°. *Servicios, Quejas y Reclamos.* Con el fin de prestar un adecuado servicio de información y vigilancia farmacológica sobre medicamentos, insumos y dispositivos médicos que ingresan al país, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) deberá contar con una línea telefónica disponible las 24 horas del día para resolver las inquietudes que sobre los medicamentos, insumos y dispositivos médicos tengan los usuarios.

Las respuestas a las peticiones de información que se deban responder por escrito, deberán surtirse en un término no superior a 5 días hábiles.

Artículo 9°. *Solidaridad.* Cuando se aplique un medicamento, insumo y/o dispositivo médico peligroso que atente en contra de la salud humana, del que tuviere pleno conocimiento el profesional responsable que lo formule o recete, el expendedor, el comercializador y los prestadores de servicios de salud, responderán solidariamente por todos los daños físicos y psicológicos que con el producto se cause al paciente.

Parágrafo 1°. Los fabricantes, comercializadores, profesionales de la salud y prestadores de servicios de salud que tengan conocimiento sobre estas irregularidades, tienen el deber de denunciar todos los actos o hechos que puedan llegar a ocasionar daños a pacientes objeto de la presente ley.

Parágrafo 2°. Cuando las indicaciones, contraindicaciones, efectos y usos de los medicamentos no sean advertidos por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima), conforme a lo establecido en el inciso 2° del artículo 4° de la presente ley, esta entidad responderá solidariamente ante terceros por los efectos nocivos sufridos por el paciente, por la utilización del respectivo medicamento, insumo y dispositivo médico.

Artículo 10. *Multas.* La Superintendencia Nacional de Salud impondrá multas hasta por 500 smlmv cuando se presenten las siguientes situaciones:

1. Si durante el proceso de revisión, el laboratorio encargado de realizar las pruebas sobre los productos conoce de algún defecto o daño peligroso que con estos se pueda causar al paciente y aun así certifique su idoneidad para el mercado de la salud.

2. Cuando las indicaciones, contraindicaciones, efectos y usos de los medicamentos no sean certificados por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) de acuerdo con las pruebas realizadas sobre los mismos por los laboratorios autorizados para tal efecto, conforme al inciso segundo del artículo 4° de la presente ley.

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

*Arturo Yepes Alzate,*  
Senador de la República.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los tres (3) días del mes de abril año dos mil catorce (2014)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en *Gaceta del Congreso***, el Informe de Ponencia para Primer Debate y Texto Propuesto para primer debate, en veintiún (21) folios, al **Proyecto de ley número 150 de 2013 Senado**, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el Sistema de Vigilancia, Inspección y Control del Sector Salud y se dictan otras disposiciones. Autoría del Proyecto del honorable Senador Juan Lozano Ramírez.

El Secretario,

*Jesús María España Vergara.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 133 - Martes, 8 de abril de 2014	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
INFORMES DE CONCILIACIÓN	Págs.
Informe de conciliación y Texto conciliado al Proyecto de ley estatutaria número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011 Cámara, acumulado con el 133 de 2011, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. ....	1
Conciliación y Texto conciliado al Proyecto de ley número 155 Senado, 053 de 2013 Cámara, por medio del cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010. ....	20
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 91 de 2013 Senado, por medio de la cual se dictan normas en relación con las Zonas Integrales para el Desarrollo Empresarial y Social, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.....	21
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley 150 de 2013 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones sobre el Sistema de Vigilancia, Inspección y Control del Sector Salud y se dictan otras disposiciones.....	26