



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 686

Bogotá, D. C., lunes 8 de noviembre de 2004

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIA

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 063 DE 2004 CAMARA

por la cual se establecen normas a favor de las personas con Discapacidad Mental o Cognitiva y se dictan otras disposiciones.

Doctor

MIGUEL JESUS ARENAS PRADA

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciera el Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, presentamos ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 63 de 2004 Cámara, *por la cual se establecen normas a favor de las personas con Discapacidad Mental o Cognitiva y se dictan otras disposiciones.*

1. Introducción

• Definición

El término discapacidad se acuña en la clasificación de las "Consecuencias de la enfermedad" presentado por la Organización Mundial de la Salud en 1980, en donde se define la deficiencia como toda pérdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica; la discapacidad como toda restricción o ausencia, debida a una deficiencia, de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para el ser humano; y la minusvalía, como una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o discapacidad, que limita o impide el desempeño de un rol que es normal en su caso, en función de su edad, sexo, factores sociales y culturales.

• Discapacidad en el país

Según la Organización Mundial de la Salud, OMS, se estima que el 12% de la población colombiana (5.168.848 personas) presentan algún tipo de discapacidad o limitación física, mental o sensorial, del cual el 60% corresponde a menores de edad (3.101.309) con discapacidad física y sensorial, el 3.7% a síndromes convulsivos.

Dados los índices de crecimiento de la población de América Latina y del Caribe, se prevé un notable aumento en el número de personas con discapacidad, especialmente cuando la atención materno infantil es

deficiente y cuando hay un alto nivel de accidentalidad y lesiones físicas y mentales a causa de la violencia.

A pesar de la evolución que en materia sanitaria han tenido los planes y programas dirigidos a las personas con discapacidad a nivel mundial, en Colombia ha existido un total desacato, el cual se ha acentuado aún más después de la promulgación de la Ley 100 de 1993.

2. Objeto del proyecto

Las disposiciones de la presente ley tienen por objeto establecer la forma y condiciones que permitan obtener la plena integración de las personas con discapacidad mental o cognitiva en la sociedad, y velar por el pleno ejercicio de los derechos que la Constitución y las leyes reconocen a todas las personas.

3. Descripción y composición del proyecto

El proyecto es de origen congresual. Es autoría del honorable Senador Mauricio Jaramillo y de los honorables Representantes Guillermo Santos Marín y Marino Paz Ospina, contenido en nueve capítulos y 37 artículos, determinados de la siguiente manera:

- El Capítulo I desarrolla el objeto del proyecto, el deber del Estado, su función y la descripción y definición de discapacidad, los requerimientos para acceder a las ayudas y beneficios.
- El Capítulo II fija la clasificación y los grados de discapacidad y su mecanismo de determinar dichos grados.
- El Capítulo III desarrolla las medidas de prevención y rehabilitación para atender y prevenir los casos de discapacidad, la prestación médica, la asistencia en salud, los programas, los beneficios a que accederán los responsables del cuidado de los discapacitados.
- El Capítulo IV desarrolla mecanismos para que estas personas discapacitadas accedan a la educación, la implementación de programas especiales de educación, el apoyo del Gobierno para subvención, financiación de programas de educación, las entidades y los convenios que se pueden realizar para implementar los programas educativos.
- El Capítulo V desarrolla el mecanismo de capacitación e inserción laboral, el control que debe asumir el Estado para que la capacitación cumpla con el objetivo de inserción laboral. Determina a su vez la modalidad de contratación que deban tener estas personas por su condición especial.
- El Capítulo VI implementa el mecanismo y las acciones judiciales (embargos, juicios) que deben acometer las entidades como la Defensoría

del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, defensor de la familia, que garantice la atención, protección, educación, rehabilitación integral o capacitación del mentalmente impedido.

- El Capítulo VII toca un aspecto muy especial que tiene que ver con la exención arancelaria para facilitar la importación de equipos, medicamentos y elementos necesarios para la terapia y la rehabilitación.

- El Capítulo VIII permite y obliga a crear el Registro Nacional de la Discapacidad Mental como un mecanismo de apoyo para desarrollar las políticas y actividades estatales y privadas en pro de la población objeto de este proyecto.

- El último capítulo crea el “Fondo de Discapacidad Mental o Cognitiva”, para garantizar la viabilidad económica y financiera de los discapacitados.

4. Marco legal nacional

En Colombia, con anterioridad a la Constitución Política de 1991, se habían dado algunas disposiciones con respecto a la discapacidad; sin embargo, a partir de la expedición de la Carta Magna, se ha venido consolidando un marco jurídico que determina los derechos de la población con discapacidad, y al mismo tiempo las obligaciones del Estado y la sociedad para con ellos.

En la **Constitución Política de 1991** se encuentra una serie de artículos que hacen mención expresa a la protección, atención, apoyo e integración social de las personas con discapacidad como los siguientes:

Artículo 13. “...El Estado protegerá especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Artículo 47. “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”.

Artículo 54. “El Estado debe...garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.

Artículo 68. “...La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales,...son obligaciones especiales del Estado”.

La Carta Magna define una serie de derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales, además de los ya mencionados, los cuales son de carácter universal y por tanto cubren a quienes presenten algún tipo de limitación o discapacidad. El artículo 25 hace mención al trabajo como derecho y obligación social, que se debe dar bajo condiciones dignas y justas; los artículos 48 y 49, en los cuales se prescribe que la seguridad social es un servicio público, obligatorio y a la vez un derecho irrenunciable, de todos los habitantes, además “Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud...”; el artículo 52 fija el derecho de todas las personas a la recreación y al deporte; el artículo 67 determina que la educación es un derecho de la persona; y el artículo 70 se relaciona con el acceso de todos a la cultura.

En desarrollo del Mandato Constitucional, se han expedido la **Ley 324 de 1996**, “por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda”, en la cual el Estado aprueba la lengua de señas como oficial de la comunidad sorda y se plantea la investigación y difusión de la misma, se prevé la introducción de tecnologías y el servicio de intérpretes; y la **Ley 361 de 1997**, “por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”.

Esta última ley, que se ha reconocido como un importante avance en cuanto a la definición de un marco para el manejo de la discapacidad, puntualiza diversos aspectos en relación con los derechos fundamentales de las personas con limitación y establece obligaciones y responsabilidades del Estado en sus diferentes niveles para que las personas que se encuentren en esta situación, puedan alcanzar “...su completa realización personal y su total integración social...”; es así como se ocupa de asuntos como la prevención, la educación, la rehabilitación, la integración laboral, el bienestar social, la accesibilidad; además, a través de esta norma, se constituye el “Comité Consultivo Nacional de las Personas con Limitación” (**que solo se ha reunido dos veces**) en calidad de “...asesor

institucional para el seguimiento y verificación de la puesta en marcha de las políticas, estrategias y programas que garanticen la integración social del limitado...”, y se prevé la conformación de Grupos de Enlace Sectorial (art. 6º).

La Ley 361 de 1997, en especial en su artículo 6º, está reglamentada actualmente mediante el **Decreto 276 de 2000**, que establece la conformación, define las funciones y señala el funcionamiento del Comité Consultivo Nacional de las Personas con Limitación, fija las funciones del Secretario Técnico, define la coordinación del Comité Consultivo Nacional en la Consejería Presidencial para la Política Social y reglamenta la conformación y funciones de los Grupos de Enlace Sectorial.

A nivel sectorial, se han aplicado otras normas, que en su conjunto son de carácter universal y por tanto cobijan a toda la población. Pero también en esta jurisdicción se encuentra una serie de preceptos normativos específicos para el caso de la discapacidad:

Ley 100 de 1993 “Sistema de Seguridad Social Integral”, “...tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten” (art. 1º). Contempla disposiciones específicas en relación con la invalidez y la discapacidad, en lo concerniente al “Sistema General de Pensiones” (arts. 38 y 39), “Sistema General de Seguridad Social en Salud” y “Sistema General de Riesgos Profesionales” (arts. 249 a 253 y 257). En el caso del Sistema de Salud, se prevé que toda la población será cubierta en lo relacionado con la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad y la atención y recuperación; además, señala que las personas con discapacidad sin capacidad de pago serán beneficiarios del Régimen Subsidiado (art. 157), y que en el caso del Régimen Contributivo la cobertura familiar incluye a las personas con discapacidad permanente con mayoría de edad (art. 163).

Dentro de este marco se han desarrollado otras normas para el sector salud, los **Decretos: el 2226 de 1996** y 1152 de 1999 que asignan al Ministerio de Salud la función relacionada con la dirección, orientación, vigilancia y ejecución de los planes y programas que en el campo de la salud se relacionen con la tercera edad, indigentes, minusválidos y discapacitados. La **Resolución 5261 de 1994** que adopta el manual de actividades, intervenciones y procedimientos del Plan Obligatorio de Salud en el Sistema de Seguridad Social en Salud, en el que se incluyen las actividades y procedimientos de rehabilitación; la **Resolución 4288 de 1996** define el Plan de Atención Básica que contiene acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad para toda la población, la **3165 de 1996** adopta los lineamientos de atención en salud para las personas con deficiencias, discapacidades y minusvalías; la **3374 de 2000** que reglamenta el sistema de información del Ministerio de Salud; **238 de 1999**, “Por la cual se establecen las normas técnicas, científicas y administrativas que contienen los requisitos esenciales para la prestación de servicios de salud” quedando incluidos los servicios relacionados con psiquiatría, medicina física y rehabilitación, terapia ocupacional, física y del lenguaje, etc.; la **1896 de 2001** adopta la Clasificación Unica de Procedimientos en Salud, incluyendo los procedimientos relacionados con el desempeño funcional y la rehabilitación; las **Resoluciones 412 de 2000** y la **3384 de 2000** establecen las actividades, procedimientos e intervenciones de demanda inducida y obligatorio cumplimiento, adoptan las normas técnicas y guías de atención para eventos de detección temprana, protección específica y enfermedades de interés en salud pública.

El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud ha expedido los **Acuerdos 72 de 1997**, “Por medio del cual se define el Plan de Beneficios del Régimen Subsidiado”; **74 de 1997**, que adiciona al Plan de Beneficios del Régimen Subsidiado la atención necesaria para la Rehabilitación Funcional de las personas con deficiencia, discapacidad o minusvalía; **77 de 1997**, que define la forma y condiciones de operación del Régimen Subsidiado, incluyendo como prioritizables para la afiliación a la población con limitaciones físicas, síquicas o sensoriales; el **117 de 1998**, “Por el cual se establece el obligatorio cumplimiento de las actividades,

procedimientos e intervenciones de demanda inducida y la atención de enfermedades de interés en salud pública”.

En relación con el financiamiento en el sector salud, se expidió la **Ley 643 de 2001**, “Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar”, en su artículo 42 prevé dentro de la destinación de las rentas del monopolio al sector salud, que el 4% debe destinarse a la vinculación al Régimen Subsidiado de los discapacitados, limitados visuales y salud mental.

El Ministerio de Trabajo (Protección Social) ha expedido los **Decretos 970 de 1994**, que promulga el Convenio sobre readaptación profesional y el empleo de personas inválidas; **692 de 1995**, que adopta el manual de calificación de invalidez; **97 de 1999** sobre el “Manual único de calificación de pérdida de capacidad laboral”; **1128 de 1999** reestructura el Ministerio y se incluye la asignación de funciones con respecto al tema de discapacidad; **2463 de 2001** “Reglamenta la integración, financiación y funciones de las Juntas de Calificación de Invalidez”. Además, la **Resolución 612 de 2000** “asigna funciones a la Junta de Calificación de Invalidez”; y varias **Circulares** que tratan sobre pérdida de capacidad laboral y rehabilitación integral para el Sistema General de Riesgos Profesionales.

Ley 105 de 1993, “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte...”. En los principios definidos en el artículo 3º, plantea el acceso al transporte “en el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos”; y en lo que corresponde a subsidios, se posibilita el establecimiento de estos a favor, entre otros, de las personas con discapacidad física. También, para lo correspondiente a la accesibilidad, están las **Normas Técnicas Icontec** 4139, 4140 a 4145, 4201, 4339, 4279, 4407, 4695 y 4774. Con el apoyo de la Universidad Nacional para el Fondo de Prevención Vial, existe el Manual de Accesibilidad al Espacio Público y al Transporte.

Ley 115 de 1994, “**Ley General de Educación**”. El Capítulo 1 del Título III (artículos 46 a 49), prevé la “educación para personas con limitaciones o capacidades excepcionales”, la cual plantea que la educación para estos grupos “...es parte integrante del servicio público educativo” (art. 46), y que “...el Estado apoyará a las instituciones y fomentará programas y experiencias orientados a la adecuada atención educativa...” (art. 47).

En el sector educación se han expedido los siguientes **Decretos 369 de 1994**, modifica la estructura y funciones del Instituto Nacional para Ciegos, INCI; **el 2082 de 1996** reglamenta la atención educativa para personas con limitaciones o capacidades excepcionales, en desarrollo del cual se formuló lo correspondiente al Plan de Cubrimiento Gradual de Atención Educativa para las personas con limitaciones o capacidades excepcionales; **el 2369 de 1997** da recomendaciones de atención a personas con limitación auditiva; **el 3011 de 1997**, sobre adecuación de instituciones en programas de educación básica y media de adultos con limitaciones; **el 672 de 1998**, relacionado con la educación de niños sordos y la lengua de señas; y **el 1509 de 1998** establece disposiciones para el ejercicio de la supervisión y la vigilancia que debe cumplir el INCI en relación con las entidades y organizaciones de y para ciegos.

Existen además las **Normas Técnicas: 4595**, que establece los requisitos para el planeamiento y diseño físico-espacial de nuevas instalaciones escolares, acogiendo los temas de accesibilidad, seguridad y comodidad; **el 4596** establece requisitos para diseñar y desarrollar un sistema integral de señalización en las instituciones educativas, que contribuya a la seguridad y fácil orientación de los usuarios dentro de estas, dispone el uso de señales para personas con discapacidad; **4732 y 4733** especifican los requisitos que deben cumplir y los ensayos a los que se deben someter los pupitres y las sillas destinados para uso de los estudiantes con parálisis cerebral y en sillas de ruedas, respectivamente.

Ley 181 de 1995, “Por la cual se dictan disposiciones para el Fomento del Deporte, la Recreación, el Aprovechamiento del Tiempo Libre y la Educación Física...”. El numeral 4 del artículo 3º plantea como parte del objeto “Formular y ejecutar programas especiales para la educación

física, deporte y recreación de las personas con discapacidades físicas, síquicas, sensoriales...”, lo cual es también tratado en los artículos 11, 12 y 24.

La **Ley 582 de 2000** establece el Sistema Deportivo Nacional de las personas con discapacidad y crea el Comité Paralímpico Colombiano, máximo ente rector del deporte, y organiza por modalidad de discapacidad cada una de las federaciones deportivas.

En el sector de las comunicaciones, la **Ley 335 de 1996**, relacionada con la Comisión Nacional de Televisión (CNT) y mediante la cual se crea la televisión privada, esta ordena que “...Se deberá incluir el sistema de subtitulación o lengua manual para garantizar el acceso de este servicio a las personas con problemas auditivos o sordas” (art. 12). Igualmente, en este sector se han expedido diferentes **Decretos**, entre los cuales están el **1900 de 1990** “Por el cual se reforman normas y estatutos que regulan las actividades y servicios de telecomunicaciones y afines, y el **1130 de 1999**, que reestructura el Ministerio de Comunicaciones. En estos se plantea entre otros asuntos que la información es un derecho fundamental, las telecomunicaciones tienen por objeto elevar el nivel de vida de los habitantes, las comunicaciones deben tener un uso y beneficio social, y se debe desarrollar investigación y nuevas tecnologías. Por su parte, la CNT, mediante el **Acuerdo 38 de 1988** crea mecanismos para garantizar el acceso al servicio público de televisión por parte de las personas con limitación auditiva. La **Resolución 001080 del 5 de agosto de 2002** fija los criterios aplicables a la programación de televisión para la población sorda.

Ley 368 de 1997, “Por la cual se crea la Red de Solidaridad Social...”, determina que dentro de las funciones de esta institución está la de adelantar y coordinar programas, para las personas con discapacidades físicas y mentales (numeral 2, artículo 3º), lo cual es ratificado en el **Decreto 2713 de 1999**, “Por el cual se modifica la estructura de la Red de Solidaridad Social y se definen las funciones de sus dependencias.

Ley 397 de 1997, “Por la cual...se dictan normas sobre el patrimonio cultural, fomentos y estímulos de la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura...”. En el numeral 13 del artículo 1º (Principios fundamentales) señala que el Estado, al formular la política cultural tendrá en cuenta y concederá “especial tratamiento a las personas limitadas física, sensorial y psíquicamente...”. E igualmente, en los artículos 50 y 60, se fija que en los Consejos nacional, departamentales, distritales y municipales habrá un representante de las agremiaciones culturales de discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales.

Adicionalmente, en lo que hace a las competencias de las entidades territoriales, ha sido promulgada recientemente la **Ley 715 de diciembre de 2001**, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias...”. Esta ley tiene incidencia en el tema del manejo de la discapacidad, determina las responsabilidades que tienen la Nación y las entidades territoriales departamentales y municipales en la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos de los sectores de educación, salud, en correspondencia con lo determinado en las Leyes 100 de 1993 y 115 de 1994; y en los denominados “otros sectores”, entre los cuales están transporte, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres y atención a grupos vulnerables.

Es importante mencionar el **Decreto-ley 2737 de 1989**, que adoptó el Código del Menor, en el cual se consideró al menor con deficiencias y se fijaron responsabilidades de la familia y del Estado en la atención de los niños y niñas en esta condición. Finalmente, mediante el **Decreto 2381 de 1999**, se determinó como Día Nacional de las Personas con Discapacidad el 3 de diciembre de cada año.

Ley 762 de julio 31 de 2002, mediante la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Decreto Presidencial 1660 del 16 de junio de 2003. Reglamentario para la accesibilidad al Transporte accesible.

Como se puede apreciar, se han expedido infinidad de normas que encierran o enmarcan todas las discapacidades, pero el problema es que ninguna de ellas ha tenido una connotación y aplicación efectiva, puesto

que cada tipo de discapacidad debe tratarse de forma individual, ya que cada tipo de discapacidad amerita un tratamiento diferente.

Proposición

Dese primer debate, sin modificaciones al texto radicado, al **Proyecto de ley número 063 de 2004**, por la cual se establecen normas a favor de las personas con Discapacidad Mental o Cognitiva y se dictan otras disposiciones.

Venus Albeiro Silva Gómez, honorable Representante a la Cámara por Bogotá, Partido Comunitario Opción Siete, P.C.O.S., Ponente; *Edgar Fandiño Cantillo*, Representante Minorías Especiales, Ponente.

* * *

PONENCIA PARA EL PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 142 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se establece el Régimen de Acción Comunal en Colombia y se Consagran los Estímulos Comunales.

Bogotá, D. C., octubre 27 de 2004

Doctor

MIGUEL DE JESUS ARENAS PRADA

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Honorable Representante:

Cumpliendo con la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 142 de 2004 Cámara.

Atentamente,

Juan de Dios Alfonso García, Representante a la Cámara, Departamento de Santander; *Venus Albeiro Silva Gómez*, Representante a la Cámara por Bogotá, Partido Comunitario Opción Siete, P.C.O.S.

A. Presentación del proyecto

El Proyecto de ley número 142 de 2004 Cámara fue presentado por el honorable Representante Venus Albeiro Silva Gómez el día 2 de septiembre de 2004 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

B. Objeto del proyecto

El Proyecto de ley número 142 de 2004 Cámara tiene por objeto el establecimiento de un Régimen Unificado de la Acción Comunal en Colombia, como también consagra los Estímulos Comunales a favor de los líderes comunales que han venido ejerciendo tan loable labor social y comunitaria en favor de sus comunidades y por ende de la sociedad.

C. Estructura y contenido del proyecto

El proyecto presentado contiene treinta y cinco (35) artículos, distribuidos (7) siete títulos, en los cuales se complementa lo establecido en la Ley 743 y su decreto reglamentario, y se amplía sobre todo en lo que tiene que ver con la creación de los estímulos comunales, puesto que estos responden a las necesidades actuales de la organización interna de la organización comunal.

D. Antecedentes de la acción comunal en Colombia

Lo primero que tenemos que decir del proyecto que se rinde ponencia es que es un proyecto integral, en el sentido que recoge toda la normativa que en materia de Acción Comunal ha expedido el Congreso Nacional, como también el Gobierno Nacional. En efecto, el Movimiento Comunal ha sido objeto de reglamentación desde el año 1958 con la Ley 19, que le dio vida jurídica. Sin embargo, desde antes de ese año las comunidades venían organizando y haciendo trabajo comunitario y, esa labor, se vio reflejada en la promulgación de varias disposiciones jurídicas de las cuales resaltamos las siguientes:

– Ordenanza número 22 de 1954 de la Asamblea de Antioquia, que ordenaba el programa de desarrollo comunal en varias veredas del municipio de Guatapé en ese departamento; la creación del Instituto de Educación Rural en 1955 en el municipio de Pamplona, Santander, donde la materia de desarrollo a la comunidad ocupaba un sitio importante; en

1957 la Comisión Nacional de Rehabilitación creó equipos de trabajo para proyectos de capacitación en comunidades en varios departamentos, y en 1958 se desarrolló un programa especial dirigido por el sociólogo Orlando Fals Borda donde se enuncian algunos principios de desarrollo comunitario. Con estos antecedentes, y recogiendo la experiencia de nuestros indígenas y campesinos, de recomendaciones de la misión Lebreth y de varias consultorías, el Congreso Nacional expidió la Ley 19 del 25 de noviembre de 1958. Esta ley, además de crear instituciones importantes para el país como el DANE, la ESAP, del Departamento Administrativo de Servicio Civil y Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, les dio a los municipios, asambleas y Gobierno Nacional herramientas jurídicas de apoyo a la organización Comunal.

Pese a la expedición de la Ley 19, la Acción Comunal siguió con muchos vacíos en su funcionamiento, que después de muchas discusiones, el Gobierno Nacional se vio en la necesidad de nuevas reglamentaciones apareciendo entre otras las siguientes disposiciones:

Decreto 1761 de 1959	Decreto 126 de 1976
Decreto 1634 de 1960	Decreto 2426 de 1976
Decreto 2119 de 1964	Decreto-ley 126 de 1976
Ley 4ª de 1966	Decreto 1929 de 1979
Ley 40 de 1996	Decreto 1930 de agosto 8 de 1979
Decreto 3159 de 1968	Decreto 2726 de octubre 10 de 1980
Decreto 2070 de 1969	Decreto 300 de febrero 11 de 1987
Resolución 1147 de 1969	Resolución 4688 de octubre 3 de 1989
Resolución 504 de 1970	Resolución 2252 de mayo 25 de 1990
Decreto 835 de 1973	Ley 52 de 1990 y su Decreto Reglamentario 141991
Decreto 836 de 1973	Ley 743 de junio 5 de 2002
Decreto 444 de 1974	
Decreto 659 de 1974	

La Ley 743 de junio 5 de 2002 si bien es cierto tuvo como antecedentes debates y foros, finalmente no llenó las expectativas de los comunales, si se tiene en cuenta que no logró la cohesión de materias y se dejaron por fuera los incentivos comunales.

Como podemos apreciar, no han sido pocas las veces que el Gobierno y el Congreso Nacional han querido darle a la Acción Comunal una normativa para su funcionamiento. Sin embargo, todo este proceso normativo, a pesar de que ha servido a la Organización Comunal para una guía, se ha quedado rezagado. En primer lugar por cuanto no se ha podido recoger en un solo Estatuto Comunal, y por el contrario la dispersión es su característica y, en segundo lugar, porque muchas de las inquietudes de los comunales no han sido consignadas en tales disposiciones.

El proyecto, tal y como fue presentado, busca precisamente esos dos propósitos: dotar a la Organización Comunal de un Estatuto Comunal Democrático para su funcionamiento y recoger las propuestas e iniciativas de los comunales a través de sus ya 15 Congresos Nacionales.

E. Bondades del proyecto

El presente proyecto recoge en un solo texto la reglamentación expedida hasta el momento. Bien recogiendo muchas de esas disposiciones, en otros aspectos modificándolos o introduciendo nuevas instituciones.

El proyecto trae significativos aportes efectuados en foros, seminarios y congresos nacionales comunales.

Es un proyecto de ley que les da mayor claridad a las Juntas de Acción Comunal, Asociaciones, Federaciones y a la Confederación Nacional Comunal en lo que tiene que ver con su funcionamiento; especialmente merece destacar los siguientes aspectos:

- Democracia Participativa.
- Autonomía del Movimiento Comunal.
- Organización y capacitación del Movimiento Comunal.
- Proyectos para el desarrollo comunitario.
- Incentivos Comunales.

1. Democracia Participativa

El proyecto de ley busca insertar la Organización Comunal hacia una verdadera democracia participativa al ampliar la elección de los dignatarios de los distintos organismos comunales en su dirección.

Modificando el criterio de elección de los directivos por delegados, como sucede actualmente, por uno de mayor representación, el cual es el de dicha elección y se hace por todos los dignatarios elegidos de grado inferior.

Ello significa una verdadera innovación que amplía la democracia en los Organismos Comunales, pues hoy la escogencia de los dignatarios de segundo, tercero y cuarto grado (Asociaciones Comunales, Federaciones Comunales y Confederación Comunal) se hace a través de delegados y en el nuevo proyecto se hace es por todos los elegidos como dignatarios.

De ello resulta que los grados 2, 3 y 4 de los organismos comunales se verán fortalecidos por el nuevo proceso de elección, pues la participación es de escogencia y se amplía a más comunales y tendríamos un movimiento comunal más democrático.

Un segundo aspecto para tener en cuenta en el fortalecimiento de la democracia participativa es el que tiene que ver con las decisiones por tomar por los organismos de Acción Comunal; ya no basta con tomar decisiones con el 20% de afiliados actual en caso de fracasar las asambleas en la primera citación, pues con la nueva ley el quórum mínimo se establece en un 40% de sus afiliados. Es decir, se busca mayor legitimidad en las decisiones.

De otra parte, la participación se amplió a otros grupos sociales del territorio donde opera el organismo comunal, llámense de primero, segundo, tercero y cuarto grado, pues se establecen alianzas estratégicas con otros sectores sociales, v.gr. conjuntos residenciales, madres comunitarias, para desarrollar proyectos de impacto barrial, veredal, local, municipal, departamental o nacional.

También en el proyecto se les da importancia a los Planes de Desarrollo y precisa que los organismos comunales deben inscribir sus proyectos y programas de desarrollo en un banco de proyectos –nueva figura en el proyecto de ley– para que los mismos sean tenidos en cuenta al elaborarse los Planes de Desarrollo a Nivel territorial. Esta sí que es una revolución comunal, si se tiene en cuenta que el Movimiento Comunal y sus organismos tienen la obligación de consultar a sus afiliados las necesidades básicas para ser plasmados en esos proyectos y programas.

En materia de impugnaciones y sanciones hay mayor claridad en sus procedimientos, mayor precisión en las sanciones, capacidad para ser debatidos entre los propios comunales sus conflictos. Hoy con el nuevo proyecto se crea el Tribunal de Convivencia y Conciliación como instancia de revisión nacional para revisar decisiones de los otros grados comunales, especialmente los proferidos por las comisiones de convivencia y conciliación. Es una especie de Corte Suprema de los Comunales. Esta es una nueva figura que abre nuevas posibilidades para el debate de las decisiones comunales y por ende ampliar la democracia en la Organización Comunal del país.

2. Autonomía de la Organización Comunal

Con el nuevo proyecto a los comunales se les amplía su autonomía toda vez que los propios comunales realizan la inscripción de los nuevos organismos que se crean, llámense Junta de Acción Comunal, asociaciones o federaciones. Es una obligación su inscripción ante el ente superior y ya no se necesita que el órgano gubernamental lo determine.

Igualmente, la autonomía comunal se hace evidente en las decisiones de los organismos comunales, pues las instancias gubernamentales ya no tienen injerencia en dichas decisiones, que en muchos de los casos estaban untadas de favorecimiento para tal o cual partido o movimiento político, a más del exagerado tiempo que se aportaban para dirimir un conflicto.

Con este proyecto la autonomía comunal cobra su total realidad. Cabe decir que con muchas de las disposiciones jurídicas anteriores la autonomía comunal se empañaba. Pero definitivamente el proceso de autonomía no sería posible sin instrumentos adecuados para su ejercicio e independencia y, precisamente, el proyecto consagra mecanismos para esos propósitos

como es el Banco de Proyectos Comunal, el Banco de Registro Comunal, el Fondo de Recursos Económicos Comunales, FREC, proyectos productos rentables a través de empresas comunales. Instrumentos que analizaremos más adelante.

3. Organización y Participación de la Organización Comunal

Este anhelo de la Organización Comunal se hace evidente en el proyecto, pues se precisa de mejor manera la estructura organizacional de la Organización Comunal al clarificar los órganos de dirección y administración de los organismos Comunales con los de control y fiscalización. Dentro de los primeros se establecen los siguientes: la asamblea general, junta directiva y las secretarías ejecutivas y dentro de los segundos están las fiscalías y la comisión de convivencia y conciliación.

Esta claridad se hacía necesaria por cuanto en las disposiciones legales anteriores se prestaba a una confusión entre las mismas y en el proyecto se siguieron experiencias de otros sectores sociales.

La capacitación cobra importancia en este proyecto y por ello se considera que se debe implementar la educación comunal a través de la cátedra escolar de convivencia y acción comunal en los establecimientos educativos del Estado.

Creo que ante el acelerado proceso de violencia que vive el país, no podemos ser ajenos en la necesidad de implementar una herramienta tan importante como es la educación sobre convivencia ante el deterioro permanente que sufre nuestra patria en materia de Derechos Humanos, y la cátedra sobre convivencia nos parece fundamental.

4. Proyectos para el Desarrollo Comunal y Comunitario

Este proyecto de ley contiene instrumentos y mecanismos necesarios para el desarrollo Comunal y Comunitario, dando un vuelco transcendental en el régimen económico de los organismos de Acción Comunal que nunca antes por disposición legal había consagrado. Se trata nada menos que de dotar al Movimiento Comunal de medios para desarrollar proyectos sociales en beneficio de las comunidades que representa el Organismo comunal en su territorio.

Así como los microempresarios, banqueros, comerciantes y otras expresiones sociales tienen su financiamiento para aliviar sus cargas o apoyarlos en sus proyectos y demandas, la Organización Comunal no tiene que ser excluida de estas garantías. Ese es el propósito con la creación del FREC (Fondo de Recursos Económicos Comunales) para que el movimiento Comunal realice sus proyectos productivos rentables creando sus propias empresas.

Solo si se le dan herramientas financieras a la Organización Comunal podría lograr su plena independencia y autonomía para que no siga dependiendo de un Estado, que ha sido benévolo con otros sectores mejores económicamente, si es que verdaderamente estamos con una democracia participativa. Los recursos públicos son de todos los colombianos.

El Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la democracia del Ministerio del Interior y de Justicia o el que se establezca para tal fin propuesto en este proyecto de ley es un gran anhelo que los comunales han venido solicitando al Gobierno Nacional sin que haya tenido eco y siempre cuando se promulga un decreto o ley se le corre el velo a esta propuesta. De esta manera el Movimiento Comunal ha visto frustrado en esta materia de financiamiento.

Además, este fondo tiene propósitos bien claros para los organismos de Acción Comunal como es el de cubrir gastos de funcionamiento y acabar las odiosas recolecciones, sirve igualmente para el financiamiento de proyectos y programas, para el pago de servicios públicos de sus salones comunales y sus medios de comunicación, entre otros.

5. Incentivos Comunales

Este es quizá el mayor aporte que le puede brindar el Congreso Nacional a la Organización Comunal de ser aprobado como ley el proyecto del cual rendimos ponencia. Creemos que la Nación toda y en especial la Organización Comunal se sentiría históricamente reconocida de ser aprobado el proyecto. El mismo recoge un sueño de muchos años de trabajo social y comunitario; el Movimiento Comunal existe gracias a ese trabajo silencioso que han realizado los líderes comunales en sus

comunidades y sin que el Estado les reconozca este esfuerzo que le ha llevado desarrollo a la ciudad, a la vereda, al barrio, etc.

Es un dicho ya reiterado que la Organización Comunal ha construido casi el 70% de la infraestructura del país, que es un trabajo no remunerado y que en muchas ocasiones de no ser por los recursos que aporta el líder comunal hoy muchas comunidades no tendrían servicios públicos, salud, vivienda y educación.

Es difícil entender hoy que muchos líderes comunales tengan que hacer recolectas comunitarias para enterrar a sus compañeros después de dedicarle al trabajo comunitario 20 y 30 años; es difícil que no tengan el apoyo para que el líder pueda acceder a un centro educativo; que no pueda acceder a una vivienda digna por no lograr un subsidio para vivienda; que no pueda tener la posibilidad de una recreación con su familia o un Seguro Social.

Los incentivos o estímulos comunales serían el gran premio o reconocimiento a tan noble labor que realizan los comunales en el país.

Estos estímulos recogen un ideal de la organización comunal formulado en distintos Congresos Nacionales.

6. Conclusiones

Como conclusiones al Proyecto de ley número 142 de 2004 Cámara, podemos extraer las siguientes:

6.1 Se trata de un proyecto de ley que recoge la legislación Comunal vigente y se concreta en un estatuto unificado para el accionar del Organismo Comunal en el país. Es decir, la dispersión Jurídica ya no será motivo de discordia en los organismos comunales.

6.2 Se estructura de manera pedagógica y metodológica cada uno de los temas que tienen que ver con la organización comunal, definiendo claramente instancias de decisión, ejecución y administración.

6.3 Se profundiza la democracia participativa, dotando al movimiento comunal de nuevos instrumentos para su desarrollo como organización de la Sociedad Civil y fomentando más la participación en sus decisiones y de esta manera haciendo posible su autonomía e independencia con los órganos gubernamentales.

6.4 Se crean instrumentos más idóneos para resolver conflictos en la Organización Comunal como es el del Tribunal de Convivencia y Conciliación como instancia de consulta.

6.5 Se moderniza la Organización Comunal en el sentido que se crean instrumentos para el financiamiento de sus programas y proyectos lográndose de esta manera mayor autonomía e independencia.

6.6 Se recoge una vieja aspiración comunal como son los estímulos comunales discutidos y aprobados a lo largo de sus 15 Congresos Comunales.

6.7 El proyecto beneficia a cerca de cuarenta y cinco mil (45.000) Juntas de Acción Comunal, 6.500.000 colombianos afiliados a dichas juntas, 32 Federaciones del país y una Confederación Comunal.

6.8 Las Juntas de Acción Comunal en el país representan un fuerte ingrediente para la tan frágil democracia Colombiana que tenemos toda vez que han sido ellas las que han construido cerca del 70% de nuestra infraestructura o desarrollo urbano del país.

6.9 Con este proyecto los líderes comunales por fin tendrán una auténtica democracia comunal.

6.10 El proyecto se ajusta a nuestras disposiciones constitucionales, especialmente lo previsto en sus artículos 1º, 38, 40, 103, 107, 108, 270, entre otros de la Carta Política y las Leyes 134 de 1994 y 80 de 1993.

Proposición

Por todo lo anterior, proponemos a la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, se dé primer debate sin modificaciones al Proyecto de ley número 142 de 2004 Cámara, *por la cual se establece el régimen de Acción Comunal en Colombia y se consagran los estímulos comunales*.

Cordialmente,

Venus Albeiro Silva Gómez, honorable Representante a la Cámara por Bogotá, Partido Comunitario Opción Siete P.C.O.S., Ponente; *Juan de Dios Alfonso García*, honorable Representante a la Cámara, Departamento de Santander, Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 142 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se establece el Régimen de Acción Comunal en Colombia y se consagran los estímulos comunales.

Bogotá, D. C., noviembre 4 de 2004

Doctor

MIGUEL DE JESUS ARENAS PRADA

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Cordial saludo.

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y dentro de la oportunidad indicada, presento a su consideración, y por su digno conducto, a los miembros de la Comisión Séptima, ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 142 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se establece el Régimen de Acción Comunal en Colombia y se consagran los estímulos comunales*, cuyo autor es el honorable Representante **Venus Albeiro Silva Gómez**, a fin de que se proceda a dar el trámite que corresponda.

Atentamente,

María Isabel Urrutia Ocoró,

Representante a la Cámara,

Comunidades Afrocolombianas.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 142 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se establece el Régimen de Acción Comunal en Colombia y se consagran los estímulos comunales.

Bogotá, D. C., noviembre 4 de 2004

Doctor

MIGUEL DE JESUS ARENAS PRADA

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorables Representantes a la Cámara

Ciudad

Señor Presidente y honorables Representantes:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 142 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se establece el Régimen de Acción Comunal en Colombia y se consagran los estímulos comunales*, cuyo autor es el honorable Representante **Venus Albeiro Silva Gómez**, labor que realizó de la siguiente forma:

1. Objetivo del proyecto

El proyecto tiene como propósitos el establecimiento de un régimen unificado de la acción comunal y la consagración de un catálogo de estímulos para los dignatarios de los organismos comunales, en compensación por la labor que desarrollan en beneficio de sus comunidades y del país.

2. Fundamentos constitucionales

El proyecto se fundamenta constitucionalmente desde el mismo Preámbulo de nuestra Carta Política, que define la participación como requisito fundamental de un orden jurídico que sirva de marco a los fines constitucionales y garantía de un orden político, económico y social justo.

Con la misma intensidad, el artículo primero de la Constitución consagra el carácter participativo en el Estado Social de Derecho, y el artículo 2º, como un fin esencial del Estado: "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación".

A su vez, el artículo 38 garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

Cabe anotar igualmente que el gran salto institucional que representó la Constitución de 1991 fue pasar de una democracia representativa a una participativa y ese es el espíritu que informa el nuevo diseño constitucional.

3. Contenido del proyecto

El proyecto contiene treinta y cinco artículos, distribuidos en siete títulos.

El Título I, a través de tres capítulos, dicta una serie de disposiciones referidas a “la afiliación”, “estatutos y registro” y “funciones especiales de los organismos de acción comunal”.

El Título II, “De la dirección y la organización de los organismos de acción comunal”, consigna en tres capítulos normas relativas a los “dignatarios”, “órganos de dirección y administración” y “órganos de inspección, vigilancia y control”.

El Título III trata de “las impugnaciones y nulidades”, y contiene un capítulo referido al “procedimiento” y otro a las “sanciones”.

El Título IV, “Del régimen económico de los organismos de acción comunal”, establece normas relativas a la financiación de los organismos comunales y a la condición jurídica de los salones comunales.

El Título V crea una serie de beneficios destinados a los dignatarios de las acciones comunales.

El Título VI plantea la creación de la cátedra escolar de convivencia y acción comunal, que deberá formar parte del plan de estudios de la educación básica primaria y secundaria, y media.

El Título VII, “Disposiciones varias”, establece un plazo para que los organismos de acción comunal adapten sus estatutos a la presente ley, deroga las normas que le sean contrarias y establece su vigencia.

4. Consideraciones

Con la expedición de la Constitución de 1991 se abren las puertas a múltiples y variadas formas de participación política, ciudadana, social y comunitaria. La consolidación del Estado Social y Democrático de Derecho tiene como requisito indispensable el desarrollo de su carácter participativo. En este proyecto he interpretado este afán, que no es más que el de generar condiciones normativas para que un sector tan importante en la vida nacional, como lo es el de las acciones comunales, logre su proyección y consolidación como expresión social de una democracia viva. Por eso me he dado a la tarea de reflexionar concienzudamente sobre cada norma propuesta y desarrollar esta ponencia haciendo un recorrido a lo largo del proyecto. Veamos:

El artículo 1º del proyecto modifica y adiciona el artículo 23 de la Ley 743 de 2002, en los siguientes aspectos:

La inscripción directa en el libro de afiliados, de acuerdo con la norma por reformar, constituye acto de afiliación. “Excepcionalmente, procede la inscripción mediante solicitud escrita y radicada con la firma de recibido por el secretario de la organización o el organismo interno que los estatutos determinen o en su defecto ante la personería local o la entidad pública que ejerce control y vigilancia”.

El proyecto propone limitar la inscripción mediante solicitud escrita, únicamente, a “los eventos de fuerza mayor o caso fortuito debidamente demostrados”, trámite que solo podrá realizarse ante el “secretario general del respectivo organismo comunal”. Esta modificación, además de restringir el derecho a la participación, pues limita ostensiblemente la excepción consagrada, desconoce la autonomía que tienen las organizaciones comunales para definir estatutariamente sus instancias y sus respectivas funciones. Pero además, impide que este acto pueda realizarse ante la personería local o la entidad pública que ejerza control y vigilancia, cuando no sea posible hacerlo directamente ante la organización comunal, limitando en forma manifiesta las posibilidades de afiliación. El párrafo 1º de la ley es modificado en lo referente al dignatario sobre el cual recae la obligación de la inscripción; se insiste en que esta función es exclusiva del “secretario general del organismo comunal”, cerrando la posibilidad de acceder a la afiliación acudiendo a otras instancias y predeterminando un aspecto organizativo que es del resorte de cada organismo comunal. Debido a esta restricción, el proyecto adiciona tres párrafos que prevén la eventual negativa del Secretario General del organismo comunal a inscribir al peticionario, cuando no

exista justa causa. El párrafo 2º establece una segunda instancia, en cabeza del “Secretario General del organismo comunal de grado superior”, el cual deberá realizar la inscripción mediante resolución motivada que, además, “ordene al presidente de la respectiva Junta de Acción Comunal la inclusión del peticionario en el libro de afiliados”. El párrafo 3º del proyecto establece como sanción al secretario renuente la pérdida del cargo “automáticamente” y su sustitución por parte de la junta directiva respectiva. El párrafo 4º del proyecto prevé la aplicación del mismo procedimiento y sanción para el Presidente de la Junta de Acción Comunal que desacate la resolución que ordena la afiliación. Estas medidas, desde nuestro punto de vista, sobran si se mantienen las alternativas de afiliación vigentes.

El artículo 2º del proyecto atribuye a los organismos comunales la obligación de inscribir los libros de registro de afiliados ante el organismo comunal de grado inmediatamente superior. Independientemente de los controles e inventarios de afiliaciones que los organismos comunales libremente definan, la inscripción del registro de afiliados debe hacerse ante las entidades de inspección, vigilancia y control, de conformidad no solo con la Ley 743 de 2002 y su Decreto Reglamentario, sino con las Leyes 52 de 1990, 136 de 1994 y el Decreto 2035 de 1991, “hasta tanto el Gobierno Nacional en concertación con las acciones comunales estructure una cámara de registro para organizaciones comunales y solidarias” según lo advierte el artículo 64 de la Ley 743 de 2002. Además, constituye carga excesiva para los dignatarios de los organismos comunales mantener un horario de atención de cuatro horas diarias, pues no obstante que viola su autonomía interna, involucra un aspecto laboral que no necesariamente pueden atender dichos organismos. Finalmente, resulta inocuo establecer que “todas las personas podrán afiliarse libremente a los organismos de acción comunal”, lo cual ha de entenderse como que los menores de 1 a 14 años lo pueden hacer, pero más abajo, en el párrafo 3º del artículo 7º del proyecto, se habla de los menores habilitados, sin que dicha contradicción encuentre resolución a lo largo del mismo. Así las cosas, cabe preguntarse si son todos los menores o son los menores habilitados, a los que se refiere la Ley 743 de 2002, los destinatarios de estas disposiciones.

El artículo 3º del proyecto establece el número mínimo de afiliados o afiliadas para la constitución de los organismos comunales, de acuerdo con cada jurisdicción y grado. Para ello, retoma el contenido del artículo 1º del Decreto 2350 de 2003, al cual le introduce algunas modificaciones menores de carácter cuantitativo. Sin embargo, al derogar la norma mencionada y el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 743 de 2002, deroga también el artículo 3º del decreto, mediante el cual se establece como número mínimo requerido para que un organismo de acción comunal subsista, el equivalente al cincuenta por ciento de lo establecido en el artículo 1º del decreto, incrementando de manera considerable esta exigencia, lo que sin duda es más gravoso para las posibilidades de existencia de los organismos comunales.

El artículo 4º del proyecto retoma el párrafo 2º del artículo 18 de la Ley 743, el cual prescribe que “para garantizar el carácter democrático de la estructura interna y el funcionamiento de los organismos de acción comunal, la postulación a cargos será por el sistema de planchas o listas y la asignación, por cociente electoral”. La propuesta, además, especifica los diferentes grados de las organizaciones de acción comunal y precisa la forma de elección en cada uno de ellos. En los organismos de 2º, 3º, y 4º grado, establece que la elección debe hacerse entre los dignatarios de las organizaciones que estén afiliadas al mismo.

El artículo propuesto cambia sustancialmente el criterio que orienta la integración de los organismos de 2º, 3º y 4º grado. La Ley 743 de 2002 establece un número determinado de “delegados” por cada organización comunal que integre un organismo de grado superior, atendiendo a factores de tipo objetivo. La propuesta determina su reemplazo por los dignatarios de cada organismo comunal, cuyo número depende, en virtud del principio de autonomía que asiste a las organizaciones comunales, de la voluntad exclusiva de sus integrantes, plasmada estatutariamente. Es decir, puede darse el caso de organismos comunales con idénticas características demográficas, pero con diferente número de dignatarios. La propuesta, en consecuencia, da pie para que se establezcan

desigualdades ostensibles en la representación, debido a la aplicación de una norma que invoca factores meramente subjetivos, vulnerando el carácter democrático de los organismos comunales de 2°, 3° y 4° grado.

El artículo 5° del proyecto se refiere al registro de los organismos y dignatarios desde la misma perspectiva de su artículo 2°. En consecuencia, los comentarios hechos a tal artículo son pertinentes para este. Sin embargo, el proyecto plantea como responsabilidad del Ministerio del Interior y de Justicia la creación de un registro nacional de los organismos de acción comunal, propuesta que resulta, en términos generales, coincidente con la de crear una cámara de registro de organizaciones comunales y solidarias, contenida en el artículo 64 de la Ley 743 de 2002.

El artículo 6° del proyecto consagra como funciones especiales de los organismos de acción comunal hacer veeduría permanente a la Administración Pública de acuerdo con el ámbito territorial y su grado, y elaborar planes de desarrollo comunales para ser presentados a las entidades públicas de su respectivo territorio. Obviando la limitación territorial y de grado que prescribe para el ejercicio de la veeduría, debemos recordar que estas no pueden consagrarse como funciones; por el contrario, son derechos que hacen parte del núcleo duro del derecho de participación y por lo mismo, no pueden ser objeto de una ley ordinaria, sino estatutaria, tal como la dispuso la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-580-01 mediante la cual decidió precisamente las objeciones presidenciales a la que hoy es la Ley 743 de 2002, que declaró inexecutable estos dos aspectos. De igual forma, con el alcance planteado en el proyecto, tales derechos, que no funciones, tienen reconocimiento constitucional y legal, no solo para los organismos comunales, sino para todas las formas de organización cívica, social y comunitaria, e incluso, para cualquier ciudadano.

El artículo 7° del proyecto, con sus párrafos 1° y 2°, son sustancialmente iguales al artículo 34 de la Ley 743 de 2002 y sus dos primeros párrafos. En la norma propuesta, “son dignatarios de los organismos de acción comunal quienes hayan sido elegidos para el desempeño de cargos en los órganos de dirección, administración, vigilancia y conciliación”, omitiendo los de representación, que incluye la ley. Esta omisión obedece al cambio de criterio en la integración de los organismos de 2°, 3° y 4° grado, abordado en los comentarios del artículo 4° del proyecto.

El tema de las incompatibilidades, del cual se ocupa el párrafo 3° del artículo 34 de la Ley 743 de 2002, es remitido al artículo 9° del proyecto. En su lugar, aborda el tema de los menores de edad habilitados para ser miembros de los organismos de acción comunal, que “podrán postularse y ser elegidos como dignatarios en todos los cargos excepto los de Presidente, Secretario, Tesorero y Fiscal”, similar a lo establecido en el literal c) de las incompatibilidades relacionadas en la ley, el cual advierte que “el representante legal, el tesorero o el secretario de finanzas, el vicepresidente y el fiscal deben ser mayores de edad y saber leer y escribir”, siendo pertinentes en este caso los comentarios consignados al respecto en el artículo 2°. Resulta oportuno recordar que los índices de analfabetismo en nuestras comunidades siguen siendo excesivamente elevados. Tal situación constituye, por sí misma, un obstáculo al ejercicio pleno del derecho a la participación, que se vuelve aún más difícil cuando se consagra como impedimento legal para la asunción de determinados roles. Sin embargo, teniendo en cuenta las funciones inherentes a los cargos relacionados en la ley, resulta indispensable que quienes los desempeñen sepan leer y escribir.

El artículo 8° del proyecto, se ocupa de las inhabilidades de los dignatarios de la Acción Comunal, y plantea como tales, las incompatibilidades del párrafo 3° del artículo 34 de la Ley 743 de 2003, adicionando la de “ocupar cargo público de elección popular” y prescindiendo de la condición establecida en el literal c) del artículo 34 de la Ley 742 de 2002, es decir, “saber leer y escribir”, objeto de los comentarios del artículo anterior.

El artículo 9° del proyecto, establece el régimen de incompatibilidades de los dignatarios de acción comunal. Las contenidas en el literal a) de la norma propuesta, coinciden con las contenidas en los literales a) y b) del párrafo 3° del artículo 34 de la Ley 743 de 2002, cambiando la salvedad

que la ley hace con respecto a casos especiales en lo rural, los cuales, “podrán ser considerados por el organismo comunal de grado superior”, pues lo que en la ley es una incompatibilidad se vuelve inhabilidad en el proyecto.

En cuanto a las incompatibilidades consignadas en los literales b) y c) del proyecto constituyen conductas contempladas tanto en la Ley 743 de 2002 como en su Decreto Reglamentario.

El artículo 10 del proyecto, se ocupa del procedimiento de elección de los dignatarios, modificando el artículo 31 de la Ley 743 de 2002. De acuerdo con la ley, “la elección de dignatarios de los organismos de acción comunal será hecha por los órganos de la misma o directamente por los afiliados, según lo determinen los estatutos y conforme al procedimiento que estos establezcan, bien sea por asamblea de los afiliados o de delegados”. Y el párrafo 2° del artículo 18 de la ley, prescribe que “para garantizar el carácter democrático de la estructura interna y el funcionamiento de los organismos de acción comunal, la postulación a cargos será por el sistema de planchas o listas y la asignación por cuociente electoral”.

En cuanto a la elección de dignatarios de las juntas de acción comunal, el proyecto plantea que “se hará por voto directo de los afiliados a la misma, por el sistema de planchas o listas y su asignación por el de cuociente electoral”, coincidiendo con lo establecido en la ley. En cambio, frente a la elección de los dignatarios de los organismos comunales de 2, 3 y 4 grado, el proyecto plantea que la harán los dignatarios de las organizaciones comunales que lo integran. Vale la pena insistir en lo afirmado en los comentarios hechos al artículo cuarto del proyecto, en el sentido de que este cambia sustancialmente el criterio que orienta la integración de los organismos de 2, 3 y 4 grado, en menoscabo del carácter democrático de la organización comunal. La ley establece un número determinado de “delegados”, atendiendo a factores de tipo objetivo. La propuesta asigna esta función a los dignatarios de las organizaciones comunales vinculadas, cuyo número depende de la voluntad exclusiva de sus integrantes. La propuesta abre puertas a desequilibrios graves en la representación de las organizaciones comunales en sus organismos de grado superior, pues se fundamenta en factores de tipo subjetivo, vulnerando manifiestamente el carácter democrático del sector comunal.

En cuanto al párrafo 1° de la norma propuesta, consigna una incompatibilidad que restringe el principio de autonomía de los organismos comunales y vulnera el derecho a la participación de sus integrantes.

El párrafo 2° propuesto, impone la realización de una asamblea general, 15 días antes del evento electoral, “para seleccionar el sistema de elección de los dignatarios”, la cual, además “elegirá un tribunal de garantías electorales que garantice la transparencia del certamen eleccionario”. Se olvida que el sistema de elección es definido estatutariamente, como lo plantea el mismo proyecto en el siguiente párrafo, y que por lo tanto no se requiere la celebración de una asamblea general para definirlo. De otro lado, omite establecer la incompatibilidad consignada en el párrafo 1° del artículo 31 de la ley, en el sentido de que quienes integren el tribunal de garantías, no deben ser aspirantes ni dignatarios.

El párrafo 3° de la norma propuesta, repite, en lo fundamental, el párrafo 2° del artículo 31 de la ley, en cuanto a que las funciones y los mecanismos de elección se estipulan en los estatutos, y que la asignación de cargos se hará por el sistema de cuociente y en bloques separados. El proyecto establece para la elección de dignatarios, “por lo menos cuatro (4) bloques separados así: Junta Directiva, Comisiones de Trabajo, Comisión de Convivencia y Conciliación, y Fiscalía”. La ley “por lo menos cinco (5) bloques separados a saber: directivos, delegados, secretarías ejecutivas, o comisiones de trabajo, fiscal y conciliadores”. La única diferencia es en cuanto a los “delegados”, la cual se explica desde las reflexiones planteadas en los comentarios sobre el artículo 4° y la primera parte del presente.

El artículo 11 del proyecto, modifica el artículo 37 de la Ley 743 de 2002, en cuanto a la integración de la asamblea general de los organismos comunales de 2, 3 y 4 grado. La Ley asume el criterio de los delegados,

el proyecto el de los dignatarios. Para el caso, valen los comentarios hechos a los artículos 4º y 10 del proyecto.

El artículo 12 del proyecto, sustituye el literal e) del artículo 38 de la Ley 743 de 2002, que, dentro de las funciones de la asamblea, incluye “elegir comité central de dirección regional, departamental, y del Distrito Capital, consejo comunal, fiscal y conciliadores”, por “revocar el mandato de los dignatarios por incumplimiento de sus funciones de acuerdo con lo establecido en sus propios estatutos”. Desde mi punto de vista, la norma que se deroga, constituye una de las funciones más importantes de la asamblea general, mientras que la norma que se propone, redundante sobre la función de la asamblea de adoptar y reformar los estatutos, y la obligación de todos los integrantes e instancias de los organismos comunales, incluyendo la asamblea general, de cumplirlos. No debemos olvidar que la asamblea general es la máxima instancia de las organizaciones comunales y, por lo tanto, la revocatoria de sus dignatarios es una de sus facultades.

El artículo 13 del proyecto, se refiere a las comisiones de trabajo. Aunque en lo fundamental retoma el artículo 41 de la Ley 743, se establecen las siguientes modificaciones: la ley prescribe que “el número, nombre y funciones de las comisiones deben ser determinados por la asamblea general”, mientras que el proyecto afirma que “deben ser determinados por los estatutos del organismo comunal respectivo, y excepcionalmente por la Asamblea General”. De nuevo, es pertinente recordar que la adopción y reforma de los estatutos corresponde a la asamblea general. En segundo lugar, la ley plantea que “en todo caso los organismos de acción comunal tendrán como mínimo, tres (3) comisiones que serán elegidas en asamblea a la que por lo menos deben asistir la mitad más uno de los miembros, o en su defecto, por el organismo de dirección”. El proyecto plantea que por lo menos deben ser cinco (5) comisiones de trabajo, y omite lo referente al órgano que las debe elegir. En tercer lugar, la ley define como período de las comisiones, un (1) año renovable, mientras que el proyecto, plantea que sea el mismo de la junta directiva, es decir, el mismo de las corporaciones públicas nacional y territoriales, según el caso. Por último, la ley establece que cada comisión se dará su propio reglamento interno de funcionamiento, el cual se someterá a la aprobación del consejo comunal, mientras que el proyecto propone que la aprobación sea la de la junta directiva. De acuerdo con el artículo 42 de la ley, “la junta directiva o el consejo comunal para quienes lo adopten, es el órgano de dirección y administración de la junta de acción comunal”, lo cual hace de esta diferencia algo irrelevante.

El artículo 14 del proyecto, se ocupa de definir las entidades encargadas de inspección, vigilancia y control de los organismos comunales, para lo cual adopta lo señalado en el artículo 1º de la Ley 153 de 2002. Establece, además, que “la misma función será realizada internamente por el Fiscal y la Comisión de Convivencia y Conciliación de cada organismo comunal”. Sobre el particular podemos afirmar que en el Proyecto se confunden estas funciones con las diferentes expresiones de control interno, asumibles por los organismos comunales, con el agravante de que, a estas últimas, se les asignan funciones que desde una perspectiva legal, y aún constitucional, no les debe corresponder.

En esa misma dirección el artículo 15 del proyecto, establece que “la fiscalía es uno de los órganos internos de inspección, vigilancia y control de los organismos de acción comunal de primero, segundo, tercero y cuarto grado, que estará a cargo del fiscal, quien gozará de las plenas garantías para el ejercicio de su función por parte de los órganos de dirección y administración”. Y, su parágrafo, el cual define como requisitos para acceder al cargo de fiscal, “que haya acreditación ante la asamblea previa a los respectivos comicios electorales, de que se tienen conocimientos adecuados acerca de la aplicación de la legislación vigente en materia comunal y de los estatutos del organismo al cual pertenece”, además, “haber sido dignatario de algún organismo comunal por lo menos durante un periodo y no haber sido condenado disciplinaria o penalmente en el pasado”. Cabe recordar que la función de inspección, vigilancia y control, son funciones asignadas constitucionalmente, artículo 189 superior, de manera exclusiva, al Gobierno Nacional quien podrá delegarlas, pero nunca en cabeza de un persona jurídica de derecho privado.

El artículo 16 del proyecto, se refiere a la conciliación comunal. Es definida como “el sistema interno que tendrán todos los organismos comunales para resolver los conflictos que se susciten en torno a la presunta violación de normas estatutarias o de la legislación en materia comunal por parte de sus dignatarios y afiliados”, que “consiste en un procedimiento de investigación, conocimiento y fallo, en el cual se intentará la conciliación entre las partes en conflicto como condición previa de procedibilidad, y de no llegar (sic) a feliz término, da inicio al proceso propiamente dicho el cual concluirá con un fallo obligatorio para las partes y estará basado en los principios constitucionales de respeto al Debido Proceso, Doble instancia, Derecho a la Defensa y a la Presunción de Inocencia”. Establece, además, como órganos encargados de realizar la conciliación comunal, los comités de convivencia y conciliación comunal de cada uno de los organismos comunales.

Al respecto, el proyecto desvirtúa el sentido y alcance de la conciliación, como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, y lo define como un procedimiento judicial, con sus etapas de instrucción, juzgamiento y fallo, en el cual la conciliación aparece relegada a etapa preprocesal. En ese sentido define como objeto de la conciliación, la resolución de los conflictos que se susciten en torno a la presunta violación de normas estatutarias o de la legislación comunal, por parte de sus dignatarios y afiliados, reduciendo el ámbito de intervención de la conciliación y asignándole asuntos que, aunque puedan tener aspectos conciliables, corresponderían más a otras instancias. La conciliación en modo alguno puede terminar en fallo, ello es propio de los jueces y tribunales, aquí hay es acuerdo conciliatorio, si fuere el caso.

El artículo 17 del proyecto, plantea modificar el artículo 46 de la Ley 743 de 2002, en cuanto a las funciones de la comisión de convivencia y conciliación, aunque ya lo ha hecho en el artículo precedente. Retoma, en lo fundamental, las funciones contenidas en los literales a) y b) del artículo 46 y adiciona las siguientes: “darse su propio reglamento”; “adelantar la recepción de quejas, investigación, conocimiento y fallo de los asuntos de los cuales conozcan”; “resolver los conflictos que se susciten en torno a la presunta violación de normas estatutarias o de la ley comunal por parte de los dignatarios y afiliados de los organismos comunales”; “resolver los recursos de apelación de los fallos de las comisiones de convivencia y conciliación del organismo de acción comunal inmediatamente inferior”; y, “conocer de las demandas de impugnación contra la elección de dignatarios de los organismos comunales de grado inmediatamente inferior”. Resulta evidente el cambio semántico que el término “conciliación” sufre en el texto del proyecto: la conciliación es asumida más como un mecanismo judicial que como un medio alternativo a la judicialización.

Este artículo también se refiere a la impugnación de la elección de dignatarios de los organismos comunales de grado inmediatamente inferior, materia que es desarrollada en el literal a) del artículo 47 de la ley, y que, aunque contempla la conciliación como etapa previa en el organismo de origen, se tramita por otro tipo de procedimiento, atendiendo al carácter mismo del asunto, es decir, atendiendo a que, por lo general, no constituye materia de conciliación en cuanto se origina en la violación de normas legales o estatutarias.

El artículo 18 del proyecto, aborda el tema de la “instauración de la queja o impugnación”. Coincide con el artículo 48, en el sentido de que las demandas de impugnación sólo podrán ser presentadas por quienes tengan la calidad de afiliados, y con el literal a) del artículo 47 de la Ley 743; también con el artículo 21 del Decreto 2350 de 2003, en términos generales, en cuanto a los actos que pueden ser objeto de impugnación: a) La elección de dignatarios comunales; b) Las decisiones adoptadas por los órganos de dirección, administración y vigilancia de los organismos comunales.

El artículo 19 del proyecto define el procedimiento para las demandas de impugnación. La primera instancia la constituye la comisión de convivencia y conciliación del organismo comunal inmediatamente superior, coincidiendo con lo previsto en el artículo 22 del Decreto 2350 de 2003. Para el proyecto, la segunda instancia es la comisión de convivencia y conciliación del organismo comunal de grado

inmediatamente superior, mientras que para el decreto es la entidad encargada de la inspección, control y vigilancia del organismo comunal que desarrolló la primera instancia, lo cual resulta más técnico y garantiza en mayor grado la autonomía e independencia que debe existir entre las respectivas instancias.

El artículo 20 del proyecto, denominado “anomalías en la gestión interna de los organismos de acción comunal”, prevé que “ante cualquier anomalía que se encuentre en la gestión de los organismos de acción comunal, el fiscal deberá presentar un informe ante la comisión de convivencia y conciliación del organismo de acción comunal inmediatamente superior para que avoque conocimiento de la respectiva investigación”. Es necesario precisar que “fiscalizar la gestión económica de la entidad, examinar los libros o documentos y solicitar informes al presidente o a cualquier dignatario de la organización”, son derechos de los afiliados, reconocidos por la Ley 743 de 2002 en su artículo 20, en concordancia con nuestra Constitución. Pero además, todo organismo comunal tiene la facultad de establecer estatutariamente, sus propios sistemas de control interno. Ahora bien, son las entidades que ejercen la inspección, vigilancia y control de los organismos de acción comunal, las legalmente obligadas a ejercer estas funciones sobre el manejo del patrimonio de los organismos de acción comunal, así como de los recursos oficiales que los mismos reciban, administren, recauden o tengan bajo su custodia y cuando sea del caso, tienen la obligación de instaurar las acciones judiciales, administrativas o fiscales pertinentes. De acuerdo con el artículo 50 de la Ley 743 de 2002, si de la inspección se deducen indicios graves en contra de uno o más dignatarios, la autoridad competente del sistema del Ministerio del Interior y de Justicia, podrá suspender temporalmente la inscripción de los mismos hasta tanto se conozcan los resultados definitivos de las acciones instauradas.

El artículo 21 del proyecto consigna un catálogo de sanciones destinadas a ser aplicadas por el comité de conciliación comunal en contra de los afiliados o dignatarios, a quienes se les pruebe la responsabilidad con respecto a la acusación de que hayan sido objeto. Estas sanciones, que van desde la “amonestación oral en asamblea” hasta sanciones de tipo pecuniario, constituyen una suerte de régimen penal paralelo, derivado de la concepción de la conciliación como proceso judicial. Pero, además, la limitación que se hace en el primer párrafo, en el sentido de que contra las “providencias” que contengan sanciones sólo se admite el recurso de apelación, vulnera no solamente el derecho de defensa sino la institución misma del debido proceso, resultando evidentemente inconstitucional.

El artículo 22 del proyecto se refiere a la nulidad de la elección de los dignatarios en términos idénticos a los del artículo 49 de la Ley 743 de 2002. La propuesta, sin embargo, modifica la parte final del artículo, en la cual se prevé que “declarada la nulidad de la elección de uno o más dignatarios se cancelará el registro de los mismos y la autoridad competente promoverá una nueva elección”. El proyecto cambia la expresión “autoridad competente” por “organismo de grado inmediatamente superior” o, en su defecto, “la entidad encargada de la inspección, vigilancia y control” y, consigna un plazo de dos meses para la realización de la nueva elección. Este procedimiento coincide con el consagrado en la ley a partir del artículo 47, reglamentado en el Título II del Decreto 2350 de 2003. Si bien es cierto que la discusión sobre la diferencia en el plazo para convocar la nueva elección resulta de menor importancia, no lo es menos el hecho de que la redacción de la ley y de su Decreto Reglamentario es más completa y coherente.

Los artículos 23 y 24 del proyecto proponen el régimen económico y fiscal de los organismos de acción comunal. En el primero de ellos, plantea que los programas de fortalecimiento institucional y de “promoción de la participación ciudadana en los organismos de acción comunal” sean financiados con recursos oficiales. Y en el artículo 24 plantea que los salones comunales sean declarados “bienes de Interés y Servicio a la Comunidad”, por lo cual “serán considerados de Estrato 1, para la liquidación de impuestos y servicios públicos domiciliarios”.

Siendo la acción comunal una de las múltiples formas de participación, organización y gestión social y comunitaria, resulta violatorio del derecho

a la igualdad consagrado constitucionalmente, el trato preferencial que en materia de financiación el proyecto pretende darle. Pero además, las políticas de fomento de las diferentes expresiones sociales y comunitarias que el Gobierno implemente tienen el suficiente amparo constitucional y legal y dependen más de la voluntad política de desarrollar el carácter participativo de nuestro Estado Social de derecho que de la superproducción normativa. Ahora bien, frente al caso específico planteado por el artículo 24 del proyecto, creemos que beneficia únicamente a los organismos comunales de estratos altos, en cuanto los organismos de las comunidades de estratos 1 y 2 tributan y pagan los servicios públicos de sus bienes inmuebles como estratos 1 ó 2, según el caso; en cambio, comunidades de estratos altos, con suficiente capacidad de pago, se verían injustamente beneficiadas al reducirles las responsabilidades tributarias y las tarifas de los servicios públicos en desmedro de los sectores menos favorecidos.

El párrafo propuesto en este artículo retoma un criterio de la normatividad vigente, consagrado en el Capítulo VI de la Ley 743 de 2002, y que se refiere a que el usufructo y destino del patrimonio de los organismos de acción comunal se acordará colectivamente de conformidad con los estatutos.

El Título V del proyecto consagra, bajo el nombre de “estímulos comunales”, una serie de beneficios para los dignatarios de los organismos de acción comunal. Frente a lo propuesto en este título, hacemos nuestros los argumentos de la Corte Constitucional al declarar fundada la objeción de inconstitucionalidad contra el literal c) del artículo 35 del Proyecto de ley número 51 de 1998, mediante Sentencia C-580 de 2001. La norma objetada establecía un trato preferencial en materia de seguridad social en salud para los dignatarios de los organismos de acción comunal. Con respecto a ello, la Corte retomó el concepto del Procurador en cuanto a que “la norma objetada contiene un privilegio injustificado e irrazonable que conlleva un desconocimiento del principio de igualdad y de los objetivos de las juntas de acción de comunal, que no son otros que promover el desarrollo integral de la comunidad, sin que sus directivos en razón de su dignidad ostenten privilegios sobre el resto de la comunidad que representan, desconociendo que la gestión comunitaria, entre otras cosas, debe encaminarse a lograr el acceso a la seguridad social de los miembros más vulnerables de la comunidad representada”, y que este trato preferencial “no es justificado ni razonable, porque al realizar el juicio de proporcionalidad se concluye que la diferencia de trato no se ajusta a la Carta Política, por cuanto desconoce el principio de igualdad, más aún, cuando en términos de seguridad social la diferencia de trato siempre encuentra justificación en circunstancias de inferioridad que no se presentan en este caso. Por el contrario, los dignatarios de las juntas de acción comunal como directivos que son se encuentran en condiciones de superioridad frente a la comunidad que representan, lo que no puede constituirse en fuente de privilegios en asuntos tan sensibles para nuestra sociedad y en el que existen tantas carencias en servicios, tal como el de la seguridad social en salud”.

Esta argumentación cabe perfectamente en cuanto a los demás beneficios propuestos en el proyecto y, en consecuencia, consideramos vulneran no sólo el artículo 13 de nuestra Constitución sino la aspiración de un orden social justo, fundamento y razón del Estado Social de Derecho. Más que en este tipo de tratos preferenciales, los dignatarios de las acciones comunales se fortalecen y proyectan en el cumplimiento de las responsabilidades que las comunidades les han confiado. La eficiencia en la gestión de empresas o proyectos rentables o de programas de vivienda, por ejemplo, como los referidos en el artículo 70, los literales c), d), f) y h), del artículo 72 y el artículo 74 de la Ley 743 de 2002 y en los Títulos IV y V del Decreto 2350 de 2003 constituyen alternativas a reivindicar frente al ejecutivo nacional, en la perspectiva de una mejor calidad de vida de nuestras comunidades.

El Título VI del proyecto prescribe que el “Ministerio de Educación Nacional implementará dentro de los programas académicos de los estudios de enseñanza primaria y media la cátedra escolar de convivencia y Acción Comunal”. Vale la pena recordar que para los niveles educativos de básica y media, existen programas destinados a la promoción de la participación, los derechos humanos y el conocimiento de la Constitución,

entre otros, lo cual hace innecesaria la norma propuesta. Ahora bien, frente a la responsabilidad del Gobierno con relación a la capacitación comunal, el artículo 32 del Decreto 2350 de 2003 establece que “el Ministerio del Interior y de Justicia, de forma coordinada con la Confederación Nacional de Acción Comunal, orientará la formación en materia comunal” y que “la organización comunal adoptará a través de su estructura comunal la estrategia de Formación de Formadores para la capacitación de sus afiliados, en cooperación con las entidades de Control, Inspección y Vigilancia y establecerá los mecanismos para su implementación”. Por último, el artículo 33 del mencionado decreto reconoce como uno de los objetivos de la acción comunal, propender por el desarrollo y difusión de una cultura y pedagogía ciudadanas en los niños y niñas, a fin de auspiciar una mayor participación comunitaria en el progreso y fortalecimiento de la sociedad civil. De igual manera, promover una mayor participación de las mujeres en la acción comunal.

El artículo 34 del proyecto hace referencia a la necesidad de que los organismos de acción comunal adecuen sus estatutos a la presente ley.

Por último, se establece la derogatoria de las normas que resulten contrarias y se establece la vigencia.

En síntesis, se puede afirmar que el proyecto no cumple con los objetivos planteados, pues lejos de integrar la legislación relativa a la acción comunal, induce mayor dispersión y legisla lo ya legislado, haciendo realmente inocuo su trámite. Además, las funciones de registro que se atribuyen a los organismos comunales; el sistema de elección y representación de los organismos comunales de 2, 3 y 4 grado; la concepción de la conciliación como procedimiento judicial y; la consagración de privilegios para los dignatarios de los organismos de acción comunal, resultan no sólo inconvenientes sino abiertamente inconstitucionales. En fin, el proyecto no hace avanzar la legislación comunal y por el contrario, en muchos casos induce retrocesos significativos.

Con todo, importa reconocer el arduo trabajo legislativo, el inestimable compromiso y sensibilidad social que deja traslucir en su articulado el autor del proyecto. Sin embargo, considero que no es necesario agotar el tortuoso camino de aprobación de una ley, a efectos de emprender la integración de la normatividad referida a la acción comunal, cuando apenas hace un par de años se expidió la Ley 743 y algo más de uno, su decreto reglamentario; normatividad aún inexplorada en nuestra realidad comunal. Insisto en reivindicar el espíritu del Proyecto, lo cual no es óbice para la mejor intencionada crítica a su contenido.

Por lo brevemente expuesto y en armonía con ello, elevo ante ustedes la siguiente...

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 142 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se establece el Régimen de Acción Comunal en Colombia y se consagran los estímulos comunales.*

Atentamente,

María Isabel Urrutia Ocoró,
Representante a la Cámara,
Comunidades Afrocolombianas.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 150 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992 sobre créditos municipales para la educación superior.

Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 2004

Doctor

CARLOS OYAGA QUIROZ

Secretario General Comisión Sexta

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 150 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se reforman los artículos 111*

y 114 de la Ley 30 de 1992 sobre créditos municipales para la educación superior.

Apreciado doctor:

Dando cumplimiento a lo ordenado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes y de acuerdo a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 presentamos ante usted ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley, *por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992 sobre créditos municipales para la educación superior*, puesto a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante William Vélez Mesa y el honorable Senador Mario Uribe Escobar.

Cordial saludo,

Alonso Acosta Osio, Departamento del Atlántico; *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, Departamento de Risaralda; *Eiber Gustavo Navarro Piedrahíta*, Departamento del Valle, Representantes a la Cámara.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 150 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992 sobre créditos municipales para la educación superior.

Nos ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 150 de 2004, *por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992 sobre créditos municipales para la educación superior* puesto a consideración del Congreso por el honorable Representante William Vélez Mesa y el honorable Senador Mario Uribe Escobar.

La Constitución Política de 1991, en el artículo 1º, señala que: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, **descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en prevalencia del interés general”.

La descentralización, tiene un fundamento político en cuanto es la manifestación de la democracia en la medida que permite a las comunidades su autogobierno, adicional a este componente, la descentralización tiene un fundamento de conveniencia, ya que las entidades territoriales pueden tener la capacidad de resolver sus propios asuntos.

De la misma manera, podemos decir que la descentralización aparece como un concepto genérico que comprende varios y diversos grados de libertad en la toma de decisiones y en el manejo de algunas actividades en el ámbito administrativo, posibilitándole por ejemplo, la autonomía presupuestal y financiera, que le permite tener el manejo de sus propios recursos y en la definición de una estructura administrativa acorde con su desarrollo.

En desarrollo de estas características que hacen parte de la esencia misma de nuestro modelo de Estado, se dispone mediante el presente proyecto de ley, que el acceso a los créditos educativos para el nivel superior, no sólo sea por medio del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), organismo del nivel central y único autorizado hasta ahora por la ley sino también, que los entes municipales a través de una figura descentralizada, como lo son los “**Fondos Municipales de Crédito para la Educación Superior**”, lo puedan desarrollar e implementar como un complemento a la gestión social que deben adelantar, en ejercicio de una obligación constitucional.

En este sentido, el proyecto faculta a las ciudades capitales y de primera categoría, para que se conviertan en facilitadores de la política educativa a escala territorial, acorde con lo dispuesto por la Ley 30 de 1992.

Es importante resaltar que la ley autoriza a los Concejos Municipales la creación de los Fondos, pero los parámetros legales para su administración y otorgamiento tendrán un desarrollo municipal; al convertirse en ley esta iniciativa, se hacen responsables a las autoridades locales de la formulación de un plan específico en esta materia, así como de su eficiente ejecución.

Aun cuando la Ley 30 de 1992, atinente a la educación superior no restringe el derecho a la educación que toda persona tiene, sí limita el acceso a ella en lo referente a la adquisición de créditos educativos, por cuanto centraliza únicamente en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) todo el manejo de este tipo de créditos con base en unos parámetros previamente definidos en la ley.

A pesar de que el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) es un órgano del nivel nacional, desconcentrado a través de una Seccional en cada capital de departamento, los trámites para obtener los beneficios que esta entidad ofrece no son lo suficientemente expeditos en razón de la cantidad de solicitudes que se reciben, lo que no le permite aplicar unos criterios específicos de equidad, de acuerdo a las necesidades y ventajas de cada ente territorial. Es esta la principal razón que fundamenta este proyecto de ley, en razón de que cada ente territorial con capacidad financiera y de gestión logre motivar el desarrollo socioeconómico y cultural municipal y llenar de este modo las expectativas educativas de su población.

La bondad de la presente iniciativa, justifica la creación de los Fondos de Educación Superior en aquellas entidades territoriales cuya capacidad fiscal y de gestión permiten presumir su viabilidad financiera, así como la capacidad y eficiencia administrativa para asumir el nuevo compromiso. Es precisamente que por esta razón, la iniciativa legislativa se limita a los municipios capitales de departamento y los de primera categoría.

Finalmente, los beneficios a alcanzar con la aprobación del presente proyecto de ley, son los siguientes:

1. Como quiera que actualmente el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior "Icetex" es la única entidad encargada de regular lo concerniente a la adjudicación de los créditos estudiantiles, ha limitado el acceso a sus beneficios por el nivel de exigencias que regula, por ejemplo se solicitan fiadores con finca raíz, siendo evidente que los estudiantes de estratos 1 y 2, no cuentan con recursos ni bienes, lo que en efecto ha dificultado a esta población estudiantil de los diferentes municipios, aún capitales y /o de primera categoría, acceder a sus estudios superiores; por ello es imperioso ampliar las posibilidades de acceder a un crédito o beca, según las posibilidades con que cuente cada estudiante que ingrese a cursar estudios superiores.

Se busca entonces expedir una ley para que los municipios capitales y de primera categoría, que se ciñan a las exigencias de la norma, faciliten las oportunidades para sus estudiantes adquiriendo una formación profesional de acuerdo a sus expectativas. Lo que indudablemente redundará en beneficio de las administraciones municipales encargadas de la adjudicación de estos créditos, contribuyendo al desarrollo de los fines del Estado como es el de la prestación del servicio de la educación superior como un mecanismo que complementa la acción del Icetex y concurre con este a satisfacer una necesidad social.

2. Al descentralizarse la adjudicación de los créditos a los que nos referimos, habrá una mayor gestión en el estudio de los mismos, en su aprobación, y en su adjudicación y desembolso.

3. El alto porcentaje de estudiantes que no tiene la posibilidad de acceder a sus estudios superiores se verá disminuido, pues ya que el Icetex no alcanza a cubrir las solicitudes que en el ámbito nacional se realizan al respecto, se le permite a las administraciones municipales referidas en la norma se ocupen de la atención de estos créditos, le ayudará al Gobierno Nacional a disminuir el número de la población carente de ingresos para su educación superior.

4. Al modificar el parágrafo 2º del artículo 114 de la Ley 30 de 1992 se dispone que para la creación de los fondos referidos, será necesario que los municipios capitales y/o de primera categoría interesados en los mismos, demuestren un buen manejo de su sistema financiero, pues además de cumplir con los parámetros previstos en la misma, deberán demostrar una buena gestión fiscal y contar con el aval del Departamento de Planeación Nacional.

5. Los artículos nuevos que corresponden al 3º, 4º y 5º, adicionados al presente proyecto de ley garantizan las bondades y fines que persigue la

iniciativa materia de estudio, teniendo en cuenta que: Primero, al establecer el porcentaje de becas inferior al 20% del valor total de los recursos del Fondo Educativo, adicionalmente se estipula que las becas se asignarán hasta en un 50% del valor de la matrícula que el centro de educación superior establezca, con lo cual se propende por la estabilidad y perdurabilidad del mismo para el cabal cumplimiento de la función social y de servicio público de la educación, de acuerdo a los postulados constitucionales. De la misma manera lo atinente a la tasa de interés a cobrar por el valor del crédito educativo no superior al 1.0% mensual, por tratarse de estudiantes de estratos 1 y 2.

La vigencia de la ley se incorporó para darle cumplimiento a los preceptos de la Carta Política y al Reglamento del Congreso en cuanto a la estructura formal de los proyectos de ley se refiere.

Por tanto, examinando en forma detallada la presente iniciativa, nos permitimos incluir un pliego de modificaciones que acompañamos a la presente ponencia junto con el texto propuesto.

Con los anteriores fundamentos, solicitamos a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes: Dese primer debate al Proyecto de ley número 150 de 2004, *por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992 sobre créditos municipales para la educación superior*, junto con el texto propuesto.

Alonso Acosta Osio, Departamento del Atlántico; *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, Departamento de Risaralda; *Eiber Gustavo Navarro Piedrahíta*, Departamento del Valle, Representantes a la Cámara.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 150 DE 2004 CAMARA**

por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992 sobre créditos municipales para la educación superior.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 111 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

Artículo 111. A fin de facilitar el ingreso a las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política general de becas, ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y a los Fondos Educativos Municipales que para tales fines se creen. Estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios, hagan efectivas las instituciones de educación superior.

Artículo 2º. El artículo 114 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

Artículo 114. Los recursos fiscales de la Nación, destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y a él corresponde su administración.

Parágrafo 1º. Los recursos que por cualquier concepto reciban las distintas entidades del Estado para ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos, deberán ser trasladados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, o a los Fondos Educativos que para fines de crédito se creen en las entidades territoriales a las que se refiere el parágrafo segundo del presente artículo.

Parágrafo 2º. Las ciudades capitales de departamentos y/o de primera categoría, podrán crear o constituir con sus recursos, Fondos destinados a créditos educativos universitarios. Para ello deberán cumplir con los parámetros de endeudamiento, gestión fiscal y el respectivo aval del Departamento Administrativo de Planeación Nacional.

El parágrafo 3º quedará así:

Parágrafo 3º. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y los Fondos Educativos en el respectivo nivel territorial adjudicarán los créditos y becas teniendo en cuenta entre otros los siguientes parámetros:

a) Nivel académico debidamente certificada por la institución educativa respectiva;

b) Escasez de recursos económicos del estudiante (estratos 1 y 2) debidamente comprobados;

c) Distribución regional en proporción al número de estudiantes;

d) Distribución adecuada para todas las áreas del conocimiento.

Adicionase un artículo nuevo que pasará a ser el 3° y quedará así:

Artículo 3°. El porcentaje de las becas a que se refiere la presente ley no podrá ser superior al 20% del valor total de los recursos del respectivo Fondo Educativo.

Las becas otorgadas cubrirán solo hasta el 50% del valor total de la matrícula que el centro de educación superior establezca.

Adiciónase un artículo nuevo que pasará a ser el 4° y quedará así:

Artículo 4°. La tasa del interés a cobrar por el valor del crédito de que trata la presente Ley no podrá ser superior al 1.0% mensual.

Adiciónase un artículo nuevo que pasará a ser el 5° y quedará así:

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de la publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Alonso Acosta Osio, Departamento del Atlántico; *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, Departamento de Risaralda; *Eiber Gustavo Navarro Piedrahíta*, Departamento del Valle, Representantes a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO POR LOS PONENTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 150 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992 sobre créditos municipales para la educación superior.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 111 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

Artículo 111. A fin de facilitar el ingreso a las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política general de becas, ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y a los Fondos Educativos Municipales que para tales fines se creen. Estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios, hagan efectivas las instituciones de educación superior.

Artículo 2°. El artículo 114 de la Ley 30 de 1992 quedará así:

Artículo 114. Los recursos fiscales de la Nación, destinados a becas o a créditos educativos universitarios en Colombia, deberán ser girados exclusivamente al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y a él corresponde su administración.

Parágrafo 1°. Los recursos que por cualquier concepto reciban las distintas entidades del Estado para ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos, deberán ser trasladados al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, o a los Fondos Educativos que para fines de crédito se creen en las entidades territoriales a las que se refiere el parágrafo segundo del presente artículo.

Parágrafo 2°. Las ciudades capitales de departamentos y/o de primera categoría, podrán crear o constituir con sus recursos, Fondos destinados a créditos educativos universitarios. Para ello deberán cumplir con los parámetros de endeudamiento, gestión fiscal y el respectivo aval del Departamento Administrativo de Planeación Nacional.

Parágrafo 3°. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y los Fondos Educativos en el respectivo nivel territorial adjudicarán los créditos y becas teniendo en cuenta entre otros los siguientes parámetros:

a) Nivel académico debidamente certificado por la institución educativa respectiva;

b) Escasez de recursos económicos del estudiante (estratos 1 y 2) debidamente comprobados;

c) Distribución regional proporcional al número de estudiantes;

d) Distribución adecuada para todas las áreas del conocimiento.

Artículo 3°. El porcentaje de las becas a que se refiere la presente ley no podrá ser superior al 20% del valor total de los recursos del respectivo Fondo Educativo.

Las becas otorgadas cubrirán solo hasta el 50% del valor total de la matrícula que el centro de educación superior establezca.

Artículo 4°. La tasa del interés a cobrar por el valor del crédito de que trata la presente ley no podrá ser superior al 1.0% mensual.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de la publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Alonso Acosta Osio, Departamento del Atlántico; *Carlos Enrique Soto Jaramillo*, Departamento de Risaralda; *Eiber Gustavo Navarro Piedrahíta*, Departamento del Valle, Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 209 DE 2004 SENADO ACUMULADO 213 DE 2004 SENADO, 161 DE 2004 CAMARA

por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Honorables Representantes:

Por designación que me ha hecho la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 209 de 2004 Senado acumulado 213 de 2004 Senado, 161 de 2004 Cámara, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

Análisis del articulado

Artículo 1°. El artículo 1° de la Ley 76 de 1993, quedará así:

Artículo 1°. Las Oficinas Consulares de la República en cuya jurisdicción la comunidad colombiana existente estimada sea superior a diez mil (10.000) personas, podrán contratar profesionales especializados para prestar orientación y asistencia jurídica y/o social, o ambas a los connacionales que se encuentren en la respectiva circunscripción consular.

Parágrafo. Cuando la comunidad colombiana existente estimada sea menor a diez mil (10.000) personas, y cuando las circunstancias lo requieran, y a solicitud del Cónsul respectivo y previo concepto favorable de la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior, podrá prestarse el servicio de que trata el inciso anterior.

Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 76 quedará así:

Artículo 2°. Los profesionales especializados deberán prestar los servicios que señale el Ministerio de Relaciones Exteriores con observancia de las normas y principios del Derecho Internacional para el logro de la protección y asistencia de los colombianos en el exterior. Para tal efecto tendrán prioritariamente en cuenta para el ejercicio de sus funciones, entre otras, las siguientes:

- Promover el respeto a los Derechos Humanos.
- Brindar asistencia en casos de discriminación y abusos en materia laboral.
- Procurar la observancia, en concordancia con los principios internacionales y con la respectiva legislación, del debido proceso, del derecho a la defensa y de las garantías procesales.
- Asistir en la tarea de localización de colombianos desaparecidos.
- Propiciar el respeto de los intereses de los connacionales por parte de las autoridades nacionales de inmigración.
- Defender los intereses de los menores, de los minusválidos o de cualquier otro connacional incapacitado temporal o permanente.

Artículo 3°. El artículo 4° de la vigente Ley 76 de 1993 pasará a ser el artículo 3° de la misma Ley 76 de 1993.

Artículo 4°. El artículo 5° de la vigente Ley 76 de 1993 pasará a ser el artículo 4° de la misma Ley 76 de 1993.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Jairo Martínez Fernández,
honorable Representante a la Cámara,
Colombianos en el Exterior.

Análisis del proyecto

Mediante la Ley 76 de 1993 el Congreso de la República estableció aplicar medidas de protección a los colombianos en el exterior a través del Servicio Consular de nuestra República, pero debido a una condición incluida en su texto, la cual propendía por una aplicación transparente de la Norma, se convirtió—sin pretenderlo—en obstáculo para su operatividad.

Actualmente la ley condiciona la prestación de la Asistencia Jurídica a los colombianos en el exterior, por parte de las Oficinas Consulares, a la **existencia estimada de más de diez mil connacionales residentes** en la respectiva jurisdicción consular, cifra imposible de obtener en la mayoría de las jurisdicciones consulares, excepto en algunas tales como las de la Florida, Miami, New York, San Antonio del Táchira, Caracas y últimamente Madrid.

En consecuencia el Senador Samuel Moreno Rojas, presentó en el año 2002 el Proyecto de ley número 080 que tenía tres objetivos:

1. Otorgarle al Cónsul mecanismos de protección de los Derechos Fundamentales a los colombianos en el exterior, eliminando el tope limitante (de que en la jurisdicción consular respectiva la comunidad colombiana residente estimada sea superior a diez mil (10.000) personas).

2. Ampliar la protección de los Derechos Fundamentales a los colombianos en el exterior, de tal forma que adicional a la Asistencia Jurídica exista también la Asistencia Social, según sea la necesidad.

3. Cambiar la naturaleza de la vinculación del experto y/o profesional – que preste la Asistencia Jurídica y/o Social con los Consulados, de tal forma que no sean funcionarios vinculados a la planta de personal de la Cancillería sino Asesores Externos, conocedores de las normas y legislaciones internas del país correspondiente.

El proyecto durante su trámite fue enriquecido y complementado entonces con las propuestas de los actuales Senadores Ponentes Manuel Ramiro Velásquez Arroyave y Manuel Antonio Díaz Jimeno y el doctor Carlos Iván Plazas de la Cancillería. El proyecto fue posteriormente objetado por la Presidencia de la República, las cuales se aceptaron a pesar de no compartir sus argumentos, con el único fin de darle nuevamente trámite a esta iniciativa que aprobamos en primer debate.

Al inicio de la presente legislatura el Senador Samuel Moreno Rojas y la Senadora Alexandra Moreno Piraquive presentaron sendos proyectos de ley que comportan el mismo objetivo, resaltando que el proyecto de la Senadora propone mantener el tope que establece la actual Ley 76 pero haciendo una excepción para aquellas jurisdicciones consulares en donde la comunidad colombiana existente sea menor a diez mil (10.000) y el Cónsul respectivo no pueda atender adecuadamente la demanda del servicio, podrá prestarlo previo concepto favorable de la Oficina de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior.

Concertadas las dos propuestas de los autores con los Ponentes, presentamos un pliego de modificaciones avalado por la Oficina de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, según carta anexa que hace parte de esta Ponencia.

Igualmente acogemos el argumento de carácter fiscal que en tal sentido expone la Senadora Moreno Piraquive en su respectiva Exposición de Motivos y en la cual recuerda que la Ley 819 de 2002, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 7º dispone:

“Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o Acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámites respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso

anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente norma sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

La anterior disposición obliga entonces a poner de presente el impacto fiscal del presente Proyecto, toda vez que la ampliación de la base poblacional de protección a los colombianos en el exterior mediante funcionarios especializados, puede traducirse en mayores costos fiscales para la prestación del amparo.

Teniendo en cuenta que con el proyecto se podría producir la contratación de una asesoría jurídica o social, o ambas en los casos que se necesite cualquiera que sea su situación y donde exista una colonia inferior a los 10.000 colombianos en la sede diplomática o consular, es necesario describir el impacto fiscal que eventualmente podría generarse. Se estima que el máximo de este impacto sería de US\$815.749.01, adicionales a los US\$1.307.378.76 que se destinan a los servicios jurídicos en el exterior conforme al régimen legal actual (*Cálculo con base a las cifras publicadas en el libro Memoria al Congreso Nacional 2002 – 2003, Ministerio de Relaciones Exteriores*).

Es de advertir que en ninguna de las sedes diplomáticas o consulares de Colombia en el extranjero existe realmente la aplicación de presupuestos de asistencia social. Los países en los cuales no se presta la asesoría jurídica son los siguientes:

País	Ciudad	Ubicación
Alemania	Frankfurt	Consulado General
Antillas Holandesas	Curacao-willemstad	Consulado
Aruba	Oranjestad	Consulado
Australia	Sydney	Consulado General
Belgica	Bruselas	Consulado General
Brasil	Manaos	Consulado General
	Sao Paulo	Consulado General
	Tabatinga	Consulado
Canadá	Montreal	Consulado General
	Toronto	Consulado General
Chile	Santiago	Consulado General
Cuba	La Habana	Consulado General
Francia	París	Consulado General
Gran Bretaña	Londres	Consulado General
México	México D.F.	Consulado General
Países Bajos	Amsterdam	Consulado General
Panamá	Panamá	Consulado General
	Colón	Consulado
	Puerto Obaldía	Consulado
Puerto Rico	San Juan	Consulado General

La cifra antes indicada constituye el tope máximo aproximado de gastos por concepto de la asistencia jurídica y social a los connacionales a que daría lugar el presente Proyecto una vez acogido por el Congreso de la República.

En realidad depende de factores tales como: La necesidad de apoyo al Cónsul en la prestación del servicio, la cantidad de casos que se presenten en cada una de las sedes consulares que requieran dicho apoyo, y la variación en los costos del servicio de un asesor jurídico y social en consideración al país, al tiempo y al tipo de asesoría requerida. Como quiera que estos asesores externos no son funcionarios públicos del servicio exterior, su contratación no genera prestaciones sociales.

La fuente de ingresos disponibles para completar el amparo a la igualdad propuesta, podría ser el mismo que hoy se ha dispuesto para el cumplimiento de lo previsto a la Ley 76 de 1993.

En consecuencia debe entonces tenerse en cuenta sobre el particular, lo siguiente:

El Fondo Rotario del Ministerio es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, dotada de personería jurídica y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con el decreto del 3 de enero de 1992. Su administración le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores. Tiene a su cargo el manejo de los grupos internos de trabajo de presupuesto, contabilidad, cuentas por pagar, Almacén e inventarios y tesorería.

El presupuesto del Fondo Rotario del Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como objetivo principal servir de apoyo logístico al Ministerio; con los recursos que asigna la Nación sumando los recursos propios que produce por concepto del recaudo de la venta de pasaportes, tanto en el ámbito nacional como internacional, visas, apostilla y demás actuaciones consulares.

Los recursos asignados en concordancia con el Decreto de Liquidación del Presupuesto de la Nación, se destinan básicamente a la atención de los gastos necesarios para el funcionamiento de las Misiones Diplomáticas y Consulares de Colombia en el Exterior, los gastos propios de la Cancillería, pagos de Cuotas a Organismos Internacionales y los gastos de inversión, que son para el mantenimiento, y dotación de sedes tanto en el ámbito nacional como internacional, así como la adquisición de hardware y software de la Cancillería.

El grupo interno de trabajo de servicios al exterior que hace parte de la Dirección Administrativa y Financiera del Ministerio de Relaciones Exteriores, que trabaja a través del Sistema de Información para el Servicio Exterior, SISE, elabora las resoluciones de asignación de partidas en forma periódica (arrendamiento, sostenimiento de bienes, sostenimiento de servicios y asesoría jurídica a connacionales de Colombia en el Exterior), así como las partidas ocasionales, para atender los compromisos de las misiones diplomáticas y consulares de Colombia en el exterior. (Memorias al Congreso Nacional 2002-2003, Ministerio de Relaciones Exteriores).

Somos conscientes de que el reflejo de la situación colombiana ha crecido notablemente el número de nuestros connacionales en el exterior, con la consecuencia que buena parte ha salido irregularmente del país, acrecentando las necesidades de la comunidad colombiana fuera de nuestro territorio, por lo tanto hay que proveer al cuerpo consular de instrumentos y mecanismos que les permita cumplir eficaz y eficientemente el mandato constitucional de proteger la vida y defender los derechos humanos de los colombianos, aún en los lugares más remotos.

Proposición final

Respetuosamente me permito proponer a la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes se dé primer debate al Proyecto de ley número 209 y 213 de 2004 (acumulados) Senado, número 161 de 2004 Cámara, por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Jairo Martínez Fernández,
honorable Representante a la Cámara,
Colombianos en el Exterior.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 38 DE 2004 CAMARA por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 820 de 2003 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre 2 de 2004

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 38 de 2004 Cámara, por medio la cual se modifica y adiciona la Ley 820 de 2003 y se dictan otras disposiciones.

Distinguido Presidente:

Los suscritos abajo firmantes, obrando como Ponentes del proyecto de ley de la referencia, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 38 de 2004 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 820 de 2003 y se dictan otras disposiciones.

Antecedentes

Presenta el honorable Representante a la Cámara, doctor José Gonzalo Gutiérrez, un proyecto de ley ante la Comisión Primera, con el fin de introducir, en el contrato de arrendamiento una póliza de garantía para asegurar, que el arrendatario cumpla con la obligación del pago de cánones de arrendamiento y demás obligaciones a fin de evitar que se someta a la enorme tarea de buscar fiadores o codeudores para la celebración de este tipo de contratos.

Es de conocimiento Nacional el grave **problema social** para las familias colombianas de no tener vivienda propia y al tratar de satisfacer esta necesidad se ven obligados a tomar en arrendamiento un inmueble ajeno, que se hace tortuosa cuando exigen para la realización de dicho contrato la presentación de un codeudor o fiador, lo cual se torna **difícil** por la grave situación económica **que atraviesan actualmente la mayoría de las personas en el país.**

Por lo anterior el honorable Representante José Gonzalo Gutiérrez pretende una salida a la **posibilidad** de tener vivienda aunque sea en arrendamiento, sin los mayores obstáculos para la realización del contrato de arrendamiento.

El texto aprobado por la Comisión quedó con las respectivas modificaciones al presentado por el autor doctor José Gonzalo Gutiérrez.

No obstante, los ponentes presentamos a la plenaria de la Cámara el Pliego de Modificaciones para su respectiva aprobación.

Aún cuando no compartimos una parte de la exposición de motivos del Proyecto de ley número 38 de 2004 Cámara y más concretamente “La finalidad primordial que persigue esta reforma es la de coadyuvar a potenciar el mercado inmobiliario de arrendamiento como pieza básica de una política de vivienda orientada por mandato Constitucional en su artículo 51. “*Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda*”.

Nuestra Carta Constitucional en su artículo 51 “*Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda*”. Se debe entender como aquella donde nos corresponda pagar a fin de obtenerla como parte de nuestro patrimonio, diferente a la figura de arrendamiento donde el arrendador obtiene deberes y obligaciones pero que el bien en ningún momento podrá ser de su propiedad.

El Estado Social de Derecho al cual estamos sometidos le impone la obligación como política del gobierno la prevalencia del interés general y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares y en esto debe radicar que la aplicación del artículo 51 es la que todos los colombianos tengamos una vivienda digna, pero que ningún caso se debe interpretar como la vivienda obtenida por medio de un contrato de arrendamiento.

El Proyecto de ley número 38 de 2004 es de un gran interés general ya que vendría a solucionar problemas de carácter social, para un sinnúmero de familias colombianas que no tengan vivienda.

Ahora con respecto al presente Proyecto de ley número 38 de 2004 este se refiere a los comerciantes, más concretamente al contrato de arrendamiento de locales comerciales, esto no tiene nada de relacionado

con la interpretación del artículo 51 de la constitución nacional, son tan distantes estas normas que no necesitan mayores comentarios.

Acudiendo a la realidad social, el contenido del proyecto es muy saludable para la adquisición y relaciones jurídicas seguras entre el arrendador y arrendatario, ya que con la creación de la póliza de garantía arrendataria se benefician las dos partes, nace una etapa pre-contractual más expedita, los comerciantes adquieren seguridad para el funcionamiento de su establecimiento.

**TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 38 DE 2004
CAMARA**

Aprobado en Comisión, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 820 del 2003 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Capítulo IV de la Ley 820 de 2003 quedará así:

CAPITULO IV

Póliza de garantía arrendataria

Artículo 16. *Creación póliza de garantía arrendataria.* Créase la póliza de garantía arrendataria por medio de la cual se asegura al arrendador el pago de los cánones de arrendamiento y demás obligaciones pactadas en el contrato de arrendamiento de inmuebles destinados a la vivienda urbana o con destinación comercial a cargo del arrendatario en caso de incumplimiento de este.

Parágrafo 1º. *Aseguradoras autorizadas para expedición de pólizas.* Esta póliza será expedida por las empresas aseguradoras legalmente constituidas, con sujeción a las normas establecidas para el contrato de seguros en el Código de Comercio Colombiano.

Parágrafo 2º. *Sujetos de la póliza.* El tomador de esta póliza será el arrendatario y el beneficiario será el arrendador.

Parágrafo 3º. *Valor del contrato.* El valor del contrato de arrendamiento se determinará por el precio de los cánones, durante el tiempo del contrato en todo caso no podrá ser superior a un año.

Parágrafo 4º. *Valor de la póliza.* El valor de la póliza en ningún caso podrá exceder el 10% del valor total del contrato de arrendamiento.

Parágrafo 5º. *Duración de la póliza.* El término de duración de la póliza será el mismo establecido por las partes para el contrato de arrendamiento, y deberá renovarse en caso de prórroga del respectivo contrato.

Parágrafo 6º. *Vigilancia.* La regulación, vigilancia y control de la póliza de garantía arrendataria estará a cargo de la superintendencia bancaria.

Parágrafo 7º. *Libre escogencia.* A partir de la vigencia de la presente ley, el arrendatario podrá escoger entre la póliza de garantía arrendataria y la figura de los coarrendatarios y/o fiadores en los contratos de arrendamiento de vivienda urbana o inmuebles con destinación comercial.

Parágrafo 8º. *Sanciones.* La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá la vigilancia y control del ejercicio de las empresas que no tengan como actividad principal el arrendamiento de bienes raíces, e impondrá sanciones según la naturaleza y gravedad de la infracción a las inmobiliarias que no acepten la opción que libremente escojan los arrendatarios.

Parágrafo 9º. *Facultades.* La Superintendencia de Industria y Comercio reglamentará lo correspondiente al régimen sancionatorio de esta actividad comercial dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 2º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga, modifica las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley el día 28 de septiembre de 2004, según consta en el Acta número 13 de 2004.

Emiliano Rivera Bravo,
Secretario Comisión Primera Constitucional.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 38 DE 2004 CAMARA**

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 820 del 2003 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Capítulo IV de la Ley 820 de 2003 quedará así:

CAPITULO IV

Póliza de garantía arrendataria

Artículo 16. *Creación póliza de garantía arrendataria.* Créase la póliza de garantía arrendataria por medio de la cual se asegura al arrendador el pago de los cánones de arrendamiento y demás obligaciones pactadas en el contrato de arrendamiento de inmuebles destinados a la vivienda urbana o con destinación comercial a cargo del arrendatario en caso de incumplimiento de este.

Parágrafo 1º. Se propone modificar el texto debido a que debe aclararse que la expresión contenida en el parágrafo “será expedida” se entenderá como una facultad otorgada a las compañías de seguros para que estas de acuerdo con una serie de estudios de factibilidad, actuariales y comerciales puedan crear un producto que se ajuste a los requerimientos de los arrendatarios sin que resulte oneroso para los mismos o no les brinde la protección debida.

Quedará así: Se encuentran autorizadas para expedir esta póliza, las compañías de seguros legalmente constituidas en el país y vigiladas por la Superintendencia Bancaria con sujeción a las normas establecidas para el contrato de seguros en el Código de Comercio Colombiano.

Parágrafo 2º. Queda igual.

Parágrafo 3º. Queda igual.

Parágrafo 4º. Consideramos que debe precisarse esta disposición para que quede claro en la forma que cuando se habla del valor de la póliza, se refiere al valor asegurado y no a la prima, pues esta no corresponde a un monto determinado impuesto, sino que obedece al verdadero estado del riesgo, para lo que se acude a una serie de estudios técnicos, actuariales y comerciales que hacen viable el ejercicio de la actividad aseguradora.

Quedará así: El valor asegurado de la póliza se determinará en función de los cánones de arrendamiento.

Parágrafo 5º. Duración de la póliza. Queda igual.

Parágrafo 6º. Vigilancia Consideramos que la regulación que debe establecerse para esta póliza, es la general contenida en la Ley 35 de 1993.

Quedará así: La inspección, vigilancia y control de las compañías de seguros que expiden la póliza de garantía arrendataria estará a cargo de la Superintendencia Bancaria”.

Parágrafo 7º. Libre escogencia. A nuestro juicio esta disposición lejos de garantizar al arrendatario la libertad de escogencia en los contratos de arrendamiento, lo que hace es coartarla, pues solo da la posibilidad al arrendatario de escoger entre la póliza de garantía arrendataria y la figura de los coarrendatarios y/o fiadores, consideramos que debería darse la posibilidad de recurrir a otro tipo de garantías que cumplen con la finalidad de proteger el patrimonio de los contratantes.

Quedará así: Libre escogencia. A partir de la vigencia de la presente ley, el arrendatario podrá escoger entre la póliza de garantía arrendataria y la figura de los coarrendatarios y/o fiadores así como cualquiera otra que conforme a la ley cumpla con dicha finalidad, en los contratos de arrendamiento de vivienda urbana o inmuebles con destinación comercial.

Parágrafo 8º. Sanciones. Queda igual.

Parágrafo 9º. Facultades. Queda igual.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Proponemos el siguiente

TEXTO DEFINITIVO

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 820 del 2003 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Capítulo IV de la Ley 820 de 2003 quedará así:

CAPITULO IV

Póliza de garantía arrendataria

Artículo 16. *Creación póliza de garantía arrendataria.* Créase la póliza de garantía arrendataria por medio de la cual se asegura al arrendador el pago de los cánones de arrendamiento y demás obligaciones pactadas en el contrato de arrendamiento de inmuebles destinados a la vivienda urbana o con destinación comercial a cargo del arrendatario en caso de incumplimiento de este.

Parágrafo 1º. Se encuentran autorizadas para expedir esta póliza, las compañías de seguros legalmente constituidas en el país y vigiladas por la Superintendencia Bancaria con sujeción a las normas establecidas para el contrato de seguros en el Código de Comercio Colombiano.

Parágrafo 2º. *Sujetos de la póliza.* El tomador de esta póliza será el arrendatario y el beneficiario será el arrendador.

Parágrafo 3º. *Valor del contrato.* El valor del contrato de arrendamiento se determinará por el precio de los cánones durante el tiempo del contrato en todo caso no podrá ser superior a un año.

Parágrafo 4º. El valor asegurado de la póliza se determinará en función de los cánones de arrendamiento.

Parágrafo 5º. *Duración de la póliza.* El término de duración de la póliza será el mismo establecido por las partes para el contrato de arrendamiento y deberá renovarse en caso de prórroga del respectivo contrato.

Parágrafo 6º. *Vigilancia.* La inspección, vigilancia y control de las compañías de seguros que expiden la póliza de garantía arrendataria estará a cargo de la Superintendencia Bancaria.

Parágrafo 7º. *Libre escogencia.* A partir de la vigencia de la presente ley, el arrendatario podrá escoger entre la póliza de garantía arrendataria y la figura de los coarrendatarios y/o fiadores así como cualquiera otra que conforme a la ley cumpla con dicha finalidad, en los contratos de arrendamiento de vivienda urbana o inmuebles con destinación comercial

Parágrafo 8º. *Sanciones.* La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá la vigilancia y control del ejercicio de las empresas que no tengan como actividad principal el arrendamiento de bienes raíces, e impondrá sanciones según la naturaleza y gravedad de la infracción a las inmobiliarias que no acepten la opción que libremente escojan los arrendatarios.

Parágrafo 9º. *Facultades.* Facúltese a la Superintendencia de Industria y Comercio para que dentro del término de tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, expida la reglamentación correspondiente al régimen sancionatorio de esta actividad comercial.

Artículo 2º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De acuerdo con lo anterior, proponemos a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 38 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se adiciona la Ley 820 de 2003 y se dictan otras disposiciones.*

Jorge Luis Caballero Caballero, Departamento del Magdalena; Jorge Homero Giraldo, Departamento del Valle, Representantes a la Cámara.

**TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 38 DE 2004
CAMARA**

Aprobado en Comisión, *por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 820 del 2003 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El Capítulo IV de la Ley 820 de 2003 quedará así:

CAPITULO IV

Póliza de garantía arrendataria

Artículo 16. *Creación póliza de garantía arrendataria.* Créase la póliza de garantía arrendataria por medio de la cual se asegura al arrendador el pago de los cánones de arrendamiento y demás obligaciones pactadas en el contrato de arrendamiento de inmuebles destinados a la vivienda urbana o con destinación comercial a cargo del arrendatario en caso de incumplimiento de este.

Parágrafo 1º. *Aseguradoras autorizadas para expedición de pólizas.* Esta póliza será expedida por las empresas aseguradoras legalmente constituidas, con sujeción a las normas establecidas para el contrato de seguros en el Código de Comercio Colombiano.

Parágrafo 2º. *Sujetos de la póliza.* El tomador de esta póliza será el arrendatario y el beneficiario será el arrendador.

Parágrafo 3º. *Valor del contrato.* El valor del contrato de arrendamiento se determinará por el precio de los cánones durante el tiempo del contrato en todo caso no podrá ser superior a un año.

Parágrafo 4º. *Valor de la póliza.* El valor de la póliza en ningún caso podrá exceder el 10% del valor total del contrato de arrendamiento.

Parágrafo 5º. *Duración de la póliza.* El término de duración de la póliza será el mismo establecido por las partes para el contrato de arrendamiento, y deberá renovarse en caso de prórroga del respectivo contrato.

Parágrafo 6º. *Vigilancia.* La regulación, vigilancia y control de la póliza de garantía arrendataria estará a cargo de la superintendencia bancaria.

Parágrafo 7º. *Libre escogencia.* A partir de la vigencia de la presente ley, el arrendatario podrá escoger entre la póliza de garantía arrendataria y la figura de los coarrendatarios y/o fiadores en los contratos de arrendamiento de vivienda urbana o inmuebles con destinación comercial.

Parágrafo 8º. *Sanciones.* La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá la vigilancia y control del ejercicio de las empresas que no tengan como actividad principal el arrendamiento de bienes raíces, e impondrán sanciones según la naturaleza y gravedad de la infracción a las inmobiliarias que no acepten la opción que libremente escojan los arrendatarios.

Parágrafo 9º. La Superintendencia de Industria y Comercio reglamentará lo correspondiente al régimen sancionatorio de esta actividad comercial dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 2º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga, modifica las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el presente proyecto de ley el día 28 de septiembre de 2004, según consta en el Acta número 13 de 2004.

Emiliano Rivera Bravo,

Secretario Comisión Primera Constitucional.

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 059 DE 2002 SENADO, NUMERO 277 DE 2003 CAMARA

por la cual se modifica el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996.

Bogotá, D. C., 3 de noviembre de 2004

Doctora

ZULEMA JATTIN CORRALES

Presidente honorable Cámara de Representantes

Respetada señora Presidenta:

Al haber sido designado por la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes para el estudio de las objeciones presidenciales, presentadas al Proyecto de ley número 059 de 2002 Senado, número 277 de 2003 Cámara, por la cual se modifica el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996, me permito presentar informe para insistir en el proyecto mencionado.

Luego de analizar el informe presentado en el Senado de la República en este mismo sentido y por estar de acuerdo con las apreciaciones en él contenidas, me adhiero en su totalidad al mismo, el cual ya fue aprobado en dicha corporación y por ello presento para que sea sometido a aprobación de la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, el texto del mismo, el cual es el siguiente:

“Antecedentes del proyecto de ley:

El proyecto es de origen Parlamentario, presentado el 26 de agosto de 2002, en la Secretaría General del Senado; aprobado en Comisión Séptima de Senado, el día 23 de abril 2003; en plenaria, el día 28 de mayo del 2003. Fue enviado a la Cámara de Representantes el 4 de junio del 2003, donde se aprobó en Comisión Séptima el 11 de noviembre; en plenaria, el 15 de diciembre del 2003. Se realizó acta de conciliación el día 8 de junio 2004, acogiéndose el texto aprobado en Cámara, el día 18 de junio de 2004, es aprobado en plenaria de Senado el cual se envió para sanción Presidencial el día 28 de junio de 2004. Por oficio del pasado 6 de julio de 2004, la Presidencia de la República de Colombia objetó por inconstitucionalidad el proyecto.

Justificación del proyecto de ley:

Este proyecto busca darle al sector de los desempleados la posibilidad de participar en las decisiones que se toman en el sector laboral de nuestro país, pues el DANE informa que el índice de desempleo en Colombia es del 16% y el subempleo del 35.5% en escala ascendente y acelerada. Esto significa que tres millones cien mil personas son los desempleados de Colombia.

Como se reseñó en la exposición de motivos del proyecto, es necesario que al desempleado se le interrogue sobre las reformas, las nuevas condiciones laborales, el señalamiento del salario mínimo legal vigente, para poder adoptar una verdadera política de creación y generación de nuevos empleos.

Además, se tomó el concepto general de ‘trabajador como toda persona natural en capacidad de realizar una actividad física o intelectual, constituyendo así la fuerza de trabajo de una Nación, no importando que esté empleado o desempleado’, aceptado por:

• *La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 23 donde define el derecho al trabajo y acepta el concepto amplio de trabajador: Artículo 23.*

1. *Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.*

2. *Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.*

3. *Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una*

existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. *Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”.*

• *El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, norma supranacional, que fue aprobada en Colombia, por la Ley 74 de 1968.*

• *Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, en el que Colombia es miembro desde su fundación en 1919, y ha ratificado los diferentes convenios, en donde se promueve la seguridad de los seres humanos en general, el aumento del empleo, la reducción de la pobreza y la promoción de la integración social. Es decir, emplea el concepto de trabajador en un sentido amplio.*

• *El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Define la palabra trabajador que proviene del vocablo Greco-Romano “tripaliare” vine de tripalium (tres palos) que era el yugo hecho con tres palos en los cuales se amarraban los esclavos, definiéndola como toda “persona física que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado. Se entiende por toda actividad humana intelectual o material independiente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”. En consecuencia bajo este concepto se debe entender tanto el empleado como el desempleado.*

• **Nuestra legislación y jurisprudencia**

Traigo a colación lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia SU. 360/99, que textualmente señala “En el Convenio 122 de la OIT en su artículo 1°, parte inicial, se establece: “1. Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económico, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido”. (El resaltado es mío).

Razones de hecho para la insistencia del proyecto

Este proyecto de ley se remitió a uno de los principios de la teoría económica que nos enseña que la oferta y la demanda de trabajo son las variables que van a determinar el valor del trabajo, es decir, el salario. En consecuencia el mal llamado desempleo (según su porcentaje alto o bajo) hace parte de una de las variables que fijan anualmente el salario mínimo mensual legal vigente.

Por lo tanto, al no aceptar a los desempleados como parte de la fuerza de trabajo, estaríamos violando el principio constitucional de la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, y no tendríamos razón alguna para excluirlos de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

Si el Gobierno interpreta que el concepto de trabajadores solo cobija aquellos que están empleados, no hay explicación alguna para que los pensionados (trabajadores inactivos) hagan parte de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

Luego, es lógico que los desempleados al hacer parte de la fuerza de trabajo, están comprendidos dentro del concepto de “trabajador” como se manifestó en el punto anterior, deben ser parte de la Comisión Permanente e incidir en la fijación de la remuneración mínima, para lograr una verdadera política salarial justa.

Respuestas a las objeciones por inconstitucionalidad

La objeción Presidencial al Proyecto de ley número 059 de 2002 Senado, número 277 de 2003 Cámara, por la cual se modifica el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996, expresa:

“Que la Comisión Permanente creada por el artículo 56 de la Constitución Política, que deberá estar conformada por el Gobierno y sendos representantes de empleadores y trabajadores, no contempla la participación de los desempleados”.

Luego, podemos afirmar que la objeción por inconstitucionalidad alegada por el Presidente de la República, se refiere a dos aspectos, uno relacionado con la integración de la Comisión Permanente, y otro referente al objeto de la misma, ambos infundados:

- El concepto de trabajador que consagró el Constituyente de 1991, en el Preámbulo, los principios fundamentales, al tratar de régimen económico y de la hacienda pública y en especial en el artículo 25 de la Constitución Política, al expresar que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas. Lo que significa que toda persona empleada o no, está en capacidad de ser considerada trabajador, así lo ha aceptado la jurisprudencia, en sentencias que protegen el derecho fundamental al Trabajo C.C. Nos. T-473/00, T-708/00, T-710/00, T-747/00, T-751/00, T-754/00, T-755/00, T-759/00, T-760A/00, T-825/00, T-898/00, T-1015/00, T-1231/00, T-1234/00, T-1299/00, T-1305/00, T-1360/00, T-1454/00, T-1522/00, T-1561/00, T-1586/00, T-1590/00, T-1651/00, T-1658/00, T-1686/00, T-1750/00, T-099 de 1993, SU 641 de 1998, T-009 y T-290 de 1993 y SU-519 de 1997, T-537, T-605 y 573 de 1992, T-161, T-099, T-290 de 1993, T-190, T-498, T-003 y T-174 de 1994, T-379 y T-411 de 1995, T-375 de 1996, T-351 de 1997, T-801 de 1998 y T-172 y T-277 de 1999.

- El artículo 56 de la Carta Magna tiene en cuenta el concepto amplio de “trabajador”, que debe interpretarse en forma integral, como se explicó en el punto anterior.

- Si el espíritu de este canon constitucional hubiere querido referirse únicamente a los trabajadores activos habría utilizado la acepción de “empleado” (persona que bajo la subordinación de otra cumple un acto o función determinada) y no como quedó plasmado de “trabajador”, en consecuencia no hay lugar a interpretación ya que la voluntad del legislador es clara.

- En cuanto a la segunda objeción, el proyecto de ley jamás modifica o adiciona su objeto.

Con los anteriores términos doy por finalizado el estudio de las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de ley número 059 de 2002 Senado, número 277 de 2003 Cámara”.

En atención a lo expresado y por estar de acuerdo con las apreciaciones del informe transcrito, me permito hacer la siguiente:

Petición

Solicito muy atentamente, se someta a consideración la insistencia al Proyecto de ley número 059 de 2002 Senado, número 277 de 2003 Cámara, por la cual se modifica el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996 a la Plenaria del honorable Senado de la República.

Cordialmente,

Carlos Ignacio Cuervo Valencia,
Representante a la Cámara.

ENMIENDAS

ENMIENDA TOTAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 049 DE 2004 CAMARA

por la cual se fija el régimen de créditos por sumas mal cobradas.

Acreditación de intereses.

Bogotá, D. C., miércoles 20 de octubre de 2004

Doctor

SANTIAGO CASTRO GOMEZ

Presidente

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Referencia: Enmienda total al Proyecto de ley número 049 de 2004 Cámara.

Respetado Doctor:

Con fundamento en los artículos 160 y 161 de la Ley 5ª de 1992, “Reglamento del Congreso”, me permito presentarles a los Miembros de esta célula a través de su conducto enmienda total del articulado a la ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 049 de 2004, por la cual se fija el régimen de créditos por sumas mal cobradas. *Acreditación de intereses*, con el ánimo de que este sea considerado en la discusión para primer debate, previa asignación de fecha.

La anterior solicitud obedece al hecho de que a última hora fueron allegados a nuestros despachos como ponentes del proyecto, algunos conceptos que habían sido requeridos con el ánimo de no ir en contravía al bienestar general desde hace tiempo, a las siguientes Entidades: Andesco, Oficina Jurídica de la DIAN, Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, conceptos que expresan ciertas precisiones de orden constitucional, legal y práctico en relación con la iniciativa que nos ocupa, como son:

- La utilización del término “Corporaciones de ahorro y vivienda” es inadecuado, puesto que con la expedición de la Ley 546 de 1999, dichas corporaciones cambiaron su naturaleza, por lo cual consideramos más técnico utilizar el término de “Entidades Financieras”.

- La disposición normativa no solamente debe estar referida a los créditos del extinto UPAC hoy UVR, sino a todos los créditos bancarios y financieros, incluso a las facturaciones de servicios públicos

domiciliarios, de tarjetas de crédito y telefonía celular, debido a que en ellos también se incurre en yerros de sobrefacturación.

- En la iniciativa no se establecen los factores que determinan la forma de estipular el valor presente a reembolsar, no se establece el formalismo ritual que debe agotarse para tal efecto, ni los términos previstos para hacer efectivo ese formalismo, ni el juez natural competente para absolver el mismo, situaciones estas que atentan contra el mandato constitucional del debido proceso y por ende del principio de legalidad.

- Los artículos 4°, 5° y 6° de la iniciativa no son procedentes por cuanto se está previendo una doble sanción así: se impone al acreedor la obligación de reembolsar en valor presente las sumas liquidadas en exceso, como también la obligación de cancelar intereses sobre dichas sumas.

Se adiciona en el artículo 7° la telefonía celular porque en su facturación ocasionalmente se incurre en la misma conducta.

Además de la proposición de un artículo nuevo por parte de los honorables Representantes Juan Martín Hoyos Villegas, Oscar Darío Pérez Pineda, César Augusto Mejía Urrea y Santiago Castro Gómez.

De los honorables Representantes:

Javier M. Vargas Castro, Departamento de Vaupés; Germán Viana Guerrero, Departamento de Bolívar; Omar Armando Baquero Soler, Departamento del Meta, honorables Representantes.

ENMIENDA AL ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 049 DE 2004 CAMARA

por la cual se fija el régimen de créditos por sumas mal cobradas.

Acreditación de intereses.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los créditos adquiridos ante las entidades bancarias y financieras de ahorro y vivienda por personas naturales o jurídicas para la compraventa y/o construcción de bienes inmuebles, que hayan sido liquidados con error en el valor de sus cuotas por parte de dichas entidades, obligan al reintegro a los titulares de los créditos las sumas mal cobradas en exceso, liquidadas a valor presente a la fecha de la devolución

por parte de la entidad correspondiente, de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Parágrafo 1°. Tendrán derecho a la devolución de las sumas mal liquidadas y cobradas, las personas naturales o jurídicas que hayan presentado su reclamación en el término prescrito y bajo el procedimiento señalado en la presente ley.

Parágrafo 2°. El procedimiento que se deberá agotar para efectos de lo enunciado en el presente artículo es el siguiente:

1. El deudor, usuario o cliente que se considere objeto de liquidación con error en su crédito, obligación o facturación, deberá dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha en que ocurrió el suceso, interponer la reclamación respectiva ante la entidad que cometió el error, exponiendo las pruebas que demuestren el hecho de la reclamación o las que se pretendan hacer valer.

2. La entidad receptora tendrá un término de tres (3) meses, contados a partir del momento de recepción de la reclamación para emitir decisión de fondo sobre la misma; en caso de que la reclamación sea absuelta de manera favorable, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de su pronunciamiento la entidad deberá proceder al reembolso de las sumas cobradas en exceso, de conformidad con lo señalado en el inciso 1° de este artículo.

3. En caso de que la decisión emitida por la entidad sea desfavorable al peticionario, o no se ajuste a sus pretensiones, o no exista decisión dentro del término señalado en el numeral anterior, el interesado deberá dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes interponer su reclamación ante la Defensoría del Cliente.

4. La Defensoría del Cliente dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la radicación de la reclamación, deberá citar a audiencia al peticionario y al Representante Legal de la entidad que presuntamente cometió el error, para dirimir la controversia objeto de la reclamación, audiencia en la cual expondrán sus argumentos de defensa y las pruebas que pretendan hacer valer.

5. En la misma audiencia, si a ello hubiere lugar la Defensoría del Cliente decidirá de fondo sobre la reclamación, decisión contra la cual no procede recurso alguno, salvo que a juicio de esa instancia sea menester absolver alguna prueba de oficio o de las solicitadas por las partes interesadas, evento en el cual existe un término de treinta (30) días hábiles para tal efecto, prorrogable por treinta (30) días hábiles más. Vencido el término probatorio, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes deberá emitirse la decisión correspondiente.

6. En caso de que la decisión emitida por la Defensoría del Cliente sea favorable a los intereses del peticionario, la entidad declarada responsable deberá cumplir con dicha decisión dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación.

7. Sin perjuicio de lo reglado en este procedimiento, las partes pueden acudir ante la justicia ordinaria, con observancia de las formalidades requeridas por las disposiciones que regulen cada materia en particular.

Artículo 2°. En los créditos periódicos o por consumo que hubieren abonados sumas mal liquidadas o calculadas, corresponde siempre la devolución inmediata de las mismas, una vez se acredite tal situación por el interesado ante la respectiva entidad, acreditación que deberá hacerse dentro de los treinta (30) días siguientes a la ocurrencia del suceso.

Artículo 3°. En caso de que no se proceda a la inmediata devolución de las sumas excedidas, estas se acreditarán a las siguientes cuotas de la misma obligación. Si las sumas excedidas sobrepasan el valor de las siguientes cuotas de la obligación, el valor excedente debe ser reembolsado inmediatamente se realice la mencionada acreditación.

Artículos 4°, 5° y 6° no son aplicables.

Artículo 7°. La presente ley se aplicará además a la facturación de los servicios públicos domiciliarios, de tarjetas de crédito y de telefonía móvil celular, salvo que exista norma especial con anterioridad a esta que regule la materia.

Artículo 8°. Las entidades financieras que reestructuren o hubiesen reestructurado, refinancien o hubiesen refinanciado las obligaciones crediticias a través del Programa de Reactivación Agropecuaria Nacional

(PRAN), deberán solicitar a las centrales de riesgo la exclusión inmediata de la información negativa histórica de los beneficiarios del mencionado programa y deberán disponer lo pertinente para que tal exclusión se haga efectiva, en cuanto a la obligación reestructurada o refinanciada.

Lo dispuesto en este artículo se mantendrá sólo hasta cuando el deudor no incurra en una nueva mora.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición

Por las anteriores consideraciones y con las modificaciones propuestas, presentamos ponencia favorable al Proyecto de ley número 049 de 2004 Cámara, por la cual se fija el régimen de créditos por sumas mal cobradas. *Acreditación de intereses.*

De los honorables Representantes:

Javier M. Vargas Castro, Departamento de Vaupés; *Germán Viana Guerrero*, Departamento de Bolívar; *Omar Armando Baquero Soler*, Departamento del Meta, honorables Representantes.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos económicos)

Bogotá, D. C., 21 de octubre de 2004. En la fecha se recibió en esta Secretaría la Enmienda total al informe de ponencia del Proyecto de ley número 049 de 2004 Cámara, por la cual se fija el régimen de créditos por sumas mal cobradas. *Acreditación de intereses*, y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

Adán Enrique Ramírez Duarte.

CONTENIDO

Gaceta número 686 - Lunes 8 de noviembre de 2004

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 063 de 2004 Cámara, por la cual se establecen normas a favor de las personas con Discapacidad Mental o Cognitiva y se dictan otras disposiciones. 1

Ponencia para el primer debate al Proyecto de ley número 142 de 2004 Cámara, por medio de la cual se establece el Régimen de Acción Comunal en Colombia y se Consagran los Estímulos Comunales. 4

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 142 de 2004 Cámara, por medio de la cual se establece el Régimen de Acción Comunal en Colombia y se consagran los estímulos comunales. 6

Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 150 de 2004 Cámara, por medio de la cual se reforman los artículos 111 y 114 de la Ley 30 de 1992 sobre créditos municipales para la educación superior. 11

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 209 de 2004 Senado acumulado 213 de 2004 Senado, 161 de 2004 Cámara, por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones. 13

Informe de ponencia para segundo debate, Texto, Pliego de modificaciones, Texto definitivo y Texto al Proyecto de ley número 38 de 2004 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 820 de 2003 y se dictan otras disposiciones. 15

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 059 de 2002 Senado, número 277 de 2003 Cámara, por la cual se modifica el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996. 18

ENMIENDAS

Enmienda total y articulado propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 049 de 2004 Cámara, por la cual se fija el régimen de créditos por sumas mal cobradas. 19