REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XIX - Nº 664 Bogotá, D. C., lunes, 20 de septiembre de 2010 EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 011 DE 2010 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 743 de 2002.

Bogotá, D. C., septiembre 14 de 2010

Doctor:

BÉRNER ZAMBRANO ERAZO

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Proyecto de ley número 011 de 2010 Cámara, *por la cual se modifica la Ley 743 de 2002.*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Primera, como coordinador ponente de este Proyecto de ley número 011 de 2010, de manera atenta, y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate de la siguiente forma:

I. **Síntesis del proyecto**

El proyecto tiene la finalidad de introducir unas modificaciones al articulado de la Ley 743 de 2002, *por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal*, que a su vez fue reglamentado por los Decretos 2350 de 2003 y 890 de 2008 que contiene ya muchas de las propuestas en el proyecto de ley presentado.

Jorge Gómez Villamizar, Ponente Coordinador; *Alfredo Bocanegra Varón, Bérner Zambrano Erazo, Hernando Prada Gil, Rosmery Martínez Rosales* (sin firma), Ponentes.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 011 DE 2010 CÁMARA

por la cual se modifica la Ley 743 de 2002.

Objeto del proyecto

El Proyecto de ley número 011 de 2010 Cámara, pretende introducir algunas modificaciones Ley Comunal 743, de junio 5 de 2002.

La presente ley pretende el fortalecimiento de la participación ciudadana al interior de las Juntas de Acción Comunal, mediante la enunciación de disposiciones que tratan de enriquecer su vida organizacional, su identidad comunitaria y sus relaciones con el Estado. Según el autor "el proyecto propone modificar en gran parte la ley comunal".

Sin embargo, en su elaboración y diagramación de los artículos y parágrafos modificatorios de la ley original, no se demuestra ni se avizora rastro de haber consultado con las organizaciones comunales, conforme lo establece la Constitución Nacional y se desarrolló, recientemente; con el Ministerio del Interior y de Justicia y entidades del ámbito nacional y territorial y la Confederación de Juntas Comunales; según se desprende de la lectura del Documentos CONPES 3661, de mayo 10 de 2010.

Dice el documento mencionado, en uno de sus apartes: "[1]Con las acciones propuestas se busca, principalmente, el fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal (OAC), a través de la definición de estrategias, acciones y metas concretas que contribuyan a su reconocimiento, autonomía, independencia y sostenibilidad". Subrayado nuestro.

Es contundente el mandato expreso y convenido con la máxima organización comunal del país, conducente a establecer sine qua non un debate entre el Ministerio del Interior y Justicia, la organización comunitaria y los pretendientes reformadores de la ley en mención que no se realizó. Es decir, no se tuvo en cuenta a quienes durante años históricos han venido sosteniendo la organización para entablar conversaciones en búsqueda de esa modificación que aquí se propone.

1. **Antecedentes**

El trabajo comunal tiene antecedentes históricos, y para no retroceder en escritos hasta épocas precolombinas, como lo reseña explayadamente el escritor y asesor de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, LUIS EMIRO VALENCIA, en su libro "HISTORIA, REALIDAD Y PENSAMIENTO DE LA ACCIÓN COMUNAL EN COLOMBIA 1958-2008", nos

[1] Documento CONPES 3661 de 2010; pág. 7.

remontamos al año 1958, y autorizados con la Ley 19, Concejos Municipales y Asambleas Departamentales crearon dependencias con funciones de promover, capacitar y organizar las actividades comunales a nivel local y regional, destacándose Bogotá, Cali, Medellín; Bucaramanga y Tunja[2].

En síntesis, toda la normatividad de estas organizaciones primarias están contempladas en la ley mencionada arriba, posteriormente, y después de 6 años de discusión, participación, debate comunal y varios congresos nacionales se finaliza con la Ley 743 de 2003, y sus Decretos Reglamentarios 2350 de 2003 y 890 de 2008; que ahora se pretende inconsultamente desechar de tajo.

Es rica la legislación y reglamentaciones que a través de los años se han establecido para fortalecer las Juntas Comunales, como palmariamente se puede observar en el Documento CONPES mencionado atrás. Podemos resaltar la legislación de mediados de la década del 50 hasta 1968; antes de la Constitución de 1991, demostrando el interés siempre del Estado en mantener estas organizaciones y su diálogo permanente con sus líderes comunitarios.

Ley 19 de 1958	Ley *sobre reforma administrativa,* por medio de la cual se realiza la institucionalización de la acción comunal en Colombia. Ley que regula la acción comunal, invocando su preexistencia con la visión y propósito de regular, controlar, cooptar, dirigir y vigilar la Acción comunal. La ley, fue producto de la reorganización administrativa en Colombia.
Decreto 239 de 1959	La Sección de Planeación Regional y Urbanismo incluía a la acción comunal, con relación a la función de promover lo previsto en el artículo 23 de la Ley 19 de 1958. En el Decreto 239 de 1959 se establece una relación directa de las Juntas de Acción Comunal con la sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo del Departamento Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos, a la cual se le asigna la función, entre otras, de promover la cooperación comunal.
Decreto 1761 de 1959	Crea la División de Acción Comunal en el Ministerio de Educación.
Decreto 2119 de 1964	Ordena al Departamento de Planeación Nacional la inclusión en el presupuesto nacional de partidas para la acción comunal.
Decreto-ley 3159 de 1968	Eleva la División de Acción Comunal a la categoría de Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad - DIGIDEC en el Ministerio de Gobierno–hoy del Interior y de Justicia–.

En la Constitución Política de 1991, también se continúo con ese ideario de mantener y fortalecer estas organizaciones; como podemos observar y solo trayendo la legislación en unos cuantos años que relacionamos a continuación, extraídos del Documentos CONPES:

Constitución Política de 1991. Artículo 39.	Garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.
Constitución Política de 1991. Artículo 103.	Este artículo determina que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales.
Ley 136 de 1994	Atribuye facultades a los alcaldes de municipios de categoría primera y especial, para reconocer personería jurídica de los organismos comunales de grados 1 y 2 y de Juntas de Vivienda Comunitaria.
Decreto 2150 de 1995	Suprime el reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles y JAC, ordena su reconocimiento por escritura pública.
Resolución 759 de 1996 del Ministerio del Gobierno.	Fija el número mínimo de Juntas de Acción Comunal para constituir las asociaciones comunales en comunas y corregimientos.
Decreto 1684 de 1997	Fusiona dependencias del Ministerio del Interior, –hoy del Interior y de Justicia– y establece funciones a la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación.

Bástenos decir que la Ley 19, noviembre 25 de 1958, canaliza la tradición del trabajo comunitario para promover la organización de las comunidades[3].

El Gobierno Nacional siempre ha mantenido interlocución con las Juntas Comunales por intermedio del Ministerio del Interior y de Justicia quien ejerce funciones de inspección, control y seguimiento al cumplimiento de sus tareas comunales. Hoy el Ministerio tiene en su estructura la Dirección para la Democracia y la Participación ciudadana, para promover el fortalecimiento de la organización comunal.

2. **Viabilidad Constitucional y Debates con las Organizaciones Comunales**

Teniendo en cuenta la importancia de las Juntas de Acción Comunal en nuestro país se realizaron dos sesiones de trabajo con los presidentes de estas Juntas, así:

La primera de ellas fue llevada a cabo en la ciudad de Bucaramanga, en la Casa de Participación Comunitaria, Gobernación de Santander, con los Presidentes de las Juntas de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta; y, la segunda, con los dignatarios de la Confederación Nacional de Acción Comunal, en la ciudad de Bogotá, el 1° de septiembre de 2010.

La dirigencia comunal tomó como referencia los planteamientos del doctor Guillermo A. Cardona Moreno, dignatario de la confederación. De esas reuniones y para no ser repetitivos, transcribimos exactamente las expresiones allí plasmadas:

INCONSTITUCIONAL. Este proyecto según los comunales este es a todas luces inconstitucional por cuanto viola el artículo 2° de la Constitución en cuanto establece que el Estado garantiza la participación de todos en las decisiones que los afectan y este proyecto, de grave afectación a las organizaciones comunales de ninguna manera ha sido consultado a través de sus conductos regulares existentes a saber Confederación y Federaciones.

Igualmente que para que una ley, sea debe hacerse la consulta previa con los afectados. De hecho la honorable Corte ha conceptuado que la consulta procede para todos los afectados. Caso específico con la ley rural por falta de socialización con los indígenas.

A SU VEZ ES INCONSTITUCIONAL. Por cuanto violenta el segundo inciso del artículo 103 de la Constitución en cuanto establece que el Estado apoyará, fomentará y estimulará a las organizaciones sociales, solidarias, comunitarias, entre otras respetando su **autonomía** y es evidente que este proyecto violenta la autonomía de las organizaciones comunales. Pues para nada ha sido consultado y mucho menos construido ni con un concepto favorable de las organizaciones comunales a través de sus instancias legalmente constituidas como son la Confederación, las Federaciones y Asociaciones.

---

[2] HISTORIA, REALIDAD Y PENSAMIENTO DE LA ACCIÓN COMUNAL EN COLOMBIA 1958-2008. Luis Emiro Valencia, pág. 79.

[3] Luis Emiro Valencia, pág. 81. Ídem.

I. **Conveniencia del Proyecto**

INCONVENIENTE. Es inconveniente por cuanto ignora el numeral 3.8 del documento CONPES 3661 del 10 de mayo de 2010 cuando establece el compromiso del Ministerio del Interior y de Justicia de armonizar con la Confederación Comunal las iniciativas legislativas y el proyecto no cuenta con concepto favorable ni del Ministerio del Interior y de Justicia ni menos de la Confederación Nacional de Acción Comunal.

ES INCONVENIENTE. Por cuanto pretende modificar una ley construida durante seis años en un proceso muy amplio y participativo en congresos nacionales, encuentros, foros y seminarios por las organizaciones comunales, Ley 743 que apenas se está probando y aún los comunales no tenemos una evaluación consolidada como para sugerir modificaciones de fondo, mucho menos puede tener conocimiento y autoridad personas que no están inmersas en nuestro movimiento o que si lo están es de manera momentánea y tangencial con intereses puramente electorales.

SE ENUMERA ARTÍCULO POR ARTÍCULO SEGÚN LA ÓPTICA COMUNAL:

ARTICULADO DEL 1° HASTA EL 8°. Del proyecto se limita a transcribir el texto vigente de la ley sin modificaciones sustanciales como para justificar una nueva ley.

ARTÍCULO 6° DEL PROYECTO QUE PRETENDE REFORMAR EL 8° DE LA LEY LITERAL a) DEL PROYECTO. Como novedad perversa agregan el siguiente texto en cursiva: La Junta de Acción Comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, ***"de régimen tributario especial, de carácter privado"***.

Resulta que uno de los logros más importantes de los comunales con la Ley 743 fue decir en los artículos 6° y 8° que las organizaciones de acción comunal son de naturaleza SOLIDARIA, ganado así para consolidar los conceptos del tercer sector o sector solidario en lo organizativo, en lo empresarial, en lo contractual y en la propiedad, sin embargo, el proyecto en debate de manera muy sutil pretende arrebatarnos este gran avance. De hecho algunos juristas se obstinan en decir que lo solidario se inscribe en la órbita de lo privado y quizás por eso este proyecto pretende regresar a este concepto, pero eso no es cierto, pues la Constitución Política en su artículo 58 fue muy clara en reconocer en Colombia la existencia de lo público, lo privado y lo solidario, es cierto que lo público y lo privado tienen gran desarrollo legal, no así lo solidario, pero esta Ley 743, con la Ley 454 de economía solidaria son puntos de partida para construir la doctrina de lo solidario.

Los demás literales de este pretendido artículo 8° son inocuos pues se limitan a transcribir el texto de la Ley 743.

En conclusión en este punto, esta sola pretensión de regresar a las organizaciones comunales al concepto de lo privado merece nuestro total rechazo.

ARTÍCULO 8°. El pretendido artículo 17 del proyecto no dice nada nuevo y se limita a transcribir el texto vigente de la ley.

EL ARTÍCULO 9° DEL PROYECTO QUE PRETENDE MODIFICAR EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY, es inconstitucional y va en contra de la lucha por nuestra autonomía en cuanto le confiere a las entidades del Estado facultad de aprobar los estatutos de las organismos comunales, facultad que es autónoma y soberana de las organizaciones comunales por mandato del segundo inciso del artículo 103 de la Constitución Nacional.

Las entidades del Estado pueden ejercer una facultad de control de legalidad sobre los estatutos, pero nunca arrogarse la facultad de su aprobación.

El texto del proyecto es el siguiente:"*adoptarán sus estatutos conforme a los lineamientos establecidos por la presente ley y deberán ser aprobados por el órgano de inspección, vigilancia y control competente"*.

En lo restante del pretendido artículo 18 se introducen por ley una serie de decisiones que son facultad estatutaria violando así la autonomía de las organizaciones comunales.

ARTÍCULO 10. QUE PRETENDE REFORMAR EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY, en lo fundamental es trascripción literal de la ley, no tiene nada nuevo que justifique una nueva ley.

ARTÍCULO 11. QUE PRETENDE MODIFICAR EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY, simple trascripción, nada nuevo.

ARTÍCULO 12. QUE PRETENDE REFORMAR EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY, genera confusión, es más claro el concepto de residencia establecido en el Decreto reglamentario vigente 2350, no necesita de ley.

ARTÍCULOS 12 AL 15 DEL PROYECTO NO DICEN NADA NUEVO. SON SIMPLES TRANSCRIPCIONES DE LA LEY.

ARTÍCULO 16 DEL PROYECTO PROPONE UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 25 DE LA LEY VIGENTE, es abiertamente inconstitucional pues pretende limitar los derechos civiles como el ser miembro de un organismo comunal a quienes estén incursos en investigaciones. Solamente los fallos en debido proceso pueden limitar derechos civiles y políticos pero no investigaciones o demandas.

El texto propuesto en cursiva.

"Causal de impedimento para ser directivo y/o dignatario de una organización comunal el reporte de investigaciones penales por Delitos contra el Patrimonio Económico, contra la Seguridad Pública, la Fe Pública, el sistema financiero y contra el orden económico y social".

ARTÍCULO 18 DEL PROYECTO QUE PRETENDE MOFICAR EL 27 DE LA LEY VIGENTE, este artículo es quizás la más grave afrenta contra la tradición de las organizaciones comunales pues desaparece las Juntas Directivas y deja como único órgano administrador al CONSEJO COMUNAL. Los comunales fuimos los autores del Consejo Comunal como un escenario plural y horizontal en las organizaciones comunales pero la práctica ha demostrado que no ha funcionado como quisimos, pues el organismo tradicionalmente admitido de dirección y administración de los organismos comunales es la Junta Directiva por lo que se debe mantener. Pretender liquidar las Juntas Directivas y suplantarlas por los Consejos Comunales es sencillamente liquidar en alto porcentaje a las organizaciones comunales. Este artículo es el veneno real y mal intencionado de este proyecto que por sí solo merece todo nuestro rechazo.

ARTÍCULOS 29 A 39 DEL PROYECTO. Son simple transcripción de la Ley Comunal, no introducen conceptos nuevos, salvo la fortaleza que da al CONSEJO COMUNAL como organismo de administración y la eliminación de la Junta Directiva, reiterando que este cambio brusco en la tradición y cultura de los organismos comunales simplemente la llevará a su desaparición en alto porcentaje. Esta ha sido una pretensión perversa de MIRA en este proyecto presentado y archivado dos veces y no obstante que en ponencias anterio-

res algunos parlamentarios nos han dado la razón eliminando la pretensión original de MIRA de sustituir las Juntas Directivas por los Consejos Comunales, cuando radican de nuevo el proyecto lo hacen en la versión original, lo que ya es muy grave para las organizaciones y la dirigencia comunal. Retamos a MIRA a un gran foro abierto con los comunales de donde quieran, a ver si es que nuestras organizaciones convalidan sus pretensiones. De seguro que no, sin embargo insisten en su empeño tercamente.

ARTÍCULO 38 QUE PRETENDE MODIFICAR EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY VIGENTE. Este pretendido artículo comienza con una definición superada de las comisiones de convivencia y conciliación definiéndolas como "*órganos de justicia comunal".*

Un gran avance de la Ley 743 fue dar a las Comisiones de Convivencia y Conciliación el carácter de organismos de conciliación y no de juzgamiento, pues esa pretendida función de justicia desde el primer nivel fue la generadora de muchas distorsiones y conflictos antes de la Ley 743. En la ley a las Comisiones en el primer nivel solamente se les da la función de conciliación, lo que está ayudando a recomponer la convivencia. Se nota en este artículo una vez más la profunda ignorancia y desconocimiento por la organización comunal de los autores del texto.

Por lo demás, hasta el artículo 41 del texto propuesto es transcripción literal de la ley y las pocas notas que incluyen ya están en los estatutos, pues son materia estatutaria y para nada legal ni reglamentaria.

ARTÍCULO 41 QUE PRETENDE MODIFICAR EL ARTÍCULO 48 VIGENTE, sobre impugnaciones, este texto es muy confuso y regresivo pues confiere a las entidades del Estado competencias que hemos conquistado en muchas luchas por mucho tiempo y que la ley reconoce como competencia de los organismos comunales. En efecto en la Ley 743 son claras las competencias en el sentido que la primera y segunda instancias en los procesos de conciliación son siempre abocadas de manera autónoma en la estructura comunal. La estatal solamente es recurso de tercera o última instancia. Es un texto regresivo y violatorio de nuestra autonomía en la conciliación de conflictos, el que no podemos aceptar.

De otra parte en términos generales, es un contrasentido histórico que en un momento cuando la tendencia judicial es a que por la vía de la conciliación en equidad y los jueces de paz se avoquen muchos conflictos antes de llegar a la justicia del Estado, se le pretendan entregar competencias de primera instancia a entidades del Estado en los casos comunales.

El resto del texto de este artículo es copia de la Ley 743 y en lo presuntamente nuevo es copia de nuestros estatutos.

ARTÍCULO 42 DEL PROYECTO QUE PRETENDE MODIFICAR EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY, es otro adefesio jurídico como tantos se han demostrado en este texto pues dice literalmente: "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. "De comprobarse la causal de nulidad, el dignatario o los dignatarios incursos en la misma, no podrán ejercer un cargo de elección popular por dos periodos consecutivos".

Es como si una Ley Comunal pudiera modificar los Códigos Civil o Penal al decir que si se anula una elección comunal, a los incursos en la nulidad se les puedan violentar los derechos civiles a cargos de elección popular por dos períodos consecutivos. Al parecer este proyecto no pasó ni siquiera por el estudio de un aprendiz de derecho. Este tema sobre derechos fundamentales solamente podría ser abocado en los Códigos Civiles o Penales pero no en una Ley Comunal por lo que además es de materia diferente al de la ley y las leyes por norma constitucional solamente puede abocar una materia específica, en este caso la comunal.

ARTÍCULO 43 QUE PRETENDE MOFICAR EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY VIGENTE. Otro adefesio jurídico, cómo así que la entidad de la cual proceden los recursos realizará el control fiscal de los mismos, siendo que en nuestro ordenamiento jurídico existen entidades especializadas para ejercer ese control como son de una parte desde la sociedad civil los ciudadanos, las veedurías y desde el Estado los organismos de control.

"ARTÍCULO 52. Los recursos oficiales que ingresen a los organismos de acción comunal para la realización de obras, prestación de servicios o desarrollo de convenios, no harán parte de su patrimonio y serán manejados contablemente en rubro especial. La entidad de la cual procedan los recursos realizará el control fiscal sobre el manejo de los mismos".

Del artículo 44 al 57 del texto son simples adiciones reglamentaristas que ya están incluidas en los estatutos de nuestras organizaciones y que en lo fundamental parecieran copiadas literalmente de estos, propuestas que no merecen ni justifican una ley. HASTA AQUÍ EL TRABAJO ESCRITO Y DISCUTIDO CON LA ORGANIZACIÓN COMUNAL NACIONAL, en Bogotá, septiembre 1º de 2010.

Es incontrovertible e innegable la inconformidad racional y justa de las declaraciones de la Organización Comunal, que las retomamos en sus justas reclamaciones y para no soslayar el reconocimiento, autonomía, independencia y sostenibilidad; como lo manda irrefutablemente el Documento CONPES 3661, aquí descrito.

Finalmente, traemos escrito del mismo documento CONPES, que recoge institucionalmente el sentimiento de estas organizaciones rurales y urbanas: "Para concluir, las organizaciones comunales son una organización en la historia de Colombia que recoge el esfuerzo individual y colectivo –no siempre lineal– de trabajo asociativo, solidario y cooperativo, potenciando la organización y la actividad de los movimientos populares y con el propósito deliberado de construir comunidad".

Proposición:

Por las anteriores consideraciones solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, archivar el Proyecto de ley número 011 de 2010, *por la cual se modifica la Ley 734 de 2002 acerca del fortalecimiento de la participación ciudadana al interior de las Juntas de Acción Comunal.*

Atentamente,

Jorge Gómez Villamizar, Representante a la Cámara, Ponente Coordinador; *Alfredo Bocanegra Varón, Bérner Zambrano Erazo, Hernando Prada Gil, Rosmery Martínez Rosales* (sin firma), Ponentes.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010