

Sentencia C-580/01

ORGANISMOS DE ACCION COMUNAL-Origen

DESARROLLO ECONOMICO-Concepto y objeto

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

SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Relación

PARTICIPACION CIUDADANA EN ASUNTO PUBLICO-Fortalecimiento

SOCIEDAD CIVIL EN PROCESO DE PARTICIPACION DEMOCRATICA-Intervención

PARTICIPACION DE SOCIEDAD CIVIL-Responsabilidades del Estado

ORGANIZACIONES CIVILES EN GESTION PUBLICA-Mecanismo de participación

Las organizaciones civiles -entre las cuales se encuentran las asociaciones cívicas y comunales-, son auténticos mecanismos de participación de la ciudadanía que proyectan su objeto en diferentes áreas del que hacer social, en cuanto constituyen mecanismos democráticos de representación en las distintas instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública.

PARTICIPACION DE ORGANIZACIONES CIVILES EN GESTION PUBLICA-Funciones/PARTICIPACION DE ORGANIZACIONES CIVILES EN GESTION PUBLICA-Función de concertación

La participación de las organizaciones civiles no se circunscribe solamente a las funciones de control y vigilancia de la gestión pública, puesto que también comprende la intervención de la comunidad organizada mediante la concertación con las autoridades, lo cual le imprime legitimidad a la actuación estatal.

ORGANISMOS DE ACCION COMUNAL-Función de concertación

El hecho de que estas instituciones sean el conducto por el cual la sociedad civil exprese su derecho de participar en diversos aspectos de la vida social, hace indispensable la adopción de una regulación especial, transparente y fundamental, que le brinde un marco jurídico seguro al desarrollo de estas organizaciones ciudadanas y a las relaciones de articulación con las distintas instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la actuación del

Estado. Esa regulación no es otra que la de ley estatutaria.

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL-Articulación

Esta articulación de la sociedad civil y el Estado se hace cada vez más necesaria, pues si bien la sociedad civil cuenta con recursos que le permitirían de manera autónoma lograr su propio desarrollo, no puede ignorarse que la participación ciudadana que ella canaliza puede obtener mejores resultados mediante la puesta en práctica de adecuadas estrategias estatales.

ORGANISMOS COMUNITARIOS Y SOCIEDAD CIVIL-Interrelación

MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA-Regulación estatutaria/ASOCIACIONES COMUNALES-Regulación estatutaria

Conforme a lo establecido en la jurisprudencia de esta Corte, el desarrollo legislativo de los mecanismos de participación ciudadana - de los cuales son expresión las asociaciones comunales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 103 Constitucional -, debe realizarse por conducto de leyes estatutarias, siempre y cuando se trate de regular en forma integral el núcleo esencial de la participación en las instancias de concertación, control y vigilancia de la actividad social.

ASOCIACIONES COMUNALES-Regulación estatutaria de núcleo esencial

DERECHO DE PARTICIPACION DE ORGANIZACIONES COMUNALES-Regulación estatutaria del núcleo esencial

DERECHO A LA IGUALDAD EN REGIMEN SUBSIDIADO EN SALUD-Acceso preferencial

REGIMEN SUBSIDIADO DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Discriminación por acceso preferencial

REGIMEN SUBSIDIADO DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Objeto

Referencia: expediente O.P. 047

Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley No. 51 de 1998 - Senado de la República - 109 de 1998 - Cámara de Representantes - "Por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales".

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., junio seis (6) de dos mil uno (2001)

El Presidente del H. Senado de la República Dr. Mario Uribe Escobar, remitió a esta Corporación, con el oficio de fecha 8 de mayo del año en curso, el proyecto de ley de la

referencia, cuyo texto fue objetado por el Presidente de la República, por motivos de inconstitucionalidad e inconveniencia.

El Congreso declaró infundadas las objeciones presidenciales e insistió en la aprobación del proyecto, de suerte que le corresponde a la Corte decidir sobre su exequibilidad, según los términos del artículo 167 de la C.P. y 32 del Decreto 2067 de 1961.

I. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

“Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los Organismos de Acción Comunal”

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

D E C R E T A :

TITULO PRIMERO

DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

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

ARTICULO 2° Desarrollo de la Comunidad. Para efectos de esta ley, el desarrollo de la comunidad es el conjunto de procesos económicos, políticos, culturales y sociales, que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades.

ARTICULO 3° Principios Rectores del Desarrollo de la Comunidad. El desarrollo de la comunidad se orienta por los siguientes principios:

- a) Reconocimiento y afirmación del individuo en su derecho a ser diferente, sobre la base del respeto, tolerancia a la diferencia, al otro;
- b) Reconocimiento de la agrupación organizada de personas en su carácter de unidad social alrededor de un rasgo, interés, elemento, propósito o función común, como el recurso fundamental para el desarrollo y enriquecimiento de la vida humana y comunitaria, con prevalencia del interés común sobre el interés particular;
- c) El desarrollo de la comunidad debe construirse con identidad cultural, sustentabilidad, equidad y justicia social, participación social y política, promoviendo el fortalecimiento de la sociedad civil y sus instituciones democráticas;
- d) El desarrollo de la comunidad debe promover la capacidad de negociación y auto gestión de las organizaciones comunitarias en ejercicio de sus derechos, a definir sus proyectos de sociedad y participar organizadamente en su construcción;

e) El desarrollo de la comunidad tiene entre otros, como principios pilares, la solidaridad, la capacitación, la organización y la participación;

ARTICULO 4° Fundamentos del Desarrollo de la Comunidad. El Desarrollo de la Comunidad tiene los siguientes fundamentos:

a) Fomentar la construcción de comunidad como factor de respeto, tolerancia, convivencia y solidaridad para el logro de la paz, para lo que se requiere el reacomodo de las prácticas estatales y la formación ciudadana;

b) Promover la concertación, los diálogos y los pactos como estrategias del desarrollo;

c) Validar la planeación como instrumento de gestión del desarrollo de la comunidad;

d) Incrementar la capacidad de gestión, autogestión de la comunidad.

e) Promover la educación comunitaria como instrumento necesario para recrear y revalorizar su participación en los asuntos locales, municipales, regionales y nacionales;

f) Promover la construcción de organizaciones de base y empresas comunitarias;

g) Propiciar formas colectivas rotatorias de liderazgo con revocatoria del mandato.

ARTICULO 5°. Los procesos de desarrollo de la comunidad, a la luz de sus principios y fundamentos, requieren para su desenvolvimiento de la creación y consolidación de organizaciones comunitarias, entendidas como el medio adecuado para fortalecer la integración, autogestión, solidaridad y participación de la comunidad con el propósito de alcanzar un desarrollo integral para la transformación positiva de su realidad particular y de la sociedad en su conjunto.

TITULO SEGUNDO

DE LAS ORGANIZACIONES DE ACCION COMUNAL

CAPITULO I

Definición, Clasificación, Denominación, Territorio y Domicilio

ARTICULO 6° Definición de Acción Comunal. Para efectos de esta ley, Acción Comunal es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad.

ARTICULO 7° Clasificación de los Organismos de Acción Comunal. Los Organismos de Acción Comunal son de primero, segundo, tercero y cuarto grado, los cuales se darán sus propios estatutos según las definiciones, principios, fundamentos y objetivos consagrados en esta ley y las normas que le sucedan.

ARTICULO 8° Organismos de Acción Comunal:

a. Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral y sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.

La junta de vivienda comunitaria es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa se podrá asimilar a la junta de acción comunal definida en el presente artículo si fuere procedente.

a. Es organismo de acción comunal de segundo grado la asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primero grado fundadores y los que posteriormente se afilien.

a. Es organismo de acción comunal de tercer grado la Federación de Acción Comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y los que posteriormente se afilien.

a. Es organismo de acción comunal de cuarto grado la Confederación nacional de Acción Comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y los que posteriormente se afilien.

PARAGRAFO. Cada organismo de acción comunal, se dará su propio reglamento conforme al marco brindado por esta ley y las normas que la sucedan.

ARTICULO 9° Denominación. La denominación de los organismos de que trata esta ley, a más de las palabras "Junta de Acción Comunal", "Junta de Vivienda Comunitaria", "Asociación de Juntas de Acción Comunal", "Federación de Acción Comunal" o "Confederación nacional de Acción Comunal", se conformará con el nombre legal de su territorio seguido del nombre de la entidad territorial a la que pertenezca y en la cual desarrolle sus actividades.

ARTICULO 10° Cuando por disposición legal varíe la denominación del territorio de un organismo comunal, quedará a juicio de éste escoger la nueva denominación.

ARTICULO 11° Cuando se autorice la constitución de más de una junta en un mismo

territorio, la nueva que se constituya en éste deberá agregarle al nombre del mismo las palabras “Segundo Sector”, “Sector Alto”, “Segunda Etapa” o similares.

ARTICULO 12°. Territorio. Cada Junta de Acción Comunal desarrollará sus actividades dentro de un territorio delimitado según las siguientes orientaciones:

a. En las capitales de departamento y en la Ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., se podrá constituir una junta por cada barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, según la división establecida por la correspondiente autoridad municipal.

a. En las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos o inspecciones de policía podrá reconocerse más de una junta si existen las divisiones urbanas a que se refiere el literal anterior.

a. En las poblaciones donde no exista delimitación por barrios la junta podrá abarcar toda el área urbana sin perjuicio de que, cuando se haga alguna división de dicho género, la autoridad competente pueda ordenar que se modifique el territorio de una junta constituida.

b. El territorio de la junta de vivienda comunitaria lo constituye el terreno en donde e se proyecta o desarrolla el programa de construcción o mejoramiento de vivienda.

a. El territorio de la asociación será la comuna, corregimiento, localidad o municipio, en los términos del Código de Régimen Municipal.

a. El territorio de la Federación de Acción Comunal será el respectivo Departamento, la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., o los municipios de categoría especial y de primera categoría, en los cuales se haya dado la división territorial en comunas y corregimientos, las asociaciones de municipios y las provincias cuando estas últimas sean reglamentadas.

a. El territorio de la Confederación nacional de Acción Comunal es la República de Colombia.

PARAGRAFO 1. Por área urbana y rural se entenderá la definida en el Código de Régimen Municipal.

PARAGRAFO 2. En los asentamientos humanos cuyo territorio no encaje dentro de los conceptos de barrio, vereda o caserío, la autoridad competente podrá autorizar la constitución de una junta de acción comunal, cuando se considere conveniente para su propio desarrollo.

PARAGRAFO 3. Cuando dos o más territorios vecinos no cuenten con el número suficiente de organismos comunales de primer grado para constituir sus propias asociaciones, podrán solicitar ante la entidad competente la autorización para organizar su propia asociación o para anexarse a una ya existente, siempre y cuando medie solicitud de no menos del sesenta por ciento (60%) de los organismos comunales del respectivo territorio.

ARTICULO 13°. El territorio de los organismos de acción comunal podrá modificarse cuando varíen las delimitaciones territoriales por disposición de autoridad competente.

ARTICULO 14°. Domicilio. Para todos los efectos legales el territorio de las Juntas y Asociaciones determina el domicilio de las mismas. El domicilio de la junta de vivienda comunitaria será el municipio en donde se adelante el programa de vivienda. El domicilio de las federaciones será la capital de la respectiva entidad territorial y el de la Confederación, Santafé de Bogotá, D.C.

PARAGRAFO. Cuando se constituya mas de una Federación de Acción Comunal en un departamento, el domicilio de la departamental lo determinara su asamblea general.

CAPITULO II

Organización

ARTICULO 15°. Constitución. Las organizaciones de acción comunal estarán constituidos, según el caso, de acuerdo a los índices de población y características de cada región o territorio.

ARTICULO 16° Forma de Constituirse. Los organismos de acción comunal estarán constituidos de la siguiente manera:

a. La junta de vivienda comunitaria estará constituida por familias, que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda.

a. La asociación de juntas de acción comunal estará constituida por las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria cuyo radio de acción se circunscriba al de la misma.

a. La Federación de Acción Comunal estará constituida por las asociaciones de acción

comunal, cuyo radio de acción se circunscriba al de la misma.

a. La Confederación nacional de Acción Comunal estará constituida por las federaciones de acción comunal, cuyo radio de acción se circunscriba al territorio nacional.

PARAGRAFO 1. Se entiende por residencia el sitio donde la persona tenga su vivienda permanente.

PARAGRAFO 2. Ninguna persona natural podrá afiliarse a más de un organismo de acción comunal.

PARAGRAFO 3. La determinación de los requisitos y del número mínimo de afiliados y/o afiliadas con que pueda constituirse y subsistir un organismo de acción comunal, será reglamentada por el Gobierno Nacional en forma concertada con la confederación nacional de acción comunal, durante los seis (6) meses siguientes a la aprobación de esta ley.

PARAGRAFO 4. Los organismos de acción comunal podrá hacer alianzas estratégicas con personas jurídicas en procura de alcanzar el bienestar individual y colectivo y el desarrollo de la comunidad, en los términos definidos por la presente ley. Igualmente podrán establecer relaciones de cooperación con personas jurídicas públicas o privadas de nivel internacional.

ARTICULO 17°. Duración. Los organismos de acción comunal tendrán una duración indefinida, pero se disolverán y liquidarán por voluntad de sus afiliados o por mandato legal.

ARTICULO 18°. Estatutos. De acuerdo con los conceptos, objetivos, principios y fundamentos del desarrollo de la comunidad establecidos en la presente ley, y con las necesidades de cada comunidad, los organismos de acción comunal de primero, segundo, tercer y cuarto grado se darán libremente sus propios estatutos.

PARAGRAFO 1. Los estatutos deben contener, como mínimo:

a. Generalidades: Denominación, territorio, domicilio, objetivos, duración;

a. Afiliados: Calidades para afiliarse, impedimentos, derechos y deberes de los afiliados;

a. Organos: Integración de los órganos, régimen de convocatoria, periodicidad de las reuniones ordinarias, funciones de cada uno;

a. Dignatarios: Calidades, formas de elección, periodo y funciones;

a. Régimen Económico y Fiscal: Patrimonio, presupuesto, disolución y liquidación;

a. Régimen disciplinario;

a. Composición, competencia, causales de sanción, sanciones y procedimientos;

a. Libros: Clases, contenidos, dignatarios encargados de ellos;

a. Impugnaciones: Causales, procedimientos.

PARAGRAFO2. 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.

CAPITULO III

OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

ARTICULO 19. Objetivos. Los Organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:

a. Crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia.

c) Planificar el desarrollo integral y sostenible de la comunidad, participando en el proceso de planeación territorial y nacional, con el objeto de garantizar que las opiniones y decisiones de la comunidad queden consignadas en los planes de desarrollo, presupuestos e inversiones que allí se realicen.

a. Establecer los canales de comunicación necesarios para el desarrollo de sus actividades.

e) Generar procesos comunitarios autónomos de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario.

a. Celebrar contratos con empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional,

departamental, municipal y local, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo.

a. Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales.

b. Ejercer, conforme a las garantías constitucionales, el derecho de manifestación y participación política, de acuerdo con las normas que regulen la materia para las organizaciones sociales.

a. Desarrollar procesos para la recuperación, recreación y fomento de las diferentes manifestaciones culturales, recreativa y deportivas, que fortalezcan la identidad comunal y nacional.

a. Construir y preservar la armonía en las relaciones interpersonales y colectivas, dentro de la comunidad, a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad dentro de un clima de respeto y tolerancia.

a. Ejercer, conforme a lo establecido en la Constitución y la Ley, una veeduría ciudadana frente a la gestión pública y privada, en los asuntos de su competencia.

a. Lograr que la comunidad esté permanentemente informada sobre el desarrollo de los hechos, políticas, programas y servicios del Estado y de las entidades que incidan en su bienestar y desarrollo.

a. Promover y ejercitar las acciones ciudadanas y de cumplimiento, como mecanismos previstos por la Constitución y la Ley, para el respeto de los derechos de los asociados.

a. Divulgar, promover y velar por el ejercicio de los derechos humanos, fundamentales y del medio ambiente consagrados en la Constitución y la Ley.

a. Promover y facilitar la participación de todos los sectores sociales, en especial de las

mujeres y los jóvenes, en los organismos directivos de la acción comunal.

a. Procurar una mayor cobertura y calidad en los servicios públicos, buscar el acceso de la comunidad a la seguridad social y generar una mejor calidad de vida en su jurisdicción.

a. Representar a sus afiliados como usuarios de la radio y la televisión, y demás servicios públicos.

a. Los demás que se den los organismos de acción comunal respectivos en el marco de sus derechos, naturaleza y autonomía.

ARTICULO 20. Principios. Los organismos comunales se orientan por los siguientes principios:

a. PRINCIPIO DE DEMOCRACIA: Participación democrática en las deliberaciones y decisiones.

a. PRINCIPIO DE LA AUTONOMIA: Autonomía para participar en la planeación, decisión, fiscalización y control de la gestión pública, y en los asuntos internos de la organización comunitaria conforme a sus estatutos y reglamentos.

a. PRINCIPIO DE LIBERTAD: Libertad de afiliación y retiro de sus miembros.

a. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y RESPETO: Igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades en la gestión y beneficios alcanzados por la organización comunitaria. Respeto a la diversidad: Ausencia de cualquier discriminación por razones políticas, religiosas, sociales, de género o étnicas.

a. PRINCIPIO DE LA PREVALENCIA DEL INTERES COMUN: prevalencia del interés común frente al interés particular.

a. PRINCIPIO DE LA BUENA FE: Las actuaciones de los comunales deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos

adelanten.

a. PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD: En los organismos de acción comunal se aplicara siempre, individual y colectivamente el concepto de la ayuda mutua como fundamento de la solidaridad.

a. PRINCIPIO DE LA CAPACITACION: Los organismos de acción comunal tienen como eje orientador de sus actividades la capacitación y formación integral de sus directivos, dignatarios, voceros, representantes, afiliados y beneficiarios.

a. PRINCIPIO DE LA ORGANIZACIÓN: El respeto, acatamiento y fortalecimiento de la estructura de acción comunal, construida desde las juntas de acción comunal, rige los destinos de la acción comunal en Colombia.

a. PRINCIPIO DE LA PARTICIPACION: La información, consulta, decisión, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de sus actos internos y de la gestión pública en general, constituyen el principio de la participación que prevalece para sus afiliados y beneficiarios de los organismos de acción comunal, los organismos de acción comunal podrán participar en los procesos de elecciones populares, comunitarias y ciudadanas.

CAPITULO IV

DE LOS AFILIADOS

ARTICULO 21. Requisitos:

1. Son miembros de la junta de acción comunal los residentes fundadores y los que se afilien posteriormente.

1. Son miembros de las juntas de vivienda comunitaria las familias fundadoras y las que se afilien posteriormente.

1. Son miembros de la asociación de juntas de acción comunal las juntas de acción comunal fundadoras y las que se afilien posteriormente.

1. Son miembros de las federaciones de acción comunal las asociaciones de acción comunal, las asociaciones de acción comunal fundadoras y las que se afilien posteriormente.

1. Son miembros de la Confederación Nacional de Acción Comunal las Federaciones de Acción Comunal fundadoras y las que se afilien posteriormente.

ARTICULO 22. Derechos de los Afiliados. A más de los que determinen los estatutos, son Derechos de los Afiliados:

a. Elegir y ser elegidos para desempeñar cargos dentro de los organismos comunales o en representación de éstos.

a. Participar y opinar en las deliberaciones de la Asamblea General y órganos, a los cuales pertenezca, y votar para tomar las decisiones correspondientes.

a. Fiscalizar la gestión económica de la entidad, examinar los libros o documentos y solicitar informes al presidente o a cualquier dignatario de la organización.

a. Asistir a las reuniones de las directivas en las cuales tendrá voz pero no voto.

a. Participar de los beneficios de la organización.

a. Participar en la elaboración del programa de la organización y exigir su cumplimiento.

a. Participar en la revocatoria del mandato a los elegidos, de conformidad con lo preceptuado sobre la materia en los estatutos.

a. A que se le certifique las horas requeridas en la prestación del servicio social obligatorio, siempre y cuando haya realizado una labor meritoria y de acuerdo con los parámetros trazados por el Ministerio de Educación, para obtener el título de bachiller.

ARTICULO 23. Afiliación. Constituye acto de afiliación, la inscripción directa en el libro de afiliados. Excepcionalmente procederá 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.

PARAGRAFO 1. Es obligación del dignatario, ante quien se solicita la inscripción, o quien haga sus veces, inscribir al peticionario, a menos que, según los estatutos, exista justa causa para no hacerlo, situación que deberá resolver el Comité Conciliador dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Si dentro de este término no hay pronunciamiento alguno, se inscribirá automáticamente al peticionario.

PARAGRAFO 2. La afiliación a los organismos de acción comunal, debe ser de carácter permanente y, en la elección no podrá participar quien no se haya inscrito, con por lo menos quince (15) días calendario de antelación a la realización de las elecciones.

a. Estar inscrito y participar activamente en los comités y comisiones de trabajo.

a. Conocer y cumplir los estatutos, reglamentos y resoluciones de la organización, y las disposiciones legales que regulan la materia.

a. Asistir a la asamblea general y participar en sus deliberaciones, votar con responsabilidad y trabajar activamente en la ejecución de los planes acordados por la organización.

ARTICULO 25. Impedimentos. Aparte de los que determinen los estatutos, no podrán pertenecer a un Organismo de Acción Comunal:

a. Quienes estén afiliados a otro organismo de acción comunal del mismo grado, excepto cuando se trate de una junta de vivienda comunitaria.

a. Quienes hayan sido desafiados o suspendidos de cualquier organismo de acción comunal mientras la sanción subsista.

ARTICULO 26. Desafiliación. Además de los que determinen los estatutos, la calidad de afiliado a una organización de acción comunal se perderá por:

a. Apropiación, retención o uso indebido de los bienes, fondos, documentos, libros o sellos de la organización.

a. Uso arbitrario del nombre de la organización comunal para campañas políticas o beneficio

personal.

a. Por violación de las normas legales y estatutarias.

PARAGRAFO. La sanción procederá una vez exista un fallo de instancia competente, previo debido proceso.

TITULO TERCERO

NORMAS COMUNES

CAPITULO I

DE LA DIRECCION, ADMINISTRACION Y VIGILANCIA

ARTICULO 27. Organos de Dirección, Administración y Vigilancia. De conformidad con el número de afiliados o afiliadas y demás características propias de cada región,

los organismos comunales determinarán los órganos de dirección, administración y vigilancia con sus respectivas funciones, los cuales podrán ser entre otros los siguientes:

a. Asamblea General

a. Asamblea de Delegados

a. Asamblea de Residentes

a. Consejo Comunal

a. Junta Directiva

a. Comité Asesor

a. Comisiones de Trabajo

a. Comisiones Empresariales

a. Comisión Conciliadora

a. Fiscalía

a. Secretaria General

a. Secretaría Ejecutiva

a. Comité Central de Dirección

a. Directores provinciales

a. Directores Regionales

a. El comité de fortalecimiento a la democracia y participación ciudadana y comunitaria.

PARAGRAFO. Como órgano consultivo para la toma de decisiones que afecten o sobrepasen la cobertura de los intereses exclusivos de los organismos de acción comunal de primer grado, y como órgano para la toma de decisiones de carácter general en las que participen los afectados, se podrá convocar a la asamblea de residentes en la cual participarán, con derecho a voz y voto, además de los afiliados al organismo de acción comunal respectivo, las personas naturales con residencia en el territorio y con interés en los asuntos a tratar en la misma.

ARTICULO 28. PERIODICIDAD DE LAS REUNIONES. Los organismos de primero y segundo grado como mínimo se reunirán en asamblea general por lo menos tres (3) veces al año, para los organismos de tercero y cuarto grado como mínimo se reunirán en asamblea general dos (2) veces al año semestralmente. Lo anterior para asambleas ordinarias, para las extraordinarias cuando las circunstancias lo ameriten.

CAPITULO II

DEL QUORUM

ARTICULO 29. VALIDEZ DE LAS REUNIONES Y VALIDEZ DE LAS DECISIONES. Los órganos de

dirección, administración, ejecución, control y vigilancia de los organismos de acción comunal, cuando tengan más de dos miembros, se reunirán y adoptarán decisiones válidas siempre y cuando cumplan con los siguientes criterios:

a. QUORUM DELIBERATORIO: Los organismos de los diferentes grados de acción comunal no podrán abrir sesiones ni deliberar, con menos del veinte por ciento (20%) de sus miembros.

a. QUÓRUM DECISORIO: Los órganos de dirección, administración, ejecución, control y vigilancia, cuando tengan más de dos miembros, se instalarán válidamente con la presencia de por lo menos la mitad más uno de los mismos.

Si a la hora señalada no hay quórum decisorio, el órgano podrá reunirse una hora más tarde y el quórum se conformará con la presencia de por lo menos el treinta por ciento (30%) de sus miembros salvo los casos de excepción previstos en los estatutos.

a. QUORUM SUPLETORIO: Si no se conforma el quórum decisorio, el día señalado en la convocatoria, el órgano deberá reunirse, por derecho propio dentro de los quince (15) días siguientes, y el quórum decisorio, solo se conformará con no menos del 20% de sus miembros.

a. VALIDEZ DE LAS DECISIONES: Por regla general, los órganos de dirección, administración, ejecución, control y vigilancia tomaran decisiones validas con la mayoría de los miembros con que se instalo la reunión. Si hay más de dos alternativas, la que obtenga el mayor número de votos será valida si la suma total de votos emitidos, incluida la votación en blanco, es igual o superior a la mitad más uno del número de miembros con que se formo el quórum deliberatorio. En caso de empate en dos votaciones validas sucesivas sobre el mismo objeto, el comité de convivencia y conciliación determinará la forma de dirimirlo.

a. EXCEPCIONES AL QUORUM SUPLETORIO: Solamente podrá instalarse la asamblea de afiliados o delegados, con no menos de la mitad más uno de sus miembros y se requiere el voto afirmativo de por lo menos los dos tercios (2/) de estos cuando deban tomarse las siguientes decisiones:

1. Constitución y disolución de los organismos comunales

1. Adopción y reforma de estatutos

1. Los actos de disposición de inmuebles

1. Afiliación al organismo de acción comunal del grado superior

1. Asamblea de las juntas de acción comunal, cuando se opte por asamblea de delegados

1. Asamblea de las Juntas de Vivienda

1. Reuniones por derecho propio.

CAPITULO III

DE LOS DIGNATARIOS

ARTICULO 30. Período de los directivos y los dignatarios. El período de los directivos y dignatarios de los Organismos de Acción Comunal el mismo de las corporaciones públicas nacional y territoriales, según el caso.

ARTICULO 31. Procedimiento de Elección de los Dignatarios. 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.

PARAGRAFO 1. Quince (15) días antes de la elección de dignatarios, para cualquier organismo de acción comunal, cada organización constituirá un tribunal de garantías, integrado por tres afiliados a la misma, quienes ni deben aspirar, ni ser dignatarios.

PARAGRAFO 2. Las funciones y los mecanismos de elección se estipularán en los estatutos. De todas maneras la asignación de cargos será por cuociente y en por lo menos cinco bloques separados a saber: directivos, delegados, secretarías ejecutivas o comisiones de trabajo, fiscal y conciliadores.

ARTICULO 32. Fechas de Elección Dignatarios. A partir del 2001 la elección de nuevos dignatarios de los organismos de acción comunal se llevará a cabo el año siguiente a aquel en que se celebren las elecciones para corporaciones públicas territoriales en las siguientes fechas:

a. Juntas de Acción Comunal y Juntas de Vivienda Comunitaria, el último domingo del mes de

abril y su período inicia el primero de julio del mismo año;

a. Asociaciones de Juntas de Acción Comunal, el último domingo del mes de julio y su período inicia el primero de septiembre del mismo año;

a. Federaciones de Acción Comunal, el último domingo del mes de septiembre y su período inicia el primero de noviembre del mismo año.

a. Confederación Nacional de Acción Comunal, el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el primero de enero del año siguiente.

PARAGRAFO 1. Cuando sin justa causa no se efectúe la elección dentro de los términos legales, la autoridad competente podrá imponer las siguientes sanciones:

a. Suspensión del Registro hasta por 90 días;

a. Desafiliación de los miembros o dignatarios.

a. Junto con la sanción se fijará un nuevo plazo para la elección de dignatarios, cuyo incumplimiento acarreará la cancelación del registro.

PARAGRAFO 2. Cuando existiere justa causa, fuerza mayor o caso fortuito, para no realizar la elección, el organismo de acción comunal podrá solicitar autorización para elegir dignatarios por fuera de los términos establecidos. La entidad gubernamental que ejerce el control y vigilancia, con fundamento en las facultades desconcentradas mediante las Leyes 52 de 1990 y 136 de 1994, puede otorgar el permiso hasta por un plazo máximo de dos (2) meses.

PARAGRAFO 3. Cuando la elección de dignatarios de los organismos de acción comunal coincida en el respectivo mes con la elección de corporaciones públicas, Presidente de la República, Gobernadores o Alcaldes Municipales, la fecha de elección se postergará para el último sábado o domingo del mes siguiente.

ARTICULO 33. Calidad de Dignatario. La calidad de dignatario de un organismo de acción comunal se adquiere con la elección efectuada por el órgano competente y se acredita de acuerdo al procedimiento establecido por los estatutos, con sujeción al principio de la buena fe.

PARAGRAFO 1. Los estatutos de los organismos de acción comunal señalarán las funciones de los dignatarios.

PARAGRAFO 2. Para ser dignatario de los organismos de acción comunal se requiere ser afiliado.

PARAGRAFO 3. Incompatibilidades:

a. Entre los directivos, entre éstos y el fiscal o los conciliadores no puede haber parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, o ser cónyuges o compañeros permanentes. Casos especiales en lo rural, podrán ser considerados por el organismo comunal de grado superior.

a. En la contratación y/o en la adquisición de bienes muebles o inmuebles, regirá la misma incompatibilidad con quien (es) se pretenda realizar el acto.

a. 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.

a. El administrador del negocio de economía solidaria no puede tener antecedentes de sanciones administrativas o judiciales.

a. Los conciliadores de los organismos de grado superior, deben ser delegados de distintos organismos afiliados.

ARTICULO 35. Derechos de los Dignatarios. A más de los que señalen los Estatutos, los Dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos:

a. Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal podrá percibir gastos de representación provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa autorización del organismo de dirección respectivo;

a. A ser atendidos por lo menos dos (2) veces al mes en días no laborables por las autoridades del respectivo municipio o localidad, para lo cual los alcaldes concertarán todo lo pertinente con los organismos de acción comunal de su territorio.;

a. Los dignatarios de los organismos de acción comunal que no estén amparados por sistema alguno de seguridad social, durante el período de su mandato tendrán acceso de manera preferencial al Régimen Subsidio de Salud. El Gobierno reglamentará lo pertinente.

CAPITULO IV

DEFINICION Y FUNCIONES DE LOS ORGANOS DE DIRECCION, ADMINISTRACION Y VIGILANCIA

ARTICULO 36. Las autoridades del Ministerio del Interior o de los niveles seccional o local autorizadas para reconocer, suspender o cancelar personería jurídica a los organismos comunales a que se refiere el artículo precedente, podrán suspender las elecciones de dignatarios en todo o parte del territorio de su jurisdicción, por motivos de orden público o cuando se presenten hechos o circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito.

ARTICULO 37. Asamblea General. La asamblea general de los organismos de acción comunal es la máxima autoridad del organismo de acción comunal respectivo. Está integrada por todos los afiliados o delegados, cada uno de los cuales actúa en ella con voz y voto.

ARTICULO 38. Funciones de la Asamblea. Además de las funciones establecidas en los estatutos respectivos, corresponde a la asamblea general de los organismos de acción comunal:

a. Decretar la constitución y disolución del organismo.

a. Adoptar y reformar los estatutos.

a. Remover en cualquier tiempo y cuando lo considere conveniente a cualquier dignatario, y ordenar con sujeción a la ley, la terminación de los contratos de trabajo.

a. Determinar la cuantía de la ordenación de gastos y la naturaleza de los contratos que sean de competencia de la asamblea general, de la directiva, del representante legal, de los comités de trabajo empresariales y de los administradores o gerentes de las actividades de economía social.

a. Elegir comité central de dirección regional, departamental y del Distrito Capital, consejo comunal, fiscal y conciliadores;

f) Elegir los dignatarios.

g) Adoptar y/o modificar los planes, programas y proyectos que los órganos de

administración presenten a su consideración.

a. Aprobar en la primera reunión de cada año las cuentas y los estados de tesorería de las organizaciones.

a. Aprobar o improbar los estados financieros, balances y cuentas que le presenten las Directivas, el Fiscal o quien maneje recursos de las organizaciones.

a. Las demás decisiones que correspondan a las organizaciones y no estén atribuidas a otro órgano o dignatario.

ARTICULO 39. Convocatoria. Es el llamado que se hace a los integrantes de la asamblea por los procedimientos estatutarios, para comunicar el sitio, fecha y hora de la reunión o de las votaciones y los demás aspectos establecidos para el efecto.

PARAGRAFO. La asamblea general puede reunirse en cualquier tiempo sin necesidad de convocatoria, siempre que concurra, cuando menos, la mitad más uno de quienes la integran.

ARTICULO 40. Directivas Departamentales. En los departamentos en los cuales exista más de una federación, se creará una directiva departamental con funciones de planificación, asesoría y capacitación hacia las federaciones y asociaciones y de comunicación hacia la confederación.

ARTICULO 41. Comisiones de Trabajo. Las comisiones de trabajo son los órganos encargados de ejecutar los planes, programas y proyectos que defina la comunidad. El número, nombre y funciones de las comisiones deben ser determinados por la asamblea general. 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. Su período será de un año renovable.

PARAGRAFO. La dirección y coordinación de las comisiones de trabajo estará a cargo de un coordinador elegido por los integrantes de la respectiva comisión. Cada comisión se dará su propio reglamento interno de funcionamiento, el cual se someterá a la aprobación del consejo comunal.

ARTICULO 42. La junta directiva o el consejo comunal, para quienes lo adopten, es el órgano de dirección y administración de la junta de acción comunal.

ARTICULO 43. Funciones de la Junta Directiva y/o del Consejo Comunal. Las funciones de la junta directiva y/o del Consejo Comunal, además de las que se establezcan en los estatutos, serán:

a. Aprobar su reglamento y el de las Comisiones de Trabajo de la Junta.

a. Ordenar gastos y celebrar contratos en la cuantía y naturaleza que le asigne la asamblea general.

a. Elaborar y presentar el plan estratégico de desarrollo de la organización a consideración de la asamblea general. Este plan consultará los programas sectoriales puestos a consideración por los candidatos a junta directiva o consejo comunal, según el caso.

a. Convocar a foros y eventos de encuentro y deliberación en su territorio sobre asuntos de interés general.

e) Las demás que le asigne la asamblea, los estatutos o el reglamento.

PARAGRAFO. En caso de optarse por el consejo comunal como órgano de dirección, además de las funciones anteriores, este elegirá entre sus integrantes presidente, vicepresidente, secretario y tesorero.

ARTICULO 44. Conformación de la Junta Directiva o del Consejo Comunal. La junta directiva de los organismos de acción comunal se integrará conforme se define en sus estatutos. En el evento de optar por el consejo comunal como órgano de dirección, este estará integrado por un número de afiliados definido por la asamblea general. En cualquier caso su número no podrá ser inferior a nueve (9) miembros, quienes en lo posible representarán, entre otros, a los siguientes sectores: mujeres, jóvenes, trabajadores, comerciantes, economía solidaria, productores, ambientalistas, cultura, recreación, deporte y educación, según lo determine la asamblea general.

Cada uno de estos sectores determinados por la asamblea general, tendrá representación en el Consejo, con un (1) delegado, de acuerdo con los candidatos que postulen los afiliados pertenecientes a los respectivos sectores. La escogencia de los candidatos se hará por parte de los afiliados que tengan interés en dicho sector. Para la designación de los demás consejeros, se aplicará el cuociente electoral.

CAPITULO V

DE LA CONCILIACION, LAS IMPUGNACIONES Y NULIDADES

ARTICULO 45. Comisión de Convivencia y Conciliación. En todas las Juntas de Acción Comunal existirá una Comisión de Convivencia y Conciliación que se integrará por las personas que designe la asamblea general.

En todos los organismos comunales de segundo, tercero y cuarto grado habrá una comisión

de convivencia y conciliación integrado por el número de miembros que se determine en los estatutos.

ARTICULO 46. Funciones de la Comisión de Convivencia y Conciliación. Corresponde a la Comisión de Convivencia y Conciliación:

a. Construir y preservar la armonía en las relaciones interpersonales y colectivas dentro de la comunidad a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad, para lograr el ambiente necesario que facilite su normal desarrollo.

a. Surtir la vía conciliatoria de todos los conflictos organizativos que surjan en el ámbito del correspondiente organismo comunal.

a. Abocar, mediante procedimiento de conciliación en equidad los conflictos comunitarios que sean susceptibles de transacción, desistimiento, querrela y conciliación.

PARAGRAFO 1. Las decisiones recogidas en actas de conciliación, prestarán mérito ejecutivo y trascienden a cosa juzgada.

PARAGRAFO 2. Durante la primera instancia se tendrán quince (15) días como plazo máximo para abocar el conocimiento y cuarenta y cinco (45) días máximo para resolver. Vencidos los términos, abocará el conocimiento el organismo de acción comunal de grado jerárquico superior para el cual regirán los mismos términos. En su defecto, agotada la instancia de acción comunal, asumirá el conocimiento la entidad del gobierno que ejerza el control y vigilancia de conformidad con los términos del Código Contencioso Administrativo.

ARTICULO 47. Corresponde al organismo comunal de grado inmediatamente superior o en su defecto a la entidad que ejerce la inspección, vigilancia y control:

a. Conocer de las demandas de impugnación contra la elección de dignatarios de los organismos comunales o contra las demás decisiones de sus órganos.

a. Una vez se haya agotado la vía conciliatoria en el nivel comunal correspondiente, conocer en primera instancia sobre los conflictos organizativos que se presenten en las organizaciones de grado inferior.

PARAGRAFO 1. Las entidades señaladas en el presente artículo asumirán las funciones una vez agotadas las instancias comunales.

PARAGRAFO 2. Para el pago de servicios públicos domiciliarios que presten a los salones

comunales, construidos en zonas de cesión, se aplicará la tarifa correspondiente al uso residencial en el mismo estrato asignado a las viviendas del barrio en el cual está situado.

ARTICULO 48. Impugnación de la Elección. Las demandas de impugnación sólo podrán ser presentadas por quienes tengan la calidad de afiliados. El número de los mismos, el término para la presentación, las causales de impugnación y el procedimiento en general serán establecidos en los estatutos de cada organismo comunal.

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.

ARTICULO 50. Las entidades competentes del sistema del interior ejercerán la inspección, vigilancia y control 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 el caso, instaurarán las acciones judiciales, administrativas o fiscales pertinentes.

Si de la inspección se deducen indicios graves en contra de uno o más dignatarios, la autoridad competente del sistema del interior podrá suspender temporalmente la inscripción de los mismos hasta tanto se conozcan los resultados definitivos de las acciones instauradas.

CAPITULO VI

REGIMEN ECONOMICO Y FISCAL

ARTICULO 51. Patrimonio. El patrimonio de los organismos comunales estará constituido por todos los bienes que ingresen legalmente por concepto de contribuciones, aportes, donaciones y las que provengan de cualquier actividad u operación lícitas que ellos realicen.

PARAGRAFO. El patrimonio de los organismos comunales no pertenece ni en todo ni en parte a ninguno de los afiliados. Su uso, usufructo, administración y destino se acordará colectivamente en los organismos comunales, de conformidad con sus estatutos.

ARTICULO 52. Los recursos oficiales que ingresen a las organizaciones comunales para la realización de obras, prestación de servicio o desarrollo de convenios, no ingresarán a su patrimonio y el importe de los mismos se manejará contablemente en rubro especial.

ARTICULO 53. Los recursos de los organismos de acción comunal que no tengan destinación específica se invertirán de acuerdo a lo que determinen los estatutos y la asamblea general.

ARTICULO 54. Cuando los organismos de acción comunal administren servicios públicos como acueductos o alcantarillados, deberán sujetar sus tarifas a las reglamentaciones oficiales.

PARAGRAFO 1. Para el pago de servicios públicos domiciliarios que presten a los salones comunales, construidos en zonas de cesión, se aplicará la tarifa correspondiente al uso residencial en el mismo estrato asignado a las viviendas de barrio en el cual está situado

PARAGRAFO 2 .Cuando las organizaciones proyectan construir obras como acueductos,

alcantarillados, o redes de electrificación para conectarse a los servicios públicos deberán suscribir un convenio de integración de servicios con la entidad administradora de los mismos para que, una vez construida la obra, le suministre el servicio con tarifa reducida hasta por el monto de la inversión.

ARTICULO 55. A los bienes, beneficios y servicios públicos administrados por los organismos de acción comunal tendrán acceso todos los miembros de la comunidad y los miembros activos y su familia, de conformidad con sus estatutos y reglamentos.

ARTICULO 56. Conforme al artículo 141 de la Ley 136 de 1994, las organizaciones comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones, la prestación de servicios, o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.

Los contratos o convenios que celebren los organismos comunales se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias.

ARTICULO 57. Presupuesto. Todas las organizaciones comunales deben llevar contabilidad, igualmente elaborar presupuesto de ingresos y de gastos e inversiones para un período anual, el cual debe ser aprobado por la asamblea general y del que formará parte el presupuesto de empresas de economía social que les pertenezcan. Sin embargo, la ordenación del gasto y la responsabilidad del sistema de contabilidad presupuestal recae sobre los representantes legales de estas empresas.

ARTICULO 58. Libros de Registro y Control. Los organismos de acción comunal, a más de los libros que autorice la asamblea general y los estatutos, llevarán los siguientes:

a. De Tesorería. En él constará el movimiento del efectivo de la respectiva organización comunal.

a. De inventarios. Debe registrarse en este libro los bienes y activos fijos de la organización.

a. De actas de la Asamblea, del comité central y del consejo comunal. Este libro debe contener el resumen de los temas discutidos en cada reunión, los asistentes y votaciones efectuadas.

a. De registro de afiliados. Contiene los nombres, identificación y dirección de los afiliados, así como las novedades que registran en lo que respecta a sanciones, desafiliaciones, delegaciones ante organismos públicos o privados.

CAPITULO VII

DISOLUCION Y LIQUIDACION

ARTICULO 59. Las organizaciones de Acción Comunal se disolverán por mandato legal, previo debido proceso o por decisión de sus miembros.

Disuelta una organización por mandato legal, la entidad gubernamental competente nombrará un liquidador y depositario de los bienes.

ARTICULO 60. La disolución decretada por la misma organización requiere para su validez la aprobación de la entidad gubernamental competente.

En el mismo acto en el que la organización apruebe su disolución, nombrará un liquidador, o en su defecto lo será el último representante legal inscrito.

ARTICULO 61. Con cargo al patrimonio del organismo, el liquidador publicará tres avisos en un periódico de amplia circulación nacional, dejando entre uno y otro un lapso de quince días, en los cuales se informará a la ciudadanía sobre el proceso de liquidación, instando a los acreedores a hacer valer sus derechos.

ARTICULO 62. Quince (15) días después de la publicación del último aviso, se procederá a la liquidación en la siguiente forma: en primer lugar se reintegrarán al Estado los recursos oficiales, y en segundo lugar se pagarán las obligaciones contraídas con terceros observando las disposiciones legales sobre prelación de créditos.

Si cumplido lo anterior, queda un remanente del activo patrimonial, éste pasará al organismo comunal que se establezca en los estatutos, al de grado superior dentro de su radio de acción o en su defecto al organismo gubernamental de desarrollo comunitario existente en el lugar.

CAPITULO VIII

ARTICULO 63. La atención administrativa a los programas de acción comunal se adelantará mediante el trabajo en equipo de los funcionarios de las diferentes dependencias nacionales, departamentales, distritales, municipales y los establecimientos públicos creados para la atención de la comunidad.

ARTICULO 64. Los organismos de acción comunal que se refiere esta ley, formarán una persona distinta de sus miembros individualmente considerados, a partir de su registro ante la entidad que ejerce la inspección, vigilancia y control, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 3° de la Ley 52 de 1990, y el artículo 143 de la Ley 136 de 1994. Sus estatutos y sus reformas, los nombramientos y elección de dignatarios, los libros, la disolución y liquidación de las personas jurídicas de que trata esta ley, se inscribirán ante las entidades que ejercen su inspección, vigilancia y control.

La existencia y la representación legal de las personas jurídicas a que se refiere esta ley, se aprobarán con la certificación expedida por la entidad competente para la realización del registro.

ARTICULO 65. El registro de personería jurídica, inscripción de estatutos, nombramiento de

dignatarios o administradores, libros, disolución y liquidación;

certificación de existencia y representación; y registro de los organismos comunales, se realizarán ante las entidades que ejercen control y vigilancia sobre los organismos comunales, de conformidad con la Ley 136 de 1994, hasta tanto el Gobierno Nacional en concertación con las organizaciones comunales estructure una cámara de registro para organizaciones comunales y solidarias.

ARTICULO 66. El ejercicio de las funciones señaladas en el artículo anterior está sujeto a la inspección y vigilancia del Ministerio del Interior, en los mismos términos que preceptúa las Leyes 52 de 1990, 136 de 1994 y el decreto 2035 de 1991, con respecto a los departamentos y Distrital Capital Santafé de Bogotá, o normas que lo sustituyan.

ARTICULO 67. Las peticiones presentadas por las comunidades relativas a las materias señaladas en la presente Ley deberán ser resueltas en un término de treinta (30) días.

ARTICULO 68. Los recursos de apelación que procedan contra los actos dictados con fundamento en las facultades señaladas por la presente Ley, serán abocados de la siguiente manera: Si proceden de los Alcaldes Municipales, por el Gobernador del Departamento respectivo; y si proceden de los Gobernadores, Alcalde de Santafé de Bogotá D.C. o entidades delegatarias de éstos, por el Director General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación del Ministerio del Interior o quien haga sus veces.

ARTICULO 69. Las autoridades seccionales y del Distrito Especial de Bogotá remitirán trimestralmente al Ministerio del Interior un registro de las novedades administrativas expedidas conforme al artículo precedente, a fin de mantener actualizada la información nacional comunal.

ARTICULO 70. La Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación o quien haga sus veces, prestará a las administraciones seccionales y de Santafé de Bogotá D.C. y demás entidades encargadas del programa de acción comunal, la asesoría técnica y legal para el cumplimiento de las funciones de su competencia y las visitará periódicamente para supervisar el cumplimiento de las funciones delegadas.

PARAGRAFO. Para todos los efectos, cuando se diga DIGEDACP, entiéndase como DIGEDACP o la institución del Estado que haga sus veces.

CAPITULO IX

DISPOSICIONES VARIAS

ARTICULO 71. Los organismos de acción comunal podrán constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. La representación legal de los organismos comunales estará a cargo de su presidente, pero para efectos de este artículo, la representación la ejercerá el gerente o administrador de la respectiva empresa o proyecto rentable. Los afiliados a los organismos comunales que participen activamente en el ejercicio de actividades económicas de la organización podrán percibir estímulos especiales y participación de los beneficios.

ARTICULO 72. Dentro del marco establecido por la ley y los estatutos, cada uno de los órganos de la Junta se dará su propio reglamento.

ARTICULO 73. Facúltese al Gobierno nacional para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente ley, expida reglamentaciones sobre:

a. Normas generales sobre el funcionamiento de los organismos comunales, con base en los principios generales contenidos en esta Ley.

a. El plazo dentro del cual las corporaciones de acción comunal adecuarán sus estatutos a las disposiciones legales.

a. Empresas o proyectos rentables comunales.

d) Creación del Banco de Proyectos y Base de Datos Comunitarios.

e) Impugnaciones.

f) Promover programas de vivienda por autogestión en coordinación con el INURBE, el Banco Agrario y demás entidades con funciones similares en el nivel nacional y territorial, particularmente las consagradas en la Ley 546 de 1999, y demás actividades especiales de las organizaciones de acción comunal.

g) Número, contenido y demás requisitos de los libros que deben llevar las organizaciones de acción comunal y normas de contabilidad que deben observar.

h) Determinación mediante recursos, de estímulos y reconocimiento a los dignatarios y organismos de acción comunal que se destaquen por su labor comunitaria, con cargo a los fondos nacionales y territoriales existentes, creados a futuro y con presupuesto público para estimular la participación ciudadana y social.

i) Bienes de los organismos de acción comunal

k) El registro de los organismos de acción comunal

ARTICULO 74. A partir de la vigencia de esta Ley, el segundo domingo del mes de Noviembre de cada año, se celebrará en todo el país el día de la acción comunal, evento que será promovido por el Ministerio del Interior, la Gobernación de cada Departamento y la Alcaldía de cada Municipio.

ARTICULO 75. Corresponderá a los Gobernadores, Alcaldes Municipales, Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, D.C., en coordinación con funcionarios y los promotores que atienden el programa de desarrollo de la comunidad de las entidades oficiales y del sector privado, la elaboración de programas especiales que exalten los méritos y laboriosidad de las personas

dedicadas a la acción comunal.

ARTICULO 76. Los Gobernadores, Alcaldes Municipales y el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, D.C., adoptarán las providencias necesarias para dar cumplimiento y realce nacional a la celebración cívica de que trata esta Ley.

ARTICULO 77. Hasta tanto sea expedida la reglamentación de la presente Ley, las organizaciones comunales continuarán funcionando con base en sus estatutos.

ARTICULO 78. Congreso Nacional Comunal. Cada dos (2) años, a partir de 1996, en sede que se elegirá democráticamente, se realizará el Congreso Nacional Comunal. A este evento, de carácter programático e ideológico, asistirán los delegados de las organizaciones de acción comunal existentes, en número y proporción equivalente al número de juntas y asociaciones que existan en la entidad territorial municipal, departamental y distrital: cada comité organizador reglamentará lo pertinente.

Le corresponde a la Confederación Nacional de Acción Comunal, en coordinación con el Ministerio del Interior y los organismos de tercero, segundo y primer grado comunal de la entidad territorial donde se celebre los Congresos Nacionales de Acción Comunal, constituir el Comité Organizador y velar por la cabal realización del máximo evento comunal.

ARTICULO 79. La presente ley rige a partir de su sanción y deroga las normas que le sean contrarias.

II. TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO OBJETADO

El proyecto de ley objetado por el Gobierno cumplió el siguiente trámite en el Congreso de la República:

* El 11 de agosto de 1998, fue presentado ante el Senado de la República por el Congresista Mauricio Jaramillo Martínez (folio 508).

* La iniciativa fue debatida y aprobada en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República - que conoce de los temas relacionados con organizaciones comunitarias -, el 18 de mayo de 1999 (folio 468) y por la Plenaria de esa Corporación el 21 de septiembre del mismo año (folio 438 reverso).

* Por su parte, la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, debatió y aprobó el proyecto el día 13 de diciembre de 1999 (folio 389), mientras la Plenaria de esta corporación adelantó el mismo trámite el día 11 de abril de 2000 (folio 171).

* El proyecto de ley fue remitido por el Presidente del Senado al Presidente de la República, quien lo recibió el 10 de julio de 2000 (folio 149) y lo devolvió sin la correspondiente sanción el 27 de julio del mismo año (folios 11 a 19), formulando objeciones de constitucionalidad e inconveniencia.

* En el Congreso de la República las Cámaras integraron una Comisión Accidental cuyo informe que fue aprobado por el Senado el 14 de diciembre de 2000 (folio 10 reverso) y por la Cámara el 25 de abril de 2001 (folio 2), insistiendo en que se diera trámite al mismo, razón por la cual el proyecto fue remitido a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad.

III. OBJECIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Las objeciones de inconstitucionalidad se contraen a estos aspectos:

- Violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política

El proyecto debió seguir el trámite de ley estatutaria en una sola legislatura por referirse a instituciones y mecanismos de participación ciudadana, como son las organizaciones de acción comunal. Por el contrario, la iniciativa siguió el trámite de una ley ordinaria y fue debatido en el curso de dos legislaturas.

- Violación del artículo 157 Superior

Los artículos 1; párrafo del artículo 14; párrafo 4 del artículo 16; 20 literales h), i) y j); 27 literal p); 28; párrafo 2 del artículo 46 vulneran el artículo 157 Superior, por cuanto estas normas constituyen disposiciones nuevas frente al texto conocido y aprobado por el Senado. En consecuencia, han debido regresar a esta célula legislativa para que se entendieran surtidos los cuatro debates que exige la norma constitucional.

- Violación del artículo 38 de la Carta Política

El párrafo 2 del artículo 23 dispone que la afiliación a los organismos de acción comunal debe ser permanente, lo cual desconoce el artículo 38 Superior puesto que el derecho de asociación acarrea la facultad de no asociarse o dejar de pertenecer a una organización .

- Violación del artículo 158 de la Carta Política

El artículo 54 del proyecto de ley reglamenta lo atinente a las tarifas de los servicios públicos, asunto que no tienen ninguna relación de conexidad con la materia que desarrolla la iniciativa.

-Violación del artículo 13 de la Carta Política

Conforme a la Ley 100 de 1993, que contiene el régimen general de seguridad social, debe darse una ampliación progresiva de la seguridad social asegurando el ingreso de toda la población en condiciones de igualdad a los servicios que se ofrecen, para lo cual se creó el régimen subsidiado en salud que facilita la vinculación de las personas pobres y vulnerables, cuya financiación se rige por el principio de solidaridad.

La disposición objetada no está conforme con el artículo 95-2 Fundamental, puesto que si los organismos de acción comunal son autosuficientes la seguridad social de sus dignatarios debe financiarse con sus propios recursos y no con los del sistema de seguridad social. Por ello se desconoce el principio de solidaridad de la seguridad social consagrado en el canon 58 Superior y desarrollado por los Acuerdos 77 y 138 del Consejo Nacional de Seguridad Social, que identifican los beneficiarios del régimen subsidiado.

IV . INSISTENCIA DE LAS CÁMARAS

Con el fin de resolver sobre las objeciones presidenciales, las Cámaras integraron Comisiones Accidentales que luego del correspondiente análisis decidieron insistir en la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, con fundamento en las siguientes razones:

No es fundada la primera objeción relacionada con el quebrantamiento de los artículos 152 y 153 de la Constitución, porque la acción comunal no es un mecanismo ni una institución de participación, sino que es una forma organizativa de la sociedad civil en ejercicio del libre derecho de asociación.

También se rechaza la objeción de inconstitucionalidad del literal c) del artículo 35 por supuesta violación al derecho a la igualdad, pues en esta norma simplemente se están incluyendo dentro de los grupos prioritarios de subsidio en salud a los dignatarios que de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno, deben ser objeto del mismo.

Las restantes objeciones presidenciales fueron aceptadas por las células legislativas, procediendo a incorporar dentro del texto del proyecto las enmiendas sugeridas. Por tanto, el examen de la Corte Constitucional debe contraerse a los mencionados aspectos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Jefe del Ministerio Público, mediante concepto 2548 con fecha 24 de mayo de 2001, solicita a la Corte Constitucional declarar INFUNDADA la objeción contra el proyecto de Ley No. 51/98 SENADO- No. 109/99 CAMARA “Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las asociaciones comunales”, por cuanto su materia no requería el agotamiento de los trámites y formalidades previstos para las leyes estatutarias. Así mismo, solicita declarar FUNDADA la objeción presentada en contra del literal c) del artículo 35 del mencionado proyecto, que ha de ser declarado INEXEQUIBLE, por violación de los principios de igualdad, solidaridad y acceso equitativo al sistema de seguridad social.

Las siguientes son las razones en las que apoya su dictamen:

Señala el procurador que las asociaciones comunales no pueden asimilarse a un institución o a un mecanismo de participación ciudadana, en los términos en que éstos están ya que

estos están taxativamente enumerados en el artículo 103 de la Constitución Política, que, por definición de esta norma superior, constituyen mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía. Tales mecanismos, de acuerdo con la enumeración mencionada son los siguientes: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Manifiesta que a estrecha vinculación axiológica entre este derecho y la noción de soberanía popular adoptada en la Constitución de 1991 se torna evidente, cuando para hacerlo efectivo el Constituyente determinó que los mecanismos de participación son aquellos que pertenecen al pueblo, en ejercicio de su soberanía, artículo 103 de la Constitución Política.

Tales mecanismos fueron concebidos como las formas político-electorales con las que el ciudadano puede ejercer directamente su poder soberano. De esa manera, se dispuso en el artículo 40 que para hacer efectivo el derecho a conformar, ejercer y controlar el poder político, todo ciudadano está

facultado para elegir y ser elegido, y para tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, así como para revocar el mandato de los elegidos en los casos que establecen la Constitución y la ley, y tener iniciativa en las corporaciones públicas.

Expresa que de lo anterior se deduce, sin lugar a dudas, que las instituciones mencionadas fueron adoptadas por el Constituyente para hacer efectiva la facultad ciudadana de conformar, ejercer y controlar el poder político y que de la confrontación entre el artículo regulador del derecho político a la participación política y el artículo 103 destinado a establecer los mecanismos de participación ciudadana, uno y otros coinciden plenamente, en donde la última de las normas mencionadas se convierte en un desarrollo de los principios y derechos de la misma Carta Política desde su aspecto orgánico, en lo que al principio y al derecho fundamental de la participación política se refiere.

El Procurador precisa que sin embargo, el artículo 103 de la Constitución, además de establecer los mecanismos de participación ciudadana en desarrollo del principio de la soberanía popular y del derecho fundamental a la participación política, entendido éste como el derecho de todo ciudadano a conformar, ejercer y controlar el poder político, dispone en su inciso tercero que el Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de asociaciones de la sociedad civil, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

En desarrollo de esta previsión constitucional, la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana regula en su título XI, denominado DE LA PARTICIPACION DEMOCRATICA DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES, lo atinente a la democratización del control y de la fiscalización de la administración pública. Se trata de una modalidad de participación democrática distinta de la prevista como derecho político en el artículo 40 y como mecanismo para hacerlo efectivo, según lo señala el inciso primero del artículo 103, pues mientras esta última tiene como objeto la conformación, ejercicio y control del poder político como facultad de todo ciudadano, de ahí su naturaleza eminentemente política, la participación regulada en el Título XI del Estatuto de la Participación Ciudadana, en desarrollo de lo previsto en el inciso

tercero del artículo 103, hace referencia a las organizaciones de la sociedad civil en el sentido de establecer la obligación estatal de contribuir a la organización, capacitación y promoción de las mismas, con el objeto de que constituyan mecanismos

democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. El

carácter de esta última es, por ende, una participación de carácter administrativo.

Dice el Procurador que lo anterior explica por qué el legislador al enunciar el contenido de la materia regulada en el capítulo 1 del título XI de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana, lo enunció bajo el título: DE LA PARTICIPACION ADMINISTRATIVA COMO DERECHO DE LAS PERSONAS.

Para el Jefe del Ministerio Público, no obstante la diferencia anotada entre el carácter político de las formas participación contempladas en los artículos 40 y el inciso primero del artículo 103, de una parte, y el carácter administrativo de las previstas en el inciso final del último de los artículos mencionados, por otra, ellos tienen un elemento común: el de controlar el poder público. Las primeras en relación con el poder político propiamente dicho, las segundas en relación con la manifestación administrativa de ese poder.

A continuación, expresa que si el control y vigilancia del poder público es una de sus facetas más directamente relacionadas con la realidad inmediata de la vida comunitaria y ciudadana no cabe duda de que este aspecto de dicha participación condujo al juez constitucional a determinar que, los preceptos reguladores relativos a esta modalidad de la participación democrática debían ser aprobados mediante el procedimiento especial establecido por el artículo 152 de la Carta. No otra cosa puede deducirse del pronunciamiento de este Tribunal al declarar inexecutable los artículos 99 y 100 del proyecto de ley estatutaria en mención, en la parte en que se preveía la regulación, mediante ley ordinaria, del derecho de los particulares y de las organizaciones civiles para participar en la gestión administrativa y se creaba la figura de las veedurías ciudadanas constituidas por dichas organizaciones, con el objeto de vigilar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos, respectivamente.

Para corroborar esta aserto el Jefe del Ministerio Público advierte que cuando el legislador, haciendo caso omiso de esta advertencia jurisprudencial reglamentó las veedurías ciudadanas mediante la Ley 563 de 2000, de carácter ordinario, la Corte reiterando su pronunciamiento sobre el carácter de ley estatutaria que debe tener la regulación de esta figura, la hubiese declarado inexecutable, por no haberse adoptado en su trámite el procedimiento previsto en el artículo 153 de la Carta e insistiera en que la Ley 134 de 1994 creó la figura de las veedurías ciudadanas que

no son otra cosa, según ese Tribunal, retomando la definición contenida en dicha ley, que formas de representación democrática que permiten a la ciudadanía o a las diferentes organizaciones comunitarias “ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública frente a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, así como la

convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato de la prestación de un servicio público.

Sostiene que no obstante lo anterior, la sola circunstancia consistente en que el artículo 152 indique que el tema de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana deberá ser regulado mediante ley estatutaria, no significa necesariamente que toda disposición legal en la que se haga referencia a dicho tema, ha de revestirse de esa forma de regulación ya que la exigencia de la reserva de ley estatutaria tiene un carácter restringido, como bien lo ha señalado esa Corporación, con el objeto de cumplir con el principio de conservación del derecho y para evitar el estancamiento y petrificación de la función legislativa, ya que de hacerse extensiva a toda regulación que concierna de manera indirecta a una de las materias de las indicadas en el artículo 152 de la Carta, la competencia del legislador ordinaria quedaría vaciada. Así lo ha sostenido la Corte, al referirse a determinadas disposiciones legales relacionadas con los derechos y deberes fundamentales de las personas que, como es sabido, son una de las materias cobijadas por la exigencia en comento. En ese sentido, ese Tribunal ha dejado establecido que primordialmente cuando se afecte el núcleo esencial de un derecho fundamental, en tanto la disposición que lo regula consagre limitaciones, restricciones prohibiciones y excepciones respecto de su ejercicio, procede la exigencia de la reserva de ley estatutaria.

Afirma que teniendo en cuenta que la participación es una figura que por su doble condición de derecho fundamental y de mecanismo de participación ciudadana, está sujeta a la regulación especial de ley estatutaria, es todavía más necesario establecer cuándo es pertinente, en la perspectiva del carácter restrictivo de la reserva en mención, exigirle al legislador que se someta a ella y cuándo no. Por ello en su criterio,

“..,la participación como derecho, ha de ser regulada bajo la forma procedimental legislativa del artículo 153 constitucional, sólo cuando el legislador pretenda establecer regulaciones que afecten la facultad ciudadana de conformar, ejercer o controlar el poder político y, además, cuando con dicha regulación se establezcan limitaciones, restricciones, prohibiciones o excepciones, relacionadas con esas tres actividades constitucionalmente relevantes, en tanto constituyen, como ya se ha indicado, la expresión subjetiva de un principio axial de nuestra organización jurídico-política como lo es el principio de la soberanía popular.

“Otro tanto sucede con los mecanismos e instituciones de participación ciudadana, ya sea en sus desarrollos legislativos frente a las instancias políticas o administrativas del poder público, en las modalidades de gestión o vigilancia. Pues, aquí también entra en juego la noción fundamental de la soberanía popular, toda vez que ella implica la participación, en el nivel de las decisiones, de los miembros de la comunidad y de los ciudadanos en particular, en los asuntos que los afectan y en la vida política, administrativa, cultural y económica de la Nación.

Sostiene el Procurador que el carácter restrictivo que la propia Corte Constitucional le ha atribuido a la forma rigurosa de regulación estatutaria en materia de participación, demanda no sólo que su aplicación se restrinja al núcleo esencial de los derechos fundamentales, sino también que para que esa forma sea procedente debe aplicarse otro criterio cual es el de

que el legislador asuma de manera integral, estructural o completa, la regulación de esta materia, como la de las otras contempladas en el artículo 152.

Sentadas las anteriores premisas el Procurador considera que esa proyección del principio de la participación democrática en los distintos aspectos de la vida pública y privada, no significa que este principio rector de nuestro ordenamiento constitucional tenga las mismas connotaciones jurídico-políticas en cada uno de los escenarios que son por él permeados, en virtud del carácter que la jurisprudencia constitucional, con fundamentos de validez indiscutible, le ha atribuido. De ahí que las previsiones contenidas en la Carta, en el sentido establecer unas exigencias especiales para su regulación como derecho fundamental y como mecanismo para hacer efectivo este derecho, no puedan hacerse extensivas a todos y cada uno de los eventos en que por razón de su naturaleza omnicompreensiva dentro del sistema político vigente, ella deba ser reconocida y regulada por el legislador.

Y a renglón seguido hace esta disgresión:

“Hay que distinguir, entonces, entre el desarrollo legal que le compete cumplir al legislador cuando se trata de regular la participación ciudadana y comunitaria en las instancias decisorias del poder público e incluso privado, cuando éste tiene una proyección sobre la vida comunitaria y ciudadana y, la regulación concerniente a la participación democrática en el seno mismo de las organizaciones de la sociedad civil, en la que tienen ocurrencia decisiones que no son asimilables a las del poder público y que están revestidas de la autonomía propia de las instancias comunitarias o privadas. Y, si bien la participación debe estar allí garantizada por el legislador en tanto ella es un elemento consustancial del modelo democrático que debe regir la vida en todos sus ámbitos en procura de la

dignidad del ser humano, la regulación de esa garantía no puede llegar al extremo de establecerle cortapisas a las expresiones autónomas de la sociedad civil.

“Extender ese tipo de exigencias especiales a escenarios en donde la vida debe desenvolverse con independencia y autonomía de la esfera estatal, es partir del presupuesto de que toda acción u organización propia de la vida civil es asimilable a la relación ciudadano-Estado o ciudadano-poder público, haciendo nugatorio el principio de la diversidad cultural, a partir de la estatización de las relaciones sociales. Difuminándose así, los límites entre el Estado y la sociedad civil y propiciando la confusión entre lo público y lo privado, distintiva de la sociedad feudal, con todas sus secuelas de autoritarismo y prevalencia de la corporación más fuerte sobre todas aquellas que en razón de su debilidad económica y social no cuenten con los medios para inclinar la balanza del poder decisorio en su favor.

“De otra parte, hablando en el terreno estrictamente jurídico-constitucional, del cual las anteriores consideraciones no son ajenas, este

Despacho considera que la objeción presidencial planteada en el sentido de que el proyecto de ley cuyo objeto es promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y no en otras instancias, debió ser tramitado de conformidad con los especiales y agravados requerimientos del artículo 153, carecen de fundamento, pues a diferencia de la lo establecido en el inciso tercero del artículo 103

constitucional, el objeto de estas organizaciones no es constituirse en un mecanismo de representación ante las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública, de tal manera que el juez constitucional se vea inducido a pensar que las organizaciones de acción comunal, que son promovidas, estructuradas y organizadas en términos democrático-participativos por el proyecto de ley cuestionado, deban enmarcarse dentro del modelo de aquellas organizaciones previstas en el artículo constitucional mencionado y, como consecuencia de ello, se le debe exigir al legislador la aplicación del procedimiento de ley estatutaria.

“La participación democrática que pretende el legislador promover y fortalecer con la regulación objetada, es aquella clase de participación que no guarda relación con las instancias decisorias del poder público, sino con las instancias internas de las organizaciones comunales, como expresamente se advierte en el artículo 1o. del proyecto de ley, en el que se define el objeto de la misma.

“Se trata aquí de proyectar el principio constitucional de la participación democrática en el seno de una determinada clase de organización de la sociedad civil, que actúa por fuera de la tutela estatal y cuya razón histórica ha sido, precisamente, la ausencia del Estado en la solución de

los problemas de la comunidad en los sectores más desvalidos de la sociedad.

“Lo anterior no quiere decir que la institución estatal esté por fuera de las previsiones contenidas en el proyecto de ley, sólo que el énfasis del quehacer de estas organizaciones se hace en las fuerzas internas de la comunidad, a partir de la aplicación de principios como la solidaridad y la autogestión. La concertación con el poder público o las instancias de participación política, si bien aparecen en el articulado del proyecto, no constituyen un elemento principal de la naturaleza de las organizaciones comunales y su previsión. Así, dado el carácter secundario que tienen en cuanto a la definición de las mismas y al papel que ellas cumplen, no puede ser calificado como un indicativo de participación política en los términos del artículo 103 constitucional.

Y concluye:

“De otra parte, la regulación sectorial del proyecto, esto es, las previsiones relacionadas con una forma muy particular de organización civil

comunitaria: las asociaciones comunales, no permite pensar en una regulación integral, estructural o completa del conjunto de las

organizaciones civiles previstas en el artículo 103, mediante la cual se desarrollan los criterios generales para la conformación y el actuar de tales organizaciones ante el poder público, con el propósito de vigilarlo o controlarlo.

“Finalmente, no puede hablarse aquí tampoco de que con el proyecto en mención se esté afectando el núcleo esencial del derecho a la participación de las organizaciones civiles o de la ciudadanía, en los términos de los artículos 103 y 270 constitucionales, pues la noción de desarrollo de la comunidad, los principios rectores de dicho desarrollo y sus fundamentos,

así como la definición misma de acción comunal que trae el proyecto, apelan más a la noción de autonomía de la sociedad civil respecto del Estado para la toma de decisiones y la resolución de los problemas colectivos, que a la noción de soberanía popular mediatizada por la organización político-electoral". Subrayas fuera de texto

En cuanto respecta a la objeción presidencial contra el literal c) del artículo 35 del proyecto de ley en estudio, por supuesta infracción del principio de igualdad y solidaridad, el Procurador propone inicialmente una inhibición de la Corte porque las cámaras legislativas no cumplieron con su obligación de expresar los argumentos con fundamento en los cuales insisten en la constitucionalidad correspondiente, requisito éste que tiene por objeto que la Corte Constitucional, al analizar las objeciones, efectivamente pueda ponderar los argumentos del Gobierno y de las Cámaras.

En opinión del Ministerio Público la mera manifestación de la objeción presidencial sin argumentación alguna termina constituyéndose en un veto

por parte del ejecutivo a la labor legislativa, y a contrario sensu, la ausencia de fundamentación de la insistencia por parte del legislativo, desnaturaliza la figura de las objeciones presidenciales y vacía la función de este órgano para que efectúen un control previo a los proyectos de ley en los aspectos de constitucionalidad y conveniencia, y sólo en caso de discrepancia con los términos del Gobierno, se remita a la Corte Constitucional para que ésta decida. En su criterio, la omisión de las Cámaras de fundamentar la objeción significa eludir la responsabilidad de estudiar las objeciones que el Jefe del Estado le formula a los proyectos de Ley, descargando esta obligación en la Corte Constitucional.

Sostiene que si en gracia de discusión, esa Corporación considera que lo expresado por las Cámaras constituye una verdadera insistencia respecto del literal c) del artículo 35 del proyecto de ley, en los términos del

artículo 167 superior, la objeción debe declararse fundada y por ende, inconstitucional pues es claro 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.

No encuentra el Ministerio Público cuál era la intención del legislador con el privilegio otorgado en la norma objetada. De todas formas, 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.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte es competente para conocer sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República en el presente caso, según lo preceptuado por los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

2. Trámite de las objeciones e insistencia del Congreso

De conformidad con lo establecido en el artículo 166 de la Carta Política, el Gobierno contaba con veinte días para devolver con objeciones el proyecto de ley, toda vez que consta de más de cincuenta artículos.

El Presidente de la República actuó dentro del plazo establecido en la mencionada disposición, toda vez que según constancia que aparece en el expediente (folio 143) el Ejecutivo recibió el proyecto el día 10 de julio de 2000 y lo devolvió al Congreso el 27 de julio, para segundo debate en los términos del artículo 167 del Ordenamiento Superior.

Por su parte, el procedimiento del Congreso se ajusta a lo dispuesto por el artículo 167 de la Constitución Política, puesto que para estudiar las objeciones presidenciales se nombró una Comisión Accidental conformada por miembros de ambas células legislativas, la cual rindió un informe que fue aprobado por las plenarias del Senado y Cámara, los días 29 de agosto del 2000 y 25 de abril del 2001, respectivamente.

1. Examen de las objeciones

3.1 Primera objeción

El primer reproche se hace consistir en la presunta violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, al haberse tramitado el proyecto de ley objetado como ley ordinaria en dos legislaturas cuando ha debido cumplir el trámite de ley estatutaria en una sola legislatura, dado que la materia desarrollada - los organismos de acción comunal -, está sujeta a la reserva de esta tipología normativa por referirse a un mecanismo de participación ciudadana.

Las cámaras legislativas insisten en la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, pues en su criterio éste no requería agotar el procedimiento de una ley estatutaria ya que los organismos de acción comunal que se

pretende regular mediante esa preceptiva no son mecanismos ni instituciones de

participación, sino una forma organizada de la sociedad civil en ejercicio del derecho de libre asociación consagrado en el artículo 38 de la Constitución Política.

En opinión del Procurador General de la Nación la objeción presidencial es infundada, puesto que los organismos de acción comunal no se asimilan a los mecanismos administrativos de participación ciudadana a que se refiere el segundo inciso del artículo 103 de la Carta Política, y cuya regulación compete a las leyes estatutarias conforme al canon 152 Superior, en la medida en que se corresponden a una forma de organización de la sociedad civil que actúa por fuera de la tutela estatal y cuya razón histórica ha sido el marginamiento del Estado en la solución de los problemas de la comunidad en los sectores menos favorecidos del conglomerado social.

De modo, que para poder establecer la procedencia de la objeción presidencial se hace necesario resolver el siguiente problema jurídico:

¿ Son los organismos de acción comunal mecanismos de participación ciudadana cuya regulación debe hacerse, en todo caso, mediante ley estatutaria; o, por el contrario, constituyen una forma de organización de la sociedad civil que por carecer de esa connotación pueden ser regulados mediante ley ordinaria?

La solución a este interrogante requiere de una indagación acerca de la génesis y evolución de los organismos de acción comunal en el concierto mundial y en nuestro propio ordenamiento, determinando sus finalidades rasgos característicos. Además, exige determinar cual es el papel que cumplen estas instituciones sociales dentro de la estructura del Estado, a fin de precisar si como legítima expresión de la sociedad civil pueden o no ser considerados verdaderos mecanismos de participación ciudadana.

3.1.1. Los organismos de acción comunal. Origen, características fundamentos

La génesis de los organismos de acción comunal se remonta a Inglaterra en los años posteriores a la revolución industrial, donde como modalidad precursora surgieron las denominadas "Settlement Houses" o casas de beneficencia concebidas como una respuesta a las necesidades sociales surgidas a consecuencia de los procesos de industrialización. Su objetivo primordial consistió en atender las familias que conformaban la comunidad de barrio, mediante la formación y educación social de los infantes, jóvenes y adultos para que influyeran en su ambiente y elevaran su calidad de vida.

Esta modalidad primigenia de organización comunitaria fue adoptada por los Estados Unidos en el año de 1886 y para 1989 en Denver surgieron los llamados "Fondos Comunales" que agruparon distintas instituciones cuya actividad era la de recolectar fondos para la atención voluntaria de servicios.

En 1948, en Cambridge, Inglaterra, se utilizó por vez primera la expresión "desarrollo de la comunidad" para referirse a la actividad desarrollada por los programas comunitarios desarrollados por la Corona Inglesa en sus colonias africanas con el fin de generar cambios sustanciales a nivel colectivo. Simultáneamente, en Grecia se implantó un programa nacional a nivel comunitario orientado a despertar la conciencia solidaria y el sentido del esfuerzo propio en la localidad. Después de la segunda guerra mundial en los países subdesarrollados

que presentaban graves problemas económicos y sociales se adoptaron programas de tipo comunitario con el objeto de aportar soluciones a nivel local y regional.

Formalmente la expresión “desarrollo comunitario” fue empleada en una reunión realizada en el año de 1954 por las Naciones Unidas, en la cual se determinó la necesidad de que los estados apoyaran oficialmente el trabajo comunitario. Ya en la década del cincuenta por intermedio de sus organismos especializados la ONU implementó a petición de los países los primeros programas que involucraron el desarrollo comunitario como una política de gobierno. De esta forma la doctrina del “desarrollo de la comunidad” se extendió por diferentes países que decidieron incorporarla como un programa nacional con métodos, técnicas principios y objetivos definidos.

Si bien en un comienzo los programas de desarrollo comunitario se aplicaron en zonas rurales, con el rápido crecimiento de las urbes hubo necesidad de aplicarlos en zonas marginadas de las ciudades. Para 1963, se materializaron múltiples programas de desarrollo nacional con la característica de haber sido concertados con el gobierno, con lo cual se vislumbraba desde ese entonces la participación popular en los planes de desarrollo (art. 340 de la C.P.).

En Colombia aún cuando desde comienzos del siglo pasado distintas instituciones públicas y privadas venían trabajando en la solución de los problemas de la comunidad inspirados en la idea del voluntariado, fue solo hasta mediados de la década del cincuenta cuando la temática de la acción comunitaria surgió como alternativa para resolver la difícil situación de las poblaciones marginadas. Así, en 1955 se ejecuta el primer programa oficial sobre desarrollo comunitario y en 1958 se expide la Ley 19 en la cual se fomentaba la acción comunal habilitando a los organismos correspondientes para ejercer funciones de control y vigilancia de los servicios públicos, y promover acciones en distintos escenarios de la vida local.

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

Consecuente con esta filosofía, el proyecto de ley que se revisa (art. 1º) está orientado a promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos mediante el establecimiento de un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes.

Así, el artículo 2º define los procesos de desarrollo de la comunidad, en los siguientes

términos:

“ARTICULO 2° Desarrollo de la Comunidad. Para efectos de esta ley, el desarrollo de la comunidad es el conjunto de procesos económicos, políticos, culturales y sociales, que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades”.

Y el artículo 5° del proyecto establece la necesidad de que estos procesos cuenten con organizaciones comunitarias fundadas en los principios ya enunciados:

“ARTICULO 5° Los procesos de desarrollo de la comunidad, a la luz de sus principios y fundamentos, requieren para su desenvolvimiento de la creación y consolidación de organizaciones comunitarias, entendidas como el medio

adecuado para fortalecer la integración, autogestión, solidaridad y participación de la comunidad con el propósito de alcanzar un desarrollo integral para la transformación positiva de su realidad particular y de la sociedad en su conjunto”.

3.1.2 Sociedad civil, asociaciones comunales y participación ciudadana

Esta es la tendencia contemporánea en el derecho constitucional, que a diferencia de la liberal tradicional – que imaginaba al Estado y a la sociedad como dos sistemas autónomos y diferentes, con límites bien definidos y mínimas relaciones entre sí -, entiende que el Estado Social debe intervenir para estructurar y fortalecer una sociedad con la cual pueda interactuar permanentemente, aún cuando el resultado de esta interdependencia sea la transformación del propio Estado y de la sociedad, con la eventual y consecuente difuminación entre los límites de lo público y lo privado.¹

Para algunos esta perspectiva relaciona el fortalecimiento de la sociedad civil con el fortalecimiento de lo público, planteando el papel de las organizaciones cívicas y comunitarias vinculado a la defensa de intereses colectivos mediante su interacción con el Estado, en espacios públicos de participación y en un ambiente de corresponsabilidad social. En este sentido, se sostiene que la reforma democrática del Estado se relaciona directamente con el fortalecimiento de la participación ciudadana en la decisión y gestión de los asuntos públicos y que este fortalecimiento sitúa a la sociedad civil y al Estado en una relación de suma positiva.²

A tono con esta corriente de pensamiento, la Carta Política anuncia en su artículo primero el proyecto de una sociedad pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran así como en la prevalencia del interés general, cuya conformación debe ser propiciada por el Estado facilitando la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, social, administrativa y cultural de la Nación (art. 2° de la C.P.), escenarios éstos en los cuales los ciudadanos, las organizaciones y las comunidades pueden intervenir decididamente para apropiarse de su destino.

Es incuestionable que la sociedad civil es uno de los actores principales en el proceso de

participación democrática, principalmente a través de las organizaciones y entidades cívicas autónomas que representan, aglutinan y articulan la voluntad de la comunidad en torno a objetivos comunes, circunstancia que, vale decirlo, hace de estas instituciones interlocutores calificados en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que desarrolla el Estado.

Por tal motivo, compete al Estado fomentar y promover la participación de la sociedad civil a través de las distintas organizaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común que no sólo contribuyen a la buena marcha de la actividad estatal actuando

como veedores, sino que también facilitan y legitiman la toma de decisiones oficiales al posibilitar la consulta de las reales necesidades e intereses de la comunidad. No obstante, el Estado al convocar la participación de la sociedad civil no puede pretender descargar sus propias responsabilidades en esos actores sociales y tampoco puede reproducir en ellos su estructura y principios, menos aún sus defectos.

En este sentido el canon 103 de la Carta Política el Estado es diáfano al prescribir en su inciso segundo:

“El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

De la lectura de este precepto superior no queda la menor duda de que las organizaciones civiles allí enunciadas -entre las cuales se encuentran las asociaciones cívicas y comunales-, son auténticos mecanismos de participación de la ciudadanía que proyectan su objeto en diferentes áreas del que hacer social, en cuanto constituyen mecanismos democráticos de representación en las distintas instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública.

Así mismo, de la norma superior se colige que la participación de las organizaciones civiles no se circunscribe solamente a las funciones de control y vigilancia de la gestión pública, puesto que también comprende la intervención de la comunidad organizada mediante la concertación con las autoridades, lo cual le imprime legitimidad a la actuación estatal. A este respecto valga citar los casos de la comisión permanente de concertación laboral (art. 55 de la C.P.) y el del plan nacional de desarrollo, en cuya adopción los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales participan activamente (art. 340 de la C.P.).

Por tal razón, no se comparte el criterio expresado por el Procurador de que la función de concertación no es de la esencia de la actividad desarrollada por las organizaciones comunales, porque el artículo 103 Superior es diáfano al prescribir que uno de los objetivos de estas asociaciones es el de concertar con las autoridades públicas la toma de decisiones que afecten a determinada comunidad, sin perjuicio de la autonomía que le es inherente.

Menos aún puede admitirse que la autonomía de las organizaciones civiles - como atributo que les permite decidir y ejecutar las obras necesarias para el desarrollo de la comunidad -, sea una razón válida para justificar la exclusión de estos mecanismos de participación ciudadana de la regulación estatutaria señalada en el artículo 152 literal d) de la Constitución Política.

Todo lo contrario. El hecho de que estas instituciones sean el conducto por el cual la sociedad civil exprese su derecho de participar en diversos aspectos de la vida social, hace indispensable la adopción de una regulación especial, transparente y fundamental, que le brinde un marco jurídico seguro al desarrollo de estas organizaciones ciudadanas y a las relaciones de articulación con las distintas instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la actuación del Estado. Esa regulación no es otra que la de ley estatutaria, por mandato expreso del canon 152 literal d) Fundamental.

En todo caso, esta Corte entiende que estos mecanismos de participación ciudadana no pueden dificultar la actuación oficial ni entorpecerla, porque su misión fundamental es colaborar con el Estado en la atención de los problemas básicos de la comunidad, sin que para estos efectos deban convertirse en un apéndice de la estructura estatal; el Estado, por su parte, debe promover su gestión brindándoles apoyo operativo e incluso adecuando sus estructuras para facilitar su funcionamiento.

En suma, esta articulación de la sociedad civil y el Estado se hace cada vez más necesaria, pues si bien la sociedad civil cuenta con recursos que le permitirían de manera autónoma lograr su propio desarrollo, no puede ignorarse que la participación ciudadana que ella canaliza puede obtener mejores resultados mediante la puesta en práctica de adecuadas estrategias estatales.

El proyecto de ley que se revisa reconoce expresamente la interrelación existente entre los organismos comunitarios de participación democrática y la sociedad civil, cuando establece que uno de los fundamentos de desarrollo de la comunidad es “fomentar la construcción de comunidad como factor de respeto, tolerancia, convivencia y solidaridad para el logro de la paz, para lo que se requiere el reacomodo de las prácticas estatales y la formación ciudadana” (art. 4°); igualmente, cuando define la Acción Comunal como “expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”.

3.1.3. Regulación estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana

Conforme a lo establecido en la jurisprudencia de esta Corte, el desarrollo legislativo de los mecanismos de participación ciudadana - de los cuales son expresión las asociaciones comunales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 103 Constitucional -, debe realizarse por conducto de leyes estatutarias, siempre y cuando se trate de regular en forma integral el núcleo esencial de la participación en las instancias de concertación, control y vigilancia de la actividad social.

Esta es la posición acogida por la Corporación al declarar la inconstitucionalidad de la Ley 563 de 2000, que reglamentaba las veedurías ciudadanas. En aquella ocasión se sostuvo que no era posible regular mediante ley ordinaria un mecanismo constitucional de participación ciudadana, que por virtud de los artículos 152 literal d) y 270 Superiores, tiene reserva de ley estatutaria, amén de que la preceptiva acusada también pretendía desarrollar con carácter integral la materia, afectando el núcleo esencial del derecho a la participación.

Sentó entonces la Corte la siguiente doctrina que ahora se reitera:

“2. La reserva de ley estatutaria para la reglamentación de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y entre ellos las veedurías ciudadanas.

“3. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 152 de la Constitución Política, el Congreso de la República regulará mediante ley estatutaria lo concerniente a las instituciones y mecanismos de participación ciudadana. Las veedurías ciudadanas, como se ha señalado, son formas, y muy importantes, de esta clase de participación.

“No obstante que la vigilancia de la gestión pública que se lleva a cabo a través de las veedurías ciudadanas, recae especialmente sobre la gestión administrativa de las autoridades, más que sobre su quehacer político, la Corte ha desechado la idea de que este hecho excluya la realidad de ser aquellas verdaderos mecanismos e instituciones de participación ciudadana, que deben ser reglamentados como tales únicamente mediante la expedición de leyes estatutarias. En efecto, al llevar a cabo el control previo de

constitucionalidad respecto del proyecto correspondiente a la Ley 134 de 1994, estatutaria sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana, frente al argumento según el cual el Constituyente había reservado al campo de la ley estatutaria la regulación de los mecanismos de participación política, mientras que los relacionados con la

participación en los ámbitos económico, administrativo y cultural, los habría librado a la ley ordinaria, esta Corporación indicó que no era posible “aceptar la diferenciación caprichosa entre los mecanismos de participación política y los llamados a operar en esferas diferentes de la electoral, pero igualmente decisivas en la definición de los asuntos colectivos, como son las que corresponden a los órdenes social, económico, cultural y administrativo”, para establecer que sobre estos últimos no opera la reserva de ley estatutaria.

“Así pues, la reglamentación de los mecanismos constitucionales de participación ciudadana, y entre ellos las veedurías, tiene reserva de ley estatutaria. Esta circunstancia llevó a la Corte a declarar inexecutable algunos apartes normativos del proyecto que devino en Ley 134 de 1994, estatutaria de la participación ciudadana, apartes que señalaban que

mediante ley ordinaria se reglamentaría el artículo 270 de la Constitución y que delegaban en el Ejecutivo, por la vía de las facultades extraordinarias, este mismo cometido.³

“Así las cosas, y teniendo en cuenta que al juez constitucional competente confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución⁴, se pregunta la Corte si las normas ahora demandadas, que forman parte de una ley ordinaria, y en general toda ella, podía ocuparse de la reglamentación que asumen o si este asunto

estaba reservado a una ley estatutaria.

“4. En relación con la consagración constitucional de a figura de las leyes estatutarias, esta Corporación ha indicado que el constituyente pretendió con ellas “dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad...La propia carta ha diferenciado esta clase de leyes no solamente por los especiales asuntos de los cuales se ocupan y por su jerarquía, sino por el trámite agravado que su aprobación, modificación o derogación demanda: mayoría absoluta de los miembros del Congreso, expedición dentro de una misma legislatura y revisión previa por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto, antes de su sanción por el Presidente de la República (artículos 153 y 241 - 8 de la Constitución Política).”⁵

“No obstante, la Corte también ha entendido que el que la norma superior indique que ciertos temas, y entre ellos el de los mecanismos de participación ciudadana, deban ser regulados mediante la expedición de una ley estatutaria, no tiene el alcance de significar que toda disposición

referente a tales temas tenga que revestirse de esta particular forma legal. Con el objeto de dar aplicación al principio de conservación del derecho y para evitar el estancamiento o petrificación de la legislación, la Corte ha admitido que la exigencia de ley estatutaria tiene carácter restrictivo. En efecto, al respecto la jurisprudencia ha decantado una posición en el siguiente sentido, en lo relativo a la regulación de los derechos fundamentales y de la administración judicial, temas que, al tenor del artículo 152 superior también tienen reserva de ley estatutaria:

“En cuanto se refiere a derechos fundamentales, esta Corte ha destacado que la reserva constitucional de su regulación por el trámite calificado, propio de la ley estatutaria, no supone que toda norma atinente a ellos deba necesariamente ser objeto del exigente proceso aludido, pues una tesis extrema al respecto vaciaría la competencia del legislador ordinario”.

(...)

“La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria.”⁶

Y respecto del contenido de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, esta Corporación indicó:

“De conformidad con lo anterior, esta Corporación entiende que el legislador goza, en principio, de la autonomía suficiente para definir cuáles aspectos del derecho deben hacer parte de este tipo de leyes. Sin embargo, debe señalarse que esa habilitación no incluye la facultad de consagrar asuntos o materias propias de los códigos de procedimiento, responsabilidad ésta que se debe asumir con base en lo dispuesto en el numeral 2º del

artículo 150 superior, es decir, a través de las leyes ordinarias. Con todo, debe reconocerse que no es asunto sencillo establecer una diferenciación clara contundente respecto de las materias que deben ocuparse uno y otro tipo de leyes. Así, pues, resulta claro que al igual que ocurre para el caso de las leyes estatutarias que regulan los derechos fundamentales (literal A del artículo 152), no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria. De ser ello así, entonces resultaría nugatoria la atribución del numeral 2º del artículo 150 y, en consecuencia,

cualquier código que en la actualidad regule el ordenamiento jurídico, o cualquier modificación que en la materia se realice, deberá someterse al trámite previsto en el artículo 153 de la Carta.”⁷

5. Así pues, a juicio de la Corte y conforme con la jurisprudencia transcrita, a semejanza de lo que ocurre con los derechos fundamentales, aquellas disposiciones que comprometen el núcleo esencial del derecho de participación ciudadana deben ser adoptadas mediante leyes tramitadas como estatutarias. Por consiguiente, aquel reducto esencial que es absolutamente necesario para que tal derecho pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante este trámite especial. En este sentido, las disposiciones que tengan el significado de introducir límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho de participación ciudadana, ameritan ser tramitadas como estatutarias.

“Sin embargo, este no es el único criterio con base en el cual la jurisprudencia ha señalado que opera la mencionada reserva de trámite especial. También ha considerado que cuando el legislador asume de manera integral, estructural o completa la regulación de un tema de aquellos que menciona el artículo 152 superior, debe hacerlo mediante ley estatutaria, aunque dentro de esta regulación general haya disposiciones particulares que por su contenido material no tengan el significado de comprometer el núcleo esencial de derechos cuya regulación se defiere a este especial proceso de expedición legal. Es decir, conforme con el aforismo latino que indica que quien puede lo más, puede lo menos,⁸ una ley estatutaria que de manera integral pretende regular un asunto de los que enumera la precitada norma constitucional, puede contener normas cuya expedición no estaba reservada a este trámite, pero en cambio, a la inversa, una ley ordinaria no puede contener normas particulares reservadas por la Constitución a las leyes estatutarias.

“Sobre la necesidad de que las regulaciones integrales de los temas enumerados en el artículo 152 de la Constitución se llevan a cabo mediante ley estatutaria, la Corte ha tenido ocasión sentar los siguientes criterios:

“La Corte considera que, en consecuencia, para definir si un cierto contenido normativo debe ser vaciado en la ley estatutaria, es necesario establecer si mediante él se regula total o parcialmente una de ellas materias enunciadas en el artículo 152 de la Constitución. No es suficiente, para hacer exigible esta modalidad de legislación, que el precepto en cuestión haga referencia a uno de tales asuntos ni que guarde con esos temas relación indirecta. Se necesita que mediante él se establezcan las

reglas aplicables, creando, así sea en parte, la estructura normativa básica sobre los

derechos y deberes fundamentales de las personas, los recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición, las funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y los estados de excepción.”⁹

6. Conforme con lo expuesto, y a manera de recapitulación, no sólo la normatividad que regula esencialmente (en su núcleo esencial), un tema de los que enumera el artículo 152 de la Constitución amerita trámite estatutario, sino también aquella que lo regula de manera estructural, integral o completa. Siendo ello así, lo primero que debe hacer la Corte a fin de decidir la presente acción, es verificar si las disposiciones demandadas hacen parte o no de una regulación integral de las veedurías ciudadanas como mecanismo de participación ciudadana, lo cual haría que tal regulación tuviera reserva de ley estatutaria, pues en caso afirmativo la inconstitucionalidad no sólo de las normas acusadas, sino de toda ley, sería manifiesta. Si, por el contrario, la respuesta al interrogante planteado fuera negativa, es decir si se observa que no se trata de una regulación integral, la Corte tendría que verificar el contenido material de las normas parcialmente acusadas para determinar si ellas involucran el núcleo esencial de derecho de participación ciudadana en lo concerniente a la vigilancia de la gestión pública, caso en el cual esas particulares disposiciones también tendrían reserva de ley estatutaria. Sólo en el caso en que la Corte constatará que la ley bajo examen no es una regulación integral de un mecanismo de participación ciudadana y que tampoco las disposiciones parcialmente acusadas comprometen el ejercicio del derecho de participación en su núcleo esencial, y que en consecuencia no era necesario el trámite estatutario, sería necesario adentrarse en el examen material de las normas acusadas, desde el punto de vista de los cargos aducidos en contra de ellas.”¹⁰

Con arreglo a los anteriores parámetros jurisprudenciales, procede establecer si las preceptivas consignadas en el proyecto de ley en revisión, en cuanto se refieren a un mecanismo de participación ciudadana como son las asociaciones comunales, están orientadas a desarrollar de manera integral los mecanismos de participación de que trata el canon 103 Fundamental, comprometiendo su núcleo esencial que está relacionado con las funciones de participación, concertación, control y vigilancia de la actividad estatal.

3.1.4. Improcedencia de la objeción presidencial

Del examen del proyecto de ley objetado por el Presidente de la República, se concluye que esta normativa no está destinada a regular las asociaciones comunales como mecanismos de participación de la sociedad civil en los términos de los artículos 103 y 152 literal d) del Ordenamiento Superior y por fuera del procedimiento establecido para estos efectos en los artículos 153 ejusdem, que exige que dichas instituciones sean reglamentadas a través de ley estatutaria, puesto que de los antecedentes y del contexto normativo del proyecto se colige que el objetivo del legislador es fomentar estas formas asociativas democráticas, como manifestación de derecho constitucional de libre asociación consagrado en el canon 38 de la Ley Fundamental.

En efecto, la regulación objetada, si bien se refiere a un auténtico mecanismo de participación ciudadana – quizás el más próximo a los ciudadanos –, no pretende establecer un marco jurídico general y, por ende, básico, para todas las organizaciones civiles a que

alude el canon 103 de la Carta Política, sino, por el contrario, persigue adoptar un estatuto particular contentivo de principios, reglas y métodos que orienten la organización y operación de las asociaciones comunales, entendidas como organismos indispensables en la dinámica de los procesos de desarrollo de la comunidad que para tal fin surgen como genuina expresión del derecho constitucional de libre asociación.

Basta recorrer el contenido normativo del proyecto para corroborar este aserto:

* Bajo un marco teórico e ideológico bien delimitado (arts. 1 a 5), se regulan aspectos relacionados con la estructura y funcionamiento de las organizaciones de acción comunal, definición, clasificación, denominación, territorio, domicilio (arts. 6 a 14); organización (arts. 15 a 18); objetivos y principios (arts. 19 a 20); afiliados (arts. 21 a 26); dirección, administración y vigilancia (arts. 27 a 28); quórum (art. 29); dignatarios (arts. 30 a 35); funciones de los órganos de dirección, administración y vigilancia (arts. 36 a 44); conciliación, impugnación y nulidades (arts. 45 a 50); régimen económico y fiscal (arts. 51 a 58); disolución y liquidación (arts. 59 a 62); atención administrativa de los programas y disposiciones varias (arts. 63 a 78).

* Los objetivos que deben cumplir las asociaciones comunales no comprometen el núcleo esencial del derecho de participación ciudadana en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia, toda vez que según lo prescrito en el artículo 19 del proyecto estos organismos están llamados, básicamente, a promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia a través del ejercicio de la democracia participativa; generar procesos comunitarios autónomos mediante planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario y celebración de contratos con empresas públicas y privadas; desarrollar procesos para la recuperación, recreación y fomento de las diferentes manifestaciones culturales, recreativa y deportivas, que fortalezcan la identidad comunal y nacional y el reconocimiento y respeto de la diversidad; divulgación y promoción de los derechos humanos, fundamentales y del medio ambiente; promoción de procesos de organización y mecanismos de interacción con las diferentes expresiones de la sociedad civil; representación de sus afiliados como usuarios de la radio y la televisión, y demás servicios públicos etc.

No obstante lo anterior, observa la Corte que las expresiones “participando en el proceso de planeación territorial y nacional, con el objeto de garantizar que las opiniones y decisiones de la comunidad queden consignadas en los planes de desarrollo, presupuestos e inversiones que allí se realicen” (literal c); “ejercer, conforme a las garantías constitucionales, el derecho de manifestación y participación política, de acuerdo con las normas que regulen la materia para las organizaciones sociales” (literal h); “ejercer, conforme a lo establecido en la Constitución y la Ley, una veeduría ciudadana frente a la gestión pública y privada, en los asuntos de su competencia”(literal k) y “representar a sus afiliados como usuarios de la radio y la televisión, y demás servicios públicos” (literal r), todas del artículo 19 del proyecto bajo revisión, son indiscutiblemente asuntos del resorte de ley estatutaria, tal como lo ordenan los artículos 103, 152, 270 y 340 Superiores, y por ello, serán declaradas inconstitucionales.

Igualmente, existen otras disposiciones del proyecto que se revisa que se refieren a funciones de las asociaciones comunales en instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión de las autoridades públicas que, por tal motivo, resultan contrarias a la Carta Política, por cuanto comprometen el núcleo esencial del derecho de participación de las organizaciones comunales en los términos del canon 103 de la Carta Política, a saber:

- Las expresiones “en forma concertada con la confederación nacional de acción comunal” pertenecientes al parágrafo 3 del artículo 16.

* Las expresiones “ y de la gestión pública en general” del principio de la participación, consagrado en el artículo 20 del proyecto.

* Las expresiones “para lo cual los alcaldes concertarán todo lo pertinente con los organismos de acción comunal de su territorio”, del artículo 35 del proyecto bajo revisión.

La anterior declaración se hará sin perjuicio de que mediante la acción de inexecuibilidad sea posible solicitar la inconstitucionalidad de otras cláusulas que puedan encontrarse afectadas del aludido vicio, pero una vez que el proyecto de ley objetado haya cumplido con las demás exigencias constitucionales para constituirse en ley de la República, y en el entendido de que el pronunciamiento que efectúa la Corte Constitucional en el caso de objeciones presidenciales tiene carácter definitivo, solamente respecto de los aspectos y materias que fueron objeto de análisis y fallo por parte del Alto Tribunal, según se desprende de los artículos 167 y 241-8 de la Carta Política.

Con fundamento en las razones anteriores la Corte declarará infundada la objeción atinente al trámite de ley estatutaria, por cuanto al aprobar el proyecto que se revisa el Congreso de la República no desconoció lo dispuesto en los artículos 152 literal d) y 153 Superiores. Sin embargo, declarará inexecuibles las disposiciones mencionadas que corresponden a materias que deben ser reguladas por medio de ley estatutaria.

3.2. Segunda objeción

Para el Presidente de la República, el literal c) del artículo 35 del proyecto de ley bajo revisión es inconstitucional, puesto que sin justificación objetiva y razonable establece un tratamiento preferencial para los dignatarios de los organismos de acción comunal que no estén amparados por el sistema de seguridad social, consistente en que durante el período de su mandato tendrán acceso de manera preferencial al régimen subsidiado de salud.

Las cámaras legislativas insisten en la constitucionalidad de esta disposición manifestando que “simplemente está incluyendo dentro de los grupos prioritarios de subsidio en salud, a

los dignatarios que de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno, deban ser objeto del mismo”.

El Jefe del Ministerio Público, por su parte, estima que la Corte debería declararse inhibida para resolver sobre ella teniendo en cuenta los términos lacónicos en los que está redactada la insistencia congresional. No obstante, considera fundado el reproche, por cuanto al aplicar el test de la igualdad se advierte que la norma objetada autoriza, injustificadamente, el acceso preferencial de los dignatarios de las asociaciones de acción comunal al régimen subsidiado en salud – que está dirigido a personas sin capacidad de pago – , por el sólo hecho de su pertenencia a un cargo directivo de dicha organización y sin consideración alguna a su capacidad económica.

Coincidiendo con la opinión del Procurador, la Corte considera que la objeción está llamada a prosperar, pues es evidente que la disposición censurada instituye, en forma injustificada, un privilegio en favor de los dignatarios de los organismos de acción comunal, que al estar fundamentado en la mera condición subjetiva de estas personas – su calidad de dignatarios, sin referencia alguna a su condición económica –, desnaturaliza por completo la razón del ser del régimen subsidiado de seguridad social en salud previsto en la Ley 100 de 1993, atentando, por ende, contra el derecho a la igualdad establecido en el canon 13 Fundamental y contra los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad que orientan el servicio público de la seguridad social (art. 48 ibid).

A esta conclusión se llega fácilmente al considerar que el régimen subsidiado en salud que consagran los artículos 156 literal j) y 211 a 217 de la Ley 100 de 1993, fue erigido en desarrollo de los artículos 48 y 49 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el ingreso a la seguridad social en condiciones equitativas a la población pobre y vulnerable que carece de capacidad para cotizar, para lo cual está financiado con aportes fiscales de la Nación y de las entidades territoriales, el Fondo de Solidaridad y Garantía, así como con los recursos de sus afiliados en la medida de sus capacidades.

Además, es evidente que el otorgamiento de acceso preferencial al régimen subsidiado en salud para los dignatarios de las organizaciones comunales, sin consideración alguna a su capacidad de pago, atenta flagrantemente contra la estabilidad financiera del sistema de seguridad social en salud, en la medida en que para atender a estos usuarios tendría que desviarse los recursos económicos del subsistema subsidiado con el fin de cubrir la salud de quienes cuentan con capacidad para cotizar al régimen contributivo, lo cual contraviene el mandato contenido en el canon 48 Superior, en virtud del cual “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

Sin otras consideraciones, la Corte declarará fundada la objeción presidencial respecto del literal c) del artículo 35 del proyecto de ley que se revisa.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar INFUNDADA la objeción presidencial contra el proyecto de ley No. 51 de 1998 - Senado de la República - 109 de 1998 - Cámara de Representantes "Por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales", por supuesta violación al trámite de ley estatutaria, salvo en lo relacionado con las siguientes disposiciones del proyecto, respecto de las cuales se declaran FUNDADAS las objeciones, en razón a que por su contenido material debieron ser tramitadas como ley estatutaria:

- Las expresiones "en forma concertada con la confederación nacional de acción comunal" pertenecientes al parágrafo 3 del artículo 16.
- Las expresiones "participando en el proceso de planeación territorial y nacional, con el objeto de garantizar que las opiniones y decisiones de la comunidad queden consignadas en los planes de desarrollo, presupuestos e inversiones que allí se realicen" del literal c), y los literales h), k) y r) del artículo 19 del mencionado proyecto de ley,

* Las expresiones "y de la gestión pública en general" del principio de la participación, consagrado en el artículo 20 literal j) del proyecto.

* Las expresiones "para lo cual los alcaldes concertarán todo lo pertinente con los organismos de acción comunal de su territorio", del literal b) del artículo 35 del proyecto bajo revisión.

Segundo. Declarar FUNDADA la objeción de inconstitucionalidad contra el literal c) del artículo 35 del proyecto de ley.

Tercero. Por Secretaría General remítase el expediente legislativo y copia de esta sentencia al señor Presidente del Congreso de la República, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 167 de la Constitución y 33 del Decreto 2067 de 1991.

Cópiese, notifíquese y comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Manuel García - Pelayo, en su obra "Las transformaciones del Estado contemporáneo", se refiere a este fenómeno vivido por los países industrializados como los que están en vía de desarrollo.

2 Margarita Bonamusa ¿Qué es la sociedad civil?: una mirada a Colombia. En "Sociedad civil, control social y democracia participativa". FESCOL. 1997

3 Cf. Sentencia C-180 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara).

4 Decreto 2067 de 1991, artículo 22.

5 Sentencia C-425 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

6 Ibídem

7 Sentencia C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

8 Cui licet quod est plus, licet utique quod est minus

9 Sentencia C-251 de 1998 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez

Caballero

10 Sentencia C-1338 de 2000. M.P. Cristina Pardo de Schlesinger