

Bogotá D.C., viernes, 08 de marzo de 2024



DG

Al responder cite este Nro.
20243100310111

Doctor

RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO

Secretario General de la Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Congreso de la República

Carrera 7 No. 8 - 68

comision.septima@camara.gov.co

Bogotá D.C.

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de Ley Nro. 325 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se fortalecen las Juntas de Acción Comunal y otros organismos comunales como Organizaciones de la Economía Popular, Comunitaria y Solidaria". Radicado DNP Nro. 20246630191192.

Respetado secretario,

En atención a la solicitud de concepto presentada a este Departamento Administrativo, relacionada con el Proyecto de Ley Nro. 325 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se fortalecen las Juntas de Acción Comunal y otros organismos comunales como Organizaciones de la Economía Popular, Comunitaria y Solidaria"; de manera atenta, se presentan los comentarios técnicos y jurídicos en el marco de lo dispuesto en el Decreto 1893 de 2021¹, relacionados con la viabilidad de la iniciativa legislativa referida en el asunto, sin perjuicio de los comentarios que puedan llegar a tener los sectores competentes en virtud de las disposiciones que desarrolla el presente Proyecto de Ley.

I. Antecedentes del Proyecto de Ley

A consideración de los autores del Proyecto de Ley (PL) objeto de estudio, el propósito de este es reforzar los organismos comunales como entidades de la economía popular, comunitaria y solidaria. Desde su punto de vista, en Colombia los organismos comunales representan la forma más abundante de agrupación comunitaria y según datos proporcionados por el Ministerio del Interior en el año 2021, se registró aproximadamente un total de 63.153 juntas de acción comunal en áreas tanto rurales como urbanas, junto con 1.425 asociaciones de juntas de acción comunal. Igualmente, se identificaron 34 federaciones y 1 confederación.

Se menciona igualmente en la exposición de motivos que esta modalidad de organización comunitaria ha desempeñado un papel significativo en la ejecución de proyectos de infraestructura necesarios para las comunidades, como: puentes, obras de arte, carreteras, mercados, acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, programas de vivienda mediante autoconstrucción, entre otros. De esta manera, para los honorables congresistas, estas entidades han contribuido en la construcción de aproximadamente el 30% de la infraestructura comunitaria.

Asimismo, mencionan los autores de la iniciativa legislativa que, en los últimos años el Estado ha realizado esfuerzos significativos, aunque insuficientes, para respaldar la gestión

¹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

de estas entidades, que son fundamentales en la economía popular, comunitaria y solidaria. Por tal razón, mencionan que se requiere un consenso social para impulsar y consolidar este tipo de organizaciones, con el objetivo de alcanzar la satisfacción de un mínimo constitucional y lograr una auténtica inclusión y promoción comunitaria en torno a estas instituciones. Considerando estos aspectos, junto con la dispersión normativa y la falta de un marco regulatorio estable, señalan que se hace evidente la necesidad de un acuerdo para proporcionar a los organismos comunales parámetros normativos que faciliten y orienten su fortalecimiento y desarrollo.

Bajo esta óptica, se destaca en la exposición de motivos el interés del Gobierno nacional en el reconocimiento y promoción de la Economía Popular y Comunitaria (EPC), con el propósito de evitar la exclusión de los trabajadores de la EPC del contrato social y de sus derechos laborales, se proponen estrategias para impulsar y reconocer el trabajo y los oficios de la EPC, que aportan valor social y económico al país, buscando que el fortalecimiento de la EPC garantice su sostenibilidad y contribuya a un crecimiento económico democrático, con el fin de mejorar el bienestar general de la población.

Por lo tanto, los autores identifican la necesidad de que la promoción de la EPC sea un objetivo y estrategia clave para el Gobierno nacional, buscando fortalecer las organizaciones populares y comunitarias, como las Juntas de Acción Comunal (JAC) y otros organismos comunales; lo cual implica proporcionarles las herramientas necesarias para gestionar recursos y proyectos destinados a sus comunidades.

En consideración de lo anterior, y sin perjuicio de los comentarios que puedan llegar a tener los sectores competentes en virtud de las disposiciones que desarrolla la presente iniciativa legislativa, nos permitimos presentar las siguientes observaciones frente al presente PL.

II. Comentarios generales

En primer lugar, vale la pena mencionar que la Ley 2166 de 2021², a través de su artículo 84, establece que *"el Ministerio del Interior, por medio de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, en colaboración con la Confederación Nacional de Acción Comunal y con el respaldo técnico del Departamento Nacional de Planeación, determinará los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de la política pública de acción comunal"*.

Por este motivo, durante el transcurso del año 2023, la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales de este Departamento Administrativo, acompañó al Ministerio del Interior en la construcción de estos lineamientos, a través de la elaboración de un documento de insumos para el diseño de la Política Pública de Acción Comunal. Es pertinente señalar que el referenciado documento incluye un borrador de marco conceptual, categorías analíticas, diagnóstico, árbol de problemas y una propuesta de lineamientos y metodología para la construcción colectiva de la política pública.

Bajo este contexto, respetuosamente se sugiere, tener en cuenta los avances liderados por el Ministerio del Interior, con el objetivo de fortalecer una propuesta de contenido para llevar a cabo la Política Pública de Acción Comunal. Esto permitiría integrar y complementar los esfuerzos en curso para la elaboración de dicha política.

² Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones.

Igualmente, es fundamental destacar que el Ministerio del Interior ha llevado a cabo ejercicios de diagnóstico, como la Asamblea Popular Comunal realizada en abril de 2023, con el propósito de recopilar información para la construcción colectiva y participativa de la política pública. Esta información, a consideración del Departamento Nacional de Planeación (DNP) puede considerarse como un insumo crucial en la definición de las líneas estratégicas de la Política Pública de Acción Comunal.

Adicionalmente, se observa que la definición de EPC, desarrollado en la totalidad del PL, difiere de la establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Según el documento base del PND 2022 - 2026, la EPC se describe como *"los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticas o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas), en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden llevar a cabo sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa. El impulso a la EP parte de una comprensión de sus dinámicas intrínsecas. Estas actividades generan valor social y económico significativo, y una vez entendido su funcionamiento y lógica de acción, se implementarán mecanismos que contribuyan a su crecimiento y productividad"* (página 117). Por tal razón, se sugiere alinear la definición de EPC, con lo establecido en el PND 2022 - 2026, con el fin de evitar duplicidad o discordancia de actividades o conceptos ya desarrollados en legislaciones previas, y así lograr una mayor integración.

Finalmente, y teniendo en cuenta lo mencionado previamente, se recomienda revisar lo establecido tanto en la Ley 2166 de 2021³, como en la Ley 2294 de 2023⁴, en lo concerniente a los organismos de acción comunal.

III. Comentarios al articulado

- **"ARTÍCULO 2. Definiciones.** Para la aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Organismo comunal: instancia participativa sin ánimo de lucro a través de la cual las comunidades deciden organizarse para liderar e impulsar procesos comunitarios de interés común en barrios, veredas o territorios.

Junta de Acción Comunal: es una organización social, cívica, popular y comunitaria, de naturaleza solidaria, sin ánimo de lucro, de carácter privado, autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, compuesta por los habitantes de un barrio, vereda o territorio mayores de catorce (14) años de edad, que se organizan con el objetivo de crear propuestas y estrategias para solucionar las problemáticas y necesidades de su comunidad.

Asociación de juntas de acción comunal: es un organismo de acción comunal de segundo grado, que se compone por dos o más juntas de acción comunal, manteniendo las características de esta última.

Federación comunal: es un organismo de acción comunal de tercer grado, conformado por organismos de segundo grado, es decir, por la agrupación de varias juntas de acción comunal a título de asociación.

³ Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

Economía popular: es el conjunto de relaciones, recursos, actividades, instituciones y organizaciones populares o comunitarias que operan en torno a la satisfacción de necesidades de sus integrantes, bajo la lógica de la subsistencia o de la reproducción de la vida. Esa reproducción se realiza utilizando tanto los medios de producción y vida (tierra, hábitat, etc.) como el Fondo de Trabajo (conjunto de energías, disposiciones y capacidades manuales e intelectuales para trabajar) de las Unidades domésticas (UD) y sus extensiones, definidas éstas como las principales organizaciones económicas de la economía popular —fundadas sobre relaciones de parentesco y principios de reciprocidad— que organizan recursos, capacidades y gestionan la resolución de necesidades de sus miembros.

Organización comunal: es la instancia a través de la cual las comunidades deciden organizarse para liderar e impulsar procesos comunitarios y de desarrollo territorial y medioambiental en barrios, veredas y territorios, materializando la participación democrática, la inclusión y atendiendo el quehacer y la cotidianidad del grupo. Se configura a título de junta de acción comunal, asociación comunal y federación comunal.

Alianza público-popular: es un acuerdo entre los actores de la economía popular y el Estado, con vinculación concreta a un espacio territorial público o privado, cuyo objetivo principal es la solución de necesidades esenciales de una comunidad.”

En primera medida, y teniendo en cuenta que la justificación de la condición de hacer parte de una Junta de Acción Comunal para mayores de 14 años no está clara en la exposición de motivos, se sugiere desarrollar dicho argumento exponiendo las respectivas razones de la inclusión de este rango etario en el artículo propuesto.

Adicionalmente, y tal como se había mencionado previamente, es importante señalar que en las bases del PND 2022 - 2026 se definió de manera específica la EPC, la cual ya ha servido de referencia para el diseño de programas por parte de entidades a nivel nacional para promover su reconocimiento y visibilización, según los componentes incorporados en el PND.

Igualmente, dentro del marco del PND 2022 - 2026, las Juntas de Acción Comunal son consideradas como un instrumento asociativo de origen comunitario dentro de la EPC.

Finalmente, se recomienda tener en cuenta los conceptos incluidos en el Título II "De los organismos de acción comunal", Capítulo I "definición, clasificación, denominaciones, territorio y domicilio", desarrollados en la Ley 2166 de 2021; así como lo establecido en el artículo 100 del PND 2022 - 2026 en lo referente a la denominación de Asociaciones Público Populares.

- **"ARTÍCULO 3. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE ORGANISMOS COMUNALES.**
*El Gobierno Nacional creará un Sistema Nacional de Información de organismos comunales (OCs), el cual está a cargo del Ministerio del Interior o quien haga sus veces. El sistema buscará la consolidación de información socioeconómica y organizacional de los organismos comunales y sus asociados.
El Ministerio del Interior o quien haga sus veces, establecerá los criterios y definirá dentro del término de 6 meses posterior a la expedición de la presente ley, los lineamientos e información necesaria para cumplir con tal objetivo.*

Parágrafo: *En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley 2294 de 2023, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística — DANE incluirá en el Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular una marcación de los organismos comunales como forma de asociación de economía popular y comunitaria, con el propósito de fortalecer el sistema de información de los organismos comunales y sus asociados.”*

Con respecto al artículo mencionado, el cual establece la creación de un Sistema Nacional de Información de Organismos Comunales, es pertinente mencionar que el artículo 90 de la Ley 2294 de 2023 establece la creación del Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular, el cual fue reglamentado por el DANE mediante la Resolución 2158 del 20 de noviembre de 2023. En este sentido, se sugiere examinar la posibilidad de integrar el sistema de información propuesto en el presente PL, con el Sistema de Información reglamentado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

Adicionalmente, se recomienda tener en cuenta los progresos adelantados en la línea estratégica 5 del Documento Conpes 3955 de 2018⁵, que aborda el *“diseño e implementación de una herramienta tecnológica que facilite la recopilación centralizada y unificada de información sobre las Organizaciones de Acción Comunal (OAC) y sus miembros, con el fin de facilitar las actividades de Identificación, Verificación y Caracterización (IVC)”*. Esta herramienta, a consideración de este Departamento Administrativo, podría integrar y difundir la oferta institucional de programas y proyectos destinados al desarrollo comunitario.

- **"ARTÍCULO 4. POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE ORGANISMOS COMUNALES.** *El Gobierno nacional y los gobiernos territoriales diseñarán e implementarán políticas públicas y programas que permitan el fortalecimiento social, organizacional, técnico y financiero de los organismos nacionales en el país, en los departamentos y en los municipios.”*

Frente a la presente disposición, se recomienda ajustar la redacción, toda vez que, a consideración del DNP, hay discrepancias entre el título y su contenido. El artículo propuesto tiene como objetivo el diseño de políticas y programas para fortalecer los organismos comunales, sin embargo, en la redacción se menciona el diseño e implementación de políticas públicas y programas que permitan el fortalecimiento de los organismos a nivel nacional en el país.

Asimismo, es relevante destacar que a través del artículo 74 de la Ley 2294 de 2023, el cual ya fue reglamentado mediante el Decreto 2185 de 2023⁶, se creó el Consejo Nacional de la Economía Popular *“como un organismo asesor y consultivo del Gobierno Nacional, integrado por entidades públicas del orden nacional, entidades territoriales y representantes de la economía popular. Este Consejo tiene la responsabilidad de formular las líneas de la política pública para la Economía Popular y coordinar las acciones necesarias para el reconocimiento, defensa, asociación libre y fortalecimiento, con el fin de promover la sostenibilidad de la economía popular, siguiendo los principios de coordinación, complementariedad, probidad y eficacia del Estado”*; razón por la cual se sugiere revisar si por medio de este Consejo se podría adelantar el diseño de las políticas y programas para el fortalecimiento de organismos comunales.

⁵ Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia.

⁶ Por el cual se adiciona la Sección 5 al Capítulo 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1074 de 2015 y se reglamenta el funcionamiento del Consejo Nacional de la Economía Popular

- **"ARTÍCULO 6. EDUCACIÓN Y PROMOCIÓN.** *Los organismos comunales serán población objetivo de capacitaciones y programas pedagógicos que formen y capaciten a sus directivos y asociados en educación social y comunitaria, educación financiera y contable, así como en la formulación, administración, y gestión de proyectos, gestión organizacional, contratación estatal, entre otras áreas. Para tal efecto el Gobierno nacional a través del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA y la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, creará programas presenciales, territoriales y virtuales orientados a organismos comunales."*

En relación con el presente artículo, es esencial tener en cuenta que el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) cuenta con un proyecto de inversión dirigido a la economía campesina y popular. Este proyecto tiene como objetivo proporcionar servicios de formación, certificación de competencias laborales, entre otros. Por tal razón, se sugiere revisar con el SENA la oferta disponible para este tipo de organismos y coordinar acciones que favorezcan su participación.

- **"ARTÍCULO 8. COMPRAS PÚBLICAS A LOS ORGANISMOS COMUNALES.** *Con el objetivo de promover el fortalecimiento de la economía popular, comunitaria y social solidaria, se implementará un sistema de compras públicas preferenciales a los productos y servicios provenientes de los organismos comunales y otras de las organizaciones de la economía popular, comunitaria y social-solidaria. Las instituciones y entidades del sector público priorizarán la compra de bienes y contratación de servicios provenientes de la economía popular, social y solidaria, cuando cumplan con estándares de calidad, precios competitivos y demás requisitos establecidos en las normas de contratación pública."*

"ARTÍCULO 11. ALIANZAS PÚBLICO-POPULARES. *Se promoverá la creación de alianzas entre entidades públicas y los organismos comunales, con el objetivo de fomentar la comercialización de productos de la economía campesina y popular, el mejoramiento de vivienda popular, de vías terciarias, los escenarios deportivos recreativos, los servicios públicos y otras áreas relevantes para el desarrollo de los organismos comunales y de la economía popular, comunitaria y solidaria en Colombia. Las entidades públicas, en coordinación con los organismos comunales establecerán mecanismos de apoyo financiero, organizacional y técnico para fortalecer las capacidades de los organismos comunales. Las alianzas público-populares se regirán por principios de transparencia, participación, equidad y sostenibilidad, buscando la generación de relaciones de confianza entre las partes involucradas."*

Es necesario precisar que lo propuesto en los presentes artículos ya se encuentra contemplado en los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023.

- **"ARTÍCULO 9. FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.** *En procura del fortalecimiento organizacional de los organismos comunales, el Gobierno nacional y los gobiernos territoriales diseñarán e implementarán programas para tal efecto. Adicionalmente se habilitarán mecanismos, instrumentos y herramientas para el fortalecimiento organizacional de los organismos comunales tales como la creación de sociedades de economía mixta, alianzas público-populares, asociaciones público-populares y convenios solidarios con participación activa de organismos comunales."*

ARTÍCULO 10. AUTORIZACIÓN PARA LA CREACIÓN DE SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA CON ORGANISMOS COMUNALES. *Autorícese a la nación y a las entidades territoriales la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales, cuyo objeto será el fomento de la agro-industrialización, la construcción de obras de infraestructura en vivienda, el mejoramiento y mantenimiento de vías terciarias así como de infraestructura deportiva y recreativa, la construcción de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, saneamiento básico y de educación, la prestación de servicios públicos, la producción y comercialización de productos agropecuarios, la operación de programas estatales, entre otras actividades para satisfacer necesidades básicas.*

Parágrafo 1. *La autorización aquí establecida se refiere a los organismos comunales en los términos del artículo 11 de la Ley 2166 de 2021, esto es, juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunal, asociaciones y federaciones, bajo el cumplimiento de los requisitos allí establecidos.*

Parágrafo 2. *Las entidades territoriales podrán autorizar, a través de una ordenanza departamental o un acuerdo municipal, la conformación de sociedades de economía mixta con los organismos de acción comunal que estén en su jurisdicción.”*

Se recomienda reconsiderar la creación de sociedades de economía mixta para la promoción de Juntas de Acción Comunal, toda vez que no es lo suficientemente claro sobre cuál sería la ventaja de este instrumento en comparación con otras opciones para fortalecer los mencionados organismos.

En cuanto al artículo 10 propuesto, vale la pena señalar que el objetivo de construcción y mantenimiento de infraestructura, prestación de servicios y comercialización, ya se encuentra establecido en los artículos 100 y 101 de la referenciada Ley 2294 de 2023.

- **"ARTÍCULO 12. ASOCIACIONES PÚBLICO- POPULARES Y CONVENIOS SOLIDARIOS.** *Las entidades estatales podrán celebrar directamente contratos o convenios solidarios con organismos comunales. Estos contratos se denominarán Asociaciones Público-Populares o Convenios Solidarios, y podrán celebrarse para la ejecución de obras o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda, vías, cultura, infraestructura productiva, proyectos de eficiencia energética, producción y transformación de alimentos, producción y suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario, y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios, agroindustriales e industriales. El Gobierno nacional, reglamentará el presente artículo durante los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente ley.”*

En relación con el presente artículo, este Departamento Administrativo se permite informar que el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 ya dispone de un instrumento de compra pública denominado "Asociación Público-Popular". Sin embargo, es importante destacar que estos instrumentos no reemplazan a los Convenios Solidarios.

- **"ARTÍCULO 15. COMPETENCIAS ADICIONALES.** *Además de los objetivos definidos en el artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, los organismos comunales en municipios de categoría 4, 5 y 6 podrán:*

- a. Participar con voz y sin voto en los Concejos Municipales cuando se debatan proyectos de acuerdo municipal que versen sobre desarrollo territorial, comunitario, agropecuario, economía popular-comunitaria y de servicios públicos domiciliarios.*
- b. Funcionar como canal para comercialización, acopio y distribución de productos agrícolas.*
- c. Participar en las mesas departamentales de internacionalización y en cualquier foro dentro del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación y demás instancias de diálogo que se creen entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales.*

Parágrafo. *El Gobierno nacional reglamentará, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la participación de que trata el literal a de este artículo."*

Respecto de lo contemplado en el literal b) del presente artículo, a consideración del DNP no se establece de manera clara la conexión entre los objetivos de fortalecimiento y la participación como canales de comercialización, acopio y productos agrícolas. Por tal razón, se sugiere evaluar si este proceso, puede ser llevado a cabo por Asociaciones de Pequeños Productores Agropecuarios.

- **"ARTÍCULO 17. VIGENCIA.** *La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias."*

En cuanto a lo aquí enunciado, es pertinente señalar que las normas deben indicar de manera expresa aquellas que pretenden modificar o derogar, lo que no se observa en la presente disposición. Por tal razón, de aprobarse tal como se encuentra planteada la iniciativa, podría generar inseguridad jurídica respecto de las demás normas vigentes relacionadas.

En los anteriores se emite concepto sobre el asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo como entidad de carácter técnico, para apoyar y fortalecer las iniciativas del Honorable Congreso de la República en ejercicio de la función legislativa.

Cordialmente,



JUAN MIGUEL GALLEGO ACEVEDO

Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo Nacional
Departamento Nacional de Planeación

Elaboró: Lina María Valencia Ordóñez, Directora de Gobierno, Derechos Humanos y Paz.
Mónica Ortiz Medina, Directora de Innovación y Desarrollo Empresarial.
César Augusto Merchán, Subdirector de Empleo y Seguridad Social.

Consolidó: Orlando De la Hoz Orozco, Abogado OAJ.

Revisó: German Felipe Correa Castellanos, Abogado OAJ.
Mateo Cardona Quintero - SGPDN

Revisó jurídicamente: Claudia Patricia Galvis Sánchez, Jefe Oficina Asesora Jurídica.