



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1086

Bogotá, D. C., jueves, 19 de junio de 2025

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2024 SENADO, 541 DE 2025 CÁMARA

*por la cual se reconoce e integra el enfoque de protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental y se dictan otras disposiciones. "Ley Empatía".*

#### I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley número 10 de 2024 de autoría de los honorables Senadores: *Andrea Padilla Villarraga, Berenice Bedoya Pérez, Jhon Jairo Roldán, Fabián Díaz Plata, Yenny Roza Zambrano, Nadia Blel Scaff, Marcos Daniel Pineda, Nicolás Echeverry Alvarán, Andrés Guerra Hoyos, Karina Espinosa Oliver, Martha Isabel Peralta, Claudia María Pérez, Didier Lobo Chinchilla, Humberto de la Calle Lombana, Jonathan Pulido Hernández, Angélica Lozano Correa, Juan Pablo Gallo, Pablo Catatumbo, Germán Blanco Álvarez, Soledad Tamayo Tamayo* y de los honorables Representantes a la Cámara: *Cristian Avendaño Fino, Jennifer Pedraza, Wilder Iberson Escobar, Duvalier Sánchez Arango, Juan Sebastián Gómez, Juan Camilo Londoño, Mauricio Cuéllar Pinzón*, inició su trámite legislativo con la debida radicación el 20 de julio de 2024, en la Secretaría de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República.

El Proyecto de Ley Empatía cumplió con el primer debate ante la Comisión Sexta del Senado el 26 de noviembre de 2024, con ponencia positiva del honorable Senador Carlos Eduardo Guevara Villabón, logrando su aprobación unánime. Posteriormente, con fecha 4 de marzo de 2025, el proyecto de ley Empatía fue aprobado con modificaciones, en

segundo debate surtido en plenaria del Senado, conforme a la ponencia presentada por el Senador Carlos Guevara Villabón.

Así las cosas, la iniciativa continúa con su trámite constitucional en la Cámara de Representantes. Para lo cual, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de Cámara, me designó como única ponente para primer debate.

#### II. OBJETO DE LA INICIATIVA

La presente ley tiene por objeto reconocer e integrar el enfoque de la protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental, entre otros, a los Proyectos Ambientales Escolares (Praes), Proyectos Ciudadanos De Educación Ambiental (Procedas) y Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cideas), y demás instrumentos que los complementen o los sustituyan.

#### II. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Para la construcción y desarrollo de la iniciativa, se recibieron contribuciones de diversos sectores, incluyendo organizaciones de protección y bienestar animal, docentes investigadores y líderes en defensa del medio ambiente, la biodiversidad y el bienestar animal en el ámbito escolar. También se consideraron las orientaciones técnicas resultado de las mesas realizadas el 10 y 22 de julio de 2024, y se incorporaron las sugerencias del Ministerio de Educación Nacional en dos mesas de trabajo previas a la presentación del proyecto por parte de la oficina de la Senadora Andrea Padilla.

Los animales no humanos constituyen una parte fundamental de nuestra sociedad. Los diferentes tipos de relaciones que sostenemos con los animales a menudo revelan que la solidaridad, la reciprocidad y la cooperación son valores cuya comprensión y

práctica trasciende los límites de nuestra especie. Nuestra red de interacciones significativas con los animales es vasta y compleja, de modo que, desarrollamos vínculos afectivos y emocionales profundos con nuestros animales de compañía, y en diversos casos con animales de granja y animales silvestres.

Parte de nuestro tejido social se construye gracias a las diferentes relaciones que sostenemos con los animales. Dado la relevancia moral de estas relaciones, podemos afirmar que, gracias a ellos, las sociedades contemporáneas conciben nuevas formas de comprensión de la felicidad, del bienestar, de la justicia y del ejercicio de ciertos derechos.

Es así como, en el marco de las denominadas comunidades multiespecie, encontramos las interacciones que entre vecinos propician los animales de compañía, que animales de diferentes especies son fundamentales para el desarrollo de programas de rehabilitación física, a animales de diferentes especies que son reconocidos como compañeros de vida, o bien, que los animales no humanos, son actores relevantes para el disfrute efectivo de algunos derechos fundamentales de las personas, como lo son, entre otros, la educación y la salud, en particular la salud psico-emocional, tal y como ha sido reconocido de manera reciente por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-236/2024.

De otra manera, numerosas especies de animales silvestres cumplen funciones relevantes en los procesos ecológicos necesarios para el equilibrio de los ecosistemas y la salud del medio ambiente del que depende la vida humana. Es así como, en el conjunto de relaciones moralmente significativas que tenemos con los animales, encontramos también, que las condiciones materiales objetivas para el desarrollo de la vida humana dependen de que la diversidad de especies de animales silvestres pueda cumplir el rol que ha sido descrito como, el de ser “los ingenieros de los ecosistemas”. Se trata de una relación descriptivamente sencilla pero profundamente relevante: sin biodiversidad no hay medio ambiente, sin un medioambiente sano sobreviene el menoscabo de la vida humana y del disfrute de los derechos que le son interdependientes.

A pesar del conjunto de relaciones morales significativas que sostenemos con los animales, nuestra sociedad sigue en deuda en la consolidación de un sistema de bienestar y protección congruente con el mandato constitucional del deber de protección animal, mandato que tiene como premisa fundamental el reconocimiento de que la dignidad humana es fuente de obligaciones morales para con los animales. Pese a los avances progresivos en el ejercicio legislativo, jurisprudencial y de política pública en la materia, la cualificación de los estándares de protección y bienestar animal encuentran una dura resistencia en diferentes prácticas del poder social, siendo así como, la Educación surge como herramienta necesaria para aportar a la transformación de la sociedad y la construcción de nuevas formas de relacionamiento con los animales.

Al igual que en el caso de los humanos, la discriminación y las formas de violencia ejercidas en contra de los animales, se movilizan socialmente a través de los prejuicios. Mediante el especismo<sup>1</sup>, los animales no humanos han sido estereotipados como criaturas desprovistas de intereses propios, de capacidades relacionales, afectivas, de lenguaje e intelectivas, así como de formas de organización política y social compleja. Lo anterior, sumado a la carencia social de los recursos hermenéuticos colectivos necesarios para comprender y empatizar con otras formas de vida, constituye un marco epistémico que legitima y propicia el maltrato y la crueldad en contra de los animales.

El sesgo especista mediante el cual discriminamos a los animales, hace parte del conjunto de prácticas sociales que dan forma a la violencia estructural arraigada en nuestra sociedad. Prácticas, gracias a las que se ha conformado una cultura que tanto a nivel individual como institucional ha normalizado formas de maltrato y crueldad con los animales a través de los usos del lenguaje, de categorías epistemológicas, de los significados socialmente construidos, e incluso a través de prácticas y decisiones institucionales.

Si bien la cultura no determina causalmente nuestras acciones individuales, la cultura sí comporta un marco de interpretación que delimita nuestra agencia. Es decir que, la cultura proporciona patrones de actuación que se ajustan a determinados guiones sociales a través de esquemas y categorías de interpretación que operan en el lenguaje, que forman determinadas creencias que usualmente excluyen a grupos minoritarios o vulnerables como lo son los grupos étnicos, las mujeres, grupos marginados socioeconómicamente, y a los animales.

Estas intuiciones, creencias, esquemas y categorías operan en el imaginario social a través de estereotipos y prejuicios identitarios que, en la práctica, configuran formas de injusticia funcionales como lo son el racismo, el machismo, la aporofobia y el especismo. De esta manera, es posible evidenciar la relación existente entre la crueldad y el maltrato animal con otras formas de violencia como lo son las violencias basadas en el género, la violencia intrafamiliar y entre otras, la violencia vicaria a través de los animales de compañía.

De acuerdo con Galtung<sup>2</sup>, al comprender la violencia como un fenómeno complejo, la cultura, los símbolos y las estructuras institucionales interactúan entre sí para normalizar determinadas formas de violencia. Así, una persona que comete actos de maltrato animal podría replicar conductas violentas con mujeres y niños, tal y como ocurre con el caso de la violencia intrafamiliar y la violencia vicaria en la que se encuentran de por medio animales domésticos.

Al respecto, el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (Idepyba), mediante la creación

<sup>1</sup> Forma de prejuicio mediante la que se justifica la discriminación en razón de la pertenencia a una determinada especie.

<sup>2</sup> Galtung, J. (1969), *Violence, peace and research*. Ed. Christian Ejlvers.

de las Redes de Género y Protección Animal, ha investigado, sistematizado y caracterizado el fenómeno de la “violencia interrelacionada”. Trabajo mediante el cual ha establecido que: “el maltrato animal se ha convertido en un indicador para prevenir la violencia de género. La violencia intrafamiliar, orientada la mayoría de las veces hacia las mujeres, demuestra que las amenazas con maltratar los animales de compañía, es una estrategia de poder ampliamente utilizada por hombres para someter a esposas, parejas, hijos e hijas<sup>3</sup>.”

En el contexto de la problemática aquí descrita, y en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental, la educación para la promoción y el cultivo de una ética del cuidado orientada al bienestar, la protección animal y la protección y conservación de la biodiversidad, resulta indispensable no solo para la materialización del mandato constitucional que establece un deber de protección animal y, por lo tanto, de prohibición del maltrato, sino también, como una acción que contribuye a la transformación de nuestras relaciones con la naturaleza.

La escuela es un lugar privilegiado para la promoción y el cultivo de la empatía por los animales. A través de la educación es posible contribuir al cultivo de las emociones positivas necesarias para la formación de ciudadanos capaces de ampliar los límites de su consideración moral y de proyectar su empatía hacia otras formas de vida, y cada vez más, hacia un círculo más amplio de personas. Promover una ética del cuidado para el bienestar, la protección animal y la conservación de la biodiversidad, implica promover un cambio en el tratamiento racional hacia los animales. Es decir, implica un cambio cognitivo y emocional en la forma como percibimos a los animales en cuanto a sus necesidades físicas y emocionales.

A propósito del cultivo de la empatía y de su importancia como una emoción relevante en la política, la filósofa Martha Nussbaum<sup>4</sup>, sostiene que las comunidades políticas que transitan hacia la justicia deben construirse a partir del reconocimiento compartido de las miserias, penurias, alegrías e intereses, incluso entre las diferentes especies. Propósito para el que, la promoción de una empatía extendida a través de la educación, y en particular, de las emociones, tiene que ver con que seamos capaces de ampliar el espectro de esos “otros”, junto a quienes, y con quienes decidimos compartir la felicidad, sin importar su pertenencia a una determinada especie.

La incorporación del enfoque del bienestar y la protección animal en los instrumentos que hacen parte de la Política Nacional de Educación Ambiental, contribuye a mejorar la comprensión de los niños y jóvenes sobre el valor moral, ambiental, y socioafectivo de las relaciones que sostenemos con los animales de granja, de compañía, y con los animales silvestres desde el punto de vista de la salud y el equilibrio ecosistémico. Las emociones son parte

fundamental del razonamiento ético, de estas depende en mucho la deliberación política y práctica de las personas.

De lo anterior, se justifica la importancia de proveer orientaciones pedagógicas y curriculares sobre la capacidad de sintiencia en los animales, sobre las cinco libertades básicas de los animales, sobre la adopción y tenencia responsable, sobre la legislación en protección, bienestar animal, conservación de la biodiversidad, sobre las rutas de atención ante el maltrato y el abandono de animales, sobre la importancia y roles ambientales de la fauna doméstica, silvestre y liminal, y entre otros temas, sobre los mecanismos de participación ciudadana en asuntos ambientales y frente a la protección y el bienestar animal.

La educación con enfoque en una ética del cuidado para el bienestar, la protección animal y la conservación de la biodiversidad, contribuye al cultivo de la empatía frente a los animales en cuanto a la capacidad de conectarse emocionalmente con lo que ellos pueden sentir. Asimismo, aporta a la superación de las diferentes formas de violencia que agobian nuestra sociedad al promover la ampliación del alcance de nuestros afectos a un número mayor de personas.

Urge un enfoque de formación para la ética del cuidado, de modo que se provea a las comunidades educativas de los recursos epistemológicos necesarios para reelaborar nuestra visión de las otras formas de vida, de orientaciones pedagógicas y curriculares que conciban la empatía como puentes de conexión emocional frente a otras especies, y así, replantear nuestra forma de relacionarnos con la naturaleza y los animales. Solo el cambio de nuestra visión ética individual y de la reelaboración de los valores que orientan nuestras interacciones con la naturaleza y los animales a través de la educación, permitirá la continuidad de la vida de la generación presente y futura en el planeta.

Al interior de las comunidades educativas existe una preocupación cada vez más creciente en torno a promover la educación con un enfoque en bienestar y protección animal, dado la pertinencia y necesidad de promover una ética del cuidado animal que responda a la pluralidad de relaciones que hoy día sostenemos con los animales. Lo anterior, se evidencia con algunos proyectos y experiencias educativas socializadas en el marco del foro, “Educación para la Protección Animal: ¿Cómo educar a niños, niñas, adolescentes para que los animales sean respetados y protegidos?”<sup>5</sup>.

Pese a que las experiencias y proyectos educativos socializados en el marco del foro, constituyen un ejemplo valioso de la pertinencia, necesidad y potencialidad que tiene el enfoque de la educación

<sup>3</sup> Recuperado en: <https://www.animalesbog.gov.co/noticias/la-violencia-g%C3%A9nero-y-su-relaci%C3%B3n-maltrato-animal>.

<sup>4</sup> Nussbaum, M. (2007). *Paisajes del pensamiento*. Ed. Paidós.

<sup>5</sup> Espacio académico celebrado el 27 de abril de 2023 en la Comisión V del Senado de la República, y en este, se dieron a conocer proyectos y experiencias educativas en la materia liderados por la Fundación Universitaria Agraria de Colombia, el Proyecto ALA, la Institución Educativa Rural Mulatos, el Colegio Friedrich Naumann, el Colegio Delia Zapata Olivella, Colegio Liceo Femenino de Cundinamarca, y el Colegio Areté.

en bienestar y protección animal en la promoción y cultivo de la empatía, de las conclusiones del foro se establece, que los logros en esta materia, obedecen a esfuerzos aislados realizados por parte de algunos docentes y/o instituciones, y que siendo significativos, aún no se encuentran debidamente articulados, entre otras razones, porque no se cuenta no con los referentes ni los lineamientos curriculares necesarios para que estos ejercicios sean congruentes con los propósitos de la Política Nacional de Educación Ambiental.

En las nuevas generaciones existe una conciencia cada vez más creciente sobre la necesidad de reflexionar y actuar en el sentido de la transformación de las relaciones con la naturaleza y los animales. Niños y jóvenes reclaman la posibilidad de acceder a contenidos que cualifiquen su comprensión ética, etológica, neurológica y afectiva de los animales. Asimismo, reclaman espacios para el ejercicio de voluntariados que contribuyan al cuidado del medio ambiente y del bienestar y la protección animal, tal y como se evidencia en el noveno estudio de percepción de los jóvenes<sup>6</sup>, al indagar sobre las acciones a las que están dispuestos para solucionar los problemas del país.

En el estudio de percepción realizado por Cifras y Conceptos en alianza con la Universidad del Rosario, *El Tiempo* y la ONG Hanns Seidel Stiftung Colombia, destacan la opinión de los jóvenes en cuanto a hacer voluntariados, de vincularse a organizaciones ambientales y de defensa de los animales, como acciones para contribuir a la transformación positiva de los conflictos del país. En este sentido, cobra importancia y se justifica la propuesta contenida en el presente proyecto de ley sobre el reconocimiento del bienestar y la protección animal como un enfoque en el que los alumnos de la educación media de los establecimientos públicos y privados de educación formal puedan prestar su servicio social obligatorio.

Se cuenta con el documento de Política Nacional de Protección y Bienestar Animal cuya formulación la lideró el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que plantea como uno de sus ejes que:

“De manera estratégica, el Ministerio de Educación en articulación con las entidades competentes en el desarrollo de la política: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Transporte, Instituto Colombiano Agropecuario, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Instituto Nacional de Salud, Ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, Gobernaciones y Alcaldías, incluirá la temática

de bienestar animal de manera transversal bajo un enfoque humanístico en los pñsum académicos de primaria y básica secundaria, técnicas y profesionales, con un énfasis técnico adicional en carreras como en Biología, Zoología, Medicina, Ciencias Ambientales y Agropecuarias, Derecho, Sicología y demás relacionadas”.

Esta disposición trae de fondo los debates sobre el cambio cultural y las transformaciones de largo plazo que deben darse en el país para sensibilizar adecuadamente sobre la importancia de la protección, el bienestar animal y el cuidado de la biodiversidad, en aras de prevenir y suprimir las acciones de abuso y maltrato, y de enfrentar la cada vez más creciente pérdida de la biodiversidad.

### III. MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL

**Artículo 8°.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

**Artículo 67.** “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.

**Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

### LEGAL

#### LEY 115 DE 1994, “Ley General de Educación”.

**ARTÍCULO 14.** “Enseñanza obligatoria. En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatorio en los niveles de la educación preescolar, básica y media, cumplir con:

- a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política;
- b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo;
- c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;

<sup>6</sup> Cifras y conceptos. (Junio de 2024). *Novena Encuesta de Percepción de los Jóvenes*. Recuperado en: [https://drive.google.com/file/d/1S-8lyBhd4\\_qFShOSJNw5uX1-d48QubcVo/view](https://drive.google.com/file/d/1S-8lyBhd4_qFShOSJNw5uX1-d48QubcVo/view).

- d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación en los valores humanos, y
- e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los numerales a) y b), no exige asignatura específica. Esta formación debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Los programas a que hace referencia el literal b) del presente artículo serán presentados por los establecimientos educativos estatales a las Secretarías de Educación del respectivo municipio o ante el organismo que haga sus veces, para su financiación con cargo a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, destinados por la ley para tales áreas de inversión social”.

**ARTÍCULO 23.** “Áreas obligatorias y fundamentales. Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional. Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes:

1. Ciencias naturales y educación ambiental.
2. Ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y democracia.
3. Educación artística.
4. Educación ética y en valores humanos.
5. Educación física, recreación y deportes.
6. Educación religiosa.

**Artículo 73.** “Proyecto Educativo Institucional. Con el fin de lograr la formación integral del educando, cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional en el que se especifiquen entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.

El Gobierno nacional establecerá estímulos e incentivos para la investigación y las innovaciones educativas y para aquellas instituciones sin ánimo de lucro cuyo Proyecto Educativo Institucional haya sido valorado como excelente, de acuerdo con los criterios establecidos por el Sistema Nacional de Evaluación. En este último caso, estos estímulos se canalizarán exclusivamente para que implanten un proyecto educativo semejante, dirigido a la atención de poblaciones en condiciones de pobreza, de

acuerdo con los criterios definidos anualmente por el Conpes Social.

**Parágrafo.** El Proyecto Educativo Institucional debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable.

**Artículo 77.** “Autonomía escolar. Dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

**Parágrafo.** Las Secretarías de Educación departamentales o distritales o los organismos que hagan sus veces, serán las responsables de la asesoría para el diseño y desarrollo del currículo de las instituciones educativas estatales de su jurisdicción, de conformidad con lo establecido en la presente ley”.

**Artículo 148.** “Funciones del Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional, en cuanto al servicio público educativo, tiene las siguientes funciones:

(...)

- b) Diseñar los lineamientos generales de los procesos curriculares;” (...)

En concepto del Ministerio de Educación Nacional, la entidad afirma que “(...) son los establecimientos educativos de nuestro país quienes definen los planes de estudios de las distintas áreas fundamentales que se deben desarrollar, incluida el área de Ciencias Sociales y de Ciencias Naturales. Por su parte, esta Cartera ministerial tiene la competencia de emitir orientaciones curriculares (normas técnicas) que se constituyen en referentes de calidad y que son una guía para el diseño del currículo, tales como: los Lineamientos Curriculares, los Estándares Básicos de Competencias, EBC, y las Orientaciones Pedagógicas”.

(...)

#### LEY 1549 DE 2012

**“Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la Política Nacional de Educación Ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial”.**

(...) **ARTÍCULO 7º.** FORTALECIMIENTO DE LA INCORPORACIÓN DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA EDUCACIÓN FORMAL (PREESCOLAR, BÁSICA, MEDIA Y SUPERIOR). El Ministerio de Educación Nacional promoverá y acompañará, en acuerdo con las Secretarías de Educación, procesos formativos para el fortalecimiento de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE), en el marco de los PEI, de los

establecimientos educativos públicos y privados, en sus niveles de preescolar básica y media, para lo cual, concertará acciones con el Ministerio de Ambiente y con otras instituciones asociadas al desarrollo técnico, científico y tecnológico del tema, así como a sus espacios de comunicación y proyección.

**ARTÍCULO 8º. LOS PROYECTOS AMBIENTALES ESCOLARES (PRAE).** Estos proyectos, de acuerdo a como están concebidos en la política, incorporarán, a las dinámicas curriculares de los establecimientos educativos, de manera transversal, problemas ambientales relacionados con los diagnósticos de sus contextos particulares, tales como, cambio climático, biodiversidad, agua, manejo de suelo, gestión del riesgo y gestión integral de residuos sólidos, entre otros, para lo cual, desarrollarán proyectos concretos, que permitan a los niños, niñas y adolescentes, el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, para la toma de decisiones éticas y responsables, frente al manejo sostenible del ambiente.

**ARTÍCULO 9º. FORTALECIMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS A LAS QUE HACE REFERENCIA LA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL.** Todos los sectores e instituciones que conforman el Sistema Nacional Ambiental (Sina), deben participar técnica y financieramente, en: a) el acompañamiento e implementación de los PRAE, de los Proyectos Ciudadanos y Comunitarios de Educación Ambiental (Proceda), y de los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cideas); estos últimos, concebidos como mecanismos de apoyo a la articulación e institucionalización del tema y de cualificación de la gestión ambiental del territorio, y b) En la puesta en marcha de las demás estrategias de esta política, en el marco de los propósitos de construcción de un proyecto de sociedad ambientalmente sostenible. (...)

LEY 1774 DE 2016

**“Por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y se dictan otras disposiciones”**

(...) **ARTÍCULO 1º. Objeto.** Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial. (...)

(...) **ARTÍCULO 3º. Principios.**

a) Protección al animal. El trato a los animales se basa en el respeto, la solidaridad, la compasión, la ética, la justicia, el cuidado, la prevención del sufrimiento, la erradicación del cautiverio y el abandono, así como de cualquier forma de abuso, maltrato, violencia, y trato cruel;

b) Bienestar animal. En el cuidado de los animales, el responsable o tenedor de ellos asegurará como mínimo:

1. Que no sufran hambre ni sed;
2. Que no sufran injustificadamente malestar físico ni dolor;
3. Que no les sean provocadas enfermedades por negligencia o descuido;
4. Que no sean sometidos a condiciones de miedo ni estrés;
5. Que puedan manifestar su comportamiento natural.

c) Solidaridad social. El Estado, la sociedad y sus miembros tienen la obligación de asistir y proteger a los animales con acciones diligentes ante situaciones que pongan en peligro su vida, su salud o su integridad física.

Asimismo, tienen la responsabilidad de tomar parte activa en la prevención y eliminación del maltrato, crueldad y violencia contra los animales; también es su deber abstenerse de cualquier acto injustificado de violencia o maltrato contra estos y denunciar aquellos infractores de las conductas señaladas de las que se tenga conocimiento.

LEY 2111 DE 2021

**“Por medio del cual se sustituye el Título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000, se modifica la Ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”.**

(...) DE LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE.(...)

(...) DE LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES.

**Artículo 328. Aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables.** <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> El que con incumplimiento de la normatividad existente se apropie, acceda, capture, mantenga, introduzca, extraiga, explote, aproveche, exporte, transporte, comercie, explore, trafique o de cualquier otro modo se beneficie de los especímenes, productos o partes de los recursos faunísticos, forestales, florísticos, hidrobiológicos, corales, biológicos o genéticos de la biodiversidad colombiana, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento treinta y cinco (135) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cuarenta y tres mil setecientos cincuenta (43.750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (...)

**Artículo 328A. Tráfico de fauna.** <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> El que trafique, adquiera, exporte o comercialice sin permiso de la autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente los especímenes, productos o partes de la fauna acuática, silvestre o especies silvestres exóticas, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento treinta y cinco (135) meses y multa de trescientos (300) hasta cuarenta mil (40.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (...)

(...) **ARTÍCULO 9°.** *DIRECCIÓN ESPECIALIZADA PARA LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE.* Créese en la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Especializada para los Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente (...).

#### IV. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

De conformidad al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se aprecia que las iniciativas normativas que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deben hacer explícito dicho gasto y la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, la Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia –a manera de ejemplo se aprecia la Sentencia C-502 de 2007– que el análisis del impacto fiscal de las normas se trata de un criterio de racionalización de la actividad legislativa lo cual no puede suponer un veto sobre la misma.

Sin embargo, se aprecia que el presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal, ya que no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios.

#### V. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO

El Congreso de la República es competente para la presentación y estudio de la presente iniciativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 y 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 13 de la Ley 974 de 2005.

#### VI. ANÁLISIS SOBRE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún Congresista, por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992. No obstante, cada Congresista estará obligado a evaluar su situación personal sobre eventuales conflictos de interés que puedan existir en el estudio de este proyecto de ley.

#### VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

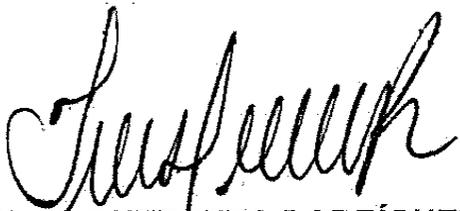
Texto aprobado en Senado	Texto propuesto primer debate Cámara	Justificación
<b>Título:</b> “por la cual se reconoce e integra el enfoque de protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental y se dictan otras disposiciones: Ley Empatía”.	<b>Título:</b> “por la cual se reconoce e integra el enfoque de protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental y se dictan otras disposiciones: Ley Empatía”.	Sin modificaciones.
<b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto reconocer e integrar el enfoque de protección, bienestar animal, y conservación de la biodiversidad a los Proyectos Ambientales Escolares (Praes), Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental (Procedas) y Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cideas), entre otros instrumentos o aquellos que los modifiquen, concurren, complementen, o sustituyan, en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental.	<b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto reconocer e integrar el enfoque de protección, bienestar animal, y conservación de la biodiversidad a los Proyectos Ambientales Escolares (Praes), Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental (Procedas) y Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cideas), entre otros instrumentos o aquellos que los modifiquen, concurren, complementen, o sustituyan, en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental.	Sin modificaciones.
<b>ARTÍCULO 2°. ORIENTACIONES CURRICULARES EN PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL.</b> Los Ministerios de Educación Nacional y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental, brindarán, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las orientaciones para que, en las estrategias de los Praes, Procedas y Cideas se reconozca e integre el enfoque de educación para la protección y bienestar de los animales domésticos y silvestres en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental.	<b>ARTÍCULO 2°.</b> Modifíquese el artículo 6° de la Ley 2385 de 2024, así: <b>ARTÍCULO 6°. ORIENTACIONES CURRICULARES EN PROTECCIÓN, Y BIENESTAR ANIMAL Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD.</b> Los Ministerios de Educación Nacional y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental, <u>brindarán expedirán</u> , dentro de los seis (6) meses siguientes a la <u>entrada en vigencia-expedición</u> de la presente ley, las <u>orientaciones y lineamientos curriculares para que</u> , en las estrategias de los Praes, Procedas y Cideas se reconozca e integre el enfoque de educación y sensibilización en ética y bienestar animal <u>y del cuidado y conservación de la biodiversidad, es domésticos y silvestres en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental.</u> <u>En las orientaciones curriculares y pedagógicas necesarias para la implementación del enfoque de que trata el presente artículo, se deberá tener en cuenta la relación de interdependencia que existe entre el bienestar y la protección animal, la conservación de la biodiversidad, el equilibrio de los ecosistemas y la salud y continuidad de la vida humana.</u>	Se ajusta la redacción, dando alcance a la orientación curricular objeto del enfoque de que trata el artículo, así como, se adiciona un criterio mínimo para la implementación pedagógica del mismo.

Texto aprobado en Senado	Texto propuesto primer debate Cámara	Justificación
<p><b>Parágrafo Primero.</b> Las orientaciones que expidan los Ministerios de Educación Nacional y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán incluir estrategias diferenciales para educación básica y media, abordando conceptos de bienestar animal y conservación de manera progresiva y adaptada al desarrollo cognitivo de los estudiantes.</p> <p><b>Parágrafo Segundo.</b> Los instrumentos Praes, Procedas y Cideas, no serán excluyentes de las estrategias, e instrumentos que las organizaciones comunitarias, de jóvenes, campesinos, defensores de animales y del medio ambiente, entre otras que se consideren que aportan para la implementación del enfoque objeto del presente artículo en sus contextos locales y regionales, observando en todo caso el principio de autonomía escolar.</p>	<p><b>Parágrafo Primero.</b> Las orientaciones que expidan los Ministerios de Educación Nacional y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán incluir estrategias diferenciales para educación básica y media, <u>para que de manera progresiva y adaptada al desarrollo cognitivo de los estudiantes</u> <del>abordando se brinde formación, como mínimo, en ética y bienestar animal, protección de los animales frente al maltrato, tenencia responsable de animales de compañía y conservación de la biodiversidad.</del> <u>de manera progresiva y adaptada al desarrollo cognitivo de los estudiantes.</u></p> <p><b>Parágrafo Segundo.</b> Los instrumentos Praes, Procedas y Cideas, no serán excluyentes de las estrategias e instrumentos que las organizaciones comunitarias, de jóvenes, campesinos, defensores de animales y del medio ambiente, <del>entre otras que se consideren que en sus contextos locales y regionales aportan a la implementación del enfoque objeto del presente artículo,</del> <u>en sus contextos locales y regionales,</u> observando en todo caso el principio de autonomía escolar.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 3°. SERVICIO SOCIAL ESTUDIANTIL.</b> Los estudiantes de educación media de los establecimientos educativos públicos y privados podrán optar por la prestación del servicio estudiantil obligatorio en actividades y/o entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (Sina) y establecimientos públicos o privados dedicados a la protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad, atendiendo a la reglamentación vigente en el marco de la autonomía de la institución educativa.</p>	<p><b>ARTÍCULO 3°. SERVICIO SOCIAL ESTUDIANTIL.</b> Los estudiantes de educación media de los establecimientos educativos públicos y privados podrán optar por la prestación del servicio estudiantil obligatorio en actividades y/o entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (Sina) y establecimientos públicos o privados dedicados a la protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad, atendiendo a la <u>normatividad y</u> reglamentación vigente en el marco de la autonomía de la institución educativa.</p>	Se ajusta la redacción.
<p><b>ARTÍCULO 4°. EVALUACIÓN Y RECONOCIMIENTO EN PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL.</b> En el marco del Día Mundial de los Animales (4 de octubre), las entidades territoriales de conformidad con el principio de autonomía territorial establecido en la Constitución Política, socializarán, darán visibilidad y reconocerán las experiencias educativas innovadoras que fomenten el enfoque de educación en protección, bienestar animal, y conservación de la biodiversidad, y desarrollarán actividades para que los docentes de colegios públicos y privados intercambien sus conocimientos y experiencias pedagógicas para el fomento de la protección y el bienestar animal, en el marco de los Praes y Procedas.</p>	<p><b>ARTÍCULO 4°. EVALUACIÓN Y RECONOCIMIENTO EN PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL.</b> En el marco del Día Mundial de los Animales (4 de octubre), las entidades territoriales de conformidad con el principio de autonomía territorial establecido en la Constitución Política, socializarán, darán visibilidad y reconocerán las experiencias educativas innovadoras que fomenten el enfoque de educación en protección, bienestar animal, y conservación de la biodiversidad, y desarrollarán actividades para que los docentes de colegios públicos y privados intercambien sus conocimientos y experiencias pedagógicas para el fomento de la protección y el bienestar animal, en el marco de los Praes y Procedas.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>ARTÍCULO 5°. COMITÉS INTERINSTITUCIONALES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL (CIDEA).</b> Los entes territoriales podrán delegar a un funcionario con competencia en los asuntos de protección y bienestar animal para que haga parte del CIDEA.</p>	<p><b>ARTÍCULO 5°. COMITÉS INTERINSTITUCIONALES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL (CIDEA).</b> Los entes territoriales podrán delegar a un funcionario con competencia en los asuntos de protección y bienestar animal para que haga parte del CIDEA.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>ARTÍCULO 6°. RED NACIONAL DOCENTE PARA LA PROTECCIÓN ANIMAL Y LA BIODIVERSIDAD.</b> El Ministerio de Educación Nacional, en el marco del Foro Educativo Nacional, y entre otras estrategias y mecanismos existentes, creará la red nacional de docentes para la protección animal y la biodiversidad, en la que podrán participar los profesionales con formación y dedicación a la protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad, así como los establecimientos educativos privados y públicos.</p> <p>Dicha red tendrá como objetivo la promoción de la educación en protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad, con el fin de estudiar, intercambiar, evaluar, actualizar y definir estrategias, experiencias, y contenidos que contribuyan al objeto de la red.</p>	<p><b>ARTÍCULO 6°. RED NACIONAL DOCENTE PARA LA PROTECCIÓN ANIMAL Y LA BIODIVERSIDAD.</b> El Ministerio de Educación Nacional, en el marco del Foro Educativo Nacional, y entre otras estrategias y mecanismos existentes, creará la Red Nacional de Docentes para la Protección <u>y el Bienestar</u> Animal, <u>y para el Cuidado y Conservación</u> de la Biodiversidad. <u>Red</u> en la que podrán participar los profesionales con formación y dedicación a la protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad, así como los establecimientos educativos privados y públicos.</p> <p>Dicha <u>Red</u> tendrá como objetivo la promoción de la educación en protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad, con el fin de estudiar, intercambiar, evaluar, actualizar y definir estrategias, experiencias, y contenidos que contribuyan al objeto de la red.</p>	Se ajusta la redacción dando claridad sobre el alcance del enfoque.
<p><b>ARTÍCULO 7°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>ARTÍCULO 7°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin modificaciones.

### VIII. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA

De conformidad con las consideraciones previas, me permito presentar **informe de ponencia positiva** con pliego de modificaciones y solicito respetuosamente a la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, aprobar el **texto propuesto para el primer debate Cámara, del Proyecto de Ley número 10 de 2024 Senado, 541 de 25 Cámara, por la cual se reconoce e integra el enfoque de protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental y se dictan otras disposiciones: Ley Empatía;** para que continúe su tránsito legislativo y se convierta en Ley de la República.

Del honorable Congresista,



**IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Político MIRA

### IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2024 SENADO, 541 DE 2025 CÁMARA

*por la cual se reconoce e integra el enfoque de protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental y se dictan otras disposiciones: Ley Empatía.*

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto reconocer e integrar el enfoque de protección, bienestar animal, y conservación de la biodiversidad a los Proyectos Ambientales Escolares (Praes), Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental (Procedas) y Comités Interinstitucionales de Educación Ambiental (Cideas), entre otros instrumentos o aquellos que los modifiquen, concurren, complementen, o sustituyan, en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental.

**ARTÍCULO 2°.** Modifíquese el artículo 6° de la Ley 2385 de 2024, así:

**ARTÍCULO 6°. ORIENTACIONES CURRICULARES EN PROTECCIÓN, BIENESTAR ANIMAL Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD.** Los Ministerios de Educación Nacional y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental, expedirán dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de

la presente ley, las orientaciones y lineamientos curriculares para que, en las estrategias de los Praes, Procedas y Cideas se reconozca e integre el enfoque de educación y sensibilización en ética y bienestar animal y del cuidado y conservación de la biodiversidad.

En las orientaciones curriculares y pedagógicas necesarias para la implementación del enfoque de que trata el presente artículo, se deberá tener en cuenta como mínimo, la relación de interdependencia que existe entre el bienestar y la protección animal, la conservación de la biodiversidad, el equilibrio de los ecosistemas y la salud y continuidad de la vida humana.

**Parágrafo Primero.** Las orientaciones que expidan los Ministerios de Educación Nacional y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán incluir estrategias diferenciales en educación básica y media, para que de manera progresiva y adaptada al desarrollo cognitivo de los estudiantes se brinde formación, como mínimo, en ética y bienestar animal, protección de los animales frente al maltrato, tenencia responsable de animales de compañía y conservación de la biodiversidad.

**Parágrafo Segundo.** Los instrumentos Praes, Procedas y Cideas, no serán excluyentes de las estrategias e instrumentos que las organizaciones comunitarias, de jóvenes, campesinos, defensores de animales y del medio ambiente, consideren que en sus contextos locales y regionales aportan a la implementación del enfoque objeto del presente artículo, observando en todo caso el principio de autonomía escolar.

**ARTÍCULO 3°. SERVICIO SOCIAL ESTUDIANTIL.** Los estudiantes de educación media de los establecimientos educativos públicos y privados podrán optar por la prestación del servicio estudiantil obligatorio en actividades y/o entidades pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (Sina) y establecimientos públicos o privados dedicados a la protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad, atendiendo a la normatividad y reglamentación vigente en el marco de la autonomía de la institución educativa.

**ARTÍCULO 4°. EVALUACIÓN Y RECONOCIMIENTO EN PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL.** En el marco del Día Mundial de los Animales (4 de octubre), las entidades territoriales de conformidad con el principio de autonomía territorial establecido en la Constitución Política, socializarán, darán visibilidad y reconocerán las experiencias educativas innovadoras que fomenten el enfoque de educación en protección, bienestar animal, y conservación de la biodiversidad, y desarrollarán actividades para que los docentes de colegios públicos y privados intercambien sus conocimientos y experiencias pedagógicas para el fomento de la protección y el bienestar animal, en el marco de los Praes y Procedas.

**ARTÍCULO 5°. COMITÉS INTERINSTITUCIONALES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL (CIDEA).** Los entes territoriales podrán delegar a un funcionario con competencia en los asuntos de protección y bienestar animal para que haga parte del CIDEA.

**ARTÍCULO 6°. RED NACIONAL DOCENTE PARA LA PROTECCIÓN ANIMAL Y LA BIODIVERSIDAD.** El Ministerio de Educación Nacional, en el marco del Foro Educativo Nacional, y entre otras estrategias y mecanismos existentes, creará la Red Nacional de Docentes para la Protección y el Bienestar Animal, y para el Cuidado y Conservación de la Biodiversidad. Red en la que podrán participar los profesionales con formación y dedicación a la protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad, así como los establecimientos educativos privados y públicos.

Dicha Red tendrá como objetivo la promoción de la educación en protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad, con el fin de estudiar, intercambiar, evaluar, actualizar y definir estrategias, experiencias, y contenidos que contribuyan al objeto de la red.

**ARTÍCULO 7°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Congresista,



**IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara  
Partido Político MIRA

**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
**SUSTANCIACIÓN**  
**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá D.C., 18 de junio de 2025

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 541 de 2025 Cámara – 010 de 2024 Senado "POR LA CUAL SE RECONOCE E INTEGRA EL ENFOQUE DE PROTECCIÓN, BIENESTAR ANIMAL Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN EL MARCO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES. LEY EMPATIA".

Dicha ponencia fue firmada por la Honorable Representante **IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ**.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 520 / 25 del 18 de junio de 2025, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



**RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN**  
Secretario

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 81 DE 2024 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.*

Bogotá, D. C., junio 17 de 2025

Doctor

**GERARDO YEPES CARO**

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

E. S. D.

**Asunto.** Informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 081 de 2024, *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.*

Respetado Presidente

En atención a la designación efectuada por Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar **informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 081 de 2024 – 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.**

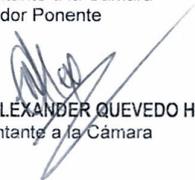
Cordialmente,



**JUAN CARLOS VARGAS SOLER**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ**  
Representante a la Cámara  
Ponente



**JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2024**

*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.*

- I. Síntesis del proyecto.
- II. Antecedentes del proyecto.
- III. Análisis de la iniciativa.
- IV. Marco constitucional y legal.
- V. Conceptos.
- VI. Pliego modificadorio articulado
- VII. Declaratoria de conflicto de interés.

VIII. Impacto fiscal.

IX. Proposición.

X. Texto propuesto.

## I. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer los organismos comunales, específicamente las Juntas de Acción Comunal (JAC) y otros organismos similares, reconociéndolos y promoviendo su papel como actores fundamentales dentro de la economía popular, comunitaria y solidaria. Tiene como finalidad proporcionar un marco legal que respalde el desarrollo de estas organizaciones, mejorando sus capacidades y fomentando su participación activa en la economía local.

Al reconocer la importancia de las JAC y otros organismos comunales, se pretende impulsar iniciativas que fortalezcan su estructura organizativa, su gestión y su impacto social y económico, estableciendo medidas para apoyar su desarrollo mediante el acceso a recursos y la promoción de alianzas estratégicas. Con ello, se busca contribuir al bienestar de las comunidades, fomentar la cohesión social y promover un desarrollo económico inclusivo y sostenible. En resumen, este proyecto de ley representa un compromiso con el fortalecimiento de las organizaciones comunales como pilares de la economía popular, comunitaria y solidaria, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus miembros y de la comunidad en general.

## II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

En la anterior legislatura, este proyecto correspondía al **Proyecto de Ley número 325 de 2023 Cámara**, el cual fue archivado en atención al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Este proyecto fue radicado nuevamente el día 24 de julio de 2024 por los honorables Representantes: *Juan Carlos Vargas Soler, William Aljure Martínez, Leonor Palencia Vega, Karen Astrith Manrique, Juan Pablo Salazar, James Mosquera Torres, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, Diógenes Quintero, Jhon, Fredy Núñez, Jhon Fredi Valencia.*

La designación como ponentes se recibió el día 27 de agosto de 2024 y el día 17 de septiembre de 2024 se radicó el informe de ponencia positiva para primer debate con la firma de todos los ponentes.

El texto definitivo fue aprobado en primer debate en la sesión presencial del 3 de junio de 2025 por la Comisión VII Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes mediante Acta número 34.

## III. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA

### Situación de los organismos comunales del país

En Colombia, los organismos comunales son la más numerosa forma de agrupación comunitaria.

Según la información reportada en la página del Ministerio del Interior<sup>1</sup>, para el año 2021 se reportó un número aproximado de 63.153 Juntas de Acción Comunal ubicadas en el ámbito rural y urbano, y 1.425 asociaciones de Juntas de Acción Comunal; figuran también 34 federaciones y 1 confederación. Así, esta forma de organización comunitaria ha tenido una importante incidencia en la construcción de las obras de infraestructura requeridas por las comunidades, tales como puentes, obras de arte, caminos, puestos de plazas de mercado, acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, programas de vivienda por autoconstrucción, entre otros, hasta llegar a construir cerca del 30% de la infraestructura comunal.

Únicamente, en Bogotá se reportan 1.680 Juntas de Acción Comunal, 20 Asojuntas, 25.000 dignatarios y las más de 400.000 personas afiliadas, según lo reportó el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC)<sup>2</sup> luego del encuentro para socializar la Política Pública Distrital de Acción Comunal de las vigencias 2023-2034, la cual se estructuró sobre cuatro ejes: (1) fortalecer de las capacidades organizativas, (2) visibilizar la gestión y buenas prácticas, (3) fortalecer el ejercicio de Inspección, Vigilancia y Control, y (4) afianzar el sistema tecnológico, aspectos que beneficiarán positivamente a las organizaciones comunales.

En los últimos años, el Estado ha hecho importantes esfuerzos, pero insuficientes para apoyar la gestión de estas organizaciones, unidades fundamentales de la economía popular, comunitaria y solidaria. Es necesario un acuerdo social para promover y fortalecer este tipo de organizaciones y así lograr la satisfacción de un mínimo constitucional y alcanzar una verdadera inclusión y promoción comunitaria en torno a dichas organizaciones e instituciones.

Como consideración previa, conviene citar la definición con la que el Consejo de Estado se aproximó a las instituciones de acción comunal:

*“Las Juntas de Acción Comunal, tal como se definen al tenor del artículo 1º del Decreto 1930 de 1979, son personas jurídicas particulares, bajo la forma de “corporación cívica sin ánimo de lucro, compuesta por los vecinos de un lugar”, quienes en su calidad de socios vienen a constituir uno de sus órganos, cual es el de la asamblea de socios. Su carácter de corporación privada se da no obstante encontrarse sujetas a la regulación, control y vigilancia del Estado, como lo están muchos entes de carácter privado, precisamente por sus fines enteramente cívicos”<sup>3</sup>.*

<sup>1</sup> Información recuperada en <http://comunal.mininterior.gov.co/documentos/NORMATIVIDAD/Presentaciones/PRESENTACION%20CONGRESO%20IVC.pdf>

<sup>2</sup> Información recuperada en <https://www.participacionbogota.gov.co/los-comunales-recipientes-la-politica-publica-de-accion-comunal-2023-2034>.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 22 de junio de 2000, Radicación: 5463, Actor: Luis Emilio Sosa Hernández; C.P. Juan Alberto Polo.

Desde el punto de vista gubernamental, la primera apuesta del Ejecutivo fue proferir la política pública para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal en Colombia, contenida en el Documento Conpes 3955 de 2018, que actualizó las pautas establecidas en el Conpes 3661 de 2010. Debe aclararse que el Conpes 3955<sup>4</sup>, requirió un diagnóstico que supuso la realización de 15 talleres departamentales, así como la socialización y ajuste del diagnóstico en 31 departamentos, para lo cual se celebraron 101 mesas con 750 líderes. Posteriormente, se construyó el documento con el concurso del Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, y se aprobó por parte del Consejo de Ministros.

Como segundo ejemplo de promoción se debe citar una de las formas de implementación del Conpes 3955 de 2018, que contiene la Estrategia para el Fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia, para lo cual en la vigencia 2022-II el Ministerio del Interior, Banco de Proyectos para la Acción Comunal y Participación Ciudadana, se dio apertura a la convocatoria del programa de Dotaciones Comunales a fin de “*Apoyar económicamente iniciativas productivas y sociales para el desarrollo Comunitario, lideradas por las organizaciones comunales del país*”<sup>5</sup>.

Es esta una de las estrategias para alcanzar el fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal desde la identificación de las necesidades organizativas de sus planes de acción, y tiene como propósito dotar a las organizaciones de acción comunal con elementos físicos que les permitan desarrollar programas y gestiones para el desarrollo social y comunitario, así como la ejecución de las actividades propias de la Acción Comunal de acuerdo con el marco jurídico y su objeto, el cual consiste en promover un desarrollo integral sustentable y sostenible construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad.

Es importante mencionar que los organismos comunales pueden acudir al Banco de Proyectos para las Comunidades, liderado por el Ministerio del Interior, con el que se busca promover mejores condiciones de vida e inclusión de todas las poblaciones rurales y urbanas del país, sujeto de atención de esta cartera ministerial. A través de este ciclo, el Ministerio materializa el diálogo social con inversión, promoverá la reactivación económica, el fortalecimiento de la infraestructura social, del tejido social y la defensa de los derechos humanos, para lo cual se asignan recursos destinados a las organizaciones de personas sujetos de especial protección constitucional y con acciones en el territorio.

4 Información recuperada en <http://comunal.mininterior.gov.co/documentos/NORMATIVIDAD/Presentaciones/Presentaci%C3%B3n%20CONPES%203955%202018%20%20Actualizada.pdf>.

5 Información recuperada en <http://comunal.mininterior.gov.co/documentos/Bot%C3%B3n%20Dotaciones%20Comunales/2.%20Dotaciones%20Comunales.pdf>.

### Necesidad de un acuerdo social

Atendiendo las consideraciones expuestas anteriormente, sumado a la dispersión normativa y a la ausencia de un ordenamiento regulador que tenga vocación de permanencia, se evidencia la necesidad de un acuerdo social para dotar a los organismos comunales de unos parámetros normativos que permitan y conduzcan a su fortalecimiento y desarrollo.

En esa línea, el Gobierno nacional presentó y el Congreso de la República aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (PND), denominado ***Colombia, Potencia Mundial de la Vida 2022-2026***, hoy Ley 2294 de 2023 y que plantea algunas pautas en la materia.

Así, fija su atención en el reconocimiento e impulso a la Economía Popular y Comunitaria, de manera que para evitar que los trabajadores de la Economía Popular y Comunitaria (en adelante EPC) sigan excluidos del contrato social y de los derechos asociados a sus labores, se proponen estrategias para el reconocimiento e impulso del trabajo y los oficios de la EPC que producen valor social y económico en el país. El fortalecimiento de la EPC deberá garantizar su sostenibilidad y generar un crecimiento económico democrático, que contribuya a mejorar el bienestar general de la población<sup>6</sup>.

En esa misma línea se plantean apoyos para la sostenibilidad de las actividades de la EPC, con mecanismos que permitan la participación en compras públicas de formas organizativas de la EPC, con la promoción de la formación y asistencia técnica para fortalecer su capacidad organizativa, técnica y productiva y la creación de instrumento de financiación con requisitos y garantías flexibles<sup>7</sup>. No obstante, dichos lineamientos y apoyos son temporales e insuficientes para el fortalecimiento y desarrollo de los organismos comunales.

De otra parte, el PND también contempla el derecho humano a la alimentación y a los bienes públicos, y para que el país sea potencia de la vida es importante garantizarlos, pues implica que todas las personas tengan una alimentación adecuada y el acceso a valores de uso, que les permita tener una vida activa y sana, que contribuya a la ampliación de sus capacidades. Los organismos comunales podrían tener un papel importante en la producción, comercialización y transformación de alimentos, así como en la provisión de bienes públicos para garantizar dichos derechos tanto en los ámbitos rurales como urbanos. Para ello es necesario transitar hacia una transformación de los sistemas agroalimentarios y la oferta de bienes y servicios públicos, con participación activa de los organismos comunales, que además de aumentar la disponibilidad de alimentos, permitan la diversificación productiva, la construcción de obras públicas y la inclusión de las comunidades.

<sup>6</sup> Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, pág. 50.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pág. 51

En el PND 2023-2026 se reconoce la importancia de la economía popular y comunitaria, y la necesidad de una transformación rural que genere riqueza bajo un esquema o acuerdo social en el que los sectores populares pueden tener como socio al Estado y el Estado ser parte de un movimiento popular y social transformador. Esa iniciativa gubernamental se valora con muy buenos ojos, sin perjuicio de requerir regulaciones y lineamientos normativos de carácter permanente orientados al fortalecimiento financiero, organizacional y social de los organismos comunales, que permitan y potencien su fortalecimiento y desarrollo.

### **Medidas para el fortalecimiento financiero, organizacional y social de los organismos comunales**

El Gobierno nacional tiene como objetivo y estrategia promover la economía popular y comunitaria, EPC, a través del fortalecimiento de organizaciones populares y comunitarias como las JAC y otros organismos comunales. En ese sentido, esta iniciativa legislativa resulta fundamental para cumplir con los objetivos del Gobierno nacional, pues permitirá fortalecer los organismos de acción comunal para que cuenten con herramientas que les permita gestionar recursos y proyectos para sus comunidades, además de fortalecerse y desarrollarse como organizaciones populares, comunitarias y solidarias.

### **Los organismos comunales como socios del Estado a través de las empresas de economía mixta y alianzas público-populares, una apuesta importante dentro de este proyecto de ley**

La Constitución Política se refiere expresamente a las sociedades de economía mixta en los artículos 150.7, 300, 313 y transitorio 20, sin definir la naturaleza jurídica ni el régimen aplicable a dichas entidades, para lo cual se acude a criterios normativos:

#### **Definición:**

La **Ley 489 de 1998** consagra, entre otros aspectos, la estructura general de la administración pública nacional y dentro de esta figura la rama ejecutiva del poder público, que incluye en el sector descentralizado a las sociedades de economía mixta (artículos 38 y 68). El artículo 97 las define en los siguientes términos<sup>8</sup>:

*“Artículo 97. Sociedades de economía mixta. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley. “Las inversiones temporales de carácter financiero no afectan su naturaleza jurídica ni su régimen. “Parágrafo. Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la*

*Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado”<sup>9</sup>.*

El inciso segundo de esta norma condicionaba la categorización de una entidad como “*sociedad de economía mixta*” al hecho de que la participación estatal en la misma fuera igual o superior al 50% de su capital suscrito y pagado, aparte que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-953 de 1999.

De ahí que, a partir de la publicación de esta sentencia, se pueda entender que las sociedades de economía mixta son aquellas que crea o autoriza el legislador (en el orden nacional), las asambleas departamentales o los concejos municipales y distritales (en sus respectivos niveles) y cuyo capital se compone de aportes (distintos de inversiones temporales de carácter financiero) efectuados tanto por particulares como por entidades públicas de cualquier tipo, independientemente del porcentaje o grado de participación que el Estado tenga en dicho capital<sup>10</sup>.

#### **Creación:**

En cuanto a la creación, varios artículos de la Ley 489 reiteran que se requiere autorización de la ley, de las ordenanzas o de los acuerdos municipales o distritales, según el caso (artículos 49, 50, 69, 97 y 98), y el parágrafo del artículo 49 precisa que las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, “*se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno nacional si se tratare de entidades de ese orden (...)*”<sup>11</sup>.

#### **Administración:**

Respecto de su ubicación en la administración pública, además de lo dispuesto en las normas constitucionales antes citadas, los artículos 38 y 68 de la Ley 489 de 1998 disponen que las sociedades de economía mixta forman parte de la rama ejecutiva del poder público, más exactamente en el sector descentralizado por servicios. Por su parte, el artículo 98 establece que el acto de constitución de esta clase de entidades debe indicar, entre otros puntos, el carácter nacional, departamental, distrital o municipal de la sociedad, así como su vinculación a un determinado organismo, para efectos del control administrativo por parte del sector central. En el mismo sentido, el artículo 50 de la citada ley especifica que dichas sociedades estarán vinculadas a **ministerios y departamentos administrativos**<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> .Concepto 393901 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública.

<sup>10</sup> Concepto Sala de Consulta C. E. 2206 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil.

<sup>11</sup> Concepto 393901 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública.

<sup>12</sup> <https://accounter.co/normatividad/conceptos/sociedad-de-economia-mixta.html>.

<sup>8</sup> Concepto Sala de Consulta C. E. 2206 de 2014 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil.

**Régimen legal:**

En relación con el régimen legal aplicable a la organización y funcionamiento de estas sociedades, el artículo 97 de la Ley 489 las somete al derecho privado como regla general, y el inciso final del artículo 85 preceptúa que a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta les serán aplicables, en lo pertinente, los artículos 19, numerales 2º, 4º, 5º, 6º, 12, 13 y 17; 27, numerales 2º, 3º, 4º, 5º y 7º, y 183 de la Ley 142 de 1994, es decir, si estas son empresas de servicios públicos domiciliarios.

En esa línea, el parágrafo primero del artículo 38 de la Ley 489 estatuye que las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea una participación igual o superior al 90% del capital se sujetarán al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado. En similar sentido el parágrafo del artículo 97 se refiere al régimen “de las actividades y de los servidores” de estas entidades.

**Régimen contractual:**

En lo que concierne a la contratación es necesario recordar que el artículo 2º de la Ley 80 de 1993 incluyó en la definición de “entidades estatales”, que están sometidas a las normas de dicho estatuto, a las sociedades de economía mixta “*en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%)*”, disposición que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-629 de 2003.

Sin embargo, el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el 93 de la Ley 1474 de 2011, dispuso que “...*las Sociedades de Economía Mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), sus filiales y las Sociedades entre Entidades Públicas con participación mayoritaria del Estado superior al cincuenta por ciento (50%), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley*”. El citado artículo 13 preceptúa que las entidades del Estado que cuenten con un régimen contractual distinto al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deberán aplicar, en todo caso, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución, según el caso, y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

**Características de las sociedades de economía mixta:**

(I) Su creación debe ser ordenada o autorizada por la ley, cuando se trate de sociedades del orden nacional, o por las ordenanzas departamentales o los acuerdos municipales o distritales, en los casos

de sociedades de estos niveles de la administración. (II) Tienen por objeto la realización de actividades industriales o comerciales. Por tal razón se trata de sociedades comerciales que deben constituirse mediante la celebración de un contrato de sociedad y el cumplimiento de los trámites y requisitos previstos en el Código de Comercio, según el tipo de sociedad de que se trate.

(III) Su capital está conformado por aportes de particulares y de la Nación o de otras entidades públicas de cualquier clase, siempre que no se trate de meras inversiones financieras de carácter transitorio (o de tesorería).

(IV) Son entidades descentralizadas por servicios, vinculadas a la Rama Ejecutiva del poder público en los órdenes nacional, departamental, distrital o municipal, motivo por el cual forman parte de la administración pública.

(V) Están dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, por lo cual sus activos y rentas no forman parte del presupuesto general de la Nación. Sin perjuicio de lo anterior, sus excedentes o utilidades constituyen “recursos de capital” para la Nación, en la proporción que corresponda a esta dentro del capital de dichas compañías.

(VI) Deben estar vinculadas a un ministerio o departamento administrativo (en el orden nacional).

(VII) En su organización, funcionamiento y actividad están sometidas al derecho privado, con excepción de aquellos aspectos a los cuales se apliquen principios y reglas de derecho público, por disponerlo así expresamente la Constitución o la ley. Adicionalmente, aquellas sociedades que tengan una participación estatal igual o superior al 90% están sometidas al mismo régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Bajo lo anterior, es claro y admisible que los organismos comunales celebren sociedades de economía mixta con la nación, municipios y departamentos si los respectivos acuerdos u ordenanzas lo autorizan.

**Los organismos comunales como instrumentos para la satisfacción de necesidades y superación de la pobreza**

A esto se suma el hecho de que, si los organismos comunales que agrupan campesinos o sectores populares urbanos pueden ser socios del Estado y contar con capital estatal, departamental o municipal, ello contribuirá a la satisfacción de necesidades y a la superación de la pobreza rural y urbana en el país.

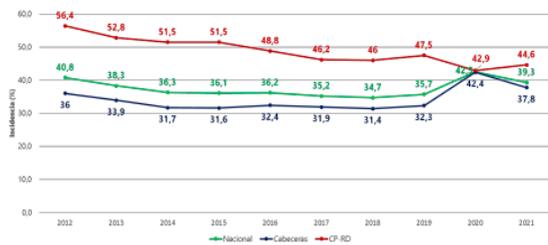
En este punto vale traer a colación una breve referencia de las complejas condiciones existentes en la ruralidad colombiana, a fin de comprender el impacto positivo del proyecto en las condiciones de vulnerabilidad existentes a cargo de las Juntas de Acción Comunal.

**La pobreza monetaria:**

Según las cifras más recientes del DANE, entre 2018 y 2022 ha habido un fuerte incremento de la

pobreza monetaria en Colombia. A diciembre de 2021 se registró que 19.621.000 personas (39,3% de la población) vivían con menos de 11.801 pesos al día, y 6.111.000 personas (12,2 %) con menos de 5.730 pesos<sup>13</sup>.

**Incidencia de la Pobreza monetaria (porcentaje)**  
Total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso  
2012-2021



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2012-2021.  
2020-2021: Match GEIH - RRAA Ayudas institucionales y PILA (MinSalud).

Al observar estos datos, se evidencia que el 31% de las personas se encontraba en vulnerabilidad monetaria, es decir, que viven con un ingreso diario muy cercano a la línea de pobreza, entre \$11.801 y \$23.017 al día.

Específicamente, se ha establecido que existe una profunda desigualdad en las regiones, en cuyas cabeceras municipales el porcentaje de personas en situación de pobreza es del 37,8%, mientras en los centros poblados y rurales dispersos es del 44,6%. En pobreza extrema estos valores son el 10,3% y 18,8%, respectivamente.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la meta fue reducir la pobreza monetaria en 2,9 millones de personas y en 1,5 millones de personas en pobreza extrema<sup>14</sup>. Infortunadamente, en ese periodo, y con la irrupción de la pandemia por COVID-19 en 2020, 2.813.000 entraron personas en pobreza monetaria y 2.151.000 personas en pobreza extrema<sup>15</sup>.

Lo anterior significa que, con respecto a las metas gubernamentales, entre 2018 y 2021 se habría agravado un desfase de 5,7 millones de personas en términos de pobreza monetaria y de 3,6 millones en pobreza extrema.

Estos resultados guardan relación con lo reportado por la Encuesta de Calidad de Vida del DANE para 2021: el 39,7% en las cabeceras y hasta el 70,3% en el campo. Con respecto a 2018, ello significó un aumento de la percepción de la pobreza para 2.575.000 hogares en todo el país: 1.823.000 hogares en los municipios y 752.000 en la zona rural.

### Pobreza Multidimensional:

A nivel nacional, el 16,0% de la población en el país en 2021 se encontraba en situación de pobreza multidimensional<sup>16</sup>, lo que refleja una disminución

de 2,1 puntos porcentuales con respecto a 2020 (18,1%). En los principales dominios, la disminución de la incidencia de la pobreza multidimensional en las cabeceras del país fue de 1,0 punto porcentual, pasando de 12,5% en 2020 a 11,5% en 2021, y en los centros poblados y las zonas rurales dispersas la disminución fue de 6,0 puntos porcentuales (31,1% en 2021 frente a 37,1% en 2020). Las variaciones fueron estadísticamente significativas para los tres dominios<sup>17</sup>.

La región Antioquia registró una variación de -0,6 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza multidimensional, pasando de 14,9% en 2020 a 14,3% en 2021. Por otra parte, la región Pacífica (sin incluir Valle del Cauca) presentó una disminución de -8,2 puntos porcentuales, es decir, que en 2021 fue de 22,7% frente a un 30,9% en 2020, lo cual, se insiste es una variación estadísticamente significativa<sup>18</sup>.

Los indicadores que registraron aumentos en las privaciones de los hogares en Colombia en 2021 con respecto al año anterior fueron: Sin acceso a fuente de agua mejorada, con una variación 1,2 puntos porcentuales (p.p.), pasando de 9,7% en 2020 a 10,9% en 2021; barreras a servicios para cuidado de la primera infancia, con una variación de 0,4 p.p., pasando de 7,6% en 2020 a 8,0% en 2021, e inadecuada eliminación de excretas, con un aumento de 0,2 p.p., con cifras de 10,2% en 2020 frente a 10,4% en 2021<sup>19</sup>.

Por otra parte, la mayor disminución se presentó en el indicador Inasistencia escolar, con una variación de -10,9 p.p., pasando de 16,4% en 2020 a 5,5% en 2021, y se presentaron también disminuciones en el indicador Bajo Logro Educativo, con una reducción de -1,4 p.p., pasando de 42,2% en 2020 a 40,8% en 2021, y en el indicador Sin aseguramiento en salud, con una disminución de -0,7 p.p., pasando de 10,8% en 2020 a 10,1% en 2021<sup>20</sup>.

En las cabeceras del país, los indicadores que presentaron las mayores reducciones entre 2020 y 2021 fueron Inasistencia escolar y Rezago escolar con -7,4 puntos porcentuales (p.p.) y -1,4 p.p., respectivamente, pasando el primero de 12,4% a 5,0% y el segundo de 24,9% a 23,5%.

Por otra parte, el porcentaje de hogares privados en los indicadores Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia y Barreras de acceso a servicios de salud aumentaron 0,2 p.p. en los dos casos, pasando de 7,6% en 2020 a 7,8% en 2021 y de 2,1% en 2020 a 2,3% en 2021, respectivamente. En los centros poblados y rural disperso, el porcentaje de hogares privados en Inasistencia escolar presentó

<sup>13</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf).

<sup>14</sup> <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/poblacion-pobreza-en-colombia-pierde-10-de-su-ingreso-por-la-inflacion/>.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf).

<sup>17</sup> Fuente: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/cp\\_pobreza\\_multidimensional\\_21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/cp_pobreza_multidimensional_21.pdf).

<sup>18</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf).

<sup>19</sup> <https://www.portafolio.co/economia/radiografia-de-la-pobreza-en-colombia-en-2021-564687>.

<sup>20</sup> <https://buenaventuraenlinea.com/radiografia-de-la-pobreza-en-colombia-en-2021-economia>.

una disminución de -22,9 p.p., pasando de 30,1% en 2020 a 7,2% en 2021, mientras el indicador Sin acceso a fuente de agua mejorada aumentó en 6,8 puntos porcentuales, pasando de 34,3% en 2020 a 41,1% en 2021.

Porcentaje de hogares privados por indicador  
Total nacional, cabeceras, centros poblados y rural disperso, 2020 y 2021

Variable	Total nacional		Cabecera		CP y RD				
	2020	2021	2020	2021	2020	2021			
Analfabetismo	8,4	8,4	0,0	5,7	5,7	0,0	17,6	18,1	0,5
Bajo logro educativo	42,2	40,8	-1,4	33,3	32,1	-1,2	72,5	71,8	-0,7
Barreos a servicios para cuidado de la primera infancia	7,6	8,0	0,4	7,6	7,8	0,2	7,9	8,9	1,0
Barreos de acceso a servicios de salud	2,2	2,2	0,0	2,1	2,3	0,2	2,6	2,1	-0,5
Desempleo de larga duración	14,2	14,1	-0,1	14,5	14,6	0,1	13,1	12,0	-1,1
Hacinamiento crítico	7,9	7,9	0,0	8,1	8,0	-0,1	7,1	7,4	0,3
Inadecuada eliminación de excretas	10,2	10,4	0,2	6,9	7,1	0,2	21,5	22,2	0,7
Inasistencia escolar	16,4	5,5	-10,9	12,4	5,0	-7,4	30,1	7,2	-22,9
Material inadecuado de paredes exteriores	2,5	2,4	-0,1	2,8	2,6	-0,2	1,5	1,8	0,3
Material inadecuado de pisos	6,3	5,9	-0,4	2,2	1,8	-0,4	20,2	20,4	0,2
Rezago escolar	25,9	24,9	-1,0	24,9	23,5	-1,4	29,5	29,7	0,2
Sin acceso a fuente de agua mejorada	3,7	10,9	7,2	2,5	2,5	0,0	34,3	41,1	6,8
Sin aseguramiento en salud	10,8	10,1	-0,7	11,4	10,6	-0,8	8,6	8,4	-0,2
Trabajo informal	1,2	1,3	0,1	0,8	0,9	0,1	2,8	2,9	0,1
Trabajo informal	74,2	73,5	-0,7	69,5	68,6	-0,9	90,4	90,8	0,4

DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2020-2021, con base en proyecciones del CNPV 2018.  
Nota: (i) en 2020 se usa la integración del registro administrativo SIMAR, el formulario C-600 y la Encuesta de Calidad de Vida para la estimación del indicador de inasistencia escolar.  
(\*) Cambios estadísticamente significativo.

Resulta más que evidente que la pobreza tanto como monetaria y multidimensional alcanza sus mayores efectos en las poblaciones rurales del Estado colombiano. Lo cual permite afirmar que no solo que el Estado ha llegado tarde respecto a los derechos del campesinado, sino que tiene la obligación de formar un nuevo contrato social con estas poblaciones. No solo con el fin de bajar los índices de pobreza, sino que la propuesta debe ser más ambiciosa y debe ser generar desarrollo y riqueza en las zonas rurales del país.

Retomando, esta breve descripción busca poner de manifiesto la necesidad de crear alternativas económicas y de sustento con alcance a toda población, pues no de otra manera se podría promover la participación democrática sin que la vulnerabilidad socioeconómica se torne en un obstáculo para ello.

De esta manera, el proyecto sujeto a consideración autoriza tanto la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales, así como de alianzas entre entidades públicas y organismos populares a título de alianza público-popular y de asociación público-popular y convenio solidario, estas dos últimas figuras dirigidas a la celebración de contratos y convenios.

Dado que esta habilitación tiene una clara incidencia en la órbita contractual de la nación, el proyecto también propone modificar la Ley 2166 de 2021, que desarrolla el artículo 38 constitucional en lo que tiene que ver con los organismos de acción comunal, específicamente los literales f) y g) del artículo 16, en los que se fija el objeto contractual de los eventuales contratos, convenios, alianzas y procesos económicos de carácter colectivo y solidario.

En esa misma línea, se propone un trato diferencial en materia de la puntuación de requisitos ponderables cuando el organismo se presente como proponente para celebrar un contrato, así como se les otorgan competencias adicionales cuando operen en municipios de 4, 5 y 6 categoría, a fin de ampliar su campo de acción

#### IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El marco normativo colombiano relacionado con las Juntas de Acción Comunal (JAC) y otros organismos comunales se encuentra fundamentado en varias leyes y sentencias que resaltan la importancia

de estas organizaciones en la estructura social y económica del país. La Ley 743 de 2002 es una de las normativas más relevantes en este contexto, sin embargo, fue derogada por la Ley 2166 de 2021, la cual establece nuevos lineamientos para la política pública de los organismos de la acción comunal.

Asimismo, la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 38, garantiza la libertad de asociación y promueve la participación de los ciudadanos en organizaciones comunitarias. Adicionalmente, el artículo 103 de la Constitución establece que el Estado debe promover la participación de las organizaciones comunales y comunitarias en la toma de decisiones y en la gestión pública.

En el ámbito judicial, la Corte Constitucional ha emitido varias sentencias que refuerzan la relevancia y protección de estas organizaciones. Por ejemplo, la Sentencia T-488 de 1993 destaca la importancia de las JAC como espacios de participación ciudadana y de fortalecimiento del tejido social, subrayando la necesidad de garantizar su autonomía y apoyarlas en su labor comunitaria. De igual manera, la Sentencia C-089 de 1994 resalta el deber del Estado de fomentar y fortalecer las organizaciones comunitarias como parte integral del desarrollo social y económico del país.

A pesar de este marco normativo, existe una necesidad evidente de actualizar PARA fortalecer estas disposiciones legales existentes para responder a los retos actuales y futuros. El proyecto de ley, “por medio de la cual se fortalecen las JAC y otros organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria” se justifica en este contexto. La modernización de la normativa es esencial para proporcionar un apoyo más efectivo a estas organizaciones, promover su sostenibilidad y garantizar su capacidad para contribuir al desarrollo económico y social de las comunidades. Esta iniciativa legislativa busca cerrar las brechas existentes, dotar de mayores recursos y herramientas a las JAC y otras organizaciones comunales, y fomentar su integración en la economía solidaria, asegurando un desarrollo más inclusivo y equitativo en Colombia.

#### V. CONCEPTOS

##### MINISTERIO DEL INTERIOR<sup>21</sup>

##### Consideraciones generales

(...)

En lo que respecta al artículo 2 del proyecto de ley, resulta preciso indicar que el marco jurídico en Acción Comunal está regido por el Estatuto Comunal que fue regulado en la Ley 2166 de 2021-, norma que contempla una serie de disposiciones legales que establecen las definiciones de los organismos de acción comunal en todos sus grados y niveles; previstos específicamente en los artículos 5°, 6°, 7° y 8° de la Ley 2166 de 2021, de la siguiente manera:

<sup>21</sup> Se transcribe literalmente lo incluido en el concepto en mención.

“(…) ARTÍCULO 5°. Definición de acción comunal.

ARTÍCULO 6°. Clasificación de los Organismos de Acción Comunal.

**ARTÍCULO 7°. Organismos de la Acción Comunal**

- a) Son organismos de acción comunal de primer grado las Juntas de Acción Comunal y las Juntas de Vivienda Comunal. 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, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa;
- b) La Junta de Vivienda Comunal 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, la Junta de Vivienda Comunal se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo, siempre y cuando cumpla los requisitos dispuestos en la ley;
- c) 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 primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;
- d) 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 que posteriormente se afilien;
- e) 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 los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien.

PARÁGRAFO 1°. Cada organismo de acción comunal, se dará su propio reglamento conforme al marco brindado por esta ley enunciado en el artículo 1° y las normas que le sucedan.

PARÁGRAFO 2°. Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, en concertación con la organización social de la Acción Comunal, el Gobierno nacional expedirá una reglamentación para las Juntas de Vivienda Comunal.

**ARTÍCULO 8°. Denominación.** La denominación de los organismos de que trata esta ley, adicional a

las palabras “Junta de Acción Comunal”, “Junta de Vivienda Comunitaria” “Asociación de Juntas de Acción Comunal”, “Federación de Acción Comunal” y “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.

PARÁGRAFO 1°. Cuando por disposición legal varíe la denominación del territorio de un organismo comunal, quedará a juicio de este acoger la nueva denominación.

PARÁGRAFO 2°. Cuando se autorice la constitución de más de una junta en un mismo territorio, la nueva que se constituya en este deberá agregarle al nombre del mismo las palabras “Segundo sector”, “Sector alto”, “Segunda etapa” o similares”.

En virtud del articulado aquí referido, se considera que no es necesario que el proyecto de ley se pronuncie sobre estos aspectos, toda vez, que ya se encuentran regulados en la Ley 2166 de 2021 y en consecuencia se presentaría una duplicidad de legislación.

De otra parte, en lo que respecta al artículo 3° del proyecto de ley, relacionado con el SISTEMA DE INFORMACIÓN DE ORGANISMOS COMUNALES, es importante mencionar que este tema también se encuentra regulado en el artículo 79 de la Ley 2166 de 2021 denominado Sistema de Información Comunal, así:

“ARTÍCULO 79. *Sistema de Información Comunal.* El Ministerio del Interior, los municipios, distritos y departamentos en coordinación con los organismos de acción comunal, crearán e implementarán un sistema de información de acción comunal con ocasión al acopio, preservación de documentos, fomento a la investigación, memoria histórica, generación de conocimiento, oferta institucional del Estado, seguimiento y evaluación sobre la implementación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados a los organismos de acción comunal, con el objeto de satisfacer las necesidades informativas y de gestión, garantizando el acceso y disponibilidad pública de la información”.

Este artículo, obedece a una de las funciones establecidas en el numeral 3 del artículo 76 de la precitada norma que establece como función de las entidades de inspección, vigilancia y control, realizar el registro sistematizado de los organismos de acción comunal sobre los que ejerza inspección, vigilancia, control.

Aunado a lo anterior, el Decreto número 1501 de 2023 que reglamentó la Ley 2166 de 2021, desarrolló de manera específica el sistema de información comunal en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2.3.2.1.3.2. *Registro Sistematizado de los Organismos de Acción Comunal.* Es una herramienta, diseñada por el Ministerio del Interior y desarrollada a través del Registro Único Comunal (RUC) o la que se establezca para tal fin, la cual constituye un mecanismo para la identificación, ubicación y clasificación de los Organismos de Acción Comunal, con el fin de que la Dirección

para la Democracia y la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior pueda tener información sobre los Organismos de Acción Comunal a nivel nacional.

**ARTÍCULO 2.3.2.1.3.3. Finalidades del Registro Sistematizado de los Organismos de Acción Comunal.**

- a) Facilita el acceso a cualquier tipo de información relacionada con su organismo de acción comunal, salvo aquella que sea reservada.
- b) Permite la comunicación directa con las entidades que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control, así como con las demás entidades del Estado con competencia en la materia y organismos de control.
- c) Autogestión para la comunicación: los organismos de acción comunal conocerán de primera mano la oferta institucional de las diferentes entidades estatales para que, de acuerdo con cada una de sus necesidades, puedan saber a qué entidad dirigirse.
- d) Capacitación: los organismos de acción comunal podrán conocer y acceder a la oferta institucional de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, respecto a las capacitaciones que se brindan.
- e) Trámites especiales: los organismos de acción comunal llevarán a cabo cualquier consulta y podrán conocer el estado de cualquier trámite que hayan solicitado de manera directa a través de la plataforma del RUC.
- f) Casillero Digital: Los documentos de constitución y vida jurídica del organismo serán de acceso continuo del organismo de acción comunal; por tanto, podrán descargar en tiempo real los archivos alojados en su usuario sin restricción de cantidad o tiempo.
- g) Acceder al *software* contable en desarrollo de lo previsto en el artículo 66 de la Ley 2166 de 2021.

**ARTÍCULO 2.3.2.1.3.4. Plazo y requisito de los organismos de acción comunal para registrarse en el RUC.** Todos los organismos de acción comunal deberán registrarse en el RUC en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia del presente capítulo, ingresando la siguiente información:

- a) Para registrarse en el RUC, como mínimo, se deben adjuntar los siguientes documentos:
  1. Acto administrativo de reconocimiento de personería jurídica.
  2. Actos administrativos de inscripción de dignatarios a partir del año 2016.
  3. Los demás documentos; como los estatutos, procesos de la comisión de convivencia y conciliación, actas de la mesa directiva, actas de las comisiones de trabajo, libro de afiliados, libro de actas, libro de tesorería,

espacio para otros libros, libro de inventarios, certificado de cuenta bancaria, registro único tributario actualizado con el código 9499, plan estratégico de desarrollo comunal, se podrán subir gradualmente.

PARÁGRAFO 1°. Los Organismos de Acción Comunal de 2, 3 y 4 grado, sus afiliados son personas jurídicas, de tal manera que en este aspecto, el único dato que solicita el formulario es el código del RUC de sus organismos de acción comunal afiliadas, al igual que para las personas naturales el registro en el RUC es aceptado con un (1) afiliado, es decir, que para que inicie la inscripción, basta con que se suba al Registro un organismo afiliado, sin perjuicio de que gradualmente se continúen ingresando los demás afiliados.

PARÁGRAFO 2°. Los organismos de acción comunal contarán con el término de un (1) año para registrar la totalidad de sus afiliados en la plataforma del Registro Único Comunal - RUC contado a partir de la fecha de aprobación del número del Registro Único Comunal - RUC.

PARÁGRAFO 3°. Una vez habilitado el sistema de información comunal por parte del Ministerio del Interior, las Gobernaciones y las Alcaldías con funciones de inspección, vigilancia y control, deberán actualizar la información de los organismos de acción comunal que tienen a su cargo en el aplicativo dispuesto para tal fin, de conformidad con las instrucciones impartidas por la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior o quien haga sus veces.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Aquellos organismos de acción comunal que ya cuentan con su Registro Único Comunal tendrán el término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia del presente capítulo, para realizar el registro de la totalidad de sus afiliados en la plataforma del Registro Único Comunal RUC”.

En ese sentido se considera que la disposición contenida en el artículo 3° del proyecto de ley deberá armonizarse o establecerse la remisión expresa, al marco normativo comunal que lo desarrolla de manera integral.

De otra parte, en lo que respecta a los artículos 4°, 5°, 6°, 7° y 10 relacionados con políticas y programas para el fortalecimiento de los organismos comunales, fortalecimiento social de los organismos comunales, educación y promoción, fortalecimiento financiero de los organismos comunales, fortalecimiento organizacional, autorización para la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales, es preciso mencionar que estas temáticas se encuentran reguladas en los artículos 88 al 93 de la Ley 2166 de 2021, respecto del capítulo que hace mención al Emprendimiento Comunal que deberá ser objeto de reglamentación, por lo cual no se hace necesario una nueva disposición sino que se reglamente la norma existente.

Siguiendo el análisis del proyecto, se advierte que el artículo 6° del proyecto de ley, también ya se encuentra regulado, como quiera que el Ministerio del Interior tiene a su cargo todo el tema de Capacitación Comunal en cumplimiento de lo previsto en el Decreto número 1501 de 2023, norma que reglamentó la Ley 2166 de 2021, el cual establece:

“ARTÍCULO 2.3.2.1.7.1. del Decreto número 1501 de 2023. El Ministerio del Interior, a través de resolución, establecerá la estructura y los lineamientos para la capacitación comunal y adoptará la estrategia de formación comunal, de conformidad con lo previsto en el artículo 103 y demás normas concordantes de la Ley 2166 de 2021”.

Así las cosas, al ser una función misional del Ministerio del Interior a través de la Dirección de Democracia, Participación ciudadana y Acción comunal, esta Dirección viene ejecutando dicha función a través de los diferentes programas y actividades, la capacitación exigida por la ley. De otra parte, respecto a la temática de educación, el artículo 39 literal b de la Ley 2166 de 2021 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 39. *Beneficios para los dignatarios.* Adicional a los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal podrán tener los siguientes beneficios:

b) El Sena, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) y las demás Universidades Públicas, podrán crear programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación técnica, tecnológica, profesional, posgrado o de formación continua destinados a los dignatarios de los organismos de acción comunal que contribuyan al desarrollo económico y productivo de las comunidades”.

En consecuencia, nuevamente es posible indicar que dicho tema ya fue objeto de regulación en la norma comunal mencionada.

Artículos 8°, 9°, 12, 13 y 14 del proyecto de ley, que corresponden a las alianzas público-populares, también fueron objeto de regulación a través del Decreto número 0874 de 2024 “*por el cual se adiciona el Título 16 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1082 de 2015, con el fin de reglamentar el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023, sobre las Asociaciones Público-Populares*”, por lo cual nuevamente regularlas generaría una duplicidad normativa innecesaria.

De igual manera, el artículo 101 del Plan Nacional de Desarrollo, estableció:

“ARTÍCULO 101. *ASOCIACIONES DE INICIATIVA PÚBLICO-POPULAR.* Las Asociaciones de Iniciativa Público-Popular, constituyen una modalidad de asociación que se regirá exclusivamente por lo previsto en el presente artículo y su reglamentación. Estas asociaciones son un instrumento contractual de vinculación entre entidades públicas y los diferentes instrumentos asociativos de origen comunitario tales como las unidades de la economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o

comunidades étnicas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mujeres y víctimas, para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, educativa, medio ambiente, agrícola, pesca y pecuaria y de servicios públicos. En los proyectos que sean desarrollados en los términos del presente artículo, los instrumentos asociativos contratados deberán financiar, parcial o totalmente, el desarrollo de los respectivos proyectos de infraestructura mediante el aporte de recursos o con aportes en especie. Para el desarrollo de las asociaciones de que trata el presente artículo se aplicarán las siguientes reglas, sin perjuicio de aquellas establecidas en la reglamentación expedida por el Gobierno nacional:

1. Mediante las asociaciones de las que trata el presente artículo, se podrá desarrollar el diseño, construcción, renovación, reparación, mejoramiento, equipamiento, gestión, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura y demás actividades técnicas necesarias para el cumplimiento del contrato en el respectivo territorio de la respectiva comunidad.
2. El valor de las inversiones no podrá ser superior a seis mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (6.000 SMLMV).
3. El aporte que realice la entidad pública no podrá ser superior al cincuenta por ciento (50%) del valor de la inversión.
4. La selección del adjudicatario del contrato se realizará mediante la modalidad de selección abreviada de la que trata el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, respetando los principios de contratación estatal de los que trata la Ley 80 de 1993.
5. El interesado del que trata el presente artículo, deberá cumplir con la capacidad, experiencia e idoneidad de la que trata la normatividad vigente y acreditar los requisitos para la celebración previstos en la norma vigente.
6. La asunción de compromisos presupuestales por parte de las entidades públicas se regirá por las normas presupuestales aplicables, según corresponda.
7. El contrato mediante el cual se materializa la asociación, deberá identificar en forma clara los riesgos asignados a cada una de las partes con su correspondiente valoración, de conformidad con los lineamientos estipulados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces en el orden territorial.
8. Las autoridades de vigilancia y control ejercerán todas las facultades legales sobre los recursos que destinen las entidades públicas. En un término de seis (6) meses, el Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, reglamentará los

requisitos y condiciones que deberán cumplirse para la celebración y ejecución de dichas Asociaciones, la duración de los contratos, las condiciones a las cuales se encuentra sujeto el derecho a la remuneración, entre otros”.

En ese sentido, sobre asociaciones de iniciativa público-popular, en cumplimiento del artículo 101 del Plan Nacional de Desarrollo, se encuentra en trámite de expedición el decreto que regulará esta temática y que actualmente se encuentra en revisión por parte del Ministerio de Hacienda.

Ahora bien, respecto de los convenios solidarios, este asunto es regulado a través del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 que hace referencia a los convenios solidarios en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 95. *Convenios solidarios.* Se autoriza a los entes territoriales del orden nacional, departamental, distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la menor cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad. (Expresión subrayada, Derogada por el Art. 372 de la Ley 2294 de 2023).

PARÁGRAFO 1°. Los entes territoriales podrán incluir en el monto total de los Convenios Solidarios los costos directos, los costos administrativos y el Subsidio al dignatario representante legal para transportes de que trata el literal c) del artículo 38 de la presente ley.

PARÁGRAFO 2°. Adicional del monto del Convenio Solidario, los entes territoriales deberán contar o disponer de personal técnico y administrativo-contable, para supervisar y apoyar a los Organismos de Acción Comunal en la ejecución de las obras”.

En ese sentido, Colombia Compra Eficiente estableció que el artículo 355 de la Constitución Política faculta la contratación entre entidades públicas con entidades privadas sin ánimo de lucro, en los siguientes términos:

“El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes Seccionales de Desarrollo [...]”.

En concordancia con lo establecido en el artículo 355, la Ley 136 de 1994 introdujo un tipo especial de contratación cuyo objetivo consiste en la celebración de convenios solidarios. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 3 de la ley anteriormente mencionada, modificado por la Ley 1551 de 2012, los convenios solidarios se definen como “la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades”.

Adicional a lo anterior el artículo 3 del referido cuerpo normativo determina tres alternativas mediante las cuales las entidades pueden celebrar convenios solidarios con organismos de acción comunal, que se mencionan a continuación:

1. Las entidades territoriales del orden municipal o distrital pueden celebrar convenios solidarios con organismos de acción comunal (...) para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes y desarrollos».

2 El párrafo cuarto de la norma en cita, indica que las entidades territoriales del orden departamental y municipal podrán celebrar directamente convenios solidarios con Juntas de Acción Comunal para la ejecución de obras hasta por la mínima cuantía.

3. En tercer lugar, la Ley 1955 de 2019 introdujo un quinto párrafo al artículo tercero, mediante el cual se permite la celebración de convenios solidarios entre entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal, en aras de ejecutar proyectos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Es por ello que el Ministerio del Interior podrá suscribir los convenios solidarios que se requieran atendiendo las disposiciones contenidas en el Estatuto General de Contratación Estatal, Ley 80 de 1993, Ley 1955 de 2019, Ley 1551 de 2012, Ley 2166 de 2021, Ley 136 de 1994, Decreto Ley 1333 de 1986, Decreto número 1066 de 2015, Sentencia C-126 de 2016 Corte Constitucional y demás normas que así lo permitan, considerando entonces que no es necesario expedir unas disposiciones diferentes a las ya establecidas en la ley, sobre este tema.

No obstante, lo anterior, resulta preciso indicar que frente a las temáticas de convenios solidarios, si bien es cierto el destinatario es la organización de acción comunal, por tratarse de un asunto de contratación estatal, el organismo público competente para emitir concepto sobre el particular es Colombia Compra Eficiente, máximo cuando existe una acción judicial con una decisión de medida cautelar, respecto de lo establecido en el artículo 2.2.15.1.2 del Decreto número 1082 de 2015, que trata la contratación de convenios solidarios con entes territoriales.

Finalmente, respecto del contenido del artículo 15 del Proyecto de Ley, en donde se quiere establecer como beneficio para los dignatarios, el percibir gastos de representación, le informo que no es necesario que la Ley lo contemple, toda vez que este beneficio puede ser regulado a través de los estatutos del organismo comunal, de acuerdo con los ingresos y recursos de este, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 2166 de 2021.

Para finalizar, esta Dirección en términos generales coincide en que, si bien el espíritu y objetivos del Proyecto de Ley no son contrarios a los intereses y naturaleza de la organización de acción comunal, toda vez que lo que procura es conceder herramientas para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal, consideramos que

hay suficiente normatividad que reglan los aspectos que motivan el presente proyecto de ley, razón por la cual se duplicaría la regulación en materia de acción comunal.

### **AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN COLOMBIA COMPRA EFICIENTE<sup>22</sup>**

(...)

En primer lugar, resulta pertinente pronunciarse en relación con el artículo 2° del proyecto de ley en el cual se establecen definiciones referentes a los organismos de acción comunal, Juntas de Acción Comunal, economía popular, organización comunal y otros. Al respecto, se resalta que es fundamental que los conceptos abordados en esta propuesta se encuentren alineados con las definiciones contempladas en el marco normativo vigente, como es el caso de la economía popular y las asociaciones público-populares, cuya estructura conceptual fue determinada en la Ley 2294 de 2023, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-20263 y en el Decreto número 874 de 2024. El concepto de economía popular que se menciona en este proyecto deja por fuera otros aspectos esenciales que se establecen en dicha Ley, lo que puede generar ambigüedades e inseguridad jurídica, especialmente en el ámbito de la contratación pública. De igual forma, el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023, desarrollado en el Decreto Reglamentario número 874 de 2024, establece una definición y regulación concreta respecto de este tipo de asociaciones que es importante considerar para tales efectos.

Asimismo, se recomienda tener en cuenta las definiciones consagradas en la Ley 2166 de 2021 respecto de los organismos de acción comunal, a fin de prevenir contradicciones normativas. También es importante que se revisen las definiciones que se pretenden incorporar en los diferentes proyectos de ley que actualmente cursan en el Congreso de la República, en el que se incluyen conceptos como el de economía popular.

En consecuencia, resulta indispensable se armonicen y clarifiquen los conceptos incorporados con las normas vigentes en el ordenamiento jurídico y en caso de que se propongan ajustes o redefiniciones, es necesario que se indique expresamente si estas modifican lo dispuesto en la ley.

En segundo lugar, es necesario hacer referencia al artículo 4 del Proyecto de Ley según el cual “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 comunales de orden nacional, departamental, distrital y municipal”. Sobre este punto, se recomienda precisar y desarrollar con mayor claridad los aspectos específicos de las políticas y programas que se pretenden implementar, incluyendo criterios de priorización de proyectos, autoridades responsables y mecanismos de

articulación institucional. Esto resulta especialmente pertinente con la finalidad de conferirle un carácter operativo y práctico a la norma que se traduzca en acciones efectivas. Asimismo, se sugiere revisar este artículo a la luz del artículo 72 de la Ley 2294 de 2023 y su Decreto Reglamentario número 2185 de 2023, que crea el Consejo Nacional de Economía Popular, órgano encargado de formular las líneas estratégicas de la política pública de economía popular y de coordinar las acciones interinstitucionales en esta materia. La armonización con estas normas es clave para evitar duplicidades o conflictos normativos que puedan afectar la eficacia de las políticas dirigidas al fortalecimiento de la economía popular.

El artículo 5° del Proyecto de Ley contempla el fortalecimiento social de los organismos comunales de la siguiente manera:

#### **“ARTÍCULO 5°. FORTALECIMIENTO SOCIAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.**

En procura del fortalecimiento social de los organismos comunales, el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales tendrán la obligación de diseñar e implementar programas de formación y capacitación dirigidos a organismos comunales y sus asociados en temáticas como organización social, gestión social, cohesión grupal, manejo de conflictos, trabajo en equipo, así como de asistencia y acompañamiento social para el fortalecimiento social de los organismos comunales, entre otros.

Parágrafo: El Gobierno nacional y las entidades territoriales en procura del fortalecimiento de los organismos comunales, serán responsables de brindar asistencia y asesoría técnica y administrativa a las JAC y organismos comunales en la formulación, gestión, y ejecución de programas, proyectos, convenios, contratos e inversiones que contribuyan a su fortalecimiento técnico, financiero y/u organizacional”.

En línea con lo señalado en relación con el artículo 4, se recomienda establecer de manera explícita que, desde el sector comercio o el que se considere, se promueva activamente el fortalecimiento de las organizaciones de economía popular, definiendo acciones concretas, asignando competencias claras a una autoridad específica del Gobierno nacional y determinando una ruta de implementación. Esto permitirá que el fortalecimiento institucional tenga una incidencia efectiva en el desarrollo de estas organizaciones. Por ello, es necesario articular la oferta institucional existente y orientarla estratégicamente hacia el apoyo a la economía popular, de forma coordinada y con impacto directo en el territorio.

En lo que respecta al fortalecimiento financiero de organismos comunales, el artículo 7 del Proyecto de Ley dispone lo siguiente:

#### **“ARTÍCULO 7°. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE ORGANISMOS COMUNALES.**

El Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales, a través de Ministerios, Secretarías y entidades como Finagro, Bancoldex,

<sup>22</sup> Se transcribe literalmente lo incluido en el concepto en mención.

Findeter, Banagrario y otras entidades financieras, incluidas las cooperativas de ahorro y créditos, impulsarán líneas especiales de ahorro y crédito para el financiamiento y fortalecimiento de organismos comunales. Estas líneas estarán destinadas a fortalecer el financiamiento de capital de trabajo, activos productivos, proyectos y de otras necesidades financieras de los organismos comunales. Las líneas especiales de ahorro y crédito se diseñarán de manera inclusiva, teniendo en cuenta las necesidades y características propias de los organismos comunales, así como las particularidades de sus actividades socioeconómicas y sus proyectos. Se fomentará la creación de instrumentos financieros adaptados a la realidad de los organismos comunales, como créditos con tasas de interés preferenciales, plazos flexibles y garantías alternativas. Asimismo, se promoverá la educación financiera y el acceso a servicios de asesoramiento técnico y empresarial para los organismos comunales, con el fin de mejorar su capacidad de gestión financiera y promover la sostenibilidad de sus proyectos.

Parágrafo. De manera complementaria, se promoverán alianzas público-populares entre el Estado y los organismos comunales en diferentes sectores, sociedades de economía mixta, compras públicas y asociaciones público-populares con participación de organismos comunales, procurando el fortalecimiento financiero y organizacional de los organismos comunales”.

Sobre el particular, es necesario manifestar que, con el fin de que la norma produzca efectos jurídicos efectivos, es esencial que las acciones orientadas al fortalecimiento financiero se diseñen en concordancia con el marco jurídico y el funcionamiento propio de las entidades financieras involucradas, de tal forma que se garantice la viabilidad y operatividad de los instrumentos financieros y el cumplimiento de los objetivos planteados.

En lo que se refiere al parágrafo, es pertinente indicar que el supuesto de hecho establecido en la disposición no resulta claro, lo que dificulta su interpretación y genera incertidumbre respecto del mandato concreto que el legislador pretende establecer. En particular, no se recomienda incluir la promoción de las asociaciones público-populares con organismos comunales dentro de un artículo que tiene como eje central el fortalecimiento financiero de estos, ya que, debido al contexto regulatorio, podría entenderse que dichas alianzas constituyen un mecanismo para canalizar recursos financieros directos hacia estos organismos, lo cual es contrario a la naturaleza y finalidad de las asociaciones público-populares.

Por su parte, el artículo 8 del Proyecto de Ley se refiere a las compras públicas a los organismos comunales en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 8º. COMPRAS PÚBLICAS A LOS ORGANISMOS COMUNALES.** Con el objetivo de promover el fortalecimiento de la economía popular, comunitaria y social solidaria, y

en consonancia con las disposiciones establecidas en el artículo 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023, 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”.

Al analizar el contenido de dicha norma se evidencia que carece de claridad en cuanto al alcance y las condiciones de las compras públicas preferenciales, lo que impide entender con precisión su objetivo y aplicación. Específicamente, no establece de manera concreta cuál es el vehículo legal que permitirá su implementación, ni define el ámbito de aplicación, ni los mecanismos necesarios para su aplicación, lo que limita su efectividad. Por lo tanto, es necesario que la norma sea revisada y se establezcan de forma precisa los lineamientos que permitan una implementación clara y efectiva de las compras públicas preferenciales. Adicionalmente, es importante precisar que el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 ya establece lineamientos en contratación y compras públicas con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria.

Los artículos 9º y 10 de Proyecto de Ley disponen lo siguiente:

**“ARTÍCULO 9º. 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 y asociaciones público-populares 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 agroindustrialización, 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”.

En relación con la creación de sociedad de economía mixta al que se refieren estos artículos conviene señalar que no hay claridad sobre cuál sería la ventaja de este instrumento para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal. En particular, no es clara la razón para determinar que las sociedades de economía mixta sean el mecanismo adecuado para el desarrollo de las actividades previstas en el artículo 10. Además, debe precisarse que las sociedades de economías mixta desarrollan actividades de naturaleza industrial y comercial que se contraponen con la naturaleza de los organismos de acción comunal, consideradas organizaciones sin ánimo de lucro de naturaleza solidaria, lo que podría desvirtuar su propósito comunitario, afectar su autonomía y su lógica organizativa.

Además, no se recomienda la creación de sociedades de economía mixta en los términos planteados, ya que ello implicaría involucrar a los organismos de acción comunal en problemáticas actualmente asociadas a la constitución de este tipo de entidades, particularmente en lo relacionado con la contratación pública. Como lo ha manifestado esta Agencia en diferentes escenarios, uno de los principales problemas de corrupción asociado a la intermediación de los recursos públicos es la existencia de una gran cantidad de entidades que, por expresa disposición legal y por su naturaleza o situación de competencia, tienen condiciones diferenciales respecto de la normativa de contratación pública, como son las sociedades de economía mixta.

En la práctica, la experiencia nos muestra cómo este régimen especial ha sido utilizado de forma abusiva por algunas entidades estatales para evitar la aplicación del EGCAP y desviar los recursos públicos a estas entidades con la finalidad de ejecutar contratos de manera discrecional, lo que no solo viola los principios de transparencia y selección objetiva, sino que también abre la puerta a la corrupción. Este tipo de contratación lamentablemente se ha convertido en una práctica generalizada en muchas entidades del Estado, como una estrategia para eludir los procedimientos de selección pública establecidos en la ley, lo que aumenta significativamente el riesgo de corrupción. Además, la ausencia de un seguimiento, vigilancia y control adecuado en la ejecución de estos recursos facilitan las prácticas fraudulentas.

Por ello, como parte de las medidas que podría adoptarse para evitar la intermediación de los recursos públicos se propone la de evaluar la necesidad de reducir la cantidad de regímenes especiales que actualmente existen y establecer restricciones a la contratación directa con estas entidades. En este sentido, no se aconseja la inclusión de normas que impulsen la creación de este tipo de entidades. Por otro lado, el artículo 11 del Proyecto de Ley contempla lo referente a las asociaciones público-populares y convenios solidarios, de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 11. 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.

Parágrafo: las entidades públicas no podrán adicionar requisitos diferentes a los establecidos legalmente para la suscripción de convenios”.

Frente a lo expuesto, es necesario reiterar que las asociaciones público-populares ya cuentan con un régimen introducido por el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023 y reglamentado en el Decreto número 1082 de 2015, modificado por el Decreto número 874 de 2024. Asimismo, los convenios solidarios con organismos de acción comunal se desarrollan en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021. Se trata de dos figuras normativamente distintas que tienen alcances diferentes, por lo que no resulta jurídicamente viable que se equiparen, en la medida en que se restringe la asociación público-privada a los organismos de acción comunal dejando por fuera los demás actores de la economía popular y comunitaria.

Igualmente, es importante señalar que, según se evidencia, el artículo contiene una autorización amplia para la contratación directa que, tal como está formulada, puede ir en contravía de los principios de transparencia. Es fundamental que cualquier mecanismo de vinculación con los organismos comunales se realice a través de procedimientos transparentes, que garanticen el respeto por el derecho de participación de otros actores sociales que integran la economía popular y comunitaria. En este sentido, se recomienda establecer mecanismos de selección objetiva que permitan asignar recursos o celebrar contratos de manera equitativa, promoviendo un acceso democrático a todos los actores de la economía popular y comunitaria.

En lo que respecta a los objetivos económicos y de contratación con el Estado de los organismos comunales, el artículo 12 del Proyecto de Ley dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 12. OBJETIVOS ECONÓMICOS Y DE CONTRATACIÓN CON EL ESTADO DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.** Modifíquese los literales f) y g) del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, los cuales quedarán de la siguiente manera: **“ARTÍCULO 16. Objetivos.** Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos: (...) f) Celebrar contratos, convenios, alianzas y asociaciones público-populares con entidades del Estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, sin límite de cuantía, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial, que incluyan el mantenimiento y mejoramiento de vías terciarias, la construcción, mejoramiento y operación de redes de acueducto y alcantarillado comunitario, la construcción y mejoramiento de viviendas así como de escenarios recreativos y deportivos, la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el territorio, programas deportivos, recreativos y culturales, entre otros. g) Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario, para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales, crear sociedades de economía mixta conjunto con los municipios, departamentos o la nación o asociarse con este tipo de sociedades en cualquier calidad, sea como accionistas con aportes de capital o industria, contrato de sociedad futura, acuerdos de colaboración empresarial, contratos de transferencia de tecnología, entre otros; (...).”

En relación con la posibilidad de que los organismos de acción comunal celebren contratos sin límite de cuantía, es importante señalar que, en virtud de los principios que rigen la contratación estatal, la celebración de estos contratos debe estar acorde con las capacidades que estos organismos puedan acreditar para garantizar la adecuada ejecución del contrato. Por tanto, se requiere un marco normativo más claro que asegure que estos contratos se celebren condicionados a las capacidades de estos organismos.

El artículo 13 del Proyecto de Ley contempla los requisitos ponderables bajo el siguiente tenor:

**“ARTÍCULO 13. REQUISITOS PONDERABLES.** Cuando un organismo comunal se presente como proponente para celebrar un contrato público con ocasión de lo dispuesto en esta Ley, se le otorgarán puntos adicionales en los requisitos ponderables, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos de constitución definidos en el artículo 11 de la Ley 2166 de 2021.

Parágrafo: El Gobierno nacional reglamentará el esquema de puntos adicionales en los requisitos ponderables para Juntas de Acción Comunal, en un plazo no mayor a seis (6) meses desde la promulgación de esta ley”.

Al respecto, a juicio de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, como sucede con otros incentivos contemplados en el ordenamiento jurídico, el otorgamiento de puntajes adicionales debe estar fundamentado en los análisis del estudio del sector, de manera que responda a condiciones objetivas y proporcionales a las particularidades de la actividad a contratar. Además, en el caso de los organismos de acción comunal, cualquier beneficio en puntaje debe tener en cuenta competencia territorial y la naturaleza de sus funciones, ya que su capacidad de ejecución está estrechamente ligada al conocimiento del contexto local y a su actuación dentro del territorio en el que están constituidos. De esta manera, se recomienda establecer pautas mínimas que desarrolle el Gobierno nacional sobre la ponderación de los criterios de evaluación en estos casos, garantizando que estos se apliquen con transparencia y respondan a aspectos específicos de estos organismos.

Finalmente, el artículo 15 del Proyecto de Ley busca modificar lo referente a los beneficios para los dignatarios establecido en el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021 en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 15. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS.** Modifíquese el literal a) del artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

**“ARTÍCULO 39. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS.** Adicional a los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal podrán tener los siguientes beneficios: Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal percibirá, para gastos de representación, ingresos u honorarios provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva. En el caso de los Presidentes de las Juntas de Acción Comunal rurales y que no perciban ingresos u honorarios de parte del organismo comunal, podrán percibir honorarios provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto, sin que esto implique la existencia de una relación o vínculo laboral”.

En cuanto a esta modificación, es importante que se revise la posibilidad de reconocer honorarios con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios o distritos, la cual puede resultar inconveniente de cara a los principios de legalidad y destinación específica del gasto público. Adicionalmente, esta medida podría desnaturalizar el carácter solidario de la acción comunal y abrir espacios de posible desviación del propósito original de estos organismos.

## VI. PLIEGO MODIFICATORIO ARTICULADO

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN SÉPTIMA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIÓN
Título: “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”.	Título: “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”.	
<b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de los organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria.	<b>ARTÍCULO 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de los organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria.	
<p><b>ARTÍCULO 2°. Definiciones.</b> Para la aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p><b>Economía popular.</b> Se denomina Economía Popular, a la forma de organización económica, productiva, ambiental, social y cultural conformada por las actividades, los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (de autoconsumo, domésticas, o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas personales, familiares, o microempresas populares, en cualquier sector económico, para satisfacer necesidades. La Economía Popular constituye un conjunto de actividades, recursos, instituciones y organizaciones populares, que operan en torno a la satisfacción de necesidades de sus integrantes, bajo la lógica de la subsistencia y de la reproducción de la vida, basada en relaciones de parentesco, solidaridad y reciprocidad. La Economía Popular coexiste e interactúa con las formas de organización económica Privada y Pública, la ejercen sujetos que frecuentemente combinan estas ocupaciones autogestionadas con la venta de su fuerza de trabajo asalariado y en muchos casos sus actividades provienen o se desarrollan dentro de un marco comunitario.</p> <p><b>Alianza público-popular:</b> 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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 2°. Definiciones.</b> Para la aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p><b>Economía popular.</b> Se denomina Economía Popular, a la forma de organización económica, productiva, ambiental, social y cultural conformada por las actividades, los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (de autoconsumo, domésticas, o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas personales, familiares, o microempresas populares, en cualquier sector económico, para satisfacer necesidades. La Economía Popular constituye un conjunto de actividades, recursos, instituciones y organizaciones populares, que operan en torno a la satisfacción de necesidades de sus integrantes, bajo la lógica de la subsistencia y de la reproducción de la vida, basada en relaciones de parentesco, solidaridad y reciprocidad. La Economía Popular coexiste e interactúa con las formas de organización económica Privada y Pública, la ejercen sujetos que frecuentemente combinan estas ocupaciones autogestionadas con la venta de su fuerza de trabajo asalariado y en muchos casos sus actividades provienen o se desarrollan dentro de un marco comunitario.</p> <p><b>Alianza público-popular:</b> 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.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 3°. Adiciónense los parágrafos 3° y 4° al artículo 79 de la Ley 2166 de 2021.</b></p> <p><b>Parágrafo tercero:</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo cuarto:</b> El Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular estará en concordancia con las disposiciones establecidas en la Ley 2052 de 2020, en búsqueda de simplificar los trámites a las organizaciones de que trata la presente ley.</p>	<p><b>ARTÍCULO 3°. Adiciónense los parágrafos 3° y 4° al artículo 79 de la Ley 2166 de 2021.</b></p> <p><b>Parágrafo tercero:</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo cuarto:</b> El Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular estará en concordancia con las disposiciones establecidas en la Ley 2052 de 2020, en búsqueda de simplificar los trámites a las organizaciones de que trata la presente ley.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 4°. POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE ORGANISMOS COMUNALES.</b> 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 comunales de orden nacional, departamental, distrital y municipal.</p>	<p><b>ARTÍCULO 4°. POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE ORGANISMOS COMUNALES.</b> 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 comunales de orden nacional, departamental, distrital y municipal.</p>	

<p><b>TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN SÉPTIMA</b></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE</b></p>	<p><b>OBSERVACIÓN</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 5°. FORTALECIMIENTO SOCIAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.</b> En procura del fortalecimiento social de los organismos comunales, el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales tendrán la obligación de diseñar e implementar programas de formación y capacitación dirigidos a organismos comunales y sus asociados en temáticas como organización social, gestión social, cohesión grupal, manejo de conflictos, trabajo en equipo, así como de asistencia y acompañamiento social para el fortalecimiento social de los organismos comunales, entre otros.</p> <p>Parágrafo: El Gobierno nacional y las entidades territoriales en procura del fortalecimiento de los organismos comunales, serán responsables de brindar asistencia y asesoría técnica y administrativa a las JAC y organismos comunales en la formulación, gestión, y ejecución de programas, proyectos, convenios, contratos e inversiones que contribuyan a su fortalecimiento técnico, financiero y/u organizacional.</p>	<p><b>ARTÍCULO 5°. FORTALECIMIENTO SOCIAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.</b> En procura del fortalecimiento social de los organismos comunales, el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales tendrán la obligación de diseñar e implementar programas de formación y capacitación dirigidos a organismos comunales y sus asociados en temáticas como organización social, gestión social, cohesión grupal, manejo de conflictos, trabajo en equipo, así como de asistencia y acompañamiento social para el fortalecimiento social de los organismos comunales, entre otros.</p> <p>Parágrafo: El Gobierno nacional y las entidades territoriales en procura del fortalecimiento de los organismos comunales, serán responsables de brindar asistencia y asesoría técnica y administrativa a las JAC y organismos comunales en la formulación, gestión, y ejecución de programas, proyectos, convenios, contratos e inversiones que contribuyan a su fortalecimiento técnico, financiero y/u organizacional.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 6°. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE ORGANISMOS COMUNALES.</b> El Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales, a través de Ministerios, Secretarías y entidades como FINAGRO, BANCOLDEX, FINDETER, BANAGRARIO y otras entidades financieras, incluidas las cooperativas de ahorro y créditos, impulsarán líneas especiales de ahorro y crédito para el financiamiento y fortalecimiento de organismos comunales. Estas líneas estarán destinadas a fortalecer el financiamiento de capital de trabajo, activos productivos, proyectos y de otras necesidades financieras de los organismos comunales.</p> <p>Las líneas especiales de ahorro y crédito se diseñarán de manera inclusiva, teniendo en cuenta las necesidades y características propias de los organismos comunales, así como las particularidades de sus actividades socioeconómicas y sus proyectos.</p> <p>Se fomentará la creación de instrumentos financieros adaptados a la realidad de los organismos comunales, como créditos con tasas de interés preferenciales, plazos flexibles y garantías alternativas. Asimismo, se promoverá la educación financiera y el acceso a servicios de asesoramiento técnico y empresarial para los organismos comunales, con el fin de mejorar su capacidad de gestión financiera y promover la sostenibilidad de sus proyectos.</p>	<p><b>ARTÍCULO 6°. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE ORGANISMOS COMUNALES.</b> El Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales, a través de Ministerios, Secretarías y entidades como FINAGRO, BANCOLDEX, FINDETER, BANAGRARIO y otras entidades financieras, incluidas las cooperativas de ahorro y créditos, impulsarán líneas especiales de ahorro y crédito para el financiamiento y fortalecimiento de organismos comunales. Estas líneas estarán destinadas a fortalecer el financiamiento de capital de trabajo, activos productivos, proyectos y de otras necesidades financieras de los organismos comunales.</p> <p>Las líneas especiales de ahorro y crédito se diseñarán de manera inclusiva, teniendo en cuenta las necesidades y características propias de los organismos comunales, así como las particularidades de sus actividades socioeconómicas y sus proyectos.</p> <p>Se fomentará la creación de instrumentos financieros adaptados a la realidad de los organismos comunales, como créditos con tasas de interés preferenciales, plazos flexibles y garantías alternativas. Asimismo, se promoverá la educación financiera y el acceso a servicios de asesoramiento técnico y empresarial para los organismos comunales, con el fin de mejorar su capacidad de gestión financiera y promover la sostenibilidad de sus proyectos.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 7°. FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.</b> 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 y asociaciones público-populares con participación activa de organismos comunales.</p>	<p><b>ARTÍCULO 7°. FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.</b> 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 y asociaciones público-populares con participación activa de organismos comunales.</p>	

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN SÉPTIMA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIÓN
<p><b>ARTÍCULO 8°. AUTORIZACIÓN PARA LA CREACIÓN DE SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA CON ORGANISMOS COMUNALES.</b> 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 agroindustrialización, 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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> 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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 8°. AUTORIZACIÓN PARA LA CREACIÓN DE SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA CON ORGANISMOS COMUNALES.</b> 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 agroindustrialización, 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.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> 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.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 9°. OBJETIVOS ECONÓMICOS Y DE CONTRATACIÓN CON EL ESTADO DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.</b> Modifíquese los literales f) y g) del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, los cuales quedarán de la siguiente manera:</p> <p><i>“ARTÍCULO 16. Objetivos. Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:</i></p> <p>(...)</p> <p>f) <i>Celebrar contratos, convenios, alianzas y asociaciones público-populares con entidades del Estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, sin límite de cuantía, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial, que incluyan el mantenimiento y mejoramiento de vías terciarias, la construcción, mejoramiento y operación de redes de acueducto y alcantarillado comunitario, la construcción y mejoramiento de viviendas así como de escenarios recreativos y deportivos, la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el territorio, programas deportivos, recreativos y culturales, entre otros.</i></p> <p>g) <i>Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario, para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales, crear sociedades de economía mixta conjunto con los municipios, departamentos o la nación o asociarse con este tipo de sociedades en cualquier calidad, sea como accionistas con aportes de capital o industria, contrato de sociedad futura, acuerdos de colaboración empresarial, contratos de transferencia de tecnología, entre otros;</i></p> <p>(...).”</p>	<p><b>ARTÍCULO 9°. OBJETIVOS ECONÓMICOS Y DE CONTRATACIÓN CON EL ESTADO DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.</b> Modifíquese los literales f) y g) del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, los cuales quedarán de la siguiente manera:</p> <p><i>“ARTÍCULO 16. Objetivos. Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:</i></p> <p>(...)</p> <p>f) <i>Celebrar contratos, convenios, alianzas y asociaciones público-populares con entidades del Estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, sin límite de cuantía, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial, que incluyan el mantenimiento y mejoramiento de vías terciarias, la construcción, mejoramiento y operación de redes de acueducto y alcantarillado comunitario, la construcción y mejoramiento de viviendas así como de escenarios recreativos y deportivos, la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el territorio, programas deportivos, recreativos y culturales, entre otros.</i></p> <p>g) <i>Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario, para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales, crear sociedades de economía mixta conjunto con los municipios, departamentos o la nación o asociarse con este tipo de sociedades en cualquier calidad, sea como accionistas con aportes de capital o industria, contrato de sociedad futura, acuerdos de colaboración empresarial, contratos de transferencia de tecnología, entre otros;</i></p> <p>(...).”</p>	

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN SÉPTIMA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIÓN
<p><b>ARTÍCULO 10. REQUISITOS PONDERABLES.</b> Cuando un organismo comunal se presente como proponente para celebrar un contrato público con ocasión de lo dispuesto en esta Ley, se le podrán otorgar puntos adicionales en los requisitos ponderables, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos de constitución definidos en el artículo 11 de la Ley 2166 de 2021.</p> <p><b>Parágrafo:</b> En tales casos el otorgamiento de los puntos adicionales debe estar fundamentado en estudio técnico del sector.</p>	<p><b>ARTÍCULO 10. REQUISITOS PONDERABLES.</b> Cuando un organismo comunal se presente como proponente para celebrar un contrato público con ocasión de lo dispuesto en esta Ley, se le podrán otorgar puntos adicionales en los requisitos ponderables, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos de constitución definidos en el artículo 11 de la Ley 2166 de 2021.</p> <p><b>Parágrafo:</b> En tales casos el otorgamiento de los puntos adicionales debe estar fundamentado en estudio técnico del sector.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 11. COMPETENCIAS ADICIONALES.</b> 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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional reglamentará, en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la participación de que trata el literal a) de este artículo.</p>	<p><b>ARTÍCULO 11. COMPETENCIAS ADICIONALES.</b> 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:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional reglamentará, en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la participación de que trata el literal a) de este artículo.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 12. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS.</b> Modifíquese el literal a) del artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:</p> <p><i>“ARTÍCULO 39. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS. Adicional a los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal podrán tener los siguientes beneficios:</i></p> <p><i>Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal percibirá, para gastos de representación, ingresos u honorarios provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva. En el caso de los Presidentes de las Juntas de Acción Comunal rurales y que no perciban ingresos u honorarios de parte del organismo comunal, podrán percibir honorarios provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto, sin que esto implique la existencia de una relación o vínculo laboral;</i></p>	<p><b>ARTÍCULO 12. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS.</b> Modifíquese el literal a) del artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:</p> <p><i>“ARTÍCULO 39. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS. Adicional a los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal podrán tener los siguientes beneficios:</i></p> <p><i>a) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal percibirá, para gastos de representación, ingresos u honorarios provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva. En el caso de los Presidentes de las Juntas de Acción Comunal rurales y que no perciban ingresos u honorarios de parte del organismo comunal, podrán percibir honorarios provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto, sin que esto implique la existencia de una relación o vínculo laboral;</i></p>	<p>Se agrega la letra “a” para indicar que se refiere a ese literal.</p>
<p><b>ARTÍCULO 13. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.</p>	<p><b>ARTÍCULO 13. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.</p>	

**VII. DECLARATORIA DE CONFLICTO DE INTERÉS**

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 establece la necesidad de incluir en la exposición de motivos de los proyectos de ley un acápite en el que se describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para los Congresistas en la discusión y votación del proyecto.

En este sentido, se considera que las disposiciones que contiene el proyecto de ley podrían generar un conflicto de interés a los honorables Representantes con relación directa con Juntas de Acción Comunal, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que hagan parte de este sector.

Se reconoce que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada Congresista evaluarlos.

### VIII. IMPACTO FISCAL

Dentro del análisis necesario del proyecto de ley, con el presente proyecto se denota que no se hace una afectación al marco fiscal de la Nación, en el entendido que en ningún momento busca hacer cambios en temas presupuestales.

Razón por la cual, dentro de la presente exposición de motivos se presenta como ítem, para aclarar que el presente proyecto de ley no tiene implicaciones fiscales.

### IX. PROPOSICIÓN

En virtud de lo expuesto, presento ponencia favorable y propongo a los miembros de la plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Ley número 081 de 2024, “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”, con modificaciones.

Cordialmente,



JUAN CARLOS VARGAS SOLER  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ  
Representante a la Cámara  
Ponente



JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA  
Representante a la Cámara  
Ponente

### X. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 081 DE 2024

*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.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de los organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria.

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

**Economía popular.** Se denomina Economía Popular, a la forma de organización económica, productiva, ambiental, social y cultural conformada por las actividades, los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (de autoconsumo, domésticas, o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas

personales, familiares, o microempresas populares, en cualquier sector económico, para satisfacer necesidades. La Economía Popular constituye un conjunto de actividades, recursos, instituciones y organizaciones populares, que operan en torno a la satisfacción de necesidades de sus integrantes, bajo la lógica de la subsistencia y de la reproducción de la vida, basada en relaciones de parentesco, solidaridad y reciprocidad. La Economía Popular coexiste e interactúa con las formas de organización económica Privada y Pública, la ejercen sujetos que frecuentemente combinan estas ocupaciones autogestionadas con la venta de su fuerza de trabajo asalariado y en muchos casos sus actividades provienen o se desarrollan dentro de un marco comunitario.

**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.

**ARTÍCULO 3°. Adiciónense los párrafos 3° y 4° al artículo 79 de la Ley 2166 de 2021.**

**Parágrafo tercero:** 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.

**Parágrafo cuarto:** El Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular estará en concordancia con las disposiciones establecidas en la Ley 2052 de 2020, en búsqueda de simplificar los trámites a las organizaciones de que trata la presente ley.

**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 comunales de orden nacional, departamental, distrital y municipal.

**ARTÍCULO 5°. FORTALECIMIENTO SOCIAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.** En procura del fortalecimiento social de los organismos comunales, el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales tendrán la obligación de diseñar e implementar programas de formación y capacitación dirigidos a organismos comunales y sus asociados en temáticas como organización social, gestión social, cohesión grupal, manejo de conflictos, trabajo en equipo, así como de asistencia y acompañamiento social para el fortalecimiento social de los organismos comunales, entre otros.

**Parágrafo:** El Gobierno nacional y las entidades territoriales en procura del fortalecimiento de los

organismos comunales, serán responsables de brindar asistencia y asesoría técnica y administrativa a las JAC y organismos comunales en la formulación, gestión, y ejecución de programas, proyectos, convenios, contratos e inversiones que contribuyan a su fortalecimiento técnico, financiero y/u organizacional.

**ARTÍCULO 6°. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE ORGANISMOS COMUNALES.** El Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales, a través de Ministerios, Secretarías y entidades como FINAGRO, BANCOLDEX, FINDETER, BANAGRARIO y otras entidades financieras, incluidas las cooperativas de ahorro y créditos, impulsarán líneas especiales de ahorro y crédito para el financiamiento y fortalecimiento de organismos comunales. Estas líneas estarán destinadas a fortalecer el financiamiento de capital de trabajo, activos productivos, proyectos y de otras necesidades financieras de los organismos comunales.

Las líneas especiales de ahorro y crédito se diseñarán de manera inclusiva, teniendo en cuenta las necesidades y características propias de los organismos comunales, así como las particularidades de sus actividades socioeconómicas y sus proyectos.

Se fomentará la creación de instrumentos financieros adaptados a la realidad de los organismos comunales, como créditos con tasas de interés preferenciales, plazos flexibles y garantías alternativas. Asimismo, se promoverá la educación financiera y el acceso a servicios de asesoramiento técnico y empresarial para los organismos comunales, con el fin de mejorar su capacidad de gestión financiera y promover la sostenibilidad de sus proyectos.

**ARTÍCULO 7°. 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 y asociaciones público-populares con participación activa de organismos comunales.

**ARTÍCULO 8°. 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 agroindustrialización, 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.

**ARTÍCULO 9°. OBJETIVOS ECONÓMICOS Y DE CONTRATACIÓN CON EL ESTADO DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.** Modifíquese los literales f) y g) del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, los cuales quedarán de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 16. Objetivos. Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:*

*(...)*

*f) Celebrar contratos, convenios, alianzas y asociaciones público-populares con entidades del Estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, sin límite de cuantía, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial, que incluyan el mantenimiento y mejoramiento de vías terciarias, la construcción, mejoramiento y operación de redes de acueducto y alcantarillado comunitario, la construcción y mejoramiento de viviendas así como de escenarios recreativos y deportivos, la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el territorio, programas deportivos, recreativos y culturales, entre otros.*

*g) Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario, para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales, crear sociedades de economía mixta en conjunto con los municipios, departamentos o la nación o asociarse con este tipo de sociedades en cualquier calidad, sea como accionistas con aportes de capital o industria, contrato de sociedad futura, acuerdos de colaboración empresarial, contratos de transferencia de tecnología, entre otros;*

*(...).”*

**ARTÍCULO 10. REQUISITOS PONDERABLES.** Cuando un organismo comunal se presente como proponente para celebrar un contrato público con ocasión de lo dispuesto en esta Ley, se le podrán otorgar puntos adicionales en los requisitos ponderables, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos de constitución definidos en el artículo 11 de la Ley 2166 de 2021.

**Parágrafo:** En tales casos el otorgamiento de los puntos adicionales debe estar fundamentado en estudio técnico del sector.

**ARTÍCULO 11. 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:

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.

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 un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la participación de que trata el literal a) de este artículo.

**ARTÍCULO 12. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS.** Modifíquese el literal a) del artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

*“ARTÍCULO 39. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS. Adicional a los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal podrán tener los siguientes beneficios:*

*a) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal percibirá, para gastos de representación, ingresos u honorarios provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva. En el caso de los Presidentes de las Juntas de Acción Comunal rurales y que no perciban ingresos u honorarios de parte del organismo comunal, podrán percibir honorarios provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto, sin que esto implique la existencia de una relación o vínculo laboral;*

**ARTÍCULO 13. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

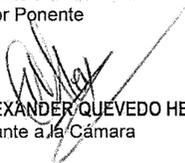
Cordialmente,



JUAN CARLOS VARGAS SOLER  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ  
Representante a la Cámara  
Ponente



JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA  
Representante a la Cámara  
Ponente

## TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO

### DE LEY NÚMERO 081 DE 2024 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.*

(Aprobado en la sesión presencial del 3 de junio de 2025, Comisión VII Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, Acta número 34)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**ARTÍCULO 1°. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de los organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria.

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

**Economía Popular.** Se denomina Economía Popular, a la forma de organización económica, productiva, ambiental, social y cultural conformada por las actividades, los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (de autoconsumo, domésticas, o comunitarias) desarrolladas por unidades económicas personales, familiares, o microempresas populares, en cualquier sector económico, para satisfacer necesidades. La Economía Popular constituye un conjunto de actividades, recursos, instituciones y organizaciones populares, que operan en torno a la satisfacción de necesidades de sus integrantes, bajo la lógica de la subsistencia y de la reproducción de la vida, basada en relaciones de parentesco, solidaridad y reciprocidad. La Economía Popular coexiste e interactúa con las formas de organización económica Privada y Pública, la ejercen sujetos que frecuentemente combinan estas ocupaciones autogestionadas con la venta de su fuerza de trabajo asalariado y en muchos casos sus actividades provienen o se desarrollan dentro de un marco comunitario.

**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.

**ARTÍCULO 3°. Adiciónense los parágrafos 3° y 4° al artículo 79 de la Ley 2166 de 2021.**

**Parágrafo tercero:** 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.

**Parágrafo cuarto:** El Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular estará en concordancia con las disposiciones establecidas en la Ley 2052 de 2020, en búsqueda de simplificar los trámites a las organizaciones de que trata la presente ley.

**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 comunales de orden nacional, departamental, distrital y municipal.

**ARTÍCULO 5°. FORTALECIMIENTO SOCIAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.** En procura del fortalecimiento social de los organismos comunales, el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales tendrán la obligación de diseñar e implementar programas de formación y capacitación dirigidos a organismos comunales y sus asociados en temáticas como organización social, gestión social, cohesión grupal, manejo de conflictos, trabajo en equipo, así como de asistencia y acompañamiento social para el fortalecimiento social de los organismos comunales, entre otros.

**Parágrafo:** El Gobierno nacional y las entidades territoriales en procura del fortalecimiento de los organismos comunales, serán responsables de brindar asistencia y asesoría técnica y administrativa a las JAC y organismos comunales en la formulación, gestión, y ejecución de programas, proyectos, convenios, contratos e inversiones que contribuyan a su fortalecimiento técnico, financiero y/u organizacional.

**ARTÍCULO 6°. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE ORGANISMOS COMUNALES.** El Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales, a través de Ministerios, Secretarías y entidades como FINAGRO, BANCOLDEX, FINDETER, BANAGRARIO y otras entidades financieras, incluidas las cooperativas de ahorro y créditos, impulsarán líneas especiales de ahorro y crédito para el financiamiento y fortalecimiento de organismos comunales. Estas líneas estarán destinadas a fortalecer el financiamiento de capital de trabajo, activos productivos, proyectos y de otras necesidades financieras de los organismos comunales.

Las líneas especiales de ahorro y crédito se diseñarán de manera inclusiva, teniendo en cuenta las necesidades y características propias de los organismos comunales, así como las particularidades de sus actividades socioeconómicas y sus proyectos.

Se fomentará la creación de instrumentos financieros adaptados a la realidad de los organismos comunales, como créditos con tasas de interés preferenciales, plazos flexibles y garantías alternativas. Asimismo, se promoverá la educación financiera y el acceso a servicios de asesoramiento técnico y empresarial para los organismos

comunales, con el fin de mejorar su capacidad de gestión financiera y promover la sostenibilidad de sus proyectos.

**ARTÍCULO 7°. 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 y asociaciones público-populares con participación activa de organismos comunales.

**ARTÍCULO 8°. 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 agroindustrialización, 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.

**ARTÍCULO 9°. OBJETIVOS ECONÓMICOS Y DE CONTRATACIÓN CON EL ESTADO DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.** Modifíquese los literales f) y g) del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, los cuales quedarán de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 16. Objetivos. Los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:*

*(...)*

*f) Celebrar contratos, convenios, alianzas y asociaciones público-populares con entidades del Estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, sin límite de cuantía, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial, que incluyan el mantenimiento y mejoramiento de vías terciarias, la construcción, mejoramiento y operación de redes de acueducto*

y alcantarillado comunitario, la construcción y mejoramiento de viviendas así como de escenarios recreativos y deportivos, la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el territorio, programas deportivos, recreativos y culturales, entre otros.

g) Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario, para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales, crear sociedades de economía mixta conjunto con los municipios, departamentos o la nación o asociarse con este tipo de sociedades en cualquier calidad, sea como accionistas con aportes de capital o industria, contrato de sociedad futura, acuerdos de colaboración empresarial, contratos de transferencia de tecnología, entre otros;

(...)"

**ARTÍCULO 10. REQUISITOS PONDERABLES.** Cuando un organismo comunal se presente como proponente para celebrar un contrato público con ocasión de lo dispuesto en esta Ley, se le podrán otorgar puntos adicionales en los requisitos ponderables, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos de constitución definidos en el artículo 11 de la Ley 2166 de 2021.

**Parágrafo:** En tales casos el otorgamiento de los puntos adicionales debe estar fundamentado en estudio técnico del sector.

**ARTÍCULO 11. 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:

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.

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.

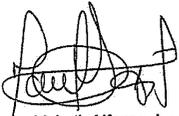
**Parágrafo.** El Gobierno nacional reglamentará, en un plazo no mayor a un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la participación de que trata el literal a) de este artículo.

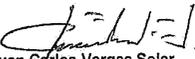
**ARTÍCULO 12. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS.** Modifíquese el literal a) del artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

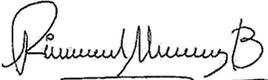
**“ARTÍCULO 39. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS.** Adicional a los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal podrán tener los siguientes beneficios:

Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal percibirá, para gastos de representación, ingresos u honorarios provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva. En el caso de los Presidentes de las Juntas de Acción Comunal rurales y que no perciban ingresos u honorarios de parte del organismo comunal, podrán percibir honorarios provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo presupuesto, sin que esto implique la existencia de una relación o vínculo laboral;

**ARTÍCULO 13. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

  
Martha Lisbeth Alfonso Jurado  
Presidente

  
Juan Carlos Vargas Soler  
Coordinador Ponente

  
Ricardo Alfonso Albornoz Barreto  
Secretario

**Inciso 2º del artículo 45 de la Ley 5ª de 1992.**

**CONTENIDO**

Gaceta número 1086 - Jueves, 19 de junio de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley número 10 de 2024 Senado, 541 de 2025 Cámara, por la cual se reconoce e integra el enfoque de protección, bienestar animal y conservación de la biodiversidad en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental y se dictan otras disposiciones. “Ley Empatía”.....	1
Informe de Ponencia positiva, texto propuesto, texto definitivo y texto aprobado para segundo debate al Proyecto de Ley número 81 de 2024 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. ....	10