



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 1882

Bogotá, D. C., viernes, 3 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 037 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Instituto Nacional
de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras
disposiciones.*

Bogotá, D. C., 24 de septiembre de 2025

Presidente

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

**Asunto: Informe de ponencia para primer
debate al Proyecto de Ley número 037 de 2025
Cámara, por medio de la cual se crea el Instituto
Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan
otras disposiciones.**

Respetado Presidente,

Atendiendo a la designación realizada por la
Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera
de la Cámara de Representantes y de conformidad
con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª
de 1992, procedo a rendir **informe de ponencia
para primer debate al Proyecto de Ley número
037 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea
el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC)
y se dictan otras disposiciones.** Con base en las
siguientes consideraciones:

Número proyecto de ley	del 037 de 2025 Cámara.
---------------------------	----------------------------

Título	“Por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones”.
Autor	H o n o r a b l e Representante Julio Roberto Salazar Perdomo.
Ponente	H o n o r a b l e Representante Andrés Felipe Jiménez Vargas
Ponencia	Positiva con pliego de modificaciones.

Atentamente,

Andrés Felipe Jiménez Vargas
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Conservador

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
037 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Instituto Nacional
de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras
disposiciones.*

Tabla de contenido

- 1. Trámite del proyecto de ley.
- 2. Objeto.
- 3. Antecedentes.
- 4. Justificación.
- 5. Contexto y antecedentes de la acción comunal.
- 6. Conveniencia y pertinencia de la iniciativa.
- 7. Beneficios de la iniciativa.
- 8. Marco jurídico.
- 9. Impacto fiscal.
- 10. Concepto del Ministerio del Interior.
- 11. Conflicto de intereses.
- 12. Pliego de modificaciones.
- 13. Proposición.
- 14. Texto propuesto para primer debate.

1. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 037 de 2025 Cámara fue radicado el 25 de julio de 2025 por el Representante a la Cámara Julio Roberto Salazar Perdomo, siendo publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1228 de 2025. Fue repartido a la Comisión Primera Constitucional y se designó como Ponente al Representante a La Cámara Andrés Felipe Jiménez Vargas.

2. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC), como una entidad descentralizada, autónoma y con personería jurídica, responsable de la inspección, control, vigilancia y fortalecimiento de las organizaciones comunales en todo el territorio nacional.

3. ANTECEDENTES

La acción comunal en Colombia cuenta con una trayectoria de más de seis décadas, desde mediados del siglo XX, cuando se reconoció la importancia de las organizaciones comunitarias como motor del desarrollo local y de la cohesión social. Las Juntas de Acción Comunal (JAC) han desempeñado un papel fundamental en la gestión de proyectos que impactan directamente en la calidad de vida de las comunidades, especialmente en zonas rurales y en contextos de vulnerabilidad. No obstante, pese a su relevancia histórica y social, estas organizaciones enfrentan serias dificultades en materia de organización, autonomía y capacidad de gestión, lo que ha generado brechas normativas y operativas que limitan su efectividad.

En este escenario, el INAC se proyecta como una entidad clave para superar dichas limitaciones, dotando a las organizaciones comunales de mayores capacidades de gestión y garantizando un control efectivo sobre sus actividades. Al estar adscrito al Ministerio del Interior, contará con un marco institucional sólido que le permitirá coordinar con

las entidades territoriales y otros organismos del Estado. Asimismo, el Instituto fomentará espacios de participación y diálogo entre las organizaciones comunales y las autoridades, asegurando que las políticas públicas en materia comunal se formulen e implementen de manera inclusiva y en sintonía con las necesidades del territorio.

Desde un punto de vista técnico, la creación del INAC no solo representa una propuesta para mejorar la gestión de las Juntas de Acción Comunal, sino que responde también a desafíos estructurales identificados en el sistema comunal colombiano. Actualmente, la supervisión de estas organizaciones recae en la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, dependencia que, debido a sus limitaciones técnicas, financieras y humanas, no ha podido garantizar un acompañamiento integral y una asistencia adecuada a las más de 50.000 JAC existentes en el país.

El contexto social, económico y político en el que se presenta esta iniciativa es igualmente relevante. En Colombia, la participación ciudadana constituye un pilar esencial de la democracia, y las organizaciones comunales han jugado un rol central en su desarrollo. Sin embargo, en un país marcado por profundas desigualdades regionales y una distribución inequitativa de los recursos públicos, las JAC han enfrentado dificultades para consolidarse como actores influyentes en la formulación de políticas públicas y en la ejecución de proyectos de impacto social. El INAC se plantea como la herramienta institucional necesaria para corregir estas asimetrías, brindando apoyo real y sostenido a las JAC, de modo que puedan asumir un papel más activo y decisivo en el desarrollo comunitario.

Otro aspecto fundamental para resaltar es el impacto que tendrá el INAC en la modernización de la acción comunal. La creación de esta entidad permitirá fortalecer los mecanismos de control y vigilancia, al tiempo que impulsará procesos de capacitación y formación de líderes comunales y servidores públicos. A través de programas de formación continua, el INAC contribuirá a ampliar las capacidades de gestión de las JAC, habilitándolas para asumir un rol más dinámico en la planificación y ejecución de proyectos comunitarios. Adicionalmente, fomentará la adopción de nuevas tecnologías y la digitalización de los procesos comunales, elementos clave para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en un contexto de creciente demanda por la modernización del Estado.

En conclusión, la creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) constituye una respuesta estructural y estratégica a las limitaciones y desafíos actuales del sistema comunal en Colombia. Este proyecto de ley busca dotar a las organizaciones comunales de mayor autonomía, capacidad de gestión y respaldo institucional, consolidándolas como actores fundamentales del desarrollo local y de la construcción de una democracia participativa.

Cabe señalar que en la legislatura anterior ya se había radicado un proyecto con el mismo propósito, lo cual confirma la pertinencia de contar con una institución especializada que asegure el fortalecimiento y la sostenibilidad del movimiento comunal en Colombia.

4. JUSTIFICACIÓN

La creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) responde a los desafíos estructurales, organizativos y operativos que enfrentan actualmente las organizaciones comunales en Colombia. A lo largo de su historia, las Juntas de Acción Comunal (JAC) han desempeñado un papel esencial en la organización de las comunidades, la promoción del desarrollo local y la consolidación de la participación ciudadana. Sin embargo, el contexto actual del país exige la implementación de mecanismos más sólidos, especializados y eficientes que les permitan maximizar su impacto y enfrentar los retos sociales, económicos y políticos contemporáneos.

En este marco, el proyecto de ley que crea el INAC se justifica en tres ejes principales: (A) la necesidad de establecer una entidad especializada, (B) su relevancia en el contexto social, económico y político del país, y (C) las oportunidades de mejora que ofrece para la gestión comunal.

A. Necesidad del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC)

Las JAC han sido motores de desarrollo en las comunidades, en especial en las zonas rurales y marginadas, pero enfrentan limitaciones significativas derivadas de la falta de recursos, la insuficiente supervisión estatal y la dispersión institucional que dificulta su funcionamiento adecuado.

Actualmente, la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior es la encargada de supervisar y acompañar a estas organizaciones. Sin embargo, esta dependencia carece de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para garantizar un acompañamiento efectivo a las más de 50.000 JAC existentes en el territorio nacional.

El INAC se proyecta como una entidad autónoma y descentralizada, con competencias claras para fortalecer, supervisar y controlar la acción comunal. Su creación permitirá centralizar las funciones relacionadas con la acción comunal en un único organismo, evitando la dispersión actual, y garantizará asistencia técnica permanente, lo que redundará en mayor eficiencia operativa, mayor transparencia en la gestión de recursos y un impacto más directo en las comunidades.

B. Relevancia del proyecto en el contexto social, económico y político

En el ámbito social, el país enfrenta grandes desafíos en la reducción de la pobreza, la desigualdad y las brechas en el acceso a servicios básicos. Las JAC cumplen un papel clave en la gestión de proyectos

comunitarios, pero sus limitaciones institucionales han restringido su alcance. La creación del INAC asegurará un acompañamiento continuo que permitirá a estas organizaciones asumir un rol más proactivo y eficaz en la lucha contra dichas brechas.

En el plano económico, las JAC han demostrado capacidad para impulsar proyectos productivos y comunitarios que dinamizan la economía local. No obstante, la ausencia de apoyo institucional adecuado limita su potencial para consolidarse como motores del desarrollo sostenible. El INAC permitirá articular políticas de apoyo financiero y técnico que fortalezcan su papel en la generación de ingresos, empleo y bienestar en los territorios, especialmente en áreas rurales.

Desde la perspectiva política, las JAC constituyen uno de los mecanismos más relevantes de participación ciudadana en Colombia. Su fortalecimiento institucional es indispensable para garantizar que las comunidades tengan un rol activo en la formulación y ejecución de políticas públicas. El INAC consolidará este rol mediante la promoción de espacios de diálogo y concertación entre las JAC, las autoridades locales y el Gobierno nacional, lo que contribuirá a una mayor cohesión social y política.

C. Oportunidades de mejora en la gestión comunal

El INAC representa una oportunidad estratégica para modernizar y profesionalizar la gestión comunal. A través de programas de capacitación continua, los líderes comunales y los servidores públicos responsables de la inspección y vigilancia de las JAC contarán con herramientas para mejorar la eficiencia en la administración de recursos y en la ejecución de proyectos.

Asimismo, el Instituto promoverá la adopción de nuevas tecnologías y procesos de digitalización que faciliten la gestión interna de las JAC, mejoren la transparencia y fortalezcan la rendición de cuentas.

El INAC también impulsará la articulación de las JAC con los planes de desarrollo local, regional y nacional, asegurando coherencia entre las políticas públicas y las necesidades de las comunidades. Esta articulación abrirá nuevas oportunidades de acceso a recursos, sinergias institucionales y mayor impacto en los procesos de desarrollo territorial.

Finalmente, mediante la implementación de mecanismos de control y auditoría periódica, el INAC garantizará una gestión más transparente y eficiente de los recursos, aumentando la confianza ciudadana y fortaleciendo el papel de las organizaciones comunales como actores fundamentales en el desarrollo del país.

En conclusión, la creación del INAC no solo atiende una necesidad histórica y estructural de las organizaciones comunales, sino que constituye una estrategia para consolidar la democracia participativa, promover el desarrollo local sostenible y fortalecer el vínculo entre el Estado y la ciudadanía organizada.

5. CONTEXTO Y ANTECEDENTES DE LA ACCIÓN COMUNAL

La acción comunal en Colombia constituye uno de los procesos organizativos más significativos en la historia reciente del país. Desde mediados del siglo XX, las comunidades reconocieron la importancia de asociarse para promover el desarrollo local y fortalecer la cohesión social. De este proceso surgieron las Juntas de Acción Comunal (JAC), organizaciones que se consolidaron como actores fundamentales en la gestión de proyectos comunitarios, especialmente en zonas rurales y sectores vulnerables.

El primer gran hito normativo se produjo con la Ley 19 de 1958, que institucionalizó la acción comunal y otorgó un marco legal a las JAC, reconociéndolas como expresiones de autogestión comunitaria orientadas al desarrollo integral de los territorios. Posteriormente, las políticas de descentralización de las décadas de 1970 y 1980 fortalecieron el movimiento comunal, otorgándole un papel más activo en la gestión de recursos y en la ejecución de proyectos sociales y de infraestructura.

Con la Constitución Política de 1991, se dio un impulso decisivo a la participación ciudadana y se reconoció a las JAC como actores estratégicos en la construcción de la democracia participativa. En este nuevo marco constitucional, las organizaciones comunales adquirieron un rol más protagónico en la planeación y ejecución de proyectos de desarrollo local, en articulación con los entes territoriales.

En el plano legal, la Ley 743 de 2002 actualizó el régimen de las JAC, estableciendo criterios claros para su creación, organización y supervisión, y reconociéndolas como herramientas esenciales de gestión comunitaria. Más recientemente, la Ley 2166 de 2021 derogó la Ley 743 y expidió un nuevo Estatuto de Acción Comunal, adaptado a los desafíos contemporáneos. Esta normativa consolidó a las JAC como organizaciones autónomas, plurales y solidarias, promoviendo la inclusión, la equidad y la transparencia en su gestión. Asimismo, estableció mecanismos de inspección, control y vigilancia, junto con programas de formación para líderes comunales, con el fin de garantizar su incidencia efectiva en el desarrollo territorial.

En el ámbito de la política pública, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 reconoció a las JAC como actores centrales en la gobernanza territorial y la democracia local, planteando estrategias para fortalecer su capacidad de gestión y su incidencia en la formulación de políticas públicas. Dicho plan contempla mecanismos de apoyo financiero, capacitación y acompañamiento técnico para potenciar su papel como promotores del desarrollo sostenible, la justicia ambiental y la cohesión social en las comunidades.

A pesar de estos avances, persisten limitaciones estructurales en la acción comunal. Actualmente, las más de 50.000 Juntas de Acción Comunal existentes en el país se encuentran bajo la supervisión de la

Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior, una dependencia que, debido a restricciones presupuestales, técnicas y de personal, resulta insuficiente para garantizar un acompañamiento integral y efectivo.

En este contexto, surge la necesidad de crear el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC), como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio del Interior, con autonomía administrativa, financiera y patrimonial. Esta entidad permitirá superar las brechas identificadas, fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones comunales, garantizar un control más eficiente sobre sus actividades y modernizar sus procesos a través de la digitalización y la formación de sus líderes.

6. CONVENIENCIA Y PERTINENCIA DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley reviste especial importancia para el fortalecimiento y modernización de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Colombia. A lo largo de la historia, estas organizaciones han sido actores estratégicos en la promoción del desarrollo comunitario, en particular en zonas rurales y periféricas del país. No obstante, enfrentan limitaciones estructurales y operativas que restringen su efectividad en el contexto actual.

En este sentido, la creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) se justifica como un paso indispensable para garantizar el respaldo institucional que requieren las JAC, corregir las deficiencias existentes y potenciar su papel en la construcción de una democracia participativa y en el desarrollo territorial.

A. Análisis de la situación actual de las Juntas de Acción Comunal

Actualmente, las JAC enfrentan múltiples retos que comprometen su capacidad de gestión y operación. Si bien han liderado la implementación de proyectos de impacto positivo en sus comunidades, se ven limitadas por la falta de recursos financieros, la insuficiente capacitación técnica y la débil articulación con las autoridades locales, regionales y nacionales.

Una de las problemáticas más evidentes es la desigualdad en la capacidad de gestión entre las distintas JAC. Mientras algunas, ubicadas en territorios con mayor acceso a recursos y apoyo institucional, han logrado consolidarse como actores relevantes, muchas otras, especialmente en zonas rurales marginadas, carecen de los medios necesarios para sostener sus actividades. Esta disparidad ha generado un escenario de inequidad que limita el impacto de la acción comunal como mecanismo de desarrollo social.

Asimismo, el contexto de vulnerabilidad socioeconómica en el que operan muchas JAC incrementa los riesgos de gobernabilidad interna, dificulta la transparencia en la gestión de recursos y reduce la eficiencia de sus acciones. La falta

de formación en áreas clave como planeación estratégica, rendición de cuentas y gestión de proyectos constituye una de las principales barreras para el cumplimiento de sus objetivos.

A estas limitaciones se suma la dificultad en la coordinación con las entidades del Estado, lo que ha debilitado la capacidad de las JAC para incidir en la formulación de políticas públicas o ejecutar proyectos de mayor alcance. Los trámites burocráticos, la dispersión normativa y la ausencia de acompañamiento institucional han generado desconfianza en las comunidades y una percepción negativa sobre la capacidad de las JAC para gestionar de manera eficaz.

B. La necesidad de un ente autónomo

La creación del INAC constituye una respuesta urgente y necesaria a estas problemáticas. La dispersión de competencias entre distintas dependencias estatales ha derivado en una supervisión débil y una gestión fragmentada de los recursos destinados a la acción comunal. Esto ha impedido que las JAC desplieguen todo su potencial como organizaciones comunitarias y actores relevantes en la democracia participativa.

El INAC permitirá centralizar las funciones de inspección, control, acompañamiento y fortalecimiento de la acción comunal, brindando mayor coherencia en la implementación de políticas públicas y asegurando una supervisión más efectiva. Además, al ser un ente autónomo, contará con independencia en la toma de decisiones, evitando interferencias políticas y fortaleciendo la transparencia en la gestión de recursos.

Con la implementación de mecanismos de rendición de cuentas y auditoría, el INAC contribuirá a prevenir prácticas de corrupción y a aumentar la confianza ciudadana en las organizaciones comunales. Asimismo, impulsará la capacitación de los líderes comunales, lo que redundará en una mayor eficiencia en la planeación y ejecución de proyectos, y en una mejor articulación con los planes de desarrollo territorial.

En síntesis, la creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) no solo responde a una necesidad histórica del movimiento comunal, sino que también constituye una apuesta estratégica para fortalecer la democracia participativa, reducir las desigualdades entre las organizaciones comunitarias y potenciar su rol como agentes del desarrollo local y nacional.

7. BENEFICIOS DE LA INICIATIVA

La creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC), mediante el presente proyecto de ley, representa un paso fundamental en el fortalecimiento del sistema comunal en Colombia. Su impacto se proyecta en la consolidación de la participación ciudadana, el desarrollo comunitario y la gobernanza local. Esta iniciativa busca dotar a las Juntas de Acción Comunal (JAC) de una estructura organizativa más sólida y sostenible, que les permita

operar con mayor transparencia, autonomía y capacidad de gestión.

Los principales beneficios derivados de la creación del INAC se enmarcan en los siguientes ejes:

A. Fortalecimiento institucional de las JAC

El INAC centralizará las funciones de inspección, control y apoyo técnico a las JAC, superando la actual dispersión de competencias entre distintas entidades. Esto garantizará un acompañamiento estatal coherente y permanente, brindando a las JAC un respaldo institucional robusto.

Además, el Instituto será responsable de diseñar programas de formación y capacitación continua para los líderes comunales, con el fin de profesionalizar su labor en áreas como planeación estratégica, gestión de proyectos comunitarios, transparencia en el uso de recursos y rendición de cuentas. Este fortalecimiento institucional permitirá que las JAC actúen con mayor eficacia y legitimidad en sus territorios.

B. Mejora de la transparencia y la rendición de cuentas

Uno de los principales cuestionamientos hacia la acción comunal ha sido la falta de mecanismos efectivos para garantizar el uso adecuado de los recursos. El INAC contribuirá a superar este problema mediante la implementación de auditorías periódicas, sistemas de control más estrictos y el uso de plataformas digitales de rendición de cuentas.

Con ello, se fomentará una cultura de transparencia en las JAC, se reducirá el riesgo de prácticas ineficientes o corruptas y se fortalecerá la confianza de la ciudadanía en sus organizaciones comunales.

C. Capacitación y asistencia técnica continua

El INAC ofrecerá asistencia técnica especializada y programas de formación adaptados a las necesidades de las JAC, especialmente aquellas en zonas rurales y periféricas que enfrentan mayores limitaciones.

La capacitación abordará temas como participación ciudadana, resolución de conflictos, gestión ambiental y desarrollo sostenible, dotando a los líderes comunales de herramientas para desempeñar un rol más activo en la construcción de comunidad y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

D. Promoción del desarrollo territorial y comunitario

Con el respaldo técnico y financiero del INAC, las JAC estarán en capacidad de planificar y ejecutar proyectos de mayor envergadura, con un impacto más significativo en sus comunidades.

Asimismo, el Instituto garantizará la articulación de los proyectos comunales con los planes de desarrollo local, regional y nacional, asegurando que sus iniciativas estén alineadas con los objetivos estratégicos del Estado y contribuyan al logro de

los compromisos de desarrollo sostenible en los territorios.

E. Modernización y uso de nuevas tecnologías

El proyecto de ley promueve la modernización de las JAC mediante la adopción de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La digitalización de procesos permitirá mejorar la gestión interna, optimizar la rendición de cuentas, facilitar la comunicación con las autoridades y promover una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.

El acceso a plataformas digitales en tiempo real facilitará la consulta de recursos disponibles, el seguimiento de proyectos en curso y la identificación de oportunidades de financiación, contribuyendo a la sostenibilidad y adaptabilidad de las JAC frente a los retos del siglo XXI.

F. Fomento de la inclusión social y la equidad

El INAC promoverá la participación de mujeres, jóvenes y grupos minoritarios en la gestión comunal, garantizando que las JAC se conviertan en espacios inclusivos y representativos de la diversidad social del país.

De igual forma, trabajará para reducir las desigualdades en el acceso a recursos y formación, asegurando que todas las JAC, independientemente de su ubicación o condiciones socioeconómicas, cuenten con las mismas oportunidades de fortalecimiento y desarrollo.

En conclusión, la creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) no solo garantiza un mayor respaldo institucional a las JAC, sino que también promueve la transparencia, modernización, equidad e inclusión en la gestión comunal. De esta manera, el proyecto constituye una herramienta estratégica para consolidar la democracia participativa, fortalecer el tejido social y contribuir al desarrollo sostenible de las comunidades en Colombia.

8. MARCO JURÍDICO

La acción comunal en Colombia cuenta con un respaldo normativo que ha evolucionado a lo largo de más de seis décadas, adaptándose a los cambios sociales, políticos y económicos del país. Este marco jurídico constituye el fundamento para la creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC), como ente autónomo encargado de la inspección, control, vigilancia y fortalecimiento de las organizaciones comunales.

A. Constitución Política de 1991

La Constitución Política de Colombia reconoce la participación ciudadana como un principio esencial de la democracia participativa. En particular, en sus artículos 1°, 2°, 38, 40 y 103, la Constitución consagra el derecho de los ciudadanos a organizarse libremente y a participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Las Juntas de Acción Comunal (JAC) se configuran, en este contexto, como mecanismos legítimos de

participación y de fortalecimiento del tejido social, con un rol protagónico en el desarrollo comunitario.

B. Ley 19 de 1958

Conocida como la Ley de Acción Comunal, fue la primera norma en reconocer e institucionalizar a las organizaciones comunales como actores de desarrollo local. Estableció el marco legal inicial para la creación y funcionamiento de las JAC, otorgándoles herramientas para gestionar proyectos comunitarios y acceder a apoyo estatal.

C. Ley 743 de 2002

Posteriormente, esta norma modernizó el régimen de acción comunal, actualizando las funciones, derechos y deberes de las JAC. La ley buscó fortalecer su papel como actores clave de la participación ciudadana y la gestión comunitaria, estableciendo lineamientos claros para su organización interna, mecanismos de control y el relacionamiento con las entidades estatales.

D. Ley 2166 de 2021

Esta ley derogó la Ley 743 de 2002 y constituye el marco jurídico vigente de la acción comunal en Colombia. La norma amplió la autonomía y capacidad de gestión de las JAC, incorporando principios de inclusión, equidad, democracia participativa y transparencia. Asimismo, estableció directrices para la modernización de la acción comunal, la formulación de políticas públicas en la materia y la implementación de programas de capacitación y control.

E. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023 del 19 de mayo de 2023) “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, reconoce a las Juntas de Acción Comunal como actores fundamentales de la gobernanza territorial, la cohesión social y el desarrollo comunitario. Entre sus lineamientos, contempla la creación de mecanismos de apoyo financiero, capacitación continua para líderes comunales y el fortalecimiento de la articulación entre las JAC y las políticas de desarrollo local, regional y nacional.

F. Otras disposiciones relevantes

- Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), modificada por la Ley 2003 de 2019, establece la obligación de incluir en las exposiciones de motivos el análisis de posibles conflictos de interés, lo que también se atiende en el presente proyecto.

- Ley 819 de 2003, en su artículo 7°, exige el análisis del impacto fiscal de las normas. El proyecto cumple con este requisito, aclarando que no genera nuevas erogaciones ni beneficios tributarios.

En síntesis, el marco normativo colombiano reconoce a la acción comunal como un instrumento legítimo de participación ciudadana y desarrollo comunitario. Sin embargo, persisten limitaciones estructurales y operativas que justifican la creación del INAC, entidad autónoma que permitirá articular las disposiciones constitucionales y legales vigentes,

garantizando una supervisión efectiva, mayor transparencia y mejores capacidades técnicas para las organizaciones comunales.

9. IMPACTO FISCAL

Dando cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 22 “*Análisis del impacto fiscal de las normas*”, el presente proyecto no ordena gasto, ni genera beneficios tributarios adicionales, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del gobierno. No deberá entonces el Gobierno nacional disponer de más recursos que aquellos que hayan sido aprobados o dispuestos para la efectividad de leyes anteriores.

El presente proyecto de ley no genera ni ordena erogación alguna. Lo anterior se realiza dando cumplimiento al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 23 “*Análisis del impacto fiscal de las normas*”. Sin embargo, se recomienda solicitar concepto a Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

10. CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

El Ministerio del Interior, a través del Despacho del Viceministro General y con insumos de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, emitió concepto jurídico favorable frente al **Proyecto de Ley número 037 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones.

En su análisis, el Ministerio realizó las siguientes observaciones principales:

A. Funciones del Instituto: sugirió complementar el artículo tercero del proyecto de ley, incorporando nuevas funciones como la formulación y coordinación de políticas en materia comunal, la inscripción de dignatarios de organismos de tercer y cuarto grado, la atención de peticiones y consultas, y la capacidad de proponer iniciativas legislativas en su ámbito de competencia.

B. Composición del Consejo Directivo: advirtió que la referencia a la “Federación Nacional de Acción Comunal” en el artículo cuarto debe ser ajustada, dado que el organismo de cuarto grado con representación nacional es la Confederación Nacional de Acción Comunal. No obstante, recomendó que esta no haga parte del Consejo Directivo, por tratarse de un destinatario de la misionalidad del Instituto, evitando así eventuales escenarios de coadministración.

C. Aspectos fiscales: indicó la necesidad de contar con concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en lo relativo a la viabilidad financiera, conforme al principio de sostenibilidad fiscal, dado que el proyecto prevé financiación por parte del Gobierno nacional.

D. Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal: sugirió revisar el artículo sexto del proyecto, a fin de evitar duplicidad normativa con otras iniciativas legislativas en trámite, en particular la que propone la creación del Fonadeacol.

E. Viabilidad y pertinencia: resaltó la magnitud del movimiento comunal en el país, con más de 53.000 Juntas de Acción Comunal constituidas, 1.425 Asociaciones, 42 Federaciones y la Confederación Nacional, además de más de 7,4 millones de afiliados. En este marco, consideró que la actual capacidad institucional del Ministerio resulta insuficiente para atender las necesidades del sector comunal, por lo que la creación de un ente especializado como el INAC es una medida viable y necesaria.

Finalmente, el Ministerio del Interior concluyó que el proyecto de ley es favorable y pertinente, en tanto fortalece la organización comunal, consolida su papel en el desarrollo territorial y promueve mecanismos más eficaces de inspección, vigilancia y control.

11. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, establece la obligación de los autores de los proyectos de ley de presentar en la exposición de motivos un acápite en el cual se describan las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés en la discusión y votación de la iniciativa. Este análisis busca servir como criterio orientador para que los demás Congresistas determinen si se encuentran o no incursos en una causal de impedimento.

En este sentido, es pertinente recordar lo dispuesto en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el cual señala que habrá conflicto de interés cuando concurran los siguientes elementos:

1. Que la decisión adoptada pueda generar un beneficio económico, privilegio o ganancia en favor de un Congresista.
2. Que dicho beneficio recaiga de manera directa sobre el Congresista, su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.
3. Que el beneficio sea actual y concreto al momento de la discusión y votación del proyecto, no tratándose de una expectativa futura o eventual.

Revisado lo anterior, se concluye que el Proyecto de Ley número 037 de 2025 Cámara no configura un beneficio particular, actual y directo en favor de los autores o de los miembros del Congreso. Por el contrario, la iniciativa genera un beneficio de carácter general que repercute en toda la sociedad, sin distinción alguna.

En consecuencia, y conforme a lo dispuesto en el artículo 286 del Reglamento del Congreso, no existe conflicto de interés cuando los Congresistas participen, discutan y voten proyectos de ley o de acto legislativo que otorguen beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del Congresista coincida con el interés colectivo de sus electores. Por lo tanto, en el presente caso no se configura causal alguna de conflicto de interés.

12. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<i>“Por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones.”</i> El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como entidad autónoma responsable del apoyo, estímulo y fomento de los organismos de acción comunal de Colombia, funciones actualmente desempeñadas por el Grupo de Acción Comunal a cargo de la Dirección para la Participación Ciudadana y la Acción Comunal.	<i>“Por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones.”</i> El Congreso de Colombia DECRETA: Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como entidad autónoma responsable del apoyo, estímulo, <u>y fomento,</u> <u>inspección, control y vigilancia</u> de los organismos de acción comunal de Colombia, funciones actualmente desempeñadas por el Grupo de Acción Comunal a cargo de la Dirección para la Participación Ciudadana y la Acción Comunal.	Se adiciona la referencia a las funciones de inspección, control y vigilancia, en atención a lo señalado por el Ministerio del Interior.
Artículo 2º. Creación del Instituto Nacional de Acción Comunal. Créase el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como entidad descentralizada, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior.	Artículo 2º. Creación del Instituto Nacional de Acción Comunal. Créase el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como entidad descentralizada <u>del orden nacional</u>, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior.	Se precisa que es del orden nacional, aclaración solicitada por el Ministerio.
Artículo 3º. Funciones del Instituto Nacional de Acción Comunal. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá las siguientes funciones: 1. Definir las políticas, programas y proyectos de fortalecimiento de los organismos de acción comunal en Colombia. 2. Diseñar e implementar políticas de apoyo institucional a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la participación en materia comunal. 3. Brindar la asesoría y asistencia a las entidades territoriales para el ejercicio de la función de inspección, control y vigilancia de la organización comunal. 4. Realizar la inspección, control y vigilancia sobre las organizaciones de tercer y cuarto grado, de conformidad con la legislación vigente. 5. Aprobar, suspender y cancelar la personería jurídica de las Federaciones de Acción Comunal y de la Confederación Nacional de Acción Comunal, cuando a ello haya lugar. 6. Establecer, liderar y coordinar con la organización comunal el proceso de formación de la acción comunal y la capacitación de los servidores públicos responsables de la inspección, control y vigilancia en materia comunal.	Artículo 3º. Funciones del Instituto Nacional de Acción Comunal. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá las siguientes funciones: 1. Definir las políticas, programas y proyectos de fortalecimiento de los organismos de acción comunal en Colombia. 2. Diseñar e implementar políticas de apoyo institucional a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la participación en materia comunal. 3. Brindar la asesoría y asistencia a las entidades territoriales para el ejercicio de la función de inspección, control y vigilancia de la organización comunal. 4. Realizar la inspección, control y vigilancia sobre las organizaciones de tercer y cuarto grado, de conformidad con la legislación vigente. 5. Aprobar, suspender y cancelar la personería jurídica de las Federaciones de Acción Comunal y de la Confederación Nacional de Acción Comunal, cuando a ello haya lugar. 6. Establecer, liderar y coordinar con la organización comunal el proceso de formación de la acción comunal y la capacitación de los servidores públicos responsables de la inspección, control y vigilancia en materia comunal.	Se amplían las funciones de acuerdo con el concepto del Ministerio, para garantizar integralidad y evitar vacíos de competencia.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
7. Fortalecer a los organismos de acción comunal en todo el país en temas de capacitación como: ABC Comunal, Planes de Desarrollo Comunales y Comunitarios, Elecciones Comunales, Conciliación Comunal, entre otros.	7. Fortalecer a los organismos de acción comunal en todo el país en temas de capacitación como: ABC Comunal, Planes de Desarrollo Comunales y Comunitarios, Elecciones Comunales, Conciliación Comunal, entre otros. <u>8. Formular y coordinar políticas públicas en materia comunal.</u> <u>9. Inscribir a los dignatarios de los organismos de tercer y cuarto grado.</u> <u>10. Atender las peticiones, quejas, reclamos y consultas presentadas por las organizaciones comunales.</u> <u>11. Proponer iniciativas normativas y legislativas en el ámbito de la acción comunal.</u>	
Artículo 4°. Composición del Instituto Nacional de Acción Comunal. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) estará compuesto por los siguientes órganos: 1. Consejo Directivo: a) El Consejo Directivo será el órgano superior de dirección del INAC, responsable de la definición de las políticas y estrategias que regirán la entidad. b) El Consejo estará integrado equitativamente por representantes del Gobierno nacional, representantes de las organizaciones comunales, y expertos en la materia, propuestos y aprobados por los dos primeros quienes aportarán su conocimiento y experiencia para garantizar el cumplimiento de los objetivos del INAC. 2. Director General: a) El Director General será nombrado por el Presidente de la República, y será el responsable de la dirección y administración del Instituto Nacional de Acción Comunal. b) El Director General tendrá la responsabilidad de ejecutar las políticas y decisiones adoptadas por el Consejo Directivo, y velará por el cumplimiento de los objetivos institucionales del INAC.	Sin modificaciones.	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
Artículo 5°. <i>Financiamiento.</i> El Instituto Nacional de Acción Comunal contará con las siguientes fuentes de financiación: 1. Recursos asignados del Presupuesto General de la Nación. 2. Recursos obtenidos a través de convenios y contratos con entidades públicas y privadas. 3. Donaciones, legados y aportes de cooperación internacional. 4. Ingresos propios derivados de sus actividades y servicios.	Artículo 5°. <i>Financiamiento.</i> El Instituto Nacional de Acción Comunal contará con las siguientes fuentes de financiación: 1. Recursos asignados del Presupuesto General de la Nación, <u>en el marco de la sostenibilidad fiscal.</u> 2. Recursos obtenidos a través de convenios y contratos con entidades públicas y privadas. 3. Donaciones, legados y aportes de cooperación internacional. 4. Ingresos propios derivados de sus actividades y servicios.	Se incluye la mención a la sostenibilidad fiscal y concepto del Ministerio de Hacienda, como sugirió el Ministerio del Interior.
Artículo 6°. <i>Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal.</i> Créase el Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal, destinado a la financiación de proyectos comunitarios que promuevan el bienestar social, la infraestructura local, el acceso a servicios básicos y el empoderamiento ciudadano. Este fondo será administrado por el Ministerio del Interior, en coordinación con la Confederación Nacional de Acción Comunal. Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, reglamentará los mecanismos de acceso, distribución y uso de los recursos del Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal. Esta reglamentación deberá establecer los criterios para la priorización de proyectos, los requisitos de elegibilidad y los procedimientos de evaluación y seguimiento de los mismos.	Artículo 6°. <i>Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal.</i> Créase el Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal, destinado a la financiación de proyectos comunitarios que promuevan el bienestar social, la infraestructura local, el acceso a servicios básicos y el empoderamiento ciudadano. Este fondo será administrado por el Ministerio del Interior., en coordinación con la Confederación Nacional de Acción Comunal. Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, reglamentará los mecanismos de acceso, distribución y uso de los recursos del Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal. Esta reglamentación deberá establecer los criterios para la priorización de proyectos, los requisitos de elegibilidad y los procedimientos de evaluación y seguimiento de los mismos.	Se elimina la participación de la Confederación Nacional como coadministradora, conforme a la observación del Ministerio.
Artículo 6°. <i>Transición de funciones.</i> Las funciones que actualmente ejerce el Grupo de Acción Comunal a cargo de la Dirección para la Participación Ciudadana y la Acción Comunal serán transferidas al Instituto Nacional de Acción Comunal en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.	Artículo 7 6°. <i>Transición de funciones.</i> Las funciones que actualmente ejerce el Grupo de Acción Comunal a cargo de la Dirección para la Participación Ciudadana y la Acción Comunal serán transferidas al Instituto Nacional de Acción Comunal en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.	Ajuste en la numeración para evitar duplicidad (dos artículos 6°).
Artículo 7°. <i>Reglamentación.</i> El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, previa consulta con los organismos de acción comunal, expedirá las normas reglamentarias necesarias para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su promulgación de la presente ley.	Artículo 8 7°. <i>Reglamentación.</i> El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, previa consulta con los organismos de acción comunal, expedirá las normas reglamentarias necesarias para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su promulgación de la presente ley.	Ajuste en numeración tras la modificación del artículo anterior.
Artículo 8°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 9 8°. <i>Vigencia y derogatorias.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Cambio únicamente de numeración.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento **PONENCIA POSITIVA** y de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes dar **primer debate al Proyecto de Ley número 037 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones”, conforme al texto propuesto.

Del Honorable Representante,


ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Conservador

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 037 DE 2025 CÁMARA**

por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como entidad autónoma responsable del apoyo, estímulo, fomento, inspección, control y vigilancia de los organismos de acción comunal de Colombia, funciones actualmente desempeñadas por el Grupo de Acción Comunal a cargo de la Dirección para la Participación Ciudadana y la Acción Comunal.

Artículo 2º. Creación del Instituto Nacional de Acción Comunal. Créase el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como entidad descentralizada del orden nacional, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior.

Artículo 3º. Funciones del Instituto Nacional de Acción Comunal. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá las siguientes funciones:

1. Definir las políticas, programas y proyectos de fortalecimiento de los organismos de acción comunal en Colombia.
2. Diseñar e implementar políticas de apoyo institucional a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la participación en materia comunal.
3. Brindar la asesoría y asistencia a las entidades territoriales para el ejercicio de la función de inspección, control y vigilancia de la organización comunal.

4. Realizar la inspección, control y vigilancia sobre las organizaciones de tercer y cuarto grado, de conformidad con la legislación vigente.

5. Aprobar, suspender y cancelar la personería jurídica de las Federaciones de Acción Comunal y de la Confederación Nacional de Acción Comunal, cuando a ello haya lugar.

6. Establecer, liderar y coordinar con la organización comunal el proceso de formación de la acción comunal y la capacitación de los servidores públicos responsables de la inspección, control y vigilancia en materia comunal.

7. Fortalecer a los organismos de acción comunal en todo el país en temas de capacitación como: ABC Comunal, Planes de Desarrollo Comunales y Comunitarios, Elecciones Comunales, Conciliación Comunal, entre otros.

8. Formular y coordinar políticas públicas en materia comunal.

9. Inscribir a los dignatarios de los organismos de tercer y cuarto grado.

10. Atender las peticiones, quejas, reclamos y consultas presentadas por las organizaciones comunales.

11. Proponer iniciativas normativas y legislativas en el ámbito de la acción comunal.

Artículo 4º. Composición del Instituto Nacional de Acción Comunal. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) estará compuesto por los siguientes órganos:

1. Consejo Directivo:

- a. El Consejo Directivo será el órgano superior de dirección del INAC, responsable de la definición de las políticas y estrategias que regirán la entidad.
- b. El Consejo estará integrado equitativamente por representantes del Gobierno nacional, representantes de las organizaciones comunales, y expertos en la materia, propuestos y aprobados por los dos primeros quienes aportarán su conocimiento y experiencia para garantizar el cumplimiento de los objetivos del INAC.

2. Director General:

- a. El Director General será nombrado por el Presidente de la República, y será el responsable de la dirección y administración del Instituto Nacional de Acción Comunal.
- b. El Director General tendrá la responsabilidad de ejecutar las políticas y decisiones adoptadas por el Consejo Directivo, y velará por el cumplimiento de los objetivos institucionales del INAC.

Artículo 5º. Financiamiento. El Instituto Nacional de Acción Comunal contará con las siguientes fuentes de financiación:

1. Recursos asignados del Presupuesto General de la Nación, en el marco de la sostenibilidad fiscal.
2. Recursos obtenidos a través de convenios y contratos con entidades públicas y privadas.

3. Donaciones, legados y aportes de cooperación internacional.

4. Ingresos propios derivados de sus actividades y servicios.

Artículo 6°. Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal. Créase el Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal, destinado a la financiación de proyectos comunitarios que promuevan el bienestar social, la infraestructura local, el acceso a servicios básicos y el empoderamiento ciudadano. Este fondo será administrado por el Ministerio del Interior.

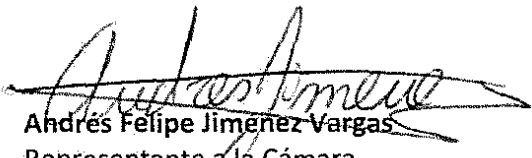
Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, reglamentará los mecanismos de acceso, distribución y uso de los recursos del Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal. Esta reglamentación deberá establecer los criterios para la priorización de proyectos, los requisitos de elegibilidad y los procedimientos de evaluación y seguimiento de los mismos.

Artículo 7°. Transición de funciones. Las funciones que actualmente ejerce el Grupo de Acción Comunal a cargo de la Dirección para la Participación Ciudadana y la Acción Comunal serán transferidas al Instituto Nacional de Acción Comunal en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 8°. Reglamentación. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, previa consulta con los organismos de acción comunal, expedirá las normas reglamentarias necesarias para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su promulgación de la presente ley.

Artículo 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


Andrés Felipe Jiménez Vargas
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Conservador

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2025 CÁMARA

por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.

Bogotá, D. C., 27 de septiembre de 2025

Wilmer Yair Castellanos Hernández

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

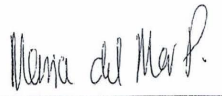
Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 186 de 2025 Cámara,

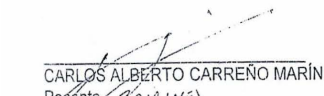
por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.

En atención a la honrosa designación que se nos ha hecho la Mesa Directiva, en cumplimiento del mandato Constitucional y con lo establecido en la Ley 5ª de 1992 procedemos a rendir **informe de ponencia para primer debate al proyecto de Ley 186 de 2025 Cámara, por medio del cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.**

Cordialmente,


ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN.
Representante a la Cámara por Bogotá.
Pacto Histórico. PDA.


MARÍA DEL MAR PIZARRO.
Representante a la Cámara.


CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN.
Ponente. COMUNE

PONENCIA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2025 CÁMARA

por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.

La presente ponencia contiene:

- I. ANTECEDENTES
- II. CONTENIDO DEL PROYECTO
- III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY
- IV. MARCO LEGAL
- V. IMPACTO FISCAL
- VI. CONFLICTO DE INTERÉS
- VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES
- VIII. REFERENCIAS
- IX. PROPOSICIÓN
- I. ANTECEDENTES

El martes 5 de agosto de 2025, el honorable Representante a la Cámara por La Guajira, Juan Loreto Gómez Soto, radicó en la Comisión Tercera de Cámara el **Proyecto de Ley, por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas**, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1432 de 2025 el 15 de agosto de 2025.

El día 10 de septiembre de 2025, la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes, designó mediante C.T.C.P.3.3.208-25C como Coordinadora Ponente a la Honorable Representante Etna Támara Argote Calderón y, como Ponentes a la Honorable Representante María del Mar Pizarro García y Honorable Representante Carlos Alberto Carreño Marín.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto tiene como objetivo crear una asignación especial dentro del Sistema General de Participaciones (SGP) destinada a las comunidades afrocolombianas, con el fin de proteger y preservar su patrimonio cultural y territorial, al tiempo que se fortalecen proyectos de infraestructura social, económica y cultural en sus territorios.

El proyecto se titula: *“Por medio del cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas”*.

El proyecto consta de cinco artículos. El artículo 1° define el objeto de la ley, centrado en garantizar la protección cultural y territorial de estas comunidades mediante la asignación especial. El artículo 2° modifica el párrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001, estableciendo que del total de recursos del SGP se deducirá un 4,5%, del cual el 0,5% se asignará a las comunidades afrocolombianas, junto con porcentajes específicos para resguardos indígenas, municipios ribereños del Magdalena, programas de alimentación escolar y el Fonpet. El artículo 3° precisa que serán beneficiarios los Consejos Comunitarios con titulación colectiva del territorio debidamente reportados ante el Ministerio del Interior. El artículo 4° regula la distribución y administración de los recursos, que se hará en proporción a la población afrocolombiana reportada; dichos fondos serán administrados por los municipios, en coordinación con los Consejos Comunitarios mediante contratos anuales, y podrán destinarse libremente a proyectos de inversión incluidos en los planes de vida o conforme a usos y costumbres, con medidas de control, registros administrativos y fortalecimiento de capacidades técnicas. Finalmente, el artículo 5° establece la vigencia de la ley desde su publicación y deroga las disposiciones contrarias.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley constituye un avance fundamental en el reconocimiento de los derechos históricos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP), en consonancia con la Constitución (artículos 7, 68 y 176), la Ley 70 de 1993 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional (T-955/2003, C-461/2008). La propuesta de asignar un 0,5% del SGP a estas comunidades corrige una inequidad frente al reconocimiento ya existente para los resguardos indígenas (con una participación de 0,52% del SGP), y materializa el mandato de equidad étnica y cultural.

Las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras constituyen una de las expresiones más importantes de la diversidad étnica-cultural de Colombia. Con una población de 4.671.160 personas, según la Encuesta de Calidad de Vida (DANE, 2018), representan un sector demográfico significativo, más del doble de la población autorreconocida como indígena

(1.905.617 personas de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda, DANE 2018). Estas comunidades han sido protagonistas en la construcción de la nación, aportando su trabajo, su cultura, sus tradiciones al desarrollo histórico, social y económico del país. Sin embargo, enfrentan una desigualdad estructural que se refleja en mayores tasas de pobreza, menor acceso a servicios básicos y rezagos en infraestructura social, educativa y productiva.

El Sistema General de Participaciones (SGP) es el principal instrumento de transferencia de recursos desde el Presupuesto General de la Nación a departamentos, distritos y municipios, garantizando la financiación de servicios esenciales como salud, educación y saneamiento básico. El SGP, que en muchas entidades territoriales constituye entre el 60% y 70% del presupuesto municipal, ha sido fundamental para la sostenibilidad fiscal de los gobiernos locales y para la atención de las necesidades básicas de la población.

Tras la reforma introducida por el Decreto número 1049 de 2024, el porcentaje del presupuesto nacional destinado al SGP aumentará gradualmente del 24% actual al 39,5% en los próximos catorce años, fortaleciendo su capacidad de cubrir sectores y poblaciones históricamente desatendidas. Este crecimiento progresivo del SGP hace viable la creación de una asignación especial para las comunidades afrocolombianas, sin detrimento de las transferencias regulares a municipios y departamentos ni impacto fiscal negativo para la Nación.

En este proyecto también se propone que la administración de estos recursos esté por parte de los Consejos Comunitarios, lo que responde a su condición de autoridades propias reconocidas por la Ley 70 de 1993 y respaldadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencias como T-955 de 2003 y C-461 de 2008), que ha resaltado su papel en la gestión del territorio, los planes de vida y la representación de sus comunidades. Estos Consejos cuentan con estructuras de planeación participativa, planes de vida y mecanismos de control social que permiten ejecutar recursos de forma transparente, siempre en coordinación con los municipios a través de contratos de administración que aseguren la trazabilidad del gasto.

La creación de esta asignación especial cumple con tres objetivos estratégicos fundamentales. En primer lugar, busca reducir las brechas socioeconómicas y de infraestructura que afectan a las comunidades afrocolombianas mediante inversiones focalizadas en educación, salud, emprendimiento y desarrollo productivo sostenible. En segundo lugar, procura proteger y preservar su patrimonio cultural y territorial, garantizando que los recursos se inviertan en proyectos alineados con sus planes de vida y prácticas culturales propias. Finalmente, fortalece la autonomía y gobernanza comunitaria sin menoscabar la autonomía de los municipios y departamentos, ya que los recursos

fluyen a través de las entidades territoriales, pero con administración diferenciada junto a participación activa de los Consejos Comunitarios.

Asimismo, esta medida no disminuye la autonomía territorial de los entes locales, pues no sustituye ni reduce las transferencias que estos reciben del SGP. Por el contrario, genera un esquema de coejecución que obliga a los municipios a coordinarse con las comunidades, fomentando un uso más eficiente y participativo de los recursos públicos. Además, la ley prevé mecanismos de monitoreo y control, fortaleciendo la estrategia nacional prevista en el Decreto 28 de 2008, para asegurar transparencia y buen uso de los fondos.

La necesidad de esta política también se sustenta en los indicadores de desarrollo humano. Estudios del DANE y del PNUD señalan que las comunidades afrocolombianas, particularmente en zonas rurales del Pacífico y el Caribe, presentan brechas significativas en acceso a agua potable, educación de calidad, servicios de salud y conectividad productiva. Estos rezagos no solo limitan su desarrollo económico, sino que perpetúan condiciones de exclusión que contravienen el mandato constitucional de equidad e inclusión.

El texto original contempla que los recursos sean de “libre destinación”, lo cual, si bien busca reconocer la autonomía de los Consejos Comunitarios y sus planes de vida, puede derivar en riesgos de dispersión y baja efectividad del gasto. La literatura al respecto ha mostrado que la focalización de transferencias con destino específico maximiza los impactos en reducción de pobreza, acceso a servicios básicos y fortalecimiento de capacidades locales, y previene la disolución de recursos en entornos de alta desigualdad y baja capacidad institucional.

El Banco Interamericano de Desarrollo (2023) una de las recomendaciones generales de política para reducción de la pobreza y desigualdad, es que para aumentar el impacto positivo en poblaciones vulnerables, no solo se debe aumentar el presupuesto, sino que también incluye mejorar la focalización de los programas y el proceso continuo de recertificación de quiénes pertenecen o no a ese grupo vulnerable. En este aspecto de la mejora de la focalización, es importante analizar el diseño y la implementación de los programas de transferencias.

Las iniciativas para proveer recursos a distintos grupos con enfoque étnico se justifican en la prevalencia de la pobreza entre, por ejemplo, pueblos indígenas y afrodescendientes, que es mayor que en el resto de la población. En Colombia, el porcentaje de pueblos indígenas en situación de pobreza moderada era del 62%, y 46% para afrodescendientes en 2020, cifra muy superior a la del resto de la población (32%).

En cuanto al control y diseño del gasto de los recursos, el PNUD (2020) señala que el reconocimiento oficial de los Planes de Vida de las comunidades étnicas constituye un mecanismo clave para avanzar hacia una planeación integral orientada

al cierre de brechas socioeconómicas y la garantía de derechos. Además, recomienda articular las necesidades de los pueblos étnicos con los distintos planes, políticas y órdenes judiciales vigentes, integrando instrumentos como los Planes de Vida, de Etnodesarrollo, de Salvaguarda, así como los PDET, el PNIS y los planes de reparación colectiva, entre otros. En este sentido, el presente proyecto de ley representa una oportunidad estratégica para implementar soluciones de política pública y armonizar la planeación presupuestaria en el marco de las transferencias a estas comunidades.

Por otro lado, estudios de política comparada evidencian que la gestión de recursos se puede hacer eficiente y fortalecer su control a través del control comunitario, Keefer & Khemani (2005) sugieren que transferir autoridad a comunidades y proveedores (escuelas, clínicas, comités locales) mejora el monitoreo y la rendición de cuentas. Por lo que resulta conveniente generar una participación social no solo por la característica de que exista un pueblo de un grupo étnico, sino como refuerzo para la provisión de bienes y servicios con el presupuesto público.

En este sentido, nos permitimos ajustar el presente Proyecto de Ley con la aclaración de que la inversión debe orientarse a proyectos que vayan en línea con las necesidades establecidas por la población afrocolombiana. Con este enfoque se busca garantizar que los recursos no se diluyan en usos generales, sino que se traduzcan en inversiones concretas que contribuyan al cierre de brechas estructurales, a la protección de los derechos fundamentales y al desarrollo integral de las comunidades afrocolombianas.

IV. MARCO LEGAL

- La Constitución Política en su artículo 7º reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación. El artículo 68 establece que los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. El artículo 96 regula los derechos políticos y de la nacionalidad. El artículo 176 prevé dos curules adicionales en la Cámara elegidas en circunscripción especial para comunidades afrodescendientes. El artículo 357 dispone que el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los últimos cuatro años, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

- **Ley 60 de 1993**, por la cual se dictan normas orgánicas de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y el Acto Legislativo 01 de 2001 de la Constitución Política.

- **Ley 70 de 1993**, que desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política y reconoce los derechos de las comunidades negras

estableciendo a los Consejos Comunitarios como autoridades propias de administración de los territorios colectivos.

- **Ley 715 de 2001**, que regula el Sistema General de Participaciones. Su artículo 66 establece que la información urbana y rural para la asignación de recursos debe ser suministrada por el DANE. El artículo 82 dispone que, mientras no se constituyan las entidades territoriales indígenas, serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los resguardos indígenas legalmente constituidos y reportados por el Ministerio del Interior al DANE y al Departamento Nacional de Planeación. El artículo 83 establece que los recursos para los resguardos indígenas se distribuirán en proporción a la participación de la población indígena reportada al DANE. El artículo 103 señala que para efectos de la ley se tendrá en cuenta la información certificada por el DANE con base en el último censo realizado.

- **Decreto número 159 de 2002**, que reglamenta parcialmente la Ley 715 de 2001 en lo relativo a los procedimientos de certificación de información y liquidación del Sistema General de Participaciones.

- **Decreto número 840 de 1995**, que modifica parcialmente el Decreto número 1809 de 1993 sobre la administración y ejecución de recursos en entidades territoriales.

- **El Decreto número 28 de 2008**, establece la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al Sistema General de Participaciones, que permite verificar el uso adecuado y eficiente de los recursos transferidos a las entidades territoriales.

V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, toda iniciativa legislativa que ordene gasto o establezca transferencias permanentes debe incluir una estimación de su impacto fiscal, así como la identificación de las fuentes de financiación que garanticen su sostenibilidad en el tiempo. En el marco de esta disposición, el presente proyecto de ley, que crea una asignación especial equivalente al 0,5% del Sistema General de Participaciones (SGP) destinada a las comunidades afrocolombianas, no

implica un gasto adicional ni compromete recursos nuevos del Presupuesto General de la Nación. Su financiación proviene de la bolsa global del SGP, configurándose como una redistribución específica y no como un incremento del gasto público, respaldada por el incremento progresivo de este sistema aprobado mediante la reforma introducida por el Decreto número 1049 de 2024.

Esta iniciativa se ajusta plenamente a los lineamientos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en tanto no crea erogaciones adicionales para la Nación, utiliza una fuente de financiación preexistente con crecimiento real proyectado, prevé mecanismos de control, seguimiento y cofinanciación que aseguran la sostenibilidad fiscal. En consecuencia, la implementación de esta asignación especial es fiscalmente viable y no compromete los principios de responsabilidad ni la estabilidad de las finanzas públicas.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

De acuerdo con lo ordenado en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), conforme con el objetivo de la presente iniciativa, se puede concluir preliminarmente que la misma no presenta un conflicto de interés en los Congresistas para que participen en su trámite, dado su alcance particular y concreto.

Esto, sin perjuicio de la libertad que le asiste a todo parlamentario para declararse impedido por advertir que la Ley pueda resultar un beneficio particular, actual y directo, a su favor, de su cónyuge o compañero(a) permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

De acuerdo con lo anterior, se presume que no hay motivos que puedan configurar un conflicto de interés en los Ponentes de este proyecto de ley.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En aras de contribuir al mejoramiento del presente proyecto de ley y revisado con diferentes actores del sector, se realizan las siguientes modificaciones al texto inicial.

Pliego de modificaciones		
Texto propuesto en proyecto de ley “Por la cual se crea una asignación especial para comunidades afrocolombianas”	Texto propuesto ponencia primer debate del proyecto de ley “Por la cual se crea una asignación especial para comunidades afrocolombianas”	Observación
Artículo 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto proteger y preservar el patrimonio cultural y territorial de las comunidades afrocolombianas por medio de una asignación especial dentro del Sistema General de Participaciones. Fortaleciendo los proyectos y programas destinados a impulsar la infraestructura social, económica y cultural en las regiones habitadas por estas comunidades.	Artículo 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto proteger y preservar el patrimonio cultural y territorial de las comunidades afrocolombianas por medio de una asignación especial dentro del Sistema General de Participaciones. Fortaleciendo los proyectos y programas destinados a impulsar la infraestructura social, económica y cultural en las regiones habitadas por estas comunidades.	

Pliego de modificaciones		
Texto propuesto en proyecto de ley “Por la cual se crea una asignación especial para comunidades afrocolombianas”	Texto propuesto ponencia primer debate del proyecto de ley “Por la cual se crea una asignación especial para comunidades afrocolombianas”	Observación
Artículo 2º. Modifíquese el párrafo 2º del artículo 2º de la Ley 715 de 2001 quedando así: ARTÍCULO 2 . BASE DE CÁLCULO. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el párrafo 1 . del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez puntos novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo. PARÁGRAFO 1º. No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política. PARÁGRAFO 2º. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4.5% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, 0.5% para las comunidades afrocolombianas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores. Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones. La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno nacional, y los del Fonpet por su administración.	Artículo 2º. Modifíquese el párrafo 2º del artículo 2º de la Ley 715 de 2001 quedando así: ARTÍCULO 2 . BASE DE CÁLCULO. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el párrafo 1º. del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez puntos novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo. PARÁGRAFO 1º. No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política. PARÁGRAFO 2º. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4.5% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la presente Ley, 0.5% para las comunidades afrocolombianas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores. Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones. La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno nacional, y los del Fonpet por su administración.	Ajuste redacción.

Pliego de modificaciones		
Texto propuesto en proyecto de ley “Por la cual se crea una asignación especial para comunidades afrocolombianas”	Texto propuesto ponencia primer debate del proyecto de ley “Por la cual se crea una asignación especial para comunidades afrocolombianas”	Observación
Artículo 3°. Comunidades afrocolombianas. Serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los Consejos Comunitarios que cuenten con titulación colectiva del territorio y se encuentren reportados ante el Ministerio del Interior en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.	Artículo 3°. Comunidades afrocolombianas. Serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los Consejos Comunitarios que cuenten con titulación colectiva del territorio y se encuentren reportados ante el Ministerio del Interior en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.	
Artículo 4°. Distribución y administración de los recursos para comunidades afrocolombianas. Los recursos para las comunidades afrocolombianas se distribuirán en proporción a la participación de la población en el total de población afrocolombiana (NARP) reportada por el Ministerio del Interior al DANE. Los recursos asignados a las comunidades afrocolombianas serán administrados por el municipio en el que se encuentran. Cuando esta quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población afrocolombiana que comprenda. Sin embargo, deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y los Consejos Comunitarios, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior. Los recursos de la participación asignados a las comunidades afrocolombianas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos afrocolombianos. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto Ley 111 de 1996.	Artículo 4°. Distribución y administración de los recursos para comunidades afrocolombianas. Los recursos para las comunidades afrocolombianas se distribuirán en proporción a <u>su</u> la participación de la población en el total de población afrocolombiana de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de Colombia (NARP) reportada por el Ministerio del Interior al DANE. Los recursos asignados a las comunidades afrocolombianas serán administrados por el municipio en el que se encuentran. Cuando esta quede en jurisdicción de varios municipios, los recursos serán girados a cada uno de los municipios en proporción a la población afrocolombiana que comprenda. Sin embargo, deberán manejarse en cuentas separadas a las propias de las entidades territoriales y para su ejecución deberá celebrarse un contrato entre la entidad territorial y los Consejos Comunitarios, antes del 31 de diciembre de cada año, en la que se determine el uso de los recursos en el año siguiente. Copia de dicho contrato se enviará antes del 20 de enero al Ministerio del Interior. Los recursos de la participación asignados a las comunidades afrocolombianas serán de libre destinación para la financiación de proyectos de inversión debidamente formulados e incluidos en los planes de vida o de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos afrocolombianos. estarán destinados exclusivamente a proyectos de inversión en las siguientes áreas: 1. Salud y bienestar: saneamiento básico y agua potables. 2. Vivienda: construcción, mejoramiento y adecuación de viviendas en territorios colectivos, así como obras de infraestructura comunitaria esencial que contribuyan a la calidad de vida y permanencia en los territorios.	Ajuste de redacción. En lugar de “recursos de libre destinación”, proponemos que la norma precise que los recursos se destinarán prioritariamente los sectores que más tienen el potencial de responder a las necesidades de la población afrocolombiana

Pliego de modificaciones		
Texto propuesto en proyecto de ley “Por la cual se crea una asignación especial para comunidades afrocolombianas”	Texto propuesto ponencia primer debate del proyecto de ley “Por la cual se crea una asignación especial para comunidades afrocolombianas”	Observación
Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para las comunidades afrocolombianas, los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a los Consejos Comunitarios. Con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para las comunidades negras, el Gobierno nacional fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP, establecida por el Decreto 28 de 2008. Las Secretarías Departamentales de Planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a las comunidades afrocolombianas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos. PARÁGRAFO. La participación asignada a las comunidades afrocolombianas se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad.	1. Educación y capital humano: infraestructura educativa, becas, formación docente y programas de pertinencia cultural. 2. Desarrollo productivo sostenibles: apoyo a proyectos de emprendimiento comunitario con generación de capacidades técnicas y organizativas, promoción de cadenas de valor locales, fortalecimiento de la economía propia y fomento de actividades productivas sostenibles con enfoque ambiental. 3. Patrimonio cultural y territorial: proyectos de preservación cultural, fortalecimiento de tradiciones y cuidado de territorios. La asignación se ejecutará en el marco de los planes de vida de los Consejos Comunitarios, pero deberá organizarse en categorías presupuestales específicas que permitan su seguimiento, evaluación y trazabilidad. Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto Ley 111 de 1996. Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para las comunidades afrocolombianas, los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a los Consejos Comunitarios. Con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para las comunidades negras, el Gobierno nacional fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP, establecida por el Decreto número 28 de 2008. Las Secretarías Departamentales de Planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a las comunidades afrocolombianas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos. PARÁGRAFO. La participación asignada a las comunidades afrocolombianas se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad.	

Pliego de modificaciones		
Texto propuesto en proyecto de ley “Por la cual se crea una asignación especial para comunidades afrocolombianas”	Texto propuesto ponencia primer debate del proyecto de ley “Por la cual se crea una asignación especial para comunidades afrocolombianas”	Observación
Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	

VIII. REFERENCIAS

Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. (2019). DANE, Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/informe-resultados-comunidades-narp-cnpv2018.pdf>.

Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. (n. d.). Unidad para las Víctimas. Definiciones. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/#:~:text=Comunidad%20negra%3A%20Es%20el%20cojknjunto,distinguen%20de%20otros%20grupos%20%C3%A9tnicos>.

Constitución Política de Colombia. 7 de julio de 1991.

Decreto número 159 de 2002. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 715 de 2001”. 28 de enero de 2002.

Decreto número 28 de 2008. “Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”. 10 de enero de 2008.

Decreto número 840 de 1995. “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 1809 de septiembre 13 de 1993 y se dictan otras disposiciones”. 23 de mayo de 1995.

Decreto Ley 4635 de 2011. “Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras”. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44984>.

Ley 60 de 1993. “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” 12 de agosto de 1993.

Ley 70 de 1993. “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. El Congreso de Colombia” 27 de agosto de 1993.

Ley 715 de 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros” 21 de diciembre de 2001.

Mapa Interactivo de Consejos Comunitarios. (n. d.). Observatorio de Territorios Étnicos y Campesinos. Recuperado de <https://consejos.etnoterritorios.org/?id=dd86e9267eaac7f09853587a9eacc6dc>

Población indígena de Colombia. (2019). DANE, resultados del censo nacional de población y vivienda 2018. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf> .

PNUD (2020). Los pueblos étnicos de Colombia en los planes de desarrollo territorial 2020-2024, 16 de abril de 2020. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/los-pueblos-etnicos-de-colombia-en-los-planes-de-desarrollo-territorial-2020-2024>.

Philip Keefer & Stuti Khemani, 2005. “Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services” The World Bank Research Observer, World Bank, vol. 20(1), pages 1-27. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/5a6b3b08-41c5-5621-9738-d91e0452368d/content>.

Stampini, M., Medellín, N., & Ibarrarán, P. (2023). Cash Transfers, Poverty, and Inequality in Latin America and the Caribbean. <https://doi.org/10.18235/0005235>.

Unidad de Restitución de Tierras (URT), Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones del Bajo Atrato (ASCOBA) & Consejo Comunitario de los ríos La Larga y Tumaradó (COCOLATU). (2016). Los derechos al territorio, a la identidad cultural y a la restitución de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11028.pdf>.

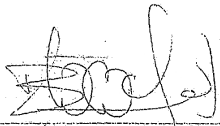
Universidad de Cooperativa de Colombia. (2018). Pasos para la creación de Consejos Comunitarios Afrodescendientes y su fundamento legal frente a la Ley 70 de 1993. Recuperado de <https://repository.ucc.edu.co/server/api/core/bitstreams/8a753d2e-5b8b-4dea-b53d-ba2a7bb26dcc/content>.

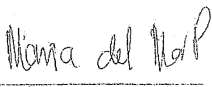
IX. PROPOSICIÓN

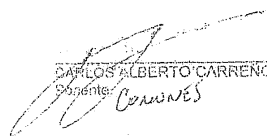
En virtud de las consideraciones y modificaciones expuestas, solicitamos de manera respetuosamente a

la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar **primer debate al Proyecto de Ley número 186 de 2025 Cámara**, “*Por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas*”, con modificaciones.

Cordialmente,


ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN.
Representante a la Cámara por Bogotá.
Pacto Histórico. PDA.


MARÍA DEL MAR PIZARRO
Representante a la Cámara


CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN.
Presidente: **COMUNES**

TEXTO PROPUESTO PONENCIA PRIMER DEBATE

DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2025 CÁMARA

por el cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto proteger y preservar el patrimonio cultural y territorial de las comunidades afrocolombianas por medio de una asignación especial dentro del Sistema General de Participaciones. Fortaleciendo los proyectos y programas destinados a impulsar la infraestructura social, económica y cultural en las regiones habitadas por estas comunidades.

Artículo 2º. Modifíquese el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 715 de 2001 quedando así:

ARTÍCULO 2º. BASE DE CÁLCULO. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el parágrafo 1º del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo.

PARÁGRAFO 1º. No formarán parte del Sistema General de Participaciones los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6ª de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política.

PARÁGRAFO 2º. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4.5% de dichos recursos. Dicha deducción se distribuirá así: 0.52% para los resguardos indígenas que se distribuirán y

administrará de acuerdo a la presente Ley, 0.5% para las comunidades afrocolombianas que se distribuirán y administrará de acuerdo a la Ley, el 0.08% para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 0.5% a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar de conformidad con el artículo 76.17 de la presente Ley; y 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, (Fonpet), creado por la Ley 549 de 1999 con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores.

Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones.

La distribución de los recursos para alimentación escolar será realizada de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno nacional, y los del Fonpet por su administración.

Artículo 3º. Comunidades afrocolombianas. Serán beneficiarios del Sistema General de Participaciones los que cuenten con titulación colectiva del territorio y se encuentren reportados ante el Ministerio del Interior en el año inmediatamente anterior a la vigencia para la cual se programan los recursos.

Artículo 4º. Distribución y administración de los recursos para comunidades afrocolombianas. Los recursos para las comunidades afrocolombianas se distribuirán en proporción a su participación en el total de población de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de Colombia (NARP) reportada por el Ministerio del Interior al DANE.

Los recursos de la participación asignados a las comunidades afrocolombianas estarán destinados exclusivamente a proyectos de inversión en las siguientes áreas:

1. Salud y bienestar: saneamiento básico y agua potables.

2. Vivienda: construcción, mejoramiento y adecuación de viviendas en territorios colectivos, así como obras de infraestructura comunitaria esencial que contribuyan a la calidad de vida y permanencia en los territorios.

3. Educación y capital humano: infraestructura educativa, becas, formación docente y programas de pertinencia cultural.

4. Desarrollo productivo sostenibles: apoyo a proyectos de emprendimiento comunitario con generación de capacidades técnicas y organizativas, promoción de cadenas de valor locales, fortalecimiento de la economía propia y fomento de actividades productivas sostenibles con enfoque ambiental.

5. Patrimonio cultural y territorial: proyectos de preservación cultural, fortalecimiento de tradiciones y cuidado de territorios.

La asignación se ejecutará en el marco de los planes de vida de los Consejos Comunitarios, pero deberá organizarse en categorías presupuestales específicas que permitan su seguimiento, evaluación y trazabilidad, Los proyectos de inversión deberán estar incluidos en el contrato de administración celebrado con el respectivo municipio o departamento, en concordancia con la clasificación de gastos definida por el Decreto Ley 111 de 1996.

Con relación a los bienes y servicios adquiridos con cargo a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para las comunidades afrocolombianas, los alcaldes deberán establecer los debidos registros administrativos especiales e independientes para oficializar su entrega a los Consejos Comunitarios.

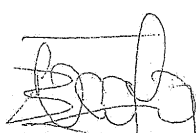
Con el objeto de mejorar el control a los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para las comunidades negras, el Gobierno nacional fortalecerá la estrategia de monitoreo, seguimiento y control al SGP, establecida por el Decreto número 28 de 2008.

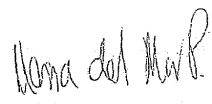
Las Secretarías Departamentales de Planeación, o quien haga sus veces, deberá desarrollar programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica a las comunidades afrocolombianas y autoridades municipales, para la adecuada programación y uso de los recursos.

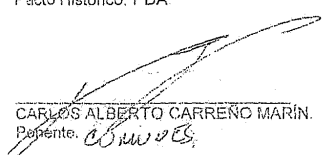
PARÁGRAFO. La participación asignada a las comunidades afrocolombianas se recibirá sin perjuicio de los recursos que los departamentos, distritos o municipios les asignen en razón de la población atendida y por atender en condiciones de eficiencia y de equidad.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN.
Representante a la Cámara por Bogotá.
Pacto Histórico. PDA.


MARÍA DEL MAR PIZARRO.
Representante a la Cámara.


CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN.
Representante. COMUNES.

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 1º de octubre de 2025. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia **positivo** para Primer Debate del Proyecto de Ley No.186 de 2025 Cámara, **"POR LA CUAL SE CREA UNA ASIGNACION ESPECIAL PARA LAS COMUNIDADES AFROCOLOMBIANAS"**, suscrita por los Honorables Representantes a la Cámara ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN, MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA, CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,


ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

CONTENIDO	
Gaceta número 1882 - viernes, 3 de octubre de 2025	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto al proyecto de ley número 037 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de ponencia para primer debate Texto propuesto del proyecto de ley número 186 de 2025 cámara, por la cual se crea una asignación especial para las comunidades afrocolombianas.....	12

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025