



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1089

Bogotá, D. C., viernes, 21 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2026 CÁMARA

por la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 2166 de 2021, se fortalece, financia y dignifica el régimen de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio de 2026

Señor

PRESIDENTE

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

Ref.: Radicación Proyecto de Ley “*por la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 2166 de 2021, se fortalece, financia y dignifica el régimen de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones*”.

Honorable Presidente:

De conformidad con lo establecido en la Constitución Política y en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, en mi calidad de Representante a la Cámara por el departamento de Cundinamarca, me permito presentar y radicar ante la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley “*Por la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 2166 de 2021, se fortalece, financia y dignifica el régimen de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones*”, junto con su correspondiente exposición de motivos, a fin de que se sirva disponer que se le imparta el trámite legislativo correspondiente.

Cordialmente,

JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO

Autor

Representante a la Cámara

Departamento de Cundinamarca

PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2026 CÁMARA

por la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 2166 de 2021, se fortalece, financia y dignifica el régimen de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones.

ÍNDICE

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

A) El régimen vigente de la Ley 2166 de 2021: alcance y balance de aplicación

B) Problemáticas identificadas en la implementación

C) Necesidad, oportunidad y proporcionalidad de la reforma

III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y DE COMPETENCIA

A) Libertad de asociación y fomento estatal de la acción comunal (artículos 38 y 103 C.P.)

B) Autonomía territorial y principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículos 287 y 288 C.P.)

C) Precedente legislativo y reserva de ley ordinaria

D) Iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias nacionales (artículo 154 C.P.)

E) Unidad de materia (artículo 158 C.P.)

F) Autonomía tributaria de las entidades territoriales (artículo 294 C.P.)

IV. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

A) Capítulo I. Afiliación y registro de afiliados (artículos 1-5)

B) Capítulo II. Democracia interna y régimen electoral (artículos 6-17)

C) Capítulo III. Garantías disciplinarias y justicia comunal (artículos 18-20)

D) Capítulo IV. Régimen económico, fiscal, tributario y patrimonial (artículos 21-29)

E) Capítulo V. Formación, asistencia y reconocimiento del liderazgo comunal (artículos 30-34)

F) Capítulo VI. Modernización, registro y transformación digital (artículos 35-39)

G) Capítulo VII. Recuperación y fusión voluntaria (artículos 40-41)

H) Capítulo VIII. Política pública, enfoques diferenciales, formación y protección (artículos 42-45)

I. Capítulo IX. Disposiciones finales, transición y vigencia (artículos 46-48)

V. ARMONIZACIÓN CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE

A) Relación con el Estatuto Tributario

B) Relación con el CPACA

C) Relación con el Código de la Infancia y la Adolescencia

D) Relación con el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones

E) Relación con la Ley 527 de 1999

VI. IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY (ARTÍCULO 7° DE LA LEY 819 DE 2003)

VII. ENFOQUES DIFERENCIALES E IMPACTO ESPERADO

A) Enfoque de género y paridad

B) Enfoque territorial urbano-rural

C) Participación juvenil y protección de los afiliados menores de edad

D) Protección de líderes y dignatarios comunales

VIII. POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS (ARTÍCULO 3° DE LA LEY 2003 DE 2019)

IX. CONCLUSIÓN

FUENTES CONSULTADAS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2026
CÁMARA

por la cual se modifican y adicionan disposiciones de la Ley 2166 de 2021, se fortalece, financia y dignifica el régimen de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso de la República tiene por objeto modificar y adicionar disposiciones de la Ley 2166 de 2021, *por la cual se establece la Ley*

de Comunidades Organizadas o Ley de Acción Comunal, y se dictan otras disposiciones, con el propósito de fortalecer, financiar y dignificar el régimen jurídico aplicable a los organismos de acción comunal (juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria, asociaciones, federaciones y confederaciones) en todo el territorio nacional.

El artículo 1° del articulado propuesto, que abre el Capítulo I, define este objeto en los siguientes términos: la ley busca consolidar la organización comunal, promover la participación ciudadana, garantizar mejores condiciones para el ejercicio de la labor de los organismos de acción comunal y de sus afiliados y dignatarios, simplificar los procedimientos administrativos, ampliar los mecanismos de financiación y modernizar los procesos de registro y gestión mediante la incorporación de herramientas digitales, todo ello de conformidad con la autonomía territorial y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Naturaleza jurídica de la intervención: el proyecto no constituye una ley nueva ni pretende sustituir integralmente el estatuto vigente de la acción comunal. Se trata de una reforma puntual y focalizada, articulada mediante las técnicas legislativas de modificación de artículos ya existentes y de adición de nuevos artículos. Esta opción responde a un criterio de economía legislativa y de seguridad jurídica: se evita la derogatoria general de un estatuto reciente, vigente desde 2021 y ya interiorizado por cerca de sesenta y cinco mil organismos de acción comunal en el país, y se interviene únicamente sobre aquellos aspectos en los que la experiencia de aplicación ha revelado vacíos, insuficiencias o cargas desproporcionadas.

El criterio rector de la reforma: el proyecto se estructura a partir de una premisa que atraviesa la totalidad de su articulado: todas las medidas contenidas en la ley están concebidas para aportar a los organismos de acción comunal, a sus afiliados y a sus dignatarios. Se trata de un proyecto de ley orientado a remover barreras, ampliar garantías y allegar recursos, y no a introducir nuevos deberes, sanciones o controles que graviten sobre las juntas

Ejes temáticos del objeto legislativo: sin perjuicio de que el contenido detallado del articulado se desarrolla en el numeral IV de esta exposición de motivos, es pertinente identificar, como parte de la definición misma del objeto, los grandes ejes de política pública que la reforma articula:

- El fortalecimiento de la democracia interna y de las garantías electorales de los organismos comunales, mediante la precisión de períodos, la regulación del Tribunal de Garantías, la incorporación de medios electrónicos y la clarificación de las reglas de *quorum*.

- La dignificación económica y la protección social de quienes ejercen la labor comunal, en particular de sus dignatarios, a través de mecanismos

de protección para la vejez y de reconocimiento de su experiencia como líderes.

- La ampliación y diversificación de las fuentes de financiación de los organismos de acción comunal, mediante beneficios tributarios, la exención del gravamen a los movimientos financieros, la estampilla Pro Acción Comunal, el Fondo de Fortalecimiento Comunal y beneficios en el impuesto predial.

- La simplificación administrativa y la modernización tecnológica del régimen de registro, inspección, vigilancia y control, con instrumentos como el Registro Único Nacional de Organismos de Acción Comunal (RUNOAC) y la conectividad prioritaria de los salones comunales.

- El fortalecimiento de la formación y del reconocimiento del liderazgo comunal, mediante el acceso prioritario a la educación, la certificación de la experiencia comunal y el sistema nacional de formación.

- La incorporación de enfoques diferenciales (de género, generacional, territorial y de protección de líderes) y la garantía de justicia comunal con plenas garantías disciplinarias.

Fundamento constitucional del objeto: el objeto así definido encuentra respaldo directo en los artículos 38 y 103 de la Constitución Política, que reconocen la libertad de asociación y consagran el deber estatal de fomentar y estimular las organizaciones comunales y demás formas asociativas de la sociedad civil como mecanismos de participación democrática, así como en los artículos 287 y 288, que garantizan la autonomía de las entidades territoriales dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad expresamente invocados en el propio artículo 1° del articulado. El desarrollo de estos y otros fundamentos constitucionales, así como el análisis de competencia en materia de exenciones tributarias (artículo 154 C.P.) y de unidad de materia (artículo 158 C.P.), se aborda de manera autónoma en el numeral III de esta exposición.

II. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

A) El régimen vigente de la Ley 2166 de 2021: alcance y balance de aplicación

El régimen legal de la acción comunal en Colombia tiene una trayectoria de más de seis décadas. Su origen se remonta a la Ley 19 de 1958, que sentó las bases institucionales de la organización comunitaria en el país, y se desarrolló progresivamente a través del Decreto número 1930 de 1979, la Ley 52 de 1990, la Ley 743 de 2002 y su reforma mediante la Ley 753 de 2002. Este último cuerpo normativo, que rigió durante casi dos décadas, fue expresamente derogado por el artículo 109 de la Ley 2166 de 2021, la cual constituye hoy el estatuto integral y vigente de los organismos de acción comunal.

La Ley 2166 de 2021 representó un avance significativo frente a su antecesora: unificó en un solo cuerpo normativo la regulación de la naturaleza jurídica, los principios, la afiliación, la estructura orgánica, la democracia interna, el régimen económico y patrimonial, la contratación con el Estado, la inspección, vigilancia y control, y el régimen sancionatorio de los organismos de acción comunal; incorporó herramientas como la afiliación virtual y las reuniones por medios remotos; y ordenó la formulación de una Política Pública de Acción Comunal (artículo 84), con antecedentes en los documentos Conpes 3661 de 2010 y 3955 de 2018, dentro del marco general del Decreto Único Reglamentario del Sector Interior (Decreto número 1066 de 2015).

La magnitud del universo regulado por esta ley justifica, por sí sola, la especial atención que el Congreso debe prestar a la calidad técnica de su desarrollo. Según el registro del Ministerio del Interior, en el país existen alrededor de sesenta y tres mil juntas de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria formalizadas, a las que se encuentran afiliadas cerca de 7,4 millones de personas de manera formal, cifra que convierte a los organismos de acción comunal en la estructura de organización social más extendida del país. El propio Ministerio del Interior adelanta actualmente el proceso electoral comunal 2026, mediante el cual se renovarán los dignatarios de las juntas de acción comunal, las juntas de vivienda comunitaria, las asociaciones, las federaciones y la Confederación Nacional de Acción Comunal para el período 2026-2030, proceso que exige, entre otras condiciones, la actualización de los libros de afiliados y la oportuna conformación de los tribunales de garantías.

Transcurridos casi cinco años desde la expedición de la Ley 2166 de 2021, incluido ya un ciclo electoral comunal completo y el inicio de uno nuevo, se cuenta hoy con un cúmulo suficiente de experiencia de aplicación para hacer un balance objetivo de su desempeño. Ese balance, sin desconocer los avances descritos, revela igualmente un conjunto de vacíos normativos, ambigüedades y cargas que dificultan la plena realización de los propósitos que inspiraron la propia ley, y que se describen a continuación.

B) Problemáticas identificadas en la implementación

El diagnóstico de aplicación de la Ley 2166 de 2021 permite agrupar las principales problemáticas identificadas en ocho bloques temáticos, que guardan correspondencia con la estructura por capítulos que se explica en el numeral IV de esta exposición de motivos. En este numeral se describe únicamente la naturaleza del problema detectado; el detalle de la solución legislativa propuesta para cada uno se desarrolla en el numeral IV.

1. Afiliación y depuración del padrón. La ley no precisa con suficiente claridad los medios idóneos para acreditar la residencia exigida para la afiliación, lo que en la práctica ha dado lugar a que distintas

entidades y organismos exijan requisitos disímiles y, en ocasiones, desproporcionados. De igual manera, las consecuencias de la doble afiliación no están reguladas con el rigor de debido proceso que la situación amerita, y el número mínimo de afiliados exigido para constituir una junta no siempre resulta proporcional a la realidad demográfica de los territorios rurales y de menor densidad poblacional.

2. Democracia interna y régimen electoral.

Persisten ambigüedades en la articulación entre el período de los dignatarios y el calendario del proceso electoral comunal; un número importante de organismos no logra conformar oportunamente el Tribunal de Garantías por falta de reglas claras sobre su integración subsidiaria; la ley habilita reuniones y votaciones por medios electrónicos sin fijar estándares mínimos de seguridad, identificación del votante y auditabilidad; y las reglas de *quorum*, dispersas en varios artículos, generan interpretaciones encontradas sobre la validez de las decisiones asamblearias.

3. Régimen disciplinario y justicia comunal.

La ley remite en blanco a los estatutos de cada organismo la tipificación de faltas y la graduación de sanciones, sin un catálogo legal mínimo que garantice condiciones homogéneas de legalidad y debido proceso. A su vez, el mecanismo de conciliación en equidad, llamado a resolver buena parte de los conflictos internos, opera con debilidad práctica ante la escasez de conciliadores debidamente formados y avalados, y no existe un procedimiento expedito para resolver los conflictos de linderos o de jurisdicción territorial entre organismos vecinos.

4. Régimen económico, fiscal y patrimonial.

Es quizás el bloque de mayor impacto práctico: la ley no define un régimen tributario unificado aplicable a los organismos de acción comunal ni a sus empresas y proyectos rentables; no existen beneficios como la exención del gravamen a los movimientos financieros o una estampilla dedicada al fortalecimiento comunal; y un número considerable de salones y equipamientos comunales carece de titulación formal, lo que impide su saneamiento, protección y aprovechamiento pleno.

5. Formación, protección social y reconocimiento del liderazgo. La ley no contempla mecanismos de protección económica para la vejez de quienes, en muchos casos durante décadas, ejercen de manera voluntaria y no remunerada la labor de dignatario comunal; tampoco existe un mecanismo de certificación que dé valor formal, para efectos laborales y académicos, a la experiencia adquirida en el ejercicio del liderazgo comunitario; y el acceso a la formación técnica, tecnológica y a la educación superior no cuenta con mecanismos de priorización efectiva para esta población.

6. Modernización, registro y transformación digital. Persiste una marcada debilidad de la capacidad institucional de los municipios y departamentos para ejercer efectivamente la inspección, vigilancia y control; no existe un

registro único nacional que permita consultar de manera confiable e interoperable la existencia y representación legal de los organismos comunales; y los salones comunales, pese a su potencial como nodos de conectividad comunitaria, no cuentan con prioridad en los planes de acceso a internet ni en el fomento de medios de comunicación comunitarios.

7. Continuidad organizacional. Frente a organismos con un número de afiliados insuficiente o con inactividad prolongada, la ley únicamente contempla la vía sancionatoria de la suspensión o cancelación de la personería jurídica, sin prever un mecanismo previo de acompañamiento institucional, recuperación de la base social o fusión voluntaria que permita preservar la organización antes de acudir a esa medida extrema.

8. Enfoques diferenciales y protección de líderes. El tratamiento legal de los organismos comunales es, en buena medida, uniforme para todo el territorio nacional, sin un reconocimiento suficientemente diferenciado de las condiciones propias de las zonas rurales, las zonas de frontera y los municipios PDET. Adicionalmente, la ruta de protección de los líderes y lideresas comunales en riesgo no se encuentra plenamente articulada con la Unidad Nacional de Protección ni con el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.

C) Necesidad, oportunidad y proporcionalidad de la reforma

Necesidad. Los vacíos descritos en el literal anterior no son marginales ni meramente estéticos: inciden directamente en el ejercicio efectivo del derecho de asociación y en el cumplimiento del deber estatal de fomento de las organizaciones comunales previstos en los artículos 38 y 103 de la Constitución Política. Mientras subsistan, la ley vigente ofrece a los organismos de acción comunal un marco jurídico incompleto en materia de financiación, desprovisto de mecanismos reales de protección social para sus líderes y con una capacidad institucional de acompañamiento insuficiente. La reforma resulta, por tanto, necesaria para que el propósito promocional de la Ley 2166 de 2021 se traduzca en condiciones materiales verificables y no permanezca en el plano meramente declarativo.

Oportunidad. Concurren en este momento al menos tres circunstancias que hacen especialmente oportuna la presente iniciativa. En primer lugar, el país se encuentra en pleno desarrollo del proceso electoral comunal 2026-2030, lo que ofrece una ventana idónea para que los ajustes en materia de democracia interna, tribunal de garantías y medios electrónicos surtan efecto antes de la consolidación definitiva de los nuevos períodos directivos. En segundo lugar, se cuenta ya con un horizonte de aplicación de casi un lustro de la Ley 2166 de 2021, que permite formular esta reforma sobre la base de evidencia empírica de implementación y no de conjeturas anticipadas. En tercer lugar, la iniciativa coincide con la prioridad que la agenda de fortalecimiento territorial y de la ruralidad

confiere a los organismos comunales como agentes de construcción de tejido social y de ejecución de política pública en el territorio.

Proporcionalidad. La intervención legislativa propuesta guarda una relación de proporcionalidad estricta con los problemas diagnosticados. De una parte, se trata de una reforma puntual, por vía de modificación y adición, que no altera la arquitectura general de la Ley 2166 de 2021 ni impone un nuevo régimen paralelo. De otra parte, como se explicó en el numeral I, todas las medidas propuestas son de naturaleza exclusivamente favorable para los organismos de acción comunal: no se introduce ninguna carga, obligación o riesgo adicional a los ya existentes, lo que reduce al mínimo la intensidad de la intervención sobre la autonomía de los organismos comunales y de las entidades territoriales. Finalmente, en los casos en que la reforma tiene un impacto fiscal, las medidas se formulan con expresa salvaguarda de la autonomía territorial y de la sostenibilidad fiscal, identificando la fuente de financiación correspondiente en cada caso, en armonía con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, cuyo análisis específico se desarrolla en el numeral VI de esta exposición de motivos.

III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y DE COMPETENCIA

A) Libertad de asociación y fomento estatal de la acción comunal (artículos 38 y 103 C.P.)

El artículo 38 de la Constitución Política garantiza a toda persona el derecho a asociarse libremente para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. El artículo 103, por su parte, no se limita a reconocer ese derecho en su dimensión política, sino que impone al Estado un mandato activo de fomento: contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública.

Los organismos de acción comunal ocupan, dentro de este marco, un lugar singular. La Corte Constitucional, al revisar las objeciones presidenciales formuladas contra el proyecto de ley que luego se convertiría en la Ley 743 de 2002, antecesora directa de la Ley 2166 de 2021, señaló que la acción comunal tiene un componente de participación ciudadana que la constituye en un mecanismo idóneo para fortalecer los espacios de concertación entre los ciudadanos y sus autoridades, particularmente las locales, y para participar del control del poder político que dichas autoridades ejercen, atribuyendo al movimiento comunal, más allá de su función social, una connotación de carácter político. En esa misma decisión, la Corte destacó que el desarrollo comunitario del cual son expresión los organismos de acción comunal

constituye un proceso social con participación activa de la comunidad.

Esta lectura jurisprudencial confirma que los organismos de acción comunal no son una forma asociativa cualquiera entre las muchas que ampara el artículo 38, sino la materialización más extendida y verificable del mandato de fomento del artículo 103. La escala del fenómeno respalda esa afirmación: a nivel nacional existen cerca de 63.000 juntas de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria formalizadas ante el Ministerio del Interior, como se señaló en el numeral II; solo en el departamento de Cundinamarca, el Instituto de Acción Comunal y Capital Social (IDACO) reporta más de 4.700 juntas legalmente constituidas en los 116 municipios del departamento, que en el reciente proceso electoral comunal llevaron a la posesión de más de 78.000 dignatarios para el periodo 2026-2030, con la participación de 229.350 sufragantes el pasado 26 de abril de 2026, de los cuales el 44% de las presidencias elegidas recayeron en mujeres. Ninguna otra forma asociativa de que trata el artículo 103 alcanza en Colombia una cobertura territorial e institucional comparable.

En este contexto, el proyecto de ley se ajusta plenamente a los artículos 38 y 103 de la Constitución, no solo porque no restringe ni condiciona en modo alguno el ejercicio del derecho de asociación, sino porque, como se explicó en el numeral I, la totalidad de sus disposiciones tiene naturaleza garantista: amplía prerrogativas, financiación, formación y protección a los organismos de acción comunal y a sus afiliados, sin imponerles cargas adicionales. El proyecto es, en este sentido, una concreción legislativa directa del deber estatal de fomento que la propia Constitución consagra.

B) Autonomía territorial y principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículos 287 y 288 C.P.)

El artículo 1° de la Constitución define a Colombia como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. El artículo 287 desarrolla ese mandato, reconociendo a los departamentos, distritos y municipios el derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales, todo ello dentro de los límites de la Constitución y la ley. El artículo 288, a su vez, ordena que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales se ejerzan conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.

La Corte Constitucional ha precisado el contenido de cada uno de estos tres principios. La coordinación exige que las actuaciones de los órganos estatales, en todos los niveles territoriales, se ordenen de manera sistemática, coherente, eficiente y armónica para el logro de los fines del Estado. La concurrencia, estrechamente ligada a

la subsidiariedad, apela a la solidaridad entre los distintos niveles territoriales, de modo que quienes cuentan con mayor capacidad institucional apoyen a las entidades rezagadas. La subsidiariedad, por su parte, habilita la intervención de la Nación cuando una entidad territorial no puede cumplir plenamente con sus funciones constitucionales, sin que ello implique sustituir de manera permanente la competencia territorial. La Corte ha sido enfática, además, en que autonomía territorial y unidad nacional no son principios antagónicos ni pueden interpretarse de manera aislada o absoluta, sino en compenetración sistemática recíproca.

Este marco doctrinal explica y legitima la técnica empleada en varias de las disposiciones más relevantes del proyecto. El Fondo de Fortalecimiento Comunal (artículo 25), la Estampilla Pro Acción Comunal (artículo 26), los beneficios en el impuesto predial (artículo 27) y la capacidad institucional para la inspección, vigilancia y control (artículo 35) no se formulan como mandatos que desplacen la competencia de las entidades territoriales, sino como facultades y mecanismos de acompañamiento que estas ejercen dentro de su propia autonomía y de su marco fiscal de mediano plazo, reservando la intervención subsidiaria de la Nación para los casos en que la entidad territorial carezca de la capacidad institucional para ejercerla.

El caso de Cundinamarca ofrece una demostración concreta de cómo estos tres principios operan de manera articulada en la práctica. Mediante el Decreto Ordenanza 262 de 2008, el departamento creó el IDACO como establecimiento público descentralizado, con personería jurídica y autonomía administrativa y financiera propia, adscrito a la Secretaría de Gobierno departamental; posteriormente, el Decreto Ordenanza 0411 de 2024 actualizó su estatuto orgánico. En ejercicio de esa autonomía, y en coordinación con el marco normativo nacional, el departamento ha canalizado hacia la acción comunal una inversión cercana a los doscientos mil millones de pesos en contratación con juntas de acción comunal, según lo señaló el propio gobernador del departamento. Este modelo territorial no se propone como de aplicación obligatoria para las demás entidades territoriales, lo que desconocería su autonomía, pero sí ilustra la viabilidad práctica del esquema de financiación y acompañamiento que el proyecto busca extender y estimular en todo el país.

C) Precedente legislativo y reserva de ley ordinaria

Un aspecto de especial relevancia para la técnica legislativa del proyecto es que la propia Corte Constitucional ya resolvió, con ocasión del trámite que dio origen a la Ley 743 de 2002, si la regulación de los organismos de acción comunal en desarrollo del artículo 38 de la Constitución debía tramitarse como ley estatutaria. En esa oportunidad, el Ministerio Público conceptuó, y la Corte lo confirmó al resolver las objeciones presidenciales correspondientes, que la iniciativa no requería agotar

los trámites y formalidades propios de las leyes estatutarias, pues su materia no encajaba dentro de las categorías reservadas a ese tipo especial de ley conforme al artículo 152 de la Constitución (derechos fundamentales y sus procedimientos y recursos de protección, administración de justicia, organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, mecanismos de participación ciudadana, y estados de excepción).

Esta decisión resulta plenamente aplicable, por identidad de razón, al presente proyecto: si la regulación integral y fundacional de los organismos de acción comunal no exigió el trámite calificado de ley estatutaria, con mayor razón no lo exige una reforma que se limita a modificar y adicionar puntualmente la Ley 2166 de 2021, ella misma tramitada como ley ordinaria, sin tocar el núcleo esencial del derecho de asociación ni regular materia alguna de las reservadas al artículo 152 superior. El precedente confirma, en consecuencia, que el trámite legislativo ordinario es la vía constitucionalmente idónea y suficiente para la presente iniciativa.

D) Iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias nacionales (artículo 154 C.P.)

El inciso segundo del artículo 154 de la Constitución dispone que las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales solo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno nacional. La Corte Constitucional ha explicado que los beneficios tributarios, dentro de los cuales se encuentran las exenciones y las exclusiones, son instrumentos fiscales con los que cuenta la Administración para promover o proteger actividades, sectores o personas cuyo desarrollo se estima necesario o conveniente. La jurisprudencia ha precisado, además, que si bien corresponde al Congreso, a las asambleas o a los concejos, según el tributo de que se trate, definir previamente todos los elementos de la exención, el Ejecutivo no puede decretar de manera autónoma los beneficios tributarios; lo que exige la Constitución es que su creación cuente con la iniciativa o el aval gubernamental correspondiente, exigencia que se extiende incluso a los proyectos que, sin decretar formalmente una exención, generan gasto público, caso en el cual basta el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esta exigencia constitucional es directamente aplicable al artículo 22 del proyecto, que adiciona una exención al gravamen a los movimientos financieros (artículo 879 del Estatuto Tributario) en favor de las transacciones de los organismos de acción comunal. Por tratarse de una exención de un tributo nacional, su trámite requiere el aval del Gobierno nacional, el cual, conforme a la jurisprudencia constitucional, puede ser otorgado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en cualquier momento del trámite legislativo anterior a la aprobación definitiva de la ley. De manera paralela a la radicación del proyecto, la oficina viene adelantando la solicitud formal de aval ante esa cartera ministerial, como paso

constitucionalmente necesario para la validez de esta disposición específica.

E) Unidad de materia (artículo 158 C.P.)

El artículo 158 de la Constitución exige que todo proyecto de ley se refiera a una misma materia, y faculta a la Presidencia de la respectiva comisión para rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La Corte Constitucional ha desarrollado un test de conexidad para verificar el cumplimiento de esta exigencia, conforme al cual basta que exista una relación causal, teleológica, temática o sistemática, no necesariamente las cuatro de manera simultánea, entre cada disposición y la materia dominante de la ley, y ha insistido en que este principio debe interpretarse de manera amplia y flexible, de forma que no se convierta en una restricción desproporcionada de la facultad de configuración legislativa ni del principio democrático.

Existe, además, un precedente jurisprudencial específico sobre unidad de materia en normas relativas a juntas de acción comunal: al estudiar una disposición que autorizaba a estas celebrar convenios de solidaridad con entidades territoriales del orden departamental, la Corte encontró que dicha regla guardaba conexidad temática, teleológica y sistemática con la materia dominante de la ley que la contenía, referida a la organización y administración de las entidades territoriales, en la medida en que las actividades de las juntas de acción comunal se vinculan con la promoción de la participación comunitaria y el mejoramiento social de los habitantes, responsabilidad que la propia Constitución asigna a los municipios.

Aplicado al presente proyecto, este estándar respalda la coherencia constitucional de su estructura: aunque el articulado abarca frentes tan diversos como la democracia interna, el régimen disciplinario, el régimen tributario y de financiación, la formación y protección social de los dignatarios, la modernización tecnológica y los enfoques diferenciales, todas estas materias guardan una relación causal, teleológica y sistemática directa con la materia dominante única del proyecto: el fortalecimiento integral del régimen jurídico de los organismos de acción comunal, tal como quedó definida en el objeto del artículo 1° (numeral I de esta exposición). No se trata de una colcha de retazos temáticos, sino del desarrollo coherente de un mismo eje regulatorio a través de sus distintas dimensiones normativas.

F) Autonomía tributaria de las entidades territoriales (artículo 294 C.P.)

El artículo 294 de la Constitución establece una prohibición expresa y de particular rigor: la ley no puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales respecto de los tributos de propiedad de las entidades territoriales, ni imponer recargos sobre sus impuestos, salvo lo dispuesto en el artículo 317 superior. La Corte Constitucional ha aplicado esta prohibición de manera reiterada y consistente

desde mediados de los años noventa, declarando inexecutable las disposiciones legales de origen nacional que directamente decretan exenciones sobre tributos territoriales como el impuesto predial o el de industria y comercio, por desconocer que, en virtud del principio de autonomía, el patrimonio de las entidades territoriales no puede verse afectado por decisiones adoptadas unilateralmente a nivel nacional. La jurisprudencia distingue, sin embargo, entre decretar directamente una exención, lo cual está vedado al legislador nacional, y fijar las reglas generales o los procedimientos dentro de los cuales las propias corporaciones territoriales, asambleas y concejos, pueden, en ejercicio de su propia competencia tributaria, conceder tales beneficios.

Esta distinción es determinante. El artículo 27, relativo a los beneficios en el impuesto predial para los bienes destinados al uso comunal, no decreta una exención desde la ley nacional, sino que habilita y orienta a los concejos municipales y distritales para que, en ejercicio de su propia potestad tributaria y dentro de su autonomía fiscal, adopten dichos beneficios; de igual manera, la Estampilla Pro Acción Comunal (artículo 26) y el Fondo de Fortalecimiento Comunal (artículo 25) se construyen como autorizaciones y marcos de acompañamiento técnico dirigidos a las entidades territoriales, y no como mandatos que se impongan sobre sus rentas propias sin su concurso decisorio. Esta arquitectura normativa es la que permite que el proyecto amplíe de manera real las fuentes de financiación de los organismos de acción comunal.

IV. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto desarrolla su objeto a través de cuarenta y ocho artículos, organizados en nueve capítulos que corresponden a otros tantos frentes de intervención sobre la Ley 2166 de 2021. A continuación se describe el contenido normativo de cada capítulo.

A) Capítulo I Afiliación y registro de afiliados (artículos 1°-5°)

El artículo 1° contiene el objeto de la ley, ya desarrollado en el numeral I de esta exposición. Los artículos 2° a 5° regulan las condiciones de ingreso y permanencia en los organismos comunales bajo una lógica de simplificación. El **artículo 2°** modifica el párrafo 1° del artículo 12 de la Ley 2166 de 2021 para precisar que la doble afiliación da lugar a la desafiliación en ambos organismos, pero solo previo agotamiento del debido proceso ante la autoridad competente, sustituyendo así la fórmula de ineficacia automática por una garantía procesal plena. El **artículo 3°** adiciona el artículo 20A a la Ley 2166 de 2021 y resuelve de manera directa el vacío probatorio identificado en el numeral II: enumera taxativamente los medios idóneos para acreditar la residencia (factura de servicio público, recibo del impuesto predial, certificación de autoridad competente, contrato de arrendamiento o documento de propiedad o posesión, matrícula

del establecimiento de comercio, o declaración juramentada que se entiende prestada con la sola firma del interesado) y prohíbe expresamente a los organismos comunales, a las entidades de inspección, vigilancia y control y a cualquier otra autoridad exigir documentos o requisitos adicionales a los allí previstos. El **artículo 4°** adiciona el parágrafo 4° al artículo 38 de la Ley 2166 de 2021 para reconocer voz y voto en la asamblea a los afiliados entre 14 y 18 años y habilitarlos para cargos que no impliquen representación legal, manejo de recursos, ordenación del gasto ni suscripción de actos que comprometan el patrimonio del organismo, excluyéndolos de los asuntos de conciliación, de control fiscal y de la delegación ante organismos de grado superior, en armonía con el Código de la Infancia y la Adolescencia. El **artículo 5°** sustituye los umbrales fijos de afiliados mínimos del artículo 11 de la Ley 2166 de 2021 por una fórmula proporcional a la población residente (1%), con pisos y techos diferenciados según se trate de barrios en capitales y Bogotá, D. C., (entre 20 y 75 afiliados), cabeceras municipales menores, corregimientos e inspecciones de policía (entre 15 y 50), poblaciones sin delimitación por barrios (entre 15 y 30) o caseríos y veredas (entre 10 y 20), garantizando que la fórmula nunca exija más de lo que exigía la norma original ni menos del piso fijado, y habilitando, sin obligar, la división voluntaria de juntas cuya membresía supere en 500% el mínimo requerido.

B) Capítulo II Democracia interna y régimen electoral (artículos 6°-17)

Este es el capítulo de mayor extensión del proyecto y aborda de manera integral el ciclo democrático interno de los organismos comunales. El **artículo 6°** fija en cuatro años el período de directivos y dignatarios, cerrando la indeterminación diagnosticada en el numeral II, y limita a un máximo de seis meses la continuidad en el cargo de los salientes cuando no se ha posesionado el relevo, vencido lo cual el organismo queda suspendido hasta que la entidad de inspección, vigilancia y control adopte las medidas conducentes. El **artículo 7°** completa el régimen del Tribunal de Garantías, estableciendo inhabilidades para integrarlo, el deber de declararse impedido y la posibilidad de recusación, así como la responsabilidad disciplinaria de sus miembros. El **artículo 8°** permite que una persona que no sepa leer ni escribir ejerza cargos directivos con el apoyo de un delegado alfabetizado designado por la asamblea para la firma de actos, eliminando una barrera de acceso al liderazgo comunal que no tiene respaldo constitucional. El **artículo 9°** eleva la cuota de género al 40% en la primera elección y al 50% a partir de la segunda, en desarrollo progresivo de los artículos 40, 107 y 262 de la Constitución, atribuye al Tribunal de Garantías la verificación del cumplimiento como requisito de inscripción de listas, pero dispone que su inobservancia da lugar a la devolución para corrección y no a sanción alguna contra el organismo, e incorpora una válvula de imposibilidad objetiva para que la

regla no paralice el proceso electoral cuando no haya candidatas suficientes. El **artículo 10** fija un calendario electoral escalonado y diferenciado por grado, con reglas de transición para el ajuste único de los períodos en curso y un término de un año para que las juntas de vivienda comunal pendientes de conversión completen dicho trámite. Los **artículos 11 y 12** desarrollan con detalle técnico las reuniones y votaciones por medios electrónicos, exigiendo identificación inequívoca de los participantes, trazabilidad, custodia de la información, integridad y secreto del voto, y remitiendo la validez probatoria de las actas digitales a la Ley 527 de 1999. El **artículo 13** reescribe íntegramente el artículo 32 de la Ley 2166 de 2021 en formato de reglas escalonadas y claramente diferenciadas, resolviendo la confusión normativa identificada en el diagnóstico. El **artículo 14** crea la figura del empalme obligatorio y la gestión documental entre dignatarios salientes y entrantes. Los **artículos 15 y 16** fortalecen la participación juvenil con incidencia real y prohíben expresamente que la entidad de inspección, vigilancia y control exija la conformación de la totalidad de los órganos previstos en la ley como condición para el registro, atendiendo la desproporción identificada en el numeral II para las juntas más pequeñas. El **artículo 17** flexibiliza el número y la denominación de las comisiones de trabajo y secretarías ejecutivas conforme a la capacidad de gestión de cada organismo.

C) Capítulo III. Garantías disciplinarias y justicia comunal (artículos 18-20)

El **artículo 18** adiciona un nuevo capítulo a la Ley 2166 de 2021, con cuatro artículos que tipifican por primera vez las faltas disciplinarias en gravísimas, graves y leves, gradúan las sanciones aplicables y fijan competencia y procedimiento con doble instancia y plenas garantías de debido proceso, además de términos de caducidad y prescripción de la acción disciplinaria, cerrando así el vacío de tipicidad identificado en el numeral II sin remitir en blanco a los estatutos. El **artículo 19** fortalece la conciliación en equidad mediante un programa nacional gratuito de formación, aval y registro de conciliadores, con priorización de zonas rurales, aclarando que la participación en el programa es voluntaria y no condiciona la validez de las actuaciones ya adelantadas conforme a la normativa vigente. El **artículo 20** crea un procedimiento administrativo expreso, con audiencia previa de los organismos involucrados, para resolver los conflictos de linderos o de jurisdicción territorial entre organismos comunales vecinos.

D) Capítulo IV. Régimen económico, fiscal, tributario y patrimonial (artículos 21-29)

Este capítulo materializa el eje de financiación real anunciado en el numeral I y constituye, junto con el Capítulo II, el núcleo más denso del proyecto. El **artículo 21** ordena a la DIAN expedir una instrucción unificada sobre el régimen tributario de los organismos comunales, con un procedimiento simplificado y gratuito para el cumplimiento de

sus deberes formales. El **artículo 22** adiciona el artículo 879 del Estatuto Tributario para exonerar del gravamen a los movimientos financieros los retiros de una única cuenta bancaria marcada por cada organismo comunal, disposición que, como se explicó en el numeral III.D, requiere el aval del Gobierno nacional por tratarse de una exención de un tributo nacional. El **artículo 23** exime a los organismos comunales de la obligación general de inscribirse en el Registro Único de Beneficiarios Finales, salvo cuando contraten con el Estado. El **artículo 24** ordena expedir un régimen contable simplificado, con formatos únicos y proporcionales al tamaño del organismo. El **artículo 25** crea el Fondo de Fortalecimiento Comunal, cuenta especial administrada por el Ministerio del Interior destinada a financiar el Registro Único Nacional, el fortalecimiento de la capacidad de inspección, vigilancia y control, el saneamiento de bienes comunales y la ruta de protección de líderes. El **artículo 26** crea la Estampilla Pro Acción Comunal, autorizando, no ordenando, a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales a emitirla, con una tarifa máxima del 2% y destinación exclusiva; se trata de una versión generalizable del modelo que ya opera en Cundinamarca a través del IDACO, descrito en el numeral III.B. El **artículo 27** habilita a los concejos, en ejercicio de su propia autonomía tributaria, a exonerar total o parcialmente del impuesto predial los bienes de uso comunal y a adoptar programas de alivio de deudas. El **artículo 28** dispone el saneamiento y titulación gratuita de los salones comunales y consagra su inembargabilidad, con la salvedad expresa de las garantías reales válidamente constituidas y los derechos de terceros de buena fe. El **artículo 29** exime de retención en la fuente los pagos que los organismos comunales reciban del Estado en desarrollo de convenios solidarios.

E) Capítulo V. Formación, asistencia y reconocimiento del liderazgo comunal (artículos 30-34)

El **artículo 30** introduce la medida de mayor alcance social del proyecto: los BEPS Comunales, que otorgan acceso prioritario al servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos a dignatarios de primer y segundo grado mayores de 62 años (hombres) o 57 años (mujeres) que acrediten veinte años de ejercicio de dignidades comunales y no sean beneficiarios de pensión, con financiación a cargo de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, criterios de priorización cuando los recursos sean insuficientes, y un Comité de Beneficios Económicos Periódicos Comunales con participación del Ministerio del Interior, el Ministerio del Trabajo y las organizaciones de segundo grado. Dada la magnitud del universo de dignatarios en el país (si se toma como referencia que solo en Cundinamarca se posesionaron más de 78.000 dignatarios para el período 2026-2030 en 116 municipios, la extrapolación proporcional a escala nacional sugiere un universo potencial

de varios cientos de miles de personas en todo el territorio, cifra que deberá precisarse en el estudio de impacto fiscal del numeral VI), esta disposición aborda de manera directa la ausencia de protección social para quienes han ejercido el liderazgo comunal de forma voluntaria y no remunerada durante décadas. El **artículo 31** amplía a afiliados, no solo dignatarios, el acceso prioritario y gratuito a la formación del Sena, la ESAP, la UNAD y las universidades públicas, respetando expresamente la autonomía universitaria. El **artículo 32** crea la certificación gratuita de experiencia comunal, valorable como experiencia laboral relacionada. El **artículo 33** ordena al Icetex y a los fondos de fomento a la educación superior establecer criterios de priorización para dignatarios y sus hijos. El artículo 34 garantiza a los organismos federativos al menos un espacio anual de interlocución directa con el respectivo Gobernador.

F) Capítulo VI. Modernización, registro y transformación digital (artículos 35-39)

El **artículo 35** faculta al Ministerio del Interior para definir estándares mínimos de capacidad institucional para el ejercicio territorial de la inspección, vigilancia y control, con apoyo técnico y de cofinanciación, o asunción subsidiaria temporal, cuando la entidad territorial no los acredite, aplicando directamente el principio de subsidiariedad desarrollado en el numeral III.B. El **artículo 36** fija términos y un formato único nacional de certificación de existencia y representación legal. El **artículo 37** crea el Registro Único Nacional de Organismos de Acción Comunal (RUNOAC), de implementación gradual y sujeta a disponibilidad presupuestal, con la salvedad expresa de que durante la transición no podrá convertirse en barrera de funcionamiento para los organismos. El **artículo 38** ordena al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones priorizar los salones comunales en los planes de conectividad, para que operen como puntos digitales comunitarios. Esta disposición responde a una brecha aún significativa: según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2025 del DANE, la conectividad rural pasó del 41,9% al 56,9% en el último año, pero persiste una brecha urbano-rural de alrededor de 20 puntos porcentuales frente al 73,9% de cobertura nacional, de manera que los salones comunales, con más de 63.000 sedes potenciales en todo el país, constituyen una infraestructura ya existente y estratégica para cerrar esa brecha sin requerir inversión adicional en predios. El **artículo 39** habilita al mismo Ministerio para establecer condiciones de fomento y participación preferente de los organismos comunales en el otorgamiento de licencias de radiodifusión sonora comunitaria.

G) Capítulo VII. Recuperación y fusión voluntaria (artículos 40-41)

Este capítulo introduce una figura ausente en la Ley 2166 de 2021 y que responde directamente al vacío identificado en el numeral II sobre la falta de alternativas a la vía sancionatoria. El **artículo 40** crea la recuperación y fusión voluntaria: frente

a organismos con número insuficiente de afiliados o inactividad prolongada, la entidad de inspección, vigilancia y control debe primero brindar acompañamiento y orientación para la recuperación de la base social antes de que opere cualquier consecuencia sobre la personería jurídica, y habilita la fusión voluntaria entre organismos del mismo grado y de territorios colindantes, con continuidad de la antigüedad de los afiliados y registro gratuito y expedito. El **artículo 41** regula la denominación del organismo resultante de una fusión.

H) Capítulo VIII. Política pública, enfoques diferenciales, formación y protección (artículos 42-45)

El **artículo 42** consagra el enfoque territorial diferenciado, ordenando priorizar la asistencia técnica y la financiación para organismos ubicados en zonas rurales, de frontera, de difícil acceso y con menor capacidad institucional. El **artículo 43** crea el Sistema Nacional de Formación Comunal, con currículo y certificación diseñados por el Ministerio del Interior en coordinación con el Sena, la ESAP y las universidades públicas. El **artículo 44** ajusta el requisito de sesenta horas de formación para ser dignatario, condicionándolo a la adopción efectiva de la estrategia de formación. El **artículo 45** robustece la ruta de protección de los miembros de organismos comunales, articulándola expresamente con la Unidad Nacional de Protección y el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, con enfoque diferencial y priorización de los territorios de mayor riesgo, y ordena al Gobierno nacional incorporar apropiaciones presupuestales específicas para financiarla progresivamente, con informe anual de ejecución ante el Congreso. La urgencia de esta disposición se sustenta en cifras verificables: según el informe de la Defensoría del Pueblo, en 2025 se registraron 177 asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país, y los liderazgos comunales y comunitarios han sido identificados de manera reiterada, en distintos cortes del año, como una de las categorías más afectadas por esta violencia, junto con los liderazgos indígenas y campesinos.

I) Capítulo IX. Disposiciones finales, transición y vigencia (artículos 46-48)

El **artículo 46** ordena al Gobierno nacional expedir o actualizar las reglamentaciones pendientes de la Ley 2166 de 2021 y de la presente ley. El **artículo 47** consagra un régimen de transición garantista de dos años para que los organismos ajusten sus estatutos y libros, con la salvaguarda expresa de que, durante dicho término, ningún organismo podrá ser sancionado ni se le podrá negar el registro de sus actos por no haber culminado la adecuación, y de que las disposiciones que requieran desarrollo tecnológico se aplicarán de manera gradual conforme a la disponibilidad efectiva de los sistemas. El **artículo 48** fija la vigencia de la ley a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

V) ARMONIZACIÓN CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE

Este numeral examina, para cada bloque de disposiciones, su engranaje técnico con el cuerpo normativo preexistente al que se articulan, verificando que no se generen antinomias, redundancias inadvertidas o vacíos de aplicación.

A) Relación con el Estatuto Tributario

La intervención tributaria del proyecto debe leerse sobre una base que ya existe y que el proyecto no altera: desde la modificación introducida por el artículo 144 de la Ley 1819 de 2016 al artículo 22 del Estatuto Tributario, los organismos de acción comunal ya tienen la condición de no contribuyentes no declarantes del impuesto sobre la renta, condición reiterada por la propia DIAN en concepto expreso sobre la materia. El **artículo 21** del proyecto no crea, por tanto, esa condición, sino que ordena a la DIAN unificar su aplicación práctica y, sobre todo, resolver una pregunta que la ley vigente deja abierta: el tratamiento tributario de las empresas y proyectos rentables comunales, cuya actividad de naturaleza comercial no necesariamente queda cobijada, sin más, por la condición de no contribuyente del organismo matriz, en particular cuando se estructuran con personería jurídica propia.

El **artículo 22** (exención del gravamen a los movimientos financieros, adicionado al artículo 879 del Estatuto Tributario) sí constituye un beneficio genuinamente nuevo, pues el GMF es un tributo autónomo sobre las transacciones financieras que no se ve afectado por la condición de no contribuyente de renta; de ahí la necesidad, ya explicada en el numeral III.D, del aval gubernamental conforme al artículo 154 de la Constitución. El **artículo 23** (Registro Único de Beneficiarios Finales) se articula con el régimen de transparencia y prevención de lavado de activos administrado por la DIAN, de manera que la exoneración general, con la salvedad de la contratación estatal, es coherente con el propósito de dicho registro. El **artículo 24** (contabilidad simplificada) se articula con el marco técnico normativo de información financiera del Decreto número 2420 de 2015, extendiendo a los organismos comunales de primer grado la misma lógica de proporcionalidad que ese marco ya reconoce para las microempresas.

El **artículo 29** (exención de retención en la fuente en convenios solidarios, adicionado al artículo 369 del Estatuto Tributario) merece una precisión técnica: el literal a) de ese mismo artículo ya dispone que no procede retención en la fuente sobre pagos a los no contribuyentes no declarantes de que trata el artículo 22, condición que ya cobija a los organismos de acción comunal. El valor del artículo 29 no reside, entonces, en crear un beneficio inexistente, sino en anclarlo de manera expresa y específica a los pagos derivados de convenios solidarios, cerrando la brecha de aplicación práctica identificada en el numeral II: en ausencia de una referencia textual y específica, numerosas entidades

pagadoras y agentes retenedores, por prudencia o desconocimiento, practican la retención de todas formas.

Corresponde señalar, finalmente, un punto de armonización fiscal ya verificado: el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-910 de 2004, dispone, con carácter general para todas las estampillas autorizadas por la ley a las entidades territoriales, una retención del veinte por ciento de su recaudo con destino al pasivo pensional de la respectiva entidad territorial, salvo que dicha entidad certifique ante el Ministerio de Hacienda que ya cuenta con el ciento por ciento de sus reservas pensionales constituidas. Esta obligación se aplicará por ministerio de la ley al recaudo de la Estampilla Pro Acción Comunal (artículo 26 del proyecto), tal como ocurre con cualquier otra estampilla del país.

B) Relación con el CPACA

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) opera como marco procedimental supletorio general cada vez que la entidad de inspección, vigilancia y control, autoridad pública territorial, ejerce funciones administrativas en desarrollo de la Ley 2166 de 2021 y de este proyecto, en todo aquello que la legislación comunal no regule de manera especial. El artículo 36 del proyecto, al consagrar el silencio administrativo positivo para los trámites de inscripción de dignatarios y demás actos registrales, satisface la exigencia del artículo 84 del CPACA, conforme al cual el silencio positivo únicamente opera cuando una disposición legal expresa lo consagra para el procedimiento respectivo.

En materia disciplinaria (artículo 18), la relación con el CPACA exige una distinción conceptual: la competencia disciplinaria primaria recae en la comisión de convivencia y conciliación del organismo de grado superior, órgano de naturaleza asociativa y privada, de modo que el CPACA no le resulta aplicable de manera directa; lo que sí aplica directamente, por mandato del artículo 29 de la Constitución, es el núcleo de garantías del debido proceso, que el nuevo régimen disciplinario reproduce con fidelidad. El CPACA solo entra a operar en su plenitud cuando, por las causales previstas, la competencia se traslada subsidiariamente a la entidad de inspección, vigilancia y control; en ese evento, la decisión que se profiera constituye un verdadero acto administrativo, sujeto a los recursos ordinarios de la vía gubernativa y, agotada esta, al control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. La misma lógica aplica a las decisiones que resuelven los conflictos de delimitación territorial de que trata el artículo 20.

C) Relación con el Código de la Infancia y la Adolescencia

El artículo 4° del proyecto, que reconoce voz y voto a los afiliados entre los 14 y los 18 años y

delimita los cargos para los que son elegibles, se articula con dos principios estructurales de la Ley 1098 de 2006: el interés superior del niño, niña o adolescente y el derecho a la participación, que reconoce a los adolescentes el derecho a ejercer sus propios derechos de manera progresiva, en consonancia con la evolución de sus facultades. Esta noción de autonomía progresiva, incorporada al ordenamiento colombiano a través del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño y desarrollada de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional, sustenta la fórmula intermedia que adopta el proyecto: ni la exclusión total del proceso democrático interno, que desconocería el derecho a la participación, ni la equiparación plena con la capacidad de un afiliado mayor de edad, que expondría a un menor a responsabilidades patrimoniales y de representación legal para las que el ordenamiento civil no lo habilita. La exclusión expresa de los cargos de conciliación, de control fiscal y de delegación ante organismos de grado superior es una aplicación directa del principio de protección integral de la Ley 1098, que exige blindar a los adolescentes frente a roles que impliquen un nivel de exposición o de responsabilidad desproporcionado frente a su etapa de desarrollo.

D) Relación con el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones

Los BEPS Comunales del artículo 30 se insertan, sin alterarlo, en el tercer pilar semicontributivo del sistema pensional colombiano, cuya base constitucional se encuentra en el parágrafo que el Acto Legislativo 01 de 2005 adicionó al artículo 48 de la Constitución, que habilita al Estado a establecer beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo para personas de escasos recursos que no reúnan las condiciones para acceder a una pensión. Su desarrollo legal se encuentra en el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 y en el Decreto número 1833 de 2016. Es indispensable subrayar que esta figura no es una pensión en sentido técnico: se trata de un mecanismo de ahorro periódico voluntario complementado por un subsidio estatal, que no genera relación laboral, ni asignación de retiro, ni derecho a pensión de vejez a cargo del Sistema General de Pensiones. Por esta razón, la medida no modifica los parámetros del régimen contributivo ni genera un nuevo pasivo pensional a cargo de Colpensiones o de las administradoras de fondos de pensiones: su fuente de financiación, la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, es una bolsa de recursos preexistente y de destinación específica, cuya suficiencia frente al universo de dignatarios elegibles se cuantifica en el numeral VI de esta exposición. La concurrencia voluntaria de recursos propios de las entidades territoriales se plantea, coherentemente con el numeral III.B, como una facultad y no como un mandato.

E) Relación con la Ley 527 de 1999

Las disposiciones sobre reuniones y votaciones por medios electrónicos (artículos 11 y 12) y sobre certificación electrónica (artículo 36) no crean un

régimen probatorio o de autenticación paralelo, sino que activan, para el contexto específico de la vida democrática comunal, el régimen general ya consagrado en la Ley 527 de 1999 sobre comercio electrónico, mensajes de datos y firmas digitales, desarrollado reglamentariamente por el Decreto número 2364 de 2012. La técnica es la correcta desde el punto de vista de la armonización normativa: en lugar de definir de manera autónoma qué constituye una firma o un mensaje de datos válido, el proyecto remite expresamente a dicho marco general, apoyándose en sus principios estructurales de equivalencia funcional y de neutralidad tecnológica, y en el valor probatorio que la propia Ley 527 y el artículo 247 del Código General del Proceso reconocen a los mensajes de datos.

VI) IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY (ARTÍCULO 7° DE LA LEY 819 DE 2003)

Marco jurídico y estándar aplicable. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003, norma de naturaleza orgánica, exige que todo proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios haga explícito su costo fiscal, identifique la fuente de ingreso adicional para su financiación y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. La Corte Constitucional, en la sentencia que fijó el alcance definitivo de esta disposición, precisó que los tres primeros incisos del artículo 7° constituyen un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa, y que el deber de cuantificación técnica recae inicialmente en el Congreso, mediante la valoración de las incidencias fiscales con la información y las herramientas de que dispone, pero corresponde principalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público una vez que dicha valoración congresional se ha realizado. La jurisprudencia posterior ha matizado este estándar, precisando que la valoración del impacto fiscal es exigible en todos los casos, aunque con grados de especificidad diferenciados según la naturaleza de la regulación, y que su ausencia total, no su imprecisión, es lo que configura un vicio.

Bajo ese estándar, el presente numeral desarrolla la valoración que corresponde al Congreso en esta etapa del trámite: identificar, artículo por artículo, cuáles disposiciones generan gasto o benefician tributariamente, cuál es su fuente de financiación y su grado de compatibilidad con el marco fiscal vigente, dejando para la etapa de concepto técnico del Ministerio de Hacienda, que la oficina viene gestionando de manera paralela, la cuantificación de mayor precisión que ese despacho está en capacidad de producir.

Disposiciones sin impacto fiscal para la Nación. Un número significativo de artículos no genera costo fiscal alguno, bien porque son de naturaleza puramente procedimental o registral (artículos 2 a 20), bien porque habilitan, sin ordenar, el ejercicio de competencias propias de las entidades territoriales sobre sus propios ingresos. En este segundo grupo se ubican el artículo 26 (Estampilla

Pro Acción Comunal) y el artículo 27 (beneficios en el impuesto predial), que no comprometen recursos de la Nación ni obligan a ninguna entidad territorial a adoptarlos. El artículo 28 (saneamiento y tarifas notariales y de registro preferenciales) tiene, cuando mucho, un efecto marginal sobre el recaudo de la Superintendencia de Notariado y Registro, igualmente facultativo.

Disposiciones con impacto fiscal identificado y fuente de financiación definida. El artículo 25 crea el Fondo de Fortalecimiento Comunal como cuenta especial cuya operación queda expresamente condicionada a las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación y a la disponibilidad de recursos, técnica que la propia Corte Constitucional ha validado como compatible con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Los artículos 35, 36, 37, 38, 39, 43 y 44 se formulan bajo la fórmula de implementación gradual y sujeta a la disponibilidad presupuestal de las entidades competentes, lo que significa que no ordenan una apropiación nueva y específica, sino la reorientación progresiva de recursos ya existentes en el Marco de Gasto de Mediano Plazo de esos sectores.

El artículo 22 (exención del GMF) sí representa un costo fiscal cierto, aunque de magnitud acotada por su propio diseño: se limita a una única cuenta por organismo comunal, cerca de 63.000 en todo el país, lo que permite anticipar un impacto marginal frente al recaudo total del GMF, cuya cuantificación exacta deberá ser aportada por el Ministerio de Hacienda al momento de otorgar el aval gubernamental exigido por el artículo 154 de la Constitución.

El artículo 45 (ruta de protección de líderes y dignatarios) es la única disposición del proyecto que ordena de manera directa al Gobierno nacional incorporar partidas presupuestales específicas en el Presupuesto General de la Nación. El proyecto la formula bajo la técnica que la jurisprudencia constitucional ha reconocido como compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo: una incorporación progresiva, sujeta al proceso presupuestal anual y priorizada por nivel de riesgo territorial. La magnitud del fenómeno que la justifica (177 asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos documentados por la Defensoría del Pueblo solo en 2025, con los liderazgos comunales entre las categorías más afectadas) aporta el elemento de necesidad y proporcionalidad que respalda la razonabilidad del gasto ordenado.

El caso particular del artículo 30 (BEPS Comunales) y una precisión normativa reciente. La disposición de mayor entidad fiscal potencial del proyecto es el artículo 30, financiado con cargo a la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. Es indispensable dejar constancia de un desarrollo normativo reciente que incide en la solidez jurídica de esta fuente de financiación: la Ley 2381 de 2024, que habría reformado el Sistema General de Pensiones, se encuentra suspendida en su aplicación general por decisión de la Corte Constitucional desde junio de 2025, por un vicio de trámite legislativo aún

pendiente de resolución definitiva. En consecuencia, a la fecha de esta exposición de motivos, el régimen que continúa rigiendo la Subcuenta de Subsistencia es el de la Ley 100 de 1993, que es exactamente la norma en la que se ancla el artículo 30 del proyecto, lo que blindó la disposición frente a la incertidumbre que hoy rodea al sistema pensional colombiano, sin perjuicio del seguimiento que deberá hacerse a la decisión definitiva de constitucionalidad de la Ley 2381 de 2024, esperada para el segundo semestre de 2026.

En cuanto a la cuantificación del costo, el propio artículo 30 incorpora la técnica que la jurisprudencia exige para su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo: condiciona expresamente el reconocimiento del beneficio a la disponibilidad de recursos de la subcuenta y establece criterios de priorización aplicables cuando la demanda supere la disponibilidad presupuestal. Se trata de un beneficio de acceso prioritario y no de un derecho subjetivo incondicional, lo que evita que el proyecto genere un pasivo fiscal abierto o de cuantía indeterminada. La estimación precisa del universo de beneficiarios potenciales excede la capacidad técnica de esta oficina y corresponde aportarla al Ministerio de Hacienda en su concepto sobre el proyecto.

Conclusión sobre el cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003. En conjunto, el proyecto satisface el estándar de racionalidad legislativa exigido por esta disposición: distingue con claridad las disposiciones que no generan costo fiscal de las que sí lo generan; identifica, para cada una de estas últimas, la fuente específica de financiación; condiciona de manera uniforme y expresa la implementación de las medidas más onerosas a la disponibilidad presupuestal y a una gradualidad compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; y deja, para las disposiciones de mayor complejidad técnica, la cuantificación de detalle en manos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los términos que la propia jurisprudencia constitucional reconoce como la asignación correcta de esta carga entre las ramas del poder público.

VII) ENFOQUES DIFERENCIALES E IMPACTO ESPERADO

Este numeral examina cada enfoque diferencial a la luz de la política pública nacional en la que se inserta y proyecta su impacto esperado sobre la población beneficiaria.

A) Enfoque de género y paridad

La progresión hacia la paridad que introduce el artículo 9º del proyecto no es una medida aislada, sino la aplicación, en el escenario específico de la democracia comunal, de un eje central de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (Conpes Social 161 de 2013): la participación de las mujeres en los escenarios de poder y de toma de decisiones. Esta orientación es consistente con la Ley 1475 de 2011, que estableció el 30% como piso mínimo de participación femenina en las listas de los partidos y movimientos políticos,

y con la Ley 581 de 2000 para los niveles decisorios de la Rama Ejecutiva; el proyecto, al proyectar la paridad plena para la acción comunal, sitúa a este sector de la sociedad civil organizada en una posición más avanzada que la exigida, hasta ahora, a los propios partidos políticos.

El impacto esperado de esta medida trasciende el ámbito estrictamente comunal. Con cerca de 63.000 organismos de acción comunal en el país, y solo en Cundinamarca un 44% de las presidencias ya en cabeza de mujeres en el más reciente proceso electoral, el tránsito hacia la paridad puede representar, en el mediano plazo, la incorporación de decenas de miles de mujeres adicionales a cargos directivos de base en todo el territorio nacional. Este efecto es relevante por su función de cantera de liderazgo político: la experiencia colombiana muestra de manera reiterada que la acción comunal constituye uno de los principales escalones de acceso al ejercicio de cargos de representación popular en concejos, asambleas y, eventualmente, el propio Congreso.

B) Enfoque territorial urbano-rural

El enfoque territorial diferenciado del artículo 42, la proporcionalidad del número mínimo de afiliados del artículo 5º y la conectividad prioritaria del artículo 38 desarrollan, en el ámbito comunal, los principios de la Reforma Rural Integral del punto 1 del Acuerdo Final de Paz de 2016 y su focalización en los municipios PDET definidos por el Decreto Ley 893 de 2017. El diagnóstico de fondo es conocido: el diseño institucional pensado para contextos urbanos densamente poblados tiende a imponer, sin proponérselo, exigencias desproporcionadas a las juntas rurales, veredales y de frontera, precisamente aquellas que operan en los territorios de menor presencia estatal y de mayor rezago en conectividad.

El impacto esperado de este enfoque se puede dimensionar así: si la conectividad rural pasó del 41,9% al 56,9% en el último año, pero aún registra una brecha de 20 puntos frente a la cobertura nacional, la priorización de los salones comunales como puntos digitales comunitarios tiene el potencial de acelerar el cierre de esa brecha sin requerir inversión estatal en nuevos predios. De manera concordante, la fórmula proporcional de afiliados mínimos del artículo 5º reduce el riesgo de que juntas veredales pequeñas queden, por el solo efecto de un umbral numérico ajeno a su realidad demográfica, en riesgo latente de no poder constituirse.

C) Participación juvenil y protección de los afiliados menores de edad

El fortalecimiento de la participación juvenil (artículos 4º, 9º y 15) se articula con el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018), que define como joven a la persona entre los 14 y los 28 años y reconoce su derecho a la participación efectiva en los espacios de toma de decisiones que los afectan, y con el Comité de Trabajo para Jóvenes Comunales que la propia Ley 2166 de 2021 ya había creado. Esta

apuesta responde a un diagnóstico ampliamente documentado: la edad promedio de los dignatarios se ha situado, de manera reiterada, alrededor de los 50 años, con una brecha de relevo generacional que diversas investigaciones académicas atribuyen a la falta de estímulos concretos y a la persistencia de liderazgos tradicionales que desalientan la llegada de nuevos actores.

El impacto esperado de las medidas del proyecto en este frente opera en dos niveles complementarios. En el corto plazo, el reconocimiento de voz y voto y la vocería del comité juvenil en la junta directiva buscan incrementar la presencia efectiva de jóvenes en los espacios de decisión desde el próximo ciclo electoral. En el mediano plazo, la certificación de la experiencia comunal (artículo 32) y la priorización en el acceso a la educación superior (artículo 33) transforman el ejercicio del liderazgo juvenil comunal en un activo verificable para la trayectoria educativa y laboral de quien lo ejerce, lo que constituye un incentivo material concreto capaz de revertir, en el horizonte de dos o tres períodos electorales, la tendencia al envejecimiento del liderazgo comunal.

D) Protección de líderes y dignatarios comunales

La articulación reforzada de la ruta de protección (**artículo 45**) con la Unidad Nacional de Protección y el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo se inserta en el marco general de protección a personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales que, desde el Decreto número 4065 de 2011, hoy compilado en el Decreto número 1066 de 2015, ha buscado dar respuesta institucional a un fenómeno de violencia que, como se documentó en el numeral IV, ha afectado de manera desproporcionada a los liderazgos comunales frente a otras categorías de liderazgo social.

El impacto esperado de esta disposición debe medirse en términos de mejora de la respuesta institucional: una ruta presupuestada, con informe anual de ejecución ante el Congreso, permite hacer seguimiento político y público a una obligación que hasta ahora se formulaba en términos de mera identificación de necesidades, sin trazabilidad presupuestal ni rendición de cuentas periódica. En la medida en que los liderazgos comunales de mayor exposición se concentran precisamente en las zonas rurales, de frontera a las que se refiere el enfoque territorial del literal B de este numeral, la priorización por nivel de riesgo territorial que ordena el artículo 45 tiene el potencial de generar una convergencia virtuosa entre el enfoque de protección y el enfoque territorial diferenciado del proyecto.

VIII) POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS (ARTÍCULO 3° DE LA LEY 2003 DE 2019)

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, el autor y el ponente de todo proyecto de ley deben incluir en la exposición de motivos un

acápito que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de la iniciativa, de acuerdo con los criterios del artículo 286 de la misma ley. Se trata de criterios guía para que cada congresista, de manera individual, adopte su propia decisión sobre si se encuentra incurso en una causal de impedimento, sin perjuicio de otras causales que pueda advertir en su caso particular.

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como la situación en la que la discusión o votación de un proyecto de ley pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. La misma disposición precisa que no existe conflicto de interés cuando el congresista participa, discute o vota un proyecto que otorga beneficios o cargos de carácter general, esto es, cuando el interés del congresista coincide o se funde con el interés de sus electores, ni cuando el eventual beneficio es meramente futuro o hipotético.

Aplicación de estos criterios al presente proyecto de ley. El proyecto tiene, en su integridad, un carácter general, sectorial e indeterminado: sus beneficios y garantías se dirigen a la totalidad de los organismos de acción comunal del país, cerca de 63.000 juntas y organismos federativos, con varios millones de afiliados en los 32 departamentos y el Distrito Capital, y no a una persona, entidad o grupo cerrado e identificable de beneficiarios. Bajo el criterio de generalidad del literal a) del artículo 286, la discusión y votación de esta iniciativa no debería, como regla general, configurar un conflicto de interés para los congresistas, en la medida en que el interés que se protege coincide con el interés de sus electores en la generalidad de las circunscripciones electorales del país.

No obstante lo anterior, y en cumplimiento estricto de la función orientadora que le asigna el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se identifican a continuación las circunstancias específicas que, en el caso individual de un congresista, podrían tornar un beneficio de suyo general en un beneficio particular, actual y directo, ameritando su propia declaración de impedimento:

- **Beneficios económicos periódicos para dignatarios (artículo 30).** Un congresista, su cónyuge o compañero permanente, o un pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, que ostente la calidad de dignatario de un organismo de acción comunal y que, a la fecha de discusión y votación del proyecto, cumpla efectivamente los requisitos de edad y de veinte años de ejercicio de dignidades comunales previstos en el nuevo artículo 108A, podría encontrarse ante un beneficio actual y directo, distinto del interés general y difuso que la norma reporta al resto de la población beneficiaria.

- **Beneficios tributarios y de financiación (artículos 21, 22, 25, 26, 27 y 29).** Un congresista que sea dignatario o representante legal de un organismo de acción comunal, o que administre

una empresa o proyecto rentable comunal, podría tener un interés particular en las disposiciones que amplían las fuentes de financiación y los beneficios tributarios de dichos organismos.

- **Certificación de experiencia comunal y priorización educativa (artículos 32 y 33).** Un congresista o sus hijos que, por su propia trayectoria como dignatarios comunales, pudieran verse directamente beneficiados por la certificación de experiencia o por los criterios de priorización en el acceso a la educación superior, deberán evaluar si dicho beneficio reviste, en su caso concreto, el carácter de actual y directo que exige el artículo 286.

- **Financiadores de campaña (literal e) del artículo 286).** Si alguno de los financiadores de la campaña electoral de un congresista corresponde a organismos federativos de acción comunal o a empresas o proyectos rentables comunales que pudieran beneficiarse de las disposiciones económicas del proyecto, dicho congresista deberá hacerlo saber por escrito antes de la discusión, sin que ello, por sí solo, constituya conflicto de interés ni requiera discusión o votación separada.

Fuera de estos supuestos específicos e individualizables, y en consideración a que el proyecto no contiene medidas de carácter particular dirigidas a un organismo, empresa o persona determinada, sino un régimen general aplicable de manera uniforme a la totalidad de los organismos de acción comunal del territorio nacional, la discusión y votación de esta iniciativa se enmarca, en principio, dentro del régimen general del literal a) del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, sin perjuicio de la obligación individual de cada congresista de efectuar su propio análisis y de acudir, cuando lo estime pertinente, al trámite de declaración de impedimento o recusación previsto en los artículos 291 a 294 de la misma ley.

IX. CONCLUSIÓN

El presente proyecto de ley responde a un propósito preciso y verificable: modificar y adicionar la Ley 2166 de 2021 para consolidar la organización comunal, ampliar sus condiciones reales de financiación y dignificar el ejercicio del liderazgo de quienes, de manera voluntaria y sostenida en el tiempo, sostienen la red de participación ciudadana más extendida del país. Como se expuso en el numeral I, esa consolidación se construye sobre un criterio único e inequívoco: cada una de sus disposiciones beneficia exclusivamente a los organismos de acción comunal, a sus afiliados y a sus dignatarios, sin imponerles una sola carga, obligación o riesgo adicional a los que hoy ya soportan.

El diagnóstico desarrollado en el numeral II mostró que, transcurridos casi cinco años de aplicación de la Ley 2166 de 2021, persisten vacíos concretos en materia de afiliación, democracia interna, régimen disciplinario, financiación, protección social del liderazgo, modernización institucional y continuidad organizacional, vacíos que afectan directamente a cerca de sesenta y tres mil organismos

comunales y a millones de colombianos en todo el territorio nacional. La respuesta a ese diagnóstico, según se acreditó en el numeral III, se encuentra plenamente respaldada por la Constitución Política: desarrolla el mandato de fomento del artículo 103, respeta la autonomía territorial y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de los artículos 287 y 288, se tramita por la vía ordinaria conforme al precedente ya fijado por la Corte Constitucional, satisface la unidad de materia del artículo 158 y respeta con rigor tanto la reserva de iniciativa gubernamental en materia de exenciones tributarias nacionales del artículo 154 como la autonomía tributaria de las entidades territoriales del artículo 294.

El contenido descrito en el numeral IV traduce ese propósito en instrumentos concretos y verificables, articulados sin fisuras con el ordenamiento jurídico vigente según se demostró en el numeral V, y formulados con la responsabilidad fiscal que exige el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, tal como se explicó en el numeral VI: cada disposición con incidencia presupuestal identifica su fuente de financiación y condiciona su implementación a la disponibilidad de recursos, sin comprometer el Marco Fiscal de Mediano Plazo. El numeral VII acreditó, además, que el proyecto incorpora enfoques diferenciales de género, territorio, juventud y protección de líderes con un impacto social proyectado que trasciende el ámbito estrictamente comunal. Finalmente, según se explicó en el numeral VIII, el carácter general e indeterminado de sus beneficiarios permite concluir que la discusión y votación de esta iniciativa no debería, como regla general, generar conflicto de interés para los congresistas, sin perjuicio del análisis individual que cada uno de ellos debe realizar.

Por las razones expuestas, se somete a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, con el propósito de que, surtidos los debates, se convierta en un instrumento real de fortalecimiento, financiación y dignificación de los organismos de acción comunal de Colombia.

- FUENTES CONSULTADAS

Constitución Política de Colombia

- Artículos 1º, 29, 38, 40, 44, 103, 107, 152, 154, 158, 262, 287, 288 y 294.

Leyes

- Ley 19 de 1958.
- Ley 52 de 1990.
- Ley 100 de 1993, artículo 13, literal i) (Fondo de Solidaridad Pensional).
- Ley 527 de 1999 (comercio electrónico, mensajes de datos y firmas digitales).
- Ley 581 de 2000 (Ley de Cuotas).
- Ley 743 de 2002 y Ley 753 de 2002.

- Ley 819 de 2003, artículo 7° (responsabilidad fiscal).
- Ley 863 de 2003, artículo 47 (retención por estampillas con destino al pasivo pensional).
- Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), artículos 7°, 8° y 31.
- Ley 1328 de 2009, artículo 87 (creación de los BEPS).
- Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículos 3°, 84 y siguientes, 138 y siguientes.
- Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial).
- Ley 1475 de 2011 (partidos y movimientos políticos).
- Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018 (Estatuto de Ciudadanía Juvenil).
- Ley 1819 de 2016, artículo 144 (modificadorio del artículo 22 del Estatuto Tributario).
- Ley 2003 de 2019, artículos 1° y 3° (conflicto de interés de los congresistas).
- Ley 2077 de 2021, Ley 2190 de 2022, Ley 2191 de 2022 y Ley 2449 de 2025 (estampillas territoriales).
- Ley 2166 de 2021 (Ley de Comunidades Organizadas o Ley de Acción Comunal).
- Ley 2381 de 2024 (reforma pensional, suspendida en su aplicación).
- Acto Legislativo 01 de 2005 (parágrafo del artículo 48 C.P.).
- Estatuto Tributario, artículos 22, 23, 369 y 879.
- Código General del Proceso, artículo 247.
- Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 12.

Decretos

- Decreto número 1930 de 1979.
- Decreto número 4065 de 2011 (creación de la Unidad Nacional de Protección).
- Decreto Ley 893 de 2017 (municipios PDET).
- Decreto número 1066 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Interior).
- Decreto número 2420 de 2015 (marco técnico normativo de información financiera).
- Decreto número 2364 de 2012 (firma electrónica).
- Decreto número 1833 de 2016 (régimen BEPS).
- Decreto número 1930 de 2013 (Comisión Intersectorial de la Política Pública de Equidad de Género).

- Decreto Ordenanzal 262 de 2008 y Decreto Ordenanzal 0411 de 2024 (Asamblea Departamental de Cundinamarca, creación y Estatuto Orgánico del IDACO).

Jurisprudencia de la Corte Constitucional

- C-1187 de 2000; C-580 de 2001; C-1051 de 2001; C-1097 de 2001; C-177 de 1996; C-219 de 1997; C-232 de 1998; C-343 de 1995; C-929 de 2006; C-448 de 2005; C-502 de 2007; C-315 de 2008; C-238 de 2010; C-866 de 2010; C-983 de 2005; C-931 de 2006; C-277 de 2011; C-896 de 2012; C-100 de 2013; C-933 de 2014; C-602 de 2015; C-260 de 2015; C-910 de 2004; C-302 de 2021; C-161 de 2021; C-322 de 2021; C-425 de 2023; C-051 de 2025; Auto 841 de 2025.

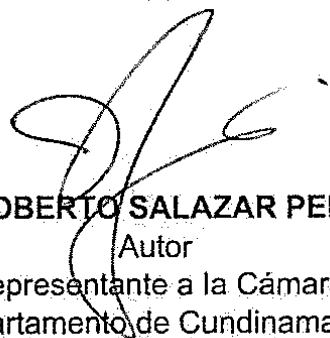
Documentos de política pública

- Conpes 3661 de 2010.
- Conpes 3955 de 2018.
- Conpes Social 161 de 2013 (Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres).
- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016), Punto 1 (Reforma Rural Integral).

Fuentes estadísticas, institucionales y doctrinales

- Ministerio del Interior, Circular Externa 09 de 2025 y cifras nacionales de organismos de acción comunal.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cifras del proceso electoral comunal 2026.
- IDACO / Gobernación de Cundinamarca, cifras del proceso electoral comunal 2026 e inversión departamental en acción comunal.
- DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2025.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, cifras de conectividad rural.
- Defensoría del Pueblo, informe de violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, 2025.
- DIAN, Concepto 26700 de 2019; Resolución número 000164 de 2021.
- Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y Universidad EAN, literatura sobre relevo generacional y participación juvenil en juntas de acción comunal.

Cordialmente,



JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO

Autor

Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

**TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE
LEY NÚMERO 166 DE 2026 CÁMARA**

*por la cual se modifican y adicionan disposiciones
de la Ley 2166 de 2021, se fortalece, financia y
dignifica el régimen de los organismos de acción
comunal y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Afiliación y registro de afiliados

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 2166 de 2021, con el fin de consolidar la organización comunal, promover la participación ciudadana, garantizar mejores condiciones para el ejercicio de la labor de los organismos de acción comunal y de sus afiliados y dignatarios, simplificar los procedimientos administrativos, ampliar los mecanismos de financiación y modernizar los procesos de registro y gestión mediante la incorporación de herramientas digitales, de conformidad con la autonomía territorial y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Artículo 2º. Afiliación única. Modifíquese el párrafo 1º del artículo 12 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

Parágrafo 1º. Ninguna persona natural podrá afiliarse a más de un organismo de acción comunal. En caso de doble afiliación, la persona conservará únicamente la afiliación al organismo de acción comunal correspondiente al territorio en el cual acredite su residencia o en el cual se encuentre su establecimiento de comercio, y será desafiada del otro organismo, previo agotamiento del debido proceso ante la autoridad u órgano competente.

Si ambas afiliaciones se fundaren en criterios válidos de residencia o de establecimiento de comercio, el afiliado elegirá, dentro del término que fije la autoridad u órgano competente, el organismo al cual permanecerá afiliado; en su defecto, prevalecerá la afiliación fundada en la residencia.

Cuando el doblemente afiliado hubiere sido electo o designado como dignatario, procederá su remoción conforme a la causal y al procedimiento previstos en el artículo 2.3.2.1.5.8 del Decreto número 1501 de 2023, o la norma que lo modifique o sustituya.

Artículo 3º. Facilitación de la prueba de la residencia. Adiciónese el artículo 20A a la Ley 2166 de 2021, así:

“Artículo 20A. Facilitación de la prueba de la residencia. La residencia o el desarrollo de la actividad exigidos para la afiliación se acreditarán con al menos uno de los siguientes medios: última factura de un servicio público domiciliario del inmueble; último pago del impuesto predial del inmueble; certificación de la respectiva autoridad competente; contrato de arrendamiento o documento de propiedad o posesión; registro de matrícula

del establecimiento de comercio; o declaración juramentada, la cual se entenderá prestada con la sola firma del interesado. En ningún caso los organismos de acción comunal, las entidades de inspección, vigilancia y control ni ninguna otra autoridad podrán exigir documentos, trámites o requisitos adicionales a los previstos en este artículo para acreditar la residencia”.

Artículo 4º. Participación de afiliados menores de edad. Adiciónese el párrafo 4º al artículo 38 de la Ley 2166 de 2021, así:

“Parágrafo 4º. Los afiliados mayores de catorce (14) y menores de dieciocho (18) años tendrán voz y voto en la asamblea y podrán ser elegidos en los órganos y cargos que no impliquen la representación legal, el manejo de recursos, la ordenación del gasto ni la suscripción de actos o contratos que comprometan el patrimonio del organismo, funciones que quedan reservadas a los mayores de edad conforme al párrafo 3º de este artículo. No podrán conocer de los asuntos de conciliación ni de control fiscal, ni ser delegados ante los organismos de acción comunal de grado superior. Su participación se ejercerá de conformidad con el Código de la Infancia y la Adolescencia”.

Artículo 5º. Proporcionalidad en el número mínimo de afiliados. Modifíquense los literales a), b), c) y d) del artículo 11 de la Ley 2166 de 2021, los cuales quedarán así:

“a) La Junta de Acción Comunal que se constituya por barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, en las capitales de departamento y en la ciudad de Bogotá, D. C., requiere un número de afiliados equivalente al uno por ciento (1%) de la población residente en el respectivo territorio, según certificación del DANE o de la autoridad municipal competente, sin que dicho número pueda exceder de setenta y cinco (75) afiliados ni ser inferior a veinte (20) afiliados;

b) La Junta de Acción Comunal que se constituya en las divisiones urbanas de las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos e inspecciones de policía, requiere un número de afiliados equivalente al uno por ciento (1%) de la población residente en el respectivo territorio, sin que dicho número pueda exceder de cincuenta (50) afiliados ni ser inferior a quince (15) afiliados;

c) La Junta de Acción Comunal que se constituya en las poblaciones en que no exista delimitación por barrios, requiere un número de afiliados equivalente al uno por ciento (1%) de la población residente en el respectivo territorio, sin que dicho número pueda exceder de treinta (30) afiliados ni ser inferior a quince (15) afiliados;

d) La Junta de Acción Comunal que se constituya en los caseríos o veredas requiere un número de afiliados equivalente al uno por ciento (1%) de la población residente en el respectivo territorio, sin que dicho número pueda exceder de veinte (20) afiliados ni ser inferior a diez (10) afiliados”.

Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 11 de la Ley 2166 de 2021:

“Parágrafo 4º. El número de afiliados que resulte de aplicar el porcentaje de población de que tratan los literales a), b), c) y d) de este artículo nunca podrá ser superior al que exigía este artículo en su versión original, ni inferior al piso mínimo fijado en cada literal.

Parágrafo 5º. Cuando el número de afiliados de una Junta de Acción Comunal supere en más del quinientos por ciento (500%) el mínimo requerido para su constitución, sus afiliados podrán solicitar, si lo consideran conveniente, la conformación de una nueva junta en el mismo territorio conforme al artículo 13 de esta ley, sin que ello sea obligatorio ni afecte la vigencia de la personería jurídica existente”.

CAPÍTULO II

Democracia interna y régimen electoral

Artículo 6º. *Período de los directivos y dignatarios.* Modifíquese el artículo 33 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

Artículo 33. *Período de los directivos y dignatarios.* El período de los directivos y dignatarios de los organismos de acción comunal será de cuatro (4) años, igual en su duración al de las corporaciones públicas territoriales, e iniciará y terminará en las fechas previstas en el artículo 36 de esta ley. Los dignatarios de los organismos de acción comunal que no realicen la elección dentro de los términos establecidos continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta tanto se surta la notificación del acto administrativo de inscripción de los dignatarios electos, sin que dicha continuidad pueda extenderse por más de seis (6) meses contados desde la fecha en que debía iniciar el nuevo período conforme al artículo 36 de esta ley. Vencido este término sin que se haya producido la inscripción de los dignatarios electos, el organismo comunal quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones, hasta que la entidad de inspección, vigilancia y control adopte las medidas conducentes para el inicio de las funciones de los dignatarios electos o a la realización de una nueva elección.

Artículo 7º. *Tribunal de Garantías.* Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 35 de la Ley 2166 de 2021:

Parágrafo 5º. No podrán integrar el tribunal de garantías los dignatarios de la junta directiva, el fiscal, quienes aspiren a ser dignatarios, ni quienes tengan con los candidatos parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o sean sus cónyuges o compañeros permanentes. Los demás dignatarios y afiliados sí podrán integrarlo.

Cuando por el número de afiliados no fuere posible integrar el tribunal con personas libres de inhabilidad, la asamblea general podrá elegir, mediante decisión motivada, a afiliados incursos en las inhabilidades de parentesco o de dignatario, privilegiando a quienes presenten el menor grado

de conflicto. La inhabilidad de quien aspire a ser dignatario será insubsanable.

Los integrantes del tribunal suscribirán una declaración, que se entenderá rendida bajo la gravedad del juramento, sobre la inexistencia de inhabilidades o la subsanada por la asamblea, la cual se anexará a la documentación del proceso electoral para su validación por la entidad de inspección, vigilancia y control. La declaración falsa dará lugar a la remoción y a las acciones a que haya lugar. Los miembros deberán declararse impedidos ante causales sobrevinientes y podrán ser recusados por los afiliados.

Parágrafo 6º. Los miembros del tribunal de garantías responderán disciplinariamente por las irregularidades en que incurran en el ejercicio de sus funciones, conforme al régimen disciplinario comunal”.

Artículo 8º. *Incompatibilidades y accesibilidad en los cargos directivos.* Modifíquese el literal c) del parágrafo 3º del artículo 38 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

“c) El representante legal, el tesorero, el secretario general, el secretario de finanzas, el vicepresidente y el fiscal deben ser mayores de edad. Quien no sepa leer y escribir podrá ejercer cualquiera de estos cargos con el apoyo de un delegado alfabetizado, designado por la asamblea general, para la firma y suscripción de los actos que así lo requieran, sin que ello constituya causal de inhabilidad ni impedimento para su elección”.

Artículo 9º. *Equidad de género, suplencias y participación juvenil en las elecciones.* Modifíquense los párrafos 2 y 3 del artículo 34 de la Ley 2166 de 2021, los cuales quedarán así:

Parágrafo 2º. La asignación de cargos se hará por cociente y en bloques separados, y en su conformación se aplicarán de forma progresiva los principios de equidad de género, paridad, alternancia y universalidad consagrados en los artículos 40, 107 y 262 de la Constitución Política. Las mujeres ocuparán como mínimo el cuarenta por ciento (40%) de los cargos en la primera elección siguiente a la entrada en vigencia de esta disposición, y el cincuenta por ciento (50%) a partir de la segunda. Cuando el número de afiliados no permita el cumplimiento exacto del porcentaje, este se aproximará al entero más cercano. Se promoverá igualmente la inclusión de jóvenes en las planchas o listas, y cargos. El tribunal de garantías verificará el cumplimiento de esta regla como requisito para la inscripción de las planchas o listas. Su inobservancia dará lugar a la devolución para corrección, sin que en ningún caso constituya causal de sanción para el organismo o sus dignatarios.

Cuando se demuestre imposibilidad objetiva de cumplimiento por ausencia suficiente de postuladas en las planchas o listas, falta de aceptación expresa o condiciones verificables del censo electoral, la regla no podrá paralizar la elección; en tal caso, el tribunal

dejará constancia motivada y ordenará medidas de promoción para el siguiente proceso electoral”.

“**Parágrafo 3º.** Para los cargos de fiscal y los delegados a los organismos superiores, se podrán inscribir suplentes; las entidades que ejercen inspección, vigilancia y control deberán realizar la inscripción y reconocimiento al igual que a los demás dignatarios”.

Artículo 10. Fecha de elección de dignatarios. Modifíquese el inciso primero y los literales a), b), c) y d) del artículo 36 de la Ley 2166 de 2021, los cuales quedarán así:

“**Artículo 36. Fecha de elección de dignatarios.** La elección de dignatarios de los organismos de acción comunal se llevará a cabo en el mismo año de la elección de corporaciones públicas territoriales, en las siguientes fechas:

a) Junta de acción comunal, el segundo domingo del mes de febrero, y su período inicia el primero de mayo del mismo año;

b) Asociaciones de juntas de acción comunal, el segundo domingo del mes de abril, y su período inicia el primero de junio del mismo año;

c) Federaciones de acción comunal, el segundo domingo del mes de junio, y su período inicia el primero de agosto del mismo año;

d) Confederación nacional de acción comunal, el segundo domingo del mes de agosto, y su período inicia el primero de octubre del mismo año”.

“**Parágrafo transitorio primero.** Modifíquese el parágrafo transitorio del artículo 36 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así: El período de los dignatarios en ejercicio a la entrada en vigencia de esta ley se ajustará, por una sola vez, al calendario previsto en este artículo.

Parágrafo transitorio segundo. Las juntas de vivienda comunal reconocidas con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley deberán adelantar, dentro del año siguiente a su entrada en vigencia, ante la entidad de inspección, vigilancia y control, el proceso de conversión a junta de acción comunal de que trata el parágrafo 3º del artículo 11 de la Ley 2166 de 2021, conforme al procedimiento que para el efecto establezca el Ministerio del Interior. Vencido dicho término sin que se haya adelantado el proceso de conversión, la junta de vivienda comunal continuará rigiéndose por las disposiciones que le sean propias, sin que ello dé lugar a su disolución, pero no podrá acceder a los beneficios y mecanismos de financiación que esta ley establece para las juntas de acción comunal, hasta tanto culmine dicho proceso”.

Artículo 11. Reuniones por medios electrónicos. Adiciónese un parágrafo al artículo 31 de la Ley 2166 de 2021, así:

“**Parágrafo.** Las reuniones que se realicen de manera remota o mixta deberán garantizar como mínimo: la identificación inequívoca de los participantes; el registro de asistencia; un registro del desarrollo de la sesión, mediante grabación

o constancia escrita, que permita verificar las deliberaciones, las votaciones y las decisiones adoptadas; la custodia y conservación de la información; y la posibilidad de su verificación posterior.

El Ministerio del Interior podrá definir lineamientos técnicos de seguridad, identidad y auditoría, y podrá disponer o certificar plataformas gratuitas para tal fin. Mientras se implementan dichas herramientas, los organismos podrán utilizar medios tecnológicos idóneos, siempre que se garantice la autenticidad, integridad y conservación de las actas y soportes. Se garantizarán la accesibilidad y mecanismos alternativos de participación para los afiliados sin conectividad. Las actas, constancias y soportes generados por medios electrónicos tendrán plena validez probatoria de conformidad con la Ley 527 de 1999 y las normas que la modifiquen o sustituyan”.

Artículo 12. Adiciónese el parágrafo 6º al artículo 34 de la Ley 2166 de 2021, así:

“**Parágrafo 6º.** Las votaciones que se realicen por medios remotos o electrónicos deberán garantizar la integridad y el secreto del voto, así como la identificación inequívoca de los votantes. Mientras se implementan las herramientas tecnológicas idóneas para tal fin, deberá garantizarse en todo caso que el voto sea secreto. El Ministerio del Interior podrá definir los lineamientos técnicos correspondientes y disponer o certificar plataformas gratuitas para tal fin. Las constancias y soportes generados por medios electrónicos tendrán plena validez probatoria de conformidad con la Ley 527 de 1999 y las normas que la modifiquen o sustituyan”.

Artículo 13. Quorum y validez de las decisiones. Modifíquese el artículo 32 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

“**Artículo 32. Validez de las reuniones y de las decisiones.** Los órganos colegiados de los organismos de acción comunal sesionarán y decidirán válidamente conforme a las siguientes reglas:

a) *Quorum* deliberatorio: no podrán deliberar con menos del veinte por ciento (20%) de sus integrantes.

b) *Quorum* decisorio: se instalarán válidamente con la mitad más uno de sus integrantes. Transcurrida una (1) hora desde la convocatoria sin alcanzarlo, podrán sesionar y decidir con el treinta por ciento (30%).

c) Reunión por derecho propio: de no conformarse el *quorum* decisorio, el órgano se reunirá por derecho propio dentro de los quince (15) días siguientes y decidirá con no menos del veinte por ciento (20%) de sus integrantes.

d) Regla general de decisión: las decisiones se adoptarán por la mayoría de los presentes con que se haya instalado válidamente la reunión.

e) Mayorías calificadas: la constitución y disolución del organismo, la adopción y reforma de estatutos, los actos de disposición de inmuebles y la

afiliación al organismo de grado superior requerirán la presencia de la mitad más uno de los integrantes y el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los presentes.

Las reglas de elección de dignatarios serán las previstas en el artículo 34 de esta ley”.

Artículo 14. *Empalme y gestión documental.* Adiciónese el artículo 65A a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 65A. *Empalme y gestión documental.*** Los integrantes salientes y los dignatarios electos realizarán el empalme respectivo dentro de un término no superior a quince (15) días calendario anteriores al inicio del período, mediante acta suscrita por las partes y el fiscal, que contendrá como mínimo lo relacionado con el inventario de libros, archivos, bienes, recursos, contratos, convenios y obligaciones del organismo. La entrega de los bienes se hará efectiva a partir del inicio formal del nuevo período.

Los organismos llevarán una gestión documental física o digital, según sus capacidades. La negativa injustificada a realizar el empalme o a entregar la información constituirá falta disciplinaria y dará lugar a las acciones a que haya lugar.

En caso de renuencia o conflicto, el organismo de acción comunal de grado inmediatamente superior acompañará el proceso de empalme a solicitud de cualquiera de las partes. Tratándose de la confederación, el acompañamiento corresponderá al Ministerio del Interior”.

Artículo 15. *Participación juvenil con incidencia.* Adiciónese el parágrafo 6° al artículo 29 de la Ley 2166 de 2021, así:

Parágrafo 6°. El comité juvenil tendrá voz y voto en los asuntos de su competencia y designará un vocero que participará con voz en las reuniones de la junta directiva que aborden temas relacionados con la juventud. Los organismos de acción comunal podrán reservar cupos para jóvenes en sus órganos y podrán gestionar y/o destinar recursos para los planes y proyectos del comité juvenil, de conformidad con sus estatutos y disponibilidad de recursos”.

Artículo 16. *Prohibición de exigir la totalidad de los órganos.* Adiciónese un parágrafo 7° al artículo 29 de la Ley 2166 de 2021, así:

“**Parágrafo 7°.** En ningún caso la entidad de inspección, vigilancia y control podrá exigir la conformación de la totalidad de los órganos enunciados en este artículo como requisito para el reconocimiento o registro de la personería jurídica, ni para la inscripción de dignatarios o de actos registrales”.

Artículo 17. *Comisiones de trabajo o secretarías ejecutivas.* Modifíquese el artículo 45 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

“**Artículo 45. *Comisiones de trabajo o secretarías ejecutivas.*** Se denomina comisiones de trabajo en los organismos de primer grado y secretarías ejecutivas a partir del segundo al cuarto grado, y son los órganos encargados de ejecutar los planes, programas y proyectos que defina la organización comunal. El número, nombre y

funciones de las comisiones o secretarías ejecutivas serán determinados por la asamblea general, según sus necesidades y capacidad de gestión.

En todo caso, los organismos de acción comunal de primer grado tendrán como mínimo una (1) comisión de trabajo, y a partir del segundo hasta el cuarto grado tendrán como mínimo dos (2) secretarías ejecutivas, las cuales serán elegidas en la asamblea o en elección directa donde se provean los demás cargos, y su período será igual al de los demás dignatarios. La dirección y coordinación de las comisiones de trabajo o secretarías ejecutivas estará a cargo de un coordinador elegido por los integrantes de la respectiva comisión”.

CAPÍTULO III

Garantías disciplinarias y justicia comunal

Artículo 18. *Régimen disciplinario comunal con plenas garantías.* Adiciónese el Capítulo IX-A a la Ley 2166 de 2021, integrado por los siguientes artículos:

“**Artículo 56A. *Faltas disciplinarias.*** Constituyen faltas disciplinarias de los afiliados y dignatarios las conductas que violen la Constitución, la ley o los estatutos. Las faltas se clasifican en:

1. Gravísimas: la apropiación, retención o uso indebido de bienes, fondos o recursos del organismo; el uso del nombre o símbolos para fines político-electorales o de beneficio personal; el fraude en afiliaciones o elecciones; y la negativa a rendir cuentas o a permitir el control.

2. Graves: el incumplimiento reiterado de las funciones del cargo, la obstrucción del empalme o de la entrega de información, y la inobservancia de las decisiones de la asamblea.

3. Leves: las demás conductas que afecten el normal funcionamiento del organismo y no estén calificadas como graves o gravísimas.

Artículo 56B. *Sanciones y graduación.* Según la gravedad de la falta, el grado de culpabilidad, los antecedentes y los efectos de la conducta, se impondrán: a) amonestación escrita; b) suspensión temporal de la afiliación o de la dignidad hasta por doce (12) meses; c) remoción de la dignidad; y d) desafiliación. La sanción será proporcional a la falta y solo procederá previa declaratoria de responsabilidad en firme.

La suspensión temporal de la dignidad constituirá falta temporal y será suplida conforme a lo previsto en los estatutos; en su defecto, la junta directiva encargará de las funciones a otro de sus integrantes mientras dure la suspensión. Cumplida la sanción, el dignatario se reintegrará al ejercicio del cargo por el período restante. Si la suspensión abarcare la totalidad del período que faltare por cumplir, se configurará vacancia definitiva y se procederá a la elección del reemplazo por el resto del período, conforme a esta ley y a los estatutos.

Artículo 56C. *Competencia y procedimiento disciplinario.* El proceso disciplinario será adelantado, en primera instancia, por la comisión de convivencia y conciliación del organismo de grado inmediatamente superior. Cuando no exista organismo de grado superior funcional, este se encuentre inactivo, exista

conflicto de interés o no asuma competencia dentro de los treinta (30) días siguientes a la solicitud, conocerá subsidiariamente la entidad de inspección, vigilancia y control competente. El procedimiento observará el debido proceso, la presunción de inocencia, la comunicación de cargos, el derecho de defensa y contradicción, la práctica de pruebas, la decisión motivada y la doble instancia. El fallo de primera instancia se proferirá en un término máximo de cuatro (4) meses; los recursos de reposición y apelación se resolverán dentro de los treinta (30) días siguientes.

Artículo 56D. Prescripción y caducidad. La acción disciplinaria caducará si transcurridos seis (6) meses desde el conocimiento de la falta no se ha iniciado la actuación, y prescribirá en tres (3) años contados desde su ocurrencia. La sanción no impuesta dentro del año siguiente a la ejecutoria del fallo no podrá ejecutarse”.

Artículo 19. Fortalecimiento de la conciliación en equidad. Adiciónese el párrafo 2° al artículo 49 de la Ley 2166 de 2021, así:

“**Parágrafo 2°.** El Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, implementará de manera progresiva un programa nacional permanente y gratuito de formación, aval, nombramiento y registro de los conciliadores en equidad de las comisiones de convivencia y conciliación, con cobertura territorial progresiva y priorización de las zonas rurales. La participación de los organismos y de sus conciliadores en el programa será voluntaria y no condicionará la validez ni los efectos de las actuaciones que las comisiones de convivencia y conciliación adelanten conforme a la normativa vigente”.

Artículo 20. Conflictos de delimitación territorial. Adiciónese el artículo 9A a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 9A. Procedimiento para conflictos de delimitación territorial.** Los conflictos de linderos o de jurisdicción entre organismos de acción comunal serán resueltos por la entidad de inspección, vigilancia y control competente, mediante acto administrativo motivado, previa audiencia de los organismos involucrados, atendiendo los criterios del artículo 9° de esta ley y la división político - administrativa vigente. Contra la decisión procederán los recursos de la vía administrativa”.

CAPÍTULO IV

Régimen económico, fiscal, tributario y patrimonial

Artículo 21. Régimen tributario. Adiciónese el artículo 60A a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 60A. Régimen tributario.** Los organismos de acción comunal son entidades sin ánimo de lucro de naturaleza solidaria. Para efectos tributarios cumplirán los deberes formales que les correspondan, incluidas la inscripción y actualización en el Registro Único Tributario. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales expedirá una instrucción unificada que precise el régimen tributario aplicable a los organismos de acción comunal y a sus empresas y proyectos rentables, así como un procedimiento simplificado

y gratuito para el cumplimiento de sus obligaciones formales, dentro del marco legal vigente”.

Artículo 22. Exención del gravamen a los movimientos financieros. Adiciónese un numeral al artículo 879 del Estatuto Tributario, del siguiente tenor:

“*Los retiros y disposiciones de recursos efectuados de una (1) única cuenta de ahorros o corriente perteneciente a cada organismo de acción comunal con personería jurídica vigente, que el representante legal identifique y marque ante la respectiva entidad financiera como cuenta destinada al manejo de los recursos del organismo, conforme al procedimiento que señale el reglamento. Esta exención no podrá concurrir con otras cuentas marcadas del mismo organismo y se aplicará en armonía con lo dispuesto en el artículo 881-1 de este Estatuto*”.

Artículo 23. Registro Único de Beneficiarios Finales. Adiciónese un párrafo al artículo 60A de la Ley 2166 de 2021, así:

“**Parágrafo.** Los organismos de acción comunal no estarán obligados a inscribirse ni a actualizar su información en el Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB).

Artículo 24. Régimen contable simplificado. Numérese como párrafo 1° el actual párrafo del artículo 66 de la Ley 2166 de 2021, y adiciónese un párrafo 2° al mismo artículo, así:

“**Parágrafo 2°.** El Gobierno nacional, con el apoyo técnico del Consejo Técnico de la Contaduría Pública, expedirá un régimen contable simplificado para los organismos de acción comunal de primer grado, el cual comprenderá libros mínimos, formatos únicos nacionales de fácil diligenciamiento y reglas proporcionales a su tamaño y capacidad operativa. Mientras se expide dicho régimen, a estos organismos no podrá exigírseles la aplicación de marcos técnicos contables diseñados para empresas ni sancionárseles por su inobservancia, siempre que lleven el registro de sus ingresos, gastos, bienes y obligaciones”.

Artículo 25. Fondo de Fortalecimiento Comunal. Adiciónese el artículo 89D a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 89D. Fondo de Fortalecimiento Comunal.** Créase el Fondo de Fortalecimiento Comunal, como cuenta especial sin personería jurídica administrada por el Ministerio del Interior o por la entidad que este defina, con el fin de financiar y cofinanciar, conforme a las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación y a la disponibilidad de recursos, los siguientes programas y mecanismos previstos en esta ley:

1. El Registro Único Nacional de Organismos de Acción Comunal, de que trata el artículo 79A de esta ley.

2. El fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades de inspección, vigilancia y control, de que trata el artículo 75 de esta ley.

3. El procedimiento de saneamiento, titulación y protección de los bienes comunales, de que trata el artículo 68A de esta ley.

4. La ruta de protección de líderes y dignatarios comunales, de que trata el artículo 108 de esta ley.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la administración, las fuentes, los criterios de priorización y el funcionamiento del Fondo, dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo y la disponibilidad presupuestal”.

Artículo 26. *Estampilla Pro Acción Comunal.* Adiciónese el artículo 89A a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 89A. *Estampilla Pro Acción Comunal.*** Autorízase a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para que ordenen la emisión de la Estampilla Pro Acción Comunal, cuyo recaudo se destinará exclusivamente al fortalecimiento de los organismos de acción comunal de la respectiva jurisdicción, en especial a la construcción, mejoramiento, dotación y sostenimiento de salones e infraestructura comunal, a la formación de sus afiliados y dignatarios, y a la cofinanciación de sus planes, programas y proyectos comunitarios.

Parágrafo 1º. Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales determinarán, en ejercicio de las competencias previstas en los artículos 300, 313 y 338 de la Constitución Política, las características, los hechos económicos gravados, las tarifas, que no podrán exceder del dos por ciento (2%) del valor del acto o contrato sujeto al gravamen, y los demás elementos de la estampilla, así como los mecanismos de recaudo y administración.

Parágrafo 2º. Los recursos de la estampilla se administrarán en el fondo de fortalecimiento comunal local o en la cuenta especial que para el efecto disponga la entidad territorial, y su ejecución se hará con la participación de los organismos de acción comunal a través de sus espacios de representación. En ningún caso podrán destinarse a gastos de funcionamiento de la administración territorial”.

Artículo 27. *Beneficios en el impuesto predial para los bienes comunales.* Adiciónese el artículo 68B a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 68B. *Beneficios en el impuesto predial para los bienes comunales.*** Los concejos distritales y municipales podrán, en ejercicio de su autonomía y de las competencias previstas en los artículos 287, 313 y 338 de la Constitución Política, exonerar total o parcialmente del impuesto predial unificado y de sus sobretasas los bienes inmuebles de propiedad de los organismos de acción comunal destinados directa y permanentemente al uso comunal o a la prestación de servicios comunitarios, en los términos y por los períodos que autoriza la ley. Igualmente podrán adoptar programas de condonación o alivio de las deudas por dicho impuesto acumuladas sobre tales inmuebles, como instrumento para su saneamiento y formalización”.

Artículo 28. *Saneamiento, titulación y protección de los bienes comunales.* Adiciónese el artículo 68A a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 68A. *Saneamiento, titulación y protección de los bienes comunales.*** El Gobierno nacional, en coordinación con las autoridades catastrales y de tierras y con las entidades territoriales que concurren, diseñará e implementará de manera progresiva procedimientos gratuitos, expeditos y simplificados de saneamiento y titulación de los salones comunales y demás bienes afectos al uso comunal, dentro del marco de sus competencias y disponibilidad presupuestal.

Los bienes destinados directa y permanentemente al uso comunal o a la prestación de servicios comunitarios serán inembargables, siempre que dicha destinación conste en los respectivos registros, inventarios o actos de afectación. La inembargabilidad prevista en este artículo no afectará las garantías reales válidamente constituidas ni los derechos de terceros de buena fe adquiridos con anterioridad a la afectación del bien al uso comunal. Dichos bienes no podrán enajenarse ni gravarse sino mediante autorización de la asamblea con mayoría calificada.

Las entidades públicas podrán ceder a título gratuito a los organismos de acción comunal los bienes fiscales destinados al uso comunal, en ejercicio de sus competencias y conforme al régimen de administración y disposición de bienes públicos.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través de la Superintendencia de Notariado y Registro, podrá establecer tarifas notariales y derechos de registro diferenciales o preferenciales para los actos de saneamiento, titulación, cesión y transferencia de bienes destinados al uso comunal de que trata este artículo. Las entidades territoriales, en ejercicio de sus propias competencias, podrán adoptar tratamientos preferenciales en el impuesto de registro y demás tributos territoriales asociados a dichos actos”.

Artículo 29. *Exención de retención en la fuente en los convenios solidarios.* Adiciónese un literal d) al numeral 1 del artículo 369 del Estatuto Tributario, del siguiente tenor:

“d) Los organismos de acción comunal con personería jurídica vigente, respecto de los pagos o abonos en cuenta que reciban de entidades públicas en desarrollo de convenios solidarios y demás contratos o convenios de que trata la Ley 2166 de 2021, sin perjuicio de las demás obligaciones tributarias formales que les correspondan conforme al artículo 60A de dicha ley”.

CAPÍTULO V

Formación, asistencia y reconocimiento del liderazgo comunal

Artículo 30. *Protección económica para la vejez de los dignatarios comunales (BEPS Comunales).* Adiciónese el artículo 108A a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 108A. *Protección económica para la vejez de los dignatarios comunales.*** Los dignatarios de los organismos de acción comunal de primer y

segundo grado, registrados ante la entidad territorial y/o quien esta delegue, tendrán acceso prioritario al servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) de que trata el Acto Legislativo 1 de 2005 y la Ley 100 de 1993, siempre que acrediten:

1. Ser hombre mayor de sesenta y dos (62) años o mujer mayor de cincuenta y siete (57) años.

2. Haber ejercido como dignatario de uno o varios organismos de acción comunal, de manera continua o discontinua, por un término mínimo de veinte (20) años, certificado por la entidad territorial y/o quien esta delegue.

3. No ser beneficiario de pensión de vejez, invalidez o sobrevivientes, ni de ninguna otra asignación de retiro o prestación del sistema general de pensiones, ni recibir subsidio alguno a cargo del Estado.

4. Los demás requisitos previstos en el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 y en el Decreto número 1833 de 2016, o las normas que los modifiquen o sustituyan, para la vinculación al servicio social complementario de BEPS.

Parágrafo 1°. Criterios de priorización. Cuando la disponibilidad de recursos no permita atender a la totalidad de los dignatarios que acrediten los requisitos de este artículo, se priorizará conforme a los siguientes criterios: mayor edad; puntaje del Sisbén o del listado censal vigente; condición de pobreza extrema; existencia de discapacidad física o mental; vivir solo, sin dependencia económica de otra persona; y número de personas a cargo.

Parágrafo 2°. Financiación. El aporte del tercer aportante de que trata este artículo se financiará con cargo a la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, de que trata el artículo 13, literal i), de la Ley 100 de 1993, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno nacional, sin perjuicio de que las entidades territoriales puedan concurrir voluntariamente con recursos propios, en ejercicio de su autonomía presupuestal y de conformidad con la Ley 819 de 2003.

Parágrafo 3°. Comité de Beneficios Económicos Periódicos Comunales. Créase el Comité de Beneficios Económicos Periódicos Comunales, encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos, aplicar los criterios de priorización y hacer seguimiento a la ejecución del beneficio. El Comité estará integrado por un delegado del Ministerio del Interior, un delegado del Ministerio del Trabajo, un delegado de la entidad administradora del servicio social complementario BEPS, un delegado de la entidad territorial de inspección, vigilancia y control, y un delegado de las organizaciones de segundo grado de acción comunal del respectivo departamento. El Gobierno nacional reglamentará su funcionamiento.

Parágrafo 4°. Lo previsto en este artículo no genera relación laboral, ni asignación de retiro, ni derecho a pensión de vejez a cargo del Sistema General de Pensiones, y su reconocimiento estará sujeto a la disponibilidad de recursos de la Subcuenta

de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional y a las demás fuentes previstas en este artículo”.

Artículo 31. Formación gratuita y acceso prioritario a la educación. Modifíquese el literal b) del artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

“b) El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) y las demás universidades públicas ofrecerán, en el marco de su autonomía, a los dignatarios y afiliados de los organismos de acción comunal programas gratuitos, presenciales o virtuales, de acceso prioritario, de capacitación y formación técnica, tecnológica, profesional, de posgrado o de formación continua, que contribuyan al desarrollo económico y productivo de las comunidades, de acuerdo con su oferta institucional, capacidad operativa y disponibilidad presupuestal”.

Artículo 32. Certificación de la experiencia comunal. Adiciónese un nuevo literal al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, identificado con la letra g), del siguiente tenor:

“g) Certificación de la experiencia comunal. El organismo de acción comunal en el que se hayan ejercido las respectivas dignidades certificará gratuitamente, a solicitud del interesado y con base en sus propios registros, el ejercicio de las dignidades comunales de sus dignatarios, indicando el cargo, el período y las funciones desempeñadas. Dicha certificación podrá ser valorada como experiencia relacionada en los procesos de vinculación laboral y contractual, públicos y privados, en los términos y condiciones de las normas que regulan la acreditación de experiencia”.

Artículo 33. Priorización en el acceso a la educación superior. Adiciónese un nuevo literal al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, identificado con la letra h), del siguiente tenor:

“h) Priorización en el acceso a la educación superior. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) y las entidades administradoras de los programas y fondos de fomento al acceso a la educación superior establecerán, dentro de sus líneas y fondos existentes, criterios de priorización o condiciones preferentes en favor de los dignatarios de los organismos de acción comunal y de sus hijos, acreditados mediante la certificación de que trata esta ley. Las instituciones de educación superior públicas podrán adoptar, en ejercicio de su autonomía, condiciones especiales de acceso o descuentos para esta población”.

Artículo 34. Interlocución con los organismos federativos. Modifíquese el literal b) del artículo 40 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

“b) Los organismos federativos de la acción comunal serán atendidos por el Gobernador respectivo o su delegado, al menos una (1) vez al año. Los demás espacios de interlocución que se programen durante el año podrán ser atendidos por

su delegado, en la forma en que lo establezca la entidad correspondiente”.

CAPÍTULO VI

Modernización, registro y transformación digital

Artículo 35. Capacidad institucional para la inspección, vigilancia y control. Adiciónese el párrafo 2° al artículo 75 de la Ley 2166 de 2021, así:

“**Parágrafo 2°.** El Ministerio del Interior podrá definir estándares orientadores de capacidad institucional, talento humano, sistemas de información y gestión documental para fortalecer el ejercicio de la inspección, vigilancia y control. Cuando una entidad territorial manifieste o evidencie limitaciones para ejercer la función, el Ministerio podrá prestar asistencia técnica, promover esquemas de cofinanciación o ejercer acompañamiento subsidiario y temporal, conforme a sus competencias, disponibilidad presupuestal y en respeto de la autonomía territorial”.

Artículo 36. Términos y certificación. Adiciónese el artículo 78A a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 78A. Términos y certificación.** Los trámites de inscripción de dignatarios y demás actos registrales de los organismos de acción comunal serán gratuitos y se resolverán en un término máximo de treinta (30) días hábiles; vencido este sin decisión, operará el silencio administrativo positivo en favor del organismo solicitante, sin perjuicio de las facultades de revisión posterior por causas de ilegalidad conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La entidad de inspección, vigilancia y control expedirá gratuitamente, por medios electrónicos o físicos, el acto administrativo de inscripción de dignatarios y demás actos registrales de los organismos de acción comunal, alimentado por el Registro Único Nacional de Organismos de Acción Comunal cuando este se encuentre implementado.

Para la inscripción de dignatarios y demás actos registrales no podrán exigirse documentos ni requisitos distintos de los previstos en la ley”.

Artículo 37. Registro Único Nacional de Organismos de Acción Comunal. Adiciónese el artículo 79A a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 79A. Registro Único Nacional de Organismos de Acción Comunal (RUNOAC).** Créase el Registro Único Nacional de Organismos de Acción Comunal, administrado por el Ministerio del Interior, de carácter público, gratuito para los organismos de acción comunal, en línea e interoperable, cuya implementación será gradual y se sujetará a la disponibilidad presupuestal. El registro integrará, como mínimo, información de identificación del organismo, dignatarios, afiliados, actos registrales, estado jurídico y entidad de inspección, vigilancia y control competente. Las entidades de inspección, vigilancia y control alimentarán el registro de manera progresiva, conforme a los lineamientos técnicos que expida el Ministerio del Interior y a la capacidad tecnológica disponible. La inscripción en el RUNOAC producirá efectos de publicidad y oponibilidad frente a terceros, sin perjuicio de los registros físicos o territoriales durante

el período de transición. Durante dicha transición, la implementación del registro no podrá convertirse en requisito ni barrera para el funcionamiento de los organismos ni para la inscripción de sus actos”.

Artículo 38. Conectividad prioritaria de los salones comunales. Adiciónese el artículo 79C a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 79C. Conectividad prioritaria de los salones comunales.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones priorizará los salones comunales y demás infraestructura comunal en los planes, programas y proyectos de acceso público y comunitario a internet, zonas digitales y centros de conectividad, con el fin de que operen como puntos digitales comunitarios al servicio de los afiliados, los dignatarios y de la población del respectivo territorio, conforme a la disponibilidad presupuestal y a los instrumentos de planeación del sector. En estos espacios podrán prestarse, además, servicios de alfabetización y apropiación digital dirigidos a los afiliados, los dignatarios y a la comunidad”.

Artículo 39. Fomento de los medios comunitarios y la radiodifusión comunal. Adiciónese el artículo 79D a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 79D. Fomento de los medios comunitarios y la radiodifusión comunal.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones podrá establecer condiciones de fomento y criterios de participación preferente en favor de los organismos de acción comunal en los procesos de otorgamiento de licencias de radiodifusión sonora comunitaria y en las convocatorias, programas y fondos de fortalecimiento de medios comunitarios y ciudadanos, conforme a la normativa del sector. Las entidades públicas podrán apoyar la creación y sostenimiento de medios y canales de comunicación comunal, físicos y digitales, como instrumentos de participación, veeduría y cohesión comunitaria”.

CAPÍTULO VII

Recuperación y fusión voluntaria

Artículo 40. Recuperación y fusión voluntaria de organismos comunales. Adiciónese el artículo 11A a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 11A. Recuperación y fusión voluntaria.** Cuando un organismo de acción comunal no cuente con el número mínimo de afiliados para subsistir o presente inactividad prolongada, la entidad de inspección, vigilancia y control, de oficio o a solicitud del organismo o de cualquier afiliado, le brindará acompañamiento y orientación para la recuperación de su base de afiliados, la reactivación de sus órganos y el restablecimiento de su funcionamiento.

Los organismos de acción comunal del mismo grado y territorios colindantes o afines podrán fusionarse voluntariamente, previa aprobación de sus respectivas asambleas con la mayoría calificada prevista para la reforma estatutaria. La fusión implicará la transferencia en bloque del patrimonio, los derechos y las obligaciones al organismo resultante o absorbente, la continuidad de la antigüedad de los afiliados y la inscripción del acto ante la entidad de inspección, vigilancia y control, que la acompañará y la registrará de manera gratuita y expedita.

En ningún caso la sola disminución del número de afiliados dará lugar a la cancelación de la personería jurídica sin que previamente se haya ofrecido el acompañamiento previsto en este artículo y se haya garantizado el debido proceso”.

Artículo 41. Denominación en caso de fusión. Adiciónese el parágrafo 3° al artículo 8° de la Ley 2166 de 2021, así:

“**Parágrafo 3°.** En los casos de fusión de organismos de acción comunal de que trata el artículo 11A de esta ley, el organismo resultante o absorbente conservará su propia denominación, salvo que la respectiva asamblea decida adoptar una nueva, conforme a las reglas generales de este artículo. La denominación del organismo fusionado o absorbido se dará de baja en el registro correspondiente al perfeccionarse la fusión”.

CAPÍTULO VIII

Política pública, enfoques diferenciales, formación y protección

Artículo 42. Enfoque territorial diferenciado. Adiciónese el artículo 84B a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 84B. Enfoque territorial diferenciado.** La política, los programas y el apoyo del Estado a la acción comunal reconocerán las diferencias entre los territorios urbanos y rurales en materia de conectividad, distancias y capacidad institucional, y priorizarán la asistencia técnica y la financiación para organismos ubicados en zonas rurales, zonas de frontera, territorios de difícil acceso y municipios con menor capacidad institucional”.

Artículo 43. Sistema nacional de formación comunal. Adiciónese el artículo 103A a la Ley 2166 de 2021, así:

“**Artículo 103A. Sistema nacional de formación comunal.** El Ministerio del Interior, en coordinación con el Sena, la ESAP y las universidades públicas, diseñará un currículo y un sistema nacional de certificación de la formación comunal, gratuito y de implementación gradual, que dé soporte a la estrategia de Formación de Formadores y al requisito de formación previsto en el artículo 103 de esta ley. Las entidades territoriales, en el marco de la estrategia de Formación de Formadores, podrán impartir directamente los programas de formación comunal, en coordinación con el Ministerio del Interior. El sistema podrá incluir, como mínimo, módulos en régimen comunal, contratación solidaria, formulación de proyectos, control social, transparencia, gestión financiera, enfoque diferencial, resolución de conflictos y participación ciudadana”.

Artículo 44. Modificación del parágrafo 2° del artículo 103. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 103 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

“**Parágrafo 2°.** Adoptada la estrategia de formación comunal, será requisito para ser dignatario de un organismo comunal acreditar una formación académica de mínimo sesenta (60) horas en el tema comunal, impartida por el Ministerio del Interior en coordinación con las entidades territoriales, y certificada por la entidad de inspección, control y vigilancia”.

Artículo 45. Articulación para la protección. Modifíquese el artículo 108 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

“**Artículo 108. Articulación para la protección.** La ruta integral de promoción de los derechos humanos y de respeto por la vida de los miembros de los organismos de acción comunal se articulará con la Unidad Nacional de Protección, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, las autoridades territoriales y las instancias de prevención y protección existentes. Dicha ruta incluirá medidas individuales y colectivas con enfoque diferencial, priorizando territorios con mayor nivel de riesgo. El Gobierno nacional podrá incorporar en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para financiar progresivamente esta ruta, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo, y rendirá un informe anual sobre su ejecución”.

CAPÍTULO IX

DISPOSICIONES FINALES, TRANSICIÓN Y VIGENCIA

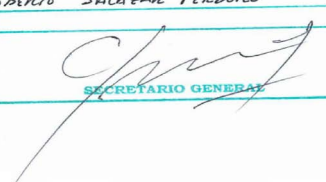
Artículo 46. Reglamentaciones pendientes. El Gobierno nacional expedirá o actualizará, dentro del marco de sus competencias, las reglamentaciones necesarias para la implementación de la Ley 2166 de 2021 y de la presente ley.

Artículo 47. Régimen de transición garantista. Los organismos de acción comunal dispondrán de dos (2) años, contados a partir de la vigencia de esta ley, para adecuar sus estatutos y libros a las presentes modificaciones. Durante dicho término, ningún organismo podrá ser sancionado, ni le podrá ser negada la inscripción de sus actos, por no haber culminado la adecuación estatutaria. Las disposiciones que requieran desarrollo tecnológico se aplicarán de manera gradual conforme a la disponibilidad efectiva de los sistemas correspondientes. Las situaciones en curso se regirán por las normas vigentes al momento de su inicio, salvo que la nueva disposición sea más favorable y no afecte derechos adquiridos, actos consolidados o situaciones jurídicas definidas.

Artículo 48. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación, modifica y adiciona la Ley 2166 de 2021 en lo aquí dispuesto y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO
Autor
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
SECRETARÍA GENERAL	
El día 03 de Agosto del año 2026	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley X	Acto Legislativo
No. 166	Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: Hn. Julio	
Roberto Salazar Perdomo	
	
SECRETARIO GENERAL	