

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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° 1090

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

EDICIÓN DE 11 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 167 DE 2026 CÁMARA

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

Honorable Presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar para consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley, *por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones*, acompañado de la correspondiente exposición de motivos. Esta iniciativa cuenta con concepto previo de favorabilidad del Ministerio del Interior, expedido mediante Radicado 2025-2-003200-037422 del 3 de septiembre de 2025, cuyo contenido se incorpora y desarrolla en la presente exposición de motivos.

Cordialmente,


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

TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2026 CÁMARA

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

ÍNDICE

- I. Introducción
- II. Contexto general del proyecto de ley
- III. Objetivos del proyecto de ley
 - 3.1 Objetivo general
 - 3.2 Objetivos específicos
- IV. Justificación
 - 4.1 Necesidad del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC)
 - 4.2 Relevancia social, económica y política

4.3 Oportunidades de mejora en la gestión comunal

4.4 Referente institucional comparado

V. Contexto y antecedentes históricos y normativos

5.1 Evolución histórica de la acción comunal en Colombia

5.2 Marco constitucional, legal y de política pública vigente

5.3 Jurisprudencia constitucional sobre la acción comunal

VI. Conveniencia y pertinencia del proyecto

6.1 Diagnóstico institucional de las Juntas de Acción Comunal

6.2 Brechas normativas y necesidad de un ente autónomo

VII. Beneficios esperados del proyecto de ley

VIII. Concepto previo de favorabilidad del Ministerio del Interior

IX. Antecedente legislativo del proyecto

X. Análisis de impacto fiscal (artículo 7º de la Ley 819 de 2003)

XI. Conflicto de intereses (artículo 291 de la Ley 5ª de 1992)

XII. Conclusiones

XIII. Referencias

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 167 DE 2026
CÁMARA**

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

I. Introducción

El presente proyecto de ley tiene como propósito la creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC), entidad autónoma cuya función principal será la inspección, control y vigilancia de los organismos de acción comunal de tercer y cuarto grado en Colombia, junto con el acompañamiento técnico a las entidades territoriales en el ejercicio de sus propias competencias sobre los organismos de primer y segundo grado. La iniciativa responde a la necesidad de consolidar, en una sola entidad especializada y con autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, funciones que hoy ejerce de manera fragmentada y con recursos limitados el Grupo de Acción Comunal de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior.

Este texto retoma y actualiza el proyecto radicado en octubre de 2024 (identificado como Proyecto de Ley número 397 de 2024 Cámara y 008 de 2023 Senado), que contó con informe de ponencia positiva con pliego de modificaciones en diciembre de ese año y con concepto previo de favorabilidad

del Ministerio del Interior en septiembre de 2025, pero fue archivado por tránsito de legislatura. La presente versión incorpora los ajustes de técnica legislativa ya validados en aquella ponencia, corrige los vacíos adicionales identificados en su revisión, actualiza las cifras e incorpora íntegramente el concepto favorable del Ministerio del Interior.

El documento se estructura en catorce secciones que desarrollan, en su orden: el contexto general de la iniciativa; sus objetivos general y específicos; la justificación jurídica, social, económica y política de la creación del Instituto, incluido un referente institucional ; los antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales de la acción comunal en Colombia; el análisis de conveniencia y pertinencia; los beneficios esperados; el concepto previo de favorabilidad del Ministerio del Interior y su incorporación al articulado; la concurrencia con otras iniciativas legislativas vigentes; el antecedente legislativo directo del proyecto; el análisis de impacto fiscal exigido por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003; el acápite de conflicto de intereses exigido por la Ley 5ª de 1992; las conclusiones; y las referencias utilizadas, todo ello como fundamento del texto normativo que se somete a consideración del Congreso de la República.

II. Contexto general del proyecto de ley

La acción comunal es la principal forma de organización social de base en Colombia y, probablemente, la red de participación ciudadana de mayor cobertura territorial del país. Desde su reconocimiento legal en 1958, las Juntas de Acción Comunal (JAC) han sido el primer interlocutor de la ciudadanía con el Estado en barrios y veredas, gestionando soluciones a necesidades básicas de infraestructura, servicios públicos, vivienda y desarrollo comunitario, en particular en zonas rurales, dispersas y periféricas donde la presencia institucional del Estado ha sido históricamente más débil.

Según cifras operativas del propio Ministerio del Interior a septiembre de 2025, existen 53.153 Juntas de Acción Comunal constituidas en el país (58% en zona rural y 42% en sectores urbanos), 1.425 asociaciones de Juntas de Acción Comunal de segundo grado, 42 federaciones de acción comunal de tercer grado más la Confederación Nacional de Acción Comunal de cuarto grado, y 7.413.519 personas afiliadas a la organización comunal en todo el país. Esa magnitud comparable en tamaño a la población de varios departamentos del país es asimismo consistente con la reportada por el Conpes 3955 de 2018 (63.833 JAC y 6,4 millones de afiliados, cifra estimada siete años antes) y se confirma con el proceso de elección de dignatarios comunales de abril de 2026, en el que la Registraduría Nacional del Estado Civil organizó la renovación democrática de decenas de miles de organismos comunales en todo el territorio nacional.

La organización comunal está hoy regida por un estatuto normativo robusto y moderno, la Ley 2166

de 2021, conocida como el Estatuto Comunal, con 109 artículos distribuidos en tres títulos y dieciocho capítulos, que regulan desde la definición y clasificación de los organismos comunales hasta sus órganos de dirección, administración y vigilancia, su régimen de conciliación e impugnaciones, y la política pública de acción comunal. Sin embargo, ese robusto desarrollo normativo contrasta con una institucionalidad de acompañamiento y supervisión que permanece concentrada en un grupo de trabajo dentro del Ministerio del Interior, sin la autonomía administrativa, financiera ni la especialización técnica que el volumen y la complejidad del sector demandan. Como lo reconoció el propio Ministerio del Interior en su concepto de favorabilidad de septiembre de 2025, ese grupo de trabajo “no cuenta con servidores públicos” en su planta de personal, circunstancia que por sí sola confirma la necesidad de crear una entidad con planta y patrimonio propios, dedicada exclusivamente a la atención de esta población.

III. Objetivos del proyecto de ley

3.1 Objetivo general

Crear el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, responsable de la inspección, control, vigilancia y fortalecimiento de los organismos de acción comunal en todo el territorio nacional, en armonía con las competencias que la Ley 2166 de 2021 asigna a las entidades territoriales.

3.2 Objetivos específicos

- Fortalecer la participación ciudadana a través de la acción comunal, como expresión de la democracia participativa consagrada en los artículos 1º, 2º y 103 de la Constitución Política.
- Garantizar la capacitación y formación continua de los líderes comunales y de los servidores públicos responsables de la inspección, control y vigilancia comunal.
- Diseñar, implementar, hacer seguimiento y evaluar políticas públicas que promuevan el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones comunales en todos sus grados.
- Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión comunal, mediante mecanismos de auditoría y plataformas de reporte público.
- Fomentar la modernización y digitalización de las organizaciones comunales y de los procesos administrativos y electorales que las rigen.
- Promover la equidad y el desarrollo inclusivo en las comunidades, con enfoque diferencial de género, edad y territorio.
- Articular la acción comunal con las políticas de desarrollo territorial, regional y nacional, incluidos los planes de desarrollo comunal y comunitario previstos en la Ley 2166 de 2021.

- Concentrar en una sola entidad especializada la inspección, control y vigilancia de los organismos de tercer y cuarto grado, y de aquellos de primer y segundo grado cuya competencia no haya sido descentralizada, función hoy ejercida por el Ministerio del Interior sin una planta de personal propia.

IV. Justificación

4.1 Necesidad del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC)

Las JAC y demás organismos de acción comunal dependen, para su inspección, control y acompañamiento técnico, de una dependencia del Ministerio del Interior cuya capacidad de cobertura resulta insuficiente frente al tamaño del sector: 53.153 organismos de primer grado, 1.425 asociaciones de segundo grado, 42 federaciones departamentales y la Confederación Nacional de Acción Comunal, conforme a la clasificación de los artículos 6º y 7º de la Ley 2166 de 2021 y a las cifras operativas reportadas por el propio Ministerio del Interior. La dispersión de competencias entre distintas dependencias y niveles de gobierno, sumada a la ausencia de servidores públicos de planta en el grupo de trabajo nacional, ha generado una supervisión débil e intermitente, que limita la capacidad del Estado para prevenir irregularidades, brindar asistencia técnica oportuna y acompañar procesos de renovación democrática de los organismos comunales. La creación de una entidad autónoma, con recursos, planta y patrimonio propios, permite especializar esa función y dotarla de la capacidad técnica, financiera y operativa que hoy no tiene.

Es pertinente precisar, con rigor técnico, el alcance real de esta propuesta: conforme al artículo 76 de la Ley 2166 de 2021, la inspección, control y vigilancia sobre los organismos de primer y segundo grado (las JAC y las juntas de vivienda comunitaria) es, en principio, una competencia descentralizada en los departamentos, distritos y municipios, mientras que la de los organismos de tercer y cuarto grado (federaciones y confederación) corresponde al Ministerio del Interior. El propio Ministerio, en su concepto de favorabilidad, precisó que el Instituto debe asumir también la inspección, control y vigilancia de los organismos de primer y segundo grado cuya competencia no haya sido efectivamente descentralizada en la respectiva entidad territorial, de manera que ningún organismo comunal quede sin autoridad de supervisión, particularmente en municipios de menor capacidad institucional. El INAC no altera, en consecuencia, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales que consagra la Ley 2166 de 2021: asume la función que hoy ejerce el nivel nacional y la ejerce de manera residual donde la descentralización no se ha materializado, fortaleciendo además su capacidad de asesoría técnica hacia los entes territoriales que sí ejercen esa competencia.

4.2 Relevancia social, económica y política

En lo social, las organizaciones comunales continúan siendo, en extensas zonas rurales y periféricas del país, el principal canal de gestión de proyectos de infraestructura básica, acceso a servicios públicos domiciliarios, vivienda y convivencia comunitaria: el 58% de las 53.153 JAC del país se ubica en zona rural, según cifras del Ministerio del Interior, lo que las convierte en un instrumento estratégico para la implementación de políticas de desarrollo rural y de construcción de paz territorial en los municipios más afectados por el conflicto armado y la pobreza, en línea con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

En lo económico, la capacidad de las JAC para ejecutar proyectos productivos, empresas de carácter solidario y convenios solidarios con las entidades territoriales reconocida desde la Ley 743 de 2002 y actualizada por la Ley 2166 de 2021 depende de una asistencia técnica que hoy es limitada por la falta de capacidad operativa del nivel nacional. Un instituto especializado permitiría una mayor articulación entre los organismos comunales y los instrumentos de financiación pública y de cooperación disponibles para proyectos de desarrollo económico local.

En lo político, las JAC son, junto con las juntas administradoras locales, el mecanismo de participación ciudadana de base con mayor legitimidad histórica en el país, reconocido expresamente por los artículos 38 y 103 de la Constitución Política como expresión del derecho de asociación y de la democracia participativa. Su fortalecimiento institucional contribuye directamente a los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2º de la Constitución, en particular la facilitación de la participación de todos en las decisiones que los afectan.

4.3 Oportunidades de mejora en la gestión comunal

La creación del INAC ofrece la oportunidad de modernizar la gestión comunal mediante la implementación de sistemas de información unificados, auditorías periódicas y programas de formación continua para dignatarios comunales. El propio Conpes 3955 de 2018 identificó seis líneas estratégicas para el fortalecimiento del sector: (i) fortalecimiento de las capacidades de gestión de las organizaciones comunales; (ii) fomento de proyectos productivos y de economía solidaria; (iii) formación y capacitación de dignatarios; (iv) modernización tecnológica y plataforma de información comunal; (v) fortalecimiento de la seguridad y protección de líderes comunales; y (vi) actualización del marco normativo, con una inversión proyectada de 89.000 millones de pesos a cuatro años. La expedición posterior de la Ley 2166 de 2021 desarrolló la línea normativa de ese Conpes, pero la ejecución de las demás líneas en particular la plataforma tecnológica de información y el fortalecimiento de capacidades de gestión sigue pendiente, lo que confirma la

vigencia del diagnóstico original y la utilidad de dotar al sector de una institucionalidad autónoma que lidere de manera integral su implementación.

4.4 Referente institucional comparado

La conveniencia de una entidad especializada en la promoción y el acompañamiento de la acción comunal no es una propuesta sin precedentes en la institucionalidad colombiana. El Distrito Capital de Bogotá cuenta desde hace más de dos décadas con el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), entidad descentralizada de la orden distrital dedicada específicamente a la promoción, capacitación, inspección y vigilancia de los organismos comunales y demás formas de participación ciudadana en la capital del país. La experiencia del IDPAC demuestra, en el ámbito distrital, la viabilidad operativa de un modelo institucional especializado en la materia, y constituye un referente útil para el diseño de las funciones, la estructura y el régimen de transición del INAC a nivel nacional, sin que ello implique invadir la competencia distrital, la cual se preserva expresamente en el parágrafo del artículo 4º del texto propuesto.

V. Contexto y antecedentes históricos y normativos

5.1 Evolución histórica de la acción comunal en Colombia

La acción comunal en Colombia se origina en las décadas de 1950 y 1960, en el contexto de inestabilidad social conocido como “La Violencia”, cuando comunidades rurales se organizaron de manera autónoma para suplir la ausencia estatal en la provisión de bienes básicos como caminos, escuelas y acueductos veredales. En 1958, bajo el primer gobierno del Frente Nacional, presidido por Alberto Lleras Camargo, la Ley 19 de 1958 reconoció formalmente el movimiento comunal y sentó las bases legales de las Juntas de Acción Comunal, inscribiendo a Colombia dentro de la corriente internacional de “desarrollo de la comunidad” que promovía, en la posguerra, la autogestión comunitaria como estrategia de desarrollo local.

La Constitución Política de 1991 elevó la participación comunitaria a principio fundamental del Estado social de derecho (artículos 1º, 2º, 38 y 103), reconociendo el derecho de asociación y la obligación estatal de promover, financiar y capacitar a las asociaciones comunitarias. En desarrollo de ese mandato constitucional, la Ley 743 de 2002 estableció por casi dos décadas el marco normativo integral de las JAC, hasta su derogatoria por la Ley 2166 de 2021 el Estatuto Comunal actualmente vigente, que consolidó en un solo cuerpo normativo de 109 artículos, distribuidos en tres títulos (Título Primero, del desarrollo de la comunidad; Título Segundo, de los organismos de acción comunal; y Título Tercero, normas comunes) y dieciocho capítulos, la definición, clasificación y denominación de los organismos comunales; los derechos y deberes de sus afiliados; la dirección,

administración y vigilancia; el régimen de dignatarios; la conciliación, las impugnaciones y nulidades; la competencia de inspección, vigilancia y control; las políticas de capacitación y vivienda; y la política pública de acción comunal, entre otras materias.

5.2 Marco constitucional, legal y de política pública vigente

El marco jurídico aplicable comprende, entre otras normas: los artículos 1º, 2º, 38, 40, 103, 150, 154, 209, 287, 288 y 355 de la Constitución Política; la Ley 489 de 1998, que regula la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, incluidos los establecimientos públicos (artículos 68 a 72, sobre su naturaleza, creación, órganos de dirección y régimen de personal); la Ley 2166 de 2021 Estatuto Comunal, que deroga la Ley 743 de 2002 y desarrolla el artículo 38 constitucional en materia comunal (artículos 5º a 8º sobre definición, clasificación y denominación de los organismos comunales, y Capítulo XII sobre la competencia de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal y de las autoridades competentes para ejercer inspección, vigilancia y control, artículo 76); el Conpes 3661 de 2010 y el Conpes 3955 de 2018, que fijan la política pública de fortalecimiento de las organizaciones comunales; y la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que reconoce a las JAC como actor central de la participación y la gestión territorial.

5.3 Jurisprudencia constitucional sobre la acción comunal

La Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial consistente en el reconocimiento de la acción comunal como expresión legítima del derecho de asociación y de la democracia participativa. En la Sentencia C-024 de 1994 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), la Corte reconoció que la acción comunal materializa el derecho de asociación y la democracia participativa consagrados en la Constitución de 1991. En la Sentencia C-180 de 2005 (M. P. Rodrigo Escobar Gil), reafirmó que los organismos comunales son expresión legítima de la sociedad civil y canales de participación en la gestión pública. En la Sentencia C-371 de 2014 (M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), reiteró que la participación ciudadana es un principio esencial de la organización estatal. Y en la Sentencia C-530 de 2016 (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado), enfatizó la necesidad de garantizar recursos y condiciones institucionales adecuadas para que las organizaciones comunitarias ejerzan su rol en condiciones de igualdad. Esta línea jurisprudencial, sistematizada previamente en la exposición de motivos del proyecto de ley que crea el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal (FONAC, 2025), respalda la creación de una institucionalidad robusta y dotada de recursos como condición para el ejercicio efectivo del derecho de asociación comunal reconocido por estas sentencias.

VI. Conveniencia y pertinencia del proyecto

6.1 Diagnóstico institucional de las Juntas de Acción Comunal

Diversos diagnósticos sectoriales entre ellos el propio CONPES 3955 de 2018 y el concepto de favorabilidad del Ministerio del Interior de 2025 han identificado de manera reiterada brechas de formación técnica entre los dignatarios comunales, debilidades en la gestión administrativa y financiera de los organismos comunales, y una capacidad operativa insuficiente en el nivel nacional para atender a 53.153 JAC, 1.425 asociaciones, 42 federaciones y la Confederación Nacional de Acción Comunal. A la fecha no existe una fuente pública única y consolidada que cuantifique con precisión, a nivel nacional, el número de proyectos comunales con deficiencias de ejecución o el volumen exacto de recursos anuales canalizados a través de las JAC por las distintas fuentes de financiación (presupuesto nacional, presupuestos territoriales, cooperación internacional y recursos propios). Esa misma dispersión de la información es, en sí misma, una manifestación concreta del problema institucional que este proyecto busca resolver, y coincide con la línea estratégica de modernización tecnológica prevista, sin plena ejecución, en el Conpes 3955 de 2018.

6.2 Brechas normativas y necesidad de un ente autónomo

La Ley 2166 de 2021 actualizó de manera integral el régimen sustantivo de la acción comunal su clasificación, órganos de dirección, régimen de dignatarios, mecanismos de conciliación y política pública, pero no modificó la institucionalidad nacional de inspección, control y vigilancia, que continúa radicada en un grupo de trabajo sin autonomía administrativa ni financiera propia y, según lo confirmado por el Ministerio del Interior, sin servidores públicos en su planta. Esa asimetría entre un régimen sustantivo moderno y una institucionalidad de supervisión débil constituye la brecha normativa central que este proyecto busca cerrar. La creación de un establecimiento público especializado permite centralizar esa función, dotarla de personería jurídica y patrimonio propio, y garantizar continuidad presupuestal en la implementación de la política pública comunal, sin alterar las competencias que la Ley 2166 de 2021 asigna a las entidades territoriales sobre el primer y segundo grado.

VII. Beneficios esperados del proyecto de ley

– **Fortalecimiento institucional.** Centraliza en una sola entidad con personería jurídica y patrimonio propio las funciones de inspección, control, vigilancia y asistencia técnica hoy dispersas y desprovistas de planta de personal, en beneficio de las 53.153 Juntas de Acción Comunal, 1.425 asociaciones, 42 federaciones y la Confederación Nacional de Acción Comunal activas en el país.

– **Transparencia y rendición de cuentas.** Permite implementar auditorías periódicas y

plataformas digitales de reporte público sobre la gestión de los organismos comunales, en línea con la línea estratégica de modernización tecnológica prevista en el Conpes 3955 de 2018 y aún pendiente de ejecución.

- **Capacitación y asistencia técnica continua.** Profesionaliza a los dignatarios comunales en gestión de proyectos, administración de recursos públicos y privados, y conciliación comunal, mediante los programas de formación previstos en el artículo 7° del texto propuesto.

- **Articulación territorial.** Facilita que los proyectos comunales se alineen con los planes de desarrollo comunal y comunitario, territorial y nacional, sin duplicar la competencia de Alcaldías y Gobernaciones sobre el primer y segundo grado que conserva la Ley 2166 de 2021.

- **Modernización tecnológica.** Impulsa la digitalización de los procesos administrativos y electorales comunales, incluidos los procesos de elección de dignatarios como el adelantado en abril de 2026.

- **Respaldo institucional expreso.** Cuenta con concepto previo de favorabilidad del Ministerio del Interior, sector administrativo cabeza de la política pública comunal, cuyas observaciones técnicas fueron incorporadas al articulado (sección VIII).

VIII. Concepto previo de favorabilidad del Ministerio del Interior

En desarrollo del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, y en desarrollo del trámite surtido por el Proyecto de Ley número 397 de 2024 Cámara, el autor formuló una solicitud de concepto jurídico al Ministerio del Interior, en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución (Radicado 2025-1-003200-063125, ID 589343). El Ministerio, a través del Despacho del Viceministro General del Interior y con base en los insumos técnicos de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, dio respuesta mediante Radicado 2025-2-003200-037422 (ID 604103) del 3 de septiembre de 2025, en el que concluyó expresamente que “el espíritu y objetivos del proyecto de ley no son contrarios a los intereses y naturaleza de la organización de acción comunal” y emitió “concepto de favorabilidad” sobre la iniciativa.

El concepto aporta las cifras operativas más recientes y oficiales sobre el sector, ya incorporadas a lo largo de este documento: 53.153 Juntas de Acción Comunal (58% rurales, 42% urbanas), 1.425 asociaciones de Juntas de Acción Comunal, 42 federaciones de acción comunal y la Confederación Nacional de Acción Comunal, y 7.413.519 personas afiliadas en todo el país. El Ministerio concluyó que el Grupo de Acción Comunal actual “resulta ser insuficiente para atender todas las necesidades de la organización de acción comunal”, en

particular porque “su planta de personal no cuenta con servidores públicos”, razón que sustenta directamente la viabilidad de crear una entidad dedicada exclusivamente a esta población.

El concepto formuló, además, cuatro observaciones técnicas puntuales, que se incorporaron en el articulado de la siguiente manera:

1. Funciones del Instituto (artículo 7° del texto propuesto): se acogieron las funciones adicionales sugeridas por el Ministerio proponer proyectos de ley o de actos legislativos, apoyar el Sistema Integrado de Gestión Institucional, atender peticiones y consultas, e inscribir a los dignatarios de los organismos de tercer y cuarto grado, y se precisó que la inspección, control y vigilancia del INAC cubre también a los organismos de primer y segundo grado cuya competencia no haya sido descentralizada.

2. Composición del Consejo Directivo (artículo 9° del texto propuesto): el Ministerio observó una imprecisión en el nombre del organismo comunal de cuarto grado (es la Confederación Nacional de Acción Comunal, no la “Federación Nacional”), y recomendó que el Consejo Directivo esté integrado solamente por entidades públicas, para evitar una coadministración entre el Instituto y el organismo comunal que es destinatario de su misión. Se acoge esta observación: el Consejo Directivo queda integrado únicamente por entidades públicas, y la Confederación Nacional de Acción Comunal y las federaciones departamentales participan como invitadas permanentes, con voz, pero sin voto.

3. Impacto fiscal: el Ministerio señaló que carece de competencia para pronunciarse sobre la viabilidad presupuestal de la iniciativa y remitió ese análisis al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en atención al principio de sostenibilidad fiscal. Esta observación confirma la recomendación ya formulada en la sección XI de este documento, en el sentido de obtener el concepto y el costo del Ministerio de Hacienda antes de la radicación definitiva.

IX. Antecedente legislativo del proyecto

Esta iniciativa fue radicada por primera vez el 21 de octubre de 2024 (*Gaceta del Congreso* número 1850 de 2024), identificada como Proyecto de Ley número 397 de 2024 Cámara y 008 de 2023 Senado, con catorce congresistas como autores, entre ellos el honorable Representante Julio Roberto Salazar Perdomo. El 8 de noviembre de 2024 el proyecto fue repartido por competencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, que designó ponentes el 12 de noviembre de 2024. Los ponentes rindieron informe de ponencia positiva con pliego de modificaciones el 13 de diciembre de 2024 (*Gaceta del Congreso* número 2236 de 2024), en el que se introdujeron ajustes de técnica legislativa entre ellos la calificación del INAC como establecimiento público conforme a la Ley 489 de 1998, la incorporación de un artículo de principios rectores, y la definición de su domicilio

y duración que se conservan en el presente texto. Durante ese mismo trámite, el 3 de septiembre de 2025 el Ministerio del Interior emitió el concepto de favorabilidad que se desarrolla en la Sección VIII de este documento. No obstante, ese doble respaldo la ponencia positiva y el concepto gubernamental favorable, el proyecto no alcanzó a surtir primer debate y fue archivado el 20 de junio de 2025 por tránsito de legislatura, en aplicación del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, al no haberse completado su trámite dentro de la legislatura 2024-2025.

El presente texto se radica en la legislatura 2026-2027, iniciada el 20 de julio de 2026 tras las elecciones legislativas del 8 de marzo de 2026, e incorpora los ajustes ya validados en el informe de ponencia de 2024, el concepto favorable del Ministerio del Interior de 2025, y observaciones adicionales de técnica legislativa y de coherencia constitucional identificadas en la revisión de este documento.

X. Análisis de impacto fiscal (artículo 7º de la Ley 819 de 2003)

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 dispone que *“en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley (...) que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”*, y que dicho impacto y su fuente de financiación deben incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas.

El proyecto no crea nuevos tributos ni ordena gasto adicional en sentido estricto: las funciones que asumirá el INAC son las que actualmente ejerce el Grupo de Acción Comunal del Ministerio del Interior, junto con el presupuesto ya asignado a esa dependencia, que se transferiría a la nueva entidad conforme al artículo 13 del texto propuesto. No obstante, la creación de un establecimiento público con personería jurídica propia implica costos de implementación distintos de los de funcionamiento actuales entre otros, la conformación de una planta de personal propia (hoy inexistente, según lo confirmó el Ministerio del Interior), la dotación de una sede administrativa, la puesta en marcha del Consejo Directivo y los sistemas de información y auditoría previstos en los objetivos del proyecto, que deben ser costeados de manera explícita por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo de la Función Pública antes de la aprobación final del proyecto, en cumplimiento del artículo 154 de la Constitución Política sobre aval gubernamental en materia de estructura de la administración pública.

El propio Ministerio del Interior, en su concepto de favorabilidad, señaló expresamente que carece de competencia para pronunciarse sobre la viabilidad presupuestal de la iniciativa a la luz del principio de sostenibilidad fiscal, y remitió ese análisis al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Como referencia de magnitud presupuestal del sector,

el Conpes 3955 de 2018 proyectó una inversión de 89.000 millones de pesos a cuatro años para la implementación de la política de fortalecimiento comunal, cifra que puede servir de base para dimensionar no para sustituir el ejercicio de costeo específico que debe adelantar el Gobierno nacional para la puesta en marcha del INAC.

Sobre el alcance jurídico de esta exigencia, es pertinente recordar que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-502 de 2007, precisó que las obligaciones del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa orientado a la disciplina de las finanzas públicas, pero que su eventual inobservancia no constituye, por sí sola, un vicio de procedimiento que impida la aprobación del proyecto, pues el cumplimiento de esa carga corresponde principalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo.

XII. Conflicto de intereses (artículo 291 de la Ley 5ª de 1992)

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, el autor debe describir en la exposición de motivos las circunstancias que podrían generar un conflicto de interés en la discusión y votación del proyecto, como criterio orientador para que cada congresista valore su propia situación conforme al artículo 286 de la misma ley, el cual define el conflicto de interés como la situación en la que la discusión o votación de un proyecto pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista, su cónyuge, compañero permanente o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad o primero civil.

En este caso no se advierte que la iniciativa otorgue un beneficio particular, actual y directo a algún congresista o a las personas señaladas en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, ni un beneficio económico individualizable: se trata de una ley de contenido general, que no crea prerrogativas, cargos ni beneficios económicos particulares a favor de personas determinadas, sino que organiza institucionalmente una función pública ya existente en beneficio de la totalidad de los organismos de acción comunal del país y, a través de ellos, de sus más de 7,4 millones de afiliados. Lo anterior no exime a cada congresista del deber individual de declarar cualquier conflicto de interés que advierta en su caso particular, por ejemplo, si ejerce o ha ejercido dignidades dentro de una junta, federación o la Confederación Nacional de Acción Comunal, conforme al inciso 1º del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

XIII. Conclusiones

La creación del Instituto Nacional de Acción Comunal responde a una necesidad institucional real, verificable y respaldada por el propio sector administrativo competente: 53.153 Juntas de Acción Comunal, 1.425 asociaciones, 42 federaciones y la Confederación Nacional de Acción Comunal,

con 7.413.519 personas afiliadas, dependen hoy de un grupo de trabajo ministerial sin autonomía propia ni servidores públicos en su planta, según lo confirmó el Ministerio del Interior en su concepto de favorabilidad del 3 de septiembre de 2025. Esa dependencia contrasta con un régimen sustantivo comunal moderno y completo la Ley 2166 de 2021, con 109 artículos y con una línea jurisprudencial constitucional consistente que exige condiciones institucionales adecuadas para el ejercicio efectivo del derecho de asociación comunal.

El proyecto no altera el reparto de competencias que la Ley 2166 de 2021 asigna a las entidades territoriales, sino que especializa y dota de autonomía la función que ya ejerce el nivel nacional, e incorpora las observaciones técnicas formuladas por el Ministerio del Interior en materia de funciones, composición del Consejo Directivo, impacto fiscal y concurrencia normativa.

XIV. Referencias

- Congreso de la República de Colombia. Constitución Política de Colombia (1991), artículos 1º, 2º, 23, 38, 40, 103, 113, 150, 154, 209, 287, 288 y 355.

- Congreso de la República de Colombia. Ley 19 de 1958, por la cual se reconoce la acción comunal.

- Congreso de la República de Colombia. Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, artículos 68 a 72.

- Congreso de la República de Colombia. Ley 743 de 2002, por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política en lo referente a los organismos de acción comunal (derogada).

- Congreso de la República de Colombia. Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, artículo 7º.

- Congreso de la República de Colombia. Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, artículos 151, 286 y 291 (modificados por la Ley 2003 de 2019), y artículo 190.

- Congreso de la República de Colombia. Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición, artículo 1º (que sustituye el artículo 28 del CPACA).

- Congreso de la República de Colombia. Ley 2166 de 2021 (Estatuto Comunal), por la cual se deroga la Ley 743 de 2002 y se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política en lo referente a los organismos de acción comunal, artículos 5º a 8º y 76. **Diario Oficial** número 52.237.

- Congreso de la República de Colombia. Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, sancionada el 19 de mayo de 2023.

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-024 de 1994. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-180 de 2005. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-371 de 2014. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-502 de 2007.

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-530 de 2016. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). CONPES 3661 de 2010, Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). CONPES 3955 de 2018, Lineamientos de política para el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias. Disponible en: colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3955.pdf.

- Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC). Información institucional disponible en: participacionbogota.gov.co.

- Congreso de la República, Cámara de Representantes. Proyecto de Ley número 397 de 2024 Cámara, 008 de 2023 Senado. **Gaceta del Congreso** número 1850 de 2024 (radicación) y número 2236 de 2024 (informe de ponencia para primer debate).

- Congreso de la República. proyecto de ley, *por medio de la cual se crea el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal (FONAC) y se dictan otras disposiciones, radicado en octubre de 2025.*

- Ministerio del Interior. Despacho del Viceministro General del Interior, Dirección de Asuntos Legislativos. Concepto de favorabilidad sobre el Proyecto de Ley número 397 de 2024 Cámara. Radicado de salida 2025-2-003200-037422, ID. 604103, en respuesta al Radicado 2025-1-003200-063125 (ID 589343), 3 de septiembre de 2025.

- Registraduría Nacional del Estado Civil. Proceso de elección de organismos comunales 2026, realizado en abril de 2026.

Cordialmente,



JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO

Autor
Representante a la Cámara
Departamento de Cundinamarca

TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE
LEY NÚMERO 167 DE 2026 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

Decreta:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto crear el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y regular su naturaleza jurídica, principios, funciones, estructura, financiación y régimen de transición, con el fin de fortalecer el diseño, la implementación, el monitoreo y el control de las políticas de apoyo, estímulo y fomento de los organismos de acción comunal en Colombia, funciones que actualmente desempeña el Grupo de Acción Comunal de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior.

Artículo 2°. Principios rectores. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) orientará su actuación por los siguientes principios: a) participación democrática; b) autonomía frente a los poderes públicos y a los organismos de acción comunal; c) transparencia y rendición de cuentas; d) solidaridad y cooperación entre organismos comunales; e) equidad, inclusión social y enfoque diferencial; y f) coordinación y concurrencia con las entidades territoriales.

Artículo 3°. Naturaleza jurídica. Créase el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio del Interior, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70, 71 y 72 de la Ley 489 de 1998. En sus relaciones con terceros y en su actividad contractual, el INAC se regirá por el régimen jurídico propio de los establecimientos públicos, sin perjuicio de la aplicación de la Ley 80 de 1993 y demás normas complementarias.

Artículo 4°. Objeto del instituto. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá por objeto dirigir, coordinar, fortalecer, inspeccionar, controlar y vigilar las actividades de los organismos de acción comunal de tercer y cuarto grado en Colombia, así como de los organismos de primer y segundo grado cuya inspección, control y vigilancia no haya sido descentralizada en la respectiva entidad territorial, y asesorar y acompañar técnicamente a las entidades territoriales en el ejercicio de sus competencias sobre los organismos de primer y segundo grado, en los términos de la Ley 2166 de 2021 o las normas que la modifiquen o sustituyan.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo no afecta las competencias que en materia de participación y acción comunal ejerzan los

distritos especiales en virtud de su régimen de descentralización administrativa.

Artículo 5°. Domicilio y jurisdicción. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá jurisdicción en todo el territorio nacional. Su domicilio principal será la ciudad de Bogotá, D. C., sin perjuicio de que pueda establecer sedes o dependencias territoriales cuando así lo requiera el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 6°. Duración. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá una duración indefinida y mantendrá su existencia jurídica mientras subsistan los fines, funciones y competencias que le sean asignados por la Constitución, la ley y las demás disposiciones que regulen su organización y funcionamiento.

La supresión, fusión, transformación, reestructuración o liquidación del Instituto se realizará de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, garantizando la continuidad de las funciones a su cargo, el cumplimiento de sus obligaciones y la protección de los derechos de sus servidores y de terceros.

CAPÍTULO II

Funciones y estructura

Artículo 7°. Funciones. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá las siguientes funciones:

1. Definir, coordinar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas en materia de organismos de acción comunal, tendientes al fortalecimiento de la organización comunal y de sus espacios de participación.

2. Diseñar e implementar políticas de apoyo institucional a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la participación en materia comunal.

3. Brindar asesoría y asistencia técnica a las entidades territoriales para el ejercicio de su función de inspección, control y vigilancia sobre los organismos de primer y segundo grado.

4. Ejercer la función de inspección, control y vigilancia sobre los organismos de acción comunal de tercer y cuarto grado, y sobre los organismos de primer y segundo grado cuya inspección, control y vigilancia no haya sido descentralizada en la respectiva entidad territorial, de conformidad con la Ley 2166 de 2021 y las normas que la modifiquen o sustituyan.

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

6. Inscribir a los dignatarios de los organismos de acción comunal de tercer y cuarto grado.

7. Liderar y coordinar, con la organización comunal, el proceso de formación en acción comunal y la capacitación de los servidores públicos responsables de su inspección, control y vigilancia.

8. Fortalecer a los organismos de acción comunal en todo el país en materias de capacitación tales como el ABC comunal, los planes de desarrollo comunales y comunitarios, las elecciones comunales y la conciliación comunal, entre otras.

9. Proponer proyectos de ley o de actos legislativos en materia de su competencia.

10. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional (SIGI) y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.

11. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.

12. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza para la cual fue creado el Instituto.

Artículo 8°. Órganos de dirección y administración. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá los siguientes órganos: 1. El Consejo Directivo. 2. La Dirección General.

Artículo 9°. Consejo Directivo. El Consejo Directivo es el órgano superior de dirección del INAC, estará integrado exclusivamente por entidades públicas y tendrá la siguiente composición: 1. El Ministro del Interior o su delegado, quien lo presidirá. 2. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado. 3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado. 4. El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública o su delegado.

Parágrafo 1°. Asistirán al Consejo Directivo, en calidad de invitados permanentes con voz pero sin voto, dos (2) delegados de la Confederación Nacional de Acción Comunal y dos (2) delegados de las federaciones departamentales de acción comunal, elegidos conforme a su propio reglamento, con el fin de garantizar la participación de la organización comunal sin que ello implique su coadministración del Instituto.

Parágrafo 2°. El Consejo Directivo sesionará ordinariamente al menos tres (3) veces al año, y extraordinariamente cuando lo convoque su presidente o la mayoría de sus miembros. El quórum decisorio será la mitad más uno de los miembros con derecho a voto, y las decisiones se adoptarán por mayoría simple de los presentes; en caso de empate, el voto de quien presida será decisorio.

Artículo 10. Director general. El Director General del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) será de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República y ejercerá su representación legal. Le corresponderá ejecutar las decisiones y políticas adoptadas por el Consejo Directivo y dirigir la gestión administrativa, financiera y misional del Instituto, en los términos que señalen sus estatutos.

CAPÍTULO III

Régimen financiero

Artículo 11. Financiación. El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) contará con las siguientes fuentes de financiación: 1. Recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación. 2. Recursos obtenidos a través de convenios y contratos con entidades públicas y privadas. 3. Donaciones, legados y aportes de cooperación internacional. 4. Ingresos propios derivados de sus actividades y servicios.

Artículo 12. Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal. Créase el Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal, como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC), destinada a financiar y cofinanciar proyectos comunitarios que promuevan el bienestar social, la infraestructura local, el acceso a servicios básicos y el empoderamiento ciudadano.

Parágrafo 1°. El Fondo será administrado por el INAC. Para la definición de los criterios de priorización y el seguimiento de los proyectos financiados, el INAC contará con un Comité Técnico en el que participarán, entre otros, dos (2) delegados de la Confederación Nacional de Acción Comunal, con voz y voto en dichas materias, sin que ello implique el manejo directo de los recursos públicos del Fondo, el cual estará a cargo exclusivamente del INAC conforme a las normas presupuestales y de contratación pública vigentes.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos de acceso, priorización, distribución, ejecución y seguimiento de los recursos del Fondo, y evaluará su articulación con otros instrumentos financieros creados por ley para el mismo fin, con el propósito de evitar duplicidades.

CAPÍTULO IV

Disposiciones transitorias y finales

Artículo 13. Transición de funciones. Las funciones que actualmente ejerce el Grupo de Acción Comunal de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior, así como los recursos, contratos, convenios, obligaciones y la planta de personal asociados a su ejercicio, serán transferidos al Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del decreto a que se refiere el artículo siguiente.

Artículo 14. Reglamentación. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y con la participación del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expedirá el decreto de creación de la planta de personal, la estructura interna y los estatutos del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC), así como las demás disposiciones necesarias para su

puesta en funcionamiento y para la transición de que trata el artículo anterior.

Artículo 15. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en particular las que resulten incompatibles con la transferencia de funciones prevista en el artículo 13.

Cordialmente,



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

**CAMARA 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. 167 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: AN JULIO
ROBERTO SALAZAR PERDOMO


SECRETARIO GENERAL

greso

Teléfono: 39 04 050 ext. 3583
Agenda: 321 488 0903 - 320 924 9820

 uti.julio-salazar@camara.gov.co
 www.camara.gov.co

Trabajo legisla



 @RobertoSalazar  robertosalazar