

Bogotá D.C, 24 de Julio de 2024

Doctor  
**JAIME LUIS LACOUTIRE PEÑALOZA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
E.S.D

**REFERENCIA:** Radicación de proyecto de ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley **“POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LAS JACS Y OTROS ORGANISMOS COMUNALES COMO ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR, COMUNITARIA Y SOLIDARIA”**

Atentamente.

**H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER**  
CITREP No. 13 (Bolívar – Antioquia)






PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ de 2024

**POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LAS JACS Y OTROS ORGANISMOS COMUNALES  
COMO ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR, COMUNITARIA Y SOLIDARIA**

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

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

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

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

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

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

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

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

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



necesidades esenciales de una comunidad.

**ARTÍCULO 3. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE ORGANISMOS COMUNALES.** El Gobierno Nacional creará un Sistema Nacional de Información de organismos comunales (OCs), el cual estará a cargo del Ministerio del Interior o quien haga sus veces. El sistema buscará la consolidación de información socioeconómica y organizacional de los organismos comunales y sus asociados, dicho sistema será alimentado por el Sistema de Información Estadístico para la Economía Popular del DANE.

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

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

**ARTÍCULO 4. POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE ORGANISMOS COMUNALES.** El Gobierno nacional y los gobiernos territoriales diseñarán e implementarán políticas públicas y programas que permitan el fortalecimiento social, organizacional, técnico y financiero de los organismos comunales de orden nacional, departamental, distrital y municipal.

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

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

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

**Parágrafo:** El Servicio Nacional de aprendizaje y la Escuela Superior de administración pública implementarán acciones con el fin de publicitar los programas existentes para la educación y promoción, así como los nuevos que se llegaren a crear con el fin.

**ARTÍCULO 7. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE ORGANISMOS COMUNALES.** El Gobierno nacional y los gobiernos territoriales, a través de Ministerios, Secretarías y entidades como FINAGRO, BANCOLEX, FINDETER, BANAGRARIO y otras entidades financieras, incluidas las cooperativas de ahorro y créditos, impulsarán líneas especiales de ahorro y crédito para el financiamiento y fortalecimiento de organismos comunales. Estas líneas estarán destinadas a fortalecer el financiamiento de capital de trabajo, activos productivos, proyectos y de otras necesidades financieras de los organismos comunales.

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

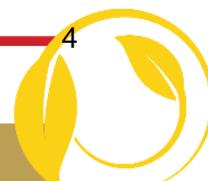
Se fomentará la creación de instrumentos financieros adaptados a la realidad de los organismos comunales, como créditos con tasas de interés preferenciales, plazos flexibles y garantías alternativas. Asimismo, se promoverá la educación financiera y el acceso a servicios de asesoramiento técnico y empresarial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

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

**ARTÍCULO 8. COMPRAS PÚBLICAS A LOS ORGANISMOS COMUNALES.** Con el objetivo de promover el fortalecimiento de la economía popular, comunitaria y social-solidaria y en consonancia con las disposiciones establecidas en el artículo 100 y 101 de la ley 2294 de 2023, se implementará un sistema de compras públicas preferenciales a los productos y servicios provenientes de los organismos comunales y otras de las organizaciones de la economía popular, comunitaria y social-solidaria.

Las instituciones y entidades del sector público priorizarán la compra de bienes y contratación de servicios provenientes de la economía popular, social y solidaria, cuando cumplan con estándares de calidad, precios competitivos y demás requisitos establecidos en las normas de contratación pública.

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





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

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

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

**ARTÍCULO 11. ASOCIACIONES PÚBLICO- POPULARES Y CONVENIOS SOLIDARIOS.** Las entidades estatales podrán celebrar directamente contratos o convenios solidarios con organismos comunales. Estos contratos se denominarán Asociaciones Público-Populares o Convenios Solidarios, y podrán celebrarse para la ejecución de obras o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda, vías, cultura, infraestructura productiva, proyectos de eficiencia energética, producción y transformación de alimentos, producción y suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario, y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios, agroindustriales e industriales. El Gobierno nacional, reglamentará el presente artículo durante los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente ley.

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

**ARTÍCULO 12. OBJETIVOS ECONÓMICOS Y DE CONTRATACIÓN CON EL ESTADO DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.** Modifíquese los literales f y g del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, los cuales quedarán de la siguiente manera:

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

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





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

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

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

**ARTÍCULO 14. COMPETENCIAS ADICIONALES.** Además de los objetivos definidos en el artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, los organismos comunales en municipios de categoría 4, 5 y 6 podrán:

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

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

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

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

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



**ARTÍCULO 16. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Atentamente.

**H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER**  
CITREP No. 13 (Bolívar – Antioquia)

<hr/>	<hr/>





PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ de 2024

Exposición de Motivos

**POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LAS JACS Y OTROS ORGANISMOS COMUNALES  
COMO ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR, COMUNITARIA Y SOLIDARIA**

**Tabla de Contenido:**

1. Presentación y síntesis del proyecto
2. Objeto del proyecto de ley
3. Descripción del articulado
4. Marco normativo
5. Justificación del proyecto.
  - 5.1. Situación de los organismos comunales en el país.
  - 5.2. Necesidad de un Acuerdo Social.
  - 5.3. Medidas para el fortalecimiento financiero, organizacional y social de los organismos comunales.
  - 5.4. Los organismos comunales como socios del Estado a través de las empresas de economía mixta y alianzas público-populares.
  - 5.5. Los organismos comunales como instrumentos para la satisfacción de necesidades y superación de la pobreza.
6. Impacto fiscal
7. Conflicto de intereses
8. Consideraciones finales.

**1. PRESENTACIÓN Y SÍNTESIS DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer los organismos comunales, específicamente las Juntas de Acción Comunal (JACs) y otros organismos similares, reconociéndolos y promoviendo su papel como actores fundamentales dentro de la economía popular, comunitaria y solidaria. La ley busca proporcionar un marco legal que respalde el desarrollo de estas organizaciones, mejorando sus capacidades y fomentando su participación activa en la economía local. Al reconocer la importancia de las JACs y otros organismos comunales, se pretende impulsar iniciativas que fortalezcan su estructura organizativa, su gestión y su impacto social y económico. La ley establece medidas para apoyar su desarrollo mediante la capacitación, el acceso a recursos y la promoción de alianzas estratégicas. Con ello, se busca contribuir al bienestar de las comunidades, fomentar la cohesión social y promover un desarrollo económico inclusivo y sostenible. En resumen, esta ley representa un compromiso con el fortalecimiento de las organizaciones comunales como pilares de la economía popular, comunitaria y solidaria, con el fin de mejorar la calidad de vida de sus miembros y de la comunidad en general.

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El objetivo principal es el fortalecimiento de los organismos comunales, específicamente como actores relevantes dentro de la economía popular, comunitaria y solidaria. Este enfoque implica reconocer y potenciar el papel de las Juntas de Acción Comunal (JACs) y otras organizaciones similares, entendiendo su importancia en el tejido social y económico de las comunidades. Al definir este propósito, la ley busca crear





un marco legal que apoye el desarrollo integral de estas organizaciones, promoviendo su capacidad para generar bienestar social y económico a nivel local.

El fortalecimiento de estos organismos comunales se traduce en diversas acciones concretas, como la capacitación de sus miembros, el acceso a recursos financieros y técnicos, y la promoción de alianzas estratégicas con otras entidades públicas y privadas. La ley subraya la necesidad de mejorar la gestión y la estructura organizativa de las JACs y organismos afines, para que puedan desempeñar eficazmente su rol en la economía solidaria. En resumen, el Artículo 1 establece una visión integral que busca no solo apoyar a estas organizaciones, sino también integrarlas de manera efectiva en la economía comunitaria y solidaria, con el fin de promover un desarrollo inclusivo y sostenible.

### 3. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO.

El proyecto de ley tiene como objetivo fortalecer los organismos comunales como organizaciones de la economía popular, comunitaria y solidaria. Define conceptos clave como organismo comunal, junta de acción comunal, asociación de juntas, federación comunal, economía popular, organización comunal y alianza público-popular. El Gobierno Nacional creará un Sistema Nacional de Información de organismos comunales, administrado por el Ministerio del Interior, consolidando información socioeconómica y organizacional. Además, se diseñarán políticas públicas y programas para el fortalecimiento social, organizacional, técnico y financiero de estos organismos. Se implementarán programas de formación y capacitación en diversas áreas, incluyendo la gestión social y financiera, y se promoverá la educación financiera y el acceso a asesoramiento técnico y empresarial.

El proyecto también establece líneas especiales de ahorro y crédito para los organismos comunales, diseñadas de manera inclusiva y adaptadas a sus necesidades. Se fomentarán alianzas público-populares para fortalecer estos organismos financieramente. Se implementará un sistema de compras públicas preferenciales para productos y servicios de la economía popular y solidaria. Además, se autoriza la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales para actividades como la agro-industrialización y la construcción de infraestructura. Las entidades estatales podrán celebrar contratos y convenios solidarios con estos organismos para diversas actividades comunitarias. Se otorgarán puntos adicionales a los organismos comunales en los requisitos ponderables para contratos públicos, y se establecerán competencias adicionales para su participación en proyectos de desarrollo territorial y comunitario. Finalmente, se modifican los beneficios para los dignatarios de estos organismos, permitiendo ingresos u honorarios bajo ciertas condiciones. La ley entrará en vigencia a partir de su promulgación, derogando las normas que le sean contrarias.

Todo lo anterior en 16 Artículos así:

- ARTÍCULO 1. OBJETO.
- ARTÍCULO 2. DEFINICIONES.
- ARTÍCULO 3. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE ORGANISMOS COMUNALES.
- ARTÍCULO 4. POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE ORGANISMOS COMUNALES.
- ARTÍCULO 5. FORTALECIMIENTO SOCIAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.
- ARTÍCULO 6. EDUCACIÓN Y PROMOCIÓN.
- ARTÍCULO 7. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE ORGANISMOS COMUNALES.
- ARTÍCULO 8. COMPRAS PÚBLICAS A LOS ORGANISMOS COMUNALES.





- ARTÍCULO 9. FORTALECIMIENTO ORGANIZACIONAL DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.
- ARTÍCULO 10. AUTORIZACIÓN PARA LA CREACIÓN DE SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA CON ORGANISMOS COMUNALES.
- ARTÍCULO 11. ASOCIACIONES PÚBLICAS POPULARES Y CONVENIOS SOLIDARIOS.
- ARTÍCULO 12. OBJETIVOS ECONÓMICOS Y DE CONTRATACIÓN CON EL ESTADO DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.
- ARTÍCULO 13. REQUISITOS PONDERABLES.
- ARTÍCULO 14. COMPETENCIAS ADICIONALES.
- ARTÍCULO 15. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS.
- ARTÍCULO 16. VIGENCIA.

#### **4. MARCO NORMATIVO**

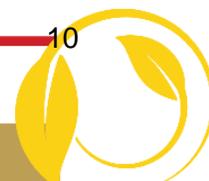
El marco normativo colombiano relacionado con las Juntas de Acción Comunal (JACs) y otros organismos comunales se encuentra fundamentado en varias leyes y sentencias que resaltan la importancia de estas organizaciones en la estructura social y económica del país. La Ley 743 de 2002 es una de las normativas más relevantes en este contexto, ya que establece el régimen jurídico para la organización, funcionamiento y control de las JACs y otras organizaciones de acción comunal. Esta ley reconoce el papel crucial de estas entidades en el desarrollo comunitario, la participación ciudadana y la gestión de proyectos de interés social.

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

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

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

#### **5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**





## 5.1. Situación de los organismos comunales del país.

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

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

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

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

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

*“Las Juntas de Acción Comunal, tal como se definen al tenor del artículo 1º del decreto 1930 de 1.979, son personas jurídicas particulares, bajo la forma de “corporación cívica sin ánimo de lucro, compuesta por los vecinos de un lugar”, quienes en su calidad de socios vienen a constituir uno de sus órganos, cual es el de la asamblea de socios. Su carácter de corporación privada se da no obstante encontrarse sujetas a la regulación, control y vigilancia del Estado, como lo están muchos entes de carácter privado, precisamente por sus fines enteramente cívicos”<sup>3</sup>.*

Desde el punto de vista gubernamental, la primera apuesta del Ejecutivo fue proferir la política pública para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal en Colombia, contenida en el Documento CONPES 3955 de 2018, que actualizó las pautas establecidas en el CONPES 3661 de 2010. Debe aclararse que el CONPES 3955<sup>4</sup>, requirió un diagnóstico que supuso la realización de 15 talleres departamentales, así como

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

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

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

<sup>4</sup> Información recuperada en <http://comunal.mininterior.gov.co/documentos/NORMATIVIDAD/Presentaciones/>





la socialización y ajuste del diagnóstico en 31 departamentos, para lo cual se celebraron 101 mesas con 750 líderes. Posteriormente, se construyó el documento con el concurso del Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación, y se aprobó por parte del Consejo de Ministros.

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

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

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

## 5.2. Necesidad de un Acuerdo Social

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

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

Así, fija su atención en el reconocimiento e impulso a la Economía Popular y comunitaria, de manera que para evitar que los trabajadores de la Economía Popular y Comunitaria (en adelante EPC) sigan excluidos del contrato social y de los derechos asociados a sus labores, se proponen estrategias para el reconocimiento e impulso del trabajo y los oficios de la EPC que producen valor social y económico en el país. El

[Presentaci%C3%B3n%20CONPES%203955%202018%20%20Actualizada.pdf](#)

<sup>5</sup> Información recuperada en

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





fortalecimiento de la EPC deberá garantizar su sostenibilidad y generar un crecimiento económico democrático, que contribuya a mejorar el bienestar general de la población<sup>6</sup>.

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

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

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

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

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

Es con ese fin que en éste proyecto de ley se proponen medidas concretas para el fortalecimiento organizacional, financiero y social de los organismos comunales.

En esta línea, y como primera medida, se advirtió la necesidad de crear un Sistema de Información de

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

<sup>7</sup> Ibidem, pag 51



Organismos Comunales, el cual consolidará la información socioeconómica y organizacional y estará bajo la custodia del Ministerio del Interior, y que operará de manera articulada con la información que recauda y sistematiza el DANE.

Una segunda medida está dirigida al deber del Estado, y en concreto del Gobierno, de diseñar e implementar políticas públicas que también contribuyan a impulsar el actuar de esas organizaciones comunitarias. Nótese que este artículo comporta una autorización y deber legal, y aún cuando el texto del proyecto propone medidas específicas de fortalecimiento, esto no obsta para que el Ejecutivo proponga y diseñe nuevas políticas, planes, programas y proyectos que robustezcan lo aquí planteado.

En este punto se reitera el mandato constitucional del artículo 113 superior, según el cual “[l]os *diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*”, de manera que el cumplimiento del artículo propuesto será un fundamento suficiente para convocar el engranaje de las distintas entidades que pudieren tener competencia para hacerlo realidad.

La tercera medida está dirigida al fortalecimiento social de los organismos comunales, para lo cual se demanda, tanto del Gobierno nacional como de los territoriales, la creación y puesta en marcha de capacitaciones relacionadas con la misma constitución y organización, así como gestión social, cohesión grupal, manejo de conflictos y demás temas que tienen una incidencia directa en el funcionamiento de la organización.

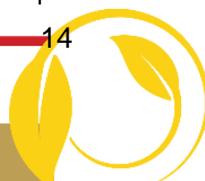
No se puede perder de vista que muchas asociaciones fracasan por no tener una formación e información clara con relación a los objetivos y misión de ese acuerdo de voluntades, pues si bien las personas se unen de manera autónoma, hay decisiones que se someten a la democracia y principios solidarios que los gobiernan. Así, el Estado debe apostar para que los asociados encuentren en las formas solidarias el logro de un orden económico social y justo, y que no se limita a la facultad de crearlas, sino a que permanezcan.

Como cuarta medida, el proyecto consagra la educación y promoción, medida que se complementa con la anterior, pero está dirigida puntualmente a aquellos aspectos propios de la administración, planeación de proyectos y aspectos básicos de la contratación, todo lo cual apunta a fortalecer las competencias y permitir que estos organismos participen en igualdad de condiciones en los escenarios comerciales y mercantiles.

De esta manera, la participación en procesos formativos ofertados por parte de entidades como el SENA y la ESAP, tendrá un impacto positivo tanto en el organismo, como de cara a la sociedad, ámbito en el cual se visibilizará la operación de los mismos y lo que ellos representan, es decir, el sentir de las comunidades que lo integran y que no tiene otro propósito que contribuir a la satisfacción de sus necesidades y solución de las problemáticas que los afectan.

La quinta medida se dirige al fortalecimiento financiero, pues para participar en el desarrollo de las dinámicas del Estado Social de Derecho, se exige un apalancamiento y capital financiero que muchas veces está vedado para estas organizaciones comunales, en su mayoría creadas en zonas rurales y dispersas.

Así, con el fin de evitar que las políticas públicas no sean sino letra muerta, este proyecto propone que se creen líneas especiales de ahorro y crédito para el financiamiento y fortalecimiento de los organismos comunales. Es con ello que se garantizaría una igualdad de condiciones en la eventual participación en una convocatoria u oferta contractual, pues solo si el Estado ordena que se flexibilicen los requisitos para que



dichos organismos puedan financiar el capital de trabajo, activos y demás necesidades de índole económica, podrán robustecerse como agrupación y consolidar su gestión.

Se reitera que las medidas que fortalezcan los organismos comunales en los ámbitos organizacional, financiero y social, trazan un contenido mínimo de los aspectos que se han de regular en cada uno de esos componentes, sin perjuicio, claro está, de que se consideren nuevas medidas que materialicen el espíritu del legislador y los postulados constitucionales. Esto, además, contribuirá a garantizar la participación de estas agrupaciones en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo en los territorios respectivos, ampliando así el alcance de la gestión del Estado.

La sexta medida, denominada compras públicas a organismos comunales, abre el espacio para que las organizaciones comunitarias se proyecten y logren hacer parte de tan importantes mecanismos de abastecimiento y comercialización de bienes, con lo que se fomenta tanto la organización autónoma de los organismos, así como se otorga la posibilidad de participar en las cadenas productivas y comerciales de la nación. De manera paralela se fomentaría la producción agrícola y permitiría que los campesinos conozcan más de cerca los procesos de comercialización de sus productos.

Con ello se atienden dos frentes importantísimos: (i) se robustecen las cadenas productivas de la comunidad, y (ii) se garantiza el abastecimiento a la comunidad, todo lo cual contribuye a la materialización de los fines del Estado en aquellos territorios rurales y de difícil acceso, con apoyo en los usos y costumbres ya establecidos. Aunado a ello, las redes se tornan en un mecanismo importantísimo de cara a garantizar la seguridad alimentaria en una nación.

La séptima medida tiene que ver con el fortalecimiento organizacional, en este sentido el Gobierno regule lo pertinente. Con esto se busca prevenir, nuevamente, que muchos dispositivos normativos devengan en ineficaces por la evidente desventaja de estas agrupaciones sin ánimo de lucro frente a otras formas y agrupaciones que tienen un evidente ánimo de lucro y extensa experiencia.

De hecho, una de las líneas propuestas es la creación de sociedades de economía mixta con organismos comunales, las alianzas público-populares, así como asociaciones y convenios, de lo cual se hará referencia en el siguiente acápite.

En relación con los beneficios para los dignatarios, el objetivo es promover y fortalecer el liderazgo en los organismos comunitarios. Es evidente que esta labor es exigente y muchas veces se descuida debido a las responsabilidades laborales regulares y la necesidad de contar con un ingreso económico para cubrir algunos gastos relacionados con la representación legal, así como para los desplazamientos y otras actividades asociadas a las reuniones.

#### **5.4. Los organismos comunales como socios del Estado a través de las empresas de economía mixta y alianzas público-populares**

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





## Definición:

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

*“Artículo 97. Sociedades de economía mixta. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley. “Las inversiones temporales de carácter financiero no afectan su naturaleza jurídica ni su régimen. “Parágrafo. Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado”<sup>9</sup>.*

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

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

## Creación:

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

## Administración:

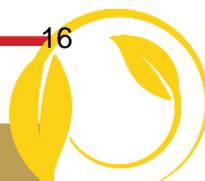
Respecto de su ubicación en la administración pública, además de lo dispuesto en las normas constitucionales antes citadas, los artículos 38 y 68 de la Ley 489 de 1998 disponen que las sociedades de economía mixta forman parte de la rama ejecutiva del poder público, más exactamente en el sector descentralizado por servicios. Por su parte, el artículo 98 establece que el acto de constitución de esta clase de entidades debe indicar, entre otros puntos, el carácter nacional, departamental, distrital o municipal de la

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

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

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

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





sociedad, así como su vinculación a un determinado organismo, para efectos del control administrativo por parte del sector central. En el mismo sentido el artículo 50 de la citada ley especifica que dichas sociedades estarán vinculadas a ministerios y departamentos administrativos<sup>12</sup>.

### **Régimen legal:**

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

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

### **Régimen contractual:**

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

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

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

- (i) Su creación debe ser ordenada o autorizada por la ley, cuando se trate de sociedades del orden nacional, o por las ordenanzas departamentales o los acuerdos municipales o distritales, en los casos de sociedades de estos niveles de la administración.
- (ii) Tienen por objeto la realización de actividades industriales o comerciales. Por tal razón se trata de

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





sociedades comerciales que deben constituirse mediante la celebración de un contrato de sociedad y el cumplimiento de los trámites y requisitos previstos en el Código de Comercio, según el tipo de sociedad de que se trate.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **La pobreza monetaria:**

Según las cifras más recientes del DANE, entre 2018 y 2022 ha habido un fuerte incremento de la pobreza monetaria en Colombia. A diciembre de 2021 se registró que 19.621.000 personas (39,3 % de la población) vivían con menos de 11.801 pesos al día, y 6.111.000 personas (12,2 %) con menos de 5.730 pesos.<sup>13</sup>

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





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



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH 2012-2021.

2020-2021: Match GEIH – RRAA Ayudas institucionales y PILA (MinSalud).

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

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

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

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

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

En 2021, en el total nacional el coeficiente de Gini fue 0.523. En 2020 este coeficiente fue de 0,544. A su vez, en 2021 el Gini en cabeceras municipales fue 0,510, y en 2020 fue 0,537. En los centros poblados y en

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

<sup>15</sup> Ibidem



las zonas rurales dispersas el Gini fue 0,455 para 2021 y de 0,456 para 2020<sup>16</sup>.

**Coefficiente de Gini (puntos)**  
**Total nacional, cabeceras y centros poblados y rural disperso**  
**2002-2021**



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

### Pobreza Multidimensional:

A nivel nacional, el 16,0% de la población en el país en 2021 se encontraba en situación de pobreza multidimensional<sup>17</sup>, lo que refleja una disminución de 2,1 puntos porcentuales con respecto a 2020 (18,1%). En los principales dominios, la disminución de la incidencia de la pobreza multidimensional en las cabeceras del país fue de 1,0 punto porcentual, pasando de 12,5% en 2020 a 11,5% en 2021, y en los centros poblados y las zonas rurales dispersas la disminución fue de 6,0 puntos porcentuales (31,1% en 2021 frente a 37,1% en 2020). Las variaciones fueron estadísticamente significativas para los tres dominios.<sup>18</sup>

La región Antioquia registró una variación de -0,6 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza multidimensional, pasando de 14,9% en 2020 a 14,3% en 2021. Por otra parte, la región Pacífica (sin incluir Valle del Cauca) presentó una disminución de -8,2 puntos porcentuales, es decir, que en 2021 fue de 22,7% frente a un 30,9% en 2020, lo cual, se insiste es una variación estadísticamente significativa<sup>19</sup>.

Los indicadores que registraron aumentos en las privaciones de los hogares en Colombia en 2021 con respecto al año anterior fueron: Sin acceso a fuente de agua mejorada, con una variación 1,2 puntos porcentuales (p.p.), pasando de 9,7% en 2020 a 10,9% en 2021; barreras a servicios para cuidado de la primera infancia, con una variación de 0,4 p.p., pasando de 7,6% en 2020 a 8,0% en 2021, e inadecuada eliminación de excretas, con un aumento de 0,2 p.p., con cifras de 10,2% en 2020 frente a 10,4% en 2021<sup>20</sup>.

Por otra parte, la mayor disminución se presentó en el indicador Inasistencia escolar, con una variación de -

<sup>16</sup> Ibidem

<sup>17</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-moneteria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-moneteria_2021.pdf)

<sup>18</sup> Fuente: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/cp\\_pobreza\\_multidimensional\\_21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/cp_pobreza_multidimensional_21.pdf)

<sup>19</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-moneteria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-moneteria_2021.pdf)

<sup>20</sup> <https://www.portafolio.co/economia/radiografia-de-la-pobreza-en-colombia-en-2021-564687>





10,9 p.p., pasando de 16,4% en 2020 a 5,5% en 2021, y se presentaron también disminuciones en el indicador Bajo Logro Educativo, con una reducción de -1,4 p.p., pasando de 42,2% en 2020 a 40,8% en 2021, y en el indicador Sin aseguramiento en salud, con una disminución de -0,7 p.p., pasando de 10,8% en 2020 a 10,1% en 2021<sup>21</sup>.

En las cabeceras del país, los indicadores que presentaron las mayores reducciones entre 2020 y 2021 fueron Inasistencia escolar y Rezago escolar con -7,4 puntos porcentuales (p.p.) y -1.4 p.p., respectivamente, pasando el primero de 12,4% a 5,0% y el segundo de 24,9% a 23,5%.

Por otra parte, el porcentaje de hogares privados en los indicadores Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia y Barreras de acceso a servicios de salud aumentaron 0,2 p.p. en los dos casos, pasando de 7,6% en 2020 a 7,8% en 2021 y de 2,1% en 2020 a 2,3% en 2021, respectivamente. En los centros poblados y rural disperso, el porcentaje de hogares privados en Inasistencia escolar presentó una disminución de -22,9 p.p., pasando de 30,1% en 2020 a 7,2% en 2021, mientras el indicador Sin acceso a fuente de agua mejorada aumentó en 6,8 puntos porcentuales, pasando de 34,3% en 2020 a 41,1% en 2021.

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

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

DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2020-2021, con base en proyecciones del CNPV 2018.

Nota: (i) en 2020 se usa la integración del registro administrativo SIMAT, el formulario C-600 y la Encuesta de Calidad de Vida para la estimación del indicador de inasistencia escolar.

(\*) Cambios estadísticamente significativo.

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

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

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

<sup>21</sup> <https://buenaventuraenlinea.com/radiografia-de-la-pobreza-en-colombia-en-2021-economia>



figuras dirigidas a la celebración de contratos y convenios.

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

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

## 6. IMPACTO FISCAL

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

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

## 7. CONFLICTO DE INTERES

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

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

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

## 8. CONSIDERACIONES FINALES.

El proyecto de ley para el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal (JACs) y otros organismos comunales es de vital importancia para el desarrollo social y económico de las comunidades locales en Colombia. Al reconocer y potenciar el papel de estas organizaciones como pilares de la economía popular, comunitaria y solidaria, la ley no solo promueve la cohesión social y la participación democrática, sino que también impulsa el desarrollo económico inclusivo. La creación de un sistema nacional de información, la implementación de políticas públicas y programas de capacitación, y el acceso a líneas de crédito y alianzas estratégicas, aseguran que estas organizaciones tengan los recursos y herramientas necesarios para



gestionar eficazmente sus proyectos. En resumen, este proyecto de ley representa un compromiso sólido con el fortalecimiento de las estructuras comunitarias, promoviendo un desarrollo sostenible y equitativo que beneficia a toda la sociedad.

Atentamente.

**H.R. JUAN CARLOS VARGAS SOLER**  
CITREP No. 13 (Bolívar – Antioquia)

<hr/>	<hr/>
<hr/>	<hr/>