

325/230

Bogotá D.C., Noviembre de 2023

Doctor  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
**Secretario General**  
Honorable Cámara de Representantes  
Ciudad.

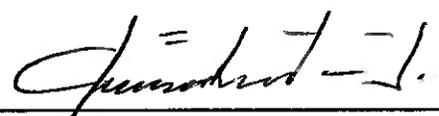
**REF: PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ 2023 "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y OTROS ORGANISMOS COMUNALES COMO ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR, COMUNITARIA Y SOLIDARIA"**

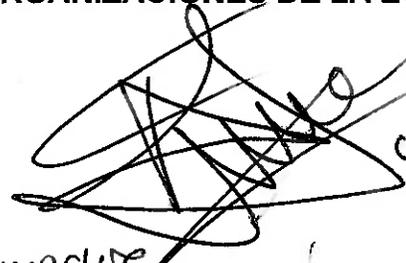
Respetado doctor Lacouture.

En mi condición de Representante a la Cámara, y en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, radicó ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, el **PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_ 2023 "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECEN LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y OTROS ORGANISMOS COMUNALES COMO ORGANIZACIONES DE LA ECONOMÍA POPULAR, COMUNITARIA Y SOLIDARIA"**

Adjunto original y dos (2) copias del documento.

Cordialmente,

  
**JUAN CARLOS VARGAS SOLER**  
Representante a la Cámara CITREP-13  
Bolívar-Antioquia

  
citrep  
H 91  
KARIN FERRER  
FARM LOPER

Juan Pablo Salazar  
citrep

  
John Freddy Nuñez

  
Havier Rincón  
CITREP #15



  
Luis Ramiro Rueda

Jhon Fredi V.

Jonh Jairo Gonzalez A

KAREN López

  
CITREP #7

Tamar Mosquera Torres

Leonor-palencia.

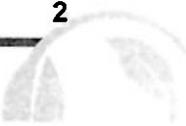
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_





## 1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

### Índice.

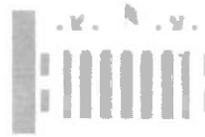
- I. Situación de los organismos comunales en el país.
- II. Necesidad de un Acuerdo Social.
- III. Medidas para el fortalecimiento financiero, organizacional y social de los organismos comunales.
- IV. Los organismos comunales como socios del Estado a través de las empresas de economía mixta y alianzas público-populares
- V. Los organismos comunales como instrumentos para la satisfacción de necesidades y superación de la pobreza.
- VI. Descripción del articulado.
- VII. Conflicto de intereses.
- VIII. Impacto fiscal.

### I. 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.

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



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:

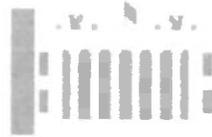
*“Las Juntas de Acción Comunal, tal como se definen al tenor del artículo 1º del decreto 1930 de 1.979, son personas jurídicas particulares, bajo la forma de “corporación cívica sin ánimo de lucro, compuesta por los vecinos de un lugar”, quienes en su calidad de socios vienen a constituir uno de sus 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 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

<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/Presentaci%C3%B3n%20CONPES%203955%202018%20%20Actualizada.pdf>



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.

## II. 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.

<sup>5</sup> Información recuperada en

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



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

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

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

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

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

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

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

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.

### III. 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 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 estar 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 económico, 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 agrupaciones 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, y no es sino una habilitación legal para que 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 lo que tiene que ver con los beneficios para los dignatarios, no se persigue otra cosa que el fomento en la dirección y liderazgo de los organismos comunitarios, pues es un hecho que es una labor demandante y que muchas veces se abandona por cuenta de las obligaciones laborales ordinarios y la necesidad de contar con un ingreso que por lo menos soporte los gastos generados por la representación legal.



#### IV. 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>.

<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



### **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 párrafo del artículo 49 precisa que las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, *"se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden (...)"*<sup>11</sup>.

### **Administración:**

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

### **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

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

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





régimen “de las actividades y de los servidores” de estas entidades.

### **Régimen contractual:**

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

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

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

- (i) Su creación debe ser ordenada o autorizada por la ley, cuando se trate de sociedades del orden nacional, o por las ordenanzas departamentales o los acuerdos municipales o distritales, en los casos de sociedades de estos niveles de la administración.
- (ii) Tienen por objeto la realización de actividades industriales o comerciales. Por tal razón se trata de sociedades comerciales que deben constituirse mediante la celebración de un contrato de sociedad y el cumplimiento de los trámites y requisitos previstos en el Código de Comercio, según el tipo de sociedad de que se trate.
- (iii) Su capital está conformado por aportes de particulares y de la Nación o de otras entidades públicas de cualquier clase, siempre que no se trate de meras inversiones financieras de carácter transitorio (o de tesorería).





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

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

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

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

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

## **V. 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.

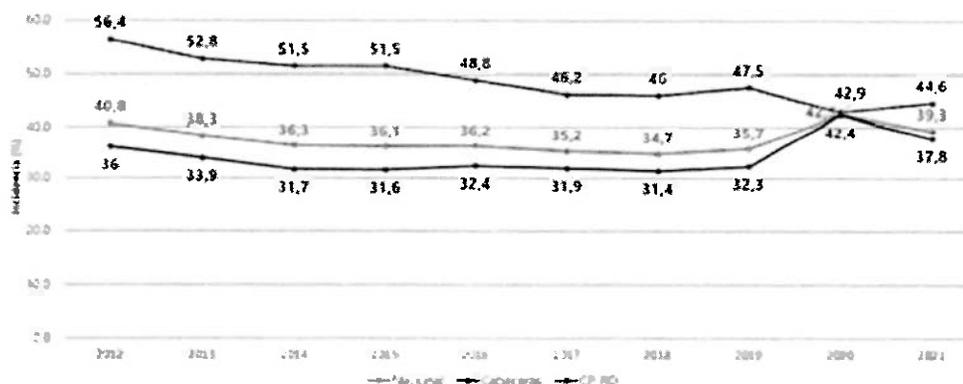
En este punto vale traer a colación una breve referencia de las complejas condiciones existentes en la ruralidad colombiana, a fin de comprender el impacto positivo del proyecto en las condiciones de vulnerabilidad existentes.

### **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>

**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

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

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

<sup>15</sup> Ibidem

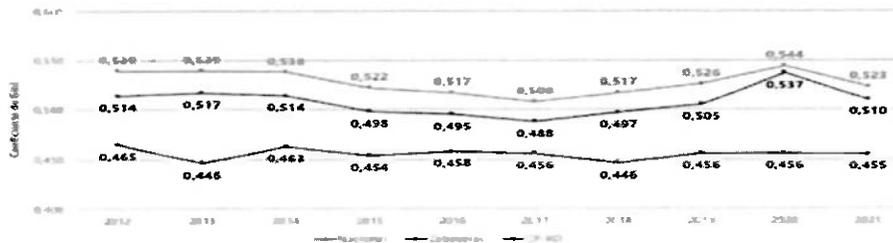


monetaria y de 3,6 millones en pobreza extrema.

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: 1.823.0000 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 las zonas rurales dispersas el Gini fue 0,455 para 2021 y de 0,456 para 2020<sup>16</sup>.

**Coeficiente 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 (M.n5akud)

### Pobreza Multidimensional:

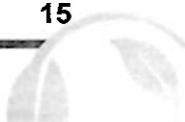
A nivel nacional, el 16,0% de la población en el país en 2021 se encontraba en situación de pobreza multidimensional<sup>17</sup>, lo que refleja una disminución de 2,1 puntos porcentuales con respecto a 2020 (18,1%). En los principales dominios, la disminución de la incidencia de la pobreza multidimensional 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

<sup>16</sup> Ibidem

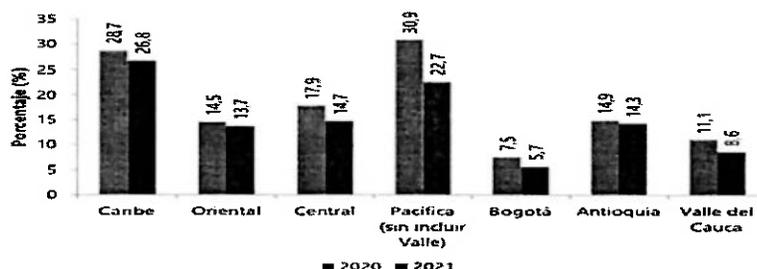
<sup>17</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf)

<sup>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)



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>.

**Índice de Pobreza Multidimensional –IPM  
 Regiones 2020-2021**



Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2020-2021, con base en proyecciones del CNPV 2018.  
 Nota: en 2020 se usó la integración del registro administrativo SIMAT, el Formulario C-500 y la Encuesta de Calidad de Vida para la estimación del indicador de inasistencia escolar.  
 (\*) Cambios estadísticamente significativos.

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 -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

<sup>19</sup> [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf)

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

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



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	30,1	7,2	-22,9	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	34,3	41,1	6,8	2,5	2,5	0,0	34,3	41,1	6,8
Sin asegurar tanto 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 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.

## VI. Descripción del articulado

En línea con lo hasta aquí expuesto, se propone un articulado que propenda por el fortalecimiento de los organismos comunales (art. 1), con lo cual se contribuirá al bienestar y calidad de vida de estos grupos, y se activarán nuevas dinámicas en la zona rural, que es donde mayoritariamente se conforman.

A fin de delimitar el campo de acción de la propuesta, se incluyen unas definiciones y se señalan las exclusiones respectivas (art. 2). En este punto y para efectos interpretativos, merece aclararse que el término *organismo comunal* incluye tanto las juntas de acción comunal, las juntas de vivienda comunal, así como las asociaciones y federaciones, en los términos que la Ley 2166 estableció para su constitución.

Posteriormente, se presenta un bloque de medidas para el fortalecimiento de los organismos comunales, descritos así:

- Creación de un Sistema de información de organismos comunales, con el que se pretende consolidar datos socioeconómicos y organizacionales (art. 3).
- Diseño e implementación de Políticas y programas para el fortalecimiento de organismos comunales, las cuales tendrán como propósito el fortalecimiento social, organizacional, técnico y financiero (art. 4).
- Diseño e implementación de programas de formación y capacitación en temáticas relacionadas con la organización social, cohesión grupal, gestión social, manejo de conflictos y, en general, de aquellos tópicos que inciden positivamente en el fortalecimiento social de organismos comunales (art. 5).
- Medidas en materia de educación y promoción, de manera que los organismos comunales reciban formación en educación social y comunitaria, educación financiera y contable, formulación de proyectos, entre otros, y mediante instituciones como la ESAP y el SENA (art. 6).



- Líneas especiales de ahorro y crédito para lograr el fortalecimiento financiero de organismos comunales, así como la creación de instrumentos que terminen por flexibilizar y adaptar las condiciones a estas organizaciones (art. 7). Por esta vía, también se promoverán alianzas público-populares con el Estado.
- Sistema de compras públicas a los organismos comunales, con lo cual se robustecerá su trayectoria y participación en el mercado (art. 8).
- Diseño e implementación de medidas y programas para el fortalecimiento organizacional, a lo que se suma la habilitación de mecanismos, instrumentos y herramientas como sociedades de economía mixta, alianzas y asociaciones público-populares, convenios solidarios, entre otros (art. 9).

Luego, y en uso del margen de configuración legislativa, se concede una autorización para que la nación y las entidades territoriales puedan crear sociedades de economía mixta con esos organismos comunales (art. 10). La misma ley precisa que el objeto de esas figuras será el fomento de la agro-industrialización, construcción de obras de infraestructura para vivienda y saneamiento básico, educación, entre otras actividades que persigan la satisfacción de necesidades básicas de la población.

En complemento con lo anterior, se propone la creación de alianzas público-populares (art. 11), y de asociaciones público-populares y convenios solidarios (art. 12), con lo cual se crean nuevas posibilidades para que los organismos comunales hagan parte de la dinámica económica del país y propendan por la satisfacción de necesidades en los respectivos territorios, que es su ámbito de operación.

Descendiendo a aspectos puntuales que pretende regular la ley para que sea efectiva, se mencionan los objetivos económicos y de contratación (art. 13), para lo cual se modificarían dos literales del artículo 16 de la Ley 2166 y que amplían el espectro de acción de los organismos de acción comunal y, por ende, de las sociedades de economía mixta. Con ello se expande un abanico de actividades en las que podrían tener una participación activa, incluyendo las alianzas público-populares como modalidad a convenir.

Siguiendo esa línea, también se propone fijar un esquema de puntos adicionales en los requisitos ponderables de cualquier proceso contractual en el que participarían los organismos de acción comunal (art. 14). Nótese que en ningún momento se plantea la posibilidad de esquivar el régimen de contratación pública; muy por el contrario, se trata de crear un mecanismo que fomente estas organizaciones de cara a la contratación





pública y, con ello, se reitera, procurar la más pronta satisfacción de las necesidades en la respectiva comunidad.

De otra parte, con el propósito de crear condiciones favorables en materia dialógica y participativa, así como alternativa comercial, se conceden competencias para que los organismos de acción comunal que pertenezcan a municipios de categoría 4, 5 y 6, expresen su punto de vista a las discusiones que se realicen en los territorios, así como asumir un rol de intermediarios con la producción agrícola (art. 15).

Para concluir, y con el ánimo de fomentar la cultura y dedicación a estos organismos comunitarios, se propone un esquema de incentivos monetarios a quienes ejerzan la representación legal o presidencia (art. 16). Ello requerirá una previa regulación en los estatutos y la respectiva autorización de la asamblea.

## VII. Conflictos de Interés

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias



presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

**a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a





un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

### **VIII. Impacto Fiscal**

En virtud de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2023, esta iniciativa legislativa no ordena gasto público ni otorga beneficio tributario alguno.





## 2. ARTICULADO.

Titulo: Proyecto de Ley \_\_\_\_\_ 2023

**“Por medio de la cual se fortalecen las Juntas de Acción Comunal y otros organismos comunales como Organizaciones de la Economía Popular, Comunitaria y Solidaria”**

**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 está 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.

El Ministerio del Interior o quien haga sus veces, establecerá los criterios y definirá dentro del término de 6 meses posterior a la expedición de la presente ley, los lineamientos e información necesaria para cumplir con tal objetivo.

**Parágrafo:** 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.

**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 nacionales en el país, en los departamentos y en los municipios.

**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.

**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.

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

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

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

**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, 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. ALIANZAS PÚBLICO-POPULARES.** Se promoverá la creación de alianzas entre entidades públicas y los organismos comunales, con el objetivo de fomentar la comercialización de productos de la economía campesina y popular, el mejoramiento de vivienda popular, de vías terciarias, los escenarios deportivos-recreativos, los servicios públicos y otras áreas relevantes para el desarrollo de los organismos comunales y de la economía popular, comunitaria y solidaria en Colombia.

Las entidades públicas, en coordinación con los organismos comunales establecerán mecanismos de apoyo financiero, organizacional y técnico para fortalecer las capacidades de los organismos comunales.

Las alianzas público-populares se regirán por principios de transparencia, participación, equidad y sostenibilidad, buscando la generación de relaciones de confianza entre las partes involucradas.

**ARTÍCULO 12. 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.

**ARTÍCULO 13. OBJETIVOS ECONÓMICOS Y DE CONTRATACIÓN CON EL ESTADO DE LOS ORGANISMOS COMUNALES.** Modifíquense 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 14. 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 15. 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. Funcionar como canal para comercialización, acopio y distribución de productos agrícolas.
- c. 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 seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la participación de que trata el literal a de este artículo.

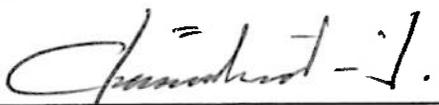
**ARTÍCULO 16. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS.** Modifíquese el literal a del artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

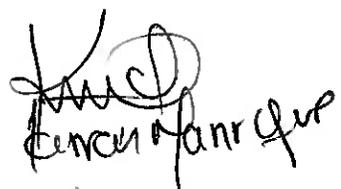
*“ARTÍCULO 39. BENEFICIOS PARA LOS DIGNATARIOS. Adicional a los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal podrán tener los siguientes beneficios:*

*a.) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal percibirá, para gastos de representación, ingresos 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 ingreso alguno 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 17. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
  
JUAN CARLOS VARGAS SOLER  
Representante a la Cámara CITREP-13  
Bolívar-Antioquia

  
KARIN LOPEZ  
Juan Pablo Salazar  
Citrep 1

  
Jhon Fredy Nuñez Ramos  
Halter  
29 Citrep-13



  
Luis Ramiro Rios

Jhon Fredi V.

Johnairo Contales

KAREN IOPUZ

  
CITREP #7

James Mosquera Torres

Leonor-palencia.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

SECRETARÍA GENERAL DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de noviembre del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley  Acto Legislativo \_\_\_\_\_

No. 325 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: H. R. Juan  
Carlos Vargas Soler

SECRETARÍA GENERAL