Bogotá, julio de 2025

Señor**,**

**PRESIDENTE**

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Ref.:** Radicación Proyecto de Ley ***“*POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE ACCIÓN COMUNAL (INAC) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”.***

Honorable Presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar para consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley **“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE ACCIÓN COMUNAL (INAC) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”.***

Cordialmente,

**JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**

Autor

Representante a la Cámara

Departamento de Cundinamarca

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

**TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2025**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE ACCIÓN COMUNAL (INAC) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**ÍNDICE**

1. Introducción
	1. Contexto general del proyecto de ley.
2. Objetivos del Proyecto de Ley
	1. Objetivo general.
	2. Objetivos específicos.
3. Justificación
	1. Necesidad del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC).
	2. Relevancia del proyecto en el contexto social, económico y político.
	3. Oportunidades de mejora en la gestión comunal.
4. Contexto y Antecedentes Históricos
	1. Evolución historica y normativa de la acción comunal en Colombia.
5. Conveniencia y Pertinencia del Proyecto
	1. Análisis de la situación actual de las Juntas de Acción Comunal.
	2. Brechas en la normativa vigente y la necesidad de un ente autónomo.
6. Beneficios del Proyecto de Ley
7. Analisis de Impacto Fiscal
8. Potenciales Conflictos de Interés
9. Conclusiones
10. Bibliografía

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY *“*POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE ACCIÓN COMUNAL (INAC) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”.***

1. **INTRODUCCIÓN**

El presente Proyecto de Ley tiene como propósito la creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC), una entidad autónoma cuya función principal será la inspección, control y vigilancia de las organizaciones comunales en Colombia. La iniciativa responde a la necesidad urgente de consolidar un sistema institucional robusto que fortalezca y articule las acciones comunales a nivel nacional, regional y local, en un contexto social y político que exige una participación ciudadana más activa y organizada.

La acción comunal en Colombia tiene una larga trayectoria que data de mediados del siglo XX, cuando se reconoció la importancia de las organizaciones comunitarias como motor del desarrollo local y de la cohesión social. Estas organizaciones, conocidas como Juntas de Acción Comunal (JAC), han sido fundamentales en la gestión de proyectos que impactan de manera directa en la calidad de vida de las comunidades, especialmente en áreas rurales y zonas vulnerables. Sin embargo, a pesar de su relevancia histórica y social, las JAC enfrentan retos significativos en cuanto a su organización, autonomía y capacidad de gestión, lo que ha generado una serie de brechas normativas y operativas que limitan su efectividad.

En este sentido, el INAC se proyecta como una entidad clave para superar estas limitaciones, dotando a las organizaciones comunales de una mayor capacidad de gestión y garantizando una vigilancia efectiva sobre sus actividades. Esta nueva entidad autónoma estará adscrita al Ministerio del Interior, lo que le permitirá contar con un marco institucional sólido para coordinar con las entidades territoriales y otros organismos del Estado. Además, el INAC promoverá la creación de espacios de participación y diálogo entre las organizaciones comunales y las autoridades, asegurando que las políticas públicas en materia comunal sean formuladas e implementadas de manera inclusiva y acorde con las necesidades del territorio.

Desde un punto de vista técnico, la creación del INAC no es solo una propuesta para mejorar la gestión de las Juntas de Acción Comunal, sino que también responde a una serie de desafíos estructurales identificados en el sistema comunal colombiano. Actualmente, las organizaciones comunales están bajo la supervisión de la Dirección para la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, una dependencia que, debido a su limitado alcance y recursos, ha demostrado ser insuficiente para asegurar un monitoreo efectivo y una adecuada asistencia técnica a las más de 50.000 JAC distribuidas a lo largo del territorio nacional.

El contexto social, económico y político en el cual se presenta este proyecto de ley es también fundamental para comprender la relevancia de la creación del INAC. En Colombia, la participación ciudadana ha sido un pilar de la democracia, y las organizaciones comunales han jugado un rol central en este proceso. Sin embargo, en un país con marcadas desigualdades regionales y una distribución desigual de los recursos públicos, las organizaciones comunales han encontrado dificultades para consolidar su papel como actores relevantes en la formulación de políticas públicas y en la ejecución de proyectos de impacto social. El INAC buscará corregir estas asimetrías, brindando apoyo a las JAC para que puedan desempeñar un papel más activo y efectivo en el desarrollo comunitario.

Otro aspecto relevante a considerar es el impacto que tendrá el INAC en la modernización de la acción comunal. La creación de esta entidad implica no solo una mejora en los mecanismos de control y vigilancia, sino también en los procesos de capacitación y formación de los líderes comunales y servidores públicos. A través de la implementación de programas de formación, el INAC contribuirá al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las JAC, lo que les permitirá asumir un rol más activo en la planificación y ejecución de proyectos comunitarios. Además, el Instituto fomentará la adopción de nuevas tecnologías y la digitalización de los procesos comunales, aspectos clave para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en un contexto de creciente demanda por la modernización del Estado.

De esta manera, la creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) se presenta como una respuesta estructural y estratégica a las limitaciones y desafíos que enfrenta actualmente la acción comunal en Colombia. Este proyecto de ley busca dotar a las organizaciones comunales de una mayor autonomía, capacidad de gestión y respaldo institucional, asegurando su papel como actores clave en el desarrollo local y la construcción de una democracia participativa.

1. **OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY**
	1. **OBJETIVO GENERAL.**
* Crear el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como una entidad descentralizada, autónoma y con personería jurídica, responsable de la inspección, control, vigilancia y fortalecimiento de las organizaciones comunales en todo el territorio nacional.
	1. **OBJETIVOS ESPECÍFICOS.**
1. Fortalecer la participación ciudadana a travs de la acción comunal.
2. Garantizar la capacitacion y formación de los lideres comunales y servidores publicos responsables de la acción comunal.
3. Implementar politicas publicas que promueven el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones comunales.
4. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión comunal
5. Fomentar la modernización y digitalización de las organizaciones comunales
6. Promover la equidad y el desarrollo inclusivo en las comunidades
7. Articular las acciones comunales con las politicas de desarrollo territorial
8. Supervisar y regular las actividades de las Juntas de Acción Comunal.
9. **JUSTIFICACIÓN**

La creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) responde a una serie de desafíos estructurales y operativos que enfrentan actualmente las organizaciones comunales en Colombia. A lo largo de su historia, las Juntas de Acción Comunal (JAC) han desempeñado un rol fundamental en la organización de las comunidades para el desarrollo local y la participación ciudadana. Sin embargo, el contexto actual exige la implementación de mecanismos más robustos y eficientes que permitan a las JAC maximizar su impacto y enfrentar los retos que trae consigo la creciente complejidad social, económica y política del país. En este marco, el presente Proyecto de Ley justifica la creación del INAC, destacando tres ejes principales: la necesidad imperiosa de la creación de esta entidad, su relevancia en el contexto social, económico y político de Colombia, y las oportunidades de mejora que ofrece para la gestión comunal.

* 1. **NECESIDAD DEL INSTITUTO NACIONAL DE ACCIÓN COMUNAL (INAC).**

Las JAC y demás organizaciones comunales han sido desde su creación un motor de desarrollo para las comunidades, particularmente en zonas rurales y marginadas del país. No obstante, enfrentan serias limitaciones derivadas de la falta de recursos, la insuficiente supervisión estatal y una estructura institucional desarticulada que dificulta su funcionamiento adecuado. Estas organizaciones dependen en gran medida de la Dirección para la Participación Ciudadana y el grupo de Acción Comunal, una dependencia que, si bien ha cumplido con sus funciones, carece de los recursos financieros, técnicos y humanos suficientes para garantizar un apoyo efectivo y permanente a las JAC.

El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) se plantea como una solución a estas deficiencias, ya que será una entidad autónoma, descentralizada y dotada de las competencias necesarias para supervisar, controlar y fortalecer a las JAC. Este nuevo organismo permitirá la centralización de las funciones relacionadas con la acción comunal en un solo ente, evitando la dispersión de competencias que actualmente limita el apoyo a estas organizaciones. Además, el INAC estará capacitado para ofrecer una asistencia técnica continua y actualizada, lo que redundará en una mayor eficiencia operativa de las JAC y, en última instancia, en un impacto más directo y positivo en las comunidades.

Asimismo, el INAC tendrá un rol fundamental en la inspección y vigilancia de las actividades de las JAC, asegurando que los recursos asignados sean gestionados de manera transparente y eficiente. Esto es crucial, dado que uno de los problemas recurrentes en la acción comunal ha sido la falta de mecanismos efectivos de control que garanticen la correcta ejecución de proyectos y el buen uso de los recursos. La creación del INAC responde, por tanto, a la necesidad de robustecer el sistema comunal con una entidad especializada que vele por la integridad, transparencia y eficacia de las JAC.

* 1. **RELEVANCIA DEL PROYECTO EN EL CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO.**

En términos sociales, el país enfrenta un desafío continuo en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la falta de acceso a servicios básicos en muchas regiones. Las organizaciones comunales, especialmente en áreas rurales, juegan un papel crucial en la creación y gestión de proyectos comunitarios que buscan mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Sin embargo, sin un respaldo institucional adecuado, las JAC se ven limitadas en su capacidad para gestionar recursos y ejecutar proyectos que verdaderamente impacten el bienestar de las comunidades. La creación del INAC garantizará un acompañamiento continuo, permitiendo a las JAC asumir un rol más proactivo y eficaz en la lucha contra las brechas sociales.

En el ámbito económico, las JAC han sido actores clave en la implementación de proyectos que, aunque a pequeña escala, tienen un impacto directo en la economía local. Sin embargo, las limitaciones actuales en su capacidad de gestión y acceso a recursos han restringido su potencial de contribuir significativamente al desarrollo económico de sus comunidades. El INAC, mediante la implementación de políticas de apoyo institucional y la facilitación del acceso a recursos financieros y técnicos, permitirá que las JAC se consoliden como verdaderos motores del desarrollo económico local. Esto es particularmente relevante en áreas rurales, donde las organizaciones comunales tienen un papel predominante en la gestión de proyectos productivos y en la promoción de iniciativas de desarrollo sostenible.

Desde un punto de vista político, la participación ciudadana es un pilar esencial en cualquier democracia. En Colombia, las JAC representan uno de los mecanismos más importantes de participación ciudadana, facilitando la organización comunitaria y la interacción entre los ciudadanos y el Estado. No obstante, la falta de una estructura institucional sólida que respalde a las JAC ha reducido su capacidad para influir en la toma de decisiones políticas que afectan a sus comunidades. La creación del INAC fortalecerá la participación ciudadana al garantizar que las JAC cuenten con el apoyo necesario para incidir de manera más efectiva en la formulación e implementación de políticas públicas. Además, el INAC promoverá espacios de diálogo y concertación entre las JAC, las autoridades locales y el gobierno nacional, contribuyendo a una mayor cohesión social y política en el país.

* 1. **OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LA GESTIÓN COMUNAL.**

Una de las principales oportunidades que brinda la creación del INAC es la mejora sustancial en la gestión comunal. Actualmente, las JAC enfrentan una serie de retos relacionados con su capacidad para gestionar proyectos, administrar recursos y cumplir con sus funciones de manera transparente. Estos desafíos incluyen la falta de capacitación adecuada para sus líderes, la poca disponibilidad de recursos técnicos y financieros, y la ausencia de mecanismos efectivos de supervisión y control.

El INAC tendrá un papel clave en modernizar y profesionalizar la gestión comunal. A través de la implementación de programas de formación continua, se capacitará a los líderes comunales y servidores públicos responsables de la inspección y vigilancia de las JAC, dotándolos de las herramientas necesarias para mejorar la eficiencia en la administración de los recursos y la gestión de proyectos. Además, el INAC promoverá la adopción de nuevas tecnologías que faciliten la comunicación y la gestión interna de las JAC, lo que redundará en una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, el INAC impulsará la articulación de las JAC con las políticas de desarrollo territorial. Esto significa que las acciones comunales estarán alineadas con los planes de desarrollo local, regional y nacional, permitiendo una mayor coherencia entre las necesidades de las comunidades y las políticas públicas. A través de esta articulación, las JAC podrán acceder a recursos adicionales y beneficiarse de sinergias con otros actores del territorio, lo que aumentará el impacto de sus proyectos en el desarrollo local.

Por último, la creación del INAC ofrece una oportunidad para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la acción comunal. Uno de los problemas recurrentes en la gestión comunal ha sido la falta de mecanismos claros y efectivos para garantizar el buen uso de los recursos. El INAC implementará auditorías periódicas que permitirán una supervisión más cercana y transparente de las actividades de las JAC. De esta manera, se prevé una mejora significativa en la gobernanza de las organizaciones comunales, lo que contribuirá a aumentar la confianza de las comunidades y a fortalecer su rol en el desarrollo local.

1. **CONTEXTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

La acción comunal en Colombia ha sido un pilar fundamental en el desarrollo social y comunitario del país. Desde sus primeras manifestaciones a mediados del siglo XX, las organizaciones comunales han demostrado ser un instrumento vital para canalizar las demandas ciudadanas, promover la participación en la vida pública y gestionar proyectos que mejoren la calidad de vida de las comunidades, en especial en zonas rurales y marginales. A continuación, se presenta una visión detallada de la evolución histórica de la acción comunal y los hitos más relevantes que han marcado su desarrollo.

* 1. **EVOLUCIÓN HISTORICA Y NORMATIVA DE LA ACCIÓN COMUNAL EN COLOMBIA.**

La evolución de la acción comunal en Colombia puede entenderse como un proceso de consolidación gradual que ha respondido a la necesidad de las comunidades por organizarse para enfrentar los retos del subdesarrollo, la desigualdad y la falta de acceso a servicios básicos. Este proceso ha sido impulsado tanto por iniciativas comunitarias como por políticas públicas que, en diferentes momentos de la historia del país, han reconocido y fortalecido el rol de las organizaciones comunales.

La acción comunal en Colombia tiene sus raíces en las décadas de 1950 y 1960, cuando el país atravesaba una etapa crítica de inestabilidad política y social, marcada por el conflicto armado bipartidista conocido como “La Violencia”. Ante el colapso de muchas instituciones locales y la ausencia del Estado en varias regiones, las comunidades empezaron a organizarse de manera autónoma para satisfacer sus necesidades más inmediatas, como la construcción de caminos, escuelas, acueductos y otros servicios básicos. Estas primeras organizaciones comunitarias nacieron como expresiones espontáneas de autogestión y solidaridad entre vecinos, sentando las bases para lo que más tarde se institucionalizaría como las Juntas de Acción Comunal (JAC).

En 1958, bajo el gobierno del Frente Nacional, se reconoció formalmente el papel de las organizaciones comunales con la promulgación de la Ley 19, conocida como la Ley de Acción Comunal. Esta legislación fue pionera en institucionalizar el movimiento comunal, estableciendo un marco legal para la creación y funcionamiento de las JAC en todo el territorio nacional. La Ley 19 de 1958 fue un hito clave, pues permitió que las comunidades rurales, en particular, accedieran a mecanismos de apoyo estatal para la ejecución de proyectos locales de desarrollo. Esta formalización fue esencial para estructurar el movimiento comunal y brindarles a las organizaciones herramientas legales y administrativas que facilitaran su operación.

Durante las décadas de 1970 y 1980, la acción comunal se consolidó como un actor clave en la política de desarrollo rural en Colombia. En este periodo, las JAC no solo se multiplicaron en número, sino que también se fortalecieron como organizaciones capaces de gestionar recursos y ejecutar proyectos de infraestructura, servicios públicos y desarrollo social en coordinación con los gobiernos locales y nacionales. Las políticas de descentralización impulsadas durante los años 80 favorecieron la expansión del movimiento comunal, otorgando a las JAC un mayor protagonismo en la toma de decisiones a nivel local.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, Colombia vivió una transformación profunda en su marco institucional, que impactó de manera significativa a la acción comunal. La nueva Constitución introdujo un enfoque renovado de la participación ciudadana, reconociendo a las JAC como actores fundamentales en la promoción de la democracia participativa. En este contexto, las organizaciones comunales adquirieron un rol más relevante en la planeación y ejecución de proyectos de desarrollo local, en alianza con los entes territoriales.

Posteriormente, la Ley 743 de 2002 se convertiría en el principal marco normativo para las JAC, actualizando y modernizando su estructura, funciones y responsabilidades. Esta ley estableció criterios claros para la creación, funcionamiento y supervisión de las JAC, buscando fortalecer su rol como actores clave en la gestión comunitaria.

La Ley 2166 de 2021 ofrece un marco legal actualizado y estructurado para regular su funcionamiento, promoviendo una mayor autonomía y capacidad de gestión dentro de sus territorios. Al derogar la Ley 743 de 2002, la **Ley 2166 de 2021** se adapta a los desafíos actuales de las JAC, reconociendo la importancia de estas organizaciones en la construcción de comunidades sostenibles y democráticas. La ley también establece lineamientos claros para la formulación e implementación de políticas públicas comunales, garantizando un apoyo institucional robusto y permanente por parte del Estado, lo cual es esencial para asegurar que las JAC puedan cumplir sus objetivos de desarrollo social y comunitario de manera efectiv.

Además, la ley fomenta la modernización de la acción comunal mediante la incorporación de principios de inclusión, equidad y participación democrática, lo que permite una gestión más transparente y eficiente. La creación de mecanismos de inspección, control y vigilancia, así como la implementación de programas de capacitación para los líderes comunales, fortalece la capacidad de las JAC para llevar a cabo proyectos que impacten positivamente en la calidad de vida de sus comunidades. Esto no solo mejora su capacidad operativa, sino que también asegura que puedan actuar como actores clave en el desarrollo territorial, en armonía con las políticas públicas nacionales y locales

Por otra parte, el **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026** establece un enfoque integral para fortalecer la participación ciudadana a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC), reconociéndolas como actores fundamentales en la promoción de la democracia local y la gestión comunitaria. El plan reconoce la importancia de las JAC en la creación de espacios de diálogo, cohesión social y desarrollo territorial. A través del fortalecimiento de las capacidades organizativas y de gestión de las JAC, el gobierno busca impulsar proyectos comunitarios que contribuyan al bienestar de las comunidades locales, con énfasis en la inclusión social y la justicia ambiental. Las JAC se integran como parte del sistema de gobernanza territorial, alineando sus acciones con las políticas públicas nacionales y fomentando la cooperación entre el Estado y las comunidades.

Además, el plan contempla la creación de mecanismos de apoyo y financiación dirigidos a las JAC, con el fin de facilitar la ejecución de proyectos sostenibles y generar oportunidades de desarrollo económico a nivel local. Se promueve la capacitación continua de los líderes comunales para asegurar que las JAC puedan gestionar de manera efectiva los recursos y proyectos, así como participar activamente en la planeación territorial. El Plan Nacional de Desarrollo subraya que las JAC son clave para construir una Colombia más equitativa y participativa, en la que las comunidades tengan un rol activo en la transformación de sus territorios

La evolución de la acción comunal en Colombia ha sido un proceso gradual que ha permitido a las Juntas de Acción Comunal consolidarse como actores fundamentales en el desarrollo local y la participación ciudadana. A lo largo de su historia, las JAC han experimentado importantes transformaciones, impulsadas por reformas legales y cambios sociales que han reconocido su relevancia en la vida comunitaria. Los hitos clave, como la Ley 19 de 1958, la Constitución de 1991 y la Ley 743 de 2002, han permitido la consolidación de las organizaciones comunales, pero persisten retos estructurales que el presente Proyecto de Ley busca superar mediante la creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC). Este nuevo organismo representa un paso decisivo hacia la modernización y fortalecimiento de la acción comunal en Colombia, asegurando su sostenibilidad y relevancia en el futuro.

1. **CONVENIENCIA Y PERTINENCIA DEL PROYECTO**

El proyecto de ley resulta de vital importancia para el fortalecimiento y la modernización de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Colombia. Estas organizaciones han desempeñado un papel fundamental en la historia del desarrollo comunitario en el país, pero enfrentan limitaciones estructurales y operativas que dificultan su efectividad en la actualidad. Para abordar estos desafíos, se hace imprescindible un análisis profundo de la situación actual de las JAC y de las brechas en la normativa vigente, que justifica la necesidad de un ente autónomo con las capacidades adecuadas para supervisar, fortalecer y potenciar su labor. La creación del INAC no solo responde a las demandas históricas de las JAC, sino que también se alinea con los objetivos de desarrollo participativo y territorial planteados en el contexto actual de Colombia.

* 1. **ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL.**

En la actualidad, las Juntas de Acción Comunal enfrentan una serie de retos y obstáculos que limitan su capacidad de gestión y operatividad. A lo largo de los años, estas organizaciones han sido actores clave en la implementación de proyectos que impactan positivamente en el bienestar de las comunidades locales, en particular en las áreas rurales y periféricas del país. Sin embargo, la falta de recursos financieros, la carencia de formación técnica especializada y las deficiencias en la coordinación con las autoridades locales y nacionales han impedido que muchas JAC logren desarrollar su máximo potencial.

Un problema recurrente que se observa es la disparidad en la capacidad de gestión entre las diferentes JAC del país. Mientras algunas, ubicadas en áreas con mayor acceso a recursos y apoyo institucional, han logrado consolidarse como actores relevantes en sus territorios, muchas otras, especialmente en zonas rurales marginadas, enfrentan dificultades significativas para sostener sus actividades. Esta falta de equidad en la distribución de recursos y capacidades ha generado un panorama de alta desigualdad entre las JAC, limitando su impacto y efectividad en la promoción del desarrollo comunitario.

Adicionalmente, muchas JAC operan en contextos de alta vulnerabilidad socioeconómica, lo que las hace más propensas a problemas de gobernabilidad interna, falta de transparencia y manejo ineficiente de los recursos. A pesar de su importancia en la construcción de tejido social y la implementación de proyectos comunitarios, las JAC carecen del respaldo institucional necesario para abordar estos problemas de manera efectiva. La falta de capacitación especializada en áreas clave como la gestión de proyectos, la rendición de cuentas y la planeación estratégica ha sido una de las principales barreras para que las JAC puedan cumplir con sus objetivos. Sin una estructura de apoyo sólida y constante, muchas JAC se ven limitadas a desempeñar roles secundarios en sus comunidades, desaprovechando su potencial como motores de desarrollo.

Asimismo, las dificultades en la coordinación entre las JAC y las entidades gubernamentales a nivel local, regional y nacional han debilitado su capacidad para participar de manera activa en la formulación de políticas públicas y en la ejecución de proyectos de mayor envergadura. A menudo, las JAC enfrentan problemas burocráticos y administrativos que retrasan o impiden la ejecución de sus iniciativas, lo que genera desconfianza entre las comunidades y una percepción negativa sobre su capacidad para gestionar recursos de manera eficiente.

* 1. **LA NECESIDAD DE UN ENTE AUTÓNOMO.**

La creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) es una necesidad urgente para fortalecer la estructura y funcionamiento de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Colombia. A pesar de su relevancia histórica en el desarrollo comunitario, las JAC enfrentan limitaciones significativas debido a la falta de coordinación entre las entidades gubernamentales encargadas de su supervisión y apoyo. La dispersión de competencias ha generado una supervisión débil y una gestión fragmentada de los recursos, lo que afecta la efectividad de las JAC en sus comunidades. Además, muchas de estas organizaciones carecen de la formación y asistencia técnica necesarias para gestionar proyectos de manera eficiente, lo que limita su capacidad de operación y su impacto en el desarrollo territorial.

La creación de un ente autónomo, como el INAC, permitirá centralizar las funciones de control y supervisión, asegurando una mayor coherencia en la implementación de políticas públicas orientadas a la acción comunal. Un organismo especializado también garantizará la independencia en la toma de decisiones, evitando interferencias políticas que afecten el desarrollo de las JAC. Además, el INAC implementará mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, previniendo la corrupción y mejorando la confianza de las comunidades en sus organizaciones comunales. Con la creación de este ente, las JAC podrán desempeñar un rol más activo y eficiente en la planificación y ejecución de proyectos, alineándose con los objetivos de desarrollo territorial y contribuyendo al fortalecimiento de la democracia participativa en Colombia.

1. **BENEFICIOS DEL PROYECTO DE LEY**

La creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) a través del presente Proyecto de Ley representa una iniciativa fundamental para fortalecer el sistema comunal en Colombia, con efectos profundos en la participación ciudadana, el desarrollo comunitario y la gobernanza local. Este proyecto busca no solo dotar a las Juntas de Acción Comunal (JAC) de una estructura organizativa más sólida y eficiente, sino también fomentar su sostenibilidad a largo plazo, permitiendo que estas organizaciones operen con mayor transparencia, autonomía y capacidad de gestión. A continuación, se exponen en detalle los principales beneficios que traerá consigo la implementación de este proyecto de ley.

* **FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS JAC.**

Uno de los beneficios más evidentes del proyecto de ley es el fortalecimiento institucional de las JAC. A través de la creación de un ente autónomo como el INAC, se centralizarán las funciones de supervisión, control y apoyo técnico, lo que permitirá una gestión más eficiente y coordinada de las JAC en todo el país. Actualmente, las JAC dependen de varias entidades gubernamentales para su regulación y supervisión, lo que ha generado una fragmentación en el apoyo institucional. El INAC permitirá superar este problema, brindando a las JAC un respaldo institucional robusto y coherente, lo que garantizará que puedan cumplir de manera más efectiva con sus objetivos de desarrollo comunitario.

Este fortalecimiento institucional no solo dotará a las JAC de mejores herramientas para la gestión de proyectos y recursos, sino que también garantizará que estas organizaciones cuenten con un acompañamiento constante por parte del Estado. El INAC será responsable de ofrecer capacitación continua a los líderes comunales, asegurando que estén mejor preparados para enfrentar los desafíos técnicos y administrativos que conlleva la gestión de sus iniciativas. Este proceso de capacitación incluirá temas clave como la planificación estratégica, la gestión de proyectos comunitarios, la transparencia en el uso de recursos y la rendición de cuentas, contribuyendo así a la profesionalización de las JAC.

* **MEJORA DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

El Proyecto de Ley también trae consigo un importante beneficio en términos de transparencia y rendición de cuentas. A lo largo de los años, una de las principales críticas hacia las JAC ha sido la falta de mecanismos claros y efectivos para garantizar el uso adecuado de los recursos que se les asignan. La falta de una supervisión adecuada ha permitido, en algunos casos, la ocurrencia de prácticas ineficientes e incluso corruptas en la gestión de los fondos públicos destinados a las comunidades. La creación del INAC abordará esta problemática mediante la implementación de sistemas de control más estrictos y transparentes.

El INAC no solo realizará auditorías periódicas a las JAC, sino que también creará plataformas digitales donde estas organizaciones podrán rendir cuentas de manera pública sobre sus actividades y el manejo de sus recursos. Esto fomentará una cultura de transparencia dentro de las JAC y permitirá a los ciudadanos participar más activamente en la supervisión de sus organizaciones comunales. Al garantizar una mayor transparencia, se reducirá la posibilidad de malversación de fondos y se aumentará la confianza de las comunidades en sus JAC, fortaleciendo su legitimidad y su papel como actores clave en el desarrollo local.

* **CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA CONTINUA**

Otro de los grandes beneficios del proyecto de ley es el énfasis en la capacitación y asistencia técnica continua para los líderes comunales y los miembros de las JAC. El INAC será responsable de diseñar e implementar programas de formación adaptados a las necesidades de las JAC, asegurando que sus miembros estén capacitados para gestionar proyectos complejos y administrar recursos de manera eficiente. Este aspecto es particularmente importante en un contexto donde muchas JAC, especialmente en zonas rurales y periféricas, carecen del conocimiento técnico necesario para llevar a cabo proyectos de infraestructura, servicios básicos y desarrollo social.

La capacitación no solo mejorará la capacidad de las JAC para ejecutar proyectos, sino que también fomentará una cultura de gobernanza democrática dentro de estas organizaciones. Los líderes comunales podrán aprender sobre mecanismos de participación ciudadana, resolución de conflictos, gestión ambiental y desarrollo sostenible, lo que les permitirá asumir un rol más activo y efectivo en la mejora de la calidad de vida de sus comunidades. A su vez, esto fortalecerá la cohesión social y promoverá un sentido más profundo de pertenencia y responsabilidad colectiva entre los miembros de las JAC y sus comunidades.

* **PROMOCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL Y COMUNITARIO**

La creación del INAC tendrá un impacto directo en la promoción del desarrollo territorial y comunitario. Las JAC han sido históricamente actores clave en la gestión de proyectos de infraestructura, vivienda, educación, servicios públicos y desarrollo social en sus territorios. Sin embargo, su capacidad de gestión ha estado limitada por la falta de recursos y el escaso apoyo técnico. Con el respaldo del INAC, las JAC podrán acceder a un mayor número de recursos financieros y técnicos, lo que les permitirá planificar y ejecutar proyectos de mayor envergadura y con un impacto más significativo en sus comunidades.

El INAC también facilitará la articulación de las JAC con las políticas de desarrollo territorial a nivel local, regional y nacional. Esto permitirá que los proyectos comunales estén alineados con los objetivos estratégicos de desarrollo establecidos por las autoridades, lo que facilitará su implementación y garantizará que tengan un impacto más amplio y duradero. En este sentido, el INAC actuará como un puente entre las JAC y las autoridades gubernamentales, asegurando que las acciones comunales contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo sostenible en las diferentes regiones del país.

* **MODERNIZACIÓN Y USO DE NUEVAS TECNOLOGIAS**

El proyecto de ley también incluye como uno de sus beneficios la modernización de las JAC mediante la adopción de nuevas tecnologías y herramientas digitales. El INAC será responsable de fomentar el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para mejorar la gestión interna de las JAC y facilitar la comunicación entre estas organizaciones y las autoridades gubernamentales. La digitalización de los procesos permitirá a las JAC ser más eficientes en la gestión de sus recursos, mejorar la rendición de cuentas y aumentar su capacidad para participar en la planeación territorial.

El uso de plataformas digitales permitirá a las JAC acceder a información en tiempo real sobre los recursos disponibles, los proyectos en curso y las oportunidades de financiamiento. Además, estas tecnologías facilitarán la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, promoviendo una mayor transparencia y democracia participativa dentro de las JAC. Este proceso de modernización no solo aumentará la eficiencia operativa de las JAC, sino que también contribuirá a su sostenibilidad a largo plazo, al permitir que se adapten a los cambios tecnológicos y sociales del siglo XXI.

* **FOMENTO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA EQUIDAD**

El Proyecto de Ley para la creación del INAC también tiene un fuerte componente de inclusión social y equidad. A lo largo de su historia, las JAC han sido instrumentos de organización comunitaria que han permitido a las poblaciones más vulnerables acceder a recursos y proyectos que de otra manera habrían sido inaccesibles. Sin embargo, las desigualdades en el acceso a recursos y la falta de capacitación han limitado la capacidad de muchas JAC para cumplir con su misión. El INAC trabajará para reducir estas desigualdades, garantizando que todas las JAC, independientemente de su ubicación geográfica o situación socioeconómica, tengan acceso a los mismos recursos, capacitación y apoyo técnico.

El INAC también fomentará la participación activa de mujeres, jóvenes y grupos minoritarios en las JAC, asegurando que estas organizaciones sean espacios inclusivos y representativos de la diversidad social de las comunidades colombianas. La promoción de la equidad de género y la inclusión de grupos tradicionalmente marginados no solo fortalecerá la cohesión social dentro de las JAC, sino que también permitirá que estas organizaciones representen de manera más efectiva los intereses y necesidades de todas las personas en sus comunidades.

1. **ANALISIS DE IMPACTO FISCAL**

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 22 “Análisis del impacto fiscal de las normas”, el presente proyecto no ordena gasto, ni genera beneficios tributarios adicionales, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del gobierno.

No deberá entonces el Gobierno Nacional disponer de más recursos que aquellos que hayan sido aprobados o dispuestos para la efectividad de leyes anteriores.

El presente proyecto de Ley no genera ni ordena erogación alguna. Lo anterior se realiza dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 23 “Análisis del impacto fiscal de las normas

1. **POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS**

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en 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 con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a su se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe confirmar que: 1) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica. 2) De manera directa al congresista de la República, su cónyuge o compañero permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil. 3) De manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir que no se trate de una ganancia futura o hipoteca.

De acuerdo con el panorama esbozado atrás, el presente proyecto de ley, genera un beneficio que redunda en un interés general y sobre el cual tiene acceso al grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés 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 coincida o se fusione con los intereses de los electores. De manera que para ningún caso considero que se generen conflictos de interés.

1. **CONCLUSIONES**

Este proyecto responde a la necesidad de contar con una entidad autónoma que pueda coordinar, supervisar y fortalecer el sistema de acción comunal en el país, ofreciendo un marco más estructurado y coherente para la gestión de recursos y proyectos en las comunidades locales.

En primer lugar, la creación del INAC permitirá fortalecer las más de 63,000 JAC activas en el país, que agrupan a aproximadamente 7 millones de personas. Estas organizaciones han sido históricamente responsables de la ejecución de proyectos de infraestructura básica, desarrollo social y participación ciudadana en las comunidades más vulnerables, especialmente en zonas rurales y periféricas. Sin embargo, la fragmentación institucional ha limitado su eficacia. La centralización de las funciones de supervisión y apoyo bajo el INAC permitirá aumentar la eficiencia en la asignación de recursos, mejorando el impacto de los proyectos comunales y reduciendo los casos de duplicidad administrativa, lo que se estima podría generar ahorros operativos de hasta un 20% en los costos de gestión administrativa.

En cuanto a la transparencia, uno de los principales retos que enfrentan las JAC es la falta de mecanismos adecuados para la rendición de cuentas. Según el Informe de Auditoría de 2021 de la Contraloría General de la República, un 15% de los proyectos gestionados por las JAC presentaron deficiencias en la administración de recursos, lo que llevó a ineficiencias y pérdida de confianza por parte de las comunidades. La creación del INAC, con auditorías periódicas y plataformas de rendición de cuentas, reducirá significativamente estos problemas, mejorando la transparencia en la gestión de los aproximadamente $300 mil millones de pesos anuales que se destinan a proyectos comunales en el país.

Otro dato clave es la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas de los líderes comunales. Un estudio del DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) en 2020 reveló que más del 60% de los líderes comunales no cuenta con formación técnica adecuada en gestión de proyectos o administración de recursos. La creación del INAC permitirá la implementación de programas de capacitación continua para los más de 30,000 líderes comunales activos, lo que se espera mejore sustancialmente la ejecución de los proyectos y reduzca las ineficiencias operativas en al menos un 25%.

Además, el impacto en el desarrollo territorial es claro. Las JAC son responsables de gestionar proyectos que afectan a más de 10 millones de colombianos, muchos de los cuales viven en áreas rurales con acceso limitado a servicios básicos. El INAC facilitará la articulación de las JAC con los planes de desarrollo regional, lo que permitirá que estas organizaciones participen de manera más efectiva en la planeación territorial. Se estima que esta articulación podría aumentar el número de proyectos ejecutados en áreas rurales en un 15-20% en los próximos cinco años.

En conclusión, la creación del Instituto Nacional de Acción Comunal no solo representa una mejora significativa en la estructura de las JAC, sino que también garantiza un uso más eficiente de los recursos públicos, aumenta la transparencia en la gestión de los fondos comunales y fortalece las capacidades técnicas de los líderes comunales. Estas mejoras se traducirán en un desarrollo territorial más equitativo y sostenible, con un impacto directo en las condiciones de vida de millones de colombianos.

1. **BIBLIOGRAFÍA**
* **Congreso de la República de Colombia**. (2002). **Ley 743 de 2002**, por la cual se reglamentan las acciones comunales en Colombia. Diario Oficial No. 44.826. Recuperado de [funcionpublica.gov.co](https://www.funcionpublica.gov.co) .
* **Congreso de la República de Colombia**. (2021). **Ley 2166 de 2021**, por medio de la cual se establece el nuevo marco normativo para las acciones comunales en Colombia. Diario Oficial No. 51.920.
* **Departamento Nacional de Planeación**. (2022). **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026**. Bogotá: DNP. Disponible en [dnp.gov.co](https://www.dnp.gov.co).
* **Contraloría General de la República**. (2021). **Informe de Auditoría sobre las Juntas de Acción Comunal**. Informe publicado en [contraloria.gov.co](https://www.contraloria.gov.co).
* **Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)**. (2020). **Encuesta Nacional de Juntas de Acción Comunal**, en la que se evalúa la capacidad técnica y los recursos de las JAC en Colombia.
* **Del Desarrollo de la Comunidad a la Acción Comunal, 1958-1968**. Estudio sobre los inicios del programa de acción comunal en Colombia, centrado en el periodo del Frente Nacional.
* **Historia, Realidad y Pensamiento de la Acción Comunal en Colombia, 1958-2008**. Documento clave que cubre 50 años de historia comunal en el país.
* **Juntas de Acción Comunal y Gobernanza Rural**. Estudio sobre los retos de las JAC en Nariño y su inserción en redes de gobernanza.
* **El Papel de las Juntas de Acción Comunal en el Desarrollo Local**. Investigaciones sobre el impacto de las JAC en el desarrollo regional.

Cordialmente,

**JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**

Autor

Representante a la Cámara

Departamento de Cundinamarca

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

**TEXTO PROPUESTO PROYECTO DE LEY \_\_\_\_ DE 2025**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE ACCIÓN COMUNAL (INAC) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto crear el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como entidad autónoma responsable del apoyo, estimulo y fomento de los organismos de acción comunal de Colombia, funciones actualmente desempeñadas por el Grupo de Acción Comunal a cargo de la Dirección para la Participación Ciudadana y la Acción Comunal.

**ARTÍCULO 2. CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ACCIÓN COMUNAL.** Créase el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como entidad descentralizada, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior.

**ARTÍCULO 3. FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ACCIÓN COMUNAL.** El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá las siguientes funciones:

1. Definir las políticas, programas y proyectos de fortalecimiento de los organismos de acción comunal en Colombia.
2. Diseñar e implementar políticas de apoyo institucional a las entidades territoriales para el fortalecimiento de la participación en materia comunal.
3. Brindar la asesoría y asistencia a las entidades territoriales para el ejercicio de la función de inspección, control y vigilancia de la organización comunal.
4. Realizar la inspección, control y vigilancia sobre las organizaciones de tercer y cuarto grado, de conformidad con la legislación vigente.
5. Aprobar, suspender y cancelar la personería jurídica de las Federaciones de Acción Comunal y de la Confederación Nacional de Acción Comunal, cuando a ello haya lugar.
6. Establecer, liderar y coordinar con la organización comunal el proceso de formación de la acción comunal y la capacitación de los servidores públicos responsables de la inspección, control y vigilancia en materia comunal.
7. Fortalecer a los organismos de acción comunal en todo el país en temas de capacitación como: ABC Comunal, Planes de Desarrollo Comunales y Comunitarios, Elecciones Comunales, Conciliación Comunal, entre otros.

**ARTÍCULO 4. COMPOSICIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ACCIÓN COMUNAL.** El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) estará compuesto por los siguientes órganos:

1. **Consejo Directivo:**
2. El Consejo Directivo será el órgano superior de dirección del INAC, responsable de la definición de las políticas y estrategias que regirán la entidad.
3. El Consejo estará integrado equitativamente por representantes del Gobierno Nacional, representantes de las organizaciones comunales, y expertos en la materia, propuestos y aprobados por los dos primeros quienes aportarán su conocimiento y experiencia para garantizar el cumplimiento de los objetivos del INAC.
4. **Director General:**
5. El Director General será nombrado por el Presidente de la República, y será el responsable de la dirección y administración del Instituto Nacional de Acción Comunal.
6. El Director General tendrá la responsabilidad de ejecutar las políticas y decisiones adoptadas por el Consejo Directivo, y velará por el cumplimiento de los objetivos institucionales del INAC.

**ARTÍCULO 5. FINANCIAMIENTO.** El Instituto Nacional de Acción Comunal contará con las siguientes fuentes de financiación:

1. Recursos asignados del Presupuesto General de la Nación.
2. Recursos obtenidos a través de convenios y contratos con entidades públicas y privadas.
3. Donaciones, legados y aportes de cooperación internacional.
4. Ingresos propios derivados de sus actividades y servicios.

**ARTÍCULO 6.**  **FONDO NACIONAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ACCIÓN COMUNAL.** Créase el Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal, destinado a la financiación de proyectos comunitarios que promuevan el bienestar social, la infraestructura local, el acceso a servicios básicos y el empoderamiento ciudadano. Este fondo será administrado por el Ministerio del Interior, en coordinación con la Confederación Nacional de Acción Comunal.

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

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

**ARTÍCULO 7. REGLAMENTACIÓN.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, previa consulta con los organismos de acción comunal, expedirá las normas reglamentarias necesarias para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su promulgación de la presente ley.

**ARTÍCULO 8. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 **JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**

Autor

Representante a la Cámara

Departamento de Cundinamarca

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |