



Bogotá, noviembre de 2025



Doctor,  
**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Bogotá D.C.

**Asunto:** **Radicación del Proyecto de Ley “Por medio de la cual se crea el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal-FONAC, y se dictan otras disposiciones”.**




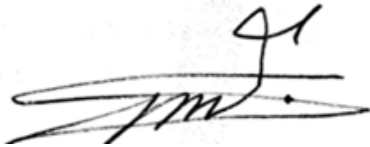

Respetado secretario general:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Por los honorables congresistas,

 <p><b>GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>	 <p><b>JULIAN GALLO CUBILLOS</b> Senador de la República</p>
--	--



 <p><b>JAIRO REINALDO CALA SUAREZ</b> Representante a la Cámara Santander <b>Partido Comunes</b></p>	 <p><b>OMAR DE JESÚS RESTREPO</b> Senador de la República Coordinador Ponente</p>
 <p><b>CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Comunes</p>	 <p><b>PEDRO BARACUTAO GARCIA OSPINA</b> Representante a la Cámara <b>ANTIOQUIA</b></p>
 <p><b>Luis Alberto Albán Urbano</b> Representante a la Cámara Valle del Cauca</p>	



**PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_ 2025 CÁMARA**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA ACCIÓN COMUNAL- FONAC, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto crear el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal- FONAC, como un instrumento financiero, técnico y administrativo, orientado a fortalecer de manera integral la capacidad de gestión, incidencia, autonomía y sostenibilidad de los Organismos de Acción Comunal en Colombia.

**Artículo 2º. Creación del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal (FONAC).** Créase el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal- FONAC, como una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Interior y con registro en la Contabilidad General de la Nación.

El objeto del FONAC será financiar, cofinanciar o apoyar técnica y financieramente programas, proyectos y actividades de fortalecimiento institucional, gestión y desarrollo comunitario presentados por los Organismos de Acción Comunal en todos sus grados asociativos, de conformidad con lo establecido en la Ley 2166 de 2021 y la presente ley.

El Fondo se orientará a garantizar la autogestión, la sostenibilidad, la transparencia y la participación democrática de los Organismos de Acción Comunal, priorizando las iniciativas que se deriven de sus Planes de Desarrollo Comunal y Comunitario y que estén articuladas con los planes de desarrollo territorial y nacional.

**Artículo 3º. Fuentes de financiación.** El FONAC contará con recursos provenientes de las siguientes fuentes:

1. Las partidas asignadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación. El Gobierno Nacional priorizará la inclusión de estas partidas, especialmente para programas y proyectos orientados al fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal en territorios afectados por el conflicto y la pobreza, y para la consolidación de la acción comunal como un eje estratégico para el desarrollo territorial y la construcción de paz.
2. Los aportes voluntarios de departamentos, distritos y municipios. El FONAC promoverá activamente la inclusión de partidas específicas para el desarrollo comunal en los planes de desarrollo territorial, así como la celebración de convenios solidarios y contratos interadministrativos de mínima cuantía con los Organismos de Acción Comunal, para la ejecución de proyectos y actividades de interés público en sus respectivas jurisdicciones, en



el marco de la Ley 2166 de 2021.

3. Los recursos de cooperación técnica y financiera, nacional e internacional, destinados al fortalecimiento integral de los Organismos de Acción Comunal, la participación democrática y la construcción de paz, garantizando la transparencia en su gestión y ejecución.
4. Las donaciones y contribuciones de personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, nacionales o extranjeras, que se destinen específicamente al cumplimiento del objeto del FONAC. El Gobierno Nacional fiscalizará el manejo y la inversión de dichas donaciones.
5. Los rendimientos financieros generados por la administración e inversión de los recursos del Fondo.
6. Cualquier otro recurso de destinación específica que se asigne al Fondo conforme a la ley.

**Parágrafo.** Los recursos del FONAC se administrarán bajo los principios de eficiencia, equidad territorial, transparencia, participación y sostenibilidad fiscal. Dichos recursos se destinarán exclusivamente a la financiación o cofinanciación de programas, proyectos y actividades de inversión.

**Artículo 4°.** *Destinación de recursos.* Los recursos del Fondo Nacional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Acción Comunal se destinarán exclusivamente a la financiación, cofinanciación o apoyo técnico de actividades, proyectos y programas presentados por los Organismos de Acción Comunal de todos los grados, en concordancia con la Ley 2166 de 2021 y la presente Ley, en los siguientes ámbitos:

1. **Fortalecimiento Institucional y Organizativo:** Acciones de capacitación, formación y asistencia técnica para el desarrollo de capacidades administrativas, financieras, técnicas, tecnológicas y de liderazgo de dignatarios y afiliados. Incluye la dotación de infraestructura física, equipos, herramientas tecnológicas y la logística necesaria para el cumplimiento de sus fines.
2. **Proyectos de Inversión Social, Comunitaria y Ambiental:** Construcción, mejoramiento, adecuación o mantenimiento de obras físicas de interés comunal, tales como sedes comunales, espacios deportivos, culturales, recreativos, ambientales y de convivencia.
3. **Proyectos Productivos y de Economía Solidaria: Iniciativas** empresariales de carácter asociativo, comunitario o solidario que generen ingresos y empleo para la comunidad. Para estos proyectos, el FONAC estará facultado para otorgar recursos no reembolsables (capital semilla) o créditos blandos y condicionables, con tasas preferenciales y plazos amplios, sujetos a estudios de viabilidad.
4. **Promoción de la Participación y la Convivencia:** Programas, proyectos y estrategias que fomenten la participación ciudadana, la democracia local, la convivencia pacífica, la reconciliación, la resolución de conflictos y la implementación de los planes de desarrollo comunal y comunitario.





**Artículo 5°. Reglamentación.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior y en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará la presente Ley en un plazo no superior a seis (6) meses contados a partir de su promulgación.

El decreto reglamentario deberá establecer como mínimo:






- a) La composición, las funciones, el régimen de sesiones y el procedimiento para la toma de decisiones del Comité Técnico del FONAC, garantizando la participación efectiva de representantes de los organismos de acción comunal de todos los grados.
- b) Los criterios generales de elegibilidad, asignación, priorización y ejecución de los recursos del Fondo con base a los principios de equidad territorial, enfoque diferencial y priorización de territorios afectados por el conflicto y la pobreza.
- c) Los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, control social y veeduría ciudadana en la administración del Fondo y en la ejecución de los proyectos que financie.
- d) Los lineamientos generales para la presentación, evaluación, selección y seguimiento de proyectos comunales.
- e) Los mecanismos de articulación del FONAC con el Fondo Comunal del Ministerio del Interior y otros instrumentos de financiación pública para el desarrollo comunitario.

**Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Por los honorables congresistas,

 <p><b>GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>	 <p><b>JULIAN GALLO CUBILLOS</b> Senador de la República</p>
--	--



 <p><b>PEDRO BARACUTAO GARCIA</b> OSPINA Representante a la Cámara ANTIOQUIA</p>	 <p><b>Luis Alberto Albán Urbano</b> Representante a la Cámara Valle del Cauca</p>
 <p><b>JAIRO REINALDO CALA SUAREZ</b> Representante a la Cámara Santander <b>Partido Comunes</b></p>	 <p><b>OMAR DE JESÚS RESTREPO</b> Senador de la República Coordinador Ponente</p>
 <p><b>CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Comunes</p>	



--	--

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Introducción.

La Acción Comunal constituye una de las expresiones sociales más importantes de la organización comunitaria en Colombia. Desde su reconocimiento legal en la segunda mitad del siglo XX, han sido actores fundamentales en la construcción del tejido social, en la promoción de la solidaridad y en el impulso de procesos de desarrollo local con enfoque participativo. Su carácter autónomo, plural y solidario las convierte en un pilar de la democracia de base y en un canal legítimo para la interlocución entre el Estado y la ciudadanía.

La Acción Comunal en Colombia es un pilar fundamental para la organización social, la promoción de la participación ciudadana y el impulso del desarrollo territorial. Desde la promulgación de la Ley 19 de 1958, que le otorgó personería jurídica, hasta la expedición de la Ley 2166 de 2021, que actualiza y fortalece su marco de acción, los Organismos de Acción Comunal han desempeñado un papel decisivo en la autogestión comunitaria, en la resolución de problemáticas locales y en la construcción del tejido social.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 38, reconoce el derecho de asociación como manifestación de la autonomía ciudadana, y en su artículo 103 consagra la obligación estatal de organizar, promover y capacitar, entre otras, a las asociaciones comunitarias con el propósito de que se constituyan como escenarios de representación democrática. En concordancia de lo anterior, la Ley 2166 de 2021 consolidó un marco jurídico renovado para los organismos comunales, estableciendo nuevos instrumentos de planeación, gestión y participación ciudadana.

En el contexto actual, su papel se ha fortalecido como aliado estratégico en la construcción de la Paz Total y en la implementación de políticas de transformación territorial, especialmente en los municipios más afectados por el conflicto armado y la pobreza (Acuerdo Final de Paz, 2016). No obstante, su trascendencia histórica y su capacidad de movilización, los organismos comunales enfrentan desafíos estructurales que limitan su gestión, entre ellos la falta de recursos financieros estables, la debilidad organizativa, las brechas en formación técnica y la dependencia de apoyos coyunturales.

En este escenario, surge la necesidad de un instrumento financiero nacional, permanente y transparente, que asegure recursos para la sostenibilidad de la Acción Comunal y que fortalezca sus capacidades de gestión, planeación y autonomía.

Por tanto, el presente proyecto de ley propone la creación del Fondo Nacional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Acción Comunal- FONAC, como respuesta concreta y sostenible a estas necesidades, consolidándose como un mecanismo innovador que articula

recursos estatales, territoriales e internacionales para potenciar el rol de la Acción Comunal como actor clave de la democracia participativa y del desarrollo comunitario en Colombia.

## **2. Objeto de la Iniciativa Legislativa.**

El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación del Fondo Nacional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Acción Comunal-FONAC, como un instrumento financiero, técnico y administrativo destinado a fortalecer integralmente la capacidad de gestión, incidencia, autonomía y sostenibilidad de los organismos de acción comunal en Colombia.

El FONAC tiene como propósito promover la autogestión, la transparencia, la innovación social y la autonomía financiera de las organizaciones comunales, dotándolas de los recursos y herramientas necesarios para impulsar iniciativas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y al desarrollo territorial sostenible.

Así mismo, el Fondo se orienta a consolidar el papel de la acción comunal en la construcción de la democracia participativa, la cohesión social y la implementación de la paz total.

## **3. Justificación de la Iniciativa Legislativa.**

A pesar de que los organismos de acción comunal se consideren actores estratégicos de la democracia participativa y del desarrollo comunitario, enfrentan obstáculos estructurales que limitan su autonomía, sostenibilidad y capacidad de incidencia.

El principal obstáculo para los organismos de acción comunal es la debilidad financiera estructural, ya que, aunque la Ley 2166 de 2021 contempla fuentes de financiación como proyectos productivos y convenios solidarios, en la práctica muchas organizaciones dependen de actividades de menor cuantía —como rifas y bazares— para sostener su funcionamiento cotidiano. Se ha evidenciado, además, un “nulo apoyo a la celebración de convenios entre las Juntas de acción comunal y las entidades territoriales.

A esta limitación se suma que muchos líderes comunales, que ejercen su labor de forma voluntaria, presentan niveles de formación insuficientes en materias administrativas, contables, legales y de formulación de proyectos, lo que dificulta su acceso a recursos públicos o de cooperación y limita la articulación de sus iniciativas con los sistemas de planeación territorial (DNP, 2018, CONPES DNP 3955, p. 3).

Adicionalmente, los organismos de acción comunal enfrentan una urgente necesidad de modernización e infraestructura. Muchos carecen de sedes adecuadas, herramientas

tecnológicas o conectividad básica, lo que afecta su capacidad de gestión, comunicación y visibilidad. De igual manera, se requiere fortalecer el liderazgo democrático e inclusivo mediante procesos de renovación generacional, participación activa de mujeres y jóvenes, y formación en convivencia, resolución de conflictos y democracia interna (DNP, 2018, CONPES DNP 3955).

Si bien el Ministerio del Interior ha desarrollado programas para fortalecer la acción comunal, estos esfuerzos han tenido un alcance limitado y una cobertura parcial. Los requisitos técnicos y administrativos suelen resultar complejos para las organizaciones con menores capacidades de gestión, lo que evidencia la necesidad de crear un instrumento más estable, accesible y con orientación estratégica para garantizar su sostenibilidad.

Ahora bien, frente a este panorama, la creación del Fondo Nacional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Acción Comunal-FONAC, se configura como la respuesta necesaria para cerrar las brechas identificadas. Este fondo no constituye un subsidio asistencialista, sino una herramienta de inversión en capital social, organizativo y comunitario, basada en los principios de autonomía, transparencia, participación y eficiencia. Su puesta en marcha permitirá superar las limitaciones actuales mediante un mecanismo de financiación estable y participativo que apoye el fortalecimiento institucional y la formación de capacidades, la modernización física y tecnológica de las organizaciones comunales, la financiación de proyectos sociales, comunitarios, ambientales y productivos, y la consolidación de liderazgos democráticos e inclusivos.

En este sentido, el FONAC representa un pacto de democratización de los recursos y de fortalecimiento de la capacidad de incidencia de las comunidades en su propio destino, dignificando la labor comunal y consolidando la paz desde los territorios.

#### 4. Marco Jurídico.

Instrumentos	Materia
Previo a la Constitución Política de 1991	
Ley 19 de 1958	Ley <i>sobre reforma administrativa</i> , por medio de la cual se realiza la institucionalización de la acción comunal en Colombia. Ley que regula la Acción comunal, invocando su preexistencia con la visión y propósito de regular, controlar, cooptar, dirigir y vigilar la Acción comunal. La ley, fue producto de la reorganización administrativa en Colombia.
Decreto 239 de 1959	La Sección de Planeación Regional y Urbanismo incluía a la acción comunal, con relación a la función de promover lo previsto en el art. 23 de la Ley 19 de 1958. En el Decreto 239 de 1959 se establece una relación directa de las juntas de acción comunal con la sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo del Departamento Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos, a la cual se le asigna la función, entre otras, de promover la cooperación comunal.
Decreto 1761 de 1959	Crea la División de Acción Comunal en el Ministerio de Educación.
Decreto 2119 de 1964	Ordena al Departamento de Planeación Nacional la inclusión en el presupuesto nacional de partidas para la acción comunal.
Decreto Ley 3159 de 1968	Eleva la División de Acción Comunal a la categoría de Dirección General de integración y desarrollo de la comunidad - DIGIDEC en el Ministerio de Gobierno. -hoy del Interior y de Justicia-.

Decreto 2070 de 1969	Creación de las figuras de asociaciones y federaciones en los OAC.
Decreto Ley 126 de 1976	Fija estructura de la DIGIDEC. Cuando las Juntas proyecten construir obras como acueductos, alcantarillados o redes de electrificación para conectarse a los servicios públicos, deberán suscribir un convenio de integración de servicios con la entidad administradora de los mismos para que, una vez construida la obra, les suministre el servicio con tarifa reducida hasta por el monto de la inversión.
Decreto 1930 de 1979	Por el cual se reglamenta parcialmente los literales e) y f) del artículo 1 y los artículos 7 y 8 del Decreto Ley 126 de 1976. Reglamenta la estructura y funcionamiento de las juntas de acción comunal. La Dirección General para la Integración y el Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Gobierno - hoy del Interior y de Justicia- era la encargada de coordinar la actividad interinstitucional para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior y celebrará los convenios que fueren necesarios para el efecto.
Decreto 300 de 1987	<i>Por el cual se reglamenta parcialmente los literales e) y f) del artículo 1 y artículos 7 y 8 del Decreto Ley 126 de 1976.</i> Se refiere a la constitución de las Juntas de Acción Comunal y su capacidad de acción.
Ley 52 de 1990	Por la cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno- hoy del Interior y Justicia -; se determinan las funciones de sus dependencias; se dictan otras disposiciones y se conceden unas facultades extraordinarias. Atribuye a gobernadores, intendentes, comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá competencias con respecto a las Juntas de Acción comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asociaciones comunales de Juntas.
<b>Posteriores a la Constitución Política de 1991</b>	
Constitución Política de 1991. Art. 38	Garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.
Constitución Política de 1991. Art. 103	Este artículo determina que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales.
Ley 136 de 1994	Atribuye facultades a los alcaldes de municipios de categoría primera y especial, para reconocer personería jurídica de los organismos comunales de grados 1 y 2 y de juntas de vivienda comunitaria.
Decreto 2150 de 1995	Suprime el reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles y JAC, ordena su reconocimiento por escritura pública.
Resolución 759 de 1996 del Ministerio del Gobierno.	Fija el número mínimo de juntas de acción comunal para constituir las asociaciones comunales en comunas y corregimientos.
Decreto 1684 de 1997	Fusiona dependencias del Ministerio del Interior, - hoy del Interior y de Justicia - y establece funciones a la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación.

Decreto 1122 de 1999	Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).
Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001	Análisis constitucional del Proyecto de Ley No. 51 de 1998 (Senado) 109 de 1998 (Cámara) “por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales. Sentencia que se refiere a la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario”.
Ley 743 de 2002	Desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares.
Ley 753 de 2002	Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de juntas de acción comunal, junto con vivienda comunitaria y asociaciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.
Ley 790 de 2002	Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.
Decreto 2350 de 2003	Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado. Se refiere, entre otros aspectos: número mínimo de afiliados o afiliadas, la constitución de más de una junta de acción comunal en un mismo territorio, el número mínimo para subsistir como organismo comunal, el reconocimiento de personería jurídica, las condiciones para ser delegado ante un organismo comunal de grado superior, estatutos, comisiones de convivencia y conciliación entre otros. También está incluida la importante labor de registro de los organismos de acción comunal y el registro de libros.

Decreto 1122 de 1999	Exclusión del registro en las cámaras de comercio a las organizaciones comunales. (Declarado inexecutable mediante la sentencia C-923 del 18 noviembre de 1999).
Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001	Análisis constitucional del Proyecto de Ley No. 51 de 1998 (Senado) 109 de 1998 (Cámara) “por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales. Sentencia que se refiere a la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad. Pero ante todo, a la integración de la comunidad y el Estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario”.
Ley 743 de 2002	Desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares.
Ley 753 de 2002	Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994, concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de juntas de acción comunal, junto con vivienda comunitaria y asociaciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.
Ley 790 de 2002	Orden de fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, desarrollada mediante el Decreto 200 de 2003.
Decreto 2350 de 2003	Reglamenta la Ley 743 de 2002. Indica que la norma tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado. Se refiere, entre otros aspectos: número mínimo de afiliados o afiliadas, la constitución de más de una junta de acción comunal en un mismo territorio, el número mínimo para subsistir como organismo comunal, el reconocimiento de personería jurídica, las condiciones para ser delegado ante un organismo comunal de grado superior, estatutos, comisiones de convivencia y conciliación entre otros. También está incluida la importante labor de registro de los organismos de acción comunal y el registro de libros.

Decreto 2350 de 2003, sobre las empresas comunales rentables	Sobre las empresas comunales rentables y el régimen solidario explica que los organismos de acción comunal podrán conformar comisiones empresariales tendientes a la constitución de empresas o proyectos rentables en beneficio de la comunidad, cuya organización y administración serán materia de reglamentación en sus estatutos. También, el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria (Dansocial), fomentará, apoyará y promoverá la constitución y desarrollo de empresas o proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales, los cuales deberán ser presentados por estas al Sistema Público Territorial de apoyo al Sector de la Economía Solidaria, a través de las secretarías de las gobernaciones o alcaldías, responsables de promover la participación comunitaria, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria.
Decreto 2350 de 2003, sobre la formación comunal	Sobre capacitación comunal. El Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), de forma coordinada con la Confederación Nacional de Acción comunal, orientará la formación en materia comunal. La organización comunal deberá adoptar a través de su estructura comunal la estrategia de Formación de Formadores para la capacitación de sus afiliados, en cooperación con las entidades de control, inspección y vigilancia y establecerá los mecanismos para su implementación.
Decreto 4530 de 2008	La estructura orgánica del MIJ cambió a partir del decreto 4530 de 2008. Tal decreto estableció que el Viceministerio del Interior tendría una reestructuración que incluyera una dirección para la Democracia y Participación Ciudadana (DDPC), y que dentro de esta hubiera un grupo denominado Grupo para el Fortaleciendo de la Democracia. El grupo es el encargado de establecer espacios de participación para la definición, formulación, ejecución, seguimiento y adopción de las políticas públicas en materia de participación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia y la organización comunal.
Decreto 890 de 2008	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002, sobre las labores de inspección y vigilancia así como la búsqueda de mecanismos para mejorar la operación de esta figura a fin de preservar el interés general y la legalidad de sus actuaciones.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2010). CONPES 3661: Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal, sección “Marco normativo”.

La Ley 2166 de 2021 modifica la Ley 743 de 2002 con el propósito de fortalecer los organismos de acción comunal en Colombia, promoviendo su participación en el desarrollo social del país.

## 5. Impacto Fiscal.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003,

*“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...).”*

En cumplimiento de este mandato, se presenta el análisis del impacto fiscal derivado del proyecto de ley que crea el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Acción Comunal-FONAC.

El proyecto puede generar impactos fiscales asociados a la destinación de recursos públicos para financiar o cofinanciar programas, proyectos y actividades de fortalecimiento institucional, inversión social, comunitaria, ambiental y productiva, presentados por los Organismos de Acción Comunal. Sin embargo, este impacto fiscal se mitiga y mantiene dentro de los márgenes de sostenibilidad por varias razones fundamentales. En primer lugar, el proyecto no establece un monto fijo ni una obligación presupuestal permanente, sino que las asignaciones dependerán de la disponibilidad de recursos en cada vigencia fiscal y de las decisiones del Gobierno Nacional en el marco de la planeación presupuestal. En segundo lugar, el FONAC contará con múltiples fuentes de financiación, incluyendo aportes voluntarios de departamentos y municipios, recursos de cooperación técnica y financiera nacional e internacional, donaciones de personas naturales o jurídicas y rendimientos financieros, lo que diversifica el origen de los recursos y reduce la presión sobre el Presupuesto General de la Nación. En tercer lugar, los recursos del FONAC estarán destinados exclusivamente a la inversión pública, en especial a proyectos de impacto social y comunitario, sin generar gasto de funcionamiento ni crear estructuras administrativas adicionales. Su ejecución se articulará con los instrumentos de planeación y de inversión pública, bajo la coordinación del Ministerio del Interior, y en coherencia con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizando su incorporación al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Por lo anterior, si bien la creación del FONAC puede representar un impacto fiscal inicial derivado de la inversión en el fortalecimiento comunal, este se encuentra controlado, escalonado y financiable, en tanto se basa en fuentes plurales y se ejecuta bajo criterios de sostenibilidad y eficiencia.

## 6. Consideraciones Finales.

La creación del Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal-FONAC, constituye un paso necesario y coherente con el reconocimiento constitucional y legal que, por décadas, ha destacado el papel de la acción comunal en el desarrollo del país. Sin embargo, este reconocimiento carecía de un instrumento financiero sólido que permitiera materializar su verdadero potencial. El FONAC no representa un gasto, sino una inversión estratégica de alto impacto en el capital social y organizativo de la nación, sustentada en un diagnóstico claro: la insuficiencia crónica de recursos y capacidades ha sido el principal obstáculo para que los Organismos de Acción Comunal ejerzan plenamente su rol como actores centrales del desarrollo territorial y la democracia participativa.

En cuanto a su impacto esperado, el FONAC generará un efecto transformador en la acción comunal y en las comunidades del país:

1. Fortalecerá de manera real a las Juntas de Acción Comunal, convirtiéndolas en ejecutoras calificadas de proyectos de infraestructura social, económica y ambiental, en coherencia con sus Planes de Desarrollo Comunal.
2. Promoverá la autonomía y reducirá la dependencia, impulsando la autogestión mediante créditos blandos y capital semilla para proyectos productivos, rompiendo con prácticas clientelares.
3. Estimulará la innovación democrática, al priorizar el liderazgo de mujeres y jóvenes, e incorporar enfoques diferenciales que renueven la dirigencia comunal y fortalezcan su legitimidad.
4. Aportará a la construcción de paz desde la base, al direccionar recursos hacia los territorios más afectados por la violencia y la pobreza, consolidando una paz estable y duradera basada en el desarrollo tangible y la participación ciudadana.
5. En suma, el FONAC se configura como una herramienta transformadora de la democracia participativa y del desarrollo territorial, que reconoce a la acción comunal como un aliado estratégico del Estado en la construcción de bienestar, equidad y paz en los territorios.

## 7. Referencias.

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (2016, 24 de noviembre). Gobierno de Colombia & FARC-EP. [https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa\\_v2/01%20ACUERDO\\_S/01-ACUERDO-FINAL-24-NOV-2016.pdf](https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDO_S/01-ACUERDO-FINAL-24-NOV-2016.pdf)

Aguiló i Lúcia, L. (s.f.). Técnica legislativa y seguridad jurídica. *Dialnet*. <https://dialnet.unirioja.es/>

Cámara de Representantes. (2023). *Guía básica de la estructura y funciones del Congreso de la República de Colombia y el proceso legislativo*. <https://www.camararep.gov.co/>

Colombia, Congreso de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Colombia, Congreso de la República. (1994, 15 de julio). *Ley 152 de 1994*. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41404.

Colombia, Congreso de la República. (1998, 29 de noviembre). *Ley 489 de 1998*. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Diario Oficial No. 43464.

Colombia, Congreso de la República. (2002, 5 de junio). *Ley 743 de 2002*. Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política en lo referente a los organismos de acción comunal. Diario Oficial No. 44813. (Derogada).

Colombia, Congreso de la República. (2003, 16 de julio). *Ley 819 de 2003*. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal. Diario Oficial No. 45231.

Colombia, Congreso de la República. (2003, 13 de noviembre). *Ley 850 de 2003*. Por medio de la cual se expide el régimen de veedurías ciudadanas. Diario Oficial No. 45376.

Colombia, Congreso de la República. (2015, 6 de julio). *Ley 1757 de 2015*. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial No. 49550.

Colombia, Congreso de la República. (2018, 27 de diciembre). *Ley 1941 de 2018*. Por medio de la cual se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Combustible – FEPC, se modifica el Fondo Nacional del Deporte y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50823.

Colombia, Congreso de la República. (2019, 25 de mayo). *Ley 1955 de 2019*. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’. Diario Oficial No. 50969.

Colombia, Congreso de la República. (2020, 30 de diciembre). *Ley 2068 de 2020*. Por medio de la cual se modifica la Ley 1955 de 2019, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, pacto por la equidad’, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 51528.

Colombia, Congreso de la República. (2021, 18 de diciembre). *Ley 2166 de 2021*. Por

la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados. Diario Oficial No. 52237.

Colombia, Congreso de la República. (2023, 13 de julio). *Ley 2294 de 2023*. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’. Diario Oficial No. 52966.

Corte Constitucional de Colombia. (1994, 20 de enero). \*Sentencia C-024 de 1994\*. [MP: Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional de Colombia. (2005, 9 de marzo). \*Sentencia C-180 de 2005\*. [MP: Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional de Colombia. (2014, 16 de julio). \*Sentencia C-371 de 2014\*. [MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez].

Corte Constitucional de Colombia. (2016, 27 de julio). \*Sentencia C-530 de 2016\*. [MP: Gloria Stella Ortiz Delgado].

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). *CONPES 3661: Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *CONPES 3955: Lineamientos de política para el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.



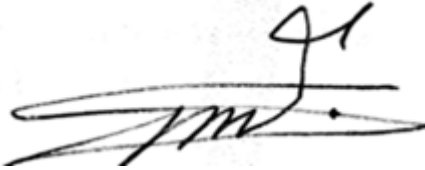

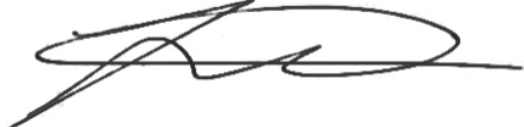


Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *CONPES 3957: Estrategia para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia.

Fals Borda, O. (1961). *Campesinos de los Andes: Estudio sociológico de Saucio*. Universidad Nacional de Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2020). *Guía de implementación de la política de participación ciudadana en la gestión pública*. <https://www.mineduccion.gov.co/>

Universidad EAFIT. (2016). *Juntas de Acción Comunal. Construcción de caminos hacia la sostenibilidad. Análisis de caso*. Centro de Análisis Político. <https://www.eafit.edu.co/centros/centro-analisis-politico/Documents/investigaciones/juntas-accion-comunal-construccion-caminos-sostenibilidad.pdf>

Por los honorables congresistas,

 <p><b>GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico</p>	 <p><b>JULIAN GALLO CUBILLOS</b> Senador de la República</p>
 <p><b>PEDRO BARACUTAO GARCIA OSPINA</b> Representante a la Cámara ANTIOQUIA</p>	 <p><b>Luis Alberto Albán Urbano</b> Representante a la Cámara Valle del Cauca</p>
 <p><b>JAIRO REINALDO CALA SUAREZ</b> Representante a la Cámara Santander Partido Comunes</p>	 <p><b>OMAR DE JESÚS RESTREPO</b> Senador de la República Coordinador Ponente</p>
 <p><b>CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Comunes</p>	

