

Bogotá D.C., 10 de septiembre de 2026

Señores

Nicolás Antonio Barguil Cubillos

Presidente

Miguel Ángel Sánchez

Secretario General

Cámara de Representantes

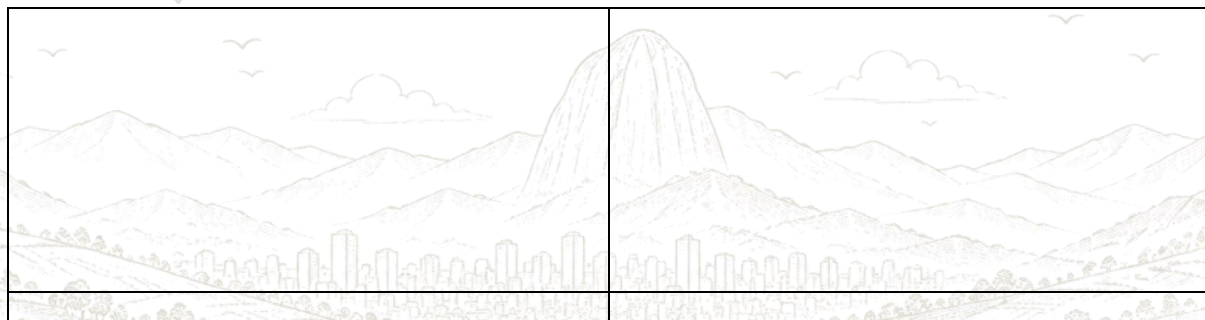
Ciudad.

Referencia: Radicación de Proyecto de Ley.

En mi calidad de Congresista de la Honorable Cámara de Representantes, en ejercicio de la iniciativa legislativa consagrada en los artículos 154 y 150 de la Constitución Política, radico el presente Proyecto de Ley *“Por medio del cual se modifica la Ley 2166 de 2021 para crear un incentivo económico a las juntas de acción comunal por la formulación y ejecución de proyectos comunitarios, se fortalece la financiación de los gastos de representación de sus dignatarios, se crea la junta de servicios comunales para la prestación de servicios públicos comunitarios y se dictan otras disposiciones”*, cuyo objeto es crear un incentivo económico en favor de las juntas de acción comunal que acrediten la formulación, presentación y aprobación de proyectos de inversión y desarrollo comunitario ante la respectiva entidad territorial; fortalecer la financiación de los gastos de representación de sus dignatarios mediante la corresponsabilidad presupuestal de los municipios y distritos; y crear la junta de servicios comunales, como organismo de acción comunal de primer grado destinado a la prestación de servicios públicos comunitarios, entre ellos las comunidades energéticas.

En atención a lo anterior, pongo a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Adjunto se encuentra original en formato digital PDF con firma y una copia en formato Word.

Cordialmente,



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 CÁMARA

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 2166 DE 2021 PARA CREAR UN INCENTIVO ECONÓMICO A LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL POR LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS COMUNITARIOS, SE FORTALECE LA FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE REPRESENTACIÓN DE SUS DIGNATARIOS, SE CREA LA JUNTA DE SERVICIOS COMUNALES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS COMUNITARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 2166 de 2021 con el fin de: (i) crear un incentivo económico en favor de las juntas de acción comunal y demás organismos de acción comunal que acrediten la formulación, presentación y aprobación de proyectos de inversión, desarrollo comunitario o participación ciudadana ante la respectiva entidad territorial, y la gestión y ejecución demostrada de los mismos; (ii) fortalecer la fuente de financiación de los gastos de representación de los dignatarios comunales mediante la corresponsabilidad presupuestal de los municipios y distritos; y (iii) crear la junta de servicios comunales, como una nueva modalidad de organismo de acción comunal de primer grado orientada a la prestación de servicios públicos comunitarios, entre ellos las comunidades energéticas.

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el literal a) del artículo 7 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

“a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal, las juntas de vivienda comunal y las juntas de servicios comunales. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa;”

ARTÍCULO 3º. Adiciónese un literal f) al artículo 7 de la Ley 2166 de 2021, así:

“f) La junta de servicios comunales es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar, o constituida por una junta

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

de acción comunal ya reconocida en su territorio, cuyo objeto es adelantar programas, proyectos o emprendimientos comunitarios orientados a la prestación de servicios públicos comunitarios, entendidos como aquellos servicios públicos domiciliarios o afines que la comunidad organizada preste de manera autogestionada, solidaria y sin ánimo de lucro para la satisfacción de las necesidades colectivas de su territorio, tales como las comunidades energéticas de que trata el artículo 235 de la Ley 2294 de 2023 y las normas que lo reglamenten, los acueductos y alcantarillados comunitarios, el aprovechamiento y manejo de residuos sólidos, y demás formas de autogestión comunitaria de servicios públicos.

PARÁGRAFO 1. Cuando la junta de servicios comunales se constituya a partir de una junta de acción comunal ya existente, podrá operar como una comisión empresarial o unidad especializada de esta, en los términos del artículo 90 de la presente ley, sin que ello implique la pérdida de la personería jurídica ni de la naturaleza de la junta de acción comunal que le dio origen, ni la duplicidad de organismos comunales en un mismo territorio.

PARÁGRAFO 2. En lo no previsto de manera especial para la junta de servicios comunales, su constitución, requisitos, número mínimo de afiliados, órganos, régimen económico y régimen de inspección, vigilancia y control se regirán por las disposiciones que la presente ley establece para la junta de acción comunal.

PARÁGRAFO 3. El Ministerio del Interior y el Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), promoverán que la junta de servicios comunales sea reconocida como una de las formas asociativas idóneas para la constitución y operación de las comunidades energéticas de que trata el Decreto 2236 de 2023, o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.”

ARTÍCULO 4º. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

“**ARTÍCULO 8. Denominación.** La denominación de los organismos de que trata esta ley, adicional a las palabras “Junta de Acción Comunal”, “Junta de Vivienda Comunitaria”, “Junta de Servicios Comunales”, “Asociación de Juntas de Acción Comunal”, “Federación de Acción Comunal” y “Confederación Nacional de Acción Comunal”, se conformará con el nombre legal de su territorio seguido del nombre de la entidad territorial a la que pertenezca y en la cual desarrolle sus actividades.

PARÁGRAFO 1. Cuando por disposición legal varíe la denominación del territorio de un organismo comunal, quedará a juicio de éste acoger la nueva denominación.

PARÁGRAFO 2. Cuando se autorice la constitución de más de una junta en un mismo territorio, la nueva que se constituya en este deberá agregarle al nombre del mismo las palabras “Segundo sector”, “Sector alto”, “Segunda etapa” o similares.”

ARTÍCULO 5º. Adiciónese un literal i) al artículo 9 de la Ley 2166 de 2021, así:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

“i) El territorio de la junta de servicios comunales será el ámbito geográfico en el que preste el respectivo servicio público comunitario, el cual podrá coincidir con el de la junta de acción comunal de la cual se haya originado, o corresponder al área de cobertura del proyecto, programa o emprendimiento comunitario respectivo.”

ARTÍCULO 6°. Adiciónese un literal g) al artículo 12 de la Ley 2166 de 2021, así:

“g) Las juntas de servicios comunales requieren un número mínimo de veinte (20) residentes afiliados. Cuando se constituyan a partir de una junta de acción comunal ya existente, bastará la decisión de su asamblea general adoptada conforme a los estatutos, sin que se requiera un número adicional de afiliados.”

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el literal a) del artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, el cual quedará así:

“a) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal podrá percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, para gastos de representación, previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva. Adicionalmente, los municipios y distritos, en ejercicio de su autonomía fiscal, podrán destinar anualmente, con cargo al recaudo tributario del respectivo ente territorial, un rubro presupuestal para cofinanciar los gastos de representación de que trata este literal, en favor de los organismos de acción comunal de su jurisdicción que no cuenten con recursos propios suficientes para sufragarlos;”

ARTÍCULO 8°. Adiciónese un párrafo al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, así:

“PARÁGRAFO. El concejo municipal o distrital reglamentará los criterios de priorización — con especial atención a las juntas de acción comunal de zonas rurales, apartadas o de menor capacidad de generación de recursos propios—, el monto y la forma de asignación del rubro de que trata el literal a) del presente artículo. Dicho rubro en ningún caso constituirá salario, ni generará relación laboral, prestaciones sociales o vínculo contractual alguno entre el dignatario beneficiario y la entidad territorial, y es compatible y podrá concurrir con los demás mecanismos de financiación de los organismos de acción comunal previstos en la presente ley.”

ARTÍCULO 9°. Adiciónese un artículo 68A a la Ley 2166 de 2021, así:

“ARTÍCULO 68A. Incentivo económico por la gestión y ejecución de proyectos comunales. Los municipios y distritos podrán destinar anualmente, dentro de su presupuesto de inversión o con cargo al recaudo tributario del respectivo ente territorial, un rubro para el reconocimiento de un incentivo económico en favor de las juntas de acción comunal y demás organismos de acción comunal de su jurisdicción, por concepto de la formulación, presentación y aprobación de proyectos de inversión, desarrollo comunitario o participación

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

ciudadana ante la respectiva administración municipal o distrital, y de la gestión y ejecución demostrada de los mismos.

PARÁGRAFO 1. El incentivo de que trata este artículo se reconocerá una vez el organismo de acción comunal acredite ante la entidad territorial la aprobación del respectivo proyecto y los soportes de su ejecución o cofinanciación, en los términos, montos y condiciones que establezca la reglamentación sobre participación ciudadana y desarrollo comunitario que expida el Gobierno nacional dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

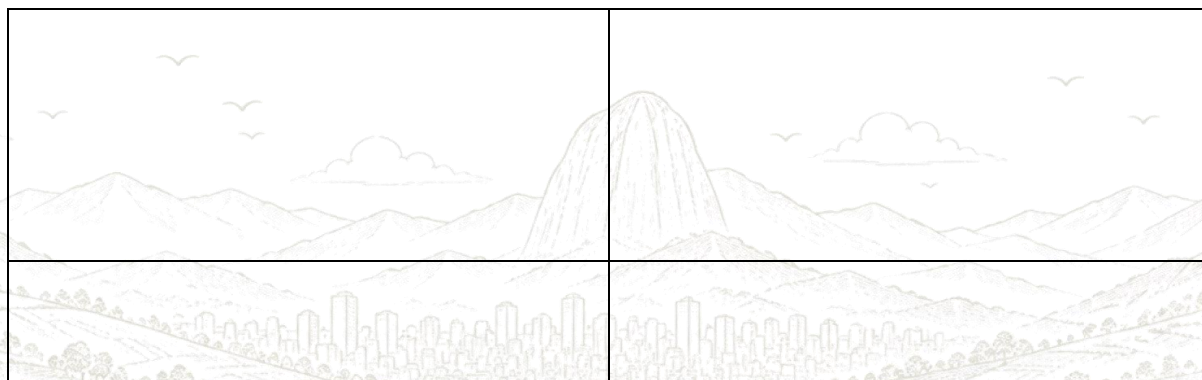
PARÁGRAFO 2. El respectivo concejo municipal o distrital, a iniciativa del alcalde, incorporará el rubro de que trata este artículo dentro del plan de desarrollo y del presupuesto anual de la entidad territorial, de conformidad con su capacidad y disponibilidad fiscal y con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

PARÁGRAFO 3. Las apropiaciones de gasto en virtud del incentivo de que trata este artículo serán computadas como gasto de inversión y podrán asociarse a los proyectos del plan municipal o distrital de desarrollo relacionados con la participación ciudadana, el desarrollo comunitario y el fortalecimiento de los organismos de acción comunal.

PARÁGRAFO 4. El incentivo económico de que trata este artículo es compatible y podrá concurrir con los demás mecanismos de financiación previstos en la presente ley en favor de los organismos de acción comunal, entre ellos los recursos para equipamientos comunales de que trata el artículo 68 y los fondos de fortalecimiento comunal local de que trata el artículo 89.”

ARTÍCULO 10°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, modifica los artículos 7, 8, 9, 12 y 39 de la Ley 2166 de 2021, la adiciona con el artículo 68A, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2026 CÁMARA**

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 2166 DE 2021 PARA CREAR UN INCENTIVO ECONÓMICO A LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL POR LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS COMUNITARIOS, SE FORTALECE LA FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE REPRESENTACIÓN DE SUS DIGNATARIOS, SE CREA LA JUNTA DE SERVICIOS COMUNALES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS COMUNITARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Honorables congresistas:

Presento a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, que busca fortalecer la autonomía económica y la capacidad de gestión de las juntas de acción comunal y demás organismos de acción comunal del país, mediante la creación de un incentivo económico ligado a la formulación y ejecución de proyectos comunitarios, la corresponsabilidad presupuestal de los municipios y distritos en la financiación de los gastos de representación de los dignatarios comunales, y la creación de la junta de servicios comunales como vehículo idóneo para la prestación de servicios públicos comunitarios, entre ellos las comunidades energéticas.

El proyecto se estructura de la siguiente manera:

1. Objeto
2. Articulado
3. Antecedentes legislativos
4. Justificación
5. Contexto histórico
6. Contexto político-administrativo, geográfico y demográfico
7. Marco constitucional y legal
8. Estudio de impacto fiscal
9. Análisis sobre posibles conflictos de interés
10. Conclusiones

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

1. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 2166 de 2021 —norma vigente que desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política en lo referente a los organismos de acción comunal— con un triple propósito. En primer lugar, crear un incentivo económico en favor de las juntas de acción comunal y demás organismos de acción comunal que acrediten la formulación, presentación y aprobación de proyectos de inversión, desarrollo comunitario o participación ciudadana ante la respectiva entidad territorial, y la gestión y ejecución demostrada de los mismos, siguiendo la técnica normativa ya empleada por el artículo 68 de la Ley 2166 de 2021 para los equipamientos comunales.

En segundo lugar, fortalecer la fuente de financiación de los gastos de representación de los dignatarios comunales, hoy dependientes casi exclusivamente de los recursos propios del organismo comunal, mediante la corresponsabilidad presupuestal de los municipios y distritos con cargo a su recaudo tributario.

En tercer lugar, crear la junta de servicios comunales, como una nueva modalidad de organismo de acción comunal de primer grado, orientada a la prestación de servicios públicos comunitarios —entre ellos, de manera destacada, las comunidades energéticas de que trata el artículo 235 de la Ley 2294 de 2023—, con lo cual se dota a la acción comunal colombiana de un vehículo asociativo propio para participar en la transición energética justa y en la prestación autogestionada de otros servicios públicos.

Se trata, en su conjunto, de una iniciativa de fortalecimiento institucional y económico de la acción comunal, que no crea organismos de naturaleza estatal ni afecta la autonomía de los organismos comunales reconocida por el artículo 1° de la Ley 2166 de 2021, sino que amplía las fuentes de financiación disponibles para el ejercicio de la democracia participativa en el territorio.

ARTICULADO

Artículo 1°. Objeto → Fija el triple propósito de la reforma: incentivo por gestión de proyectos, corresponsabilidad en los gastos de representación y creación de la junta de servicios comunales.

Artículo 2°. Modificación del literal a) del artículo 7 → Incluye a la junta de servicios comunales dentro de los organismos de acción comunal de primer grado, junto con la junta de acción comunal y la junta de vivienda comunal.

Artículo 3°. Adición de un literal f) al artículo 7 → Define la junta de servicios comunales y su objeto: adelantar programas, proyectos o emprendimientos de prestación de servicios públicos comunitarios, entre ellos las comunidades energéticas, los acueductos comunitarios y el manejo de residuos sólidos; remite en lo no regulado especialmente al régimen de la junta

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

de acción comunal; y ordena a los Ministerios del Interior y de Minas y Energía promover su reconocimiento como vehículo asociativo de las comunidades energéticas.

Artículo 4°. Modificación del artículo 8 → Incluye la expresión “Junta de Servicios Comunales” dentro de las denominaciones reconocidas por la ley.

Artículo 5°. Adición de un literal i) al artículo 9 → Define el territorio de la junta de servicios comunales.

Artículo 6°. Adición de un literal g) al artículo 12 → Fija en veinte (20) el número mínimo de afiliados para constituir una junta de servicios comunales, o su constitución por decisión de la asamblea de una junta de acción comunal ya existente.

Artículo 7°. Modificación del literal a) del artículo 39 → Adiciona, a los ingresos por recursos propios ya previstos, la posibilidad de que los municipios y distritos destinen un rubro con cargo a su recaudo tributario para cofinanciar los gastos de representación de los dignatarios comunales.

Artículo 8°. Adición de un párrafo al artículo 39 → Remite al concejo municipal o distrital la reglamentación de los criterios de priorización, el monto y la forma de asignación del rubro, precisa su naturaleza no laboral y su compatibilidad con otras fuentes de financiación.

Artículo 9°. Adición del artículo 68A → Crea el incentivo económico por gestión y ejecución de proyectos comunales, en la misma lógica de corresponsabilidad territorial del artículo 68 (equipamientos comunales), condicionado a la acreditación de proyectos aprobados y ejecutados, y remitido a la reglamentación nacional sobre participación ciudadana y desarrollo comunitario.

Artículo 10°. Vigencia y derogatorias → Rige a partir de su promulgación.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La Ley 743 de 2002 constituyó, durante casi dos décadas, el estatuto general de los organismos de acción comunal en Colombia, hasta su derogatoria por la Ley 2166 de 2021, “por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política 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”. La Ley 2166 de 2021 constituye, en consecuencia, el marco normativo vigente y el objeto directo de las modificaciones que propone esta iniciativa.

En materia de financiación de los organismos de acción comunal, la Ley 2166 de 2021 ya contempla mecanismos de corresponsabilidad territorial: el artículo 68 autoriza destinar un rubro del recaudo del impuesto predial municipal o distrital para la construcción, mejoramiento y acondicionamiento de equipamientos comunales; el artículo 89 permite a los departamentos, distritos y municipios asignar un porcentaje de su presupuesto de inversión a un fondo de

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

fortalecimiento comunal local; y el artículo 39, literal a), autoriza a quien ejerza la representación legal de un organismo comunal a percibir, con cargo a los recursos propios del organismo, ingresos por gastos de representación. Ninguna de estas disposiciones, sin embargo, contempla que la entidad territorial cofinancie directamente, con cargo a su recaudo tributario, los gastos de representación de los dignatarios, ni un rubro específico condicionado a la gestión y ejecución demostrada de proyectos por parte de la junta, vacío normativo que la presente iniciativa busca cerrar sin duplicar los mecanismos ya existentes.

Como antecedente reciente de distinto objeto, cabe mencionar el proyecto de ley radicado el 19 de marzo de 2025 por la entonces Representante a la Cámara Olga Lucía Velásquez Nieto y la Senadora Aída Avella Esquivel, orientado a modificar cerca de cuarenta y cinco (45) artículos de la Ley 80 de 1993 para ampliar la participación de las juntas de acción comunal, los cabildos indígenas y los consejos comunitarios afrocolombianos en la contratación pública mediante convenios solidarios y de mínima cuantía. Dicha iniciativa, centrada en el régimen de contratación estatal, no incorpora un incentivo económico por gestión de proyectos, ni la corresponsabilidad tributaria territorial en los gastos de representación, ni la figura de la junta de servicios comunales que aquí se propone, por lo que no existe superposición de objeto con el presente proyecto.

De igual manera, se revisó la Gaceta del Congreso y los registros públicos de proyectos de ley de las últimas legislaturas, sin que se haya identificado una iniciativa que proponga de manera específica un rubro territorial para los gastos de representación de los dignatarios comunales con cargo al recaudo tributario, un incentivo económico condicionado a la gestión y ejecución de proyectos comunales, o la creación de una modalidad de organismo de acción comunal orientada a la prestación de servicios públicos comunitarios y a las comunidades energéticas. En consecuencia, el presente proyecto no reitera ni se superpone con iniciativas legislativas en curso o previamente tramitadas.

JUSTIFICACIÓN

Justificación de fortalecimiento de la autonomía y la gestión comunitaria

La Ley 2166 de 2021 reconoce en su artículo 1° que la acción comunal es “una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil” y que su fortalecimiento requiere prever lineamientos generales para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública de acción comunal. Sin embargo, el régimen económico vigente (Capítulo X, artículos 60 a 68) circunscribe la financiación de los organismos comunales, en lo sustancial, a sus recursos propios, a los convenios y contratos que celebren, y a rubros territoriales de destinación específica —equipamientos comunales (artículo 68) y fondos de fortalecimiento comunal local (artículo 89)—, sin que exista un mecanismo que premie de manera directa la gestión y la ejecución demostrada de proyectos por parte de la junta, ni una fuente de financiación territorial para los gastos de representación de sus dignatarios, quienes en la

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

práctica ejercen su función de manera honorífica y, con frecuencia, asumen de su propio peculio los costos de transporte, comunicaciones y demás gastos inherentes a la representación del organismo comunal ante las autoridades y la comunidad.

El propio artículo 39, literal a), de la Ley 2166 de 2021 ya reconoce la posibilidad de que el representante legal perciba ingresos por gastos de representación, pero condiciona dicho reconocimiento a la existencia de recursos propios generados por el organismo, lo que en la práctica excluye a la inmensa mayoría de las juntas de acción comunal del país —especialmente aquellas de zonas rurales y de menores ingresos— que no generan recursos propios suficientes para cubrir siquiera los gastos operativos mínimos de su directiva. El presente proyecto busca corregir esta asimetría, sin sustituir la fuente de financiación propia ya prevista, sino complementándola con la corresponsabilidad presupuestal del municipio o distrito.

Justificación fiscal y de corresponsabilidad territorial

La técnica normativa que se propone no es ajena a la Ley 2166 de 2021: el artículo 68 ya autoriza destinar un rubro del recaudo del impuesto predial municipal o distrital a la construcción y mejoramiento de equipamientos comunales, cuyas apropiaciones se computan como gasto de inversión asociado a los proyectos del plan municipal o distrital de desarrollo. El artículo 68A que se propone adicionar sigue esa misma lógica de corresponsabilidad fiscal territorial, con dos diferencias sustanciales: (i) el incentivo se destina a proyectos y a la gestión demostrada de la junta, y no exclusivamente a infraestructura física; y (ii) su fuente puede ser tanto el presupuesto de inversión como el recaudo tributario del respectivo ente territorial, en ambos casos sujeto a la disponibilidad y capacidad fiscal de cada municipio o distrito y al Marco Fiscal de Mediano Plazo, de manera que la medida es plenamente respetuosa de la autonomía territorial reconocida por los artículos 287 y 311 de la Constitución Política.

Justificación demográfica y de cobertura territorial de la acción comunal

Según cifras del Ministerio del Interior, a través de su Dirección de Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal, Colombia cuenta actualmente con 7.413.519 personas afiliadas a organismos de acción comunal, agrupadas en 63.153 juntas de acción comunal y de vivienda comunal, 1.425 asociaciones de juntas de acción comunal, 39 federaciones de acción comunal y 1 Confederación Nacional de Acción Comunal, de las cuales 40.215 organismos se encuentran registrados en el Registro Único Comunal (RUC). Se trata, en consecuencia, de la red de organización social de base más extensa del país, con presencia en la práctica totalidad de los municipios colombianos.

Esta magnitud organizativa contrasta, sin embargo, con la debilidad de sus fuentes de financiación: el propio Ministerio del Interior ha anunciado la necesidad de formalizar a más de dos mil (2.000) juntas de acción comunal adicionales para que puedan realizar sus elecciones de dignatarios y, en consecuencia, gestionar proyectos en beneficio de sus territorios, lo que evidencia que la ausencia de recursos e incentivos económicos constituye una barrera

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

estructural para la plena formalización y funcionamiento de la acción comunal, particularmente en las zonas rurales y apartadas del país.

Justificación derivada de la transición energética y los servicios públicos comunitarios

El artículo 235 de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, creó la figura de las comunidades energéticas como mecanismo de la transición energética justa, reglamentada por el Decreto 2236 de 2023, que adicionó el Decreto 1073 de 2015 para definir sus requisitos de constitución y operación, entre ellos el autoconsumo colectivo (AGRC), las alianzas de comunidades energéticas y los límites de potencia fijados por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). En desarrollo de este marco, la Resolución 40509 de 2024 identificó 1.000 comunidades energéticas prioritarias y 2.500 comunidades focalizadas en todo el territorio nacional. Sin embargo, ni la Ley 2294 de 2023 ni el Decreto 2236 de 2023 reconocen expresamente a las juntas de acción comunal, ni a ninguna otra modalidad de organismo de acción comunal, como una de las formas asociativas idóneas para constituir o alojar una comunidad energética, no obstante que estas últimas cuentan ya con personería jurídica, patrimonio propio, presencia territorial consolidada y estructura democrática interna que las hacen especialmente aptas para asumir esa función.

El propio Ministerio del Interior ha señalado públicamente su interés en que los organismos de acción comunal “generen su propia energía con paneles solares” y puedan comercializar sus excedentes al sistema interconectado, sin que dicho propósito de política pública se haya traducido, hasta la fecha, en una reforma legal que lo haga posible. La creación de la junta de servicios comunales que propone el presente proyecto busca, precisamente, cerrar esa brecha normativa, dotando a la acción comunal de un vehículo asociativo propio, expresamente habilitado para la prestación de servicios públicos comunitarios —comenzando por las comunidades energéticas, pero sin agotarse en ellas— en armonía con el marco de transición energética justa vigente.

Justificación de derecho comparado

La creación de incentivos económicos territoriales en favor de las organizaciones vecinales o comunales de base no es ajena al derecho comparado y ofrece referentes útiles para la presente iniciativa:

a) República de Chile. La Ley N.º 19.418 de 1985, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, reconoce a las municipalidades la facultad de constituir el Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), un mecanismo concursable de financiación municipal directa a proyectos formulados por las juntas de vecinos. Su operación reciente permite dimensionar el alcance de la medida: solo en el proceso 2026, la Municipalidad de Iquique adjudicó más de 82 millones de pesos chilenos a 23 juntas de vecinos en su primer llamado, la Municipalidad de Valdivia entregó más de 130 millones de pesos chilenos para financiar 51

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

proyectos vecinales, y la Municipalidad de San Fernando distribuyó más de 139 millones de pesos chilenos entre 45 juntas de vecinos, todo ello con cargo al presupuesto municipal y condicionado a la formulación y aprobación previa de un proyecto específico, en una lógica análoga a la que propone el artículo 68A que este proyecto adiciona a la Ley 2166 de 2021.

b) República del Perú. El Congreso de la República del Perú aprobó el 18 de septiembre de 2025, por 114 votos a favor, la modificación de la Ley N.º 29701 para fortalecer a las juntas vecinales, estableciendo la creación de un registro nacional a cargo de la Policía Nacional, la habilitación para que los gobiernos regionales y locales transfieran recursos de sus presupuestos institucionales para el fortalecimiento de estas organizaciones, y la posibilidad de que dichos gobiernos otorguen beneficios tributarios y no tributarios a sus integrantes, además de su participación formal en el presupuesto participativo. Aunque dicha reforma está circunscrita a las juntas vecinales de seguridad ciudadana, constituye un antecedente reciente y directamente comparable del uso del presupuesto de las entidades territoriales para financiar e incentivar a las organizaciones de base comunitaria, en el mismo sentido que propone el presente proyecto de ley para la acción comunal colombiana.

c) Reino de España. Los ayuntamientos españoles convocan anualmente líneas de subvención específicas para las asociaciones vecinales, con cargo a su presupuesto municipal, destinadas a cofinanciar sus gastos de funcionamiento y sus proyectos de participación social en los barrios; a título de ejemplo, el Ayuntamiento de Mieres convocó subvenciones a las asociaciones vecinales del concejo por 100.000 euros, en tanto que los ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz y Zaragoza mantienen convocatorias anuales análogas de subvenciones a las asociaciones vecinales de sus juntas municipales y de distrito. Estos esquemas de subvención municipal directa, condicionados a la rendición de cuentas y a la ejecución de actividades por parte de la propia asociación, ofrecen un referente adicional de la razonabilidad y la viabilidad fiscal de la corresponsabilidad territorial que este proyecto propone para los organismos de acción comunal colombianos.

Estos tres referentes comparados —de administración unitaria descentralizada (Chile), de tradición andina y organización territorial similar a la colombiana (Perú), y de tradición municipalista europea (España)— confirman que la financiación municipal directa, condicionada y concursable de las organizaciones comunitarias de base es una técnica ampliamente extendida y fiscalmente responsable, que no compromete la autonomía de dichas organizaciones ni la disciplina fiscal territorial, y que resulta plenamente trasplantable al ordenamiento jurídico colombiano a través de la modificación puntual que se propone a la Ley 2166 de 2021.

CONTEXTO HISTÓRICO

La acción comunal colombiana tiene su origen normativo en la Ley 19 de 1958 y su desarrollo orgánico en la Ley 743 de 2002, que rigió durante casi veinte años el funcionamiento de las

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

juntas de acción comunal como principal instrumento de organización social de base en el país, hasta su derogatoria por la Ley 2166 de 2021, que desarrolló de manera más amplia el derecho de asociación consagrado en el artículo 38 de la Constitución Política de 1991 y actualizó el marco de la acción comunal a los retos de la participación ciudadana, la construcción de paz y el desarrollo sostenible.

A lo largo de este desarrollo histórico, el legislador ha sido consciente de que la sola existencia formal de la junta de acción comunal no garantiza su sostenibilidad económica: por ello, la Ley 2166 de 2021 incorporó, en su Capítulo X, mecanismos de corresponsabilidad fiscal territorial como los equipamientos comunales (artículo 68) y los fondos de fortalecimiento comunal local (artículo 89), en clara evolución respecto del régimen previsto por la derogada Ley 743 de 2002, que no contemplaba mecanismos equivalentes. El presente proyecto se inscribe en esa misma línea evolutiva, extendiendo la lógica de la corresponsabilidad fiscal territorial —ya validada por el legislador de 2021 para los equipamientos comunales— a dos ámbitos hasta ahora desatendidos: el reconocimiento económico de la gestión y ejecución de proyectos comunitarios, y el fortalecimiento de los gastos de representación de los dignatarios comunales.

De manera paralela, la más reciente política de transición energética justa, materializada en el artículo 235 de la Ley 2294 de 2023 y en el Decreto 2236 de 2023, ha creado la figura de las comunidades energéticas sin vincularla expresamente a la estructura organizativa comunal preexistente, pese a que el Gobierno nacional ha identificado en los organismos de acción comunal un vehículo natural para su implementación territorial. El presente proyecto busca, en este punto, tender un puente entre dos desarrollos normativos paralelos —la acción comunal y la transición energética— que hasta ahora no se habían articulado expresamente en la ley.

CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO, GEOGRÁFICO Y DEMOGRÁFICO

La acción comunal constituye la forma de organización social con mayor cobertura territorial en Colombia. De acuerdo con las cifras oficiales del Ministerio del Interior ya citadas, las 63.153 juntas de acción comunal y de vivienda comunal, agrupadas en 1.425 asociaciones, 39 federaciones y 1 confederación nacional, están presentes en la práctica totalidad de los municipios y distritos del país, incluyendo las zonas rurales dispersas, los territorios PDET y las áreas de más difícil acceso, en las que con frecuencia la junta de acción comunal es la única forma de organización social e interlocución con el Estado. Esta dispersión geográfica, que es una fortaleza en términos de legitimidad y de cercanía con la comunidad, es al mismo tiempo la principal causa de su debilidad fiscal: las juntas de acción comunal de los municipios de menor categoría presupuestal —que son la inmensa mayoría del país— generan recursos propios marginales y dependen casi exclusivamente de la voluntad política y de la disponibilidad presupuestal de la respectiva administración municipal o distrital para poder gestionar y ejecutar proyectos en beneficio de sus comunidades.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

En este contexto, la creación de un incentivo económico condicionado a la gestión y ejecución demostrada de proyectos —y no a la mera existencia formal del organismo comunal— constituye una herramienta de política pública especialmente idónea para estimular la capacidad de gestión de las juntas de acción comunal de los municipios de menor desarrollo institucional, en línea con el propósito de cierre de brechas territoriales que inspira el ordenamiento constitucional colombiano.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Fundamento constitucional

Artículo 1º. “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (...) democrática, participativa y pluralista (...)”. El carácter descentralizado y participativo del Estado colombiano exige que las entidades territoriales dispongan de instrumentos presupuestales propios para fortalecer la participación ciudadana y la organización comunitaria en su jurisdicción, como los que crea el presente proyecto.

Artículo 38. “Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”. La junta de acción comunal, la junta de servicios comunales y los demás organismos de acción comunal son manifestaciones de este derecho fundamental, cuyo ejercicio efectivo requiere, además del reconocimiento jurídico, condiciones materiales mínimas de sostenibilidad económica.

Artículo 40. Consagra el derecho de todo ciudadano “a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”. El fortalecimiento económico de la acción comunal materializa este derecho en el ámbito comunitario y territorial.

Artículo 103. “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”. Esta disposición constituye el fundamento constitucional más directo de la presente iniciativa, en tanto ordena expresamente al Estado —y, por remisión, a las entidades territoriales que lo integran— contribuir económicamente a la organización de las asociaciones comunitarias sin afectar su autonomía, exactamente el propósito que persigue este proyecto respecto de los organismos de acción comunal.

Artículos 287 y 311. Reconocen la autonomía de las entidades territoriales para “gestionar sus propios intereses” y establecen al municipio como “la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”, al que corresponde “prestar los servicios públicos que determine la ley (...) promover la participación comunitaria (...) y cumplir las demás funciones

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

que le asignen la Constitución y las leyes”. La corresponsabilidad presupuestal municipal y distrital que crea este proyecto se ejerce dentro del ámbito de la autonomía fiscal territorial, sin imponer un gasto obligatorio, en tanto la destinación del rubro queda sujeta a la disponibilidad presupuestal, la capacidad fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de cada municipio o distrito.

Artículo 366. Dispone que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”. La habilitación de las juntas de servicios comunales para la prestación autogestionada de servicios públicos comunitarios —comunidades energéticas, acueductos comunitarios, manejo de residuos sólidos— desarrolla directamente este mandato constitucional, particularmente en los territorios en los que la prestación estatal o privada de dichos servicios resulta insuficiente.

Marco legal

Ley 2166 de 2021. Constituye el objeto directo de la reforma que se propone, en sus artículos 7, 8, 9, 12, 39 y 68, y mediante la adición del artículo 68A.

Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), artículo 235. Crea la figura de las comunidades energéticas, cuya articulación con la acción comunal es uno de los propósitos centrales del presente proyecto.

Decreto 2236 de 2023. Reglamenta la constitución y operación de las comunidades energéticas en el marco de la transición energética justa, sin incluir expresamente a los organismos de acción comunal como forma asociativa habilitada, vacío que este proyecto busca cerrar.

Ley 819 de 2003, artículo 7°. Establece la obligación de hacer explícito el impacto fiscal de todo proyecto de ley que ordene gasto, análisis que se desarrolla en el numeral 8 de esta exposición de motivos.

Marco jurisprudencial

La Corte Constitucional ha sido enfática en reconocer la autonomía de los organismos de acción comunal frente al Estado, sin que ello obste para que este último los apoye económicamente. En la Sentencia C-580 de 2001, con ponencia de la magistrada Clara Inés Vargas Hernández —proferida al resolver las objeciones presidenciales al proyecto de ley que culminó en la entonces vigente Ley 743 de 2002—, la Corte precisó que “la acción comunal es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil”, de manera que “los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario”, sin que ello impida la articulación con el Estado, pues “la integración entre la sociedad civil y el Estado resulta cada vez más necesaria” para que “la participación ciudadana canalizada a través de ellos pueda alcanzar mejores resultados por medio de estrategias estatales apropiadas”. Esta misma Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho de asociación consagrado en el artículo 38 de la Constitución Política

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

no se agota en su dimensión de abstención estatal, sino que comporta obligaciones positivas de fomento a cargo del Estado, en armonía con el mandato expreso del artículo 103 Superior.

Estas consideraciones jurisprudenciales son enteramente aplicables al incentivo económico y a la corresponsabilidad presupuestal territorial que propone el presente proyecto de ley, en tanto se trata de medidas de fomento que en nada afectan la autonomía de los organismos de acción comunal, sino que, por el contrario, la fortalecen al dotarla de mayores recursos para el ejercicio efectivo de su objeto social.

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL

En lo atinente al impacto fiscal de los proyectos de ley, resulta pertinente remitirse a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. 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.”

La Corte Constitucional ha precisado, entre otras en la Sentencia C-856 de 2013, que el cumplimiento de esta obligación constituye un “parámetro de racionalidad legislativa” cuya verificación corresponde principalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo, sin que su eventual inobservancia vicie por sí sola la constitucionalidad de la ley, ni limite la potestad de configuración legislativa del Congreso de la República.

En el caso concreto, el presente proyecto de ley no ordena gasto obligatorio ni compromete de manera automática los presupuestos de las entidades territoriales. Tanto el rubro de cofinanciación de los gastos de representación (artículo 39, literal a), modificado) como el incentivo económico por gestión y ejecución de proyectos comunales (artículo 68A que se adiciona) están formulados como facultades potestativas —“podrán destinar”— sujetas, en todos los casos, a la disponibilidad presupuestal, la capacidad fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de cada municipio o distrito, siguiendo la misma técnica normativa ya empleada y validada por el legislador en los artículos 68 y 89 de la Ley 2166 de 2021 para los equipamientos comunales y los fondos de fortalecimiento comunal local, respectivamente.

En consecuencia, la fuente de financiación de los eventuales gastos que se deriven de la aplicación de esta ley será, en cada caso, el propio presupuesto de rentas y gastos de la entidad territorial que decida hacer uso de estas facultades, sin que se genere una obligación de gasto nuevo y de imperativo cumplimiento a cargo del nivel central, ni un mandato que desborde la capacidad fiscal de los municipios y distritos de menor categoría.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Respecto de las juntas de servicios comunales que se crean en el artículo 3° del proyecto, su implementación no genera costo fiscal directo, pues su constitución, registro e inspección, vigilancia y control se surten a través de la misma institucionalidad ya existente para los organismos de acción comunal —la Dirección de Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal del Ministerio del Interior y las dependencias territoriales de inspección, vigilancia y control—, sin que se requiera la creación de nuevas plantas de personal ni de nuevas entidades.

ANÁLISIS SOBRE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992, modificados por los artículos 1° y 3° de la Ley 2003 de 2019, se configura conflicto de intereses cuando la discusión o votación de una iniciativa legislativa pueda reportar al congresista, a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, un beneficio particular, actual y directo.

El presente proyecto de ley es de contenido general, impersonal y abstracto. Modifica el régimen legal aplicable a la totalidad de los organismos de acción comunal del país —63.153 juntas de acción comunal y de vivienda comunal, 1.425 asociaciones, 39 federaciones y la Confederación Nacional de Acción Comunal—, sin distinguir ni individualizar a persona, organismo o territorio alguno, y las facultades presupuestales que crea son de ejercicio potestativo por parte de cada municipio o distrito, sin que de su aprobación se derive un beneficio particular, actual y directo para los congresistas que participen en su discusión y votación, ni para sus parientes en los grados señalados por la ley. Se trata, en consecuencia, de una iniciativa de política pública general que no genera conflicto de interés alguno, sin perjuicio de que cada congresista, atendiendo a su situación particular, evalúe la eventual configuración de un conflicto de interés en los términos del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992.

CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto, se concluye que las juntas de acción comunal y demás organismos de acción comunal —que agrupan a 7.413.519 colombianos en 63.153 organizaciones de base presentes en la práctica totalidad del territorio nacional— carecen hoy de un mecanismo legal que reconozca económicamente su gestión y ejecución demostrada de proyectos, y dependen casi exclusivamente de sus propios y limitados recursos para financiar los gastos de representación de sus dignatarios, no obstante que la Ley 2166 de 2021 ya reconoce mecanismos análogos de corresponsabilidad fiscal territorial para los equipamientos comunales y los fondos de fortalecimiento comunal local.

La creación de un incentivo económico por gestión y ejecución de proyectos comunales, el fortalecimiento de la financiación de los gastos de representación de los dignatarios mediante la corresponsabilidad presupuestal municipal y distrital, y la creación de la junta de servicios comunales como vehículo asociativo propio de la acción comunal para la prestación de

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

servicios públicos comunitarios —entre ellos las comunidades energéticas—, constituyen medidas razonables, proporcionales y fiscalmente responsables, respaldadas tanto por la propia evolución normativa de la Ley 2166 de 2021 como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre autonomía y fomento estatal de la acción comunal, y por referentes de derecho comparado en Chile, Perú y España. Por lo anterior, se somete a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, solicitando su trámite y aprobación.

Cordialmente,

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

REFERENCIAS Y FUENTES

A. Fuentes normativas

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia.

Congreso de la República. Ley 743 de 2002 (derogada por la Ley 2166 de 2021).

Congreso de la República. 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, y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 51.902 de 18 de diciembre de 2021.

Congreso de la República. Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República. Ley 5ª de 1992, “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”.

Congreso de la República. Ley 2003 de 2019, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

Congreso de la República. Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, artículo 235.

Presidencia de la República. Decreto 2236 de 2023, “por el cual se adiciona el Decreto 1073 de 2015 (...) en lo relacionado con las Comunidades Energéticas en el marco de la Transición Energética Justa en Colombia”.

Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME) / Ministerio de Minas y Energía. Resolución 40509 de 2024.

B. Fuentes normativas de derecho comparado

República de Chile. Ley N.º 19.418 de 1985, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

República del Perú. Ley N.º 29701 y su modificación aprobada por el Congreso de la República el 18 de septiembre de 2025 (114 votos a favor).

Reino de España. Bases de las convocatorias municipales de subvenciones a asociaciones vecinales (Ayuntamientos de Mieres, Vitoria-Gasteiz y Zaragoza, entre otros).

C. Fuentes jurisprudenciales

Corte Constitucional. Sentencia C-580 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional. Sentencia C-856 de 2013.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

D. Antecedentes legislativos

Congreso de la República. Proyecto de ley radicado el 19 de marzo de 2025 por la entonces Representante a la Cámara Olga Lucía Velásquez Nieto y la Senadora Aída Avella Esquivel, orientado a modificar la Ley 80 de 1993 en materia de contratación pública con juntas de acción comunal, cabildos indígenas y consejos comunitarios afrocolombianos.

E. Fuentes estadísticas y documentales

Ministerio del Interior. Dirección de Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal. Cifras de afiliación y registro comunal (Confederación Nacional de Acción Comunal, federaciones, asociaciones, juntas de acción comunal y de vivienda comunal, y Registro Único Comunal – RUC).

Ministerio de Minas y Energía. Portal de Comunidades Energéticas.

Municipalidad de San Fernando, Municipalidad de Iquique y Municipalidad de Valdivia (Chile). Resultados del Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), procesos 2026.

Ayuntamiento de Mieres, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y Ayuntamiento de Zaragoza (España). Convocatorias de subvenciones a asociaciones vecinales.

Cordialmente,

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA