Bogotá D.C, martes 15 de septiembre de 2026

Doctor
JUAN FELIPE CORZO ALVAREZ
Presidente de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.
juan.corzo@camara.gov.co

Doctor
GERARDO YEPES CARO
Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes
comision.septima@camara.gov.co

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes del *Proyecto de Ley 082 de 2025 Cámara "Por medio de la cual se garantiza el acceso al sistema general de seguridad social en salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones"*

Respetado presidente, y apreciado secretario.

De conformidad con la designación que fuese realizada por la secretaria de la Comisión Séptima Constitucional permanente de la Cámara de Representantes mediante oficio CSCP 3.7 348-26 calendado al 19 de agosto del año 2026, y en desarrollo de lo reglado por la Ley 5 de 1992 en sus artículos 150, 153 y 156, en nuestra calidad de coordinador ponente y ponente de la iniciativa en mención, procedemos a radicar informe de ponencia positiva para segundo debate del proyecto de ley de la Referencia.
Cordialmente,

JORGE ALEXANDER QUEVEDO H. Coordinador Ponente Representante a la Cámara Departamento del Guaviare	**LUIS CARLOS ALVAREZ MORALES** Ponente Representante a la Cámara Departamento del Vichada.

ARLEDY ALVARADO PATIÑO Ponente Representante a la Cámara Departamento del Casanare	**ESNEYDER GÓMEZ SALAMANCA** Ponente Representante a la Cámara Curul de Paz, Citrep 1

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 082 DE 2025 CÁMARA "*Por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los organismos de acción comunal y se dictan otras disposiciones*"

Por medio del presente documento, y como ponentes de la iniciativa de Ley que nos ocupa, procedemos a rendir ponencia positiva para segundo debate ante la Honorable Cámara de Representantes. Así las cosas, el presente informe de ponencia contará con los siguientes acápites.

I. Introducción
II. Objeto del Proyecto de Ley
III. Antecedentes y trámite de la iniciativa de Ley.
IV. Cumplimiento del artículo 175 de la Ley 5 de 1992.
V. Exposición de motivos
  5.1. Reseña histórica y generalidades sobre las Juntas de Acción Comunal
  5.2. Realidad de las Juntas de Acción Comunal
  5.3. Datos relevantes sobre los organismos de Acción Comunal.
VI. Fundamentos jurídicos
VII. Finalidad y Justificación de la Iniciativa de Ley.
  7.1. Preocupaciones respecto del Impacto Fiscal de la Iniciativa.
VIII. Conflicto de Intereses
IX. Impacto Fiscal
X. Solicitud de conceptos a entidades estatales
XI. Texto aprobado en primer debate
XII. Pliego de modificaciones
XIII. Proposición
XIV. Texto propuesto para segundo debate.

I. INTRODUCCIÓN

La presente iniciativa reviste una importancia mayúscula para los organismos democráticos de base, las Juntas de Acción Comunal, que son el primer peldaño entre la comunidad en un espacio geográfico determinado y las entidades

estatales, esto a través de unos organismos comunales que cuentan con una mesa directiva encargada de representar a la población y trasladar las necesidades básicas insatisfechas de la comunidad ante las autoridades competentes encargadas de solventar dichas necesidades.

Es importante entender que este proyecto de Ley debe leerse de conformidad con las múltiples realidades territoriales que existen en nuestra patria, no es lo mismo la movilización del presidente de la Junta de Acción Comunal del Perdomo en la localidad de Ciudad Bolívar en la capital colombiana, o de dignatario de JAC en el Poblado en la capital antioqueña, quienes en sus ciudades cuentan con transporte público que los puede llevar en un solo trayecto al Centro Administrativo Municipal o Departamental, que la movilización de Juntas de Acción Comunal que tiene asiento en la ruralidad profunda, en la Colombia dispersa, en las zonas rurales que se encuentran con miles de talanqueras para poder desplazarse desde sus lugares de residencia a los cascos urbanos en donde tienen asiento las entidades gubernamentales, a modo de ejemplo podemos hablar de la vereda de Puerto Cachicamo, ubicada en zona rural de la capital del Departamento del Guaviare, y cuyo trayecto hasta la alcaldía del municipio es de cerca de 100km por una carretera destapada mediante la cual llegan en tres horas a San José del Guaviare, trayecto que deben sufragar de sus estipendios propios, sin recibir ningún tipo de subvención por parte de alguna entidad estatal.

Es importante señalar que, el trabajo de los comunales es eminentemente ad honorem, por lo anterior, lo que busca la presente iniciativa es entregar una serie de prerrogativas que permita a los dignatarios de las juntas de acción comunal seguir realizando su trabajo con celeridad y con recursos que emanen del nivel central y no del bolsillo de los organismos comunales.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Ley tiene como finalidad establecer un régimen de seguros, auxilios y beneficios económicos destinados a los dignatarios miembros de las Juntas de Acción Comunal, en reconocimiento a la labor social y comunitaria que prestan de manera voluntaria en todo el territorio nacional.

En desarrollo de este objetivo, se contemplan medidas como seguros exequiales, seguros de vida e invalidez, auxilios de subsistencia económica, mecanismos de protección especial frente a riesgos y amenazas derivados de su labor, y la creación de una Comisión de Seguimiento que permita evaluar periódicamente el cumplimiento de las disposiciones aquí contenidas. Estas medidas se fundamentan en lo establecido en los artículos 37 y 38 de la Ley 2166 de 2021, y buscan fortalecer el respaldo institucional que dignifique la función comunal, reduzca su vulnerabilidad social y económica, y fortalezca el tejido organizativo de base comunitaria.

III. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA DE LEY.

El proyecto de Ley objeto de estudio es de origen parlamentario y tiene su natalicio en la bancada del partido político MIRA, fue presentado por los Senadores Ana Paola Agudelo García, Manuel Antonio Virgüez Piraquive, Carlos Eduardo Guevara Villabon y la Representante Irma Luz Herrera. Frente a este proyecto es importante revisar los antecedentes del mismo en retrospectiva, esta iniciativa legislativa ya había hecho tránsito al interior del Congreso de la República, fue radicado bajo el numero 115 de 2023 Senado y 331 de 2023 Cámara.

Esta iniciativa de Ley fue publicada en la Gaceta 1146 del año 2023, una vez llegó el expediente a la Comisión Séptima del Senado de la República, la mesa directiva de esta celular legislativa, designo como coordinadora ponente de la iniciativa de Ley a la Senadora Ana Paola Agudelo García, quien funge como autora principal de la iniciativa de Ley, y quien defendió el proyecto en la Cámara alta del Congreso de la República, así las cosas se presentó ponencia para primer debate el día 23 de agosto del año 2023, siendo sometida a consideración de la comisión séptima de senado el día 7 de noviembre del año 2023, la mesa directiva de la Comisión Séptima refrenda la designación de la Senadora como coordinadora ponente de la iniciativa para segundo debate, el segundo debate de esta iniciativa de Ley fue realizado el día 22 de noviembre de 2023, fecha en la cual fue aprobado por el pleno del Senado esta iniciativa.

Posteriormente el proyecto de Ley hace tránsito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, siendo asignado con el número 331 del año 2023

Cámara, teniendo como fecha de remisión el 5 de diciembre del año 2023, la mesa directiva de la célula legislativa ya referenciada, designa como Coordinador Ponente de la iniciativa al Representante German Rogelio Rozo Anís, y teniendo como ponentes a los Representantes Agmeth Escaf, Betsy Judith Pérez, Juan Camilo Londoño, Juan Felipe Corzo, Víctor Manuel Salcedo y Jorge Alexander Quevedo. Finalmente se confecciona ponencia positiva para tercer debate de la presente iniciativa, la cual fue presentada el día 7 de mayo del año 2024, publicada en Gaceta 291 de 2024, siendo debatida y aprobada por la Comisión Séptima de Cámara el día 4 de junio del año 2024.

En este punto es importante señalar que, previo al tercer debate de la iniciativa de Ley en mención y a efectos de robustecer el proceso legislativo en la confección de normas para los anaqueles legales de la patria, se adelantaron dos reuniones de trabajo en compañía de los autores y los otrora ponentes, para ese entonces solicitamos conceptos a las carteras ministeriales de Hacienda y Trabajo, quienes rindieron en debida forma sus conceptos y posteriormente estos fueron debatidos en concertados en dos reuniones presenciales que se llevaron a cabo en instalaciones del Ministerio del Interior, esto los días 16 y 22 de abril de la anualidad 2024. Así las cosas, se revisaron detalladamente los artículos aprobados en segundo debate por la Plenaria de Senado, consensuando las disposiciones normativas contenidas en la iniciativa entre los autores, representantes de entidades del Estado y las organizaciones comunales.

Posterior a su aprobado en tercer debate el día 7 de mayo del año 2024, fueron ratificados como ponentes para cuarto y último debate los mismos ponentes designados para el tercer debate, es decir, primer y segundo debate en la Cámara baja, finalmente al proyecto le fue radicada ponencia positiva para ser debatida ante el pleno de la Cámara, misma que fue publicada en la Gaceta 887 de 2024, sin embargo el Proyecto de Ley termino siendo archivado por tránsito legislativo, lo anterior de conformidad con lo que esta reglado en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992, quedando esta iniciativa a un debate de ser Ley de la República.

Así las cosas, y ante la falta de un debate para convertir esta iniciativa en Ley, los autores vuelven a presente el Proyecto de Ley, esta vez iniciando su trámite por la Cámara de Representantes con el radicado Proyecto de Ley 082 de 2025 Cámara, la iniciativa surtió su principio de publicidad mediante su publicación

en la Gaceta 1310 del 6 de agosto del año 2025, una vez surtió su proceso de radicación y publicidad en Gaceta, la Secretaria General de la Cámara de Representantes remitió el proyecto de Ley a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

La Mesa Directiva de esta célula legislativa mediante oficio CSCP 3.7 524-24, del 2 de septiembre de 2025 designo como coordinador ponente al Representante German Rogelio Rozo Anís, teniendo como ponentes a los Representantes, Juan Felipe Corzo Álvarez, Agmeth José Escaf Tijerino, Camilo Esteban Avila, German Gómez y Jorge Alexander Quevedo Herrera, quienes en los términos establecidos por la Ley 5 de 1992, rindieron ponencia positiva para primer debate, el día 17 de septiembre del año 2025, la cual fue publicada en la Gaceta 1763 del año 2025, siendo aprobada por el pleno de la comisión el 28 de octubre del año 2025 en su primer debate, para el segundo debate de la iniciativa la Comisión Séptima de Cámara vuelven a confirmar como ponentes a quienes fungieron en primer debate, quienes confeccionan una ponencia que fue presentada el día 15 de diciembre del año 2025.

La ponencia para segundo debate nunca fue agendada por el entonces presidente de la Cámara de Representantes el Ex Corporado Julián David López, para ser debatida ante la plenaria de la corporación; como es de público conocimiento el pasado 8 de marzo se llevaron a cabo los comicios electorales para la elección del nuevo congreso posesionado el 20 de julio inmediatamente anterior, este tránsito de periodo constitucional del parlamento genero cambios en la integración de las comisiones constitucionales, lo que imposibilita que los ponentes para primer debate sigan siendo los mismos para segundo debate, en este orden de ideas, la nueva mesa directiva de la comisión en la reasignación de ponencias, designa a Jorge Alexander Quevedo Herrera como coordinador ponentes, y a los Representantes Luis Carlos Alvarez, Arledy Alvarado y Esneyder Gómez Salamanca, como ponentes para segundo debate de la iniciativa.

Así pues, entendiendo que la construcción de la ponencia para segundo debate se da en medio de un cambio de periodo constitucional, consideramos prudente la elaboración de una nueva ponencia, que solicite conceptos al nuevo Gobierno y que construya junto con los autores de la misma un texto en colectivo que repercuta en el bienestar de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal.

IV. CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 175 DE LA LEY 5 DE 1992.

De conformidad con lo reglado en la disposición normativa 175 de la Ley 5 de 1992, en el informe de ponencia para la Cámara Plena en segundo debate, se deberán consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y establecer si las mismas fueron avaladas por el equipo de ponentes, dejadas como constancia por el proponente o derrotadas en votación por la comisión, así las cosas en el primer debate se presentaron las siguientes proposiciones, ambas fueron dejadas como constancias por parte de sus autores.

PROPOSICIONES RADICADAS EN PRIMER DEBATE		
PROPONENTE	**PROPOSICIÓN**	**ESTADO**
H.R Juan Carlos Vargas Soler	**PROPOSICIÓN MODIFICATORIA** ***"Modifíquese el artículo 4 el cual quedará así:*** ***Artículo 4. Beneficios para dignatarios de los Organismos de Acción Comunal.*** *Adiciónese los siguientes literales al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021:* *a) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal percibirá, para gastos de representación, ingresos u honorarios provenientes de los recursos propios generados por el organismo, previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva. En el caso de los Presidentes de las juntas de acción comunal rurales y que no perciban ingresos u honorarios de parte del organismo comunal, podrán percibir honorarios provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio tenga establecidos en su respectivo* *presupuesto, sin que esto implique la existencia de una relación o vínculo laboral;* ***g. Seguro exequial.*** *El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales,*	CONSTANCIA

	*deberá establecer auxilios exequiales para dar cobertura en caso de fallecimiento de un dignatario de los Organismos de acción Comunal por cualquier causa durante el ejercicio de su dignidad, que no se encuentren activos en el sistema pensional, y cuya familia sobreviviente carezca de los medios económicos para sufragar los servicios exequiales***.*** ***h. Seguro de vida.*** *El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá establecer contratos de seguros de vida colectivos para dar cobertura a los beneficiarios directos de los dignatarios de los organismos de acción comunal. En caso de que dichos dignatarios sean víctimas de homicidio, muerte natural, o sufran invalidez permanente por accidente o enfermedad.* ***i. Seguro por invalidez.*** *El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá contratar un seguro de invalidez, que garantice el pago de la incapacidad temporal sufrida por el dignatario de los Organismos de Acción Comunal, durante el ejercicio de sus funciones.* *Este seguro estará destinado a aquellos dignatarios que no estén afiliados al sistema pensional y, por lo tanto, no cumplan con los requisitos de cotización establecidos por la Ley.* ***j. Derecho de Protección Especial.*** *El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio del Interior coordinará con las autoridades competentes en medidas de protección y las autoridades territoriales, la conformación de rutas y el acceso a esquemas de protección efectivos para proteger la vida, los derechos conexos y bienes de los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que denuncien ataques u amenazas en su contra, de conformidad con los análisis de riesgo definidos por las autoridades. En consecuencia, realizarán las acciones necesarias para su protección.* ***k. Auxilio de Subsistencia Económica.*** *El Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales dispondrán en sus*	

	presupuestos recursos para otorgar un auxilio económico de subsistencia a los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que se encuentren clasificados dentro de los grupos A y B del Sisbén IV o el sistema que haga sus veces. ***Parágrafo:*** *Los beneficios previstos en este artículo serán financiados respetando los principios de autonomía territorial, concurrencia y subsidiariedad, por los entes territoriales y el Gobierno Nacional, de conformidad con los ingresos corrientes de libre destinación de los entes territoriales, y del Presupuesto General de la Nación, y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación. El Ministerio del Interior generará líneas de inversión cada año en el Banco de proyectos comunales que coadyuven a tal fin. Las entidades territoriales podrán realizar convenios de cofinanciación para su implementación.*	
H.R Gerardo Yepes Caro	**PROPOSICIÓN MODIFICATORIA** ***"Modifíquese el artículo 4 el cual quedará así:*** ***g. Seguro exequial. <u>El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, deberá contratar un seguro exequial colectivo para dar cobertura en caso de fallecimiento de los dignatarios de los Organismos de acción Comunal por cualquier causa durante el ejercicio de su dignidad, que no se encuentren activos en el sistema pensional, y cuya familia sobreviviente carezca de los medios económicos para sufragar los servicios exequiales.</u>*** ***h. Seguro de vida.*** *El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá establecer contratos de seguros de vida colectivos para dar cobertura a los beneficiarios directos de los dignatarios de los organismos de acción comunal. En caso de que dichos dignatarios sean víctimas de homicidio, muerte natural, o sufran invalidez permanente por accidente o enfermedad.*	CONSTANCIA

	i. Seguro por invalidez. *El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá contratar un seguro de invalidez, que garantice el pago de la incapacidad temporal sufrida por el dignatario de los Organismos de Acción Comunal, durante el ejercicio de sus funciones.* *Este seguro estará destinado a aquellos dignatarios que no estén afiliados al sistema pensional y, por lo tanto, no cumplan con los requisitos de cotización establecidos por la Ley.* *(…)"*	

V. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

5.1. Reseña histórica y generalidades sobre las Juntas de Acción Comunal.

Para los fines del presente proyecto de Ley es importante hacer una radiografía, y analizar desde su natalicio la función de las Juntas de Acción Comunal, que empezaron a gestarse como grupos de liderazgo cívico en las barriadas populares y que buscaron llegar a los órganos gubernamentales a poner sobre la mesas sus necesidades básicas insatisfechas, lo anterior lo realizan en Representación de un barrio, de una comuna, una localidad, un asentamiento, una ocupación irregular o un colectivo de ciudadanos.

La gestación de las Juntas de Acción Comunal tiene su origen de manera organizada desde 1958, organización que se realizó en pos de la defensa del territorio y el aglutinamiento de las necesidades de la comunidad, es la base y la representación de la comunidad ante los estamentos de decisión, a efectos de que la institucionalidad conozca la magnitud de las afectaciones de cierto grupo asentado en una jurisdicción en específico.

Es importante saber leer el natalicio de estas organizaciones comunales, como es de público conocimiento, para el año de 1948 se produce el asesinato del hoy por hoy mártir de la patria, **JORGE ELIECER GAITAN**, esto fue una de las causas que desencadeno un huracán de violencia entre liberales y

conservadores, mismo que tuvo una ostensible disminución con el gran FRENTE NACIONAL y el acuerdo bipartidista entre rojos y azules para alternar el poder, esto se empezó a gestar hacía 1958 cuando las elites políticas de liberales y conservadores elegían la política nacional y la manera en la que se direccionaría el país. Sin embargo, esto hizo que los campesinos y las clases populares se sintieran heridas por no ser tenidas en cuenta en la alternancia del poder del ya referido frente nacional, fue esta la razón por la cual las bases populares principalmente campesinas usaron como el instrumento para sanar esas heridas, las JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL, convirtiendo estas en asambleas comunitarias que reunían a vecinos que antes se enfrentaban en debates o de manera violencia.

Según el artículo 6 de la Ley 743 de 2002, las Juntas de Acción Comunal son unas organizaciones de base, una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable, construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de sus afiliados y la comunidad.

La Acción Comunal se institucionaliza en Colombia mediante la Ley 19 de 1958; sin embargo, sus orígenes se remontan a las prácticas indígenas y comunitarias de ayuda mutua entre las cuales se destacan la minga, el convite o la mano vuelta con las cuales se generaban acciones para beneficio común en los espacios públicos, e incluso en prácticas de vida familiar como la construcción de viviendas. Estas prácticas se encuentran con los procesos que desde el Estado se promueven a nivel internacional las Naciones Unidas para la atención de los conflictos y necesidades que hay en la posguerra, que se denominó “Alianza para el Progreso”.

La acción comunal fue resultado de la misión Lebret en 1952, y hacia 1955 el Sociólogo Orlando Fals promueve la creación de las primeras juntas en el país. La primera junta en constituirse es la JAC de la Vereda Saucito del Municipio de Chocontá, con el propósito de construir la escuela de la vereda. Este ejercicio, rompió con la tradicional desconfianza que caracterizaba las relaciones veredales, e instituyó la cooperación como la base para el desarrollo comunitario (Fals, 1961). Así mismo, la comunidad denominó a su experiencia “Junta de Vecinos de Saucio”, que se considera la primera organización comunal en la historia del país y en Bogotá se creó la junta en Tunjuelito. Tiempo después,

fueron institucionalizadas mediante la Ley 19 de 1958, cuyo artículo 22 contempla: "Los concejos municipales, las asambleas departamentales y el Gobierno nacional podrán encomendar a las juntas de acción comunal integradas por vecinos de cada distrito y que se organicen de acuerdo con las normas que expidan los respectivos concejos, y a otras entidades locales, funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas cierta intervención en el manejo de los mismos".

Luego de la mencionada ley, se han generado al respecto cerca de 70 normas entre leyes, decretos, resoluciones y reglamentos.

De esta manera, es evidente cómo desde su nacimiento, las Juntas de Acción comunal han estado acompañadas del Estado para su formación y fortalecimiento, tal como lo señala el Decreto 239 de 1959, en donde se le asignó al Departamento Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos (hoy Departamento Nacional de Planeación) la promoción de la cooperación comunal.

De la lectura histórica de las juntas de acción comunal, no cabe duda de que han sido elemento fundamental del desarrollo de las comunidades, en todos los ámbitos (educación, legalización asentamientos ilegales, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, etc.).

Las JAC pueden ser constituidas en todos los niveles locales, incluyendo conjuntos residenciales, barrios, divisiones urbanas, caseríos, veredas y ciudades, a partir de un número mínimo de afiliados que residan en el territorio correspondiente. La organización comunal en el país cuenta con cerca de 63.833 organizaciones comunales, conformada aproximadamente 6.498.321 afiliados a nivel nacional para el año 2018, según datos del Conpes 39553, es decir, que más del 13% de la población colombiana se ha vinculado de manera voluntaria a una organización de estas características.

Hoy nos rige la materia la Ley 2166 de 2021, cuyo objeto es promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización de la Acción Comunal; además, busca establecer un marco jurídico para las relaciones con el Estado y los particulares y buscar establecer los lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de acción comunal.

Respecto de la Política Pública, se encuentra en proceso de construcción por el Ministerio del Interior; sin embargo, se observa que su construcción en algunos departamentos, municipios y distritos. Bogotá es un ejemplo de ello, pues implementó su política en el año 2021.

La Ley 2166, define en su Título Segundo, Capítulo I los Organismos de Acción Comunal. Entre ellos, en el artículo 5o define a la acción comunal en los siguientes términos: *"...la expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los Derechos Humanos, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa".*

De su definición se puede extraer la importancia que tiene esta organización social y podemos evidenciar y declarar sin lugar a equívocos que quiénes asumen la responsabilidad de liderar estas organizaciones disponen de todo su tiempo y empeño por construir valores y desarrollo. A su vez, en sus artículos 6° y 7°, define los Organismos de Acción Comunal, así:

> *"**Artículo 6°. Clasificación de los organismos de acción comunal.** Los organismos de acción comunal son de primero, segundo, tercero y cuarto grado, los cuales se darán sus propios estatutos y reglamentos según las definiciones, principios, fundamentos y objetivos consagrados en esta ley y las normas que le sucedan y reglamenten."*
>
> ***"Artículo 7°. Organismos de la acción comunal.***
>
> *a) Son **organismos de acción comunal de primer grado** las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal. 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 un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa;*
>
> *b) La **junta de vivienda comunal** es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez*

concluido el programa, la junta de vivienda comunal se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo, siempre y cuando cumpla los requisitos dispuestos en la ley;

*c) Es **organismo de acción comunal de segundo grado** la asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;*

*d) Es **organismo de acción comunal de tercer grado** la federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien;*

*e) Es **organismo de acción comunal de cuarto grado,** la confederación nacional de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien".*

Negrilla fuera de texto.

5.2. REALIDAD DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL

Las JAC son las organizaciones con los mayores niveles de reconocimiento en las comunidades por el papel importante que han tenido en la solución de problemáticas que sobre todo en sus inicios han tenido los barrios, en los sectores populares básicamente, en temas de formalización de barrios, legalización de viviendas, instalación de servicios públicos, vías, escuelas, mejoramiento del transporte etc., y en un momento en que los barrios estaban en conformación, en general la organización de la comunidad.

Este rol de las JAC se ha ido superando en la medida que los barrios se han ido consolidando, estabilizando, las necesidades iniciales son otras, superando en lo fundamental estas problemáticas iniciales de amueblamiento urbano. Aun con todo esto los barrios han cambiado, la problemáticas enunciadas más arriba ya en lo básico se han superado, el transporte no es una dificultad, al menos en calidad y cobertura, los servicios públicos tienen una buena cobertura, la escuela, el centro de salud es decir esas dificultades iniciales han sido mejoradas

en un alto grado, y dentro de esas acciones las JAC desplegaron un papel importante.

En este camino en donde las necesidades también han venido evolucionando las JAC han venido perdiendo protagonismo, importancia y eficacia. Esto debido a que las necesidades de las comunidades se han venido transformando, ya no son los problemas originarios, son los hijos o los nietos de los que habitaron estos espacios. Estas necesidades que eran tan materiales, tangibles y concretas también se han transformado, por otras más intangibles que tocan con el ser de las personas de las comunidades.

El aprovechamiento del tiempo libre, la recreación, la cultura, la calidad de la educación y el acceso a ella sobre todo la universitaria, la seguridad humana, pensarse el territorio sobre todo en términos de la planeación, el proyecto de vida de los niños, niñas y los jóvenes. Las JAC se quedaron en el problema del andén, el arreglo de la calle, de las basuras, de la fiesta del grupo de la tercera edad, en la mentalidad de parroquia, en un mundo globalizado. La comprensión y búsqueda de soluciones a estos temas de la agenda nueva implican mayor comprensión y formación para entendérselos y planteárselos, mientras tanto las JAC continúan con su viejo esquema de funcionamiento donde la gente participa, pero continúan embolatados en los viejos esquemas. ¿Cómo les han respondido los jóvenes y las nuevas generaciones a estos temas? Se organizan por cuenta propia y en los temas que conocen y les interesan, organizaciones formales y si son informales mucho mejor, en los temas de su agrado, la cultura, el medio ambiente, el deporte y ahí despliegan libremente su iniciativa y sus conocimientos, se conectan con otros grupos de la ciudad el país y el mundo.

Las administraciones municipales tratan en lo posible por fortalecer a las JAC con capacitaciones, les entrega implementación para el trabajo pero en general no responden y se termina el periodo con un plan para el mejoramiento y fortalecimiento de las JAC que no produce mayores cambios, luego llega otra administración planea desarrollar sus programas con las JAC, se encuentra que están desvertebradas, no funcionan sus comités, muchas tienen problemas de infraestructura, no tienen sede, es una sola persona la que funciona. Elaboran un plan de mejoramiento se termina el periodo y no pasa nada. No es el desconocimiento del papel y las acciones por parte de las personas que conforman la JAC, puede ser que lo conozcan y lo manejen bien, pero continuara

pasando lo mismo. Por un lado, si continúa el bajo nivel académico, agréguele la cultura un poco negativa de nuestras comunidades básicas, poca formación en tecnologías de la información, su poca visión de sociedad, de país y del mundo de hoy, lo que podríamos llamar falta de conciencia social, de elementos críticos frente a su visión del mundo, esto le quita fuerza al espíritu de la comunidad para empoderarse y ser partícipe de su propio desarrollo.

El papel de la administración es muy exiguo, limitado y controlador, lo que le quita fuerza a la iniciativa ciudadana y la sume en la pasividad, más aún cuando las problemáticas de corrupción están presentes en su interior y entorno. Los planes de mejoramiento no pueden salir del escritorio de un funcionario y circunscribirse al periodo de una administración. La comunicación debe ser por lo menos horizontal, cuando es imposible realizarla de abajo hacia arriba.

El Ministerio del Interior señala que la forma de organización ciudadana para el desarrollo social y comunitario de mayor tradición, con el más alto número de afiliados y la mayor cobertura geográfica en Colombia, son las Juntas de Acción Comunal.

La historia de las Juntas de Acción Comunal nos enseña que sus líderes se enfrentan a desafíos importantes, unos con relación al cumplimiento de sus obligaciones estrictamente legales y otros con relación a sus condiciones personales.

Como lo destaca Melissa Andrea Rivera[1], la realidad de los directivos de las Juntas de Acción Comunal, se enfrentan a situaciones complejas de seguridad en los territorios, así:

Los liderazgos de la acción comunal no se renuevan de manera sistemática para garantizar la sostenibilidad de esta forma de organización en el tiempo. En particular, las cifras disponibles sobre la composición de esta forma organizativa revelan que la participación de jóvenes y mujeres es baja.

[1] Rivera López, Melissa Andrea (2019) *Retos de la participación política del movimiento comunitario colombiano,* Registraduría Nacional del Estado Civil; Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, Bogotá.

Los líderes comunales se enfrentan a situaciones complejas de seguridad en los territorios que les impiden cumplir sus funciones con la comunidad.

Las organizaciones comunales, así como el Ministerio del Interior y los gobiernos locales, requieren una plataforma tecnológica que garantice un flujo organizado de información para optimizar procesos administrativos (como la inscripción de libros y actas) y que permita recolectar datos actualizados para caracterizar a las OAC y a sus miembros.

El marco jurídico vigente dificulta en algunos casos el ejercicio comunal en temas relacionados con resolución de conflictos, conformación de comisiones empresariales, contratación con entidades públicas para proyectos comunitarios, entre otros.

Frente a la segunda situación planteada, la población comunal, y en particular sus líderes, cuentan con niveles de formación insuficientes para el ejercicio de sus funciones. Según lo expresado por los miembros de la acción comunal, estos actores comunitarios cuentan con bajas competencias para desarrollar proyectos productivos y sociales de manera exitosa.

Y qué decir de sus bajas condiciones económicas, aún incapaces de permitirles resolver sus obligaciones en el hogar y por supuesto para cumplir con las exigencias de su labor. Tenemos que reconocer que las finanzas de las Juntas de Acción Comunal son incapaces de facilitar los medios económicos para que sus líderes satisfagan los costos que su labor exige.

Consideramos imperioso enviar un mensaje a la ciudadanía en general, que se entienda que los actos loables y benéficos de los seres humanos deben ser recompensados, debe generarse un concepto de seguridad y reciprocidad por parte del Estado y la población en general; y que mejor, que iniciar con reconocimientos, aunque mínimos hoy, serán de mucha satisfacción para estas personas. Enseñar que hacer el bien paga bien.

5.3. DATOS RELEVANTES SOBRE LOS ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL.

Colombia cuenta con 1.102 municipios, de los cuales 956, esto es el 87%, están clasificados como categoría 6 y 47 municipios de categoría 5, según la categorización establecida por la Ley 617 de 2000[2]; es decir, más de 1.000 de nuestros municipios o el 91%, cuentan con pocos recursos económicos y menores capacidades técnicas.

Si los municipios son pobres, quienes aportan su tiempo y liderazgo en estas zonas presentan condiciones económicas precarias, incidiendo en dificultades para desarrollar todos los propósitos de la organización comunal, sino incluso, careciendo de sus mínimos medios de subsistencia familiar.

De acuerdo con las cifras publicadas en el Conpes 3955 - *Estrategia para el fortalecimiento de la Acción Comunal en Colombia,* del 31 de diciembre de 2018[3]: *"Según información del Ministerio del Interior, a noviembre de 2018, Colombia contaba con 63.833 Organizaciones de Acción Comunal (OAC), conformadas por aproximadamente 6.498.321 residentes en todo el territorio nacional; es decir que, más del 13 % de la población colombiana se ha vinculado de manera voluntaria a una organización de estas características."*

En la publicación ABC COMUNAL, del Ministerio del Interior - Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal Grupo de Acción Comunal[4]: *"en Colombia 7.413.519 de ciudadanos que se encuentran afiliados a*

---

[2] **Artículo 2. Categorización de los distritos y municipios.** El artículo 6o. de la Ley 136 de 1994, quedará así: (…)

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

[3] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3955.pdf

[4] https://comunal.mininterior.gov.co/documentos/NORMATIVIDAD/Presentaciones/ABC%20Comunal%203.0.pdf

una Organización de Acción Comunal", organizados en la siguiente estructura, según su clasificación[5]:

GRADO	NOMBRE	NUM ORGANIZACIONES
4	Confederación Nacional de Acción Comunal	1
3	Federaciones de Acción Comunal con auto de reconocimiento	36
2	Asociaciones de Juntas de Acción Comunal	1.425
1	Juntas de Acción Comunal - Rurales 58% - Urbanas 42%	63.153

Las *Asociaciones de Juntas de Acción Comunal* (Asojac) son los **organismos de segundo grado,** se conforman por al menos el 60% de Juntas de Acción Comunal

[5] **Ley 2166 de 2021. Artículo 7. Organismos de la acción comunal.**

a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal. 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;

b) La junta de vivienda comunal es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa, la junta de vivienda comunal se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo, siempre y cuando cumpla los requisitos dispuestos en la ley;

c) Es organismo de acción comunal de segundo grado la asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;

d) Es organismo de acción comunal de tercer grado la federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien;

e) Es organismo de acción comunal de cuarto grado, la confederación nacional de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien.

Parágrafo 1. Cada organismo de acción comunal, se dará su propio reglamento conforme al marco brindado por esta ley enunciado en el artículo 1 y las normas que le sucedan.

Parágrafo 2. Dentro del año siguiente a la expedición de la presente Ley en concertación con la organización social de la Acción Comunal, el Gobierno nacional expedirá una reglamentación para las Juntas de Vivienda Comunal.

en el Territorio con el objetivo de fortalecer a las JAC.[6] Hoy en día existen aproximadamente 1.300 Asociaciones de JAC.

Por su parte, las *Federaciones de Acción Comunal* son los **organismos de tercer grado** que se constituyen a nivel departamental con la afiliación de varias asociaciones.

La Confederación Nacional de Acción Comunal surge en 1990 como el **único órgano de 4 grado** que representa en el ámbito nacional a todos los organismos de acción comunal en la puesta en marcha de políticas, programas y proyectos para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia.[7]

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA INICIATIVA.

En Colombia, las Juntas de Acción Comunal (JAC) son reconocidas como organizaciones sociales fundamentales para el ejercicio de la participación ciudadana y el desarrollo comunitario. Su regulación se sustenta en un conjunto de normas que les otorgan reconocimiento legal, respaldo institucional y garantías para el ejercicio de sus funciones.

La Constitución Política establece el marco general de protección al derecho de asociación y reconoce la importancia de las organizaciones comunitarias como actores de participación democrática. En este sentido, el Estado asume la responsabilidad de promover y fortalecer la labor de las organizaciones comunales, como parte del ejercicio del poder ciudadano.

- **Constitución Política de Colombia:**

El **Artículo 2** de la Constitución Política señala como ***fines esenciales del Estado: servir a la comunidad,*** *promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución;* ***facilitar la participación de todos en las decisiones que los***

[6] Conpes 3955. DNP, 2018. p.19.

[7] Conpes 3955. DNP, 2018. p.20.

afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; *defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

El **Artículo 38** a su vez, "*garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad",* como parte de los derechos fundamentales.

En cuanto a las formas de participación democrática, el **Artículo 103** de la Constitución dispone 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, 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".*

El Estado tiene como fin esencial facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación. Las Juntas de Acción Comunal son la máxima expresión de esta participación a nivel local. Proteger y fortalecer a sus dignatarios es una condición necesaria para garantizar que este mecanismo de democracia participativa sea efectivo.

- **Ley 2166 de 2021, *"Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se establece el régimen de los Organismos de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones":*** Esta Ley modernizó el marco de la acción comunal. En este sentido, esta iniciativa busca materializar y ampliar las promesas contenidas en ella:

- Marco de Principios y Fines (Artículos 1, 3 y 4): El Artículo 1 (Objeto) de esta Ley busca *"promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización"* comunal. Proteger a sus líderes es la forma más efectiva de fortalecerla. El Artículo 3 (Principios) señala que el desarrollo de la comunidad se debe orientar, entre otros, por principios de "equidad" (literal f), de "inclusión" (literal g), así como el de protección a grupos vulnerables (literal h). Esta iniciativa que ponemos a consideración se focaliza en beneficios para

dignatarios que carecen de seguridad social o se encuentran en situación de pobreza (Sisbén A y B).

- Beneficios. El Artículo 39 de *"Beneficios para los Dignatarios",* establece un marco para otorgar beneficios como subsidios de transporte y acceso prioritario a la educación. Con nuestro proyecto de ley se propone adicionar nuevos literales necesarios (g, h, i, j, k) a este artículo.

- Deber de protección. Los Artículos 4, 16, 39 y Capítulo XVIII, señalan el deber de proteger a los líderes comunales, quienes a menudo ejercen su labor en contextos de alto riesgo: El **Artículo 4, literal b):** Establece como fundamento *"Promover la priorización, protección y la salvaguarda de la vida e intereses de los afiliados comunales el territorio nacional..."*. Los seguros de vida, invalidez y el auxilio exequial son la materialización directa de este mandato. El **Artículo 39, literal f):** Contempla una medida de protección para dignatarios en situación de desplazamiento o amenaza, reconociendo su vulnerabilidad. El **Capítulo XVIII,** que trata sobre la *"Promoción de los Derechos Humanos y Respeto por la Vida de los Líderes Comunales".* El **Artículo 107** ordena diseñar una *"ruta integral de promoción de los derechos humanos y el respeto por la vida",* incluyendo la consolidación de *"mecanismos que permitan la identificación y prevención de hechos de violencia"* y la creación de *"entornos protectores".*

- **Artículo 108:** Ordena al Gobierno Nacional identificar la financiación necesaria para "consolidar la ruta integral de promoción de los derechos humanos y el respeto por la vida". Este proyecto de ley le da al Gobierno los instrumentos específicos (seguros, auxilios) en los cuales invertir dicho presupuesto.

- **El Acceso a la Seguridad Social como Objetivo Comunal.** El **Artículo 16, literal o)** establece como uno de los objetivos de los organismos de acción comunal: *"...Procurar una mayor cobertura y calidad en los servicios públicos,* ***buscar el acceso de la comunidad a la seguridad social*** *y generar una mejor calidad de vida en su jurisdicción"*. Si es un objetivo de la organización buscar el acceso a la seguridad social para su comunidad, es necesario que el Estado garantice ese mismo acceso a quienes lideran dicha

organización. El proyecto crea el mecanismo para que el Estado sea corresponsable en el cumplimiento de este objetivo legal.

- **Decreto 1501 de 2023,** *"Por el cual se sustituyen los Capítulos 1 y 2 del Título 2 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para reglamentar la Ley 2166 de 2021, referente a la acción comunal."* Este decreto reconoce la importancia de los OAC y establece específicamente en su **artículo 2.3.2.1.8.7** sobre *"Fortalecimiento y acompañamiento comunal"* el deber de las autoridades para:
  *"**2. Apoyar a los organismos de acción comunal en la gestión de** recursos a nivel local, departamental y nacional" (…), y*

  *"**7. Gestionar la articulación con las entidades correspondientes para la prevención y protección de los líderes comunales** en concertación con los organismos comunales."*

- Finalmente, el documento **CONPES 3955 de 2019,** que establece la Política Nacional de Participación Ciudadana, reconoce a las JAC como actores estratégicos en la construcción de una democracia participativa y propone líneas de acción para su fortalecimiento organizativo, su articulación con el Estado y su sostenibilidad.

En conclusión, este proyecto de Ley no crea obligaciones nuevas, sino que desarrolla, reglamenta y da herramientas concretas para cumplir los mandatos y objetivos ya establecidos en la Ley 2166 de 2021.

VII. FINALIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA DE LEY.

Es importante en este punto señalar que, como coordinador ponente y como ponentes de la presente iniciativa de Ley, somos consciente que la misma tiene una importancia mayúscula y es de gran trascendencia para buscar beneficios para los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal, quienes son personas que prestan sus servicios en favor de la comunidad, de manera altruista y sin ningún tipo de remuneración o estipendio mensual.

Como ya se ha dicho a lo largo de la presente ponencia, las Juntas de Acción Comunal revisten los colectivos democráticos de base que se consolidan en las barriadas populares, en la zona rural, en la zona urbana, en la Colombia profunda, en la ruralidad dispersa, en cada esquina de la patria, y es acá donde empieza a escalar democráticamente su papel, del presidente de Junta al Edil, del Edil al Concejal, del Concejal a la Dependencia de alguna entidad territorial hasta llegar a las dumas Departamentales y al Congreso de la República a través de sus Representantes y Senadores.

El papel de las Juntas de Acción Comunal, es transcendental, a tal punto que hace un lustro se promulgo la Ley 2166 del año 2021, que estableció en su texto legal una serie de prerrogativas a favor de los dignatarios de las JAC, estableciendo a su vez una serie de lineamientos para el correcto funcionamiento de estos colectivos, la adecuada elaboración de sus estatutos y un funcionamiento que verdaderamente este en pro de solventar las necesidades básicas insatisfechas de su población. Sin embargo, se encuentran múltiples talanqueras en la puesta en marcha de las prerrogativas ya señaladas en el texto de Ley ya referenciado, en su gran mayoría de artículos se establece el verbo blando de *_podrá_* lo que traduce en una instrucción netamente potestativa que no obliga a la entidad territorial, y que de hacerlo la misma deberá tocar los rubros de sus presupuestos, cuando esto debería ser asumido a nivel central por la Cartera Ministerial del Interior.

La conformación de las Juntas de Acción Comunal se debe cubrir en la forma establecida por el Capítulo VII, de los Dignatarios, los artículos 33 y siguientes establecen el periodo de los directivos y dignatarios, el procedimiento para la elección, los requisitos para su elección, así como las incompatibilidades para fungir como dignatario. Puntualmente los cargos mínimos los podemos señalar en presidente, vicepresidente, tesorera, secretaria, conciliadores y los coordinadores de las comisiones de trabajo, estas dependen de las necesidades del sector, por ejemplo el comité de salud, obras, deportes, medio ambiente, cultura, empresarismo etc. Estas se establecen en el reglamento y se denominan “dignatarios” los elegidos para conformar la JAC, los demás se denominan como “socios” que se han inscrito previamente en un libro de socios y que están autorizados para elegir y ser elegidos, pueden ser socios las personas mayores de 14 años.

Acerca de si las JAC manejan algún presupuesto económico asignado, es necesario decir que no, esto no quiere decir que no pueden manejar recursos, esto depende de su capacidad de gestionar y de sus relaciones políticas, pueden presentar proyectos, algunas lo hacen otras no porque no los saben hacer, otras veces para evitar fraccionamientos a su interior y/o para evitar comentarios en la comunidad. Es importante decir que no son muy tenidas en cuenta para manejar recursos, cuando los asignan son muy pequeños o lo hacen a través de otras organizaciones como ASOCOMUNAL o la JAL.

En consecuencia, las JAC no son muy tenidas en cuenta, básicamente para apoyar algunos programas que realizan entidades o secretarias que necesitan llegar a la comunidad con su oferta, buena parte de las acciones importantes se realizan a través de instituciones como la JAL (Junta Administradora Local) que es algo así como la autoridad política de la comuna y la que ejerce la intermediación con la administración, son más políticos. La Asocomunal que ejerce la representación de las JAC a nivel de comuna, pero que funcionan más para arriba que para abajo.

Muchas personas pueden reducir esta iniciativa solamente a las Juntas de Acción Comunal que se ubican en ciudades como Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Pereira, Manizales, Armenia, Santa Marta o metrópolis en las cuales el transporte público actúa en carreteras 100% asfaltadas y que las distancias se miden en escasos kilómetros, de distancia entre las Unidades de Planeación Zonal – UPZ, y las instituciones en las cuales funcionan las instancias de decisión de la Rama Ejecutiva de nuestra patria.

La realidad de las Juntas de Acción Comunal no debe ser vista de manera transversal sino también de una forma diferenciada, pues no es lo mismo ser un presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio El Campín en la ciudad de Bogotá, donde cuenta con transporte público a escasos metro de su hogar y donde el Distrito tienen centro de atención a lo largo y ancho de la capital colombiana, a un presidente de Junta de Acción Comunal de la Vereda Puerto Cachicamo en el municipio de San José del Guaviare, donde los estamentos de decisión y las dependencias de la entidad territorial se encuentran a 4 horas por vía terciaria desde la referida vereda hasta la capital del Departamento del Guaviare, jurisdicción donde trabajan el alcalde y gobernador.

Y es precisamente la situación de Puerto Cachicamo la que se repite en aquellas veredas y corregimientos que están ubicados en la Colombia profunda, en la ruralidad dispersa, en aquellas zonas donde las necesidades insatisfechas no han sido solventadas por el Estado, y que sumado a ello, la lejanía de estos territorios de alcaldías y gobernaciones, se convierte en una clara talanquera para fungir como embajadores de sus territorios en sus municipios y departamentos.

Es por esto que la entrega de un estipendio direccionado al transporte del presidente de la JAC, no es una medida necesaria, sino también una medida que dignifica el trabajo comunal, que elimina una talanquera en el actuar y la cristalización de las funciones de las Juntas de Acción Comunal.

Ahora bien, debemos entender que, las Juntas de Acción Comunal apenas empezaron a tener un desarrollo normativo medianamente estructurado a inicios del milenio con la sanción de la Ley 743 de 2002, que empezó a dotar de instrumentos que terminaron siendo insulsos, pero que buscaron regular y establecer unas directrices para el trabajo de los lideres comunales. Ahora bien, este instrumento normativo fue reglamentado de manera parcial por el presidente de le época, mediante el Decreto 890 de 2008, para en el año 2021 tener sancionada la Ley 2166, que desarrollo el artículo 38 constitucional y que empezó a establecer unos lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de organismos comunales y sus afiliados, además de establecer otras directrices y disposiciones.

Este instrumento legal tiene por objeto *"promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos y, a la vez, pretende establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes. Así mismo, busca prever lineamientos generales para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública de acción comunal, sus organismos y afiliados, en el territorio nacional, desde los objetivos del desarrollo humano, sostenible y sustentable*

Lo anterior, con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y establecer los deberes de los afiliados a los organismos de acción comunal que gozan de

autonomía e independencia sujeta a la Constitución Política de Colombia, leyes, decretos y demás preceptos del ordenamiento jurídico y el interés general de la comunidad."

Este texto desarrollo un conjunto de principios rectores y fundamentos de los colectivos de Juntas de Acción Comunal, y de igual manera estableció las maneras de participación y de decisión, los definió, clasificó y denomino en cuanto a territorio y domicilio. Estableció una categorización en cuatro grados y les permitió tener sus propios estatutos de conformidad con la Ley.

Es una Ley que señala como afiliarse, cuando afiliarse, la posibilidad de realizar prácticas y pasantías en una Junta de Acción Comunal, los deberes y derechos de los afiliados, lo anterior fue escrito por el legislador con verbos imperativos que no daban lugar a discrecionalidad sino al cumplimiento cabal de la disposición normativa.

Sin embargo, cuando de tratarse de entregarle funciones y deberes a las instituciones estatales, encontramos muchos verbos blancos, como el _podrán_, situación que automáticamente deja la disposición normativa como un saludo a la bandera, pues no es una prerrogativa de imperativo cumplimiento para las entidades territoriales y las entidades del Estado que tengan que ver con la Acción Comunal.

7.1. PREOCUPACIÓN FRENTE AL IMPACTO FISCAL.

Como ponentes de la iniciativa aplaudimos toda acción que este encaminada en pro del bienestar de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal, además de lo anterior en el periodo constitucional pasado, se habían logrado acuerdos en torno al articulado de la iniciativa en busca que desde la Cartera Ministerial del Interior se diera luz verde a la presente Ley, si bien el Ministerio de Hacienda en su concepto se abstuvo de emitir un aval fiscal en los términos de la Ley 819 del año 2003, sin embargo y ante la eminente necesidad de buscar las partidas presupuestales necesarias para llevar a feliz termino la iniciativa, rendiremos ponencia positiva y solicitaremos el respectivo aval al Ministerio de Hacienda y Crédito Pública, buscando de igual manera realizar una mesa técnica a efectos de conciliar esta iniciativa.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se requiere que los autores de una iniciativa legislativa presenten en la exposición de motivos un apartado que describa los eventos que podrían generar un conflicto de interés durante su discusión y votación. A continuación, se presentan las siguientes consideraciones al respecto:

Los elementos del régimen de conflicto de intereses, tal como desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, fueron recogidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:

> *"(…) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta"*[8].

Es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, según el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 286 de la Ley 5 de 1992: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista que no están disponibles para el resto de los ciudadanos. También incluye la modificación de normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas en las que el congresista esté formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que se configura efectivamente en las circunstancias presentes y existentes al momento en que el congresista participa en la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produce específicamente para el congresista, su cónyuge, compañero o

[8] Corte Constitucional. Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M.S. Cristina Pardo Schlesinger.

compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil

Adicionalmente, es fundamental resaltar que el interés debe ser particular y no general, ya que, de ser este último caso, los congresistas siempre se encontrarán en una situación de conflicto. Como lo describe el Consejo de Estado:

> *"En tratándose de conflicto de intereses, el interés "particular" cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador.[9]"*

En este contexto y en estricto cumplimiento de la legislación vigente consideramos que este proyecto de Ley no genera conflicto de intereses a los Congresistas. Esto se debe a que se trata de una iniciativa de interés general, aplicable de manera equitativa a todos, que puede coincidir con los intereses de los electores en su conjunto.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de Ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

IX. IMPACTO FISCAL

Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

> *"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes.*

[9] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C.P. Augusto Hernández Becerra, radicado 11001-03-06-000-2010-00112-00(2042).

Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (…). El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo". (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

En coherencia con estas disposiciones, el presente proyecto de Ley señala que las medidas que impliquen erogaciones estarán sujetas a la disponibilidad presupuestal y deberán ser consideradas en el marco de la programación fiscal y presupuestal ordinaria del Gobierno Nacional, de acuerdo con las prioridades

del gasto público, la sostenibilidad fiscal y los principios de progresividad, autonomía territorial y equidad en la asignación de recursos, por lo tanto, será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el que determine el impacto fiscal de la presente iniciativa por lo que se hará la respectiva solitud de concepto fiscal para tal fin.

X. SOLICITUD DE CONCEPTOS A ENTIDADES ESTATALES

La confección de las leyes debe realizarse de forma articulada, entre los directamente interesados, el Congreso de la República como Rama Legislativa del Poder Público encargada de confeccionar las disposiciones normativas de la patria, en este sentido, consideramos de vital importancia realizar las siguientes solicitudes de conceptos.

- Solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Solicitud de concepto al Ministerio del Interior
- Solicitud de concepto a la Confederación Nacional de Acción Comunal
- Solicitud de concepto a Asocapitales.

XI. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 082 DE 2025 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA EL ACCESO AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, SE ESTABLECEN SEGUROS, AUXILIOS Y BENEFICIOS A LOS DIGNATARIOS DE LOS ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

(Aprobado en la sesión presencial del 28 de octubre de 2025, Comisión VII Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, acta No. 14)

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto dignificar el servicio voluntario de los líderes comunales, estableciendo mecanismos para garantizar el pleno ejercicio de su derecho a la seguridad social en salud, así como otorgar seguros, auxilios y beneficios en favor de los dignatarios de los Organismos de

Acción Comunal, conforme a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 2166 de 2021, o en las normas que la modifiquen, adicionen o complementen.

Artículo 2. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud para los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal. Cuando un dignatario de los Organismos de Acción Comunal no cuente con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Organismo de Acción Comunal, a través de su Secretario General informará de forma inmediata desde el conocimiento de la novedad a la Secretaría de Salud de la alcaldía municipal o distrital respectiva para que se inicie u oriente el trámite de afiliación en el Régimen que corresponda.

En caso de ausencia del Secretario General, la novedad deberá ser reportada por algún otro miembros de su Junta Directiva.

Artículo 3. Solicitud de caracterización. En caso de que un dignatario no se encuentre registrado en el Sisbén o en el sistema que haga sus veces, el dignatario del Organismo de Acción Comunal podrá solicitar a la Alcaldía Municipal o Distrital la realización del proceso de caracterización. Este proceso deberá adelantarse en un plazo máximo de treinta días (30) calendario, contados a partir de la radicación de la solicitud.

Artículo 4. Beneficios para dignatarios de los Organismos de Acción Comunal. Adiciónese los siguientes literales al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021:

g. Seguro exequial. El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, deberá establecer auxilios exequiales para dar cobertura en caso de fallecimiento de un dignatario de los Organismos de acción Comunal por cualquier causa durante el ejercicio de su dignidad, que no se encuentren activos en el sistema pensional, y cuya familia sobreviviente carezca de los medios económicos para sufragar los servicios exequiales**.**

h. Seguro de vida. El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá establecer contratos de seguros de vida colectivos para dar cobertura a los beneficiarios directos de los dignatarios de los organismos de acción comunal. En caso de que dichos dignatarios sean víctimas de homicidio, muerte natural, o sufran invalidez permanente por accidente o enfermedad.

i. Seguro por invalidez. El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá contratar un seguro de invalidez, que garantice el pago de la incapacidad temporal sufrida por el dignatario de los Organismos de Acción Comunal, durante el ejercicio de sus funciones.

Este seguro estará destinado a aquellos dignatarios que no estén afiliados al sistema pensional y, por lo tanto, no cumplan con los requisitos de cotización establecidos por la Ley.

j. Derecho de Protección Especial. El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio del Interior coordinará con las autoridades competentes en medidas de protección y las autoridades territoriales, la conformación de rutas y el acceso a esquemas de protección efectivos para proteger la vida, los derechos conexos y bienes de los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que denuncien ataques u amenazas en su contra, de conformidad con los análisis de riesgo definidos por las autoridades. En consecuencia, realizarán las acciones necesarias para su protección.

k. Auxilio de Subsistencia Económica. El Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales dispondrán en sus presupuestos recursos para otorgar un auxilio económico de subsistencia a los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que se encuentren clasificados dentro de los grupos A y B del Sisbén IV o el sistema que haga sus veces.

Parágrafo: Los beneficios previstos en este artículo serán financiados respetando los principios de autonomía territorial, concurrencia y subsidiariedad, por los entes territoriales y el Gobierno Nacional, de conformidad con los ingresos corrientes de libre destinación de los entes territoriales, y del Presupuesto General de la Nación, y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación. El Ministerio del Interior generará líneas de inversión cada año en el Banco de proyectos comunales que coadyuven a tal fin. Las entidades territoriales podrán realizar convenios de cofinanciación para su implementación.

Artículo 5. Comisión de Seguimiento. Créase la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la presente Ley, la cual rendirá un informe de carácter semestral en el que se detallen los avances en la aplicación de lo aquí dispuesto. La Comisión de Seguimiento estará conformada por (3) tres Senadores y (3) tres Representantes a la Cámara integrantes de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República.

Artículo 6. Reglamentación. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior y en coordinación con las entidades competentes, reglamentará la presente Ley en lo relacionado con los requisitos, procedimientos, criterios y mecanismos de acceso a los seguros, auxilios y beneficios económicos establecidos, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.

La reglamentación deberá garantizar criterios de equidad territorial, participación de las organizaciones comunales en su formulación, y establecer

mecanismos de seguimiento y evaluación periódica para asegurar su efectiva implementación.

Artículo 7. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

XII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	COMENTARIO
"POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA EL ACCESO AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, SE ESTABLECEN SEGUROS, AUXILIOS Y BENEFICIOS A LOS DIGNATARIOS DE LOS ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". **EL CONGRESO DE COLOMBIA** **DECRETA:**	**"POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA EL ACCESO AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, SE ESTABLECEN ~~SEGUROS, AUXILIOS Y~~ BENEFICIOS PARA ~~A~~ LOS DIGNATARIOS DE LOS ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".** **EL CONGRESO DE COLOMBIA** **DECRETA:**	Se adecua el título de la iniciativa de Ley.
Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto dignificar el servicio voluntario de los líderes comunales, estableciendo mecanismos para garantizar el pleno ejercicio de su derecho a la seguridad social en salud, así como otorgar seguros, auxilios y beneficios en favor de los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal, conforme a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 2166 de 2021, o en las normas que la modifiquen, adicionen o complementen.	**Artículo 1. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto dignificar el servicio voluntario de los líderes comunales, estableciendo mecanismos para garantizar el pleno ejercicio de su derecho a la seguridad social en salud, así como otorgar seguros, auxilios y beneficios en favor de los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal, conforme a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 2166 de 2021. o en las normas que la modifiquen, adicionen o complementen.	Sin modificación
Artículo 2. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud para los dignatarios de los Organismos	**Artículo 2. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud para los dignatarios de los Organismos**	Sin modificación

de Acción Comunal. Cuando un dignatario de los Organismos de Acción Comunal no cuente con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Organismo de Acción Comunal, a través de su Secretario General informará de forma inmediata desde el conocimiento de la novedad a la Secretaría de Salud de la alcaldía municipal o distrital respectiva para que se inicie u oriente el trámite de afiliación en el Régimen que corresponda. En caso de ausencia del Secretario General, la novedad deberá ser reportada por algún otro miembros de su Junta Directiva.	**de Acción Comunal.** Cuando un dignatario de los Organismos de Acción Comunal no cuente con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Organismo de Acción Comunal, a través de su Secretario General informará de forma inmediata desde el conocimiento de la novedad a la Secretaría de Salud de la alcaldía municipal o distrital respectiva para que se inicie u oriente el trámite de afiliación en el Régimen que corresponda. En caso de ausencia del Secretario General, la novedad deberá ser reportada por algún otro miembros de su Junta Directiva.	
Artículo 3. Solicitud de caracterización. En caso de que un dignatario no se encuentre registrado en el Sisbén o en el sistema que haga sus veces, el dignatario del Organismo de Acción Comunal podrá solicitar a la Alcaldía Municipal o Distrital la realización del proceso de caracterización. Este proceso deberá adelantarse en un plazo máximo de treinta días (30) calendario, contados a partir de la radicación de la solicitud.	~~**Artículo 3. Solicitud de caracterización.** En caso de que un dignatario no se encuentre registrado en el Sisbén o en el sistema que haga sus veces, el dignatario del Organismo de Acción Comunal podrá solicitar a la Alcaldía Municipal o Distrital la realización del proceso de caracterización. Este proceso deberá adelantarse en un plazo máximo de treinta días (30) calendario, contados a partir de la radicación de la solicitud.~~	Se elimina toda vez que persigue la misma finalidad señalada en el artículo 2.
Artículo 4. Beneficios para dignatarios de los Organismos de Acción Comunal. Adiciónese los siguientes literales al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021: **g. Seguro exequial.** El Gobierno Nacional, en coordinación con	**Artículo ~~4.~~ 3 Beneficios para dignatarios de los Organismos de Acción Comunal.** Adiciónese los siguientes literales al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021: **g. Seguro exequial.** El Gobierno Nacional, en coordinación con	En el presente artículo se elimina el literal j propuesto respecto al seguro por invalidez, toda

las entidades territoriales, deberá establecer auxilios exequiales para dar cobertura en caso de fallecimiento de un dignatario de los Organismos de acción Comunal por cualquier causa durante el ejercicio de su dignidad, que no se encuentren activos en el sistema pensional, y cuya familia sobreviviente carezca de los medios económicos para sufragar los servicios exequiales**.** **h. Seguro de vida.** El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá establecer contratos de seguros de vida colectivos para dar cobertura a los beneficiarios directos de los dignatarios de los organismos de acción comunal. En caso de que dichos dignatarios sean víctimas de homicidio, muerte natural, o sufran invalidez permanente por accidente o enfermedad. **i. Seguro por invalidez.** El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá contratar un seguro de invalidez, que garantice el pago de la incapacidad temporal sufrida por el dignatario de los Organismos de Acción Comunal, durante el ejercicio de sus funciones. Este seguro estará destinado a aquellos dignatarios que no estén afiliados al sistema pensional y, por lo tanto, no cumplan con los requisitos de	las entidades territoriales, deberá establecer auxilios exequiales para dar cobertura en caso de fallecimiento de un dignatario de los Organismos de acción Comunal por cualquier causa durante el ejercicio de su dignidad, que no se encuentren activos en el sistema pensional, y cuya familia sobreviviente carezca de los medios económicos para sufragar los servicios exequiales**.** **h. Seguro de vida.** El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá establecer contratos de seguros de vida colectivos para dar cobertura a los beneficiarios directos de los dignatarios de los organismos de acción comunal. En caso de que dichos dignatarios sean víctimas de homicidio, muerte natural, o sufran invalidez permanente por accidente o enfermedad. ~~**i. Seguro por invalidez.** El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá contratar un seguro de invalidez, que garantice el pago de la incapacidad temporal sufrida por el dignatario de los Organismos de Acción Comunal, durante el ejercicio de sus funciones.~~ ~~Este seguro estará destinado a aquellos dignatarios que no estén afiliados al sistema pensional y, por lo tanto, no cumplan con los requisitos de~~	vez que la contraprestación de la póliza de un seguro de este tipo es establecer una pensión de invalidez, y para poder obtener una pensión se requiere de un mínimo de semanas de cotización y el cumplimiento de una serie de requisitos que ya están previamente establecidos en la Ley 100 de 1993. Producto de dicha modificación, se reordena el orden alfabético de los literales.

cotización establecidos por la Ley. **j. Derecho de Protección Especial.** El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio del Interior coordinará con las autoridades competentes en medidas de protección y las autoridades territoriales, la conformación de rutas y el acceso a esquemas de protección efectivos para proteger la vida, los derechos conexos y bienes de los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que denuncien ataques u amenazas en su contra, de conformidad con los análisis de riesgo definidos por las autoridades. En consecuencia, realizarán las acciones necesarias para su protección. **k. Auxilio de Subsistencia Económica.** El Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales dispondrán en sus presupuestos recursos para otorgar un auxilio económico de subsistencia a los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que se encuentren clasificados dentro de los grupos A y B del Sisbén IV o el sistema que haga sus veces. **Parágrafo:** Los beneficios previstos en este artículo serán financiados respetando los principios de autonomía territorial, concurrencia y subsidiariedad, por los entes territoriales y el Gobierno Nacional, de conformidad con los ingresos corrientes de libre destinación de los entes	~~cotización establecidos por la Ley.~~ **~~j.~~ i. Derecho de Protección Especial.** El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio del Interior coordinará con las autoridades competentes en medidas de protección y las autoridades territoriales, la conformación de rutas y el acceso a esquemas de protección efectivos para proteger la vida, los derechos conexos y bienes de los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que denuncien ataques u amenazas en su contra, de conformidad con los análisis de riesgo definidos por las autoridades. En consecuencia, realizarán las acciones necesarias para su protección. **k. Auxilio de Subsistencia Económica.** El Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales dispondrán en sus presupuestos recursos para otorgar un auxilio económico de subsistencia a los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que se encuentren clasificados dentro de los grupos A y B del Sisbén IV o el sistema que haga sus veces. **Parágrafo:** Los beneficios previstos en este artículo serán financiados respetando los principios de autonomía territorial, concurrencia y subsidiariedad, por los entes territoriales y el Gobierno Nacional, de conformidad con los ingresos corrientes de libre	

territoriales, y del Presupuesto General de la Nación, y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación. El Ministerio del Interior generará líneas de inversión cada año en el Banco de proyectos comunales que coadyuven a tal fin. Las entidades territoriales podrán realizar convenios de cofinanciación para su implementación.	destinación de los entes territoriales, y del Presupuesto General de la Nación, y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación. El Ministerio del Interior generará líneas de inversión cada año en el Banco de proyectos comunales que coadyuven a tal fin. Las entidades territoriales podrán realizar convenios de cofinanciación para su implementación.	
Artículo 5. Comisión de Seguimiento. Créase la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la presente Ley, la cual rendirá un informe de carácter semestral en el que se detallen los avances en la aplicación de lo aquí dispuesto. La Comisión de Seguimiento estará conformada por (3) tres Senadores y (3) tres Representantes a la Cámara integrantes de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República.	**Artículo ~~5.~~** 4 **Comisión de Seguimiento.** Créase la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la presente Ley, la cual rendirá un informe de carácter semestral en el que se detallen los avances en la aplicación de lo aquí dispuesto. La Comisión de Seguimiento estará conformada por (3) tres Senadores y (3) tres Representantes a la Cámara integrantes de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República.	Sin modificaciones
Artículo 6. Reglamentación. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior y en coordinación con las entidades competentes, reglamentará la presente Ley en lo relacionado con los requisitos, procedimientos, criterios y mecanismos de acceso a los seguros, auxilios y beneficios	**Artículo ~~6.~~ 5 Reglamentación.** El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior y en coordinación con las entidades competentes, reglamentará la presente Ley en lo relacionado con los requisitos, procedimientos, criterios y mecanismos de acceso a los seguros, auxilios y beneficios	Sin modificaciones

económicos establecidos, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia. La reglamentación deberá garantizar criterios de equidad territorial, participación de las organizaciones comunales en su formulación, y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación periódica para asegurar su efectiva implementación.	económicos establecidos, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia. La reglamentación deberá garantizar criterios de equidad territorial, participación de las organizaciones comunales en su formulación, y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación periódica para asegurar su efectiva implementación.	
Artículo 7. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo ~~7.~~ 6 Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones

XIII. PROPOSICIÓN

Así las cosas, y por las anteriores consideraciones realizadas, haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir PONENCIA POSITIVA, y en consecuencia, solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes, dar SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA al PROYECTO DE LEY, N° 082 DE 2025, "*Por medio de la cual se garantiza el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se establecen seguros, auxilios y beneficios a los dignatarios de los organismos de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones*"

JORGE ALEXANDER QUEVEDO H. Coordinador Ponente Representante a la Cámara Departamento del Guaviare	**LUIS CARLOS ALVAREZ MORALES** Ponente Representante a la Cámara Departamento del Vichada.

ARLEDY ALVARADO PATIÑO Ponente Representante a la Cámara Departamento del Casanare	**ESNEYDER GÓMEZ SALAMANCA** Ponente Representante a la Cámara Curul de Paz, Citrep 1

XIV. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE *Proyecto de Ley 082 de 2025 Cámara*
"POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA EL ACCESO AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, SE ESTABLECEN ~~SEGUROS, AUXILIOS Y~~ BENEFICIOS PARA ~~A~~ LOS DIGNATARIOS DE LOS ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". **EL CONGRESO DE COLOMBIA** **DECRETA:**
Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto dignificar el servicio voluntario de los líderes comunales, estableciendo mecanismos para garantizar el pleno ejercicio de su derecho a la seguridad social en salud, así como otorgar seguros, auxilios y beneficios en favor de los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal, conforme a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 2166 de 2021. o en las normas que la modifiquen, adicionen o complementen.
Artículo 2. Afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud para los dignatarios de los Organismos de Acción Comunal. Cuando un dignatario de los Organismos de Acción Comunal no cuente con afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Organismo de Acción Comunal, a través de su Secretario General informará de forma inmediata desde el conocimiento de la novedad a la Secretaría de Salud de la alcaldía municipal o distrital respectiva para que se inicie u oriente el trámite de afiliación en el Régimen que corresponda. En caso de ausencia del Secretario General, la novedad deberá ser reportada por algún otro miembros de su Junta Directiva.

Artículo 3. Beneficios para dignatarios de los Organismos de Acción Comunal. Adiciónese los siguientes literales al artículo 39 de la Ley 2166 de 2021: **g. Seguro exequial.** El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, deberá establecer auxilios exequiales para dar cobertura en caso de fallecimiento de un dignatario de los Organismos de acción Comunal por cualquier causa durante el ejercicio de su dignidad, que no se encuentren activos en el sistema pensional, y cuya familia sobreviviente carezca de los medios económicos para sufragar los servicios exequiales**.** **h. Seguro de vida.** El Gobierno Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, en desarrollo del principio de concurrencia, deberá establecer contratos de seguros de vida colectivos para dar cobertura a los beneficiarios directos de los dignatarios de los organismos de acción comunal. En caso de que dichos dignatarios sean víctimas de homicidio, muerte natural, o sufran invalidez permanente por accidente o enfermedad. **i. Derecho de Protección Especial.** El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio del Interior coordinará con las autoridades competentes en medidas de protección y las autoridades territoriales, la conformación de rutas y el acceso a esquemas de protección efectivos para proteger la vida, los derechos conexos y bienes de los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que denuncien ataques u amenazas en su contra, de conformidad con los análisis de riesgo definidos por las autoridades. En consecuencia, realizarán las acciones necesarias para su protección. **j. Auxilio de Subsistencia Económica.** El Gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales dispondrán en sus presupuestos recursos para otorgar un auxilio económico de subsistencia a los dignatarios de Organismos de Acción Comunal que se encuentren clasificados dentro de los grupos A y B del Sisbén IV o el sistema que haga sus veces. **Parágrafo:** Los beneficios previstos en este artículo serán financiados respetando los principios de autonomía territorial, concurrencia y subsidiariedad, por los entes territoriales y el Gobierno Nacional, de conformidad con los ingresos corrientes de libre destinación de los entes territoriales, y del Presupuesto General de la Nación, y estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal y al Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación. El Ministerio del Interior generará líneas de inversión cada año en el Banco de proyectos comunales que coadyuven a tal fin. Las entidades territoriales podrán realizar convenios de cofinanciación para su implementación.
Artículo 4. Comisión de Seguimiento. Créase la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en la presente Ley, la cual rendirá un informe de carácter semestral en el que se detallen los avances en la aplicación de lo aquí dispuesto. La Comisión de Seguimiento estará conformada por (3) tres Senadores y (3) tres Representantes a la Cámara integrantes de las Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República.

Artículo 5. Reglamentación. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior y en coordinación con las entidades competentes, reglamentará la presente Ley en lo relacionado con los requisitos, procedimientos, criterios y mecanismos de acceso a los seguros, auxilios y beneficios económicos establecidos, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia. La reglamentación deberá garantizar criterios de equidad territorial, participación de las organizaciones comunales en su formulación, y establecer mecanismos de seguimiento y evaluación periódica para asegurar su efectiva implementación.
Artículo 6. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes

JORGE ALEXANDER QUEVEDO H. Coordinador Ponente Representante a la Cámara Departamento del Guaviare	**LUIS CARLOS ALVAREZ MORALES** Ponente Representante a la Cámara Departamento del Vichada.
ARLEDY ALVARADO PATIÑO Ponente Representante a la Cámara Departamento del Casanare	**ESNEYDER GÓMEZ SALAMANCA** Ponente Representante a la Cámara Curul de Paz, Citrep 1