Bogotá D.C., noviembre de 2026

Señor
MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ
Secretario General
Cámara de Representantes

REF: Radicación de proyecto de ley.

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5 de 1992, me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley: ***"Por medio de la cual se regula la contratación público-comunitaria para la ejecución de proyectos de interés público por parte de organizaciones comunitarias y de la economía popular, y se dictan otras disposiciones"*** **(Ley de Contratación Público-Comunitaria)**, con el fin de iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la Ley.

Atentamente,

ANA LEIDY ERAZO RUIZ
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY N.˚ _____ DE 2026 CÁMARA

"Por medio de la cual se regula la contratación público-comunitaria para la ejecución de proyectos de interés público por parte de organizaciones comunitarias y de la economía popular, y se dictan otras disposiciones"

(Ley de Contratación Público-Comunitaria)

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la modalidad de contratación público-comunitaria, mediante la cual las entidades estatales pueden encargar a organismos de acción comunal, organizaciones comunitarias y organizaciones de la economía popular la ejecución de proyectos de interés público en sus territorios, y establecer medidas de transparencia, acompañamiento técnico y fortalecimiento de sus capacidades.

Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entiende por:

a) **Contrato público-comunitario:** contrato estatal mediante el cual una entidad estatal encarga a una organización comunitaria o de la economía popular la ejecución de un proyecto de interés público en el territorio donde esta tiene su domicilio, a cambio de una remuneración, con participación de la comunidad beneficiaria y bajo la supervisión y el acompañamiento técnico de la entidad.

b) **Organización comunitaria:** persona jurídica sin ánimo de lucro, integrada por habitantes de un territorio, cuyo objeto incluye la atención de necesidades colectivas de ese territorio. Comprende, entre otros, los organismos de acción comunal regulados por la Ley 2166 de 2021, las asociaciones de usuarios de acueductos comunitarios y las organizaciones de mujeres, jóvenes, campesinos y víctimas legalmente constituidas.

c) **Organización de la economía popular:** persona jurídica sin ánimo de lucro o entidad de la economía solidaria, integrada mayoritariamente por personas que desarrollan actividades económicas de baja escala de manera personal, familiar o comunitaria.

d) **Entidad contratante:** cualquiera de las entidades estatales del orden nacional o territorial de que trata el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 que celebre un contrato público-comunitario.

Artículo 3. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a las entidades estatales del orden nacional y territorial de que trata el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, entre ellas los departamentos, distritos y municipios y sus entidades descentralizadas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y a los organismos de acción comunal, organizaciones comunitarias y organizaciones de la economía popular que celebren contratos público-comunitarios.

Parágrafo 1. Las entidades estatales con régimen especial de contratación, como las empresas de servicios públicos domiciliarios, las empresas sociales del Estado y las universidades públicas, podrán incorporar la modalidad de contratación público-comunitaria en sus manuales de contratación.

Parágrafo 2. La presente ley no se aplica a los cabildos indígenas, a las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas, a los consejos comunitarios de comunidades negras ni a las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, toda vez que su contratación con el Estado se rige por normas especiales, en particular el artículo 6 de la Ley 80 de 1993 y los literales l), m) y n) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, modificados y adicionados por la Ley 2160 de 2021.

CAPÍTULO II. MODALIDAD DE CONTRATACIÓN PÚBLICO-COMUNITARIA

Artículo 4. Tipos de proyectos. Mediante contratos público-comunitarios podrán ejecutarse proyectos de:

a) Infraestructura social comunitaria.

b) Mejoramiento de vivienda rural.

c) Vías terciarias y caminos veredales.

d) Cultura.

e) Producción y abastecimiento de alimentos.

f) Gestión comunitaria del agua y saneamiento básico.

Parágrafo. Los contratos público-comunitarios no podrán tener por objeto la intermediación ni el suministro de bienes que la organización no produzca.

Artículo 5. Cuantía. El valor de cada contrato público-comunitario no podrá superar la mínima cuantía de la entidad contratante, esto es, el diez por ciento

(10 %) de su menor cuantía, conforme al numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011.

Parágrafo 1. Una misma organización no podrá tener en ejecución más de dos (2) contratos público-comunitarios con una misma entidad contratante, ni celebrar con ella, en una misma vigencia fiscal, contratos público-comunitarios cuyo valor sumado supere tres (3) veces la mínima cuantía de la entidad.

Parágrafo 2. Se prohíbe fraccionar un proyecto para ajustarlo a la cuantía prevista en este artículo.

Artículo 6. Procedimiento de selección. La selección de la organización contratista se adelantará mediante el procedimiento de mínima cuantía previsto en el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, con las siguientes reglas especiales para los contratos público-comunitarios:

1. El estudio previo señalará, además de lo exigido para la mínima cuantía, la población beneficiada y los criterios de desempate.
2. La invitación pública se publicará en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) por un término no inferior a cinco (5) días hábiles, estará dirigida a organizaciones con domicilio en el municipio o distrito donde se ejecutará el proyecto y se divulgará además por medios de comunicación locales o comunitarios.
3. Las organizaciones interesadas presentarán una propuesta técnica y una propuesta económica.
4. La entidad aceptará la oferta de menor precio entre las organizaciones que cumplan los requisitos habilitantes del artículo 7. En caso de empate, preferirá a la organización con mayor proporción de mano de obra local y, en segundo lugar, a la que no tenga contratos público-comunitarios en ejecución con la entidad.
5. El informe de verificación se publicará en el SECOP por dos (2) días hábiles para observaciones.
6. La comunicación de aceptación, junto con la oferta, constituirá el contrato público-comunitario.

Parágrafo 1. La entidad podrá exigir garantía de cumplimiento. Si no la exige, retendrá el diez por ciento (10 %) de cada pago hasta el recibo a satisfacción del proyecto.

Parágrafo 2. Si ninguna organización presenta propuesta o resulta habilitada, la entidad podrá adelantar el proyecto mediante las modalidades de selección ordinarias.

Artículo 7. Requisitos habilitantes. Para celebrar contratos público-comunitarios, la organización deberá:

a) Estar legalmente constituida por lo menos con un (1) año de anterioridad a la invitación y tener domicilio en el municipio o distrito donde se ejecutará el proyecto.

b) Estar inscrita en el registro que le corresponda según su naturaleza y en el Registro Único Tributario.

c) Contar con representante legal debidamente inscrito.

d) Acreditar experiencia en proyectos comunitarios similares o contar con el acompañamiento técnico previsto en el artículo 10.

e) No estar incursa en inhabilidades o incompatibilidades para contratar con el Estado.

f) Tener una cuenta bancaria a nombre de la organización.

Artículo 8. Ejecución y pagos trazables. Los pagos de la entidad contratante se harán exclusivamente a la cuenta bancaria de la organización. La organización pagará a trabajadores y proveedores mediante transferencias o medios trazables. Solo en zonas sin cobertura bancaria podrán hacerse pagos por otros medios, que deberán quedar soportados documentalmente.

Parágrafo. Por lo menos el sesenta por ciento (60 %) de la mano de obra no calificada vinculada al proyecto deberá provenir de habitantes del municipio o distrito donde se ejecuta, y la organización deberá cumplir las obligaciones laborales y de seguridad social respecto de las personas vinculadas.

Artículo 9. Supervisión y rendición de cuentas comunitaria. La entidad contratante designará un supervisor, a quien corresponderá el recibo a satisfacción del proyecto con base en la verificación técnica de su ejecución. La organización presentará al inicio y al final de la ejecución un informe público ante la comunidad beneficiada sobre los recursos recibidos, los avances, las personas vinculadas y los pagos realizados. Los informes y las actas de esas reuniones se publicarán en el SECOP.

Parágrafo. La entidad contratante informará a la personería sobre la celebración de cada contrato público-comunitario y promoverá la conformación de una veeduría ciudadana para su seguimiento, en los términos de la Ley 850 de 2003.

CAPÍTULO III. ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO, ENTIDADES TERRITORIALES Y SEGUIMIENTO

Artículo 10. Acompañamiento técnico. La entidad contratante brindará a las organizaciones acompañamiento técnico antes y durante la ejecución de los proyectos, en formulación, presupuestación, ejecución, contabilidad, cumplimiento de obligaciones laborales y rendición de cuentas. Podrá hacerlo directamente o mediante convenios con la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o instituciones de educación superior públicas.

Artículo 11. Entidades territoriales. Los departamentos, distritos y municipios podrán identificar en sus planes de desarrollo y en sus planes anuales de adquisiciones los proyectos que pueden ejecutarse mediante contratos público-comunitarios, priorizando las zonas rurales y los territorios con menor presencia institucional, y podrán articular estos proyectos con los ejercicios de presupuesto participativo previstos en la Ley 1757 de 2015.

Parágrafo. Los departamentos prestarán apoyo técnico a los municipios de quinta y sexta categoría para la estructuración de los proyectos y para el acompañamiento técnico previsto en el artículo 10 de la presente ley.

Artículo 12. Aplicación a los convenios solidarios. Lo dispuesto en los artículos 8, 9 y 10 de la presente ley se aplicará también a los convenios solidarios que celebren las entidades estatales con organismos de acción comunal, conforme al artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, y al artículo 95 de la Ley 2166 de 2021.

Artículo 13. Seguimiento. La Agencia Nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, habilitará en el SECOP la identificación de los contratos público-comunitarios y publicará cada año un informe con su número, valor, tipos de proyecto, municipios y organizaciones contratistas.

CAPÍTULO IV. DISPOSICIÓN FINAL

Artículo 14. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De la honorable congresista,

ANA LEIDY ERAZO RUIZ
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY N.° _____ DE 2026 CÁMARA

"Por medio de la cual se regula la contratación público-comunitaria para la ejecución de proyectos de interés público por parte de organizaciones comunitarias y de la economía popular, y se dictan otras disposiciones"

(Ley de Contratación Público-Comunitaria)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto de ley

La presente iniciativa busca regular la modalidad de contratación público-comunitaria, mediante la cual los organismos de acción comunal, las organizaciones comunitarias y las organizaciones de la economía popular pueden ejecutar proyectos de interés público en sus propios territorios, con transparencia y con acompañamiento técnico del Estado. Su propósito es que las comunidades ejecuten sus propios proyectos, fortalezcan sus capacidades y ocupen, con recursos públicos y bajo control ciudadano, los espacios que hoy disputan los actores armados en muchos territorios del país.

II. Origen de la iniciativa

Este proyecto se construyó con insumos académicos del Grupo de Investigación Praxis Política de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Territorial Valle del Cauca, en el marco del proyecto de investigación D2_07_2025 *"Captura del Estado y conflicto armado: dinámicas de corrupción y control en los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo (2020-2025)"*, que analiza cómo los actores armados y criminales inciden en las decisiones de presupuesto y contratación de los municipios.

III. Antecedentes

Los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, crearon las Asociaciones Público-Populares (APPo) y las Asociaciones de Iniciativa Público Popular (AIPPo). Su propósito era que organizaciones y comunidades pudieran participar en la ejecución de proyectos públicos, especialmente en infraestructura social, vivienda rural, vías terciarias, cultura, producción de alimentos, gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, mediante una modalidad de contratación de mínima cuantía.

La Corte Constitucional declaró inexequibles esos artículos [Sentencia C-____ de 2026], al considerar que regulaban aspectos esenciales de la contratación estatal

que deben ser definidos directamente por el Congreso de la República. El problema identificado por la Corte fue la forma en que se establecieron estas modalidades de contratación, y su decisión dejó a salvo el objetivo de permitir que las organizaciones de la economía popular participen en proyectos públicos. Este proyecto atiende esa decisión: define en la propia ley los sujetos, los tipos de proyecto, la cuantía, el procedimiento de selección, los requisitos y las garantías.

Hoy existe un régimen limitado a los organismos de acción comunal: los convenios solidarios previstos en el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, que permite a las entidades territoriales celebrarlos directamente con las juntas de acción comunal para la ejecución de obras hasta por la mínima cuantía, y en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021. La Corte Constitucional avaló esta posibilidad en la Sentencia C-126 de 2016. Sin embargo, las demás organizaciones comunitarias y las de la economía popular no cuentan con una modalidad propia, y ninguno de estos regímenes prevé acompañamiento técnico para las organizaciones.[1]

IV. Marco conceptual

1. Los contratos público-comunitarios

La literatura sobre gestión pública ha estudiado desde hace décadas la participación directa de las comunidades en la producción de bienes y servicios públicos. Elinor Ostrom denominó **coproducción** al proceso en el cual los insumos para producir un bien o servicio provienen tanto de las entidades públicas como de los ciudadanos organizados, y mostró que esta colaboración puede mejorar los resultados del desarrollo cuando el Estado y la comunidad aportan capacidades complementarias (Ostrom, 1996).

En la misma línea, el Banco Mundial denomina **desarrollo impulsado por la comunidad** (community-driven development) al enfoque que entrega a grupos comunitarios el control de las decisiones de planeación y de los recursos de inversión de proyectos locales, y lo ha aplicado durante décadas en programas de infraestructura en Asia, África y América Latina (Wong, 2012). En el sector del agua, la literatura latinoamericana habla de **colaboraciones público-comunitarias** para referirse a los acuerdos entre gobiernos locales y organizaciones comunitarias que articulan la división del trabajo, la

[1]Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Documento CONPES 3955. Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia.* https://normograma.mintic.gov.co/mintic/compilacion/docs/CONPES_DNP_3955_2018.htm

administración y la supervisión de un servicio público (Rodríguez García y Rodríguez García, 2025).

Con base en estos aportes, el proyecto define el **contrato público-comunitario** como el contrato estatal mediante el cual una entidad pública encarga a una organización comunitaria o de la economía popular la ejecución de un proyecto de interés público en su propio territorio, con participación de la comunidad beneficiaria y bajo la supervisión y el acompañamiento técnico de la entidad. El término reúne los dos elementos que lo caracterizan: los recursos y el control son públicos, y la ejecución está en manos de la comunidad.

El proyecto retoma el propósito de las Asociaciones Público-Populares de la Ley 2294 de 2023, pero adopta la denominación público-comunitaria por tres razones. La primera es que tiene respaldo en la literatura académica e internacional sobre coproducción y gestión comunitaria. La segunda es que abarca de manera expresa a los organismos de acción comunal y a las demás organizaciones comunitarias, además de las organizaciones de la economía popular. La tercera es que distingue con claridad la nueva modalidad, definida en sus elementos esenciales por el Congreso, de la figura que fue declarada inexequible.

2. Organizaciones comunitarias fuertes frente a la captura del Estado

La investigación que da origen a esta iniciativa parte de la noción de captura del Estado, entendida como la apropiación de funciones y recursos públicos por parte de actores legales e ilegales en beneficio propio (Garay-Salamanca et al., 2008), y de la noción de gobernanza criminal, que describe las formas de cogobierno entre autoridades y organizaciones criminales con dominio sobre un territorio (Duque Daza, 2020). Ambos fenómenos se presentan con mayor intensidad allí donde el Estado tiene una presencia débil o intermitente.

Los estudios sobre el conflicto armado colombiano han mostrado que la calidad de las instituciones comunitarias incide en la capacidad de los actores armados para imponer su orden. Ana Arjona encontró que las comunidades con instituciones locales legítimas y eficaces tienen mayor capacidad para limitar la intervención de los grupos armados en su vida cotidiana (Arjona, 2016), y Oliver Kaplan documentó cómo comunidades organizadas lograron proteger su autonomía frente a esos actores (Kaplan, 2017).

De allí se desprende la justificación central de este proyecto. Cuando los proyectos de interés público quedan en manos de las organizaciones de la propia comunidad, con recursos del Estado, acompañamiento técnico y control ciudadano, se fortalece el tejido organizativo que los actores armados buscan

sustituir. La contratación público-comunitaria es una forma de empoderar a las comunidades y de hacer presente al Estado a través de ellas.

V. Las organizaciones comunitarias en Colombia

Según el documento CONPES 3955 de 2018, en Colombia existían 63.833 organismos de acción comunal con cerca de 6,5 millones de afiliados, lo que equivale a más del 13 % de la población. De acuerdo con el mismo documento, las juntas de acción comunal han construido cerca del 30 % de la infraestructura comunitaria del país, incluidos puentes, caminos, puestos de salud y acueductos.[2]

El mismo diagnóstico identificó debilidades que justifican el acompañamiento técnico que propone esta ley: la mitad de los organismos de acción comunal no había actualizado sus estatutos, las capacitaciones en planes de desarrollo realizadas entre 2017 y 2018 cubrieron apenas el 2 % de las organizaciones, y las propias comunidades señalaron la necesidad de formación en estructuración y gestión de proyectos.

Las organizaciones comunitarias también están en la primera línea de la violencia. Según Indepaz, en 2025 fueron asesinados 187 líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, de los cuales 46 (24,6 %) eran líderes comunales; Cauca (40 casos), Antioquia (30) y Valle del Cauca (17) fueron los departamentos más afectados.[3] Fortalecer a estas organizaciones es también una forma de protegerlas.

Un ejemplo destacado del papel de las organizaciones comunitarias son las **organizaciones comunitarias de servicios de agua y saneamiento**, conocidas en Colombia como acueductos comunitarios. Se trata de juntas administradoras, asociaciones de usuarios y juntas de acción comunal que captan, tratan y distribuyen agua en veredas, corregimientos y barrios a los que no llegan las empresas de servicios públicos. La Ley 142 de 1994 las reconoce como organizaciones autorizadas para prestar servicios públicos en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas (artículo 15, numeral 4). En

[2]Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Documento CONPES 3955*. Con datos del Ministerio del Interior. https://normograma.mintic.gov.co/mintic/compilacion/docs/CONPES_DNP_3955_2018.htm

[3]Indepaz. (2026). *Comunidades en medio de la violencia. Balance 2025*. https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2026/01/Comunidades-en-medio-de-la-violencia-balance-2025-2_compressed.pdf

América Latina y el Caribe existen alrededor de 180.000 organizaciones de este tipo, que abastecen a cerca de 80 millones de personas.[4]

En Colombia, el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS) del Ministerio de Vivienda registra 3.649 organizaciones comunitarias que prestan el servicio de agua, y se estima que podrían existir cerca de 12.000 acueductos comunitarios que abastecen alrededor del 40 % de la población rural.[5] Algunos casos ilustran su importancia:

a) **Cali.** En la zona rural del distrito, 52 juntas administradoras de acueducto y alcantarillado prestan el servicio en los corregimientos, con inversiones de la administración distrital, que reportó más de $50.000 millones invertidos entre 2020 y 2023 en agua potable y saneamiento básico en la zona rural.[6]

b) **Villavicencio.** La organización ACER Agua Viva identificó 126 acueductos comunitarios en el municipio, de los cuales 76 son reconocidos por la Alcaldía, y estima que más de 200.000 habitantes dependen de ellos. Uno de estos acueductos nació de una junta de acción comunal y hoy funciona como empresa comunitaria.

c) **Acompañamiento técnico.** En 2023, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios inspeccionó el acueducto operado por una junta de acción comunal en una vereda de Villavicencio y encontró que el sistema de filtración donado a la comunidad estaba fuera de operación por la turbiedad de la fuente, por lo que el agua se entregaba sin tratamiento.[7] El caso muestra el compromiso de las comunidades con su propio abastecimiento y la necesidad de que el Estado las acompañe técnicamente, que es lo que propone este proyecto.

[4]Rodríguez García, G. y Rodríguez García, P. (2025). Escritos sobre democracia hídrica. Las políticas públicas y la gestión comunitaria del agua en América Latina. Transnational Institute, con datos de la UNESCO (2022). https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/escritos-sobre-democracia-hidrica

[5]Mongabay Latam. (25 de octubre de 2025). Acueductos comunitarios en Colombia. Entrevista con Adriana Baquero, presidenta de la Red ACER Agua Viva. https://es.mongabay.com/2025/10/acueductos-comunitarios-colombia-agua-biodiversidad-entrevista/

[6]El País. (22 de octubre de 2023, actualizado el 31 de diciembre de 2024). Los líos de la zona rural de Cali para tener acceso al agua potable. https://www.elpais.com.co/cali/los-lios-de-la-zona-rural-de-cali-para-tener-acceso-al-agua-potable-2256.html

[7]Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2023). Informe de inspección detallada, Junta de Acción Comunal Vereda Buenavista. https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/inline-files/Informe-de-inspeccion-detallada-Junta-de-Accion-Comunal-Vereda-Buenavista-2023.pdf

VI. Experiencias nacionales e internacionales

Colombia, Caminos Comunitarios. El Instituto Nacional de Vías (Invías) ha ejecutado obras en vías terciarias mediante convenios solidarios con juntas de acción comunal. A noviembre de 2024 había finalizado 750 convenios en el país. Solo los 333 convenios de la vigencia 2023 en diez departamentos, entre ellos el Valle del Cauca, sumaron $77.105 millones e intervinieron cerca de 592 kilómetros de vías, en beneficio de más de 114.000 habitantes y con cerca de 6.606 empleos de mano de obra local. En 2024 se suscribieron 496 convenios adicionales por $125.047 millones.[8]

Perú, núcleos ejecutores. Desde la década de 1990, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) transfiere recursos públicos a organizaciones formadas por los vecinos de una comunidad, que administran el dinero, compran materiales y contratan servicios para ejecutar proyectos sociales. Las decisiones se toman en asamblea, un fiscal designado por el gobierno local integra el órgano de conducción, un coordinador técnico acompaña la ejecución y, al concluir, la comunidad rinde cuentas en acto público.[9]

Benín, construcción comunitaria de aulas. En un programa de desarrollo impulsado por la comunidad apoyado por el Banco Mundial, las revisiones de costos encontraron que otras dos agencias pagaron entre 29 % y 45 % más por construcción que las comunidades, y la auditoría técnica concluyó que la calidad de las obras comunitarias fue al menos igual a la de los otros enfoques.[10]

Estas experiencias muestran elementos que el proyecto incorpora: proyectos de pequeña escala, recursos que llegan directamente a la organización, acompañamiento técnico, participación de la mano de obra local y rendición pública de cuentas ante la comunidad.

---

[8] Valora Analitik. (17 de noviembre de 2024). Lista de obras de infraestructura realizadas por juntas de acción comunal en 10 departamentos. https://www.valoraanalitik.com/?p=414839

[9] El Peruano. (11 de agosto de 2026). Núcleos ejecutores: el poder de las comunidades para transformar su territorio. https://elperuano.pe/noticia/302258-nucleos-ejecutores-el-poder-de-las-comunidades-para-transformar-su-territorio

[10] Oshima, K. (10 de junio de 2013). Benin shows how community-managed projects can build infrastructure faster and more cost-effectively. Banco Mundial. https://blogs.worldbank.org/en/voices/benin-shows-how-community-managed-projects-can-build-infrastructure-faster-and-more-cost-effectively

VII. Planteamiento del problema

1. El vacío normativo

Desde la decisión de la Corte Constitucional, el ordenamiento colombiano carece de una modalidad legal que permita, además de las juntas de acción comunal, a las demás organizaciones comunitarias y a las organizaciones de la economía popular ejecutar proyectos públicos en sus territorios. Los convenios solidarios son una herramienta valiosa para los organismos de acción comunal, pero no se extienden a otras organizaciones ni prevén acompañamiento técnico. En consecuencia, la ejecución de pequeños proyectos rurales puede quedar en manos de contratistas externos al territorio, o no realizarse, en zonas donde la presencia del Estado ya es débil.

2. Fuentes del diagnóstico: la investigación del Grupo Praxis Política

El diagnóstico que sustenta este proyecto surge de la investigación del Grupo de Investigación Praxis Política de la ESAP, que combinó tres fuentes: una revisión conceptual sobre captura del Estado, gobernanza criminal y participación comunitaria en la gestión pública, cuyos resultados se presentan en el capítulo IV; una revisión de cifras y datos de fuentes oficiales, organizaciones de la sociedad civil y estudios nacionales e internacionales, presentada en los capítulos V y VI; y un trabajo de campo en municipios del Valle del Cauca, cuyo enfoque se describe a continuación.

La investigación adopta una estrategia metodológica mixta, multiescalar y comparativa. Su componente cualitativo se desarrolló mediante entrevistas semiestructuradas a cuatro personeros y dos concejales de seis municipios del Valle del Cauca, realizadas en septiembre de 2026, con un periodo de referencia de 2020 a 2025. El instrumento aplicado fue diseñado para caracterizar el grado de gobernanza criminal y de captura y reconfiguración cooptada del Estado en el nivel municipal.

El cuestionario se organiza en bloques temáticos vinculados a las cinco condiciones de la matriz de gobernanza criminal construida para el proyecto con base en los trabajos de Duque Daza, y a una variable de resultado. Estas condiciones alimentan el Análisis Comparativo Cualitativo (QCA) con lógica de conjuntos difusos que prevé la investigación (Ragin, 2008). La Tabla 1 presenta la matriz de trazabilidad entre los bloques de preguntas, las variables y los escenarios de captura.

Tabla 1. Matriz de trazabilidad pregunta y variable

Bloque	Variable (código)	Qué busca indagar	Escenario de captura
Apertura	Contexto	Panorámica del municipio y rol de la entidad del entrevistado.	Transversal
A	gai	Presencia y control territorial de grupos armados ilegales; incidencia sobre la institucionalidad local.	Condición base de los tres escenarios
B	cap	Capacidad y autonomía de los órganos de control fiscal, judicial y coercitivo.	Cogobierno ilegal y suplantación (a menor capacidad, mayor riesgo)
C	cor	Corrupción, concentración de contratistas y riesgos contractuales.	Cooptación formal y cogobierno ilegal
D	map	Concentración del poder político, maquinarias y redes clientelistas.	Cooptación formal y cogobierno ilegal
E	fin	Flujos anómalos de contratación e inversión pública.	Cogobierno ilegal y suplantación institucional
F	gcrim (resultado)	Grado y forma de la gobernanza criminal; ubicación del caso en un escenario de captura.	Cooptación formal, cogobierno ilegal y suplantación institucional
G	asoc	Pertenencia a asociaciones de personerías y su papel frente a la fragilidad institucional.	Transversal
Cierre	Síntesis	Recomendaciones, temas emergentes y referidos.	Transversal

Fuente: Grupo de Investigación Praxis Política, ESAP. Cuestionario para entrevista semiestructurada, proyecto D2_07_2025.

La variable de resultado permite ubicar cada caso en uno de tres escenarios de captura. La **cooptación formal** se presenta cuando la influencia se ejerce de manera indirecta u oculta, manteniendo la apariencia de legalidad institucional. El **cogobierno ilegal** se presenta cuando decisiones públicas se negocian, coordinan o comparten entre autoridades y grupos armados. La **suplantación institucional** se presenta cuando el actor armado ejerce de hecho funciones propias del Estado, como la seguridad, la justicia, la regulación o la resolución de conflictos.

Las entrevistas se realizaron con consentimiento informado, conforme a la Resolución 8430 de 1993 y a la Declaración de Helsinki. Con autorización de los participantes, se grabaron, se transcribieron y se sistematizaron en actas organizadas por bloque y variable. Cada testimonio se contrastó con las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo para el respectivo municipio, y se registra como percepción del entrevistado y no como hecho probado. Para proteger a los participantes, este documento no identifica a las personas ni asocia sus testimonios a municipios específicos.

3. Resultados del trabajo de campo

Los resultados se presentan según las variables del instrumento. Se destacan los hallazgos relacionados con la ejecución de proyectos públicos en los territorios.

Capacidad institucional (cap). En municipios con zonas rurales de difícil acceso, los entrevistados describieron que las autoridades administrativas no llegan de manera sostenida, lo que impide ejecutar en esos territorios los programas sociales del municipio, del departamento y de la Nación. Un personero explicó que los grupos armados han ganado legitimidad precisamente porque asumen funciones que el Estado no cumple en esas zonas. Otro señaló que la cooperación humanitaria puede responder en tres días, mientras la respuesta institucional puede tardar hasta seis meses, y que esa demora alimenta el discurso de los grupos armados sobre el abandono estatal. Una personera agregó que los municipios de sexta categoría no cuentan con recursos propios suficientes para acciones de prevención.

Corrupción y riesgos contractuales (cor). En uno de los municipios se identificó el uso predominante de la contratación directa sin procesos de selección, obras que se deterioran poco después de entregadas y decisiones de inversión de regalías tomadas sin consultar a la comunidad. Este hallazgo respalda que la modalidad propuesta tenga un procedimiento de selección público, competitivo y verificable.

Flujos de inversión (fin). En las obras que se ejecutan en zona rural, las comunidades piden que parte de las personas contratadas sean del territorio, y la socialización previa de la obra con la comunidad es un requisito. Un personero recomendó conformar veedurías ciudadanas integradas por vecinos en cada obra pública de gran magnitud, y destacó el presupuesto participativo concertado con las juntas de acción comunal como un mecanismo eficaz para atender necesidades puntuales de las comunidades.

Gobernanza criminal (gcrim). Donde el Estado no tiene presencia sostenida, los grupos armados buscan regular la vida comunitaria, resolver conflictos e incidir en la relación de las organizaciones sociales con el territorio. Estos hallazgos muestran que la disputa por el territorio es también una disputa por la organización comunitaria: cuando el Estado entrega a la comunidad recursos, capacidades y acompañamiento, fortalece a sus propias organizaciones como interlocutoras legítimas.

Confianza institucional. Una personera explicó que la confianza de las comunidades rurales en la personería se construye con acompañamiento permanente antes, durante y después de las intervenciones institucionales, lo que respalda el acompañamiento técnico continuo que establece el proyecto.

Estos resultados respaldan el diseño del proyecto: llevar la ejecución de pequeños proyectos públicos a las organizaciones de la propia comunidad, con transparencia, acompañamiento técnico y control ciudadano.

VIII. Tipos de proyectos

El artículo 4 delimita los proyectos que pueden ejecutarse mediante contratos público-comunitarios a sectores en los que la comunidad tiene conocimiento del territorio, la obra es de pequeña escala y la mano de obra local puede vincularse directamente.

a) **Infraestructura social comunitaria.** Obras de construcción, adecuación y mantenimiento de bienes de uso colectivo que soportan la vida comunitaria, como casetas comunales, polideportivos, parques, salones culturales y mejoras locativas en escuelas rurales y puestos de salud (cubiertas, pisos, baterías sanitarias o cerramientos).

b) **Mejoramiento de vivienda rural.** Intervenciones en viviendas existentes para superar carencias habitacionales, como cambio de pisos de tierra, reparación de techos, construcción de cocinas o baños y conexión a sistemas de agua.

c) **Vías terciarias y caminos veredales.** Mantenimiento rutinario de vías, limpieza de cunetas y alcantarillas, construcción de placa huella, obras menores de drenaje, puentes peatonales y adecuación de caminos veredales.

d) **Cultura.** Actividades y espacios que fortalecen la identidad y la memoria del territorio, como festivales y encuentros culturales, escuelas comunitarias de música y danza, bibliotecas comunitarias y recuperación del patrimonio local.

e) **Producción y abastecimiento de alimentos.** Huertas comunitarias, mercados campesinos, centros de acopio, transformación básica de alimentos y suministro de productos locales a programas públicos de alimentación, en armonía con la Ley 2046 de 2020 sobre compras públicas de alimentos a pequeños productores.

f) **Gestión comunitaria del agua y saneamiento básico.** Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos comunitarios, protección de fuentes y microcuencas, unidades sanitarias, pozos sépticos y sistemas sencillos de tratamiento de aguas.

IX. Justificación de la cuantía

El proyecto fija como límite de cada contrato público-comunitario la mínima cuantía de la entidad contratante, que corresponde al diez por ciento (10 %) de su menor cuantía. Esta regla es coherente con la modalidad que preveían las APPo y con el límite vigente para los convenios solidarios con juntas de acción comunal, y mantiene los proyectos en una escala acorde con las capacidades de las organizaciones. En el trabajo de campo, un entrevistado señaló además que los contratos de pequeña cuantía resultan menos atractivos para las estructuras criminales. Los topes vigentes, según el presupuesto anual de cada entidad, son los siguientes:

Tabla 2. Topes de menor y mínima cuantía vigentes

Presupuesto anual de la entidad (SMMLV)	Menor cuantía (SMMLV)	Mínima cuantía (SMMLV)	Mínima cuantía 2026 (pesos)
Igual o superior a 1.200.000	1.000	100	$175.090.500
Igual o superior a 850.000 e inferior a 1.200.000	850	85	$148.826.925
Igual o superior a 400.000 e inferior a 850.000	650	65	$113.808.825
Igual o superior a 120.000 e inferior a 400.000	450	45	$78.790.725
Inferior a 120.000	280	28	$49.025.340

Fuente: literal b) del numeral 2 y numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. Valores calculados con el salario mínimo de 2026 ($1.750.905, Decreto 1469 de 2025).

Para evitar la concentración de contratos en pocas organizaciones, el proyecto establece además que una organización no podrá tener más de dos contratos en ejecución con la misma entidad ni superar en una vigencia fiscal tres veces la mínima cuantía de esa entidad, y prohíbe el fraccionamiento.

El procedimiento de selección del artículo 6 es el de mínima cuantía ya previsto en la ley, con reglas especiales que este proyecto agrega: un plazo mayor para la invitación, la dirección de la invitación a organizaciones del territorio, su divulgación en medios comunitarios y criterios de desempate que favorecen la mano de obra local y la distribución de los contratos.

X. Marco jurídico

a) **Artículos 1, 2 y 103 de la Constitución.** Colombia es una democracia participativa, y el Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones comunitarias, sin detrimento de su autonomía.

b) **Artículos 38 y 58.** Se garantiza el derecho de asociación, y el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

c) **Inciso final del artículo 150.** Compete al Congreso expedir el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

d) **Artículo 209.** La función administrativa se rige por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

e) **Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011.** Conforman el Estatuto General de Contratación y regulan las modalidades de selección, incluida la mínima cuantía.

f) **Ley 142 de 1994.** Reconoce a las organizaciones autorizadas, entre ellas las organizaciones comunitarias, como prestadoras de servicios públicos en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas.

g) **Ley 2160 de 2021.** Regula la contratación de las entidades estatales con cabildos indígenas, asociaciones de autoridades tradicionales indígenas, consejos comunitarios y organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

h) **Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, y Ley 2166 de 2021.** Regulan los convenios solidarios y los organismos de acción comunal.

i) **Ley 2046 de 2020.** Promueve la participación de pequeños productores locales en las compras públicas de alimentos.

j) **Ley 850 de 2003 y Ley 1757 de 2015.** Regulan las veedurías ciudadanas y la participación democrática, incluidos los presupuestos participativos.

XI. Contenido del proyecto

El proyecto consta de catorce artículos organizados en cuatro capítulos. El Capítulo I define el objeto, los conceptos y el ámbito de aplicación; este último precisa que la ley no se aplica a las autoridades y organizaciones de los pueblos étnicos, cuya contratación con el Estado se rige por la Ley 2160 de 2021. El Capítulo II regula la modalidad de contratación público-comunitaria: tipos de proyecto, cuantía, procedimiento de selección, requisitos habilitantes, pagos trazables, supervisión y rendición de cuentas. El Capítulo III establece el acompañamiento técnico a las organizaciones, da lineamientos a las entidades territoriales para identificar y priorizar estos proyectos en sus planes de desarrollo, con apoyo técnico de los departamentos a los municipios de quinta y sexta categoría, extiende las medidas de transparencia y acompañamiento a los convenios solidarios con organismos de acción comunal y ordena el seguimiento en el SECOP. El Capítulo IV fija la vigencia.

XII. Competencia del Congreso

El Congreso de la República es competente para tramitar esta iniciativa conforme al artículo 114 de la Constitución y al inciso final de su artículo 150, que le asigna la expedición del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Así lo confirma la decisión de la Corte Constitucional que declaró inexequibles los artículos 100 y 101 de la Ley 2294 de 2023, al señalar que los elementos esenciales de esta modalidad deben ser definidos por el Congreso. Por su materia, el proyecto corresponde a la Comisión Primera Constitucional Permanente.

XIII. Impacto fiscal

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 dispone que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto durante el trámite.

La Corte Constitucional ha precisado que esta exigencia constituye un parámetro de racionalidad legislativa y no un poder de veto sobre la actividad del Congreso, y que su cumplimiento corresponde principalmente al Ministerio de Hacienda, que cuenta con los datos y la experticia necesarios para estimar los costos (Sentencias C-911 de 2007 y C-866 de 2010).

El presente proyecto no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios. Regula una modalidad de contratación que las entidades usarán con cargo a los

presupuestos ya asignados a sus proyectos, y el acompañamiento técnico se presta con los recursos de la entidad contratante o mediante convenios con entidades públicas existentes. En consecuencia, no se requiere un análisis de impacto fiscal adicional.

XIV. Conflictos de interés

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se describen las circunstancias que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de esta iniciativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, según el cual existe conflicto de interés cuando la discusión o votación de un proyecto pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Se estima que la discusión y aprobación de este proyecto no configura un beneficio particular, actual y directo a favor de los congresistas, por tratarse de una ley de carácter general. No obstante, podrían valorarse los casos en que un congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o sus parientes dentro de los grados señalados, sean dignatarios o representantes legales de organizaciones comunitarias o de la economía popular que puedan celebrar contratos bajo esta modalidad. En todo caso, corresponde a cada congresista evaluar su situación particular y declarar los impedimentos a que haya lugar.

XV. Referencias

Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social order in the Colombian civil war*. Cambridge University Press.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Documento CONPES 3955. Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia*. DNP.

Duque Daza, J. (2020). Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 65*(241), 347-380.

Garay-Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Grupo Método.

Grupo de Investigación Praxis Política, ESAP. (2025). *Captura del Estado y conflicto armado: dinámicas de corrupción y control en los departamentos*

de Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo (2020-2025). Proyecto de investigación D2_07_2025.

Indepaz. (2026). *Comunidades en medio de la violencia. Balance 2025*. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.

Kaplan, O. (2017). *Resisting war: How communities protect themselves.* Cambridge University Press.

Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development, 24*(6), 1073-1087.

Ragin, C. C. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond.* University of Chicago Press.

Rodríguez García, G. y Rodríguez García, P. (2025). *Escritos sobre democracia hídrica. Las políticas públicas y la gestión comunitaria del agua en América Latina.* Transnational Institute.

Wong, S. (2012). *What have been the impacts of World Bank community-driven development programs? CDD impact evaluation review and operational and research implications.* Banco Mundial.

De la honorable congresista,

ANA LEIDY ERAZO RUIZ
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Pacto Histórico