



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1228

Bogotá, D. C., viernes, 25 de julio de 2025

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariasenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se crea el Programa de Familias Guardabosques (PFGB) como Estrategia para la conservación y recuperación de ecosistemas estratégicos, áreas de protección y la renaturalización de zonas priorizadas para la adaptación y mitigación del cambio climático.*

Bogotá, D. C., julio de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley, por medio del cual se crea el Programa de Familias Guardabosques (PFGB) como Estrategia para la conservación y recuperación de ecosistemas estratégicos, áreas de protección y la renaturalización de zonas priorizadas para la adaptación y mitigación del cambio climático.

Respetado Secretario,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley, por medio del cual se crea el Programa de Familias Guardabosques (PFGB) como Estrategia para la conservación y recuperación de ecosistemas estratégicos, áreas de protección y la renaturalización de zonas priorizadas para la adaptación y mitigación del cambio climático.

Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la ley.

Cordialmente,

**HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 034 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se crea el Programa de Familias Guardabosques (PFGB) como Estrategia para la conservación y recuperación de ecosistemas estratégicos, áreas de protección y la renaturalización de zonas priorizadas para la adaptación y mitigación del cambio climático.*

**El Congreso de la República**

**DECRETA:**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear el Programa de Familias Guardabosques (PFGB), como estrategia para la conservación y recuperación de ecosistemas estratégicos, áreas de protección y la renaturalización de zonas priorizadas para la adaptación y mitigación del cambio climático.

**Artículo 2°. Definiciones:**

**Ecosistema Estratégico:** Los ecosistemas estratégicos garantizan la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el desarrollo humano sostenible del país. Estos ecosistemas se caracterizan por mantener equilibrios y procesos ecológicos básicos tales como la regulación del clima, del agua, realizar la función de depuradores del aire, agua y suelos; la conservación de la biodiversidad. Los ecosistemas estratégicos incluyen: Alta Montaña y Páramos, Humedales, Manglares, Bosque Seco Tropical.

**Área Protegida:** Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación. Entre estas áreas se encuentran: Sistema de Parques Nacionales Naturales, Reservas Forestales Protectoras, Parques Naturales Regionales, Distritos de Manejo Integrados, Distritos de Conservación de Suelos, Áreas de Recreación, Áreas Protegidas Privadas y las Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC).

**Categoría de Manejo:** Unidad de clasificación o denominación genérica que se asigna a las áreas protegidas teniendo en cuenta sus características específicas, con el fin de lograr objetivos específicos de conservación bajo unas mismas directrices de manejo, restricciones y usos permitidos.

**Conservación:** Es el mantenimiento *in situ* de los ecosistemas y los hábitats naturales, el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en su entorno natural y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas. La conservación *in situ* hace referencia a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de la biodiversidad.

**Preservación:** Mantener la composición, estructura y función de la biodiversidad, conforme su dinámica natural y evitando al máximo la intervención humana y sus efectos.

**Restauración:** Restablecer parcial o totalmente la composición, estructura y función de la biodiversidad, que hayan sido alterados o degradados.

**Uso Sostenible:** Utilizar los componentes de la biodiversidad de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución o degradación a largo plazo alterando los atributos básicos de composición, estructura y función, con lo cual se mantienen las posibilidades de esta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.

**Proyecto de Uso Sostenible:** Son proyectos que incluyen actividades productivas, que a partir de la oferta natural del territorio generan bienes y servicios mercadeables y contribuyen a la conservación, restauración y uso sostenible de los ecosistemas y los agroecosistemas, a la generación de bienestar social y al fortalecimiento y diversificación de la economía regional y local de forma sostenible.

**Ecosistema Degradado:** Hábitat que pierde toda capacidad de generar bienes o servicios e impulsa la alteración de nuevos ecosistemas para satisfacer las necesidades de poblaciones crecientes tal como ocurre con las tierras marginales o desertizadas. La degradación de estos ecosistemas ocurre en gran medida, debido a cultivos ilícitos y a la extracción ilegal de recursos naturales, como minerales, madera, flora y fauna, entre otros.

**Conectividad Ecológica:** Práctica que restituye, mejora y permite la continuidad de los servicios ecosistémicos en la regulación de los ciclos hidrológicos, polinización, fijación de carbono, además de remover el material particulado del ambiente, entre otros. Todo esto se logra al tener un espacio interconectado con alta calidad ecosistémica, la cual es vital para el desarrollo de los ecosistemas naturales, porque permite que exista una sinergia entre el ambiente y su entorno natural.

**Renaturalización:** Es el proceso mediante el cual, a través de Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN), se restauran las condiciones naturales de un ecosistema que ha sido alterado o degradado por actividades humanas. Este enfoque promueve la recuperación de hábitats y funciones ecológicas, facilitando la resiliencia y el equilibrio del ecosistema y mejorando su capacidad de respuesta ante riesgos climáticos e hidrológicos. En el ambiente urbano incluye la gestión integral de la infraestructura verde, gris y azul.

**Incentivo Sostenimiento:** Es un incentivo temporal otorgado por el Programa Familias Guardabosques (PFGB) para asegurar un ingreso mínimo y estable a cada familia participante, mientras el proyecto productivo sostenible se establece y comienza a operar. Este apoyo permite cubrir necesidades básicas durante la fase inicial, promoviendo la estabilidad económica de las familias y facilitando el éxito de las actividades productivas sostenibles en el largo plazo.

Este incentivo se calcula con el objetivo de equiparar los ingresos que percibe el o la representante del grupo familiar, en la actividad agropecuaria predominante en el área de interés (actividad legal). Para ello, se considera el salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) sumado a los beneficios netos mensualizados de dicha actividad agropecuaria. De esta manera, el incentivo busca reflejar la combinación del salario y los beneficios netos que obtienen los productores rurales, proporcionando un apoyo económico que asegura una fuente de ingresos mientras el proyecto productivo logra estabilidad y autosostenibilidad.

**Incentivo Capital Semilla:** Este incentivo, se otorga por una sola vez, tiene como propósito implementar un proyecto productivo que sea rentable y sostenible en términos ambientales y económicos, que permita el sustento continuo de cada familia participante. Su objetivo es asegurar la estabilidad económica de las familias una vez concluido el incentivo de sostenimiento. El proyecto productivo

puede desarrollarse de forma individual o mediante agrupaciones de familias, con el fin de aprovechar las sinergias, economías de escala y oportunidades colaborativas identificadas en la región.

Este incentivo de acuerdo con las condiciones particulares de cada familia podrá dividirse para el establecimiento de un proyecto productivo y/o la estrategia para la pensión campesina. En todo caso no podrá superar el tope máximo definido para ello.

**Sistema Pensional Campesino:** El Sistema Pensional Campesino (SPC), será un régimen mixto de ahorro e inversión en una actividad productiva: el establecimiento de plantaciones forestales comerciales con especies introducidas o nativas con paquetes tecnológicos conocidos, así mismo bonos de carbono y otros. Este sistema aplica para familias que sean propietarias de un área mínima, según lo defina la reglamentación.

La financiación de dicho sistema contará con asignaciones anuales del PFGB que en adelante se denominará; Incentivo Forestal PFGB, que cubrirá los costos de establecimiento y manejo de las plantaciones por hectárea, por un valor y un periodo de tiempo igual al estimado por el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) nacional, el propietario del predio incurrirá con aportes de la tierra y con la mano de obra que no cubra el PFGB.

Los arreglos silviculturales del SPC se reglamentarán de acuerdo con la oferta de tierras postuladas.

Se cubrirían los costos de establecimiento y manejo de las plantaciones, hasta el quinto año del ciclo productivo de las especies de árboles que se planten. La asignación anual por hectárea tomará como base las cantidades que otorga el Certificado de Incentivo Forestal CIF a los reforestadores comerciales, tanto para el establecimiento como para el manejo.

**Beneficios netos:** Es una métrica que se obtiene al restar todos los gastos de los ingresos totales, incluyendo impuestos y costos operativos. Para el cálculo mensualizado se estiman los beneficios netos para un ciclo productivo y se divide por el número de meses del ciclo productivo.

**Artículo 3°. *Ámbito de aplicación.*** El PFGB aplica en todo el territorio nacional especialmente en las siguientes áreas:

**3.1** Ecosistemas estratégicos y áreas de conservación y protección ambiental, especialmente aquellas afectadas o en riesgo de serlo debido a cultivos ilícitos y a la extracción ilegal de recursos naturales, como minerales, madera, flora y fauna, entre otros.

**3.2** Cualquier ecosistema degradado debido a cultivos ilícitos y/o a la extracción ilegal de recursos naturales, como minerales y madera, flora y fauna.

**3.3** Áreas priorizadas en cuencas hidrográficas urbanas y rurales para la renaturalización y conectividad ecológica, especialmente en zonas de retiro y amortiguamiento de fuentes hídricas, con el

objetivo de mitigar los efectos del cambio climático y los riesgos hidrológicos.

**3.4** En todo caso, las actividades que se desarrollen en las áreas objeto del presente programa estarán sujetas a las categorías de manejo y a los usos del suelo permitidos, conforme a la normatividad vigente. Esto asegura que las iniciativas se realicen de manera compatible con los lineamientos ambientales y territoriales, promoviendo la sostenibilidad y el respeto por los recursos naturales en cada área intervenida.

**Artículo 4°. *Población objetivo.*** Estructura Familiar con una persona representante, con alguna forma de tenencia de la tierra y/o arraigo en las áreas priorizadas. El programa se basa en la estructura familiar, con el objetivo de empoderarlas para que se conviertan en agentes para la transición hacia la legalidad y ocupación apropiada del territorio. Además, fomenta la generación de ingresos estables a través de actividades que aseguren el cumplimiento de los objetivos del programa y el desarrollo sostenible.

**Artículo 5°. *Desarrollo del programa:***

**5.1 Fase 1. Áreas Priorizadas:**

**Priorización de áreas de intervención:** En esta fase se seleccionan las áreas de intervención asociadas a las actividades ilícitas y priorizadas para renaturalización. Esta información será consolidada y publicada anualmente por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para lo cual podrán realizar las reglamentaciones que consideren necesarias.

**Parágrafo 1°.** Mientras se reglamenta el procedimiento de priorización por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), las entidades podrán iniciar la ejecución del programa en áreas identificadas a partir de fuentes oficiales, como los informes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), información de las autoridades ambientales y demás entidades del Sistema Nacional Ambiental, así como sus propios registros, lo anterior siempre y cuando sean validadas por la autoridad ambiental correspondiente.

Para la priorización de las áreas de intervención en el marco de las acciones de renaturalización en las cuencas urbanas y rurales, se tomará como base la red hidrográfica y su zona de retiro, tal como se establece en el Plan de Ordenamiento Territorial del ente territorial correspondiente. Asimismo, se considerarán los Programas de Gestión del Riesgo Climático e Hidrológico, así como las áreas estratégicas definidas por la Autoridad Ambiental para la conservación de los recursos hídricos que abastecen los acueductos municipales, distritales y regionales.

El MADS tendrá un periodo máximo de dos años para la elaboración y debida reglamentación de la metodología de priorización.

## 5.2 Fase 2. Selección de Beneficiarios:

**5.2.1 Áreas afectadas o con riesgo de serlo por actividades ilícitas:** Las familias beneficiarias se seleccionarán con base en la clasificación del Sisbén en grupos A, B y C. Las Familias deberán manifestar su interés de participar en el programa y serán seleccionados con base en los criterios definidos para tal fin. En todo caso, deberá seguirse estrictamente la metodología de priorización, de manera que se cumplan los objetivos proyectados, comenzando por intervenir las áreas de mayor criticidad.

### 5.2.1.1 Incentivos para esta modalidad:

Para definir este valor se deberá tener en cuenta como mínimo las siguientes consideraciones:

#### 5.2.1.1.1 Incentivo de Sostenimiento:

a) Como mínimo cada familia tendrá un incentivo equivalente a 1 SMLMV más los beneficios netos mensualizados por hectárea calculados conforme a la metodología definida en el artículo 2.2.9.8.2.5 Estimación del valor del incentivo de Pago por Servicios Ambientales del Decreto número 1007 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De ser modificado el artículo, deberá evaluarse su impacto y la necesidad o no de cambio para los propósitos del PFGB.

b) En todo caso se deberá garantizar la duración mínima del programa que permita la consolidación y sostenibilidad del proyecto productivo sin superar los 36 meses. El incentivo se pagará hasta que el proyecto productivo empiece a operar sin superar el plazo máximo establecido.

c) Solo podrá accederse al beneficio por familia por una sola vez.

d) El plazo para este incentivo podrá extenderse hasta por 60 meses únicamente en el caso en que la familia campesina destine el proyecto productivo sostenible exclusivamente para la creación de una pensión campesina. Este enfoque garantiza un respaldo económico a largo plazo, promoviendo la seguridad y estabilidad financiera de las familias rurales en su etapa de retiro. Para este caso el incentivo de sostenimiento solo se calculará como un (1) SMLMV sin incluir los beneficios netos mensualizados.

#### 5.2.1.1.2 Incentivo Capital Semilla:

El programa suministrará un capital semilla para el establecimiento del proyecto productivo sostenible hasta por 15 SMLMV. Este incentivo de acuerdo con las condiciones particulares de cada familia podrá dividirse para el establecimiento de un proyecto productivo y/o la estrategia para la pensión campesina. En todo caso no podrá superar el tope máximo definido para ello y deberá ejecutarse en el plazo establecido en el numeral 5.2.1.1.1.

#### 5.2.1.1.3 Incentivo Pensión Campesina

El Programa Familias Guardabosques (PFGB) ofrece un incentivo especial para las familias campesinas que destinen una parte de su predio

al enriquecimiento forestal mediante la siembra de árboles de especies valiosas. Este incentivo busca que los campesinos cuenten con un recurso sostenible que les genere un retorno de inversión a mediano y largo plazo, estableciendo así un ahorro seguro para su futuro. Al promover la plantación de árboles, el programa no solo apoya la economía familiar, sino que también fortalece la conservación ambiental y contribuye al desarrollo de prácticas sostenibles en las zonas rurales.

En el caso que la familia campesina destine el proyecto productivo sostenible exclusivamente para la creación de una pensión campesina. Este enfoque garantiza un respaldo económico a largo plazo, promoviendo la seguridad y estabilidad financiera de las familias rurales en su etapa de retiro. Para este caso el incentivo de sostenimiento solo se calculará como un (1) SMLMV sin incluir los beneficios netos mensualizados.

Las familias que accedan a este beneficio deben ser propietarios y tener a disposición un área mínima que será definida en la reglamentación, para que el proyecto sea técnica y económicamente viable.

**Parágrafo 1°.** El MADS deberá reglamentar en los seis meses siguientes a la sanción de la presente ley, los incentivos y expedir la Guía Técnica de Aplicación. Dicha reglamentación debe estimar tamaños de área mínima, arreglos silviculturales, especies, definir tipos de beneficiarios de bonos de carbono, proyección de uso del producto final, tales como: biomasa vegetal forestal para dendroenergía, construcción o mobiliario de lo cual dependerá el manejo de dicha plantación.

**Parágrafo 2°.** Las tierras rurales que se encuentran en suelos de protección pueden hacer uso del Sistema de Pensión Campesina (SPC) siempre y cuando la aptitud del suelo así lo permita y se asegure que después de cada aprovechamiento no se hace reconversión del uso de la tierra a un uso diferente al forestal.

**Parágrafo 3°.** Para la aplicación de los bonos de carbono se debe construir un sistema asociativo que permita ser viable la certificación y validación del SPC. Este sistema debe contemplar la venta de los bonos de carbono con prioridad a las empresas industriales públicas y privadas con el propósito de ir buscando la cero neutralidad del país. El sistema de bonos de carbono debe contemplar los bonos previo desde el establecimiento o posterior a este.

La familia beneficiaria deberá definir el tipo de incentivo al que aplicará, ya sea capital semilla, el sistema de pensión campesina, o una combinación de ambos.

## 5.2.2 Áreas Priorizadas en Cuencas Urbanas y Rurales:

Las familias beneficiarias del PFGB en áreas priorizadas de cuencas urbanas y rurales, se seleccionarán previa convocatoria, no está limitado a categorías del Sisbén, se busca con ello generar posibilidades de empleos verdes para el cuidado de las fuentes hídricas y sus áreas de influencia.

### 5.2.2.1 Promoción de la renaturalización:

Para esta modalidad el PFGB propiciará la generación de empleos verdes y acciones de renaturalización según los requerimientos técnicos y sociales que se identifiquen para determinada cuenca. Este enfoque, además de propiciar la conectividad de los ecosistemas contribuye a la gestión de los riesgos climáticos e hidrológicos en ambientes urbanos y rurales.

#### 5.2.2.1.1 PFGB en la renaturalización:

- El (la) representante del PFGB, tendrá la función de desarrollar las acciones de renaturalización y demás contempladas en el numeral 6.2.

El valor del incentivo económico será de mínimo uno y medio (1.5) SMLMV, para la mano de obra no calificada, nivel operativo.

#### 5.2.2.1.2 Intervenciones

La entidad encargada de la implementación del programa deberá suministrar los insumos necesarios para la implementación de las diferentes acciones de renaturalización, las cuales deberán estar enmarcadas en un plan de acción que se actualizará anualmente en desarrollo de las actividades contempladas en el numeral 6.2.

### 5.3 Fase 3 de acompañamiento integral:

En esta fase se deberá asegurar el acompañamiento integral, desde los aspectos técnicos, incluyendo los componentes empresarial, ambiental y social. Dicho acompañamiento estará a cargo de entidades locales idóneas, seleccionadas mediante una convocatoria. Así mismo, las autoridades ambientales regionales, podrán apoyar de acuerdo con sus competencias.

## Artículo 6°. Actividades

### 6.1 Actividades Generales

- **Control de Actividades Ilícitas:** El PFGB busca transformar las actividades ilícitas, promoviendo ingresos legales que fortalezcan el arraigo de las familias por su tierra y sus recursos naturales. De esta manera, se reduce la atracción hacia actividades no sostenibles, fomentando alternativas económicas que contribuyan a la preservación del entorno y el bienestar de la comunidad.

- **Estabilización de la frontera agrícola:** El Programa Familias Guardabosques (PFGB) busca implementar actividades y acciones orientadas a frenar la expansión de la frontera agrícola, protegiendo así la permanencia y salud de los ecosistemas naturales.

- **Estrategias de Renaturalización:** El Programa Familias Guardabosques (PFGB) busca incrementar las coberturas naturales en áreas urbanas y rurales, promoviendo la conectividad ecológica mediante la reforestación, rehabilitación y el uso de herramientas de manejo del paisaje.

- **Desarrollo Sostenible:** El Programa Familias Guardabosques (PFGB) busca fomentar actividades económicas que generen ingresos estables y fomenten el ahorro, garantizando así la continuidad de las estrategias de cuidado y protección

incluso en ausencia de los subsidios necesarios en la fase de implementación. Para lograrlo, se priorizará la implementación de proyectos de uso sostenible.

- **Actividades de compensación y/o contraprestación:** Estas actividades permiten establecer una transacción entre el ente territorial y el propietario del predio. Incluyen la erradicación de cualquier actividad ilícita en el terreno, la implementación de actividades lícitas como fuente de ingreso, el cuidado de las zonas de retiro y de suelo de protección, y la incorporación de coberturas vegetales protectoras según los acuerdos establecidos con el ente territorial encargado. Monitoreo de los bosques y biodiversidad tanto en las estrategias de conservación de bosques, como en las acciones de rehabilitación y uso sostenible que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa. Estas acciones constituyen la contraprestación por los incentivos de sostenimiento y el capital semilla otorgado.

### 6.2 Por las características de las Zonas Priorizadas en Áreas Rurales y Urbanas las familias beneficiarias realizarán las siguientes funciones:

- Desarrollar acciones para la protección y la conservación del recurso hídrico y la gestión del cambio climático.

- Fomentar la participación de las comunidades en la protección y conservación de las fuentes hídricas y zonas priorizadas, fortaleciendo la conciencia y el compromiso ambiental.

- Promover comportamientos ambientales responsables entre sus vecinos y en los espacios de participación y organización de las comunidades.

- Identificar, desarrollar y participar en actividades comunitarias de monitoreo, limpieza, mantenimiento, y prevención de disposición de residuos en ríos y quebradas, además de colaborar con los comités comunitarios en la identificación y reporte de riesgos ambientales y climáticos.

- Contribuir al reconocimiento, protección y monitoreo de la biodiversidad y de las condiciones ambientales de las áreas naturales estratégicas, mediante el registro y análisis de datos relevantes.

- Garantizar la protección y conservación de las cuencas y microcuencas abastecedoras, asegurando la sostenibilidad del recurso hídrico y contribuyendo a la resiliencia climática del territorio.

- Desarrollar estrategias para la prevención de riesgos y mitigar los impactos de eventos climáticos extremos sobre las áreas de interés ambiental a partir de acciones de adaptación basada en los ecosistemas y la naturaleza.

- Acompañamiento técnico a los proyectos productivos y apoyo a las estrategias asociativas, comerciales y de negocios.

**Artículo 7°. Implementación.** Cada entidad deberá operar el PFGB, conforme lo descrito en la presente ley y deberá reportar anualmente los

avances del programa al ente departamental, quien consolidará e informará al MADS.

Mínimamente se deberán consolidar los siguientes indicadores:

- a) Áreas recuperadas y conservadas.
- b) Familias beneficiadas.
- c) Población beneficiada.
- d) Proyectos productivos establecidos.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), deberán definir en un plazo no mayor a un año, una batería de indicadores que haga seguimiento a la ganancia de servicios ecosistémicos y biodiversidad en el país, en áreas objeto de la presente ley.

**Artículo 8°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, deberá elaborar un plan de acción concreto para abordar la deforestación asociada a cultivos ilícitos y a la extracción ilegal de recursos naturales, como minerales, madera, flora y fauna integrando como enfoque central el Programa Familias Guardabosques.

**Artículo 9°.** *Financiación.* Modifíquense los artículos 44, 45 y 111 de la Ley 99 del año 1993 y se dictan otras disposiciones:

**Artículo 44.** *Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble.* Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal.

Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando estas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial.

Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales, ~~y municipales~~ y el Programa Familias Guardabosques (PFGB), de conformidad con las reglas establecidas por la presente ley.

Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1 del artículo 46, deberán ser pagados a estas por trimestres, a

medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y en general las Autoridades Ambientales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y al Programa Familias Guardabosques (PFGB), de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece.

Al menos el 10% de los recursos de los que trata este artículo se destinará al financiamiento del Programa Familias Guardabosques (PFGB).

**Parágrafo 1°.** Los municipios y distritos que adeudaren a las Corporaciones Autónomas Regionales de su jurisdicción, participaciones destinadas a protección ambiental con cargo al impuesto predial, que se hayan causado entre el 4 de julio de 1991 y la vigencia de la presente ley, deberán liquidarlas y pagarlas en un término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, según el monto de la sobretasa existente en el respectivo municipio o distrito al 4 de julio de 1991.

**Parágrafo 2°.** El cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes, exceptuando el megaproyecto del río Bogotá. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.

**Artículo 45.** *Transferencia del Sector Eléctrico.* Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la siguiente manera:

1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales o para Parques Nacionales Naturales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.

2. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:

- a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a las que trata el literal siguiente;

b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran en el embalse;

Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.

Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.

Los recursos destinados a la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam). En el caso donde los páramos se encuentren dentro del Sistema Nacional de Parques Naturales serán transferidos directamente a la Subcuenta de Parques Naturales.

Estos recursos solo podrán ser utilizados por municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

**Los Municipios, Corporaciones Autónomas Regionales y Autoridades Ambientales deberán destinar por lo menos un 10% de este recurso para la financiación del Programa Familias Guardabosques (PFGB).**

3. En el caso de centrales térmicas, la transferencia de que trata el presente artículo será de 4% que se distribuirá así:

a) 2.5% Para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta y para la conservación de páramos en las zonas donde existen.

b) 1.5% Para el municipio donde está situada la planta generadora.

Los recursos para la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (FONAM). Estos recursos solo podrán ser utilizados por los municipios en obras: previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyecto: de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

Aquellos municipios que cuenten con ecosistemas de páramos, deberán **priorizar la inversión de los recursos en la conservación de estas áreas.**

**Al menos el 50% del recurso disponible se destinará exclusivamente para la conservación y protección de las cuencas abastecedoras.**

**Artículo 111. Adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales.**

Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales, distritales y regionales; **así como las áreas establecidas en el Programa Familias**

**Guardabosques (PFGB).** Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas. Lo anterior se podrá realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993.

**Al menos el 50% de estos recursos se destinará exclusivamente a la conservación de los recursos hídricos que abastecen los acueductos municipales, distritales y regionales.**

Estas inversiones deberán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, o para financiar esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia estratégica **y las establecidas en el Programa de Familias Guardabosques.** Lo anterior de conformidad con la reglamentación que expidan las autoridades competentes. La autoridad ambiental competente brindará el apoyo técnico requerido por la entidad territorial para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo [...]

**Artículo 10. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.



**HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Colombia es uno de los países más biodiversos del mundo, una de cada diez especies conocidas habita nuestro territorio, es el primer país en diversidad de aves, orquídeas y mariposas, contamos con 1.969 especies de aves, esa cifra nos pone en ese primer lugar, seguido de países como Perú y Brasil, Somos el segundo país en variedad de anfibios y sexto en mamíferos. (Sistema de información de biodiversidad en Colombia, 2023)<sup>1</sup>.

La degradación y pérdida de los bosques naturales es una de las principales causas de deterioro ambiental y vulnerabilidad climática.

En el caso de Colombia, desde el 2002 hasta 2023, Colombia perdió 1.99 millones de hectáreas de bosque primario húmedo, lo que representa 39% de su pérdida total de cobertura arbórea en el mismo periodo de tiempo. El área total de bosque primario húmedo en Colombia disminuyó en 3.6% en este periodo de tiempo, esto según reporte de Global Forest Watch<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> <https://cifras.biodiversidad.co/>.

<sup>2</sup> <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/>

Estos procesos de degradación y pérdida tienen lugar en ricas áreas boscosas habitadas por colonos y campesinos con altos niveles de pobreza y precariedad de sus condiciones de vida, en muchas ocasiones estas comunidades son impulsadas por razones de supervivencia a participar de actividades como establecimiento de cultivos ilícitos, extracción ilícita de minerales, tala y extracción de especies de la flora silvestre del país y tráfico de fauna silvestre.

Teniendo en cuenta el informe de Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca en 2023, realizado por la Organización de las Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC) para el gobierno de Colombia, 11.829 hectáreas fueron deforestadas entre 2022-2023 en territorios con coca. El mismo informe señala que la concentración de estos cultivos tiene lugar en áreas de especial protección y territorios de comunidades étnicas, pasando del 47% entre 2018-2019 a 48% en 2022-2023, con lo cual se concluye en el informe que “el cultivo de coca y la producción de cocaína continúan siendo una amenaza para la conservación de la diversidad biológica y cultural del país”.

Según un reciente artículo publicado en el *Journal of Illicit Economies and Development*<sup>3</sup> “Las regiones donde más coincide la deforestación con el cultivo ilícito de coca tienen dos características en común: baja densidad de población y altos niveles de violencia (Bonilla-Mejía e Higuera-Mendieta, 2019). La falta de presencia del Estado en las regiones, a menudo remotas, explica en parte la propagación de las actividades ilícitas en ellas, especialmente cuando el conflicto interno perdura y los grupos armados ilegales participan activamente en las economías ilícitas (Bonilla-Mejía e Higuera-Mendieta; UNODC y Gobierno de Colombia, 2016; UNODC-SIMCI, 2016). Además, hay ciertos factores socioeconómicos que determinan las condiciones de vida de las comunidades que viven en estas zonas, parte de las cuales se dedican al cultivo ilícito de la coca.

Un análisis de la situación de las familias que participan en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) del Gobierno colombiano demostró que la pobreza (multidimensional) y la insuficiente tenencia de la tierra se encuentran entre los principales problemas de los hogares de las regiones cocaleras. El 57% de estos hogares vive en situación de pobreza monetaria y solo el 13% es propietario formal de sus tierras. Para el 21% de estas familias, el cultivo de coca es la principal actividad productiva. Otras vulnerabilidades incluyen la falta o el acceso muy limitado a las instituciones de salud, educación y otros servicios públicos como la electricidad (FIP y UNODC, 2018)”.

---

country/COL/.

<sup>3</sup> Santos, et al. 2022. La deforestación relacionada con la coca en Colombia: un llamado para alinear las políticas de drogas y ambientales para el desarrollo sostenible. *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(1), pp. 10-23. DOI: <https://doi.org/10.31389/jied.79>.

Otra de las actividades ilícitas con mayor representación en el país, es la extracción de minerales. Alrededor de la mitad de la explotación de oro de aluvión en tierra (EVOA), se encuentra en zonas excluibles de la minería, es decir en áreas donde no es permitido el desarrollo de esta actividad, esto equivale aproximadamente 46,550 hectáreas, áreas representadas en territorios de protección y desarrollo de recursos naturales renovables y ambientales donde la ley no permite ejecutar la exploración y explotación minera (UNODC, 2022).

La ubicación geográfica de la EVOA y la presencia de cultivos ilícitos, tiene gran coincidencia. Aproximadamente el 44% de los territorios con presencia de EVOA en tierra, para el año 2022, evidenció presencia de coca y de ello el 87% de la EVOA detectada, se encuentra bajo la categoría de explotación ilícita. Lo anterior está directamente conectado con la pérdida de cobertura vegetal y afectación en la calidad y cantidad de los demás recursos naturales renovables, es decir, con la pérdida de biodiversidad y deterioro de la calidad de los ecosistemas necesarios para la vida.

La conservación de la biodiversidad y áreas protegidas, la protección y conservación de la fauna silvestre, la gestión sostenible del agua, la protección de los ecosistemas marinos y costeros, la gestión del riesgo y cambio climático, la educación ambiental, el fortalecimiento institucional, las alianzas, estrategias como la bioeconomía y negocios verdes, son acciones que Colombia debe seguir impulsando bajo las premisas de la investigación, la participación ciudadana y el desarrollo tecnológico (ASOCARS, 2024).

Teniendo en cuenta lo anterior, las familias que habitan las áreas de bosques del país y que son afectadas por actividades ilícitas, son fundamentales en las acciones de conservación, considerando su aporte a la persistencia de los bosques remanentes, y es necesario que se proporcionen los recursos suficientes para que las familias desarrollen capacidades que les permitan incorporar la protección de los bosques y su manejo sostenible, como fuentes de ingresos fortaleciendo la economía familiar campesina para reducir su vulnerabilidad ante la presión que ejercen las economías ilícitas en los territorios afectados por estos fenómenos.

Una de las estrategias probadas, fue el **Programa de Familias Guardabosques (PFGB)**, la cual se consolidó en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado Comunitario: desarrollo para todos. Se formuló e implementó como un mecanismo para lograr la erradicación de los cultivos ilícitos y combatir el narcotráfico, por medio de la implementación de proyectos productivos sostenibles y la incorporación de la familia para generar sostenibilidad en estas estrategias, además y de manera relevante, en la recuperación de áreas de importancia ambiental<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2007. Programa Familias Guardabosques. 7p.

El Programa de Familias Guardabosques generó unos logros importantes para el país, se beneficiaron más de 50,000 familias que recibieron los incentivos económicos en su momento, se fortalecieron las organizaciones comunitarias, se entregó capacitación técnica a través de los convenios que en su momento se lograron con instituciones de educación, se brindó seguridad alimentaria, se logró mantener más de 1.250.000 hectáreas libres de cultivos ilícitos, la conservación de los bosques primarios, reducción de cultivos ilícitos en un 82% en las zonas de intervención, se lograron vincular las diferentes alcaldías, 52 de ellas, 17 gobernaciones, 18 corporaciones autónomas regionales, 7 universidades y 15 instituciones locales, se logró un ahorro estimado de 20,000 millones destinados a implementar más de 41 proyectos productivos, entre otros<sup>4</sup>.

## II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente ley tiene por objeto crear el Programa de Familias Guardabosques (PFGB) como estrategia para la conservación y recuperación de ecosistemas estratégicos, áreas de protección y la renaturalización de zonas priorizadas para la adaptación y mitigación del cambio climático.

## III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El proyecto de ley se fundamenta en la reglamentación del sector ambiental colombiano y reconoce la importancia de generar alternativas para enfrentar el reto de garantizar el cuidado y preservación del patrimonio ambiental, controlar las actividades ilícitas, así como de promover un ambiente sano y sostenible que permita el desarrollo social y económico de los ciudadanos. Para ello, se basa en experiencias exitosas y amplía las posibilidades de ejecución de los recursos disponibles:

**Ley General Ambiental de Colombia Ley 99 de 1993:**

**Artículo 108. *Adquisición por la Nación de Áreas o Ecosistemas de Interés Estratégico para la Conservación de los Recursos Naturales.*** (Modificado por el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015). Las Corporaciones Autónomas Regionales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación, y recuperación de los recursos naturales.

La definición de estas áreas y los procesos de adquisición, conservación y administración deberán hacerse con la activa participación de la sociedad civil.

**Artículo 111. *Adquisición o mantenimiento de áreas de interés para acueductos municipales, distritales y regionales.*** Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua

los acueductos municipales, distritales y regionales. Los departamentos, distritos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) de sus ingresos corrientes de libre destinación para la adquisición o el mantenimiento de dichas áreas. Lo anterior se podrá realizar a través de la cofinanciación de que trata el artículo 108 de la Ley 99 de 1993.

Estas inversiones deberán realizarse con enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, o para financiar esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en las referidas áreas de importancia estratégica. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que expidan las autoridades competentes. La autoridad ambiental competente brindará el apoyo técnico requerido por la entidad territorial para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

Las inversiones en el mantenimiento de áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos, se realizarán en los predios adquiridos por las entidades territoriales cualquiera sea su forma de adquisición y fuente de financiamiento para el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales, distritales y regionales.

Las autoridades ambientales o administrativas correspondientes deberán actualizar el inventario de las áreas prioritarias a ser adquiridas o intervenidas con estos recursos o donde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales, las cuales deben registrarse en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales (REAA), sin perjuicio de que se trate de áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap), de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida para el efecto.

La administración de las áreas prioritarias corresponderá al respectivo departamento, distrito o municipio. Los municipios, distritos y departamentos garantizarán la inclusión de los recursos dentro de sus planes de desarrollo y presupuestos anuales respectivos, individualizándose la partida destinada para tal fin.

**Parágrafo 1º.** Los proyectos de construcción y operación de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al uno por ciento (1%) del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua. Para los distritos de riego que requieren licencia ambiental, aplicará lo contenido en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

**Parágrafo 2º.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades científicas adscritas y vinculadas, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales Urbanas y de los Grandes Centros Urbanos, deberán en el marco de

En [https://spi.dnp.gov.co/App\\_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0050002510000.pdf](https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0050002510000.pdf).

sus competencias, efectuar los aportes técnicos y operativos requeridos para implementar los esquemas de pagos por servicios ambientales, también podrán actuar en modelos de conservación bajo el enfoque de Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN), adaptación al cambio climático, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica.

**Parágrafo 3°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de fortalecimiento de capacidades dirigido a las entidades territoriales y autoridades ambientales para el cumplimiento del presente artículo. Este programa de fortalecimiento de capacidades será ejecutado al inicio de cada periodo institucional de los alcaldes y los gobernadores. Así mismo, en coordinación con el DNP, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará e implementará un programa de capacitación a las alcaldías y las gobernaciones sobre el reporte y ejecución de los recursos que menciona el presente artículo en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT). Los alcaldes y gobernadores deberán presentar anualmente dicho reporte sobre la gestión y ejecución de estos recursos a los concejos municipales y distritales y a las asambleas departamentales según corresponda.

**Parágrafo 4°.** Los municipios podrán hacer uso de los esquemas asociativos territoriales y demás mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación con otros municipios, departamentos o autoridades ambientales competentes para invertir los recursos a los que hace referencia el presente artículo.

**Parágrafo 5°.** Las entidades territoriales que estén implementando dentro de su jurisdicción Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), deberán priorizar la compra, adecuación o formalización de predios para el desarrollo de acueductos veredales los cuales deberán estar articulados con las comunidades y los Grupos Motor”.

(Modificado por el artículo 3° de la Ley 2320 de 2023)

(Reglamentado por el Decreto número 953 de 2013)

(Modificado por el artículo 210, Ley 1450 de 2011)

(Modificado por el artículo 106, Ley 1151 de 2007)

**Ley 870 de 2017.** *Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación.*

**Decreto número 1007 de 2018.** *Por el cual se modifica el Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los componentes generales del incentivo de pago por servicios ambientales y la adquisición y mantenimiento de predios en áreas*

*y ecosistemas estratégicos que tratan el Decreto Ley 870 de 2017 y los artículos 108 y 111 de Ley 99 de 1993, modificados por los artículos 174 de la Ley 1753 de 2015 y 210 de la Ley 1450 de 2011, respectivamente.*

**Ley 2294 de 2023. POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLANNACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”**

**Artículo 224. Pagos por servicios ambientales para la paz.** Los pagos por servicios ambientales dispuestos en el Decreto Ley 870 de 2017, se podrán implementar en el marco de los trabajos, obras y actividades con contenido restaurador reparador -TOAR-, de conformidad con lo establecido en la Ley 1957 de 2019, siempre y cuando las acciones de preservación y/o restauración de que trata el presente artículo se desarrollen en predios cuyo propietario, poseedor u ocupante de buena fe exenta de culpa acredite su condición de víctima del conflicto armado. En estos casos, el costo de las acciones de preservación y/o restauración podrá formar parte del valor del incentivo pago por servicios ambientales de que trata el Decreto Ley 870 de 2017, siempre que se adelante el seguimiento y verificación de las acciones de preservación y/o restauración a cargo del compareciente ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), por parte del Mecanismo de Monitoreo y Verificación determinado por esta.

Para los pagos por servicios ambientales que se implementen en desarrollo de los TOAR, al compareciente ante la JEP se le suministrarán los insumos, elementos o equipos que se requieran para la ejecución de las respectivas acciones de preservación y/o restauración; mientras que el respectivo propietario, poseedor u ocupante de buena fe exenta de culpa del predio objeto del incentivo, recibirá su valor, en dinero o en especie, correspondiente al costo de oportunidad de que trata el literal d) del artículo 5° del Decreto Ley 870 de 2017.

**Parágrafo.** También se podrán reconocer incentivos para la conservación a los que se refiere el Decreto Ley 870 de 2017, en áreas de dominio público que cuenten con ecosistemas estratégicos, siempre y cuando sean beneficiarios del incentivo las comunidades con relación de arraigo territorial y cultural en estas áreas, sin perjuicio del carácter constitucional de ser bienes imprescriptibles, inalienables e inembargables. En estos casos, el valor del incentivo corresponderá con el costo de las acciones de preservación y/o restauración, con destinación específica al financiamiento de dichas acciones, así como el financiamiento de sistemas productivos sostenibles, donde el régimen del uso del suelo así lo permita.

Las fuentes financieras establecidas en la Ley para los Pagos por Servicios Ambientales podrán aplicar, de igual manera, para los incentivos establecidos en el presente artículo.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la articulación de los incentivos de que trata el presente artículo en el marco de los trabajos, obras o actividades con contenido restaurador-reparador -TOAR. Mientras se expide la reglamentación, se podrán aplicar las disposiciones normativas de los Pagos por Servicios Ambientales que sean compatibles con el incentivo desarrollado en el presente artículo.

**Parágrafo Transitorio.** Lo dispuesto en el presente artículo, solo se podrá implementar en el marco de los proyectos de pagos por servicios ambientales a partir del momento en que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida la respectiva reglamentación.

**DECRETO NÚMERO 1998 DE 2023.** *Por el cual se adiciona la Sección 5 al Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los Pagos por Servicios Ambientales para la Paz y otros incentivos para la conservación en áreas de dominio público, de conformidad con lo establecido en el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida.*

**DECRETO NÚMERO 1076 DE 2015.** Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**CONPES 4021 de 2020.** “Política Nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques”.

**CONPES 3218 de 2003.** PROGRAMA DE DESARROLLO ALTERNATIVO 2003-2006.

#### IV. JUSTIFICACIÓN

Las actividades ilícitas como los cultivos de coca, la extracción ilícita de minerales, de madera y de fauna silvestre, involucran en la mayoría de los casos población vulnerable, territorios con difícil acceso a programas en salud, vivienda, educación, entre otros, es decir, donde las condiciones socioeconómicas son de alta complejidad y, por tanto, más propensos a permitir o a integrar esas economías ilícitas.

Las familias campesinas que habitan en las áreas boscosas del país, afectadas por actividades ilícitas, desempeñan un papel fundamental en la conservación de los bosques remanentes. Su conocimiento profundo de los ecosistemas y su arraigo al territorio las convierten en aliadas estratégicas para proteger estos valiosos recursos naturales.

Sin embargo, para que estas familias puedan asumir este rol de manera efectiva, es necesario fortalecer sus capacidades y brindarles el apoyo necesario. Esto implica proporcionar los recursos y conocimientos requeridos para que incorporen prácticas de manejo forestal sostenible y desarrollen actividades productivas legales que generen ingresos y mejoren su calidad de vida.

La creciente presencia de cultivos ilícitos y la extracción ilegal de minerales en zonas de alta biodiversidad representan una amenaza grave para los ecosistemas y las comunidades locales. Ante esta situación, es urgente implementar estrategias que promuevan la transición hacia modelos productivos sostenibles, como la agroecología, la producción limpia y la bioeconomía. Estas alternativas no solo permiten la recuperación de los ecosistemas degradados, sino que también fortalecen la economía local y reducen la vulnerabilidad de las familias ante las actividades ilícitas.

Es fundamental invertir en programas que capaciten a las familias campesinas en técnicas de producción sostenible, les brinden acceso a mercados y les apoyen en la creación de cooperativas y asociaciones. De esta manera, se empoderará a las comunidades locales para que sean agentes de cambio y contribuyan a la construcción de un futuro más sostenible.

El Programa de Familias Guardabosques (PFGB), concibe la búsqueda de la legalidad, el cuidado ambiental y el bienestar de las familias de manera integral, como sus principales objetivos, por tal razón el presente proyecto de ley, involucra en sus fases, el acompañamiento desde lo técnico para asesorar el tipo de proyecto a implementar, la asistencia en desarrollo económico, para convertirlos en empresarios de la sostenibilidad, acompañamiento social, que permita la asesoría a todo el núcleo familiar, para facilitar el acceso a todos los recursos y programas que se tienen en lo local, departamental y nacional, de igual forma, se considera fundamental el monitoreo y el seguimiento con el fin de buscar el mejoramiento continuo en los resultados del programa.

Retomar el PFGB, asociado a los instrumentos normativos y económicos con los que hoy se cuenta, y a las nuevas necesidades identificadas en torno a las medidas de adaptación y mitigación a la variabilidad climática, se constituye como la gran oportunidad de cambiar la tendencia en el país frente a la presencia de las actividades ilícitas, a la inadecuada ocupación del territorio y a sus impactos negativos en términos de seguridad, de protección ambiental y social.

El PFGB, tiene la capacidad de ser estrategia articuladora. Cuando una familia decide ser parte de dicho programa, facilita el acceso a la atención que, de manera integral por parte de los entes territoriales, las autoridades ambientales, en general del Sistema Nacional Ambiental, del Gobierno nacional y de la cooperación internacional, dadas sus condiciones de vulnerabilidad.

La pérdida de biodiversidad y a su vez, de las condiciones ambientales necesarias para proveer a un territorio de los servicios que se necesitan, como agua, alimentos, materiales, etc., muestra de manera clara la necesidad de contar con la estrategia integral, la cual está contenida en el PFGB, y de esta manera aportar al cambio positivo en la tendencia que hoy se tiene en el país frente a la ilegalidad.

La evolución que se presenta para el PFGB, incluye como uno de sus alcances, el asociado a la apropiación y cuidado del recurso hídrico por medio de la implementación de medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático, como es la renaturalización de las zonas de retiro de las fuentes hídricas, la generación de empleos verdes y la inclusión de todo el núcleo familiar en torno a la protección del patrimonio ambiental. Además, propone diversas modalidades de incentivos que se ponen a disposición de las familias beneficiarias para buscar la legalidad en el uso del suelo y la protección de los recursos naturales.

**V. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL**

Este proyecto de ley no ordena un gasto público adicional, en el entendido que, modifica los artículos 44, 45 y 111 de la Ley 99 de 1993 *“por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y se dictan otras disposiciones”* con el objeto poder ampliar la destinación de estos recursos de inversión, y así, incluir la financiación del PFGB.

Así, se da cumplimiento a lo establecido en la Ley 819 del 09 de julio de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*. Que, en su artículo 7° dispone que todos los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Contemplando así la obligatoriedad de incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

**VI. CONFLICTO DE INTERESES.**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento se hacen las siguientes consideraciones:

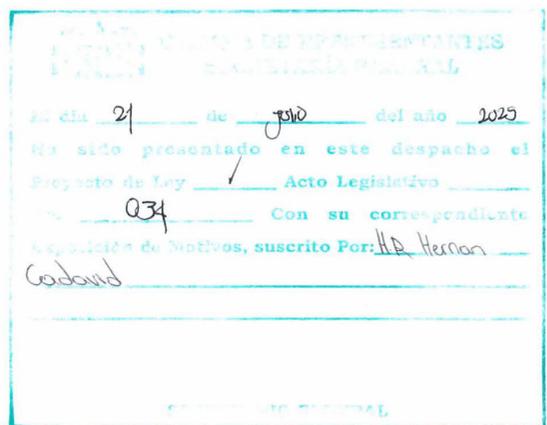
Se estima que el presente proyecto de ley, no genera conflictos de interés al suscrito firmante y/o los Congresistas, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los estos, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

Cordialmente,



**HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se implementan los Corredores de Biodiversidad en los Linderos Rurales, se promueve la reforestación, preservación y recuperación en los bienes y servicios ecosistémicos asociados y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., julio de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Proyecto de Ley, por medio de la cual se implementan los Corredores de Biodiversidad en los Linderos Rurales, se promueve la reforestación, preservación y recuperación en los bienes y servicios ecosistémicos asociados y se dictan otras disposiciones.**

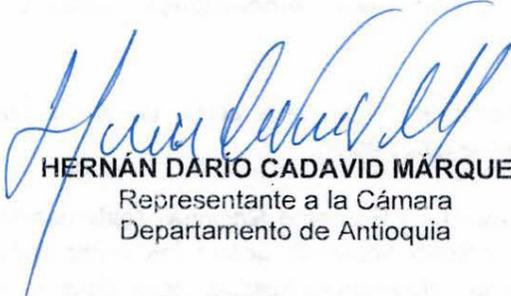
Respetado Secretario,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley, *por medio de la cual se implementan los Corredores de Biodiversidad en los Linderos Rurales, se promueve la reforestación, preservación y recuperación en*

los bienes y servicios ecosistémicos asociados y se dictan otras disposiciones.

Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la ley.

Cordialmente,



**HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

### TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE LEY NÚMERO 036 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se implementan los Corredores de Biodiversidad en los Linderos Rurales, se promueve la reforestación, preservación y recuperación en los bienes y servicios ecosistémicos asociados y se dictan otras disposiciones.*

*El Congreso de Colombia*

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** Implementar en todo el territorio nacional, el programa “Corredores de Biodiversidad en Linderos Rurales” para los predios públicos y privados de más de cien (100) hectáreas, correspondiente a un plan estratégico que propende por el desarrollo sostenible, la protección del agua dulce, los bienes y servicios ecosistémicos asociados, y, además, contribuye con procesos de reforestación y la obtención de buena calidad del aire.

**Artículo 2º. Ámbito de aplicación.** La presente ley aplica para todas las entidades del orden territorial, Corporaciones Autónomas Regionales, Autoridades Ambientales Urbanas, particulares, predios públicos y propiedad privada.

**Artículo 3º. Corredores de Biodiversidad en Linderos Rurales.** Los propietarios de los predios privados rurales y los predios públicos de más de cien (100) hectáreas, en un plazo no superior a 2 años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberán establecer los linderos que delimitan su propiedad con la siembra de árboles nativos propios de la región y especies naturales que contribuyan a la reforestación del bosque y el ecosistema. Para ello, contarán con la capacitación, asesoría técnica y ambiental de las entidades territoriales, Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales.

Las Corporaciones Autónomas Regionales serán las encargadas del monitoreo y cumplimiento de la presente disposición.

**Artículo 4º. Reglamentación.** El Gobierno nacional, reglamentará la aplicación de la estrategia en todo el territorio nacional, según las particularidades

y condiciones específicas de cada región y de manera gradual, para lograr la transformación de los linderos artificiales a Corredores de Biodiversidad en Linderos Rurales, bajo la dirección del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), con el acompañamiento de todas las autoridades ambientales del país, la colaboración de la Policía Nacional, las Fuerzas Militares (Ejército, Fuerza Aeroespacial y Armada Nacional), en asocio con organizaciones sociales, la empresa privada, las instituciones educativas y otros actores.

**Artículo 5º. Registro de información.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) como cabeza del Sistema Nacional Ambiental (SINA), será el responsable de consolidar la información de las siembras ejecutadas en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales.

Las Autoridades Ambientales y de los entes territoriales, deberán destinar un rubro y cuenta especial para apoyar técnicamente el desarrollo y cumplimiento de esta Ley, dentro de su presupuesto anual de inversiones. Igualmente, podrán recibir recursos de organismos internacionales y entidades de derecho privado para tal fin.

**Parágrafo.** Las entidades del orden territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las Autoridades Ambientales Urbanas, administrarán y dispondrán dicha información en línea a través de sus páginas Web, hasta el momento en el cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), disponga de un subsistema para reportar y administrar la información de los registros de reforestación y mantenimiento.

**Artículo 6º. Colaboración Ciudadana.** Las directivas de las entidades del orden territorial, de las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas, desarrollarán campañas periódicas y establecerán programas que motiven al sector privado, a las instituciones académicas, a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil, a vincularse de manera voluntaria y “ad honorem”, a las actividades de implementación de los Corredores de Biodiversidad en los Linderos Naturales.

**Artículo 7º. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

Cordialmente,



**HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, señala que "...Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines..."

En el mismo sentido el artículo 80 de la Carta Política, endilga al Estado el deber de la planificación, con miras al aprovechamiento de los recursos naturales y así garantizar la conservación y restauración de estos, por medio de la ejecución de estrategias que contribuyan a la prevención de los factores que causen el deterioro ambiental y de esta manera fomentar el desarrollo sostenible.

Por su parte, el artículo 95 ibídem en su numeral 8, establece que el ciudadano colombiano tiene la obligación de cumplir los deberes constitucionales como persona y ciudadano a saber:

**"8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano"**.

Con fundamento en lo anterior, el presente proyecto de ley busca, por un lado, reducir las hectáreas deforestadas que según lo estimado por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), para los próximos veinte años, se ubicará en 170 millones para países como Colombia; y por otro, contribuir a la reforestación y propender a un medio ambiente más sano, limpio y sostenible, involucrando a los particulares, el Estado y las entidades encargadas de regular, controlar y promover la conservación y cuidado de los recursos naturales.

La Corte Constitucional en Sentencia C-126 de 1998 estableció:

*"(...) muchos artículos del Estatuto Civil establecen cómo se adquieren y transfieren los bienes materiales, que son en muchos casos recursos naturales, pero no por ello esas disposiciones civiles se transforman en normas ambientales, ya que no sólo están basadas en el principio de autonomía de la voluntad, sino que, además, están interesadas fundamentalmente en regular la circulación social de estos bienes, (...)*

*En cambio, lo propio de una norma ambiental es que considera a la naturaleza no sólo como un objeto de apropiación privada o social sino como un bien jurídicamente tutelable, con lo cual la relación normativa entre la naturaleza y la sociedad se transforma"*.

En ese sentido, el derecho de propiedad privada tiene una función ecológica y social que implica el cumplimiento de tales obligaciones, las cuales se encuentran en cabeza, tanto del Estado, como de los particulares propietarios de tierras en el sector rural, a quienes se les atribuye por mandato Constitucional, proteger la naturaleza, conservarla

y ejecutar acciones pertinentes que contribuyan a la reforestación, objetivo primordial de esta ley, formulado de la siguiente manera:

Implementar en todo el territorio nacional, el Programa "Corredores de Biodiversidad en Linderos Rurales" para los predios públicos y privados de más de 100 hectáreas, correspondiente a un plan estratégico que propende por el desarrollo sostenible, la protección del agua dulce, los bienes y servicios ecosistémicos asociados, y además, contribuye con procesos de reforestación y la obtención de buena calidad del aire.

Es necesario resaltar y tener en cuenta, 4 de los 5 principales riesgos globales que enfrenta la humanidad y que están relacionados con factores medioambientales, identificados por el Foro Económico Mundial (World Economic Forum):

1. Crisis del agua.
2. Cambio y variabilidad climáticos.
3. Desastres de origen natural.
4. Eventos hidroclimatológicos **extremos** (inundaciones, incendios forestales, crecientes y sequías).

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, si se implementan los linderos naturales en los predios públicos y privados rurales de más de 100 hectáreas, de manera que estos queden delimitados con la siembra de árboles nativos propios de la región y especies naturales, consecuentemente se contribuirá a la reforestación del bosque y el ecosistema, bajo la dirección del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), con el acompañamiento de todas las autoridades ambientales del país, la colaboración de la Policía Nacional, las Fuerzas Militares (Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional), en asocio con organizaciones sociales, la empresa privada, las instituciones educativas y todos los particulares y sectores que de manera voluntaria deseen participar en esta transformación y recuperación del campo, del sector rural colombiano.

### **Sembrar en linderos para unir ecosistemas y vecinos.**

Con este mecanismo, se desarrolla una red de conexiones naturales en el entramado predial de cada territorio, a partir de un esquema de gobernanza, en el que cada propietario rural, cuida, mejora o restaura una franja paralela a los linderos de su predio, a partir de procesos de siembra o enriquecimiento de especies propias de la zona de vida en la que se encuentre ubicado, desde el reconocimiento de la función social y ecológica de su propiedad y la comprensión de los beneficios que traen la conservación, aprovechamiento o recuperación del potencial ecosistémico de su predio y el de sus vecinos. Este mecanismo que trasciende del concepto de cercos vivos al de **corredores de biodiversidad**, soportado en criterios de equidad social, ayuda a revertir procesos históricos de degradación ambiental en el corto, mediano y largo plazo.

En consecuencia, lo que se busca es, por un lado, generar una cultura del autocuidado ambiental, a partir del reconocimiento de los principales factores de riesgo, asociados al cambio climático como son, el calentamiento global y la pérdida de regulación hidrológica, y por otro, la fragmentación y pérdida de ecosistemas y evidenciar las ventajas sobre la productividad de los sistemas socio-ecológicos.

Este proyecto de ley corresponde al compromiso del Centro Democrático con la arborización en el territorio colombiano, para ratificar las buenas condiciones que tiene el país en lograr la meta, y fortalecer la lucha contra el calentamiento global para capturar el CO2, y obtener el regreso de la fauna, flora y vida silvestre en el territorio rural colombiano a través de la arborización de nuestro país, por una Colombia más arborizada.

**SITUACIONES QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTO DE INTERÉS**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que el presente proyecto de ley, no genera conflictos de interés al suscrito firmante, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los Congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

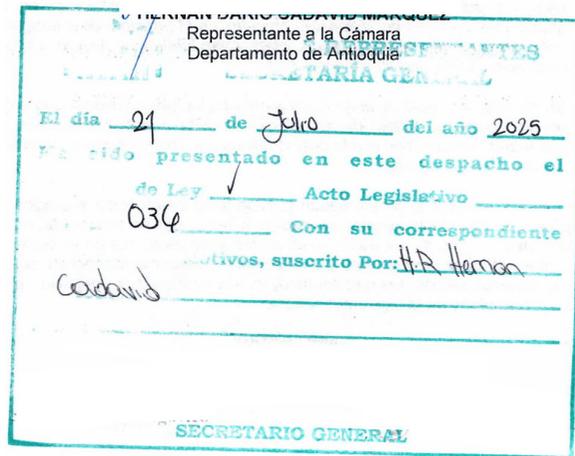
**PROPOSICIÓN**

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, que responde a la necesidad de Implementar en todo el territorio nacional, el Programa “Corredores de Biodiversidad en Linderos Rurales”.

Cordialmente,



**HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, julio de 2025

Señor

**PRESIDENTE**

Honorable Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Ciudad.

**Referencia: Radicación Proyecto de Ley, por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones.**

Honorable Presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar para consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley, *por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



**JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**  
Autor  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

**TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2025 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones.*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### ÍNDICE

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

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones.*

#### 1. INTRODUCCIÓN

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

La acción comunal en Colombia tiene una larga trayectoria que data de mediados del siglo XX, cuando se reconoció la importancia de las organizaciones comunitarias como motor del desarrollo local y de la cohesión social. Estas organizaciones, conocidas como Juntas de Acción Comunal (JAC), han sido fundamentales en la gestión de proyectos que impactan de manera directa en la calidad de vida de las comunidades, especialmente en áreas rurales

y zonas vulnerables. Sin embargo, a pesar de su relevancia histórica y social, las JAC enfrentan retos significativos en cuanto a su organización, autonomía y capacidad de gestión, lo que ha generado una serie de brechas normativas y operativas que limitan su efectividad.

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

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

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

Otro aspecto relevante a considerar es el impacto que tendrá el INAC en la modernización de la acción comunal. La creación de esta entidad implica no solo una mejora en los mecanismos de control y vigilancia, sino también en los procesos de capacitación y formación de los líderes comunales y servidores públicos. A través de la implementación de programas de formación, el INAC contribuirá al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las JAC, lo que les permitirá asumir un rol más activo en la planificación y ejecución de proyectos

comunitarios. Además, el Instituto fomentará la adopción de nuevas tecnologías y la digitalización de los procesos comunales, aspectos clave para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en un contexto de creciente demanda por la modernización del Estado.

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

## **2. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY**

### **a. OBJETIVO GENERAL**

- Crear el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como una entidad descentralizada, autónoma y con personería jurídica, responsable de la inspección, control, vigilancia y fortalecimiento de las organizaciones comunales en todo el territorio nacional.

### **b. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Fortalecer la participación ciudadana a través de la acción comunal.

2. Garantizar la capacitación y formación de los líderes comunales y servidores públicos responsables de la acción comunal.

3. Implementar políticas públicas que promueven el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones comunales.

4. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión comunal

5. Fomentar la modernización y digitalización de las organizaciones comunales

6. Promover la equidad y el desarrollo inclusivo en las comunidades

7. Articular las acciones comunales con las políticas de desarrollo territorial

8. Supervisar y regular las actividades de las Juntas de Acción Comunal.

## **3. JUSTIFICACIÓN**

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

del INAC, destacando tres ejes principales: la necesidad imperiosa de la creación de esta entidad, su relevancia en el contexto social, económico y político de Colombia, y las oportunidades de mejora que ofrece para la gestión comunal.

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

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

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

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

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

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

el bienestar de las comunidades. La creación del INAC garantizará un acompañamiento continuo, permitiendo a las JAC asumir un rol más proactivo y eficaz en la lucha contra las brechas sociales.

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

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

#### **c. OPORTUNIDADES DE MEJORA EN LA GESTIÓN COMUNAL**

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

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

y la gestión interna de las JAC, lo que redundará en una mayor transparencia y rendición de cuentas.

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

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

#### **4. CONTEXTO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

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

##### **a. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y NORMATIVA DE LA ACCIÓN COMUNAL EN COLOMBIA**

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

La acción comunal en Colombia tiene sus raíces en las décadas de 1950 y 1960, cuando el país atravesaba una etapa crítica de inestabilidad política y social, marcada por el conflicto armado bipartidista conocido como “La Violencia”. Ante el colapso de muchas instituciones locales y la ausencia del Estado en varias regiones, las comunidades empezaron a organizarse de manera autónoma para satisfacer sus

necesidades más inmediatas, como la construcción de caminos, escuelas, acueductos y otros servicios básicos. Estas primeras organizaciones comunitarias nacieron como expresiones espontáneas de autogestión y solidaridad entre vecinos, sentando las bases para lo que más tarde se institucionalizaría como las Juntas de Acción Comunal (JAC).

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

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

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

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

La Ley 2166 de 2021 ofrece un marco legal actualizado y estructurado para regular su funcionamiento, promoviendo una mayor autonomía y capacidad de gestión dentro de sus territorios. Al derogar la Ley 743 de 2002, la **Ley 2166 de 2021** se adapta a los desafíos actuales de las JAC, reconociendo la importancia de estas organizaciones

en la construcción de comunidades sostenibles y democráticas. La ley también establece lineamientos claros para la formulación e implementación de políticas públicas comunales, garantizando un apoyo institucional robusto y permanente por parte del Estado, lo cual es esencial para asegurar que las JAC puedan cumplir sus objetivos de desarrollo social y comunitario de manera efectiva.

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

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

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

La evolución de la acción comunal en Colombia ha sido un proceso gradual que ha permitido a las Juntas de Acción Comunal consolidarse como actores fundamentales en el desarrollo local y la participación ciudadana. A lo largo de su historia, las JAC han experimentado importantes transformaciones, impulsadas por reformas legales y cambios sociales que han reconocido su relevancia

en la vida comunitaria. Los hitos clave, como la Ley 19 de 1958, la Constitución de 1991 y la Ley 743 de 2002, han permitido la consolidación de las organizaciones comunales, pero persisten retos estructurales que el presente Proyecto de Ley busca superar mediante la creación del Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC). Este nuevo organismo representa un paso decisivo hacia la modernización y fortalecimiento de la acción comunal en Colombia, asegurando su sostenibilidad y relevancia en el futuro.

## **5. CONVENIENCIA Y PERTINENCIA DEL PROYECTO**

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

### **a. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL**

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

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

Adicionalmente, muchas JAC operan en contextos de alta vulnerabilidad socioeconómica, lo que las hace más propensas a problemas de

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

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

### **b. LA NECESIDAD DE UN ENTE AUTÓNOMO**

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

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

## **6. BENEFICIOS DEL PROYECTO DE LEY**

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

### **- FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS JAC**

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

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

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

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

implementación de sistemas de control más estrictos y transparentes.

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

### **- CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA CONTINUA**

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

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

### **- PROMOCIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL Y COMUNITARIO**

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

El INAC también facilitará la articulación de las JAC con las políticas de desarrollo territorial a nivel local, regional y nacional. Esto permitirá que

los proyectos comunales estén alineados con los objetivos estratégicos de desarrollo establecidos por las autoridades, lo que facilitará su implementación y garantizará que tengan un impacto más amplio y duradero. En este sentido, el INAC actuará como un puente entre las JAC y las autoridades gubernamentales, asegurando que las acciones comunales contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo sostenible en las diferentes regiones del país.

#### **- MODERNIZACIÓN Y USO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS**

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

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

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

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

El INAC también fomentará la participación activa de mujeres, jóvenes y grupos minoritarios en las JAC, asegurando que estas organizaciones sean espacios inclusivos y representativos de la diversidad social de las comunidades colombianas. La promoción de la equidad de género y la inclusión de grupos tradicionalmente marginados no solo fortalecerá la cohesión social dentro de las JAC,

sino que también permitirá que estas organizaciones representen de manera más efectiva los intereses y necesidades de todas las personas en sus comunidades.

#### **7. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL**

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

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

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

#### **8. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS**

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto con el fin de ser criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a su se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

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

De acuerdo con el panorama esbozado atrás, el presente proyecto de ley, genera un beneficio que redundará en un interés general y sobre el cual tiene acceso al grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del Reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del Congresista coincida o se fusione con los intereses de los electores. De manera que para ningún caso considero que se generen conflictos de interés.

#### **9. CONCLUSIONES**

Este proyecto responde a la necesidad de contar con una entidad autónoma que pueda coordinar,

supervisar y fortalecer el sistema de acción comunal en el país, ofreciendo un marco más estructurado y coherente para la gestión de recursos y proyectos en las comunidades locales.

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

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

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

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

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

## 10. BIBLIOGRAFÍA

- **Congreso de la República de Colombia.** (2002). **Ley 743 de 2002**, por la cual se reglamentan las acciones comunales en Colombia. *Diario Oficial* número 44.826. Recuperado de [funcionpublica.gov.co](http://funcionpublica.gov.co).
- **Congreso de la República de Colombia.** (2021). **Ley 2166 de 2021**, por medio de la cual se establece el nuevo marco normativo para las acciones comunales en Colombia. *Diario Oficial* número 51.920.
- **Departamento Nacional de Planeación.** (2022). **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026**. Bogotá: DNP. Disponible en [dnp.gov.co](http://dnp.gov.co).
- **Contraloría General de la República.** (2021). **Informe de Auditoría sobre las Juntas de Acción Comunal**. Informe publicado en [contraloria.gov.co](http://contraloria.gov.co).
- **Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).** (2020). **Encuesta Nacional de Juntas de Acción Comunal**, en la que se evalúa la capacidad técnica y los recursos de las JAC en Colombia.
- **Del Desarrollo de la Comunidad a la Acción Comunal, 1958-1968.** Estudio sobre los inicios del programa de acción comunal en Colombia, centrado en el periodo del Frente Nacional.
- **Historia, Realidad y Pensamiento de la Acción Comunal en Colombia, 1958-2008.** Documento clave que cubre 50 años de historia comunal en el país.
- **Juntas de Acción Comunal y Gobernanza Rural.** Estudio sobre los retos de las JAC en Nariño y su inserción en redes de gobernanza.
- **El Papel de las Juntas de Acción Comunal en el Desarrollo Local.** Investigaciones sobre el impacto de las JAC en el desarrollo regional.

Cordialmente,



**JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**

Autor

Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca

**TEXTO PROPUESTO PARA PROYECTO DE LEY NÚMERO 037 DE 2025 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

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

**Artículo 2°. Creación del Instituto Nacional de Acción Comunal.** Créase el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) como entidad descentralizada, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior.

**Artículo 3°. Funciones del Instituto Nacional de Acción Comunal.** El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) tendrá las siguientes funciones:

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

**Artículo 4°. Composición del Instituto Nacional de Acción Comunal.** El Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) estará compuesto por los siguientes órganos:

**1. Consejo Directivo:**

a) El Consejo Directivo será el órgano superior de dirección del INAC, responsable de la definición de las políticas y estrategias que regirán la entidad.

b) El Consejo estará integrado equitativamente por representantes del Gobierno Nacional, representantes de las organizaciones comunales, y expertos en la materia, propuestos y aprobados por los dos primeros quienes aportarán su conocimiento y experiencia para garantizar el cumplimiento de los objetivos del INAC.

**2. Director General:**

a) El Director General será nombrado por el Presidente de la República, y será el responsable de la dirección y administración del Instituto Nacional de Acción Comunal.

b) El Director General tendrá la responsabilidad de ejecutar las políticas y decisiones adoptadas por el Consejo Directivo, y velará por el cumplimiento de los objetivos institucionales del INAC.

**Artículo 5°. Financiamiento.** El Instituto Nacional de Acción Comunal contará con las siguientes fuentes de financiación:

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

**Artículo 6°. Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal.** Créase el Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal, destinado a la financiación de proyectos comunitarios que promuevan el bienestar social, la infraestructura local, el acceso a servicios básicos y el empoderamiento ciudadano. Este fondo será administrado por el Ministerio del Interior, en coordinación con la Confederación Nacional de Acción Comunal.

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

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

**Artículo 7°. Reglamentación.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, previa

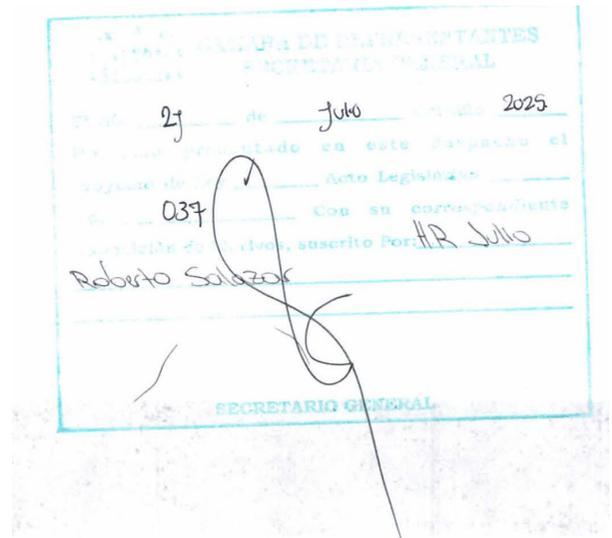
consulta con los organismos de acción comunal, expedirá las normas reglamentarias necesarias para la implementación de la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su promulgación de la presente ley.

**Artículo 8°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO**  
Autor  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca



**CONTENIDO**

Gaceta número 1228 - viernes, 25 de julio de 2025

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de ley número 034 de 2025 Cámara, por medio del cual se crea el Programa de Familias Guardabosques (PFGB) como Estrategia para la conservación y recuperación de ecosistemas estratégicos, áreas de protección y la renaturalización de zonas priorizadas para la adaptación y mitigación del cambio climático. ....	1
Proyecto de ley número 036 de 2025 Cámara, por medio de la cual se implementan los Corredores de Biodiversidad en los Linderos Rurales, se promueve la reforestación, preservación y recuperación en los bienes y servicios ecosistémicos asociados y se dictan otras disposiciones.....	12
Proyecto de ley número 037 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea el Instituto Nacional de Acción Comunal (INAC) y se dictan otras disposiciones. ....	15