REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1370 Bogotá, D. C., miércoles, 23 de septiembre de 2026 EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 313 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 del 2000.

Bogotá, D. C., 31 de agosto de 2026

Honorable

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley

Respetado Secretario, en mi condición de Representante a la Cámara radicó el presente Proyecto de Ley número 313 de 2026 Cámara, *por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 del 2000.* De tal forma, presentó a consideración del Congreso de la República este proyecto para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley. Adjunto original y dos (2) copias.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 313 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 del 2000.

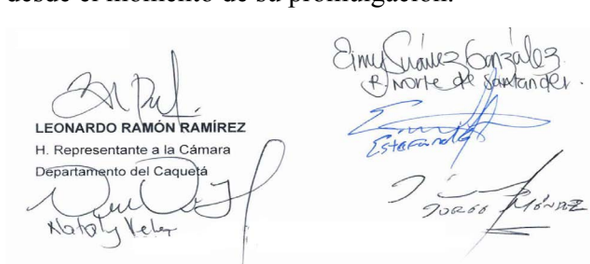
El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 162 de la Ley 599 de 2000 el cual quedará así:

Artículo 162. ***Reclutamiento ilícito.*** El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años los utilice, participe en la determinación en la cadena del delito, los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades, o en acciones armadas y ejecute contra ellos en su vida intrafilas otras conductas macrocriminales como tortura, violencias sexuales, violencias reproductivas, violencias basadas en prejuicios contra población diversa, a las cuales son sometidos los menores, incurrirá en prisión de cuatrocientos ochenta (480) a seiscientos (600) meses, y multa de dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2.666,66) a siete mil quinientos (7.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 2°. ***Vigencia***. Esta norma entrará a regir desde el momento de su promulgación.



PROYECTO DE LEY NÚMERO 313 DE 2026
CÁMARA

por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 del 2000.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Del contenido del artículo 44 Superior que suponen para el Estado, la sociedad y la familia, el deber de asistir y proteger a los menores a fin de que logren el ejercicio pleno de sus derechos y su desarrollo armónico e integral, al igual que las demás disposiciones constitucionales de protección en la materia, esta Corporación ha considerado en diversas oportunidades que deben resaltarse en favor de los niños y las niñas como elementos relevantes de la protección constitucional dispuesta por la Carta, los siguientes: (1) que sus derechos son fundamentales; (2) que sus derechos son prevalentes; (3) la norma superior eleva a un nivel constitucional la protección de los niños frente a diferentes formas de agresión, como pueden ser el abandono, la violencia física o moral, el secuestro, la venta, el abuso sexual, la explotación laboral y económica y los trabajos riesgosos; (4) el ámbito normativo constitucional de protección se amplía con las normas internacionales que por disposición de la propia Carta ingresan al régimen de derechos de los niños; (5) igualmente los infantes y adolescentes en nuestro país, dada su debilidad e indefensión con ocasión de su corta edad, vulnerabilidad y dependencia, han sido considerados sujetos de especial protección constitucional, lo que se traduce en el deber imperativo del Estado de garantizar su bienestar; (6) debe entenderse que los derechos constitucionales consagrados en el artículo 44 C. P.[1] en favor de los niños, se refieren plenamente a toda persona menor de dieciocho años.

Listaremos entonces la normatividad en la que se evidencia el incumplimiento del deber del Estado frente a las obligaciones Constitucionales y Legales.

A. Constitución Política de Colombia.

"Artículo 17. *Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.*

"Artículo 44*. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás".

"Artículo 45. *El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.*

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud".

"Artículo 93: *Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia"*[2].

B. Leyes y Decretos.

Ley 418 de 1997: **Mediante esta ley se crea el delito de reclutamiento ilícito**:

"Artículo 14. Quien reclute a menores de edad para integrar grupos insurgentes o grupos de autodefensa, o los induzca a integrarlos, o los admita en ellos, o quienes con tal fin les proporcione entrenamiento militar, será sancionado con prisión de tres a cinco años.

Parágrafo. Los miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley, que incorporen a las mismas, menores de dieciocho, no podrán ser acreedores de los beneficios jurídicos de que trata la presente ley"[3].

Adicionalmente, el cuerpo normativo de la disposición previamente citada, la denominada ley de "Orden Público" recientemente prorrogada por el Congreso de la República, también estipula que ningún miembro de una organización armada ilegal responsable de reclutar menores podrá ser beneficiario de amnistía o indulto.

Ley 548 de 1999:

Esta ley prohíbe expresamente la prestación de servicio militar y el reclutamiento ilegal a todos los menores de 18 años.

Ley 599 de 2000: Por la cual se expide el Código Penal:

"Artículo 162. *El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades, o en acciones armadas, incurrirá en prisión de cuatrocientos ochenta (480) a seiscientos (600) meses, y multa dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis*

1 Constitución Política.

2 Constitución Política.

3 Ley 418 de 1997.

(2.666,66) a siete mil quinientos (7.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes"[4].

Ley 742 de 2002: **Por la cual se adopta el Estatuto de Roma creado por la Corte Penal Internacional**

Prohíbe *reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades* y señala, de esta manera, al reclutamiento de niños menores a 15 años como crimen de guerra.

Decreto número 128 de 2003: por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la sociedad civil.

Ley 1098 de 2006: **Código de la Infancia y la Adolescencia**

Artículo 20. "Derechos de Protección. *Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:*

[...]

4. La violación, la inducción, el estímulo y el constreñimiento a la prostitución; la explotación sexual, la pornografía y cualquier otra conducta que atente contra la libertad, integridad y formación sexuales de la persona menor de edad.

5. El secuestro, la venta, la trata de personas y el tráfico y cualquier otra forma contemporánea de esclavitud o de servidumbre.

6. Las guerras y los conflictos armados internos.

7. El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley. (Subrayas por fuera de texto)"[5].

El 19 de julio de 2010, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobó el Documento 3673, que definió una política nacional de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los grupos armados ilegales y de los grupos organizados de delincuencia garantizando la prevalencia y el goce efectivo de sus derechos y la protección integral por parte de la familia. Sin lugar a dudas se trata de un rigurosísimo trabajo que denota un esfuerzo encomiable por trazar una política de Estado tendiente a la prevención del reclutamiento de niños por parte de organizaciones ilegales.

C. Jurisprudencia.

Respecto del tema de reclutamiento forzado la Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas providencias, destacando para el presente proyecto de ley el **Auto número 251 del 2008**, la **Sentencia C 240 del 2009** y la **Sentencia C 853 del 2009**.

El **Auto número 251 del 2008** fue expedido con la finalidad de lograr la protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, **en el marco de superación del estado de cosas inconstitucionales, declarado en la Sentencia T-025 de 2004**, en ese orden de ideas, la importancia de este auto radica en que **visibiliza ante la sociedad colombiana las condiciones de vulnerabilidad a las que se encuentran expuestos los NNA** que han sido afectados por fenómenos como el desplazamiento, el reclutamiento forzado o la pérdida de un entorno familiar.

La Corte Constitucional, sobre las condiciones de los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto, argumentó: "Situación constitucionalmente inadmisible y apremiante de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado en el país" en la medida que "Los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento forzado son las víctimas más débiles e indefensas del conjunto de la población desplazada por el conflicto armado en el país, y al mismo tiempo, son duramente golpeados por crímenes y condiciones estructurales de existencia que escapan por completo tanto a su control y su responsabilidad como a su capacidad de resistir o de responder, marcándolos de por vida al incidir negativamente sobre su proceso de desarrollo individual. (…) Dado su estado de victimización pronunciada e inerme ante las numerosas injusticias del desplazamiento forzado, cada uno de los casos individuales de menores de edad desplazados por la violencia armada en Colombia configura, en sí mismo, una manifestación extrema de vulneraciones profundas, graves, sistemáticas y concurrentes de derechos fundamentales prevalecientes (artículo 44, C. P.)"[6].

En la **Sentencia C-240 del 2009**, la Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad que impugnó el artículo 14 de la Ley 418 de 1997 y el artículo 162 de la Ley 599 de 2000, con el razonamiento de que ambas normas excluían de la regulación penal el delito configurado al utilizar niños para participar activamente en las hostilidades, desconociendo la mayor protección que los preceptos internacionales en la materia garantizan a los derechos de los niños y de las niñas. Pese a que la Corte declaró ambos artículos exequibles, los magistrados Gabriel Mendoza Martelo, Humberto Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva salvaron el voto, argumentando que: "**las normas acusadas no contemplan la hipótesis de utilización de niños en hostilidades o acciones armadas, razón por la cual se configuraba una clara omisión legislativa de carácter relativo que conducía a una declaración de exequibilidad condicionada**. Solo así se respetaría la prohibición establecida en diversos convenios internacionales de derechos humanos, de utilizar niños en conflictos armados, ya que siempre deben ampararse de 'cualquier abuso, abandono o conducta lesiva que

4 Ley 599 del 2000, modificado por la Ley 2590 de 2026.

5 Ley 1098 de 2006.

6 Auto número 251 del 2008.

afecte su desarrollo armónico e integral". (Negrilla fuera de texto)[7].

Con fundamento en lo anterior existe la necesidad clara de legislar y modificar el artículo 162, que es el actual tipo penal del reclutamiento forzado. Adicionalmente la parte motiva de dicho pronunciamiento estableció lo siguiente en lo que respecta a los compromisos y obligaciones adquiridas por Colombia en el marco del derecho internacional de los derechos humanos:

"Independientemente de los verbos rectores que sean utilizados en el marco de los derechos humanos para señalar las conductas que deben ser sancionadas en el derecho interno en materia de reclutamiento y participación de menores en los conflictos, de acuerdo a los Principios de la Ciudad del Cabo, el objetivo de las disposiciones internacionales en la materia y de la comunidad internacional en su conjunto, es asegurar que la persona menor de 18 años no forme parte de cualquier fuerza o grupo armado regular o irregular, indistintamente de si dentro del grupo porta armas o no o de si su vinculación ha sido forzada o voluntaria, porque el concepto de "niño soldado" es un concepto amplio. La pretensión es que las definiciones abarquen en cuanto a su protección y garantía a la mayor cantidad posible de niños y niñas, para que puedan desmovilizarse y reintegrarse a la sociedad y que las prohibiciones aseguren la efectividad de estos objetivos"[8].

D. Normativa Internacional.

En este punto es indispensable retomar el precitado artículo 93 de la Constitución Política, a partir del cual se entiende que los tratados y convenios internacionales integran la Carta Fundamental, en la medida que tienen la misma jerarquía normativa de las reglas contenidas en el texto constitucional puesto que conforman el bloque de constitucionalidad, este "no solamente está integrado por las normas protectoras de los derechos humanos sino también, en los casos de conflicto interno o externo, por aquellas que componen el llamado Derecho Internacional Humanitario (DIH)"[9].

En diferentes convenios internacionales de derechos humanos se ha definido y establecido la protección constitucional especial y prevalente de los derechos humanos del menor, tales como: en 1.- La Declaración de Ginebra de 1924, 2.- la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art. 25.2), 3.- la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 (Principio 2), 4.- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 24), 5.- la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969 (artículo 19) y 6.- la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

En ellos se establece el principio prevalente del **"interés superior del menor",** que conlleva el derecho de recibir un trato preferente y de protección especial, garantizando la plenitud de sus derechos.

Estos instrumentos son los siguientes:

- ***Convenios de Ginebra:*** En el Protocolo II adicional de los Convenios de Ginebra se prohíbe el reclutamiento de menores de 15 años en grupos armados y su participación en las hostilidades.

- ***Convención Internacional de los Derechos del Niño:*** En el artículo 38 de esta Convención se adoptó la norma del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra mediante el cual se prohíbe el reclutamiento de menores de 15 años. El Estado colombiano hizo una salvedad a la Convención con respecto al artículo 38, estableciendo que para el caso colombiano no se permitiría el reclutamiento de menores de 18 años ni su participación en las hostilidades. Respecto de esta Convención es importante destacar que el Comité de los Derechos del niño realizó recientemente una revisión de la situación de los derechos de la infancia en Colombia, profiriendo una serie de recomendaciones al Estado colombiano como: tomar las medidas necesarias para prevenir que los adultos usen niños para cometer crímenes, proteger a los niños víctimas e investigar a los responsables[10].

- ***Protocolo Facultativo a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en conflictos armados:*** A causa del incremento en la participación de niños, niñas y adolescentes en los conflictos armados alrededor del mundo, la Organización de las Naciones Unidas expide un Protocolo Facultativo mediante el cual se aumenta la edad mínima permitida de reclutamiento de 15 a 18 años de edad, tanto para ejércitos regulares como grupos irregulares al margen de la ley. Este Protocolo fue aprobado por el Congreso Nacional mediante la Ley 833 de 2003.

- ***Convenio 182 de la OIT:*** Este Convenio *"Sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación",* estableció como una de las peores formas de trabajo infantil, el reclutamiento de niños en grupos regulares o irregulares y su participación en el conflicto armado. Colombia adoptó el Convenio mediante la Ley 704 de 2001.

- ***Estatuto de Roma:*** El Estatuto de Roma creado por la Corte Penal Internacional prohíbe: *"reclutar o alistar a niños menores de 15 años en*

---

7 **Corte Constitucional de Colombia**, Sentencia C-240 de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo, salvamento de voto de los magistrados Gabriel Mendoza Martelo, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva.

8 *Ibidem*.

9 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 240 de 2009.

10 Traducción libre del documento CRC/C/COL/CO/4-5 proferido por el Comité de los Derechos de los Niños de Naciones Unidas del 4 de febrero de 2015.

las fuerzas armadas o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades" y señaló, de esta manera, al reclutamiento de niños menores a 15 años como crimen de guerra. Adoptado por el Estado colombiano mediante la Ley 742 de 2002.

El Estatuto de Roma incorporó la definición de esclavitud en los siguientes términos*: "...ejercicio de atributos del derecho de propiedad sobre una persona…incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños"*.

Ahora bien, dentro del contexto internacional se presenta en ese mismo sentido la **Resolución número 1612 del 2005 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas** que emitió una enérgica condena del reclutamiento forzado de menores de edad y hace un llamado para que se proteja los derechos de los niños en países en conflicto y pide que este asunto sea incluido de manera expresa en todos los procesos de paz.

La Comunidad Internacional mira con gran preocupación este crimen. Hay un consenso global respecto del grave daño que se le hace a una sociedad cuando se permite o se deja impune el reclutamiento de menores de edad. En el año 2012 la Corte Penal Internacional condenó a 14 años de cárcel al congoleño Thomas Lubanga al encontrarlo responsable del crimen de guerra contemplado en el Apartado VII del literal E del numeral 2 del artículo 8° del Estatuto de Roma: "*Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades"*. En la sentencia contra Lubanga, el Magistrado de la CPI, Adrián Fulford aseveró que "*…el crimen de alistar niños de menos de 15 años y usarlos para participar activamente en las hostilidades son (sic) indudablemente muy graves porque implica exponerlos a peligros reales como blancos potenciales de ataques"*[11].

No es el único caso. El Tribunal Especial para Sierra Leona halló responsable al ex presidente de Liberia, Charles Taylor, de ser cómplice de los crímenes de guerra perpetrados por el Frente Revolucionario Unido, entre ellos el reclutamiento forzado de centenares de niños y niñas menores de 15 años. A la fecha, la CPI ha emitido 15 órdenes de captura contra diferentes criminales de guerra procesados por este delito.

Sin especular, se puede afirmar que, sí los responsables en Colombia de cometer el delito de reclutamiento forzado de menores quedan impunes o, peor, son receptores de condenas risibles, los Fiscales de la Corte Penal Internacional no se quedarán con los brazos cruzados.

SEGMENTO TÉCNICO – CONVENIENCIA

El reclutamiento forzado sigue siendo uno de los delitos tipificados en el código penal, con mayor crecimiento en la república de Colombia según datos de la UNICEF "el número de niños y niñas reclutados y utilizados por grupos armados en Colombia se ha disparado en un 300% a lo largo de los últimos cinco años, a medida que la violencia creciente sigue poniendo en peligro a decenas de miles de niños y niñas"[12]; la población rural en Colombia sigue en constante disminución, lo cual es preocupante por el desarrollo del sector primario de la economía y la preocupación constante por este delito sigue siendo una causa de desplazamiento forzado en Colombia.

El código penal tipifica el delito, pero siguen existiendo vacíos en la determinación en cadena, lo cual puede ser causal baja efectividad de la justicia en todas las personas que actúan en este delito tan cruel, se siguen presentando complicidades por parte de mayores de edad en actividades y acciones, a través de reuniones y situaciones que se presentan bajo supuestos lineamientos que ponen en riesgo y son causa primordial del reclutamiento de menores que van en contravía de la dignidad y derechos de los niñas, niñas y adolescentes, incluso como consecuencia del reclutamiento.

En ocasiones los niñas, niñas y adolescentes como resultado del reclutamiento, como mecanismo de defensa psicológico e inconsciente en el que una víctima de secuestro o abuso desarrolla un vínculo afectivo, lealtad o empatía hacia su captor, como está tipificado en teorías psicológicas y por décadas se ha normalizado dentro de estas organizaciones al margen de la ley y son consecuencia directa del delito, con el presente proyecto de ley se busca ampliar la responsabilidad de los que infringen en este delito que denigra el futuro de Colombia y la base de la sociedad como lo son los núcleos familiares rurales.

Son amplias las cifras documentadas pero también aquellas que por la complejidad de la geografía y la dispersión de la población, no se tienen soportes de denuncias sobre lo que puede ocurrir en la zonas apartadas de territorios como el nuestro, especialmente la ruralidad de municipios como San Vicente del Caguán, Puerto Rico, Cartagena del Chaira y las comunidades indígenas de Solano, donde fue un hecho gravísimo de público conocimiento y amplia condena internacional lo sucedido en mayo de 2023 en la comunidad indígena Murui Muina, límites de Caquetá y Amazonas, donde cuatro adolescentes pertenecientes al pueblo indígena, fueron reclutados a la fuerza por el Frente Carolina Ramírez de las disidencias de las FARC quienes al percatarse de la hostilidad del entorno e intentar escapar para regresar con sus familias,

11 Estatuto de Roma.

12 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), "Reclutamiento de niños y niñas por grupos armados en Colombia se cuadruplica en cinco años", comunicado de prensa, 12 de febrero de 2026, consultado el 18 de julio de 2026, https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/reclutamiento-de-ninos-y-ninas-por-grupos-armados-en-Colombia-se-cuadruplica-en-cinco-anos

fueron perseguidos, recapturados y **asesinados con sevicia** por el grupo armado ilegal.

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito garantizar que todas las conductas relacionadas con el reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes sean investigadas, judicializadas y sancionadas de manera efectiva. Para ello, se busca que ninguna persona que participe, de forma directa o indirecta, en cualquiera de las etapas de este delito —antes, durante o después de su comisión— quede exenta de responsabilidad penal. Asimismo, pretende que todas las acciones que faciliten, promuevan, induzcan, financien o perpetúen el reclutamiento reciban una respuesta contundente por parte de la administración de justicia.

De igual manera, la iniciativa propone que las conductas relacionadas con las condiciones a las que son sometidos los menores durante su permanencia en los grupos armados o estructuras criminales, así como aquellas que vulneren su dignidad, integridad y desarrollo, sean objeto de un tratamiento penal riguroso. Con ello se busca fortalecer la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, reducir las cifras de reclutamiento y garantizar que el Estado colombiano cumpla de manera efectiva con su deber constitucional e internacional de salvaguardar sus derechos fundamentales.

La protección de los niños, niñas y adolescentes, se encuentra establecida en la legislación colombiana, a través del código penal, pero su alcance esta fraccionado y se limita a quienes e queda corto en toda la cadena del delito tanto de causa del mismo, como consecuencias que trae esta tragedia para el menor como para su familia "El reclutamiento y el uso de niños y niñas constituye una grave violación de sus derechos, y está prohibido por el derecho internacional, tanto el derecho internacional humanitario como el de derechos humanos"[13].

Por lo anterior las disposiciones existentes resultan insuficientes para abordar de manera integral toda la cadena de afectaciones que este fenómeno genera, desde las causas estructurales que propician el reclutamiento hasta las profundas consecuencias físicas, psicológicas, familiares y sociales que recaen sobre las víctimas y sus entornos.

El reclutamiento de menores sigue siendo una problemática de gran impacto en la República de Colombia, no se tratan de cifras aisladas sino del mayor riesgo que tienen las familias, los grupos al margen de la ley son un riesgo permanente para los núcleos familiares rurales, de esta manera se convierte en la mayor problemática que tienen los niños, niñas y adolescentes en Colombia, afectando directamente a la población más vulnerable e incluso con enfoque étnico y se corre el riesgo de normalizar las actuaciones que están ligadas a este encadenamiento delictivo y de promotores de conductas a las cuales son sometidos los menores para que sean perfilados para el reclutamiento y acciones y conductas posteriores al mismo, que también afectan directamente el futuro de los niñas, niñas y adolescentes.

Es importante destacar el Caso 7 que adelanta la Justicia Especial para la Paz JEP, donde se han identificado a 26 máximos responsables, entre niveles nacional y regional, del patrón macro criminal. A la fecha, mayo de 2026, en relación con ellos, en la justicia ordinaria apenas existían 9 sentencias por reclutamiento (8 condenatorias y 1 absolutoria), una cifra limitada frente a la magnitud del fenómeno criminal documentado por la JEP, lo investigado en este documento de formulación es que otros determinadores que permitieron la cadena de delitos no tienen un asidero preliminar que investigue su participación y que según la justicia corresponden a patrones macro criminales como son:

1. Reclutamiento y utilización de niños y niñas, incluso menores de 15 años.

2. Malos tratos torturas y homicidios intrafilas

3. Violencias reproductivas, que afectaron a niñas en las filas (abortos forzados)

4. Violencias sexuales, en contra de niños y niñas reclutadas

5. Violencias basadas en el prejuicio de población OSIEGD

Los datos anteriores se encuentran documentados por la JEP en el Caso 7 investigado por la magistratura.

Reclutamiento 2024.

RECLUTAMIENTO ILÍCITO 2024		
Niños y adolescentes	351	277 población indígena, 38 afros, 186 no tienen reconocimiento étnico y 78 no se tiene información
Niñas y adolescentes	227	
TOTAL	578	

Datos. Defensoría del Pueblo, cuadro elaboración propia.

En un solo año el reclutamiento de menores sobrepaso los 500 casos, siendo una constante de crecimiento que debe alertar sobre esta situación, en el caso de las niñas el encadenamiento del delito sigue estando relacionado con conductas en las cuales son expuestas particularmente abusos sexuales, explotación y agresiones psicológicas permanentes. Estas conductas terminan normalizándose al interior de los grupos armados al margen de la ley, convirtiéndose en una práctica cotidiana dentro de dinámicas marcadas por décadas

13 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), "Reclutamiento de niños y niñas por grupos armados en Colombia se cuadruplica en cinco años", comunicado de prensa, 12 de febrero de 2026, consultado el 18 de julio de 2026, https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/reclutamiento-de-ninos-y-ninas-por-grupos-armados-en-Colombia-se-cuadruplica-en-cinco-anos

de conflicto armado, donde los hijos de la ruralidad en Colombia son las principales víctimas de estos abusos condenados por el Derecho Internacional Humanitario.



Datos. Defensoría del Pueblo, gráfica elaboración propia.

PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA Y EL RECLUTAMIENTO ILÍCITO.

Desde el año 2016 el gobierno mantiene un proceso de paz vigente, tras las diferentes fracturas que se han presentado de las disidencias de las FARC, se mantiene activo con la facción denominada Estado Mayor de Bloques y Frentes (EMBF), liderada por alias **"Calarcá Córdoba"**, coincidencialmente, los datos siguen arrojando la relación directa entre el grupo armado sentado en la mesa diálogos y el reclutamiento infantil, según los datos anteriores, solo en el 2024 este grupo armado represento el 40% del reclutamiento de menores, siendo el departamento del Cauca el más afectado con esta situación con 367 casos.

Las órdenes de captura levantadas durante el proceso de paz, son un riesgo también a muchos de estos actores armados que representan y participan directamente en conductas que afectan a los niños, niñas y adolescente de las zonas rurales del país.

MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 162 DEL CÓDIGO PENAL

A continuación, se describe la modificación al código penal propuesta en la presente iniciativa legislativa:

Artículo 162. ***Reclutamiento ilícito.*** **Artículo** el que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años los utilice, participe en la determinación en la cadena del delito, los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades, o en acciones armadas y ejecute contra ellos en su vida intrafilas otras conductas macrocriminales como tortura, violencias sexuales, violencias reproductivas, violencias basadas en prejuicios contra población diversa, a las cuales son sometidos los menores, incurrirá en prisión de cuatrocientos ochenta (480) a seiscientos (600) meses, y multa de dos mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (2.666,66) a siete mil quinientos (7.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

CONFLICTO DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, artículo relacionado con el conflicto de interés de los H. Congresistas, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general.

IMPACTO FISCAL. El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal.

LEONARDO RAMÓN RAMÍREZ
H. Representante a la Cámara
Departamento del Caquetá

Nataly Velez Lopez

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL
El día 01 de SEPTIEMBRE del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo ____
No. 313 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR LEONARDO RAMÓN RAMÍREZ, NATACY VELEZ, EIMY SUAREZ GONZALEZ Y OTROS
SECRETARIO GENERAL

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 357 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 2166 de 2021 para crear un incentivo económico a las juntas de acción comunal por la formulación y ejecución de proyectos comunitarios, se fortalece la financiación de los gastos de representación de sus dignatarios, se crea la junta de servicios comunales para la prestación de servicios públicos comunitarios y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2026

Señores

NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS

Presidente

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General Cámara de Representantes

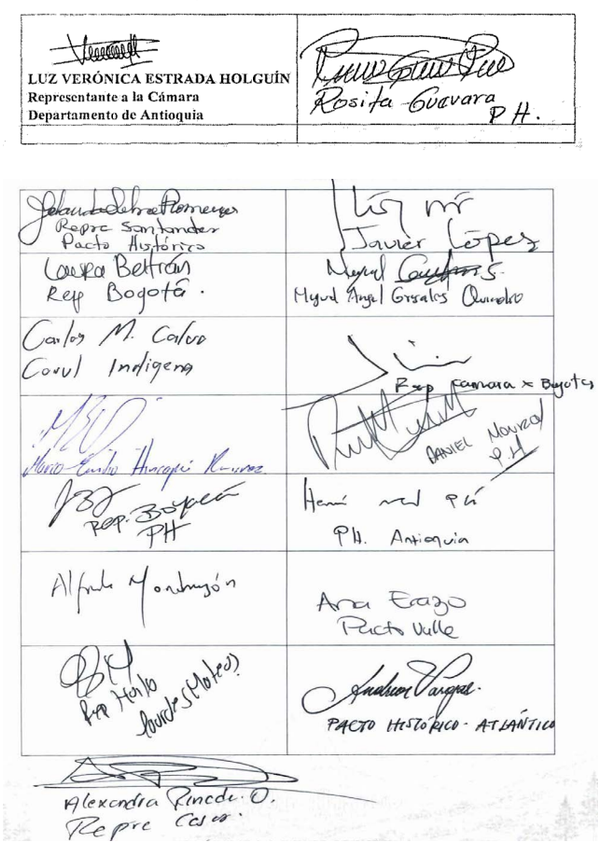
Ciudad.

Referencia: Radicación de Proyecto de Ley.

En mi calidad de Congresista de la Honorable Cámara de Representantes, en ejercicio de la iniciativa legislativa consagrada en los artículos 154 y 150 de la Constitución Política, radicó el presente Proyecto de Ley número 357 de 2026 Cámara, *por medio del cual se modifica la Ley 2166 de 2021 para crear un incentivo económico a las juntas de acción comunal por la formulación y ejecución de proyectos comunitarios, se fortalece la financiación de los gastos de representación de sus dignatarios, se crea la junta de servicios comunales para la prestación de servicios públicos comunitarios y se dictan otras disposiciones*, cuyo objeto es crear un incentivo económico en favor de las juntas de acción comunal que acrediten la formulación, presentación y aprobación de proyectos de inversión y desarrollo comunitario ante la respectiva entidad territorial; fortalecer la financiación de los gastos de representación de sus dignatarios mediante la corresponsabilidad presupuestal de los municipios y distritos; y crear la junta de servicios comunales, como organismo de acción comunal de primer grado destinado a la prestación de servicios públicos comunitarios, entre ellos las comunidades energéticas.

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

Cordialmente,



PROYECTO DE LEY NÚMERO 357 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 2166 de 2021 para crear un incentivo económico a las juntas de acción comunal por la formulación y ejecución de proyectos comunitarios, se fortalece la financiación de los gastos de representación de sus dignatarios, se crea la junta de servicios comunales para la prestación de servicios públicos comunitarios y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

"f) La junta de servicios comunales es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar, o constituida por una junta de acción comunal ya reconocida en su territorio, cuyo objeto es adelantar programas, proyectos o emprendimientos comunitarios orientados a la prestación de servicios públicos comunitarios, entendidos como aquellos servicios públicos domiciliarios o afines que la comunidad organizada preste de manera autogestionada, solidaria y sin ánimo de lucro para la satisfacción de las necesidades colectivas de su territorio, tales como las comunidades energéticas de que trata el artículo 235 de la Ley 2294 de 2023

y las normas que lo reglamenten, los acueductos y alcantarillados comunitarios, el aprovechamiento y manejo de residuos sólidos, y demás formas de autogestión comunitaria de servicios públicos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo 1°. El incentivo de que trata este artículo se reconocerá una vez el organismo de acción comunal acredite ante la entidad territorial la aprobación del respectivo proyecto y los soportes de su ejecución o cofinanciación, en los términos, montos y condiciones que establezca la reglamentación sobre participación ciudadana y desarrollo comunitario que expida el Gobierno

nacional dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

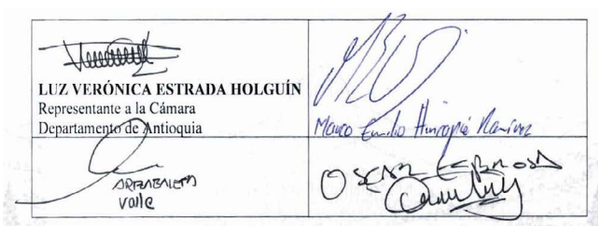
Parágrafo 2°. El respectivo concejo municipal o distrital, a iniciativa del alcalde, incorporará el rubro de que trata este artículo dentro del plan de desarrollo y del presupuesto anual de la entidad territorial, de conformidad con su capacidad y disponibilidad fiscal y con el Marco Fiscal de Mediano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

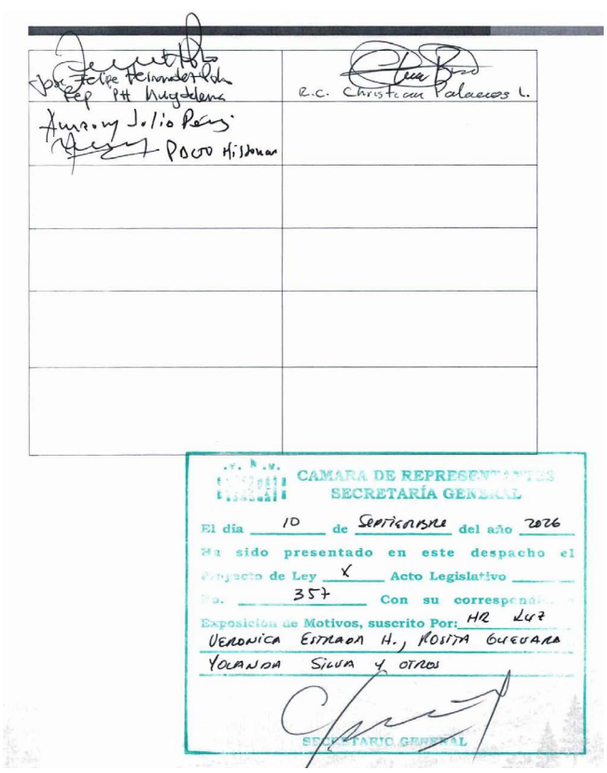
Parágrafo 3°. Las apropiaciones de gasto en virtud del incentivo de que trata este artículo serán computadas como gasto de inversión y podrán asociarse a los proyectos del plan municipal o distrital de desarrollo relacionados con la participación ciudadana, el desarrollo comunitario y el fortalecimiento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

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

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

Cordialmente,





EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 357 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 2166 de 2021 para crear un incentivo económico a las juntas de acción comunal por la formulación y ejecución de proyectos comunitarios, se fortalece la financiación de los gastos de representación de sus dignatarios, se crea la junta de servicios comunales para la prestación de servicios públicos comunitarios y se dictan otras disposiciones.

Honorables congresistas:

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

El proyecto se estructura de la siguiente manera:

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

1. OBJETO

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

En segundo lugar, fortalecer la fuente de financiación de los gastos de representación de los dignatarios comunales, hoy dependientes

casi exclusivamente de los recursos propios del organismo comunal, mediante la corresponsabilidad presupuestal de los municipios y distritos con cargo a su recaudo tributario.

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

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

ARTICULADO

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

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

Artículo 3°. Adición de un literal f) al artículo 7° → Define la junta de servicios comunales y su objeto: adelantar programas, proyectos o emprendimientos de prestación de servicios públicos comunitarios, entre ellos las comunidades energéticas, los acueductos comunitarios y el manejo de residuos sólidos; remite en lo no regulado especialmente al régimen de la junta de acción comunal; y ordena a los Ministerios del Interior y de Minas y Energía promover su reconocimiento como vehículo asociativo de las comunidades energéticas.

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

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

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

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

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

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

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

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La Ley 743 de 2002 constituyó, durante casi dos décadas, el estatuto general de los organismos de acción comunal en Colombia, hasta su derogatoria por la Ley 2166 de 2021, "por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados". La Ley 2166 de 2021 constituye, en consecuencia, el marco normativo vigente y el objeto directo de las modificaciones que propone esta iniciativa.

En materia de financiación de los organismos de acción comunal, la Ley 2166 de 2021 ya contempla mecanismos de corresponsabilidad territorial: el artículo 68 autoriza destinar un rubro del recaudo del impuesto predial municipal o distrital para la construcción, mejoramiento y acondicionamiento de equipamientos comunales; el artículo 89 permite a los departamentos, distritos y municipios asignar un porcentaje de su presupuesto de inversión a un fondo de fortalecimiento comunal local; y el artículo 39, literal a), autoriza a quien ejerza la representación legal de un organismo comunal a percibir, con cargo a los recursos propios del organismo, ingresos por gastos de representación. Ninguna de estas disposiciones, sin embargo, contempla que la entidad territorial cofinancie directamente, con cargo a su recaudo tributario, los gastos de representación de los dignatarios, ni un rubro específico condicionado a la gestión y ejecución demostrada de proyectos por parte de la junta, vacío normativo que la presente iniciativa busca cerrar sin duplicar los mecanismos ya existentes.

Como antecedente reciente de distinto objeto, cabe mencionar el proyecto de ley radicado el 19 de marzo de 2025 por la entonces Representante a la Cámara Olga Lucía Velásquez Nieto y la Senadora Aída Avella Esquivel, orientado a modificar cerca de cuarenta y cinco (45) artículos de la Ley 80 de 1993 para ampliar la participación de las juntas de acción comunal, los cabildos indígenas y los

consejos comunitarios afrocolombianos en la contratación pública mediante convenios solidarios y de mínima cuantía. Dicha iniciativa, centrada en el régimen de contratación estatal, no incorpora un incentivo económico por gestión de proyectos, ni la corresponsabilidad tributaria territorial en los gastos de representación, ni la figura de la junta de servicios comunales que aquí se propone, por lo que no existe superposición de objeto con el presente proyecto.

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

JUSTIFICACIÓN

Justificación de fortalecimiento de la autonomía y la gestión comunitaria

La Ley 2166 de 2021 reconoce en su artículo 1° que la acción comunal es "una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil" y que su fortalecimiento requiere prever lineamientos generales para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública de acción comunal. Sin embargo, el régimen económico vigente (Capítulo X, artículos 60 a 68) circunscribe la financiación de los organismos comunales, en lo sustancial, a sus recursos propios, a los convenios y contratos que celebren, y a rubros territoriales de destinación específica –equipamientos comunales (artículo 68) y fondos de fortalecimiento comunal local (artículo 89)–, sin que exista un mecanismo que premie de manera directa la gestión y la ejecución demostrada de proyectos por parte de la junta, ni una fuente de financiación territorial para los gastos de representación de sus dignatarios, quienes en la práctica ejercen su función de manera honorífica y, con frecuencia, asumen de su propio peculio los costos de transporte, comunicaciones y demás gastos inherentes a la representación del organismo comunal ante las autoridades y la comunidad.

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

Justificación fiscal y de corresponsabilidad territorial

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

Justificación demográfica y de cobertura territorial de la acción comunal

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

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

Justificación derivada de la transición energética y los servicios públicos comunitarios

El artículo 235 de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, creó la figura de las comunidades energéticas como mecanismo de la transición energética justa, reglamentada por el Decreto número 2236 de 2023, que adicionó el

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

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

Justificación de derecho comparado

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

a) República de Chile. La Ley 19.418 de 1985, sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, reconoce a las municipalidades la facultad de constituir el Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE), un mecanismo concursable de financiación municipal directa a proyectos formulados por las juntas de vecinos. Su operación reciente permite dimensionar el alcance de la medida: solo en el proceso 2026, la Municipalidad de Iquique adjudicó más de 82 millones de pesos chilenos a 23 juntas de vecinos en su primer llamado, la Municipalidad de Valdivia entregó más de 130 millones de pesos chilenos para financiar 51 proyectos vecinales, y la Municipalidad de San Fernando distribuyó más de 139 millones de pesos chilenos entre 45 juntas de vecinos, todo ello con cargo al presupuesto municipal y condicionado a la formulación y aprobación previa de un proyecto específico, en una lógica análoga a la que propone el artículo 68A que este proyecto adiciona a la Ley 2166 de 2021.

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

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

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

CONTEXTO HISTÓRICO

La acción comunal colombiana tiene su origen normativo en la Ley 19 de 1958 y su desarrollo orgánico en la Ley 743 de 2002, que rigió durante casi veinte años el funcionamiento de las juntas de acción comunal como principal instrumento de organización social de base en el país, hasta su derogatoria por la Ley 2166 de 2021, que desarrolló

de manera más amplia el derecho de asociación consagrado en el artículo 38 de la Constitución Política de 1991 y actualizó el marco de la acción comunal a los retos de la participación ciudadana, la construcción de paz y el desarrollo sostenible.

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

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

CONTEXTO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO, GEOGRÁFICO Y DEMOGRÁFICO

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

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

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Fundamento constitucional

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

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

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

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

Artículos 287 y 311. Reconocen la autonomía de las entidades territoriales para "gestionar sus propios intereses" y establecen al municipio como "la entidad fundamental de la división político–

administrativa del Estado", al que corresponde "prestar los servicios públicos que determine la ley (...) promover la participación comunitaria (...) y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes". La corresponsabilidad presupuestal municipal y distrital que crea este proyecto se ejerce dentro del ámbito de la autonomía fiscal territorial, sin imponer un gasto obligatorio, en tanto la destinación del rubro queda sujeta a la disponibilidad presupuestal, la capacidad fiscal y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de cada municipio o distrito.

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

Marco legal

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

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

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

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

Marco jurisprudencial

La Corte Constitucional ha sido enfática en reconocer la autonomía de los organismos de acción comunal frente al Estado, sin que ello obste para que este último los apoye económicamente. En la Sentencia C–580 de 2001, con ponencia de la magistrada Clara Inés Vargas Hernández –proferida al resolver las objeciones presidenciales al proyecto de ley que culminó en la entonces vigente Ley 743 de 2002–, la Corte precisó que "la acción comunal es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil", de manera que "los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario", sin que ello impida la articulación con el Estado, pues "la integración entre la sociedad civil y el Estado resulta cada vez más necesaria" para que "la participación ciudadana canalizada a través de ellos pueda alcanzar mejores resultados por medio de estrategias estatales apropiadas". Esta misma Corporación ha sostenido de manera reiterada que el derecho de asociación consagrado en el artículo 38 de la Constitución Política no se agota en su dimensión de abstención estatal, sino que comporta obligaciones positivas de fomento a cargo del Estado, en armonía con el mandato expreso del artículo 103 Superior.

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

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL

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

"Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".

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

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

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

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

ANÁLISIS SOBRE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

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

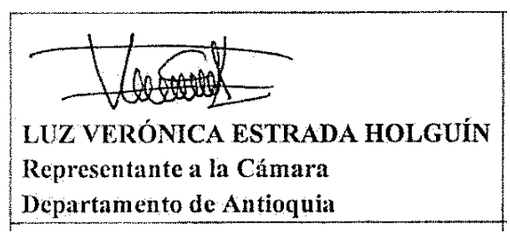
El presente proyecto de ley es de contenido general, impersonal y abstracto. Modifica el régimen legal aplicable a la totalidad de los organismos de acción comunal del país –63.153 juntas de acción comunal y de vivienda comunal, 1.425 asociaciones, 39 federaciones y la Confederación Nacional de Acción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

CONCLUSIONES

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

La creación de un incentivo económico por gestión y ejecución de proyectos comunales, el fortalecimiento de la financiación de los gastos de representación de los dignatarios mediante la corresponsabilidad presupuestal municipal y distrital, y la creación de la junta de servicios comunales como vehículo asociativo propio de la acción comunal para la prestación de servicios públicos comunitarios –entre ellos las comunidades energéticas–, constituyen medidas razonables, proporcionales y fiscalmente responsables, respaldadas tanto por la propia evolución normativa de la Ley 2166 de 2021 como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre autonomía y fomento estatal de la acción comunal, y por referentes de derecho comparado en Chile, Perú y España. Por lo anterior, se somete a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, solicitando su trámite y aprobación.

Cordialmente,



LUZ VERÓNICA ESTRADA HOLGUÍN
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

REFERENCIAS Y FUENTES

A. Fuentes normativas

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

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

Congreso de la República. Ley 2166 de 2021, "por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones". ***Diario Oficial*** número 51.902 de 18 de diciembre de 2021.

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

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

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

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

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

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

B. Fuentes normativas de derecho comparado

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

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

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

C. Fuentes jurisprudenciales

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

Corte Constitucional. Sentencia C–856 de 2013.

D. Antecedentes legislativos

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

E. Fuentes estadísticas y documentales

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

Ministerio de Minas y Energía. Portal de Comunidades Energéticas.

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

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

Cordialmente,

LUZ VERÓNICA ESTRADA HOLGUÍN
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

CONTENIDO

Gaceta número 1370 - Miércoles, 23 de septiembre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de Ley número 313 de 2026 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 162 de la Ley 599 del 2000. 1

Proyecto de Ley número 357 de 2026 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 2166 de 2021 para crear un incentivo económico a las juntas de acción comunal por la formulación y ejecución de proyectos comunitarios, se fortalece la financiación de los gastos de representación de sus dignatarios, se crea la junta de servicios comunales para la prestación de servicios públicos comunitarios y se dictan otras disposiciones. 7

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026