



**Los mecanismos contractuales y convencionales de los organismos comunales como una forma de descentralización por colaboración.**

Contractual and conventional mechanisms of communal organizations as a form of decentralization by collaboration to fulfill the functions of the State in Colombia.

José Fernando Tobón Roldán

Monografía presentada para optar al título de Abogado

Asesor

Hernán Darío Vergara Mesa, Doctor en Derecho

Universidad de Antioquia  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Derecho  
Medellín, Antioquia, Colombia  
2023

---

Cita

(Tobón Roldan, 2023)

---

**Referencia**

**Estilo APA 7 (2020)**

Tobón Roldán, José Fernando. (2023). Los mecanismos contractuales y convencionales de los organismos comunales como una forma de descentralización por colaboración [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

---



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.



Pedro Nel Gómez, *La República*, 1937. Mural al fresco. 448 x 1150 cm. Ubicado en la Sala del Consejo del antiguo Palacio Municipal hoy Museo de Antioquia.

Una alusión a *La Creación del Estado* desde diferentes estamentos organizados.

## **Agradecimientos**

Son las 9:59 pm, hora en que escribo esta parte de agradecimientos para la monografía de este, mi último y aplazado trabajo para obtener el título de abogado de la Universidad de Antioquia. Según el mapa de mi compañero de silla, vamos atravesando el río Magdalena, mientras tanto, no dejo de pensar en la inmensidad de Colombia y en la oportunidad que puede tener la sociedad civil y los ciudadanos si el Estado aprovecha a las Juntas de Acción Comunal para que estas puedan convertirse en un gran aliado para potenciar la naturaleza, la vida, la sostenibilidad y el desarrollo de este gran país.

Por otro lado, pienso en mi familia, mis amigos, tantas vidas encontradas.

A todos ellos, quienes han inspiraron cada paso recorrido.

8 de mayo de 2023

## Tabla de contenido

<i>Resumen:</i> .....	<b>1</b>
<i>Introducción</i> .....	<b>2</b>
<i>Capítulo I</i> .....	<b>7</b>
<i>El origen y la naturaleza jurídica de los organismos comunales</i> .....	<b>7</b>
<b>1. La declaración de la Organización de Naciones Unidas, las pruebas piloto en Colombia y el desarrollo de los organismos comunales en la primera década desde su creación.</b> .....	<b>9</b>
<i>1.1 Las pruebas piloto y los impulsores: ONU, Fals Borda y Camilo Torres</i> .....	<b>9</b>
<i>1.2 La Consolidación (1958-1968), el crecimiento (1969-1979) y los retos institucionales (1980-2001)</i> .....	<b>10</b>
<b>2. Expedición normativa</b> .....	<b>12</b>
<i>2.1. Desde la Ley 19 (1958) hasta la Ley 2166 (2021)</i> .....	<b>12</b>
<i>2.2 Sentencias</i> .....	<b>18</b>
<i>Capítulo II</i> .....	<b>24</b>
<i>Las clases de organismos comunales (Asocomunales y Jac)</i> .....	<b>24</b>
<b>1. Organización de los organismos comunales</b> .....	<b>25</b>
<b>2. Naturaleza jurídica privada y sin ánimo de lucro de los organismos comunales</b> .....	<b>26</b>
<i>Capítulo III</i> .....	<b>28</b>
<i>La descentralización por colaboración y los organismos de acción comunal</i> .....	<b>28</b>
<i>Capítulo IV</i> .....	<b>32</b>
<i>Enunciación de los mecanismos contractuales y convencionales de los organismos comunales</i> .....	<b>32</b>

<b>1. Mecanismos contractuales y convencionales regulares para que los organismos de acción comunal puedan cumplir sus funciones .....</b>	<b>32</b>
<i>1.1 Convenios solidarios en favor de organismos comunales.....</i>	33
<i>1.2 Convenios con las Corporaciones Autónomas Regionales .....</i>	34
<i>1.3 Convenios de áreas metropolitanas .....</i>	35
<i>1.4 Convenios de asociación a favor de organismos comunales .....</i>	36
<i>1.5 Convenios de uso de bienes públicos y usufructo comunitario .....</i>	36
<i>1.6 Contrato de comodato .....</i>	38
<i>1.7 Contrato de empréstito .....</i>	38
<b>2. Mecanismos contractuales y convencionales para el cumplimiento de funciones administrativas y de descentralización por colaboración .....</b>	<b>39</b>
<b><i>Capítulo V. ....</i></b>	<b>43</b>
<b><i>Los Planes de Desarrollo Comunales a mediano y largo plazo .....</i></b>	<b>43</b>
<b><i>Conclusiones .....</i></b>	<b>49</b>
<b><i>Referencias.....</i></b>	<b>51</b>

**Resumen:**

Los organismos de acción comunal son entidades de derecho privado sin ánimo de lucro. Su función principal es participar activamente en labores y gestiones establecidas por la legislación colombiana, así como por medios contractuales y acuerdos establecidos. Específicamente, se enfocan en el cumplimiento de tareas y responsabilidades relacionadas con los municipios. Esta dinámica se define como una forma de descentralización basada en la colaboración. Para probar esta teoría, en la presente monografía se revisa el origen y la naturaleza jurídica de los organismos de acción comunal, se analizan las clases de organismos comunales en Colombia enfocándose en Juntas de Acción Comunal y Asocomunales, se prueba la teoría de la descentralización por colaboración con los organismos de acción comunal y se revisan los mecanismos contractuales y convencionales que el Estado les entrega para cumplir diferentes funciones; se revisan los planes de desarrollo estatales (municipios, departamentos y nación) aunados a los planes de desarrollo comunales y la convergencia entre los mismos, para finalmente enunciar algunas conclusiones que nos permiten inferir si estamos o no, ante la presencia de descentralización por colaboración cuando el Estado le entrega funciones a los organismos de acción comunal.

**Palabras clave:** Organismos de acción comunal; Juntas de Acción Comunal; Ley 1566 (2021); historia de los organismos comunales; descentralización por colaboración; naturaleza jurídica; mecanismos contractuales y convencionales; planes de desarrollo comunitarios.

## **Introducción**

En Colombia, durante la segunda mitad del siglo XX, se observó una influencia significativa del derecho internacional en el sistema jurídico del país. Esta influencia se reflejó en la construcción normativa y en los casos exitosos de administración de organizaciones comunales en diferentes partes del mundo como Estados Unidos, Inglaterra y Grecia. Durante el mandato del expresidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962), se planteó y aprobó la Ley 19 (1958), la cual estableció las bases legales de las estructuras organizativas comunales en Colombia.

Desde la década de 1940, tanto el sociólogo Orlando Fals Borda como Camilo Torres, desde la Universidad Nacional, habían liderado la creación de entidades organizadas con el propósito de mejorar las condiciones civiles y las infraestructuras públicas en comunidades rurales y locales. Estas organizaciones, que inicialmente se enfocaron en la mejora de vías, espacios públicos como escuelas, acueductos, redes de energía y otros servicios públicos, fueron posteriormente conocidas como Juntas de Acción Comunal en Colombia. La Ley 19 (1958) otorgó a estas juntas su estatus legal y normativo. Según el artículo 22 de dicha ley:

Los concejos municipales, las asambleas departamentales y el gobierno nacional podrán delegar en las juntas de acción comunal, integradas por vecinos de cada distrito y organizadas de acuerdo con las normas establecidas por los concejos respectivos, funciones de control y supervisión de determinados servicios públicos, así como permitirles intervenir de manera limitada.

Los organismos de acción comunal, según lo establecido en la Ley 2166 (2021) en los artículos 9 y 11, han sido designados con diversas responsabilidades administrativas y de colaboración en los distintos niveles territoriales, ya sea a nivel local (veredas o barrios), municipales, departamentales o nacional. Al analizar detenidamente estas funciones, se puede observar que, en última instancia, son tareas que el propio Estado debería llevar a cabo, pero que se están delegando a los organismos de acción comunal, buscando así su colaboración en calidad de actores privados.

En 1991, la asamblea nacional constituyente presentó la nueva Constitución, la cual establece de manera sólida los fundamentos constitucionales de las Juntas de Acción Comunal; en



particular, el artículo 209 de la Constitución es relevante para el tema de esta monografía, ya que se enfoca en la función administrativa. Este artículo señala que “[l]a función administrativa *está* al servicio de los intereses generales y *se desarrolla con* fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, *mediante la descentralización*, la delegación y la desconcentración de funciones” (énfasis propio).

A partir de lo mencionado en este artículo, se establece desde la Constitución que la función administrativa se lleva a cabo en beneficio del interés general y se rige por principios rectores. Estos principios también son compartidos por las administraciones regionales y locales (municipales, distritales y departamentales). El artículo dispone que la función administrativa se realiza a través de mecanismos denominados delegación, desconcentración y descentralización. En relación con esta última, es decir, la descentralización, se han desarrollado marcos legales y constitucionales que dan lugar al concepto conocido actualmente como descentralización territorial, la cual se lleva a cabo a través de las entidades territoriales. Asimismo, existe la descentralización funcional o por servicios, la cual se desarrolla mediante entidades descentralizadas, y finalmente, la descentralización por colaboración, que es llevada a cabo por particulares en diferentes modalidades y autorizada por la ley.

El artículo 210 de la Constitución Política de Colombia, establece como elemento fundamental que:

Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa, *los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley*. La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes. (énfasis propio)

A partir de lo anterior, se desprende la base constitucional en relación con la descentralización y sus diferentes modalidades, así como la posibilidad de que los particulares puedan desempeñar funciones administrativas bajo las condiciones establecidas por la ley, siempre en el marco de la descentralización. Además, el artículo 123 de la Constitución complementa esta posibilidad al ordenar que “la ley determinará el régimen

aplicable a los *particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas* y regulará su ejercicio” (énfasis propio). Por otro lado, el inciso 2° del artículo 365 aborda la prestación de servicios públicos por parte de particulares.

Es importante destacar que estos elementos constitucionales respaldan la participación de los particulares y entidades privadas en el ámbito de las funciones público-administrativas, y establecen la necesidad de una regulación específica y clara por parte de la ley.

La ley, como desarrollo de lo mencionado anteriormente, refuerza lo contemplado en los artículos 110 y siguientes de la Ley 489 (1998) (sin perjuicio de otras normas con igual intención), los cuales regulan legalmente el ejercicio de las funciones administrativas por parte de particulares y establecen las condiciones para dicho ejercicio. Estas disposiciones sientan las bases para entender, en el contexto de esta investigación, a:

Las juntas de acción comunal como personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, en su calidad de particulares 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. (Ley 2166, 2021, art. 7)

Además, las juntas de acción comunal asumen diversas tareas y responsabilidades asignadas por el ordenamiento jurídico colombiano, así como a través de medios contractuales y convencionales diseñados para su cumplimiento. En particular, se destaca su relación con las obligaciones y funciones encomendadas a los municipios, lo que evidencia la existencia de una “modalidad de descentralización por colaboración”. Específicamente, con la entrada en vigencia de la Ley 1551 (2012) y más recientemente la Ley 1989 (2019), la cual modifica la Ley 743 (2002) y establece otras disposiciones, junto con la Ley 2166 (2021), se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Estas leyes también establecen pautas para la formulación e implementación de la política urbana de los organismos de acción comunal y sus afiliados, y dictan otras disposiciones relevantes.

En estos casos, el Estado les está indicando, a través de normas que han evolucionado con el tiempo (artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, Ley 743, 2002 y Ley 2166,

2021), cómo las juntas comunales pueden celebrar contratos, convenios y establecer alianzas con entidades territoriales, como departamentos, municipios e incluso con el gobierno nacional. Se busca, aunque este aspecto no es objeto de este trabajo en particular, que estas asociaciones también puedan colaborar con el gobierno central para trabajar conjuntamente en el plan de desarrollo del nuevo gobierno. Como se menciona en el siguiente fragmento: “[e]n el diálogo con juntas comunales, el mandatario les planteó trabajar de la mano en la implementación de las comunidades energéticas, a través de las energías limpias, las comunidades de conectividad y las vías terciarias o campesinas” (Petro, 2023, párr. 4).

Para lograrlo, a estas entidades comunales se les otorgan diferentes formas o mecanismos de contratación y convenios, y se les exige cumplir con la normativa correspondiente. También se les solicita tener una junta organizada y constituida de acuerdo con los requisitos establecidos (Ley 2166, 2021, título II, cap. II). Esto implica estar debidamente reconocidos y contar con personería jurídica. Además, se les requiere, de manera similar a como se solicita a los municipios, llevar a cabo un proceso de planificación que en los municipios se denomina “Plan de Desarrollo”, con el fin de promover el desarrollo del territorio y constituir las obras necesarias para el progreso municipal (Ley 136, 1994, n. ° 3, art. 3). En el caso de las juntas de acción comunal y asociaciones de juntas de acción comunal, este proceso dará como resultado la elaboración de planes de desarrollo a corto y mediano plazo de organismos comunales a nivel proporcional (Ley 2166, art. 2; Ley 1551, 2012).

En este proceso de descentralización administrativa por colaboración, el cumplimiento de los requisitos por parte de todas las partes involucradas, como gobernaciones, alcaldías y juntas de acción comunal, incluyendo la construcción del Plan de Desarrollo en cada instancia, permite la realización de contratos y convenios para el desarrollo de obras públicas y la colaboración con el Estado. Para ello, es necesario articular los planes estratégicos de desarrollo comunal con los planes de desarrollo de las entidades territoriales (Ley 2166, 2021, art. 47; Ley 1551, 2012). De esta manera, los departamentos y municipios pueden establecer un presupuesto de inversión que fortalezca las juntas y realice inversiones en iniciativas, programas o proyectos incluidos en los planes de desarrollo estratégico comunal a mediano plazo (Ley 2166, 2021, art. 89).

El tema es tan importante y serio que el ordenamiento jurídico establece que sea el Estado quien se encargue del fortalecimiento y capacitación de los organismos de acción comunal (Ley 1551, 2012; Ley 1989, 2019; Ley 2166, 2021). Se ordena la elaboración de planes y programas anuales de fortalecimiento, con la correspondiente asignación presupuestal, para los organismos de acción comunal. Además, el apoyo, promoción y fortalecimiento de estos organismos es un factor determinante para la delegación y asignación de competencias y funciones por parte del Gobierno nacional y departamental. Es importante mencionar que los concejos municipales tienen la responsabilidad legal de garantizar el fortalecimiento de los organismos de acción comunal.

Para respaldar aún más la posición expuesta, se destaca que el legislador colombiano ha regulado diversas formas, modalidades o tipos de contratos y convenios con tales organismos comunales. Estos sirven como medios para cumplir con los fines, servicios y la construcción de obras públicas de los municipios en colaboración con los organismos de acción comunal (incluyendo las juntas de acción comunal) en todos sus niveles.

Así, el ordenamiento jurídico otorga a las entidades comunales diversas funciones estatales, a través de asignación de presupuesto y la generación de contratos y convenios, principalmente mediante contratación directa. Surge entonces la idea de que, debido a los mecanismos de participación e intervención en las funciones del Estado por parte de las organizaciones comunales en Colombia, estamos frente a una descentralización por colaboración. No obstante, debido a la falta de información, conocimiento o supervisión por parte de los organismos de control, los mecanismos de planificación no se están desarrollando adecuadamente. Esto conlleva a una subutilización de la figura de descentralización por colaboración y a una insuficiente presencia del Estado en las principales problemáticas de las comunidades. Por lo tanto, se pretende examinar y plantear preguntas para determinar si los mecanismos contractuales y convencionales de las juntas de acción comunal representan una forma de descentralización por colaboración, como medio para cumplir las funciones del Estado en Colombia.

## Capítulo I

### El origen y la naturaleza jurídica de los organismos comunales

En sus inicios, según la teoría de creación de los Estados, a los mismos solo se les exigía administrar justicia, garantizar seguridad interna y protección externa. Sin embargo, los Estados occidentales, algunas colonias africanas e incluso varios países europeos emprendieron un proceso de transformación. En este contexto, surgió la prestación de diversos servicios públicos para los ciudadanos y la búsqueda constante de nuevas formas organizativas, impulsó la erradicación de cualquier forma de esclavitud y la construcción de una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos. A medida que finalizaba el siglo XIX e iniciaba el siglo XX, las demandas de requerimientos públicos aumentaban considerablemente. Los ideales en materia de salud, conectividad vial, educación y cultura se fortalecían en todas partes del mundo.

Alrededor de ello aparecieron diferentes formas de organización en todo el mundo, las cuales complementaban o llevaban a cabo tareas que el Estado no podía desempeñar. Estas acciones fueron fundamentales para fortalecer el territorio y mejorar la organización de la población. La palabra “civilización” podría considerarse la más adecuada para describir este proceso, ya que engloba la búsqueda mundial del progreso humano y la contribución de soluciones a nivel local y regional. Se han desarrollado diversas formas de organización a nivel mundial.

En este contexto, se hace referencia a la creación de las juntas de acción comunal, las cuales reciben diferentes denominaciones en cada país, como Settlement Houses, programas de desarrollo comunitario, entre otras. Estos acontecimientos nos ofrecen una interesante perspectiva histórica de las estructuras organizativas, la cual se aborda y complementa en esta monografía con información ilustrativa de diversos lugares, como Inglaterra (1850), Estados Unidos (1896) y África (1948). (Sentencia C-580- 2001)

Los primeros documentos acerca de los organismos de acción comunal se remontan a Inglaterra en los años posteriores a la revolución industrial, donde como modalidad precursora surgieron las denominadas “Settlement Houses” o casas de beneficencia, concebidas como una respuesta a las necesidades sociales surgidas a consecuencia de los

procesos derivados de la estructura de industrialización existente en su época; el objetivo de las mismas era la creación de unos espacios locativos en donde se pudieran atender las diferentes familias que conformaban la comunidad de los barrios o veredas, y se desarrollaban sobre todo, actividades de formación a niños, jóvenes y adultos, para que esto se viera traducido en un mejorar ambiente y elevar la calidad de vida de las personas de dicha comunidad.

En Estados Unidos, en el año 1896, en la ciudad de Denver, se adoptó como una forma primaria de organización comunitaria la creación de los llamados “Fondos Comunales”, los cuales tenían como objetivo recaudar fondos para la prestación voluntaria de servicios. En el año 1947, en los países coloniales de África, se comenzó a utilizar el concepto de Desarrollo de la Comunidad, para describir los programas que buscaban generar cambios sociales a nivel colectivo, dirigidos por líderes de las comunidades. En esa misma época, en el año 1948, en Colombia, y de forma paralela en Cambridge, Inglaterra, se utilizó por primera vez la expresión “desarrollo de la comunidad” para referirse a la labor realizada por los programas comunitarios impulsados por la Corona Inglesa en sus colonias africanas, con el propósito de generar cambios sustanciales a nivel colectivo. En Grecia, se implementó un programa nacional a nivel comunitario con el objetivo de fomentar la solidaridad y promover el sentido de esfuerzo en la localidad. Posteriormente, muchos otros países en vía de desarrollo, tras la recuperación económica de la Segunda guerra Mundial, comenzaron a adoptar programas de naturaleza comunitaria con el fin de brindar soluciones a nivel local y regional.

El inicio de un modelo exitoso se caracterizó por el impulso de organizaciones comunitarias tanto en países de gran potencia mundial como en aquellos en vías de desarrollo. Esto da lugar a un proceso de cooperación mutua a nivel global, en el que el hombre moderno, tras tomar conciencia de la independencia social que une a todos los miembros del grupo, tanto gobernantes como gobernados, reconoce la importancia de llevar a cabo diversas tareas en todos los ámbitos de la actividad humana. Como resultado, se observa una clara tendencia descentralizadora. Según el profesor León Duguit (1909):

Los gobernantes, que no son más que los tenedores de la mayor fuerza, no pueden realizar esos diversos trabajos por sí mismos ni por medio de sus agentes directos. Y siendo así, serán necesariamente ejecutados aquéllos por grupos de individuos que tienen una cierta

independencia respecto de los gobernantes, e imprimen el impulso al servicio, hasta dirigiéndole, pero con la intervención y bajo la vigilancia de los gobernantes y de sus agentes.  
(p. X)

Dado que las organizaciones comunales empezaron a tomar forma a nivel mundial, a continuación se resaltan algunos hechos que fueron relevantes para que empezaran a cobrar sentido legal y constitucional, sobre todo en Colombia, desde la declaración de la Organización de la Naciones Unidas sobre el tema, hasta las iniciativas que fueron surgiendo en el país que propiciaron su desarrollo.

### **1. La declaración de la Organización de Naciones Unidas, las pruebas piloto en Colombia y el desarrollo de los organismos comunales en la primera década desde su creación.**

En 1954, las formas organizativas fueron empleadas por las Naciones Unidas para reconocer los Centros Comunales y brindar apoyo al trabajo comunitario. En ese momento se determinó la necesidad de que los Estados respaldaran oficialmente dicho trabajo. Esta iniciativa, conocida como desarrollo de la comunidad, fue ampliamente adoptada y aceptada por varios países de América del Sur, África y Asia. Su objetivo principal consistía en mejorar el subdesarrollo y establecer una alianza entre el gobierno central y las comunidades para abordar las necesidades básicas.

En el año 1958, las formas organizativas que posteriormente serían conocidas como Juntas de Acción comienzan a tener presencia en Colombia. Esto sucede en el contexto de diversos programas impulsados por la comunidad internacional y con una notable influencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Estados Unidos.

#### ***1.1 Las pruebas piloto y los impulsores: ONU, Fals Borda y Camilo Torres***

Orlando Fals Borda y Camilo Torres lideraron pruebas piloto de desarrollo comunitario en varios lugares de Colombia, con una fuerte influencia de la Universidad Nacional. El éxito de estas pruebas impulsó al gobierno nacional a promulgar la Ley 19 (1958), lo que brindó un impulso inicial a este movimiento universitario en desarrollo. Esta acción contribuyó a mitigar la guerra civil que había surgido en 1948. Aunque en el mismo año se firmó el pacto

liberal y conservador del "Frente Nacional" en la ciudad de Sitges (conocida como la ciudad gay) en España, las organizaciones civiles comenzaron a experimentar una sensación de paz al considerar que el desarrollo comunitario podía contribuir a la mejora continua del estado. Esto se lograría mediante la pacificación del país y la implementación de procesos autogestionados y avance en las comunidades rurales y urbanas.

La Ley 19 (1958) significó un cambio importante en la tradición de mingas, convites campesinos y sociedades de mejoras públicas. A partir de entonces, se promovieron las acciones comunitarias y la realización de acciones comunales en todo el país. Además, se establecieron dependencias oficiales y se capacitó a un equipo humano técnico para instruir sobre la creación de estas comunidades y llevar a cabo trabajos y desarrollos en ellas. Estos grupos, antes conocidos como comunales, pasaron a ser reconocidos oficialmente y se extendieron por todo el territorio nacional.

### ***1.2 La Consolidación (1958-1968), el crecimiento (1969-1979) y los retos institucionales (1980-2001)***

A lo largo del tiempo y a través de las distintas etapas que transcurrieron, se fue gestando una fase de consolidación en la que el Gobierno Nacional mostró interés en apoyar las causas comunales. En un principio, el Ministerio de Educación Nacional y luego el Ministerio de Gobierno (actualmente Ministerio del Interior) se involucraron en estas iniciativas. Durante el periodo comprendido entre 1958 y 1968, se fortalecieron diversos procesos y cooperaciones internacionales, se establecieron alianzas con universidades y se destinaron recursos a las organizaciones comunales. Además, se emprendieron proyectos de construcción y mejora de infraestructuras, especialmente en escuelas, acueductos, alcantarillados, puestos de salud y salones comunitarios. Al finalizar la etapa de consolidación en 1968, el Ministerio de Gobierno registró un total de 13.521 juntas de acción comunal (Pizano Restrepo Vicente, 1964).

Durante los siguientes diez años (1969-1979), se observó un aumento en el número de organizaciones comunales, las cuales adquirieron reconocimiento legal. Además, se establecieron diversas entidades estatales para brindar apoyo a estas organizaciones, y se inició una mayor inversión por parte del Estado en colaboración con las Juntas de Acción



Comunal para lograr sus objetivos. Esto condujo a una mejora en las condiciones de vida de las poblaciones donde las organizaciones de acción comunal comenzaron a tener influencia. En esos años, se llevaron a cabo procesos de capacitación y se realizaron congresos tanto a nivel nacional como internacional, con el propósito de fortalecer estos grupos organizados y expandir su alcance a todos los territorios, donde anteriormente el Estado tenía una capacidad limitada para intervenir. Al finalizar este periodo, se contabilizaban más de treinta mil juntas de acción comunal en todo el país. Se implementaron nuevos programas, se estableció un fondo de desarrollo comunal y se crearon normas y estatutos para garantizar el correcto funcionamiento de los organismos de acción comunal. (Ministerio de Gobierno, 1980).

A partir del año 1980, se ampliaron las funciones de las juntas de acción comunal (según el Decreto 2851, 1984). Se inició un proceso de descentralización administrativa y colaboración armoniosa con el Estado, promoviendo la participación de los organismos comunales en corporaciones públicas y juntas de institutos descentralizados. Un gran número de estas organizaciones celebraron contratos con el Estado, y continuaron creyendo en un proceso de autogestión. Este periodo se consideró un momento de gran importancia para las juntas de acción comunal (Pizano Restrepo Vicente, 1964).

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1991, los organismos de acción comunal se enfrentaron a una profunda crisis. Con la precedencia normativa, se inyectaban recursos a los organismos comunales a través de auxilios parlamentarios, y la constitución del 91 impidió la continuación de los mismos, lo que desató que en los primeros años no tuvieran la preponderancia para participar en el desarrollo comunitario como lo hacían anteriormente, realizar convenios, contratos y recibir recursos para beneficiar a sus territorios. Esto generó una crisis política y una sensación de desinterés en continuar con lo que las juntas de acción comunal habían comenzado. Como resultado, surgieron desafíos institucionales para la renovación de sus dignatarios. Fue durante el gobierno del expresidente Andrés Pastrana (1998-2002) que se hizo un esfuerzo por abordar estos desafíos institucionales y el descuido de las juntas de acción comunal por parte del Estado. En el Congreso de la República se formuló una ley con el objetivo de elevar y ajustar el papel de las juntas de acción comunal en concordancia con la Constitución de 1991. Esta ley permitió generar recursos que les permitieran enfrentar un entorno de mayor competencia y nuevas reglas de participación

ciudadana. A continuación, se presentará toda la expedición normativa que ha enmarcado la reglamentación y organización de las Juntas de Acción Comunal en Colombia.

## **2. Expedición normativa**

### ***2.1. Desde la Ley 19 (1958) hasta la Ley 2166 (2021)***

Como se ha mencionado previamente, es la Ley 19 (1958) la que introduce por primera vez a las juntas de acción comunal en el capítulo IV de dicha ley, titulado "de la descentralización y la tutela administrativa", en los artículos 22 al 24. Esta ley, sancionada el 18 de noviembre de 1958 por el presidente Alberto Lleras Camargo, adquiere una gran importancia histórica al formalizar el movimiento comunal e institucionalizar las juntas de acción comunal y la colaboración vecinal. El artículo 22 de la Ley 19 (1958) establece que:

Los concejos municipales, las asambleas departamentales y el gobierno nacional podrán encomendar a las juntas de acción comunal integradas por vecinos de cada distrito y que se organicen de acuerdo con las normas que expidan los respectivos concejos, y a otras entidades locales, funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas cierta intervención en el manejo de los mismos.

A partir de la lectura de este artículo, se puede abordar el proceso de descentralización desde su origen normativo, otorgando a estas entidades comunales un rol administrativo del Estado para cumplir diversas funciones, especialmente en lo que respecta a los servicios públicos.

Seguidamente, el artículo 23 menciona las materias y acciones que las juntas de acción comunal pueden comenzar a desarrollar:

El gobierno fomentará por los sistemas que juzgue más aconsejables, y de acuerdo con las autoridades departamentales y municipales, la cooperación de los vecinos de cada municipio para el efecto de:

- a) Aumentar y mejorar los establecimientos de enseñanza y los restaurantes escolares;
- b) Aumentar y mejorar los establecimientos de asistencia pública y los restaurantes populares, y difundir prácticas de higiene y prevención contra las enfermedades;
- c) Administrar equitativamente las aguas cuyo uso pertenezca a varios riberanos, y establecer adecuados sistemas de riego y drenaje;

- d) Mejorar los sistemas de explotación agrícola;
- e) Construir viviendas populares y mejorarlas;
- f) Construir y mantener carreteras, puentes y caminos vecinales;
- g) Organizar cooperativas de producción, de distribución y de consumo;
- h) Organizar bolsas de trabajo;
- i) Fomentar la difusión del deporte y de espectáculos de recreación y cultura.

Finalmente, para el desarrollo de dichas funciones, en el artículo 24 se establecen las acciones que el Estado debe perseguir y cumplir con el fin de fortalecer y proveer de instrumentos a las juntas de acción comunal.

Para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo anterior, podrá especialmente el gobierno:

- a) Suministrar asistencia técnica, directamente o a través de los organismos departamentales y municipales, para la promoción de la cooperación comunal y la difusión de los conocimientos y prácticas referentes a las materias en el mismo artículo contempladas;
- b) Establecer subvenciones para los establecimientos y organizaciones que se creen o mejoren por la acción directa de los vecinos de cada lugar;
- c) Dictar las medidas necesarias para dar efectividad a las disposiciones legales vigentes sobre obligación, para los propietarios de fincas, de mantener escuelas en proporción al número de trabajadores de su dependencia;
- d) Autorizar a los concejos municipales para eximir del impuesto predial el valor de las nuevas viviendas populares que se construyan en los respectivos municipios y el de los locales destinados a la enseñanza;
- e) Organizar cursos e instituciones para la preparación del personal encargado de promover la formación de las juntas de acción comunal a que se refiere el artículo anterior, y orientar sus actividades y prestar la asistencia técnica contemplada en el ordinal a de este artículo.

Con la expedición de esta normativa en el año 1959, se inició la formación de las Juntas de Acción Comunal desde el Ministerio de Educación Nacional (Decreto 1761, 1959). Posteriormente, en 1960, se trasladaron al Ministerio de Gobierno (Decreto 1634, 1960). En ese mismo año, las Juntas de Acción Comunal fueron eximidas del pago de papel sellado al considerarse personas jurídicas con objetivos de beneficio público (Decreto 2908, 1960). En 1961, se eliminó el requisito de pagar por la publicación de la resolución de personería jurídica (Decreto 325, 1961). Como parte de su fortalecimiento, en 1962 se estableció el servicio social de alfabetización y acción comunal que debían realizar los alumnos de los últimos años de educación media como requisito obligatorio para graduarse, con una duración mínima de setenta y dos horas (Decreto 2059, 1962).

En años posteriores, se facultó a las juntas de acción comunal para organizar colegios cooperativos de educación media (Decreto 454, 1964). En 1968 se creó el Fondo de Desarrollo de la Comunidad, dependiente del Ministerio de Gobierno (Decreto-Ley 3159, 1968). Luego, se reglamentó dicho decreto para definir y establecer normas relacionadas con las juntas de acción comunal, como sus finalidades, ámbito de acción, personería jurídica, órganos de dirección, administración y vigilancia, composición de la directiva y patrimonio de la junta (Decreto 2070, 1969). Finalmente, en 1970 se promulgaron los estatutos para las juntas de acción comunal (Resolución 504, 1970).

Con el paso de los años, como se ha mencionado, las Juntas de Acción Comunal iniciaron su expansión en el territorio colombiano y para finales de 1970 estaban constituidas 13.561 juntas, pero solamente 6.854 tenían personería jurídica y las otras 4.608 estaban iniciando su constitución o en trámite de legalización (Ministerio de Gobierno, 1980). Sin embargo, dada la complejidad en la legalización ante el Ministerio de Gobierno, en el Decreto 126 (1976) se le asignaron funciones al recién reorganizado Ministerio de Gobierno Nacional. En el artículo 1, literal f, se estableció la siguiente función: "Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las juntas, asociaciones, federaciones y confederaciones de acción comunal". Posteriormente, a través del Decreto 1930 (1979) y el Decreto 2726 (1980), se formalizaron y se estableció el procedimiento correspondiente.

En los decretos 1930 (1979) y 2726 (1980) y en la Resolución 2070 (1987), se establecen, entre otras, disposiciones relacionadas con las juntas de acción comunal. Estas disposiciones abarcan aspectos como la definición, denominación, territorio y domicilio (artículos 1 al 7), constitución y duración (artículos 8 al 10), fines y principios (artículos 11 y 12), afiliados (artículos 13 al 15), dirección, administración y vigilancia (artículos 16 al 24), impugnaciones y nulidades (artículos 25 al 30), patrimonio (artículos 31 al 36), disolución, liquidaciones y sanciones (artículos 37 al 41), y otras disposiciones adicionales (artículos 42 al 46). Al leer estos artículos, se evidencia que se otorga un funcionamiento administrativo descentralizado a las Juntas de Acción Comunal, lo cual tiene efectos significativos, pues se puede empezar a hablar de descentralización por colaboración a partir de los siguientes acápites de la Ley 1930 (1979): artículo 11, literal g: “[p]rocurar obtener de las entidades oficiales la celebración de los contratos previstos en los Artículos 375 a 378 del Código de Régimen Municipal”, y artículo 11, literal i: “[e]stablecer planes y programas relacionados con las necesidades, intereses y posibilidades de la comunidad”.

Finalmente, en los decretos mencionados anteriormente, también se otorgan facultades a las juntas de acción comunal para establecer empresas o proyectos rentables con el propósito de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. Además, se establecen requisitos para obtener la personería jurídica, lo cual indica que, desde su origen normativo, las juntas de acción comunal son consideradas entidades privadas, que expresan la descentralización por colaboración, con supervisión y control por parte del órgano central estatal.

En el año 1991, la Asamblea Nacional Constituyente promulgó la Constitución de 1991. Aunque ninguna de sus disposiciones menciona explícitamente las palabras "junta de acción comunal" u "organismos de acción comunal", contiene varios artículos relevantes para estas entidades. Específicamente, los artículos 38, 209 y 210 adquieren una importancia significativa para las Juntas de Acción Comunal a través de la jurisprudencia y la legislación posterior. Estos artículos constitucionales proporcionan un marco sólido para el desarrollo y reconocimiento de las Juntas de Acción Comunal.

El artículo 38 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece: “[s]e garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas

realizan en sociedad”. Posteriormente, la Ley 743 (2002) desarrolla dicho artículo y actualiza las funciones y la estructura de las juntas de acción comunal en Colombia.

Se hace hincapié para el tema de esta monografía en el contenido del artículo 209 constitucional, el cual se encarga de ordenar que: “[l]a función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. El artículo mencionado establece, como conclusión evidente, que la función administrativa se fundamenta en el interés general y se rige por principios rectores que son compartidos tanto por las administraciones regionales y locales (municipales, distritales y departamentales). En este artículo se dispone que la función administrativa se realiza a través de medios que la Constitución Política, en su artículo 209, denomina delegación, desconcentración y descentralización. En cuanto a esta última forma, es decir, la descentralización, se han desarrollado normativas constitucionales y legales que dan origen al concepto actual de descentralización territorial, la cual se lleva a cabo mediante las entidades territoriales. Asimismo, existe la descentralización por servicios, que se implementa mediante entidades descentralizadas, y, por último, la descentralización por colaboración, que se efectúa a través de particulares en diversas modalidades autorizadas por la ley.

Como elemento fundamental, el artículo 210 de la Constitución Política de Colombia (1991) dispone:

Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa. los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley. La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes.

A partir de lo expuesto, se deduce la fundamentación constitucional de la descentralización y sus diferentes formas, así como la facultad de los particulares para desempeñar funciones administrativas de acuerdo con lo establecido por la ley y dentro del marco de la descentralización. Esto implica que los particulares y entidades privadas pueden ejercer funciones de carácter público-administrativo. El artículo 123 ordena que “la ley determinará

el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”. Por su parte, el inciso 2º del artículo 365 de la Constitución aborda la prestación de servicios públicos por parte de particulares. Estos artículos mencionados adquieren una relevancia significativa al discutir la descentralización administrativa y las funciones desempeñadas por las juntas de acción comunal en Colombia.

En el año 2002, se promulgó la Ley 743, la cual unificó y actualizó los decretos 1930 (1979), 2726 (1981) y 300 (1980), junto con la Resolución 2070 (1987). Esta ley buscaba lograr una mayor estabilidad política, fortalecer el carácter solidario, permitir la contratación comunitaria y otorgar mayor autonomía a las juntas de acción comunal frente al Estado. De esta manera, se pretendía abordar los diversos desafíos que enfrentaban las juntas de acción comunal, aprender de las lecciones pasadas y adaptarse a las nuevas estructuras organizativas del Estado Colombiano y su proceso de descentralización administrativa.

La Ley 743 (2002) generó un intenso debate durante su aprobación. Después de ser emitida por el Congreso de la República y enviada a la Presidencia para su sanción, el entonces jefe de Estado, Andrés Pastrana (1998-2002), encontró objeciones de inconstitucionalidad. Estas objeciones fueron posteriormente revisadas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-580/01 (2001). En dicha sentencia, la Corte no encontró fundamento en las objeciones de inconstitucionalidad planteadas y además proporcionó un análisis histórico sobre la trayectoria de las juntas de acción comunal en Colombia. Así pues, en búsqueda del desarrollo de la comunidad, la Ley 743 (2002) es sancionada así: “en el conjunto de procesos económicos, políticos, culturales y sociales, que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades” (art. 2).

Posteriormente, se promulgaron el Decreto 2350 (2003) y el Decreto 890 (2008), los cuales fueron compilados en el Decreto Único Reglamentario 1066 (2015). Es importante destacar que, aunque estos decretos se expidieron para reglamentar la ya derogada Ley 743 (2002), aún están en vigor en aquellos aspectos que no sean contradictorios con la nueva ley, tal como se establece en el artículo 109 de la Ley 2166 (2021). Incluso, esta Ley menciona explícitamente en el párrafo 1 del artículo 75 la vigencia del Decreto 1066 (2015). Estos decretos desempeñan un papel fundamental en la implementación de políticas públicas, ya

que son el medio a través del cual se estructuran los instrumentos jurídicos que concretan en gran medida las decisiones del Estado relacionadas con las juntas de acción comunal. Además, aseguran la eficiencia económica y social del sistema legal y fortalecen la seguridad jurídica, la cual debe ser garantizada por el Ministerio del Interior, que ahora tiene la responsabilidad de controlar y supervisar las juntas de acción comunal.

Finalmente, el 19 de diciembre de 2021, el presidente Iván Duque Márquez (2018-2022) sancionó la Ley 2166 (2021), la cual recoge diversas mejoras con respecto a la Ley 743 (2002). Esta ley aborda temas como la personería jurídica de las juntas de acción comunal, su estructura y elección, las formas de organización, los mecanismos de convenios y contratos con entidades estatales, la inclusión de mujeres en cargos directivos de las juntas de acción comunal, y uno de sus aspectos más relevantes es el aumento del valor nominal de los convenios con entidades públicas, pasando de mínima cuantía a menor cuantía.

Tras la promulgación de esta ley, se asignan funciones y tareas administrativas a los organismos de acción comunal (artículos 9 al 11 de la Ley 2166, 2021) en los diferentes niveles, ya sea a nivel territorial (veredas o barrios), municipal, departamental o nacional. Estas funciones, en realidad, son responsabilidades que el Estado mismo debe cumplir, pero se están entregando a los organismos de acción comunal con el objetivo de buscar su colaboración como particulares.

## ***2.2 Sentencias***

La Corte Constitucional ha considerado en sus diferentes sentencias las Juntas de Acción Comunal o los organismos comunales, como organizaciones previstas para promover el desarrollo comunitario, y, en esa medida, resulta importante resaltar el derecho fundamental de asociación previsto en el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, que es sobre el cual, desarrolla la Corte jurisprudencia al respecto, en donde a partir del mismo derecho, se asocian personas y grupo de personas para la gestión de sus intereses, en este caso, de desarrollo comunitario.

Estas organizaciones, según el cuerpo normativo mencionado, se definen como entidades cívicas, sociales y comunitarias de gestión social. Son de carácter no lucrativo y solidario,



poseen personería jurídica y patrimonio propio. Son de naturaleza privada y se componen de residentes que se unen voluntariamente con el propósito de promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable basado en la práctica de la democracia participativa. Estas actividades se llevan a cabo dentro de un territorio específico determinado por el lugar de establecimiento y la naturaleza de estas. Según la Corte Constitucional, los organismos de acción comunal son:

Organizaciones sociales sin ánimo de lucro, que buscan potenciar el trabajo de las comunidades locales asentadas en un determinado territorio (art. 8º Ley 743 de 2002) en pro de su propio desarrollo, además de generar espacios de autogestión y de participación para sus miembros. (T/304 (1993))

Con la Constitución de 1991, las Juntas de Acción Comunal encuentran una base fundamental en el derecho de asociación, consagrado en el artículo 38. Asimismo, se reconoce su papel como organización de la sociedad civil en el artículo 103. Estas juntas desempeñan labores administrativas que, con o sin la ayuda del Estado, abarcan diversos hechos y acciones que el propio Estado no puede llevar a cabo por sí mismo. En este sentido, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han aportado conceptos y precedentes para mejorar el desarrollo de las Juntas de Acción Comunal a través de sus sentencias y decisiones.

Por su parte, en la Sentencia T-513/12 (2012), la Corte Constitucional dice que:

Las juntas de acción comunal son uno entre varios tipos de organizaciones previstos para promover el desarrollo comunitario por parte de la ley 743 de 2002 y, en esa medida, resultan concreción del derecho fundamental de asociación que tiene las personas para la gestión de sus intereses.

En relación con lo anterior, en la Sentencia T-304/ 93 (1993) se enseña que:

Las juntas de acción comunal son organizaciones jurídicas de la comunidad que están llamadas a provocar la gestión de los derechos de los miembros de las pequeñas comunidades locales. [...] dichas organizaciones jurídicas naturalmente están llamadas a representar y agenciar, [...] los intereses y derechos constitucionales de los habitantes de las respectivas localidades.

Asimismo, es relevante mencionar apartes de la Sentencia C-580/01 (2001), la cual adquiere gran importancia al abordar la experiencia de más de cincuenta años de funcionamiento de las Juntas de Acción Comunal en Colombia. Esta sentencia proporciona una comprensión más amplia de los organismos de acción comunal y las agrupaciones relacionadas. Desde el inicio, plantea un desafío jurídico a través de la siguiente pregunta: ¿deben considerarse los organismos de acción comunal como mecanismos de participación ciudadana que deben regularse exclusivamente mediante una ley estatutaria, o, por el contrario, son formas de organización de la sociedad civil que, al no poseer esa connotación, pueden regularse mediante una ley ordinaria? Este interrogante es objeto de debate en la sentencia que analiza la constitucionalidad de la Ley 743 (2002). En prerrogativa, la corte insta a determinar que:

La solución a este interrogante requiere de una indagación acerca de la génesis y evolución de los organismos de acción comunal en el concierto mundial y en nuestro propio ordenamiento, determinando sus finalidades rasgos característicos. Además, exige determinar cuál es el papel que cumplen estas instituciones sociales dentro de la estructura del Estado, a fin de precisar si como legítima expresión de la sociedad civil pueden o no ser considerados verdaderos mecanismos de participación ciudadana.

La sentencia en cuestión proporciona, entre otros aspectos, una síntesis de la historia de los organismos de acción comunal, tanto a nivel nacional como internacional. Se aborda la evolución de estos organismos, la regulación establecida por la ONU y las experiencias surgidas en Colombia.

La Sentencia C-803 (2009) resulta relevante en el contexto de la discusión sobre las juntas de acción comunal en Colombia, debido al gran interés que genera, pues menciona que existen:

Importantes espacios de participación e interacción, respecto de los cuales puede ejercerse [...] el derecho de asociación, en su faceta positiva. Entre ellos pueden mencionarse [...] las juntas de acción comunal, [...] espacios en los que sin dificultad alguna puede aprovecharse el interés y la voluntad de participación de los ciudadanos.

La Sentencia C-520 (2007) revisa la naturaleza de las Juntas de Acción Comunal y genera reflexiones sobre estas organizaciones y el contenido de la Ley 743 (2002). En el marco normativo, se establece que las juntas de acción comunal, reguladas por primera vez en nuestro país en 1958, son entidades sociales sin ánimo de lucro que buscan impulsar el

desarrollo de las comunidades locales en un territorio específico (artículo 8 Ley 743, 2002). Además, generan espacios de autogestión y participación para sus miembros. La sentencia destaca el papel preponderante de las juntas de acción comunal en la promoción del desarrollo económico, la ejecución de obras públicas de pequeña y mediana escala y actividades de mejora y embellecimiento (como pavimentación, construcción y mantenimiento de parques, espacios deportivos y otros lugares públicos). Aunque a nivel nacional puedan parecer pequeñas, estas acciones adquieren gran importancia a nivel local y departamental, especialmente en comunidades con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas.

La corte reconoce que las juntas de acción comunal representan una valiosa experiencia formativa para sus miembros, ya que a través de su participación pueden desarrollar habilidades administrativas y de gestión, así como aprender a involucrarse en espacios de deliberación y participación colectiva, lo que contribuye a su formación como ciudadanos. En este contexto, las juntas de acción comunal buscan fomentar la integración y el trabajo conjunto de las personas que comparten un entorno habitacional común al residir en áreas cercanas entre sí.

Finalmente, y sin ser exhaustivos, en el desarrollo constitucional que se ha establecido en el cierre de las cortes, desde la Sentencia T-513 (2012), se dice del régimen legal de las juntas de acción comunal en el ordenamiento colombiano que:

Las juntas de acción comunal son uno entre varios tipos de organizaciones previstos para promover el desarrollo comunitario [...] y, en esa medida, resultan concreción del derecho fundamental de asociación que tiene las personas para la gestión de sus intereses. [...] Será el desarrollo comunitario el que guíe el diseño y ejecución de planes y programas que lleven a cabo las juntas de acción comunal en pos, precisamente, del objetivo trazado desde el concepto de desarrollo. Para esta tarea es factible que las juntas soliciten empréstitos a entidades nacionales o internacionales que les permitan desarrollar procesos económicos solidarios, además de celebrar contratos con entidades públicas o privadas que les ayuden a alcanzar las metas previstas. La coordinación de las actividades que realicen las juntas se llevará a cabo por organismos de dirección, administración y vigilancia, los cuales serán de libre determinación por parte de las juntas comunales [...] finalmente, de especial relevancia para el caso resulta que las juntas de acción comunal puedan ser la herramienta asociativa utilizada para crear y mantener formas de producción que respondan al modelo capitalista, las cuales son propias de la visión occidental de la economía [...] Es este el marco legal que,

en concreción del derecho fundamental de asociación determina las posibilidades competenciales de una junta de acción comunal y, en esa medida, presenta elementos valiosos al momento de analizar una posible incompatibilidad entre la creación de una junta de acción comunal.

Por su parte el Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, en la Sentencia n. ° 73001-23-31-000- 2004-01327-01 (2005) dice que:

Las Juntas de Acción Comunal son personas de derecho privado y, por tanto, no forman parte de la administración central o descentralizada del orden municipal. No son empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio. El literal a) del artículo 8° de la Ley 743 de 2002 las considera organismos de acción comunal de primer grado y define su naturaleza y características así: '[...] 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[...]' Al examinar la naturaleza jurídica de las Juntas de Acción Comunal en sentencia de 23 de agosto de 2001 esta Corporación consignó las consideraciones que acoge la Sala, por su pertinencia para el caso presente: '[...] Esas juntas, partiendo de la naturaleza que el ordenamiento jurídico les otorga--corporaciones sin ánimo de lucro--están ubicadas dentro de la gran clasificación de personas jurídicas de derecho privado'.

El Consejo de Estado, a través de la Sala Contenciosa Administrativa, hizo referencia a las juntas de acción comunal en el año 2006 y nuevamente en marzo de 2016:

La Ley 743 de 2002 en su artículo 6. ° define la Acción Comunal como 'una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad'. El artículo 7. ° ibidem clasifica los organismos de acción comunal como de primero, segundo, tercero y cuarto grados. Según el artículo 8. °, son organismos de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas comunitarias. Y son de segundo grado las asociaciones de estas juntas: [...]. Los organismos de acción comunal, como expresiones de la sociedad civil de naturaleza solidaria, son personas de derecho privado. Corrobora este carácter el artículo 143 de la Ley 136 (modificado por el art. 1.° de la Ley 753 de 2002), que defiere a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica de las juntas de acción comunal, de las juntas de vivienda comunitaria y de las asociaciones comunales de juntas, como también la aprobación, revisión y control de sus actuaciones, de conformidad con las instrucciones del Ministerio del Interior.

Aunque la Ley 743 (2002) ha sido derogada, la Ley 2166 (2021) recoge los elementos necesarios de la legislación anterior, tomando en cuenta los fallos de la Corte Constitucional y las decisiones del Consejo de Estado. Sin embargo, también introduce mejoras significativas y relevancia fundamental para las juntas de acción comunal.

En el 2010, el Consejo de Estado, a través de la Sala Contenciosa Administrativa, emitió la Sentencia n. ° 25000-23-15-000-2010-01541-01 (2010). Dice la sentencia:

En efecto, la Sala tiene precisado que si bien, entendida en sentido genérico las juntas de acción comunal son entidades, en cuanto son personas o entes jurídicamente hablando, resulta que como tales son entidades de carácter cívico y asociativo que se conforman por particulares , teniendo en cuenta desde la norma se define la acción comunal, como ‘una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad’, en tanto, también se establece que 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’. Se trata, entonces, de una organización social de derecho privado, que orgánica y funcionalmente no hace parte del Estado, ni le es inherente cumplir funciones propias estatales.

## Capítulo II

### Las clases de organismos comunales (Asocomunales y Jac)

La Ley 2166 (2021) ha revolucionado la estructura y funcionamiento de las juntas de acción comunal en Colombia. Esta normativa, en armonía con las necesidades de la comunidad, se enfoca en promover el desarrollo y bienestar de los organismos comunales. El artículo 2 de la ley establece claramente este propósito, mientras que los artículos 3 y 4 sientan las bases y principios rectores para su cumplimiento. Es así como se busca garantizar una gestión eficiente y comprometida, impulsando la participación y el fortalecimiento de la comunidad en su conjunto.

La clasificación de los organismos comunales se divide en diferentes grados y órdenes. En primer grado se encuentran las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal. En segundo grado, se conforman las juntas de acción comunal cuando se agrupan. En tercer grado se sitúan las federaciones de acciones comunales, las cuales están compuestas por los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores, que posteriormente pueden afiliarse. Por último, en cuarto grado, se encuentran la Confederación Nacional de Acción Comunal, que comparte la misma naturaleza jurídica que las juntas de acción comunal. Esta última se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores, quienes también tienen la posibilidad de afiliarse posteriormente.

Considerando que hay diversos grados de organismos comunales, en este capítulo nos centraremos en examinar detalladamente las Juntas de Acción Comunal y las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal. Nos enfocaremos en comprender su estructura y funcionamiento, tal como se establece en los artículos 11 al 108 de la ley 2166 (2021). Asimismo, exploraremos la naturaleza jurídica de estos organismos, los cuales son entidades particulares sin ánimo de lucro. También analizaremos el papel de colaboración que desempeñan en relación con el Estado, enfatizando la estrecha relación que mantienen.

## **1. Organización de los organismos comunales**

La Ley 2166 (2021) se encuentra dividido en dos partes, la primera en la cual se establecen todos las estructura de las Juntas de Acción Comunal, motiva en su capítulo I la definición, clasificación, denominación, territorio y domicilio de los organismos de acción comunal (artículos 5 al 10). En el capítulo II, se aborda la organización, constitución, forma de constituirse, duración, estatutos, objetivos y principios de dichos organismos (artículos 11 al 18). El capítulo III se centra en los afiliados (artículos 19 al 22), mientras que el capítulo IV versa sobre los derechos y deberes de los afiliados (artículos 23 al 28). El capítulo V aborda la dirección, administración y vigilancia de los organismos de acción comunal (artículos 29 al 31), seguido del capítulo VI que trata sobre el quórum (artículo 32). El capítulo VII se enfoca en los dignatarios, sus periodos, proceso de elección y tribunal de garantías (artículos 33 al 40), mientras que el capítulo VIII define y detalla las funciones de los órganos de dirección, administración y vigilancia (artículos 41 al 47).

En la segunda parte, se establece diferentes asuntos que han sido importantes determinarlos desde el origen de las Juntas de Acción Comunal y que son lecciones aprendidas en el tiempo, desde su origen hasta el día de hoy. El capítulo IX se ocupa de la conciliación, impugnaciones y nulidades (artículos 48 al 59), seguido del capítulo X que trata sobre el régimen económico y fiscal (artículos 60 al 68). El capítulo XI aborda la disolución, cancelación y liquidación (artículos 69 al 72), y el capítulo XII se refiere a la competencia de la dirección de democracia, participación ciudadana y acción comunal, así como de las autoridades competentes para ejercer inspección, vigilancia y control (artículos 73 al 82). El capítulo XIII trata sobre las políticas de capacitación (artículo 83), el capítulo XIV sobre la política pública de acción comunal (artículo 84), y el capítulo XV sobre el fortalecimiento de la participación juvenil y ciudadana (artículos 85 al 87). El capítulo XVI se dedica al emprendimiento comunal (artículos 88 al 95), mientras que el capítulo XVII se ocupa de las disposiciones finales, que incluyen el fortalecimiento, la difusión, los juegos nacionales, el día de la acción comunal, el congreso anual nacional y las capacitaciones (artículos 96 al 106). Por último, el capítulo XVIII se centra en la promoción de los derechos humanos y el respeto a la vida de los líderes comunales (artículos 107 al 109).

La normativa actual, que representa un proceso de aprendizaje continuo desde 1948, marca un hito en el desarrollo de iniciativas organizadas en Colombia. En aquel entonces, las primeras acciones surgieron de universidades públicas y comunidades organizadas. Con el transcurso del tiempo, se ha fortalecido la estructura jurídica, lo cual sin duda ha impulsado los desafíos institucionales y los conocimientos adquiridos tanto por el Estado como por los organismos comunales.

## **2. Naturaleza jurídica privada y sin ánimo de lucro de los organismos comunales**

A lo largo del tiempo, la estructura jurídica de los organismos comunales ha experimentado cambios, pero con la reciente promulgación de la Ley 2166 (2021), se establecen claramente ciertos aspectos. En el artículo 7 se define que estos organismos son entidades sin ánimo de lucro, pero también se reconocen como organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social. Asimismo, se les otorga personería jurídica y patrimonio propio. Además, se prevé que son entidades integradas voluntariamente por los residentes de un lugar, quienes unen esfuerzos y recursos para promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable basado en el ejercicio de la democracia participativa.

En el 2005, el Consejo de Estado, a través de la Sala Contenciosa Administrativa, emitió la Sentencia n. ° 73001-23-31-000- 2004-01327-01 (2005). En esta sentencia señala que:

Las Juntas de Acción Comunal *son personas de derecho privado* y, por tanto, no forman parte de la administración central o descentralizada del orden municipal. No son empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio. [...] las considera organismos de acción comunal de primer grado y define su naturaleza y características así: ‘...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[...]’ Al examinar la naturaleza jurídica de las Juntas de Acción Comunal en sentencia de 23 de agosto de 2001 esta Corporación consignó las consideraciones que acoge la Sala, por su pertinencia para el caso presente: ‘...Esas juntas, partiendo de la naturaleza que el ordenamiento jurídico les otorga--corporaciones sin ánimo de lucro--están ubicadas dentro de *la gran clasificación de personas jurídicas de derecho privado*’. (énfasis propio)



En consecuencia, una vez que hemos caracterizado la naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal, es relevante destacar que la propia normativa establece claramente la responsabilidad de las entidades encargadas de la inspección, vigilancia y control. Así, dice el artículo 76 de la Ley 2166 (2021) que:

Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de los organismos de acción comunal, así como la aprobación, revisión y control de sus actuaciones en los respectivos territorios, de conformidad con las orientaciones impartidas al respecto por el Ministerio del Interior. Los alcaldes y gobernadores podrán delegar estas atribuciones en las instancias seccionales del sector público de gobierno.

Con el fin de asegurar su validez a largo plazo, los organismos de acción comunal deben cumplir con los requisitos legales y procedimientos necesarios para su constitución o actualización. Además, se espera que establezcan una relación de colaboración y descentralización con el Estado para desempeñar funciones específicas encomendadas por este. De esta manera, podrán prestar servicios y contribuir de manera efectiva a la comunidad.

## Capítulo III

### La descentralización por colaboración y los organismos de acción comunal

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, se encarga de ordenar que: “la función administrativa *está* al servicio de los intereses generales y *se desarrolla con* fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, *mediante la descentralización*, la delegación y la desconcentración de funciones” (énfasis propio).

Como se puede inferir del mencionado artículo, se establece desde la constitución que la función administrativa se rige por el interés general y se sustenta en principios rectores compartidos por las administraciones regionales y locales (municipales, distritales y departamentales). Este artículo establece que la función administrativa se lleva a cabo mediante la delegación, desconcentración y descentralización, siendo esta última la que ha dado lugar a desarrollos legales y constitucionales que conocemos actualmente como descentralización territorial. Esta modalidad se basa en la existencia de las entidades territoriales. Además, existe la descentralización por servicios, que se lleva a cabo a través de entidades descentralizadas, y, finalmente la descentralización por colaboración, que es realizada por particulares en diversas modalidades y debidamente autorizada por la ley.

Como elemento fundamental, el artículo 210 de la Constitución Política de Colombia (1991) dispone que:

Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa. *los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley*, para lo cual la ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes. (énfasis propio)

De lo expuesto, se desprende la base constitucional sobre la descentralización y sus posibles clases, como también la posibilidad de que los particulares puedan cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley y por medio de la misma descentralización. Acompañan estas posibilidades el artículo 123 también de la Constitución,

el cual ordena que "la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio", y el inciso 2º del artículo 365 sobre la prestación de servicios públicos por parte de particulares.

En virtud de la ley y como complemento a lo expuesto anteriormente, se destaca la relevancia de los artículos 110 y siguientes de la Ley 489 (1998) –sin olvidar otras normas con el mismo propósito–, los cuales establecen disposiciones legales para regular el ejercicio de funciones administrativas por parte de los particulares y las condiciones en las que se pueden llevar a cabo. Lo anterior es fundamento para afirmar lo siguiente: las juntas de acción comunal como personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, en su calidad de particulares de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integradas 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 (art. 7º Ley 2166, 2021) y por todas las tareas y negocios que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano y los medios contractuales y convencionales, también entregados para cumplirlos y en especial por su relación con las tareas y obligaciones en cabeza de los municipios, encuadran en “una modalidad de descentralización por colaboración.”

Con el fin de ampliar la perspectiva sobre el tema y respaldar la afirmación anterior, se argumenta que existen diferentes formas de descentralización. Por un lado, se encuentra la descentralización territorial, que se lleva a cabo a través de los departamentos, distritos municipios y territorios indígenas. Por otro lado, está la descentralización por servicios que implica la participación de entidades descentralizadas de carácter técnico. Y la descentralización por colaboración que se establece para aquellos casos en los que la legislación permite que los particulares asuman funciones y competencias del Estado. La ley establece los medios mediante los cuales el sector privado puede ejercer dichas funciones y competencias, y proporciona mecanismos contractuales y convencionales para que puedan desempeñar funciones propias del Estado.

Según la Sentencia C-909/07 (2007), sobre la descentralización por colaboración:

*Un determinado tipo de entidad privada, nacida de la libre iniciativa de los particulares, y que inicialmente se constituye para cumplir propósitos que sólo interesan a éstos, en razón del conocimiento y la experiencia por ella acumulados, es investida [...] de determinadas funciones públicas, bajo la consideración de que su cumplimiento resulta más eficiente en cabeza suya que en cabeza de una entidad estatal. (énfasis propio)*

A partir de lo expuesto, resulta necesario reconocer la existencia de servicios y funciones que prestan los organismos comunales como funciones propias del Estado pero que no son ejercidas de manera centralizada, lo que permite que puedan ser desempeñados por particulares y en las modalidades establecidas y autorizadas por la legislación vigente. En este sentido, se hace referencia a lo que la doctrina ha denominado “descentralización por colaboración”, la cual está respaldada por los artículos mencionados de la Constitución Política de 1991.

Es oportuno mencionar algunos elementos de la descentralización por colaboración extraídos de la doctrina. Entre ellos se destaca que se trata de un servicio público, ejercido por personas privadas, y que, por lo mismo, es de interés general. Es importante destacar que esta descentralización debe estar autorizada por ley. Respecto a la discusión sobre si el servicio se presta con fondos estatales, se considera que no es un requisito indispensable. Lo fundamental radica en que se trate de una función público-administrativa de interés general.

Estos elementos de la descentralización por colaboración son cumplidos por las juntas de acción comunal, siguiendo la línea de jurisprudencia que se puede observar en las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: Sentencias C-517/92 (1992), C-590/92 (1992), C-112/93 (1993), C-196/94 (1994), C-166/95 (1995), C-181/97 (1997), C-040/93 (1998), C-727/00 (2000), C-507/01(2001), C-540/01 (2001), C-543/01 (2001), C-712/01 (2001), C-837/01 (2001), C-992/01 (2001), C-1027/01 (2001), C-094/03 (2003), C-477/03 (2003), C-121/04 (2004), C-151/04 (2004), C-691/07 (2007), C-736/07 (2007), C-909/07 (2007), C-118/18 (2018), C-306/19 (2019) y C-200/21 (2021).

Por último, como argumento que respalda esta premisa, es importante mencionar que tanto las leyes como la jurisprudencia permiten que los organismos comunales funcionen como una forma de descentralización por colaboración, tal como se ha expuesto en los argumentos anteriores. Sin embargo, resulta evidente que el Estado, movido por una profunda

desconfianza, no ha considerado a las juntas de acción comunal como aliadas para alcanzar todos los territorios posibles y promover un desarrollo territorial sin precedentes en la historia de Colombia, mediante la implementación de proyectos enmarcados en los Planes de Desarrollo.

## **Capítulo IV**

### **Enunciación de los mecanismos contractuales y convencionales de los organismos comunales**

Tras presentar la descentralización por colaboración y los organismos de acción comunal, es relevante destacar que a estos últimos se les han asignado funciones administrativas y de colaboración por parte del Estado en diferentes ámbitos territoriales, ya sea a nivel local (veredas o barrios), municipal, departamental o nacional. Estas funciones, que en última instancia corresponden al Estado, se están entregando a los organismos de acción comunal con el objetivo de buscar su colaboración como entidades privadas. Aunque esta transferencia de funciones podría tener un impacto significativo en los territorios, es importante analizar los mecanismos establecidos por la ley a lo largo del tiempo para la realización de contratos y convenios entre el Estado y los organismos de acción comunal.

Con base en lo anterior, se expondrán a continuación los mecanismos contractuales y convencionales, enfocándose en aquellos que han sido establecidos para dotar a las juntas de acción comunal de la solidez necesaria para el desarrollo de sus funciones. Además, se brindará un análisis detallado de los convenios requeridos para el cumplimiento de labores administrativas.

#### **1. Mecanismos contractuales y convencionales regulares para que los organismos de acción comunal puedan cumplir sus funciones**

Las leyes proveen a los organismos comunales de diversos mecanismos contractuales y convencionales, los cuales son creados en el marco la autonomía legislativa del congreso, con el fin de facilitar el cumplimiento de las funciones estatales. A continuación, se expondrán los mecanismos que, de acuerdo con la normativa vigente, son aplicables a los organismos de acción comunal.

### ***1.1 Convenios solidarios en favor de organismos comunales***

Este tipo de convenios fueron creados en consideración al párrafo 3 y 4 del artículo 3 de la Ley 136 (1994), modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 (2012), en el que establece la importancia de que los municipios establezcan relaciones con las juntas de acción comunal y, posteriormente, a través de diferente normatividad y sentencias de la Corte Constitucional, se unieron los departamentos y la nación como entes autorizados de igual forma para realizar convenios solidarios con organismos comunales, la normatividad antes mencionada establece que:

Funciones de los municipios [...] 16. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: [...] los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo. [...] Parágrafo 3°. Convenios Solidarios. Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades. Parágrafo 4°. Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad. El organismo de acción comunal debe estar previamente legalizado y reconocido ante los organismos competentes.

Adicionalmente, el artículo 128 de la Ley 1955 (2019) agrega a dicha ley el párrafo 5: “[l]os denominados convenios solidarios [...] también podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo”. Con este desarrollo normativo, se debe tener en cuenta la Sentencia C-110/13 (2013):

NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS- extensión a los departamentos de la facultad para celebrar convenios con las juntas de acción comunal [...] entes territoriales del orden departamental y juntas de acción comunal [...] conforme a ello, una disposición que autoriza a los entes territoriales del orden departamental a celebrar convenios con organizaciones que despliegan sus actividades localmente y favorecen intereses municipales –a tal punto que entre sus objetivos, según lo establece el literal a) del artículo 19 de la citada ley 743 de 2002, se encuentra el consistente en promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia

participativa— está relacionada con el desarrollo del municipio y, en esa medida, no es ajena al núcleo de la ley y tiene con ella conexidad temática. [...] La autorización para celebrar convenios de solidaridad entre las juntas de acción comunal y las entidades del orden departamental tienen la aptitud de promover el desarrollo municipal y por ello, una conexidad teleológica con la ley de la que hacen parte cuyo propósito, según se indicó, consistió en la adopción de normas para modernizar la organización y funcionamiento del municipio. [...] Las juntas de acción comunal son un escenario de participación y gestión marcadamente local y, en esa medida, establecer disposiciones que inciden en sus actividades se vincula con el objeto de la ley. Así mismo, la participación de los departamentos en los convenios de solidaridad con las juntas de acción comunal, se relaciona con importantes funciones que cumplen tales entidades territoriales respecto de los municipios, en el marco de principios constitucionales de coordinación y concurrencia.

Adicionalmente, la Sentencia C-126/16 (2016), que menciona los convenios solidarios por juntas de acción comunal y su competencia respecto a la cuantía:

El artículo 55 de la Ley 743 de 2002, permite a los organismos comunales contratar con las entidades municipales para el mejoramiento del municipio sin limitación en la cuantía; además uno de los objetivos de las juntas de acción comunal es precisamente la celebración de contratos con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acorde con los propósitos comunitarios y territoriales de desarrollo. Por lo anterior la limitación pecuniaria consagrada en el parágrafo demandado no constituye un obstáculo para que las juntas de acción comunal celebren otros contratos de obra por modalidades diferentes a los convenios solidarios.

### ***1.2 Convenios con las Corporaciones Autónomas Regionales***

Las corporaciones autónomas regionales son las entidades designadas por el legislador para llevar a cabo la protección del ambiente y los recursos naturales renovables. Es importante destacar que se propone que estas corporaciones, en el cumplimiento de su función, puedan celebrar convenios que les permitan alcanzar dichos objetivos. En este sentido, la Ley 99 (1993) brinda la oportunidad para que las Juntas de Acción Comunal desempeñen un papel relevante en esta misión de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). El artículo 31 de dicha ley establece que:

Las CAR ejercerán las siguientes funciones: 6) Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y *privadas y con las entidades sin ánimo de lucro* cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas. (énfasis propio)



Esto se complementa con el artículo 16 de la Ley 2166 (2021) que, en orden a los objetivos de las Juntas de Acción Comunal establece:

f) *Celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del estado*, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial (énfasis propio)

Adicionalmente, la Ley 2173 (2021) introduce un sistema que promueve la participación conjunta entre el municipio, la Corporación Autónoma Regional y las Juntas de Acción Comunal, de ser el caso. Esta legislación establece lo siguiente:

La presente Ley establecerá las directrices generales para la creación del Área de Vida, la cual estará a cargo de las Alcaldías con la guía de las Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones de Desarrollo Sostenible, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos a las que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a los que hacen alusión las Leyes 768 de 2002 y la 1617 de 2013 y Parques Nacionales Naturales, según su respectiva jurisdicción. Estas deberán destinar un porcentaje del territorio municipal para promover la siembra, el manejo, el mantenimiento y el monitoreo de especies de árboles, por parte de los ciudadanos y las empresas, quienes, por su labor, serán reconocidos por las autoridades, en el marco de acciones de promoción del desarrollo sostenible en el país.

### ***1.3 Convenios de áreas metropolitanas***

Según el artículo 2 de la Ley 1625 (2013), las áreas metropolitanas son:

Entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.

En relación con ello, la mencionada norma otorga a estas entidades una serie de funciones o atribuciones fundamentales. En su artículo 20, se establece que, en el contexto de la planificación del desarrollo territorial armónico, integral y sostenible, se podrá autorizar la celebración de convenios o “contratos plan”. Esto abre una oportunidad para que los

organismos comunales de dicho territorio contribuyan al desarrollo metropolitano a través de diversos convenios.

#### ***1.4 Convenios de asociación a favor de organismos comunales***

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece que: “[l]a función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

En consonancia con lo anterior, la descentralización de funciones y en cumplimiento del artículo 96, inciso 2 de la Ley 489 (1998), que permite la creación de asociaciones y fundaciones para llevar a cabo actividades propias de entidades públicas con participación de particulares, es donde los organismos de acción comunal encuentran su espacio. A través de convenios de asociación, podrán establecer de manera precisa el objeto, duración, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos los aspectos relevantes, con el propósito de dotar a los organismos de acción comunal de funciones que contribuyan a los diversos objetivos planteados por el Estado y dichos organismos. Estos convenios buscan fomentar la colaboración conjunta entre el Estado, ya sea a nivel municipal, departamental o nacional, y diversas entidades estatales.

#### ***1.5 Convenios de uso de bienes públicos y usufructo comunitario***

Los organismos comunales se benefician del uso de diversos bienes públicos, como lugares para sus reuniones y espacios donde llevar a cabo sus actividades. Además, tienen derecho al uso de propiedades incluso sin ser propietarios, lo cual les permite funcionar adecuadamente. Es responsabilidad del Estado proporcionarles estos espacios para fomentar el desarrollo comunitario. En este sentido, el artículo 3 de la Ley 136 (1994), en su literal 18, permite a los municipios: “[c]elebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios”.

Con este fin, en el Código Civil, específicamente en su artículo 674, también se aborda la posibilidad de que entidades privadas, como los organismos de acción comunal, hagan uso de los bienes públicos y de uso público. Dicho artículo establece:

Bienes públicos y de uso público: se llaman bienes de la unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República, si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.

Con relación a este tema, la Sentencia C-183/03 (2003) también aborda la discusión acerca de si los bienes de uso público pueden ser propiedad de particulares y si se les permite realizar construcciones, edificaciones o mejoras en ellos. En dicha sentencia se establece que los bienes de uso público están destinados al disfrute y uso de toda la comunidad, ya que esa es su naturaleza. Sin embargo, se reconoce la posibilidad de otorgarles un uso diferente y especial con previa autorización de la autoridad competente, e incluso se permite la realización de construcciones, edificaciones o mejoras en ellos, siempre y cuando no se contravenga la Constitución Política. Además, se brindan definiciones adicionales al respecto:

Los mismos bienes no pierden su carácter de bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables, por cuanto el Estado no pierde en ningún momento su derecho de dominio sobre ellos, simplemente otorga una autorización para que se les dé un uso distinto o especial, en muchas ocasiones en beneficio de la misma colectividad, pero siempre manteniendo su dominio sobre ellos, los cuales le son restituidos al vencimiento del término otorgado en la autorización por parte de la autoridad competente.

Respecto al usufructo comunitario, es importante que los organismos comunales, a partir del artículo 823 del Código Civil, entiendan que los bienes que se entregan por parte del Estado a las Juntas de Acción Comunal son:

Un derecho real que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia, y de restituir a su dueño, si la cosa no es fungible; o con cargo de volver igual cantidad y calidad del mismo género, o de pagar su valor si la cosa es fungible.

## ***1.6 Contrato de comodato***

A los organismos comunales se les proporcionan los instrumentos para que el Estado pueda entregar bienes inmuebles o muebles no fungibles. La Ley 9 (1989), en su artículo 38, establece los requerimientos que respaldan esta entrega. Dice la mencionada ley que:

Las entidades públicas no podrán dar en comodato sus inmuebles sino únicamente a otras entidades públicas, sindicatos, cooperativas, asociaciones y fundaciones que no repartan utilidades entre sus asociados o fundadores ni adjudiquen sus activos en el momento de su liquidación a los mismos, juntas de acción comunal, fondos de empleados y las demás que puedan asimilarse a las anteriores, y por un término máximo de cinco (5) años, renovables. Los contratos de comodato existentes, y que hayan sido celebrados por las entidades públicas con personas distintas de las señaladas en el inciso anterior, serán renegociados por las primeras para limitar su término a tres (3) años renovables, contados a partir de la promulgación de la presente Ley.

## ***1.7 Contrato de empréstito***

Dentro de los objetivos de los organismos de acción comunal, establecidos en la Ley 2166 (2021) en su artículo 16, literal G, se establece que estos podrán: “crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario, para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales”. Este aspecto resulta fundamental y vinculante, ya que posibilita a los organismos de acción comunal, en relación con sus ingresos, activos y capacidades financieras y administrativas, la opción de acceder a préstamos. Esto les permitirá impulsar su capacidad económica y llevar a cabo proyectos más amplios y de mayor calidad en beneficio de la comunidad.

La Ley 80 (1993), la Ley 1150 (2007) y el Decreto 2681 (1993) otorgan a las entidades estatales públicas la facultad de llevar a cabo contratos de empréstito. Esto implica que las entidades a nivel municipal, departamental y nacional, así como las entidades financieras descentralizadas en las que el Estado tenga participación, pueden brindar respaldo a los organismos comunales. De esta manera, y bajo las aprobaciones correspondientes, se posibilita que las Juntas de Acción Comunal puedan acceder a contratos de empréstito para fortalecer su accionar.

## ***1.8 Convenios de cooperación***

La entrada en vigor de la Ley 2166 (2021) plantea la implementación de un programa de restauración ecológica que busca fortalecer la gestión ambiental y promover la participación de las autoridades ambientales competentes. El objetivo principal es contribuir al desarrollo de un entorno sostenible en el país. En este sentido, el artículo 94 de esta normativa establece la posibilidad de celebrar convenios de cooperación directa entre entidades a nivel nacional, como el Ministerio del Interior y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los organismos comunales. Este enfoque permitirá una colaboración efectiva y coordinada en beneficio del medio ambiente. Adicionalmente, el artículo 12, párrafo 2 de la mencionada ley plantea la posibilidad de establecer convenios de cooperación, dejando claro lo siguiente:

Los organismos de acción comunal podrán hacer alianzas estratégicas con personas jurídicas en procura de alcanzar el *bienestar individual y colectivo y el desarrollo de la comunidad*, en los términos definidos por la presente ley. Igualmente, podrán *establecer relaciones de cooperación* con personas jurídicas públicas o privadas del nivel municipal, local, distrital, departamental, nacional e internacional. (énfasis propio)

## **2. Mecanismos contractuales y convencionales para el cumplimiento de funciones administrativas y de descentralización por colaboración**

Aunque los mecanismos contractuales y convencionales tratados hasta este punto, permiten que los organismos de acción comunal tengan un uso pertinente para el desarrollo de sus funciones, principalmente en procura del progreso de la comunidad, la norma con algunas especialidades menciona otros tipos de convenios, que a continuación se nombrarán, que para efectos de esta clasificación, permiten en armonía con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia (1991), que los organismos comunales puedan cumplir funciones administrativas del Estado y que son además, un mecanismo fidedigno de descentralización por colaboración, en donde como se presenta la teoría, son los organismos de acción comunal los llamados a cumplir a través de esta figura, funciones propias del Estado y que, ante la incapacidad de cumplirla con sus instituciones, delega vía colaboración a los organismos comunales esta importante tarea.

Los convenios solidarios especiales y la contratación interadministrativa, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley 136 (1994) en su artículo 141, y reiteradas en la Ley 2166 (2021) en el artículo 63, establecen que los organismos comunales de primer y segundo nivel pueden participar activamente en el desarrollo municipal:

Mediante su participación en el ejercicio de sus funciones, la prestación de bienes y servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. Los contratos o convenios que celebren con los organismos comunales se realizarán de acuerdo con la ley y sus objetivos, se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias.

La relación de convenios solidarios especiales y contratación interadministrativa entre las Juntas de Acción Comunal y los municipios debe interpretarse en concordancia con las disposiciones de la Ley 80 (1993). Además, los proyectos que se financien a través de estos convenios deben estar contemplados en el Plan de Desarrollo Comunal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 281 de la Ley 1955 (2019).

Con el fin de establecer convenios con las juntas de acción comunal, la Ley 225 (1995), que modifica la estructura orgánica del presupuesto, y su correspondiente actualización normativa en el artículo 70 del Decreto 111 (1996), establecen que los proyectos de cofinanciación identificados en el decreto de liquidación y sus distribuciones pueden ser presentados, cofinanciados y ejecutados por las Juntas de Acción Comunal o por otros órganos territoriales con jurisdicción, en caso de que el representante de la entidad territorial no presente un proyecto, no apruebe la cofinanciación o se abstenga de firmar el convenio respectivo.

Asimismo, dentro del ámbito de las funciones administrativas y la delegación mediante colaboración, se brinda la oportunidad de participación y vinculación de los organismos comunales con las universidades e instituciones de educación superior. En este sentido, se podrán llevar a cabo convenios interadministrativos o acuerdos de voluntades entre las mencionadas instituciones, así como pasantías y prácticas profesionales, tal como lo establece el artículo 24 de la Ley 2166 (2021). Esta disposición busca fomentar la colaboración y el intercambio de conocimientos entre los organismos comunales y las instituciones educativas. Así, esta ley dice que:

El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, permitirá la realización del servicio social escolar obligatorio de estudiantes de educación media, como apoyo a organismos de acción comunal, en los términos del Artículo 97 de la Ley 115 de 1994. Sin detrimento de la autonomía institucional de las Instituciones Educativas para definir el propósito del servicio social escolar obligatorio en coherencia con su Proyecto Educativo Institucional. Para ello, las Instituciones Educativas podrán coordinar con los organismos de acción comunal el desarrollo de las horas teóricas y prácticas, de estudiantes de educación media y su respectiva certificación. Los organismos de acción comunal podrán hacer convenios interadministrativos o acuerdos de voluntades con universidades e instituciones de educación superior para que los estudiantes realicen prácticas profesionales, judicaturas y/o pasantías en los diferentes organismos de la acción comunal.

Para estimular aún más el debate sobre la descentralización administrativa mediante la colaboración en los organismos de acción comunal, se pueden utilizar los convenios de presupuesto participativo establecidos en la Ley Estatutaria 1757 (2015), específicamente en los artículos 90 al 93. Estos convenios señalan que algunos recursos públicos deben destinarse en función de la relación entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en los presupuestos adquiere una gran importancia, no solo en la etapa de ejecución, sino también en la supervisión y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

Para lograrlo, es necesario que los planes de desarrollo sean consensuados con los gobiernos regionales, distritales, municipales y de las localidades. Para ello, las asambleas, concejos municipales y distritales, juntas administradoras locales y juntas de acción comunal deben buscar participar activamente a través de acuerdos participativos previos a la discusión de los presupuestos plurianuales. De esta manera, se busca captar y tener influencia en las aspiraciones y necesidades de la sociedad, con el fin de considerar los proyectos en los presupuestos y promover su ejecución.

Finalmente, resulta primordial tener en cuenta que cualquier proyecto destinado a delegar funciones a las juntas de acción comunal debe cumplir dos requisitos fundamentales. En primer lugar, dichos proyectos deben estar incluidos tanto en los planes de desarrollo municipales, departamentales o nacionales, como en los planes de desarrollo comunal. Esto implica que todas las entidades involucradas deben ajustarse a la normativa correspondiente, como los Bancos de Programas y Proyectos (BPIN) y los planes de desarrollo comunitarios.

En ese sentido, se deben cumplir las disposiciones establecidas en la Ley 38 (1989), la Ley 152 (1994), el Decreto 1082 (2015) y la Resolución 4788 (2016). Estas regulaciones son clave para garantizar la adecuada planificación, ejecución y seguimiento de los programas y proyectos, asegurando así su alineación con los objetivos y metas establecidos tanto a nivel local como nacional.



## **Capítulo V.**

### **Los Planes de Desarrollo Comunales a mediano y largo plazo**

Desde la década de los cincuenta, las organizaciones internacionales como la ONU han estado involucradas en la creación y desarrollo de organismos de acción comunal. Estas organizaciones han recomendado a los Gobiernos latinoamericanos la formulación de planes de desarrollo basados en estadísticas y el uso de personal especializado para llevar a cabo estos proyectos.

En este sentido, la CEPAL y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han llevado a cabo estudios técnicos que incluyen diagnósticos y proyecciones específicas para cada país latinoamericano. Estos estudios tienen como objetivo proporcionar pautas y recomendaciones que puedan ser aplicadas de manera efectiva.

A lo largo del tiempo, las juntas de acción comunal han adquirido nuevos conocimientos y experiencias, pasando de enfocarse principalmente en aspectos físicos como la construcción de infraestructuras, a mostrar un interés cada vez mayor en la formulación de proyectos, contratación, democracia, derechos humanos y participación política. Como resultado, se les ha otorgado el derecho de presentar candidatos para cargos de elección popular.

La transición de las juntas de acción comunal ha sido impulsada por prácticas participativas, como la planificación y los presupuestos participativos, así como por las diversas instancias de participación establecidas por la Constitución Política de Colombia (1991). En estas instancias, la presencia de las juntas de acción comunal se destaca en comparación con otras formas organizativas.

Los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal deben ser incorporados en los planes de desarrollo a nivel municipal, departamental y nacional. Para lograrlo, es crucial establecer una articulación significativa entre estos niveles, con el fin de generar beneficios concretos para las comunidades.

Respecto a la elaboración de planes de desarrollo de los municipios, el Código de Régimen Municipal (Decreto Ley 1333, 1986) establece que:

Artículo 1o. El Código de Régimen Municipal comprende los siguientes Títulos: El Municipio como entidad territorial; [...] Planeación municipal; [...] Presupuesto; [...].  
Artículo 2o. La legislación municipal tiene por objeto dotar a los Municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley 1551 (2012), que modificó el artículo 74 de la Ley 136 (1994), dice que el Plan de Desarrollo Municipal “deberá sujetarse a lo que disponga la ley orgánica de planeación”. En todo caso, mientras el concejo aprueba el plan de desarrollo, el respectivo alcalde podrá continuar con la ejecución de planes y programas del plan de desarrollo anterior. Respecto a la elaboración de los planes de desarrollo municipal, dice el artículo 2 de la Ley 136 (1994) lo siguiente:

*Régimen de los municipios: El régimen municipal estará definido por lo dispuesto en la Constitución Política, por lo establecido en la ley y por las siguientes disposiciones: a) En materia de [...] los regímenes de planeación y presupuestal, por las correspondientes leyes orgánicas, de conformidad por lo dispuesto en los artículos [...] 342 y 352 de la Constitución Política; Art. 339 inciso 2º [...] Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. (énfasis propio)*

Por otro lado, el artículo 1 de la Ley 152 (1994), Ley Orgánica del Plan, establecía los propósitos que tiene dicha ley de presupuesto para:

Establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2º del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan y la planificación.

Teniendo en cuenta la importancia y solidez en la elaboración de los planes de desarrollo, es relevante destacar la normativa de la Ley 2166 (2021), la cual actualiza la regulación existente para los organismos de acción comunal. En el artículo 4 de esta ley se establecen los fundamentos para el desarrollo de la comunidad.

*Artículo 2º.* El desarrollo de la comunidad es el *conjunto de procesos* territoriales, económicos, políticos, ambientales, culturales y sociales que integran los esfuerzos de la población, sus organismos y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, fortaleciendo la construcción de las mismas, *a partir de los planes de desarrollo comunales y comunitarios* *construidos y concertados por los afiliados a los organismos comunales en articulación con las autoridades de cada uno de sus territorios.*(énfasis propio)

Por otro lado, el artículo 16 de la mencionada ley, establece que los organismos de acción comunal tienen los siguientes objetivos:

c) Planificar el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad articulándose *con las competencias de los entes territoriales*, promoviendo la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables; e) Generar procesos comunitarios autónomos de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunal y comunitario, podrán contar con el apoyo y acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación a la Confederación Nacional de Acción Comunal y las Secretarías de Planeación Territoriales, o quien haga sus veces a los organismos de acción comunal de la respectiva entidad territorial; f) contratos, convenios y alianzas con entidades del estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía. (énfasis propio)

En vista de ello, la normativa vigente destaca la importancia de construir planes de desarrollo comunitarios y fomentar su integración con los planes de desarrollo Celebrar a nivel local, gubernamental y nacional. El objetivo es impulsar planes, programas y proyectos que estén alineados con los planes de desarrollo territorial de las comunidades. Estos planes deben ser llevados a cabo por las juntas de acción comunal, quienes desempeñan un papel clave en la participación y promoción activa de las comunidades.

Es esencial que las comunidades participen en los procesos de planificación llevados a cabo por los gobiernos departamentales y municipales en el marco de la formulación de los planes de desarrollo territoriales. Esto permitirá una mayor coherencia y articulación entre los diferentes niveles de gobierno, asegurando que las necesidades y aspiraciones de las comunidades sean tenidas en cuenta en dichos planes.

Con el fin de lograr esto, los miembros afiliados a las Juntas de Acción Comunal, de acuerdo con lo establecido en la Ley 2166 (2021) en su artículo 26, así como en los estatutos de cada junta, tienen la responsabilidad de cumplir con una serie de deberes. Estos deberes, además

de los preceptos locales y específicos de cada junta, incluyen diversas obligaciones. Así, dice la ley que:

c) [...] participar en sus deliberaciones, *votar con responsabilidad y trabajar activamente en la ejecución de los planes acordados por la organización*. h) Presentar propuestas para contribuir a la solución de las necesidades y conflictos que surjan dentro del territorio de la Junta y para la elaboración *de los planes*, programas y proyectos de trabajo de la organización”, para lo cual, se faculta a la asamblea general de los organismos de acción comunal según el artículo 42: “g) *Adoptar y/o modificar los planes*, programas y proyectos que los *órganos de administración presenten a su consideración*; j) Aprobar el Plan de Acción y el Plan de Desarrollo Comunal y Comunitario, los cuales se enmarcarán en el instrumento de la Planeación del Desarrollo de cada entidad territorial;” y a la junta directiva, artículo 46: “ c) Promover, y liderar y presentar el Plan de Desarrollo Comunal que enuncia el artículo 3° de la *Ley 136 de 1994*, modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 del 2012, a consideración de la asamblea general, para su aprobación, improbación y modificación, dentro de los sesenta días (60) días calendario siguientes a la posesión, cuya vigencia será igual al periodo de elección; d) Elaborar y presentar anualmente los respectivos Planes de Acción en concordancia con el Plan aprobado por la Asamblea General; dentro de los sesenta (60) días calendario siguientes a su posesión al inicio del periodo de los dignatarios. Este Plan Estratégico de Desarrollo comunal se presentará en su orden a las secretarías de Planeación, Departamentos administrativos de planeación o quien haga sus veces. (énfasis propio)

En el caso de estudio mencionado en la misma ley, en su artículo 47, se requiere establecer una adecuada articulación entre los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal y los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales. A tal efecto, los alcaldes municipales deberán integrar los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal formulados por las Asociaciones Comunales en los planes de desarrollo de sus respectivos territorios. Asimismo, los gobernadores, alcaldes de distritos especiales o de municipios de primera categoría deberán elaborar sus Planes de Desarrollo incorporando las visiones contenidas en los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales de las Federaciones Comunales.

Además, los entes territoriales tienen la posibilidad de incluir en sus planes de desarrollo el presupuesto asignado para las juntas de acción comunal, de acuerdo con lo establecido por la política pública vigente.

Así, un Plan de Desarrollo Comunal y Comunitario para el período de mandato de los organismos de acción comunal se convertirá en una guía fundamental para su gestión durante los cuatro años del periodo, así como en su compromiso con la comunidad para promover

programas, proyectos y acciones en beneficio de esta última. Los planes estratégicos de desarrollo comunal se deberán articular con las iniciativas contempladas en los programas de desarrollo con enfoque territorial y los Planes de Desarrollo Comunal y Comunitario para la Transformación Regional (PATR). Esto es especialmente relevante en los municipios mencionados en el Decreto Ley 893 (2017) o en la normativa correspondiente, en caso de modificaciones, adiciones o sustituciones.

Deberán finalmente las entidades gubernamentales (nacionales, departamentales o locales), principalmente el Ministerio del Interior, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, promover herramientas técnicas y pedagógicas que permitan la definición, alcance, formulación, adopción, seguimiento y evaluación, entre otros, de los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal y los Planes de Acción de los Organismos de Acción Comunal.

Nuevamente la Ley 2166 (2021), en su artículo 92, establece que:

Proyectos comunales. Será responsabilidad de las entidades territoriales, analizar la viabilidad de los proyectos de inversión pública rentables que los organismos comunales les presenten, teniendo en cuenta su impacto regional y la generación de empleo y beneficios a la comunidad. Los proyectos viables de mayor prioridad podrán obtener financiación con cargo a recursos del presupuesto de las entidades territoriales, en los términos que establezca cada departamento o municipio, de acuerdo con el respectivo análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Parágrafo 1°. Los afiliados de la respectiva Junta de Acción Comunal en donde estén domiciliadas las empresas mencionadas en el presente artículo serán priorizados para ocupar empleos o prestar los servicios requeridos.

Parágrafo 2°. En el análisis de la viabilidad de los proyectos rentables que refiere el presente artículo, las entidades territoriales priorizarán los proyectos relacionados con las vías terciarias para la paz y el posconflicto.

Por su parte, en el artículo 93 se regula la estructura de banco de programas y proyectos de los organismos de acción comunal, en donde:

Los proyectos de iniciativa de las organizaciones de acción comunal podrán ser atendidos por los gobiernos nacionales, departamentales o locales de acuerdo con su jurisdicción, siempre y cuando cumplan con los requisitos de viabilidad, prioridad y legalidad, estas iniciativas

presentadas deben estar articuladas con el respectivo plan de desarrollo. Parágrafo 1°. Cuando los proyectos que presenten los Organismos de Acción Comunal sean coincidentes con las iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial o los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) o la Hoja de Ruta Única que los incorpore, podrán ser priorizados en el banco de proyectos de las entidades territoriales en los términos del presente artículo. Parágrafo 2°. Los organismos de Acción Comunal podrán participar en las convocatorias que se adelanten en el Ministerio del Interior y demás ministerios, para la ejecución de los proyectos asociados a los bancos de proyectos y demás procesos de fortalecimiento organizativo que adelanten las entidades del Gobierno nacional.

A partir de los Planes de Desarrollo Comunales y su integración con los planes de desarrollo gubernamentales, es de suma importancia destacar y establecer la relevancia de los bancos de programas y proyectos para los organismos de acción comunal. Estos bancos de programas y proyectos son los insumos clave que permiten materializar iniciativas para las comunidades a través de diversas fuentes de financiamiento, como recursos propios, municipales, departamentales y nacionales, incluyendo el sistema general de participaciones, regalías e incluso gestiones internacionales.

## **Conclusiones**

Con base en toda la información expuesta al término de esta monografía, es posible hacer un balance de lo analizado con el propósito de plantear dos ideas fundamentales orientadas por las siguientes preguntas: ¿las Juntas de Acción Comunal (JAC) y los organismos comunales representan una “nueva” forma de descentralización por colaboración? y ¿debe el Estado explorar la pertinencia de otorgar un papel más destacado a los organismos comunales en el desarrollo y ejecución de las políticas públicas?

El marco jurídico que se ha dispuesto históricamente en Colombia para los organismos comunales, y el que se encuentra vigente en la actualidad, destaca la naturaleza especial que tienen las juntas de acción comunal como expresiones tanto del principio de democracia participativa como del principio de eficacia administrativa, pues al ser esquemas colaborativos para el cumplimiento de funciones administrativas, se constituyen en mecanismos de descentralización por colaboración.

El objeto social definido para las JAC y los mecanismos dispuestos por la ley para el desarrollo de sus funciones, permite entender a tales organismos como una de las formas más promisorias para el cumplimiento de los cometidos estatales. En este sentido, el Estado debería darles un papel más preponderante en el fomento de las políticas públicas y como aliadas para lograr la formación de una ciudadanía responsable y organizada.

Las juntas de acción comunal tienen la responsabilidad de buscar, promover, desarrollar e impulsar proyectos que, gracias a los mecanismos contractuales y convencionales facilitados por el Estado, se conviertan en resultados tangibles. Estos proyectos se llevan a cabo en el marco de la descentralización por colaboración, cubriendo asuntos que el Estado, con su capacidad administrativa, no puede abordar plenamente. Por esta razón, se brindan a los organismos comunales estos mecanismos para que sean ellos quienes lleguen a las regiones más apartadas del país y contribuyan a generar mejores oportunidades y una mayor dignidad para cada ser humano.

En la medida en que participen en el cumplimiento de las tareas estatales, concretamente aquellas de carácter público, ninguna duda debe quedar sobre la necesidad de que estos

organismos comunales deben someterse a los principios constitucionales y legales establecidos para la función administrativa, a los controles y la responsabilidad que eso supone.

El Estado, movido por una profunda desconfianza, no ha considerado a las juntas de acción comunal como aliadas de primer orden para alcanzar a todas las comunidades posibles y promover un desarrollo territorial sin precedentes en la historia de Colombia. Esto se lograría mediante la implementación de proyectos enmarcados en los Planes de Desarrollo, tanto del nivel nacional como territorial, que reconozca a estos organismos como gestores de su cumplimiento.



## Referencias

Congreso de la República de Colombia. (1873, 26 de mayo). Ley 84 de 1873. *Código Civil de los Estados Unidos de Colombia*. Diario Oficial n. ° 2.867.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html)

Congreso de la República de Colombia. (1887, 15 de abril). Ley 57 de 1887. *Sobre adopción de Códigos y unificación de la legislación nacional*. Diario Oficial n. ° 7019.20.  
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1789030>

Congreso de la República de Colombia. (1958, 18 de noviembre). Ley 19 de 1958. *Sobre la reforma administrativa*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8271>

Congreso de la República de Colombia. (1989, 11 de enero). Ley 9 de 1989. *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n. ° 38.650.

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993. Diario Oficial n. ° 41.094.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)

Congreso de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80 de 1993. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial n. ° 41.094.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)

Congreso de la República de Colombia. (1994, 2 de junio). Ley 136 de 1994. *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Diario Oficial n. ° 41.377.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0136\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html)

Congreso de la República de Colombia. (1994, 15 de julio). Ley 152 de 1994. *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Diario Oficial n. ° 41.450.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0152\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html)

Congreso de la República de Colombia. (1994, 30 de diciembre). Ley 179 de 1994. *Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto.* Diario Oficial n. ° 41.659.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0179\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0179_1994.html)

Congreso de la República de Colombia. (1995, 20 de diciembre). Ley 225 de 1995. *Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.* Diario Oficial n. ° 42.157.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0225\\_1995.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0225_1995.html)

Congreso de la República de Colombia. (1998, 29 de diciembre). Ley 489 de 1998. *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial n. ° 43.464.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0489\\_1998.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html)

Congreso de la República de Colombia. (2002, 5 de junio). Ley 743 de 2002. *Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.* Diario Oficial n. ° 44.826.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5301#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,con%20el%20Estado%20y%20con>

Congreso de la República de Colombia. (2007, 16 de julio). Ley 1150 de 2007. *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.* Diario Oficial n. ° 46.691.

Congreso de la República de Colombia. (2012, 6 de julio). Ley 1551 de 2012. *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* Diario Oficial n. ° 48.483.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1551\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html)

Congreso de la República de Colombia. (2013, 29 de abril). Ley 1625 de 2013. *Por la cual se deroga la Ley Orgánica*. Diario Oficial n. ° 48.776. [https://www.redjurista.com/Documents/ley\\_1625\\_de\\_2013\\_congreso\\_de\\_la\\_republica.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/ley_1625_de_2013_congreso_de_la_republica.aspx#/)

Congreso de la República de Colombia. (2015, 6 de julio). Ley Estatutaria 1757 de 2015. *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Diario Oficial n. ° 49.565. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1757\\_2015.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html)

Congreso de la República de Colombia. (2019, 2 de agosto). Ley 1989 de 2019. *Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n. ° 51.033. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1989\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1989_2019.html)

Congreso de la República de Colombia. (2019, 25 de mayo). Ley 1955 de 2019. *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Diario Oficial n. ° 50.964. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1955\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html)

Congreso de la República de Colombia. (2021, 18 de diciembre). 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 n. ° 51.892. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2166\\_2021.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2166_2021.html)

Congreso de la República de Colombia. (2021, 30 de diciembre). Ley 2173 de 2021. *Por medio de la cual se promueve la restauración ecológica a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental de las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones*.

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 38. *Gaceta Asamblea Constituyente de 1991* n. ° 9, 10, 26A, 31, 34, 51, 82 y 85.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#38](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#38)

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 123. *Gaceta Asamblea Constituyente de 1991* n. ° 68, 78 y 105. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr006.html#209](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html#209)

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 103. *Gaceta Asamblea Constituyente de 1991* n. ° 4, 5, 9, 24, 26, 31, 43, 52, 66 y 81. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr003.html#103](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr003.html#103)

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 209. *Gaceta Asamblea Constituyente de 1991* n. ° 4, 34, 37, 62, 64 y 65. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr006.html#209](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html#209)

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 210. *Gaceta Asamblea Constituyente de 1991* n. ° 62 y 78. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr006.html#209](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html#209)

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 365. *Gaceta Asamblea Constituyente de 1991* n. ° 4, 8, 20, 21, 34, 51, 53, 107 y 112. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr006.html#209](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html#209)

Corte Constitucional de Colombia. (1992, 15 de septiembre). Sentencia C-517/92 (Ciro Angarita Barón, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-517-92.htm#:~:text=C%2D517%2D92%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombi>

a&text=En%20el%20campo%20de%20los,niveles%20central%2C%20regional%20y%20local.

Corte Constitucional de Colombia. (1992, 30 de noviembre). Sentencia C-590/92 (Simon Rodríguez Rodríguez, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-590-92.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1993, 3 de agosto). Sentencia T-304/93 (Hernando Herrera Vergara, M. P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-304-93.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1993, 25 de marzo). Sentencia C-112/93 (Hernando Herrera Vergara, M. P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-112-93.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1994, 21 de abril). Sentencia C-196/94 (Jose Gregorio Hernández Galindo, M. P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-196-94.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1995, 20 de abril). Sentencia C-166/95 (Hernando Herrera Vergara, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-166-95.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1997, 10 de abril). Sentencia C-181/97 (Fabio Morón Diaz, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-181-97.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1998, 15 de septiembre). Sentencia C-040/93 (Antonio Barrera Carbonell, M. P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-495-98.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2000, 21 de junio). Sentencia C-727/00 (Vladimiro Naranjo Mesa, M. P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-727-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 16 de mayo). Sentencia C-507/01 (Álvaro Tafur Galvis, M. P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-507-01.htm#:~:text=Salvo%20los%20casos%20expresamente%20determinados,este%20deber%C3%A1%20ser%20abogado%20inscrito.%E2%80%9D>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 22 de mayo). Sentencia C-540/01 (Jaime Córdoba Triviño, M. P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-540-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 23 de mayo). Sentencia C-543/01 (Álvaro Tafur Galvis, M. P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-543-01.htm#:~:text=C%2D543%2D01%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Por%20principio%20mediante%20ella%20los,inconstitucionalidad%20y%20la%20consecuencial%20inexequibilidad.>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 6 de junio). Sentencia C-580/01 (Clara Inés Vargar Hernández, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-580-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 5 de julio). Sentencia C-712/01 (Jaime Córdoba Triviño, M. P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-712-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 9 de agosto). Sentencia C-837/01 (Jaime Araujo Rentería, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-837-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 19 de septiembre). Sentencia C-992/01 (Rodrigo Escobar Gil, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-992-01.htm#:~:text=La%20Corte%20ha%20considerado%20que,el%20Presidente%20de%20la%20Rep%C3%ABblica.>

Corte Constitucional de Colombia. (2001, 26 de septiembre). Sentencia C-1027/01 (Álvaro Tafur Galvis, M. P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1027-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003, 11 de febrero). Sentencia C-094/03 (Jaime Córdoba Triviño, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-094-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003, 4 de marzo). Sentencia C-183/03 (Alfredo Beltrán Sierra, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-183-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003, 10 de junio). Sentencia C-477/03 (Clara Inés Vargas Hernández, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-477-03.htm#:~:text=Sentencia%20C%2D477%2F03&text=Demanda%20de%20inconstitucionalidad%20contra%20los,y%20Gabriel%20Guillermo%20Sierra%20Restrepo.>

Corte Constitucional de Colombia. (2004, 17 de febrero). Sentencia C-121/04 (Alfredo Beltrán Sierra, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-121-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2004, 24 de febrero). Sentencia C-151/04 (Jaime Córdoba Triviño, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-151-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2007, 11 de julio). Sentencia C-520/07 (Nilson Pinilla Pinilla, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-520-07.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2007, 5 de septiembre). Sentencia C-691/07 (Clara Inés Vargas Hernández, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-691-07.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2007, 19 de septiembre). Sentencia C-736/07 (Marco Gerardo Monroy Cabra, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-736-07.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2007, 31 de octubre). Sentencia C-909/07 (Clara Inés Vargas Hernández, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C->

909-

07.htm#:~:text=se%20ha%20encargado%20el%20ejercicio,la%20Constituci%C3%B3n%20y%20la%20Ley.

Corte Constitucional de Colombia. (2009, 10 de noviembre). Sentencia C-803/09 (Nilson Pinilla Pinilla, M. P.).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-803-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2012, 6 de julio). Sentencia T-513/12 (Humberto Antonio Sierra Porto, M. P.).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-513-12.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2013, 6 de marzo). Sentencia C-110/13 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P.).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-110-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2016, 9 de marzo). Sentencia C-126/16 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M. P.).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-126-16.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2018, 14 de noviembre). Sentencia C-118/18 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.).  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-118-18.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2019, 10 de julio). Sentencia C-306/19 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-306-19.htm#:~:text=DE%20LA%20REP%C3%9ABLICA-,Por%20la%20cual%20se%20definen%20principios%20y%20conceptos%20sobre%20la,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones.>

Corte Constitucional de Colombia. (2021, 23 de junio). Sentencia C-200/21 (Alejandro Linares Cantillo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-200-21.htm#:~:text=C%2D200%2D21%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombi>



a&text=En%20consecuencia%2C%20encuentra%20la%20Sala,en%20la%20recolec  
ci%C3%B3n%20del%20tributo.

Director del Departamento Nacional de Planeación. (2016, 20 de diciembre). Resolución 4788 de 2019. *Por la cual se dictan los lineamientos para el registro de la información de inversión pública de las entidades territoriales.*

Duguit, L. (1909). *La transformación del Estado. La nueva orientación del derecho político.* Librería de Fernando Fé.

Rodríguez, J. E. (2006). *Entidades descentralizadas indirectas.* Ediciones Doctrina y Ley.

Ministerio de Gobierno. (1980). *20 años de desarrollo de la comunidad 1959-1979.* Dirección general de Integración y Desarrollo de la Comunidad.

Petro, G. (2023). Presidente Petro le propone a la Acción Comunal una alianza con el Gobierno para avanzar en la implementación de la política “Colombia, potencia mundial de la vida” [discurso presidencial]. *Presidencia de la República.* <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Presidente-Petro-le-propone-a-la-Accion-Comunal-una-alianza-con-el-Gobierno-230216.aspx>

Presidencia de la República de Colombia. (1959, 25 de junio). Decreto 1751 de 1959. *Por el cual se crea la División de Acción Comunal, y se dictan normas para su funcionamiento.* Diario Oficial n. ° 29.994. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1346067#:~:text=Art%C3%ADculo%201%C2%B0%20Cr%C3%A9ase%20en,Secci%C3%B3n%20de%20Ense%C3%B1anza%20y%20Aprendizaje>.

Presidencia de la República de Colombia. (1960, 11 de julio). Decreto 1634 de 1960. *Por el cual se reorganiza el Ministerio de Gobierno y se fijan sus funciones.* Diario Oficial n. ° 30.298. [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1895324#:~:text=DECRETO%201634%20DE%201960&text=\(julio%2011\)-,por%20el%20cual%20se%20reorganiza%20el%20Ministerio,y%20se%20fijan%20sus%20funciones](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1895324#:~:text=DECRETO%201634%20DE%201960&text=(julio%2011)-,por%20el%20cual%20se%20reorganiza%20el%20Ministerio,y%20se%20fijan%20sus%20funciones).

Presidencia de la República de Colombia. (1960, 21 de diciembre). Decreto 2908 de 1960. *Por medio del cual se expiden normas sobre impuestos de timbre nacional y papel sellado. (segunda publicación).* Diario Oficial n. ° 30.427. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1778595#:~:text=DECRETO%202908%20DE%201960&text=Impuesto%20nacional%20de%20papel%20sellado.&text=Impuesto%20Nacional%20de%20Timbre.&text=Forma%20de%20utilizar%20el%20papel%20sellado>.

Presidencia de la República de Colombia. (1961, 5 de febrero). Decreto 325 de 1961. *Por el cual se fijan asignaciones a los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares en servicio activo.* Diario Oficial n. ° 30.466. [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1074503#:~:text=Los%20Suboficiales%20de%20vuelo%20de,%2C%20pesos%20\(%24%20150.00\)%20mensuales](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1074503#:~:text=Los%20Suboficiales%20de%20vuelo%20de,%2C%20pesos%20(%24%20150.00)%20mensuales).

Presidencia de la República de Colombia. (1962, 27 de julio). Decreto 2059 de 1962. *Por el cual se establece el Servicio Social de Alfabetización y de Acción Comunal.* Diario Oficial n. ° 30.887. [https://www.mineducacion.gov.co/1780/articulos-103687\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1780/articulos-103687_archivo_pdf.pdf)

Presidencia de la República de Colombia. (1964, 2 de marzo). Decreto 454 de 1964. *Por el cual se autoriza y fomenta la creación de establecimientos educativos por iniciativa de Acción Comunal bajo forma legal de cooperativas.* Diario Oficial n. ° 31.336. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1100240#:~:text=DECRETA%3A,la%20forma%20legal%20de%20cooperativas>.

Presidencia de la República de Colombia. (1968, 26 de diciembre). Decreto 3159 de 1968. *Por el cual se reorganiza el Ministerio de Gobierno.* Diario Oficial n. ° 32.691. [https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_3159\\_de\\_1968\\_ministerio\\_de\\_gobierno.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_3159_de_1968_ministerio_de_gobierno.aspx#/)

Presidencia de la República de Colombia. (1976, 26 de enero). Decreto 126 de 1976. *Por el cual se revisa la Organización Administrativa del Ministerio de Gobierno.* Diario

Oficial n. ° 34.570.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69335>

Presidencia de la República de Colombia. (1979, 8 de agosto). Decreto 1930 de 1979. *Derogado por el art. 20, Decreto Nacional 890 de 2008. Con las modificaciones de los Decretos 2726 de 1980 y 300 de 1987.*  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1526>

Presidencia de la República de Colombia. (1981, 10 de octubre). Decreto 2726 de 1981. *Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 1, literal f., del Decreto Ley 126 de 1976 y se modifica y adiciona el Decreto 1930 de 1979.*  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1187>

Presidencia de la República de Colombia. (1984, 26 de noviembre). Decreto 2851 de 1984. *Por el cual se dictan disposiciones sobre Asociaciones de Juntas de Acción Comunal.*  
Diario Oficial n. ° 36.818. [https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=1778009#:~:text=Art%C3%ADculo%201.,Acci%C3%B3n%20Comunal%20de%20determinado%20Municipio.&text=d\)%20Promover%20su%20participaci%C3%B3n%20en,orden%20Nacional%2C%20departamental%20o%20municipal](https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=1778009#:~:text=Art%C3%ADculo%201.,Acci%C3%B3n%20Comunal%20de%20determinado%20Municipio.&text=d)%20Promover%20su%20participaci%C3%B3n%20en,orden%20Nacional%2C%20departamental%20o%20municipal).

Presidencia de la República de Colombia. (1986, 25 de abril). Decreto Ley 1333 de 1986. *Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.* Diario Oficial n. ° 37.466.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1333\\_1986.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html)

Presidencia de la República de Colombia. (1993, 29 de diciembre). Decreto 2681 de 1993. *Por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas.* Diario Oficial n. ° 41.159.

Presidencia de la República de Colombia. (1996, 11 de enero). Decreto 111 de 1996. *Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que*

*conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.* Diario Oficial n. ° 42.692.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0111\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html)

Presidencia de la República de Colombia. (2003, 20 de agosto). Decreto 2350 de 2003. *Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002.* Diario Oficial n. ° 45.287.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9583>

Presidencia de la República de Colombia. (2008, 28 de marzo). Decreto 890 de 2008. *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002.* Diario Oficial n. ° 46.943.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=29343>

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto 1066 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.*  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76835>

Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto 1082 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional.* Diario Oficial n. ° 49.523.

Presidencia de la República de Colombia. (2017, 28 de mayo). Decreto Ley 893 de 2017. *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).* Diario Oficial n. ° 50.247.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0893\\_2017.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0893_2017.html)

### **Información de Consulta:**

Arboleda Gallego, Mónica Isabel Fonseca, Linsucindy (2016). Juntas de Acción Comunal: construcción de caminos hacia la sostenibilidad: análisis de caso. Universidad EAFIT.

Fals Borda Orlando (1957). El hombre y la tierra en Boyacá: Bases sociológicas e históricas para una reforma agraria. Bogotá: Antares.

Fals Borda Orlando (1959). La teoría y la realidad del cambio sociocultural en un sistema social rural. Monografías Sociológicas, No 2. Bogotá: Facultad de Sociología, Universidad Nacional de Colombia.

Fals Borda Orlando (1961). Acción comunal en una vereda colombiana: Su aplicación, sus resultados y su interpretación. 2o ed. Monografías Sociológicas, No 4. Bogotá: Facultad de Sociología, Universidad Nacional de Colombia.

Fals Borda Orlando (1961). Campesinos de los Andes: Estudio sociológico de Saucio. Monografías Sociológicas, No 7. Bogotá: Universidad Nacional, Facultad de Sociología; Editorial Iqueima.

Lopera Naranjo, Carlos Enrique Álvarez Suárez, Hernán Darío (2019). La creación de empresas sociales, un reto para las juntas de acción comunal (JAC). Universidad EAFIT.

Moncada Mesa Jhonny, Pérez Muñoz Carolina, Valencia Agudelo Germán Darío (2013). Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común. Universidad EAFIT.

Muñoz Martínez Gloria Inés (2010). El legado de Orlando Fals Borda: Un compromiso social con las comunidades. Universidad Nacional de Colombia.

Gabriel Silva Lujan, «Lleras Camargo y Valencia: entre el reformismo y la opresión», en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. II, ed. Álvaro Tirado Mejía (Bogotá: Editorial Planeta, 1989), 211 y 226.

Vicente Pizano Restrepo «La Acción Comunal del gobierno colombiano y la Alianza para el Progreso» en *Revista Javeriana* 62, no. 309 (1964): 644-651.

<https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/9356?show=full>

Sentencias Tipo C - Corte Constitucional de Colombia. C-606-1992; C-041-94; C-226-94; C-308-94; C-399-1999; C-712-2001; C-482-2002; C-979-10; C-580-11; C-734-12; C-118-18; C-306-19.

Sentencias Tipo T - Corte Constitucional de Colombia. T-374 de 1996; T-336 de 2000; T-478 de 2002; T-1080 de 2004.