

Bogotá D.C, octubre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Cordial Saludo

Los abajo firmantes, en calidad de Congresistas, nos permitimos radicar el Proyecto de Ley **“Por medio de la cual se modifica la Ley 2166 de 2021 se reconoce el subsidio de transporte y viáticos a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal,”** de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5 de 1992.

Atentamente,

GLORIA LILIANA RODRIGUEZ VALENCIA

Representante a la Cámara por Cundinamarca

HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN

Representante a la Cámara por Caquetá

PROYECTO DE LEY N ____ 2025 DE CÁMARA

“Por medio de la cual se modifica la Ley 2166 de 2021 se reconoce el subsidio de transporte y viáticos a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal.”

Artículo 1. Modificación del artículo 39 de la Ley 2166 de 2021.

Modifíquese el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021, en su literal c), el cual quedará así:

c) Derecho a subsidio de transporte y viáticos. Las entidades territoriales deberán garantizar a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal un subsidio de su transporte o viáticos necesarios para el cumplimiento de sus funciones legales y estatutarias, tales como la participación en espacios de interlocución pública, capacitaciones, trámites administrativos y actividades de representación comunitaria.

Este subsidio se reconocerá a una (1) persona por cada Junta de Acción Comunal, será de carácter obligatorio y deberá incluirse anualmente en los presupuestos municipales y departamentales.

PARÁGRAFO.- El monto, la periodicidad, la modalidad de entrega y los requisitos de rendición de cuentas serán definidos mediante reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, en coordinación con las autoridades territoriales y las organizaciones comunales.

Artículo 2. Financiación.

El subsidio previsto en la presente ley se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación, a través del Fondo de Fortalecimiento Comunal Local, de conformidad con el artículo 89 de la Ley 2166 de 2021, así como con partidas presupuestales propias de las entidades territoriales o de otras fuentes de financiación legalmente autorizadas.

Las entidades territoriales deberán apropiar recursos en sus presupuestos anuales para el cumplimiento de esta disposición.

Artículo 3. Registro, identificación y control de beneficiarios.

El Ministerio del Interior, en el marco del Registro Único Comunal (RUC), será responsable de consolidar, administrar y mantener actualizado el listado oficial de beneficiarios del subsidio de transporte y viáticos previsto en la presente ley.

El RUC constituirá la herramienta oficial de inscripción, identificación, seguimiento y control de los organismos de acción comunal y de sus dignatarios, sirviendo como base única para la verificación, validación y priorización de los beneficiarios.

El Ministerio del Interior deberá implementar mecanismos de control, auditoría, rendición de cuentas y transparencia en la administración de los recursos, garantizando la trazabilidad de la información, la prevención de duplicidades y el uso eficiente y legal de los fondos asignados.

Artículo 4. Reglamentación.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 5. Disposición transitoria.

Las entidades territoriales deberán incluir la partida correspondiente para el subsidio de transporte y viáticos en el primer presupuesto anual que se formule después de la entrada en vigencia de la presente ley. Aquellas que no cuenten con disponibilidad plena podrán implementar un plan de gradualidad con un plazo máximo de dos (2) vigencias fiscales.

Artículo 6. Vigencia.

La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

GLORIA LILIANA RODRIGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara por Cundinamarca	HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara por Caquetá
--	--

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 2166 de 2021 con el fin de reconocer como un derecho el subsidio de transporte y los viáticos a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal, garantizando los medios necesarios para el ejercicio efectivo de sus funciones legales y estatutarias.

Esta iniciativa busca fortalecer la participación ciudadana, la organización comunitaria y la interlocución entre las comunidades y las entidades públicas, mediante la asignación obligatoria y periódica de recursos destinados a cubrir los gastos de desplazamiento, representación y gestión comunal, contribuyendo así al fortalecimiento de la acción comunal como base del desarrollo local y la gobernanza territorial.

2. CONVENIENCIA

El proyecto de ley que modifica el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021 se fundamenta en la necesidad de dignificar la labor de los presidentes comunales y garantizar la sostenibilidad de la democracia participativa en los territorios. Esta iniciativa se alinea con la línea jurisprudencial y constitucional que ordena al Estado promover la participación ciudadana efectiva, asegurando las condiciones materiales que permitan su ejercicio. En este sentido, la propuesta garantiza un respaldo económico obligatorio que fortalece la gobernanza democrática y la continuidad del trabajo comunitario en todo el país.

La Acción Comunal en Colombia constituye una de las expresiones más vivas de la democracia participativa y comunitaria. Desde hace más de seis décadas, ha sido el mecanismo mediante el cual las comunidades urbanas y rurales se organizan para gestionar sus propias soluciones, suplir vacíos del Estado y actuar como interlocutoras directas con las autoridades públicas. No obstante, a pesar de su enorme aporte al desarrollo social y a la construcción del tejido democrático, los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal (JAC), especialmente sus presidentes, ejercen sus funciones en condiciones de precariedad y riesgo, sin respaldo económico mínimo, enfrentando amenazas y violencias que comprometen no solo su labor, sino también su vida e integridad.

El recorrido normativo de la Acción Comunal refleja su importancia histórica. La Ley 19 de 1958 abrió espacio a la organización ciudadana en la planeación estatal (arts. 7 y 8), constituyéndose en la norma fundacional de esta forma de organización social. Posteriormente, la Ley 743 de 2002 reconoció jurídicamente a la acción comunal como una forma organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil (art. 2), y la clasificó en juntas, asociaciones, federaciones y confederación (art. 6). Más recientemente, la Ley 2166 de 2021 consolidó un enfoque de derechos, inclusión y transparencia, al reconocer a las JAC como defensoras de la comunidad, los derechos humanos y el medio ambiente (art. 1), incorporando principios de equidad e inclusión (art. 8) y estableciendo el Registro Único Comunal (RUC) como herramienta oficial de control y seguimiento.

Estos desarrollos legales encuentran su fundamento superior en la Constitución Política de 1991, que instauró un modelo de democracia participativa y pluralista. El artículo 38 reconoce la libertad de asociación; el artículo 2 define como fin esencial del Estado la facilitación de la participación ciudadana en las decisiones que los afectan; el artículo 40 consagra el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; y el artículo 103 reconoce a las organizaciones comunitarias como mecanismos de participación ciudadana, lo que obliga al Estado a promoverlas, fortalecerlas y garantizar su efectividad real.

Pese a estos avances, persiste una brecha estructural que limita el ejercicio pleno de la labor comunal. El artículo 39, literal c), de la Ley 2166 de 2021 dejó a discrecionalidad de las entidades territoriales la entrega de subsidios de transporte, lo que ha generado un tratamiento desigual entre regiones. Mientras algunos líderes cuentan con apoyo, en múltiples territorios rurales los presidentes de las Juntas deben asumir de sus propios recursos los gastos de movilización, precarizando su gestión comunitaria y condicionando su labor a su capacidad económica personal, en abierta contradicción con los principios constitucionales.

La relevancia de las JAC en la historia del país refuerza la urgencia de esta reforma. Según Valencia (2018), “las Juntas de Acción Comunal han logrado aportar a la construcción de cerca del 30 % de la infraestructura social del país” (p. 44), incluyendo carreteras, escuelas, puestos de salud y salones comunales. De igual forma, el Conpes (2010) citado por Líppez De Castro (2021), señala la existencia de aproximadamente 45.000 JAC, organizadas en 800 asociaciones municipales, 32 federaciones departamentales y una confederación nacional (p. 241), lo que las convierte en el movimiento social más amplio y extendido de Colombia.

Sin embargo, este entramado organizativo se sostiene bajo condiciones desiguales. Líppez De Castro et al. (2021) advierten que la gestión comunal se concentra en exceso en la figura del presidente, “lo que la convierte en una responsabilidad más individual que colectiva (...) los dignatarios experimentan una carga sobre su tiempo, sus recursos y su tranquilidad que, sin embargo, no perciben compensarse” (p. 254). A ello se suma lo señalado por Velásquez (2003), quien afirma que, en algunos contextos, las JAC son percibidas como “organizaciones jerárquicas cooptadas por políticos corruptos (...) enfrentando la institucionalidad bajo una desconfianza” (p. 57), lo que evidencia la necesidad de mecanismos de apoyo y transparencia para fortalecer su legitimidad.

El contexto actual añade un factor alarmante: la violencia sistemática contra los liderazgos comunales. La Misión de Observación Electoral (MOE, 2025) reportó que en 2024 se registraron 112 hechos de violencia contra estos liderazgos, un incremento del 62,3 % frente al 2020 y del 60 % frente al 2023, de los cuales el 50,9 % correspondió a agresiones letales y el 58 % de las víctimas fueron presidentes de JAC (pp. 7–21). Este panorama demuestra que, además de carecer de respaldo económico, los líderes comunales enfrentan un alto nivel de vulnerabilidad en materia de seguridad, comprometiendo no solo su vida e integridad, sino la continuidad del ejercicio democrático en los territorios.

En consecuencia, el proyecto de ley pretende transformar en un derecho garantizado lo que hoy es apenas un beneficio potestativo, estableciendo la obligación de las entidades territoriales de asignar recursos específicos para la movilidad y representación de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal. No se trata de un privilegio, sino de un acto de justicia, dignificación y fortalecimiento democrático.

Garantizar este apoyo económico significa blindar la equidad territorial, asegurar la sostenibilidad de la política pública de fortalecimiento comunal y consolidar una democracia participativa que no dependa del sacrificio personal, sino del respaldo sólido y efectivo del Estado.

3. CONTEXTO

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) son organizaciones sociales de base reconocidas por el ordenamiento jurídico colombiano como formas de participación ciudadana y mecanismos de gestión comunitaria para el desarrollo local. Su origen se remonta a mediados del siglo XX, en el marco de las políticas de

descentralización y promoción del bienestar social, consolidándose posteriormente como actores fundamentales en la articulación entre las comunidades y el Estado.

El reconocimiento legal de las JAC se encuentra en la Ley 743 de 2002, que regula su estructura, organización y funcionamiento, y en la Ley 2166 de 2021, que fortaleció el marco jurídico de la acción comunal, actualizando sus principios, derechos, deberes y mecanismos de apoyo institucional. De acuerdo con estas normas, las Juntas de Acción Comunal son organizaciones cívicas, sociales y comunitarias sin ánimo de lucro, integradas por los residentes de un territorio determinado —ya sea vereda, barrio o sector—, que se asocian de manera voluntaria con el fin de trabajar conjuntamente por el progreso y bienestar de su comunidad.

El accionar de las JAC se desarrolla en el marco de los principios de solidaridad, participación, autonomía, corresponsabilidad y democracia participativa, los cuales orientan la gestión comunitaria y la cooperación con las entidades del Estado. Su misión principal consiste en identificar, planificar y ejecutar acciones que promuevan el desarrollo integral de la comunidad, fortaleciendo el tejido social, la convivencia ciudadana y la gobernanza local.

Las Juntas de Acción Comunal desempeñan un papel esencial en la planeación participativa y en la implementación de políticas públicas locales, actuando como interlocutores legítimos ante las administraciones municipales y departamentales. A través de sus dignatarios —presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y demás miembros—, estas organizaciones canalizan las necesidades colectivas, gestionan proyectos comunitarios y fomentan la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En Colombia existen aproximadamente 45.000 Juntas de Acción Comunal, presentes tanto en zonas rurales como urbanas, lo que las convierte en la red de participación social más amplia y descentralizada del país. Su papel es especialmente relevante en los territorios rurales, donde representan la principal forma de organización comunitaria y un instrumento fundamental para la construcción de paz, la cohesión territorial y el fortalecimiento del capital social.

En el ámbito institucional, las JAC se encuentran articuladas al Ministerio del Interior, entidad encargada de su promoción, acompañamiento y control, a través de mecanismos como el Registro Único Comunal (RUC) y el Fondo de

Fortalecimiento Comunal Local, herramientas que buscan garantizar la transparencia, la legalidad y el fortalecimiento de sus capacidades organizativas.

En síntesis, las Juntas de Acción Comunal son expresión viva de la democracia participativa y de la gestión social del desarrollo, al representar los intereses colectivos de las comunidades, promover la participación ciudadana y contribuir a la construcción de un Estado más cercano, inclusivo y corresponsable con los territorios.

4. MARCO JURIDICO

I. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

Artículo 1.

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

El reconocimiento del subsidio de transporte y viáticos a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal se fundamenta en el principio de solidaridad social que orienta el Estado colombiano. Este apoyo económico promueve la equidad territorial y la participación efectiva de los líderes comunitarios, garantizando que la gestión comunal se realice con dignidad y sin barreras económicas. El proyecto, por tanto, materializa el deber estatal de promover la participación en condiciones reales de igualdad y solidaridad, en armonía con el principio de prevalencia del interés general.

Artículo 2.

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la

independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”

Este artículo sustenta la obligación del Estado de facilitar la participación ciudadana. Las Juntas de Acción Comunal son un canal directo de esa participación, y los dignatarios comunales requieren medios materiales para cumplir su función social. Al establecer el subsidio de transporte y viáticos, el proyecto contribuye a que los presidentes comunales participen activamente en los espacios de interlocución, planeación y gestión pública, fortaleciendo así los fines esenciales del Estado social de derecho.

Artículo 38.

“Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.”

El derecho de libre asociación es la base constitucional de la acción comunal. Las JAC surgen del ejercicio legítimo de este derecho y se constituyen como organizaciones sociales que articulan la voluntad colectiva de las comunidades. El reconocimiento del subsidio de transporte y viáticos se vincula directamente con la garantía de este derecho, pues asegura que los representantes de dichas asociaciones puedan ejercer sus funciones sin restricciones derivadas de la falta de recursos.

Artículo 40.

“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: elegir y ser elegido; tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; tener iniciativa en las corporaciones públicas; interponer acciones públicas en defensa de la

Constitución y de la ley; y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.”

El fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal a través del subsidio previsto en el proyecto facilita el ejercicio del derecho de participación política y administrativa. Los presidentes comunales representan la voz de las comunidades ante las autoridades, y su adecuada participación en procesos de planeación, control y gestión pública es una manifestación directa del principio de democracia participativa que protege el artículo 40.

Artículo 103.

“Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley organizará las formas y sistemas de participación ciudadana que funcionen para que la población pueda ejercer el poder directamente. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía para que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.”

El artículo 103 reconoce expresamente a las Juntas de Acción Comunal como mecanismos de participación del pueblo, y ordena al Estado promover y fortalecer su organización. El subsidio de transporte y viáticos se enmarca dentro de este mandato, pues permite que las JAC ejerzan efectivamente su papel representativo y participativo, fortaleciendo la democracia local y la corresponsabilidad entre Estado y comunidad.

Artículo 311.

“Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

Las Juntas de Acción Comunal son los aliados naturales de los municipios en la promoción del desarrollo local y la participación ciudadana. Este artículo sustenta la obligación de las entidades territoriales de propiciar las condiciones para que las comunidades participen activamente en la gestión pública. Por ello, la financiación del subsidio de transporte y viáticos con recursos municipales y departamentales, prevista en el proyecto de ley, encuentra respaldo directo en este mandato constitucional.

II. FUNDAMENTOS LEGALES

1. Ley 19 de 1958 — artículos 7 y 8

Artículo 7. “El Gobierno fomentará la organización de Juntas de Acción Comunal y de asociaciones similares, con el objeto de promover la colaboración ciudadana en la ejecución de los programas oficiales y en la solución de los problemas locales de interés común.”

Artículo 8. “Las Juntas de Acción Comunal podrán intervenir en la planeación, ejecución y vigilancia de las obras de interés social o comunitario, y en la distribución de los beneficios que de ellas se deriven.”

La Ley 19 de 1958 constituye la norma fundacional de la acción comunal en Colombia. A partir de sus artículos 7 y 8, se reconoce la participación organizada de la ciudadanía en la planeación del desarrollo y en la gestión de los asuntos locales. Este marco inicial sentó las bases del principio de cooperación Estado–comunidad, orientado a fortalecer la democracia y la corresponsabilidad

social.

El proyecto de ley que se presenta desarrolla esta tradición histórica, al garantizar que los líderes comunales —en especial los presidentes de las Juntas— cuenten con los medios materiales para cumplir su labor de colaboración con el Estado en la ejecución de políticas y proyectos locales, en condiciones de dignidad y equidad territorial.

2. Ley 743 de 2002 — artículos 2 y 6

Artículo 2. “La acción comunal es una forma organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, para el ejercicio de la democracia participativa, que tiene como propósito contribuir al desarrollo integral, sostenible y sustentable de las comunidades en las que actúa.”

Artículo 6. “La acción comunal se organiza en Juntas de Acción Comunal, Asociaciones de Juntas, Federaciones de Acción Comunal, Confederación Nacional de Acción Comunal y demás formas de organización que surjan de su desarrollo.”

Esta ley constituye el marco normativo estructural vigente de la acción comunal. Reconoce la autonomía, solidaridad y vocación democrática de las organizaciones comunales, y define su estructura organizativa en distintos niveles.

El proyecto de ley se alinea con los fines de la Ley 743 de 2002 al promover el fortalecimiento institucional y operativo de las Juntas de Acción Comunal, garantizando a sus dignatarios condiciones mínimas para ejercer su liderazgo. El reconocimiento del subsidio de transporte y viáticos representa una medida concreta para materializar la autonomía y sostenibilidad organizativa que esta ley busca proteger, evitando que la acción comunal dependa de la capacidad económica individual de sus líderes.

3. Ley 2166 de 2021 — artículos 1, 8 y 39 (literal c)

Artículo 1. “La presente ley tiene por objeto fortalecer la acción comunal y promover su participación en el desarrollo social,

económico, cultural y ambiental del país, reconociendo su papel como defensora de la comunidad, de los derechos humanos y del medio ambiente.”

Artículo 8. “La acción comunal se regirá por los principios de equidad, inclusión, participación, transparencia, autonomía, solidaridad, corresponsabilidad, democracia y respeto a la diversidad.”

Artículo 39 (literal c). “Derecho a subsidio de transporte. Las entidades territoriales podrán otorgar subsidios de transporte a los dignatarios comunales que participen en procesos de formación o en actividades de representación, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal.”

La Ley 2166 de 2021 actualiza el marco de la acción comunal, adoptando un enfoque de derechos, inclusión y transparencia. Reconoce expresamente a las Juntas de Acción Comunal como defensoras de los derechos humanos y promotoras del desarrollo sostenible.

Sin embargo, el artículo 39, literal c) introdujo una limitación sustancial al dejar el otorgamiento del subsidio de transporte sujeto a la discrecionalidad y disponibilidad presupuestal de las entidades territoriales. Esto ha generado desigualdad entre territorios, debilitando la participación efectiva de los líderes comunales en regiones con menor capacidad fiscal.

El proyecto de ley busca modificar dicho literal para transformar el subsidio de transporte y viáticos en un derecho garantizado, obligatorio y financiado de manera permanente, en cumplimiento de los principios de equidad, solidaridad y participación ciudadana. Esta reforma permite cerrar la brecha estructural existente y hacer efectiva la política pública de fortalecimiento comunal prevista en la Ley 2166 de 2021.

La evolución normativa —desde la Ley 19 de 1958 hasta la Ley 2166 de 2021— demuestra que el Estado colombiano ha reconocido progresivamente la

importancia de la acción comunal como motor del desarrollo y de la democracia participativa.

El proyecto de ley que modifica el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021 no introduce un privilegio, sino que garantiza un derecho en coherencia con el mandato legal de promover la participación ciudadana en condiciones reales de igualdad. De este modo, se da continuidad al desarrollo normativo que ha sostenido históricamente la acción comunal como una forma organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil.

III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

1. Sentencia C-180 de 1994 — Corte Constitucional

“La participación ciudadana es un principio, un derecho y un deber que compromete al Estado y a la sociedad. (...) Los mecanismos de participación, entre ellos las juntas de acción comunal, constituyen instrumentos para la realización del principio democrático, mediante los cuales se hace efectivo el ejercicio de la soberanía popular.”

En esta decisión, la Corte estableció que las Juntas de Acción Comunal forman parte de los mecanismos constitucionales de participación directa del pueblo, en desarrollo de los artículos 1, 2 y 103 de la Constitución. La sentencia reafirma que su reconocimiento y fortalecimiento no puede depender únicamente de la voluntad de las autoridades locales, sino que debe garantizarse institucionalmente.

En ese sentido, el proyecto de ley que modifica el artículo 39 de la Ley 2166 de 2021 cumple con el mandato de efectividad de la participación democrática, al eliminar la discrecionalidad en el otorgamiento de subsidios y transformarlo en un derecho garantizado por el Estado.

2. Sentencia T-861 de 2003 — Corte Constitucional

“Las Juntas de Acción Comunal son organizaciones de base que representan a la comunidad ante las autoridades públicas, y su

reconocimiento legal busca garantizar la participación efectiva de los ciudadanos en la planeación, ejecución y control de los asuntos locales. (...) El Estado tiene la obligación de promover y proteger la acción comunal como expresión de la participación democrática.”

En esta decisión, la Corte determinó que las JAC son interlocutoras legítimas del Estado en el nivel local y que su reconocimiento implica no solo una formalidad jurídica, sino la creación de condiciones reales para el ejercicio de su función social.

El proyecto de ley se ajusta a esta doctrina al establecer un mecanismo de apoyo económico permanente, que materializa la obligación estatal de promover y proteger a las Juntas, garantizando que sus dignatarios ejerzan sus funciones sin limitaciones derivadas de la falta de recursos.

3. Sentencia C-1065 de 2004 — Corte Constitucional

“Las organizaciones comunales no hacen parte de la estructura del Estado; sin embargo, cumplen funciones de interés público y social. (...) En razón de esta función pública, el Estado debe garantizar su fortalecimiento institucional, respetando su autonomía y apoyando su sostenibilidad.”

La Corte precisó la naturaleza mixta y colaborativa de las JAC: aunque son entidades privadas sin ánimo de lucro, desarrollan funciones públicas de interés social, como la promoción del desarrollo local, la gestión comunitaria y la ejecución de proyectos sociales.

El reconocimiento del subsidio de transporte y viáticos encuentra aquí su fundamento jurídico, pues constituye una forma de apoyo estatal compatible con la autonomía comunal, necesaria para asegurar la sostenibilidad y continuidad de su labor pública en los territorios.

4. Sentencia C-466 de 2017 — Corte Constitucional

“La acción comunal constituye una forma avanzada de democracia participativa, mediante la cual los ciudadanos ejercen control social y coadyuvan en la gestión de los asuntos públicos locales. (...) El fortalecimiento de la acción comunal es una obligación derivada del principio democrático y del deber de participación ciudadana consagrado en la Constitución.”

Este pronunciamiento reafirma el carácter **democrático y corresponsable** de la acción comunal. La Corte vinculó la obligación estatal de fortalecer las JAC con los artículos 1, 2, 40 y 103 de la Constitución, destacando que la efectividad del principio democrático requiere de **medidas concretas de apoyo** a la participación ciudadana.

El proyecto de ley responde directamente a este precedente al convertir el subsidio de transporte en una garantía efectiva que permite la participación real de los líderes comunales, especialmente en zonas rurales apartadas.

5. Consejo de Estado — Sección Tercera, Sentencia del 22 de julio de 2010 (Exp. 20001-23-31-000-1999-02239-01)

“Las Juntas de Acción Comunal, aunque no son entidades públicas, pueden ser sujetos de derechos y obligaciones en materia contractual y administrativa cuando actúan en ejecución de recursos públicos o en el marco de convenios de cooperación. (...) Su intervención constituye una forma legítima de colaboración ciudadana con el Estado.”

El Consejo de Estado reconoció la capacidad jurídica y administrativa de las JAC en la gestión de recursos públicos y en la ejecución de obras de interés comunitario. Este precedente confirma su papel como **actores de desarrollo local** y su legitimidad como interlocutores del Estado.

De ahí que el proyecto de ley sea coherente con esta doctrina, al fortalecer los medios institucionales para que los dignatarios comunales —particularmente los presidentes— puedan desplazarse, participar y representar a sus comunidades en los espacios de concertación y gestión pública.

La jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa ha construido un marco de interpretación sólido que reconoce a la acción comunal como un instrumento esencial de la democracia participativa y del Estado social de derecho.

De acuerdo con los precedentes citados (C-180/94, T-861/03, C-1065/04, C-466/17 y CE, 22 de julio de 2010), el Estado tiene la obligación jurídica de promover, proteger y fortalecer a las Juntas de Acción Comunal, no solo mediante su reconocimiento legal, sino también a través de mecanismos materiales de apoyo y sostenibilidad.

5. IMPACTO FISCAL

El impacto fiscal de las normas de la Ley 819 de 2003 *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, la Honorable Corte Constitucional se pronunció sobre su interpretación de la siguiente manera en la Sentencia C-502 de 2007:

“36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre

la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.”

6. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

Procedo a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un

conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (...)

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan

beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

En conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay

conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

Atentamente,

GLORIA LILIANA RODRIGUEZ VALENCIA Representante a la Cámara por Cundinamarca	HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara por Caquetá
--	--

FUENTES

Corte Constitucional de Colombia. (1994). *Sentencia C-180 de 1994* (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1994/C-180-94.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia T-861 de 2003* (M. P. Rodrigo Escobar Gil). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/T-861-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia C-1065 de 2004* (M. P. Rodrigo Escobar Gil). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2004/C-1065-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia C-466 de 2017* (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2017/C-466-17.htm>

Consejo de Estado. Sección Tercera. (2010, 22 de julio). *Sentencia Exp. 20001-23-31-000-1999-02239-01 (19031)* (C. P. Mauricio Fajardo Gómez). Recuperado de <https://www.consejodeestado.gov.co/>

Congreso de la República de Colombia. (1958). *Ley 19 de 1958*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2166 de 2021*. Bogotá, Colombia.

República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia.

González Medina, D., Quitián, J. A., & Pinzón Capote, L. C. (2023). Auto 272 de 2023 (Suspensión provisional de los efectos de las normas objeto de control constitucional). En *Justicia constitucional a debate. Vol. 4* (Crónicas 2023) (pp. 283–289). Bogotá: Universidad

Externado de Colombia.

Misión de Observación Electoral (MOE). (2025). *Informe sobre violencia contra liderazgos comunales (corte 2024)*. Bogotá: MOE.

López De Castro, H. (2021). *Juntas de Acción Comunal y gobernanza rural*. Revista Ópera. [Artículo académico].

Romero Leal, K. L. (2018). *Participación comunitaria en la Junta de Acción Comunal...* Revista Ciudades, Estados y Política. [Artículo académico].

Sánchez Otero, L. (2012). *Diagnóstico estratégico de las Juntas de Acción Comunal*. [Documento académico].