

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS – Maestría en Derecho Administrativo

Francisco Javier Rivera Castro¹

TÍTULO GENERAL

CAPACIDAD JURÍDICA PARA CONTRATAR DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNALES

RESUMEN

A lo largo del tiempo, las entidades territoriales en Colombia han experimentado un abandono constante por parte del Estado, reflejado en la insuficiencia de los presupuestos asignados, en comparación con las crecientes necesidades sociales y económicas de los municipios, especialmente aquellos clasificados como de sexta categoría. A esta situación se suman problemas como la corrupción y la falta de planificación en la ejecución de los recursos públicos, lo que dificulta el adecuado desarrollo de las comunidades. Con el objetivo de mitigar estos problemas, el Estado implementó herramientas a través de la Ley 2166 de 2021 y el Decreto 1082 de 2015, para permitir que las Juntas de Acción Comunal (JAC) celebraran convenios solidarios con entidades territoriales. No obstante, el Consejo de Estado suspendió provisionalmente los efectos del artículo 2.2.15.1.2 del mencionado decreto, lo que ha generado incertidumbre en la capacidad jurídica de las JAC para contratar y ejecutar obras en beneficio de sus comunidades. El presente estudio tiene como propósito analizar esta situación, evaluar el impacto de la suspensión, comparar con la normativa europea y proponer posibles alternativas jurídicas y sociales para que las JAC continúen desempeñando su rol en el desarrollo comunitario, dentro de los límites normativos vigentes.

Palabras clave: Juntas de Acción Comunal, Contratación, Convenios Solidarios, Descentralización.

ABSTRACT

Over time, territorial entities in Colombia have experienced consistent neglect by the State, reflected in the insufficiency of allocated budgets compared to

¹ Abogado Universidad Cooperativa de Colombia, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás, estudiante de maestría en Derecho Administrativo Universidad Santo Tomás, Asesor jurídico Alcaldía de Icononzo, correo electrónico: riveracastrojavier19@gmail.com

the growing social and economic needs of municipalities, especially those classified as sixth-category. This situation is further compounded by issues such as corruption and a lack of planning in the execution of public resources, which hinders the proper development of communities. In an effort to mitigate these problems, the State implemented tools through Law 2166 of 2021 and Decree 1082 of 2015, allowing Community Action Boards (JAC) to enter into solidarity agreements with territorial entities. However, the Council of State provisionally suspended the effects of article 2.2.15.1.2 of the aforementioned decree, creating uncertainty regarding the legal capacity of the JAC to contract and execute works for the benefit of their communities. The purpose of this study is to analyze this situation, assess the impact of the suspension, compare it with European regulations, and propose possible legal and social alternatives for the JAC to continue fulfilling their role in community development within the current regulatory framework.

Keywords: Community Action Boards, Contracting, Solidarity Agreements, Decentralization.

INTRODUCCIÓN

En Colombia, las Juntas de Acción Comunal (JAC) son organizaciones cívicas que, desde su creación, han jugado un papel crucial en la promoción del desarrollo comunitario y la participación ciudadana. Estas juntas nacen como una respuesta a la falta de presencia estatal en ciertos territorios, permitiendo a las comunidades gestionar recursos y desarrollar proyectos en beneficio de su entorno. Sin embargo, la capacidad jurídica de las JAC para celebrar convenios y contratos con entidades públicas ha sido objeto de controversia, especialmente tras la suspensión provisional del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015 por parte del Consejo de Estado.

Este artículo regulaba la celebración de convenios solidarios para la ejecución de obras por parte de las JAC con entes territoriales, una disposición importante para el desarrollo local. No obstante, la suspensión de sus efectos ha dejado en el aire la capacidad de estas organizaciones para contratar directamente, lo que limita su contribución al desarrollo de infraestructuras y servicios comunitarios. Dada la relevancia de las JAC en la gestión de proyectos locales y en la mejora de la calidad de vida de las comunidades, este análisis busca profundizar en los aspectos normativos que afectan su capacidad de contratación, proponiendo soluciones basadas en precedentes jurídicos tanto nacionales como internacionales, con especial énfasis en la legislación europea.

Planteamiento del problema

El problema jurídico principal de esta investigación gira en torno a la pregunta: ¿Pueden las entidades territoriales en Colombia continuar celebrando convenios solidarios de menor cuantía con las Juntas de Acción Comunal a pesar de la suspensión provisional del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015 por parte del Consejo de Estado? Este interrogante es fundamental, ya que las JAC han sido históricamente un medio eficaz para que las comunidades gestionen sus propios recursos y participen activamente en el desarrollo de obras públicas y proyectos sociales.

La suspensión del artículo mencionado ha generado un vacío normativo y práctico, afectando no solo a las JAC, sino también a las comunidades que dependen de estos convenios para mejorar su calidad de vida. Esta situación plantea interrogantes sobre la viabilidad de los convenios solidarios, la legalidad de los contratos celebrados bajo este marco normativo, y las posibles repercusiones para las entidades territoriales y las JAC que continúan operando bajo esta figura contractual. Asimismo, la situación actual requiere un análisis profundo de las alternativas jurídicas que puedan restablecer la capacidad de las JAC para actuar como entes de contratación, dentro de los límites legales establecidos.

En este contexto, también resulta pertinente analizar la legislación de otros países, particularmente en Europa, para identificar si existen soluciones comparables que puedan ser adaptadas al marco normativo colombiano. En países como Italia, donde las organizaciones comunitarias juegan un papel fundamental en el desarrollo local, existen normativas que podrían ofrecer modelos útiles para fortalecer el rol de las JAC en Colombia.

Objetivos

Identificar alternativas jurídicas y sociales que permitan a las JAC mantener su capacidad de contratación con entidades territoriales.

Además, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- **Analizar las generalidades de las JAC:** se estudiará la normatividad, creación y evolución de las JAC desde su origen hasta la actualidad, con el fin de entender su rol dentro del desarrollo comunitario en Colombia.
- **Realizar un análisis jurídico-comparativo:** se examinará el artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 15 del Decreto Reglamentario 142 de 2023, y lo decretado por el Consejo de Estado, contrastándolo con normativas europeas, especialmente italianas, que regulan la capacidad de las

organizaciones comunitarias para celebrar contratos con entidades públicas.

- **Proponer alternativas jurídicas y sociales:** se presentarán soluciones para garantizar que las JAC puedan continuar desempeñando un papel activo en el desarrollo comunitario, respetando las normas jurídicas vigentes.

Importancia del estudio

Este estudio es de gran importancia debido al papel crucial que juegan las JAC en la ejecución de proyectos comunitarios en Colombia. Las JAC son organizaciones que, al estar profundamente arraigadas en las comunidades locales, tienen la capacidad de identificar y priorizar las necesidades más urgentes de sus territorios (Castro et al., 2021). Sin embargo, el Consejo de Estado suspendió el artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015 lo que ha debilitado su capacidad para llevar a cabo obras y proyectos fundamentales para el desarrollo local.

Además, este análisis no solo aborda un problema local, sino que también toma en consideración experiencias y normativas internacionales, principalmente europeas. Por ejemplo, en Italia, la Ley N. 328/2000 establece mecanismos de colaboración entre entidades locales y organizaciones del tercer sector para la prestación de servicios públicos, promoviendo la participación activa de la sociedad civil en la gestión pública. Esta normativa italiana, junto con otras disposiciones europeas sobre contratación pública y participación comunitaria, ofrece un marco comparativo que puede enriquecer el debate en Colombia y contribuir al fortalecimiento de las JAC en su rol de ejecutores de obras públicas.

Metodología utilizada

La metodología utilizada en esta investigación es de tipo cualitativo y sigue un enfoque exploratorio, descriptivo y explicativo. El carácter cualitativo permite profundizar en los aspectos normativos y jurídicos de la problemática planteada, a través del análisis de fuentes bibliográficas y normativas tanto colombianas como internacionales (de la Roche et al., 2021). Se ha adoptado un enfoque correlacional, que busca establecer las relaciones entre las normativas vigentes y el impacto que tienen sobre la capacidad de contratación de las JAC.

La investigación también incluye un componente comparativo, donde se analizan las normativas europeas, particularmente italianas, en relación con la capacidad de las organizaciones comunitarias para celebrar convenios y contratos con entidades públicas. El marco normativo europeo, basado en directivas como la 2014/24/UE sobre contratación pública, establece principios de transparencia y libre competencia que podrían ser útiles en el contexto colombiano. Asimismo, el

enfoque comparativo permite identificar mejores prácticas internacionales que pueden ser adaptadas al marco jurídico colombiano.

La metodología sigue varias fases:

- **Revisión documental:** se recopilan y analizan textos legales, doctrinarios y jurisprudencia relacionada con la contratación de las JAC, incluyendo la Ley 2166 de 2021 y el Decreto 1082 de 2015. Además, se analizan leyes europeas relevantes, como la Ley N. 328/2000 de Italia y la Directiva 2014/24/UE de la Unión Europea.
- **Análisis crítico:** se clasifica la información recopilada y se realiza una observación detallada para identificar las principales contradicciones y posibles soluciones normativas.
- **Comparación jurídica:** Se contrastan las normativas colombianas y europeas para proponer alternativas viables que fortalezcan el rol de las JAC en la contratación pública.
- **Propuesta de soluciones:** Con base en el análisis anterior, se proponen mecanismos normativos que permitan a las JAC continuar su labor en la ejecución de obras comunitarias.

Estructura y Posibles Conclusiones

El documento se estructura en varias secciones clave que abordan el tema de las JAC desde distintas perspectivas. En primer lugar, se presenta un recorrido histórico que examina la historia y evolución de las JAC, desde su creación en la década de 1950 hasta la actualidad. Este apartado proporciona una visión integral de cómo estas organizaciones han sido reguladas a lo largo del tiempo, destacando las leyes más relevantes, como la Ley 743 de 2002, que formalizó su estructura y funciones, y la más reciente Ley 2166 de 2021, que amplía las posibilidades de contratación mediante convenios solidarios. Este análisis histórico-normativo permite entender el rol de las JAC en el desarrollo comunitario y su evolución frente a los cambios sociales y políticos en Colombia.

A continuación, se realiza un análisis del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015, que regula los convenios solidarios entre las JAC y las entidades territoriales. Este artículo fue clave para permitir a las JAC participar en proyectos de desarrollo local en colaboración con las autoridades, pero su suspensión provisional por parte del Consejo de Estado ha generado un vacío normativo que afecta la capacidad de estas organizaciones para contratar con el Estado. El análisis detalla los fundamentos de esta suspensión y el impacto directo que ha

tenido en la ejecución de proyectos comunitarios esenciales, aumentando la incertidumbre jurídica para las JAC y las entidades territoriales.

Posteriormente, el documento introduce una comparación con normativas europeas, enfocándose en ejemplos de legislación comunitaria, especialmente en el caso italiano. Se analizan modelos de colaboración entre organizaciones comunitarias y entidades públicas en Europa, destacando la Ley N. 328/2000 de Italia y las disposiciones de la Directiva 2014/24/UE de la Unión Europea, que regulan la contratación pública con principios de transparencia y libre competencia. Estos marcos legales proporcionan ejemplos de cómo las organizaciones de base pueden integrarse eficazmente en procesos de desarrollo local y comunitario, ofreciendo así modelos que podrían ser adaptados al contexto colombiano para fortalecer la posición de las JAC dentro del sistema normativo del país.

Finalmente, en el apartado dedicado a propuestas de alternativas jurídicas y sociales, se plantean diversas soluciones para que las JAC puedan continuar desempeñando su rol dentro del marco legal vigente. Estas propuestas incluyen la revisión y adaptación del decreto suspendido, mecanismos de control para garantizar la transparencia en la contratación pública, y la creación de marcos normativos que faciliten la participación de las JAC en la ejecución de proyectos locales sin contravenir las leyes de competencia. Se aboga por una alineación con los principios establecidos en la normativa europea, lo que podría contribuir a fortalecer la estructura legal en torno a las JAC.

En las conclusiones, se espera alcanzar varios puntos clave. Primero, se resalta que la suspensión del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015 ha generado una incertidumbre jurídica significativa para las JAC y las entidades territoriales, comprometiendo el desarrollo de proyectos comunitarios críticos. Segundo, se subraya la necesidad de ajustar el marco normativo colombiano para garantizar que las JAC puedan seguir celebrando convenios solidarios dentro de un entorno transparente y competitivo, siguiendo modelos como los de la Directiva 2014/24/UE. Finalmente, se señala que la experiencia de países europeos, como Italia, ofrece modelos exitosos de colaboración entre organizaciones comunitarias y entidades públicas, que pueden ser valiosas referencias para la reforma legal en Colombia, asegurando el desarrollo efectivo de las comunidades locales.

DESARROLLO

Generalidades de las JAC

Historia y evolución de las JAC

Las JAC son organizaciones comunitarias profundamente arraigadas en la historia de Colombia y fueron creadas para ayudar a las comunidades a participar en el

desarrollo de su entorno a través de la autogestión y la participación ciudadana. Estas organizaciones surgieron en un contexto histórico marcado por la violencia bipartidista y la incapacidad del Estado para satisfacer las necesidades fundamentales de las comunidades rurales y urbanas más remotas del país (Otero, 2014).

El origen de las JAC puede rastrearse hasta la década de 1950, cuando el sociólogo colombiano Orlando Fals Borda, en su estudio sociológico sobre las comunidades campesinas, identificó la necesidad de organización comunal para hacer frente a los problemas derivados del abandono estatal. Un grupo de campesinos de la vereda Saucio, en Chocontá, Cundinamarca, bajo la guía de Fals Borda, se organizó para construir una escuela de manera colectiva. Este esfuerzo fue considerado la primera Junta de Vecinos del país, y marcó el inicio formal de la acción comunal en Colombia (Fals Borda, 1961).

En 1958, el Estado colombiano institucionalizó la acción comunal a través de la Ley 19, que permitió a las comunidades organizarse formalmente y participar en la gestión de obras y servicios que favorecieran el desarrollo local. Esta normativa, en su artículo 22, estableció la posibilidad de que las JAC se involucraran en la administración de servicios públicos y la ejecución de proyectos comunitarios, en coordinación con las autoridades locales y departamentales (Congreso de la República, 1958). Este fue un primer paso hacia la descentralización de la gestión pública, permitiendo a las comunidades tomar un rol activo en la mejora de sus condiciones de vida.

Durante las siguientes décadas, las JAC se consolidaron como un mecanismo fundamental para la participación ciudadana en los niveles locales, y su importancia fue reconocida en varios planes de desarrollo estatal. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Carlos Lleras Restrepo (1969-1972), se enfatizó en el papel de la acción comunal como un medio para promover el trabajo colectivo y fomentar la educación y la capacitación social, especialmente en áreas rurales (Presidencia de la República, 1969).

El rol de las JAC en la construcción de infraestructura fue particularmente relevante en zonas rurales y en barrios populares de las principales ciudades, donde estas organizaciones promovieron la legalización de asentamientos informales y facilitaron la obtención de servicios públicos esenciales, como agua y electricidad. Durante el auge de las migraciones internas, especialmente en Bogotá, donde se formaron numerosos asentamientos informales, las JAC jugaron un papel crucial en la legalización de estos barrios y en la consecución de derechos para sus habitantes (López, 2018).

Con el tiempo, las JAC también evolucionaron para adaptarse a los cambios sociales y políticos del país. A finales de los años 80, bajo el gobierno de Virgilio Barco, se impulsó una reforma de la acción comunal a través del Decreto 300 de

1987, que otorgó mayor autonomía a las JAC para su gestión interna y promovió la transparencia en su funcionamiento, con el fin de evitar su instrumentalización por parte de redes clientelistas (Congreso de la República, 1987). Esta reforma fue fundamental para preparar a las JAC para los retos del proceso de descentralización y participación ciudadana que se implementaron a partir de la Constitución de 1991.

La Constitución de 1991 fue un punto de inflexión para las JAC, ya que introdujo principios de descentralización y participación ciudadana que fortalecieron el papel de las organizaciones comunitarias en la gestión pública. El artículo 38 de la Constitución Política de Colombia garantiza el derecho de libre asociación, lo que permitió a las JAC consolidar su estatus como organizaciones autónomas dentro del marco de la participación democrática (Constitución Política de Colombia, 1991).

Normatividad de las JAC en Colombia

Desde su creación, las JAC han sido reguladas por diferentes normativas que han buscado fortalecer su papel en el desarrollo comunitario y garantizar la transparencia en su funcionamiento. La Ley 743 de 2002 es uno de los marcos normativos más importantes que regulan a las JAC en Colombia. Esta ley desarrolla lo estipulado en el artículo 38 de la Constitución Política, y establece la estructura organizativa de las JAC, además de definir su funcionamiento, objetivos y relación con las autoridades públicas (Congreso de la República, 2002).

La Ley 743 de 2002 tiene como propósito central actualizar y fortalecer la labor comunal en Colombia, facultando a las JAC para involucrarse activamente en la planificación y realización de proyectos que impulsen el desarrollo social, económico y cultural de sus entornos. De acuerdo con el artículo 4 de dicha ley, el desarrollo comunitario se concibe como el conjunto de procesos que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las instituciones gubernamentales, con el fin de mejorar las condiciones de vida de las comunidades (Congreso de la República, 2002). Este enfoque ha sido fundamental para que las JAC sigan siendo actores clave en la autogestión comunitaria, promoviendo la participación activa de los habitantes en la toma de decisiones que impactan sus territorios.

La Ley 2166 de 2021, que derogó la Ley 743 de 2002, es la normativa más reciente que regula a las JAC en Colombia. Esta ley refuerza el papel de las JAC en el desarrollo comunitario, otorgándoles nuevas herramientas para gestionar recursos y ejecutar proyectos a nivel local. Uno de los aspectos más destacados de esta ley es la capacidad de las JAC para celebrar convenios solidarios con entidades territoriales, lo que les permite acceder a recursos públicos y privados para la ejecución de obras comunitarias de pequeña y mediana escala (Congreso de la República, 2021).

El artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 establece que las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal pueden celebrar directamente convenios solidarios con las JAC para la ejecución de obras. Esto representa un avance significativo en la autonomía de las JAC, ya que les otorga un rol protagónico en la gestión de proyectos comunitarios, sin necesidad de intermediarios (Congreso de la República, 2021). Sin embargo, este marco normativo fue complementado por el Decreto 1082 de 2015, que regulaba la ejecución de los convenios solidarios y establecía las condiciones bajo las cuales las JAC podían celebrar contratos directamente con las entidades territoriales.

El artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto Reglamentario 142 de 2023, es uno de los elementos clave en la capacidad de las JAC para ejecutar obras públicas. Este artículo permite que las JAC celebren directamente convenios solidarios para la ejecución de obras con las entidades territoriales, pero su alcance fue limitado por la suspensión provisional decretada por el Consejo de Estado en 2023 (Consejo de Estado, 2023). La suspensión ha generado incertidumbre jurídica, dejando a muchas JAC en un limbo respecto a su capacidad para continuar con la ejecución de proyectos.

Este vacío legal afecta tanto a las JAC como a las comunidades que dependen de ellas para la realización de obras que son esenciales para su desarrollo. La capacidad de las JAC para ejecutar convenios solidarios no solo es vital para el desarrollo comunitario, sino que también representa un avance hacia la descentralización de la gestión pública, permitiendo a las comunidades gestionar sus propios recursos y participar activamente en la toma de decisiones.

Además del marco normativo colombiano, es útil analizar cómo otras jurisdicciones han regulado la participación de las organizaciones comunitarias en la gestión pública. En Europa, especialmente en Italia, la Ley N. 328/2000 regula la colaboración entre las organizaciones del tercer sector y las entidades públicas para la prestación de servicios comunitarios. Esta ley italiana establece mecanismos de cooperación entre el Estado y las organizaciones comunitarias, lo que ha permitido un mayor protagonismo de estas últimas en la ejecución de obras públicas y proyectos sociales (Parlamento Italiano, 2000). Este tipo de normativas pueden ofrecer lecciones importantes para el fortalecimiento del marco legal de las JAC en Colombia, ya que promueven la transparencia y la participación comunitaria en la gestión de recursos públicos.

Otro ejemplo relevante es la Directiva 2014/24/UE de la Unión Europea, que regula la contratación pública en los Estados miembros y establece principios de transparencia, libre competencia y acceso equitativo a los contratos públicos. Esta normativa promueve la inclusión de organizaciones comunitarias en los procesos de contratación, asegurando que puedan participar en igualdad de condiciones con otros actores (Unión Europea, 2014). La adopción de principios similares en

Colombia podría fortalecer el papel de las JAC en la contratación pública, promoviendo la eficiencia y la rendición de cuentas en la ejecución de proyectos.

En suma, las JAC han jugado un papel fundamental en la historia de Colombia, y su relevancia en el desarrollo comunitario sigue siendo vital. A lo largo de los años, han evolucionado bajo un marco normativo que ha buscado fortalecer su capacidad de autogestión y participación en la gestión pública. Sin embargo, la reciente suspensión del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015 plantea retos que deben ser abordados mediante soluciones jurídicas y sociales que garanticen que las JAC sigan desempeñando su rol crucial en el desarrollo comunitario.

Análisis Jurídico del Artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015

El artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto Reglamentario 142 de 2023, es un elemento clave dentro del marco jurídico colombiano que regula la capacidad de las JAC para celebrar convenios solidarios con entidades territoriales. Este artículo ha sido objeto de análisis debido a su importancia en la descentralización de la gestión pública y en la participación ciudadana en la ejecución de obras públicas. Sin embargo, la reciente suspensión provisional de sus efectos por parte del Consejo de Estado ha generado incertidumbre jurídica sobre la capacidad de las JAC para continuar ejecutando proyectos comunitarios.

Contexto Jurídico del Artículo 2.2.15.1.2

El artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015 se enmarca dentro de la normativa diseñada para fomentar la participación activa de las comunidades en la realización de obras y proyectos de interés local. Dicho artículo dispone que las entidades territoriales a nivel nacional, departamental, distrital y municipal pueden formalizar convenios solidarios directamente con las JAC para la ejecución de obras, siempre y cuando el valor de estos convenios no supere la menor cuantía estipulada para la entidad contratante (Congreso de la República, 2015).

El propósito de esta normativa es descentralizar el proceso de contratación pública, permitiendo que las JAC, como organizaciones comunitarias, tengan la oportunidad de gestionar recursos y ejecutar proyectos de desarrollo local sin la intervención de terceros. Este enfoque promueve la autogestión comunitaria, un principio que ha sido clave en la historia de las JAC y que les permite responder a las necesidades más inmediatas de sus territorios.

El Decreto Reglamentario 142 de 2023, que modificó el artículo 2.2.15.1.2, introdujo nuevas disposiciones con el fin de asegurar que las JAC incluyan a los residentes de la comunidad en la ejecución de las obras. Esta modificación fortalece el carácter participativo de los convenios solidarios, garantizando que las

JAC no solo gestionen los recursos, sino que también involucren activamente a los miembros de la comunidad en la realización de los proyectos (Congreso de la República, 2023). Esta medida está en consonancia con los principios de democracia participativa establecidos en la Constitución Política de Colombia, que fomentan la intervención ciudadana en las decisiones que influyen en el desarrollo local (Constitución Política de Colombia, 1991).

Sin embargo, a pesar de la intención positiva detrás de este artículo, su implementación ha enfrentado desafíos legales. La suspensión provisional decretada por el Consejo de Estado en 2023 ha generado un vacío normativo que afecta directamente la capacidad de las JAC para celebrar convenios solidarios. Esta suspensión fue el resultado de un análisis jurídico detallado que consideró posibles inconsistencias entre el artículo 2.2.15.1.2 y otras normas superiores del ordenamiento jurídico colombiano, así como su impacto en los principios de contratación pública.

Suspensión Provisional del Artículo 2.2.15.1.2

En 2023, el Consejo de Estado, mediante radicado 11001-03-26-000-2023-00071-00, decretó la suspensión provisional de los efectos del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015. Esta decisión se basó en la premisa de que la disposición contenida en dicho artículo podría estar en contradicción con principios superiores del ordenamiento jurídico colombiano, en particular los principios de transparencia, libre competencia y selección objetiva establecidos en la Ley 80 de 1993, que regula la contratación estatal en Colombia (Consejo de Estado, 2023; Congreso de la República, 1993).

Uno de los principales argumentos detrás de la suspensión fue que el artículo 2.2.15.1.2 restringía la contratación directa de obras a las JAC, excluyendo a otros actores que podrían estar interesados en participar en la ejecución de proyectos de menor cuantía. Según el Consejo de Estado, esta disposición podría vulnerar el principio de igualdad de condiciones en la contratación pública, al crear una ventaja exclusiva para las JAC sin justificación suficiente (Consejo de Estado, 2023). En este sentido, la exclusividad otorgada a las JAC para celebrar convenios solidarios fue vista como una posible violación del principio de libre competencia.

Además, el Consejo de Estado argumentó que la norma modificada por el Decreto Reglamentario 142 de 2023 introducía cambios que excedían la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Según la Corte Constitucional, el principio de reserva de ley impide que el poder ejecutivo introduzca cambios normativos que afecten el alcance de una ley a través de un decreto reglamentario. En este caso, se consideró que el artículo 2.2.15.1.2 había modificado el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, al otorgar a las JAC una

exclusividad en la contratación que no estaba prevista en la ley original (Consejo de Estado, 2023).

Esta situación plantea un problema jurídico significativo, ya que la suspensión del artículo deja en una posición incierta a las JAC y a las entidades territoriales que ya habían celebrado convenios bajo este marco normativo. Las obras en curso se ven afectadas, y los recursos destinados a estos proyectos quedan en el limbo, sin claridad sobre cómo proceder legalmente. La incertidumbre también afecta a las comunidades locales, que dependen de estos convenios para mejorar su infraestructura y servicios básicos.

Impacto de la Suspensión del Artículo 2.2.15.1.2

La suspensión provisional del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015 ha generado múltiples efectos negativos tanto para las JAC como para las entidades territoriales y las comunidades que dependen de los convenios solidarios para la ejecución de obras. En primer lugar, la suspensión ha interrumpido varios proyectos que ya estaban en curso, afectando directamente el desarrollo local y la implementación de obras necesarias para mejorar la calidad de vida de las comunidades (Zuluaga, 2023).

Además, la suspensión ha generado incertidumbre jurídica para las JAC, que ven limitada su capacidad para gestionar recursos y ejecutar proyectos de desarrollo. Las JAC han sido históricamente un mecanismo eficaz para la autogestión comunitaria, y la suspensión de este artículo pone en riesgo su papel protagónico en la ejecución de obras públicas. Las entidades territoriales también enfrentan desafíos, ya que la suspensión les impide celebrar nuevos convenios con las JAC, lo que limita su capacidad para descentralizar la gestión de proyectos y promover la participación ciudadana en la contratación pública.

Desde una perspectiva más amplia, la suspensión del artículo 2.2.15.1.2 también pone en entredicho el proceso de descentralización en Colombia, que ha sido uno de los pilares de la gestión pública en las últimas décadas. La descentralización tiene como objetivo transferir competencias y recursos a los niveles locales de gobierno, permitiendo una mayor autonomía en la gestión de los recursos y en la ejecución de proyectos de desarrollo (Lara y Jiménez, 2023). Las JAC han sido un actor clave en este proceso, y la suspensión de su capacidad para celebrar convenios solidarios podría revertir algunos de los avances logrados en este ámbito.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que la suspensión del artículo no implica una prohibición total de los convenios solidarios, sino que cuestiona la exclusividad otorgada a las JAC para celebrar este tipo de convenios. Esto abre la puerta a posibles alternativas que permitan restablecer la capacidad de las JAC

para gestionar proyectos comunitarios, sin vulnerar los principios de contratación pública.

Alternativas Jurídicas tras la Suspensión

Ante la suspensión del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015, es necesario explorar alternativas jurídicas que permitan restablecer la capacidad de las JAC para celebrar convenios solidarios, respetando los principios constitucionales y los marcos normativos vigentes. Una posible solución podría ser la modificación del artículo suspendido, para garantizar que las JAC puedan seguir participando en la contratación pública, sin que esto implique una exclusividad que pueda vulnerar los principios de libre competencia y selección objetiva.

Una opción viable sería establecer mecanismos de contratación que permitan a las JAC competir en igualdad de condiciones con otros actores en la ejecución de proyectos de menor cuantía. Esto podría lograrse a través de procesos de selección que respeten los principios de transparencia y equidad, permitiendo que las JAC participen en la contratación pública de manera competitiva, sin que esto excluya a otros posibles contratistas.

Otra alternativa sería la implementación de un régimen especial para las JAC, que les permita celebrar convenios solidarios bajo condiciones específicas que garanticen la participación comunitaria, pero que también respeten los principios de contratación pública. Este régimen especial podría basarse en modelos internacionales, como el de Italia, donde la Ley N. 328/2000 regula la colaboración entre organizaciones comunitarias y entidades públicas para la prestación de servicios sociales y la ejecución de obras comunitarias (Parlamento Italiano, 2000). Esta normativa establece un marco jurídico que promueve la participación de las organizaciones del tercer sector en la gestión pública, sin comprometer los principios de libre competencia y transparencia.

La implementación de un régimen especial para las Juntas de Acción Comunal (JAC) podría ser una estrategia adecuada para mantener su papel central en la ejecución de proyectos comunitarios, al mismo tiempo que se respetan los principios esenciales de la contratación pública. Este régimen podría establecer disposiciones específicas sobre la participación de las JAC en los procesos de contratación, definiendo criterios claros de transparencia, idoneidad y participación ciudadana, lo que no solo garantizaría la competitividad, sino también preservaría el carácter comunitario de su gestión. Además, podría incluir mecanismos de auditoría y control que aseguren el uso eficiente de los recursos y que las obras se realicen conforme a los estándares de calidad y normativas vigentes.

Otra alternativa es explorar un marco normativo que fomente la colaboración público-comunitaria, en el que las JAC se asocien con entidades territoriales bajo

esquemas de cooperación técnica y financiera, sin que estas asociaciones se limiten exclusivamente a la contratación directa. En este sentido, las JAC podrían desempeñar un papel consultivo o coejecutor, permitiendo a las entidades públicas aprovechar el conocimiento local de estas organizaciones, mientras se aseguran de cumplir con los principios legales de contratación.

Finalmente, la revisión de las políticas de descentralización podría ser una vía clave para garantizar que las JAC sigan participando activamente en el desarrollo local, pero bajo condiciones más flexibles. Este enfoque permitiría un balance entre la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de las JAC y garantizar que el sistema de contratación pública respete la normativa vigente.

La suspensión del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015 ha revelado una tensión entre la necesidad de mantener la participación de las JAC en proyectos comunitarios y los principios de transparencia y competencia en la contratación pública. Si bien la suspensión afecta directamente la capacidad de las JAC para celebrar convenios solidarios, existen alternativas jurídicas que podrían restablecer su participación de manera que respete vigentes. Estas alternativas incluyen la modificación del artículo suspendido para ajustarlo a los principios de libre competencia y selección objetiva, así como la creación de un régimen especial que permita a las JAC seguir ejecutando proyectos comunitarios dentro de un marco que garantice la transparencia y la participación equitativa.

Así mismo, la experiencia internacional, particularmente la normativa italiana con la Ley N. 328/2000, ofrece valiosas lecciones sobre cómo estructurar la colaboración entre organizaciones comunitarias y entidades públicas sin comprometer los principios fundamentales de la contratación pública. La implementación de mecanismos de colaboración público-comunitaria y la revisión de políticas de descentralización también pueden facilitar la participación activa de las JAC en el desarrollo local, preservando su carácter comunitario mientras se asegura el cumplimiento normativo.

En definitiva, el futuro de las JAC y su capacidad para celebrar convenios solidarios depende de la adopción de soluciones jurídicas que concilien la participación ciudadana con los principios de contratación pública. Con un enfoque adecuado, es posible asegurar que las JAC continúen desempeñando su papel fundamental en el desarrollo comunitario, mientras se respeta el ordenamiento jurídico colombiano y se promueve un sistema de contratación más justo y equitativo.

Comparación Jurídica con Normativas Europeas

Es esencial identificar marcos que puedan fortalecer el rol de las JAC en Colombia, permitiendo una mejor adaptación del sistema normativo nacional. A

continuación, se realiza un análisis comparativo centrado en la normativa italiana y en los principios establecidos por la Directiva 2014/24/UE de la Unión Europea sobre contratación pública, estableciendo los puntos más relevantes que podrían ser adoptados o adaptados para el contexto colombiano.

Modelos Comparativos en Italia

En Italia, la Ley N. 328/2000 constituye un hito importante para la colaboración entre entidades públicas y organizaciones del tercer sector. Esta normativa regula la prestación de servicios comunitarios y establece un marco para la cooperación entre las administraciones locales y las entidades del tercer sector, que incluyen cooperativas sociales, asociaciones y organizaciones sin fines de lucro, las cuales desempeñan un papel esencial en el desarrollo local (Avio, 2007). El sistema italiano promueve un modelo de cooperación público-comunitaria, en el que la participación activa de las organizaciones comunitarias resulta clave para la implementación de políticas de bienestar y desarrollo.

Uno de los pilares de la Ley N. 328/2000 es el reconocimiento del tercer sector como un actor esencial en la ejecución de políticas públicas, lo cual guarda paralelismos con el rol que desempeñan las JAC en Colombia, especialmente en áreas rurales o en situaciones de alta vulnerabilidad social (Campanini, 2017). Esta ley fomenta la realización de proyectos comunitarios a través de la colaboración entre estas organizaciones y las autoridades locales, un principio que podría aplicarse en Colombia para fortalecer los convenios solidarios entre las JAC y las entidades territoriales, como lo establece la Ley 2166 de 2021.

Un aspecto destacado de la legislación italiana es que permite la participación de las organizaciones del tercer sector en procesos de contratación pública bajo condiciones de transparencia y libre competencia, sin excluir a otros actores. Esto contrasta con la situación en Colombia, donde la suspensión del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015 ha generado incertidumbre sobre la capacidad de las JAC para contratar directamente con las entidades territoriales. En Italia, las organizaciones del tercer sector no son excluidas de la competencia, pero cuentan con un marco legal que facilita su participación en proyectos de interés público.

Mecanismos de Colaboración en Italia

La Ley N. 328/2000 establece que las administraciones locales pueden celebrar acuerdos con organizaciones del tercer sector para el desarrollo de programas de bienestar, un esquema que ha facilitado la inclusión de estas organizaciones en los procesos de contratación (Campanini, 2017). Estos acuerdos permiten que las organizaciones comunitarias asuman un rol central en la provisión de servicios sociales y en la ejecución de proyectos de infraestructura básica, siempre y

cuando se garantice la transparencia en el uso de los recursos y la rendición de cuentas.

El mecanismo de contratación en Italia sigue un enfoque participativo, donde las organizaciones del tercer sector, como las JAC en Colombia, son consideradas co-ejecutoras de los proyectos, siempre bajo la supervisión de las autoridades locales. Este modelo podría inspirar una reforma en Colombia que permita una mayor participación de las JAC en la ejecución de proyectos locales, manteniendo los principios de transparencia y libre competencia. La experiencia italiana demuestra que es posible estructurar una colaboración público-comunitaria que no solo favorezca la ejecución de proyectos, sino que también fortalezca la cohesión social en las comunidades involucradas.

Directiva 2014/24/UE sobre Contratación Pública

La Directiva 2014/24/UE de la Unión Europea establece los principios básicos para la contratación pública en los Estados miembros, destacando la necesidad de transparencia, libre competencia y acceso equitativo para todos los actores interesados. Estos principios son esenciales para asegurar que los procesos de contratación pública sean justos y competitivos, protegiendo al mismo tiempo el interés público. En este sentido, la Directiva ofrece un marco robusto para garantizar que las organizaciones comunitarias puedan participar en igualdad de condiciones, lo que podría ser útil para las JAC en Colombia.

En el contexto europeo, la Directiva 2014/24/UE exige que todos los contratos públicos sigan criterios de selección objetiva y que se realicen mediante procedimientos que eviten cualquier forma de discriminación. Esto podría aplicarse en Colombia para resolver las preocupaciones planteadas por el Consejo de Estado con respecto al artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015, que otorgaba una exclusividad a las JAC para celebrar convenios solidarios. El Consejo de Estado argumentó que esta exclusividad vulneraba los principios de libre competencia y transparencia en la contratación pública.

Principios Europeos Aplicables a la Legislación Colombiana

La legislación europea ofrece varios ejemplos de cómo los principios de transparencia y competencia justa pueden ser adaptados al contexto colombiano para fortalecer la capacidad de las JAC en la participación de proyectos de desarrollo local. En particular, la Directiva 2014/24/UE establece que los contratos públicos deben adjudicarse con base en criterios claros y objetivos, garantizando una competencia equitativa entre todas las partes interesadas. Este enfoque podría incorporarse en la normativa colombiana, permitiendo que las JAC continúen participando en la ejecución de obras, pero dentro de un marco que asegure igualdad de condiciones frente a otros actores.

En países como Italia, los principios de transparencia y competencia se aplican a través de sistemas de subastas públicas y procesos de licitación que permiten a las organizaciones del tercer sector participar activamente. Este modelo podría ser adoptado en Colombia, estableciendo procesos de selección pública que no excluyan a las JAC, sino que las incluyan como competidores legítimos, siempre y cuando se cumplan los requisitos legales y administrativos pertinentes.

Además, la normativa europea reconoce el valor de las organizaciones comunitarias en el desarrollo de proyectos locales, promoviendo su inclusión a través de mecanismos de contratación diferenciados, que permiten su participación en igualdad de condiciones con empresas privadas o entidades más grandes. En este sentido, la legislación colombiana podría explorar la implementación de regímenes especiales de contratación para las JAC, que permitan su participación activa sin comprometer los principios de libre competencia y transparencia.

Propuestas para la Adaptación de Modelos Europeos

Una de las principales propuestas para adaptar los modelos europeos al contexto colombiano sería la creación de un régimen especial para la contratación de las JAC, similar al que se utiliza en Italia con las organizaciones del tercer sector. Este régimen permitiría a las JAC participar en la ejecución de proyectos comunitarios, pero bajo un marco que garantice la rendición de cuentas y el cumplimiento de los principios de transparencia.

Otra propuesta sería la implementación de procesos de licitación pública simplificados para proyectos de menor cuantía, donde las JAC puedan competir de manera equitativa con otros actores del mercado. Este modelo seguiría los principios establecidos por la Directiva 2014/24/UE, que promueve la igualdad de condiciones y evita la creación de barreras innecesarias para la participación de pequeñas organizaciones en los procesos de contratación pública.

Finalmente, se sugiere que el Gobierno colombiano desarrolle un marco de colaboración público-comunitaria, donde las JAC puedan asumir un papel de co-ejecutoras en proyectos de infraestructura y servicios básicos, similar al sistema utilizado en Italia. Este marco permitiría a las JAC trabajar junto con las autoridades locales, asegurando que los proyectos se ejecuten de manera eficiente y en beneficio directo de las comunidades.

La comparación con normativas europeas, especialmente el modelo italiano y los principios de la Directiva 2014/24/UE, muestra que es posible estructurar un sistema de contratación pública que permita la participación activa de las JAC en Colombia, sin comprometer los principios de transparencia y libre competencia. La

implementación de un régimen especial para las JAC, junto con la adopción de procesos de licitación pública simplificados, permitiría que estas organizaciones comunitarias sigan cumpliendo su rol en el desarrollo local, dentro de un marco normativo más claro y equitativo.

El caso italiano ofrece un modelo de colaboración público-comunitaria que podría servir de inspiración para Colombia, permitiendo a las JAC asumir un rol más activo en la ejecución de proyectos locales, sin excluir a otros actores. La experiencia europea demuestra que es posible garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, mientras se promueve la participación comunitaria en el desarrollo local, lo cual es fundamental para el avance de las JAC en el contexto colombiano.

Propuestas de Alternativas Jurídicas y Sociales

Es importante ofrecer soluciones viables que permitan a las JAC en Colombia mantener su capacidad de contratación con entidades territoriales, a pesar de los desafíos presentados por la suspensión del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015. Se proponen diversas alternativas jurídicas que buscan fortalecer el marco normativo vigente, así como estrategias sociales para mejorar la gestión y transparencia dentro de las JAC. Estas propuestas están fundamentadas en el análisis comparativo de experiencias internacionales, particularmente de Europa, y en el contexto legal colombiano.

Alternativas Jurídicas para Restablecer la Capacidad de Contratación de las JAC

Reforma del Artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015

Una de las alternativas más directas es proponer una reforma del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015 para ajustar sus disposiciones a los principios de transparencia y libre competencia exigidos por el marco constitucional colombiano y que fueron cuestionados por el Consejo de Estado. La principal crítica a este artículo es que otorgaba una exclusividad a las JAC para celebrar convenios solidarios, lo que contravenía los principios de igualdad en la contratación pública.

La propuesta de reforma consistiría en mantener la posibilidad de que las JAC celebren convenios solidarios con entidades territoriales, pero eliminando la exclusividad. En lugar de ello, se podría establecer un mecanismo que permita a las JAC competir en igualdad de condiciones con otros actores, sin vulnerar los principios de selección objetiva y transparencia. Esto implicaría la creación de procesos de selección simplificados y específicos para proyectos de menor

cuantía, en los cuales las JAC puedan participar sin ser excluidas, pero que también permitan la entrada de otros oferentes bajo condiciones similares.

Esta propuesta permitiría a las JAC seguir ejecutando proyectos de desarrollo comunitario, pero bajo un marco normativo más robusto y ajustado a los principios constitucionales de contratación estatal. Además, la reforma podría incluir la implementación de criterios de evaluación claros y objetivos que premien la experiencia en gestión comunitaria y la capacidad de las JAC para movilizar recursos locales, lo que les daría una ventaja competitiva frente a otros actores.

Régimen Especial de Contratación para las JAC

Otra opción sería la creación de un régimen especial de contratación para las JAC, similar al modelo utilizado en Italia para las organizaciones del tercer sector. Este régimen permitiría a las JAC celebrar convenios solidarios con entidades territoriales bajo un marco regulatorio distinto al de la contratación pública tradicional, pero sin comprometer los principios de transparencia y competencia.

El régimen especial podría basarse en los siguientes principios:

- **Participación comunitaria:** se requeriría que las JAC involucren activamente a los habitantes de la comunidad en la ejecución de los proyectos, como lo establece la Ley 2166 de 2021. Esto no solo promovería el desarrollo comunitario, sino que también garantizaría que las obras ejecutadas respondan directamente a las necesidades locales.
- **Rendición de cuentas:** para asegurar la transparencia, el régimen especial debería incluir mecanismos de auditoría y control, en los que se evalúe periódicamente el uso de los recursos y el cumplimiento de los objetivos del proyecto. Esto permitiría evitar la corrupción y mejorar la eficiencia en la ejecución de los convenios solidarios.
- **Capacitación y fortalecimiento institucional:** un aspecto clave del régimen especial sería la capacitación continua de las JAC en gestión de proyectos y contratación pública. Esto garantizaría que las JAC cuenten con las herramientas necesarias para gestionar de manera eficiente los recursos asignados y cumplir con las normativas vigentes.

Este régimen especial de contratación no solo beneficiaría a las JAC, sino que también facilitaría a las entidades territoriales la ejecución de proyectos de desarrollo local, sin necesidad de pasar por los complejos procedimientos de

contratación pública tradicionales. De esta manera, se lograría un balance entre eficiencia y transparencia, respetando los principios constitucionales de Colombia.

Flexibilización de los Procesos de Licitación para Proyectos de Menor Cuantía

Una tercera alternativa jurídica sería la flexibilización de los procesos de licitación para proyectos de menor cuantía, en los cuales las JAC suelen participar. En lugar de eliminar la exclusividad de las JAC para celebrar convenios solidarios, esta propuesta sugiere la creación de procesos de licitación simplificados que les permitan competir en condiciones favorables con otros oferentes.

La Directiva 2014/24/UE de la Unión Europea establece que los procesos de contratación para proyectos pequeños pueden seguir criterios menos estrictos, siempre y cuando se respeten los principios de transparencia y libre competencia. En el caso colombiano, se podrían implementar procesos abreviados que reduzcan los requisitos administrativos para las JAC, permitiéndoles participar de manera más ágil y efectiva en la contratación de proyectos de menor cuantía.

Este enfoque permitiría que las JAC mantengan su capacidad de contratación, pero en un entorno más competitivo. Además, facilitaría la participación de otras organizaciones comunitarias o pequeñas empresas que puedan contribuir al desarrollo local, sin excluir a las JAC del proceso.

Colaboración Público-Comunitaria

Una propuesta complementaria es la implementación de un marco de colaboración público-comunitaria, similar al que existe en países europeos como Italia, donde las organizaciones del tercer sector asumen un papel de co-ejecutoras de proyectos. En Colombia, este modelo permitiría que las JAC participen en la planificación y ejecución de proyectos comunitarios junto con las autoridades locales, compartiendo responsabilidades y recursos.

La colaboración público-comunitaria no solo mejoraría la eficiencia en la ejecución de proyectos, sino que también permitiría que las comunidades locales asuman un rol activo en el desarrollo de sus territorios. Este modelo promueve la autogestión comunitaria y refuerza la capacidad de las JAC para gestionar recursos, al tiempo que garantiza que los proyectos se ejecuten de manera transparente y eficiente.

Alternativas Sociales para Fortalecer el Rol de las JAC

Además de las propuestas jurídicas, es esencial considerar alternativas sociales que fortalezcan el rol de las JAC en el desarrollo comunitario. Estas propuestas

buscan mejorar la capacidad de gestión, la transparencia y la participación ciudadana en los proyectos ejecutados por las JAC.

Capacitación en Gestión y Contratación Pública

Una de las principales debilidades que enfrentan las JAC es la falta de capacitación en gestión de proyectos y contratación pública. Por ello, se propone la implementación de programas de formación continuos para los miembros de las JAC, centrados en temas como la planificación de proyectos, la administración de recursos, la rendición de cuentas y la normativa de contratación pública.

Este tipo de capacitación permitiría a las JAC mejorar su capacidad para gestionar los recursos públicos de manera eficiente, evitando errores administrativos y minimizando el riesgo de corrupción. Además, fortalecería la confianza de las comunidades en las JAC, al demostrar que estas organizaciones están preparadas para asumir responsabilidades importantes en el desarrollo local.

Fomento de la Transparencia y Rendición de Cuentas

La transparencia es un aspecto crucial para el éxito de los convenios solidarios entre las JAC y las entidades territoriales. Se propone la creación de mecanismos de supervisión y auditoría que permitan a las comunidades locales hacer un seguimiento de la ejecución de los proyectos, asegurando que los recursos asignados se utilicen de manera adecuada.

Estos mecanismos podrían incluir comités de vigilancia ciudadana, integrados por miembros de la comunidad, que se encarguen de supervisar el avance de las obras y garantizar la correcta utilización de los recursos. Además, las JAC deberían estar obligadas a presentar informes periódicos de avance y rendición de cuentas a las autoridades locales y a la comunidad, lo que reforzaría la confianza en la gestión comunitaria.

Participación Activa de la Comunidad en la Supervisión de Proyectos

Otra estrategia fundamental consiste en promover la participación activa de la comunidad en la supervisión de los proyectos llevados a cabo por las JAC. Esto no solo reforzaría la transparencia, sino que también aseguraría que los proyectos respondan adecuadamente a las necesidades reales de la comunidad. La Ley 2166 de 2021 ya establece la responsabilidad de las JAC de involucrar a los residentes en la ejecución de las obras, pero es necesario fortalecer este aspecto mediante la creación de espacios de participación comunitaria, donde los ciudadanos puedan plantear sus preocupaciones, ofrecer sugerencias y colaborar en la toma de decisiones sobre los proyectos que impactan su entorno.

Fortalecimiento del Tejido Social y la Cohesión Comunitaria

Finalmente, se propone que las JAC desempeñen un papel más activo en el fortalecimiento del tejido social y la cohesión comunitaria. Esto se lograría mediante la implementación de proyectos de carácter social y cultural que promuevan la integración de los distintos sectores de la comunidad y refuercen los lazos de solidaridad y cooperación.

Las JAC, como organizaciones profundamente arraigadas en las comunidades locales, están en una posición privilegiada para liderar este tipo de iniciativas. Proyectos como cursos de formación en oficios, actividades culturales y programas de desarrollo comunitario no solo mejorarían la calidad de vida de los habitantes, sino que también fortalecerían el rol de las JAC como actores clave en el desarrollo local.

En resumen, las propuestas de alternativas jurídicas y sociales buscan fortalecer el rol de las JAC en Colombia, asegurando que puedan continuar desempeñando un papel central en el desarrollo comunitario, a pesar de la suspensión del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015. La implementación de un régimen especial de contratación, la reforma del artículo suspendido y la flexibilización de los procesos de licitación son soluciones jurídicas que permitirían a las JAC seguir ejecutando proyectos de manera eficiente y transparente.

Por otro lado, las alternativas sociales, como la capacitación en gestión, la promoción de la transparencia y la participación activa de la comunidad, son esenciales para mejorar la gestión interna de las JAC y fortalecer su legitimidad dentro de las comunidades locales. Con estas medidas, se busca garantizar que las JAC puedan seguir siendo actores clave en el desarrollo de sus territorios, mientras se respetan los principios de contratación pública y se promueve el bienestar de las comunidades.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis desarrollado en este documento pone de manifiesto la complejidad jurídica y social que enfrentan las JAC en Colombia, particularmente en lo que respecta a su capacidad de contratación tras la suspensión provisional del artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015. Las JAC, que históricamente han desempeñado un rol fundamental en el desarrollo comunitario, han visto afectada su operatividad por la incertidumbre normativa generada por esta suspensión. El Consejo de Estado, al cuestionar la exclusividad otorgada a las JAC para celebrar convenios solidarios, evidenció la necesidad de equilibrar la participación comunitaria con los principios constitucionales de libre competencia, transparencia y selección objetiva en la contratación pública.

En este contexto, el análisis concluye que la capacidad de las JAC para ejecutar proyectos de desarrollo comunitario debe ser restablecida, pero bajo un marco jurídico que garantice la igualdad de condiciones entre los distintos actores que participan en los procesos de contratación pública. Si bien las JAC han sido actores clave en la autogestión de recursos y la ejecución de obras de menor cuantía, es imperativo que se ajusten las normas que las rigen para asegurar que su participación no vulnere los principios constitucionales. En este sentido, se reconoce que la exclusividad de contratación otorgada a las JAC por el artículo suspendido puede haber contravenido estos principios, lo que justifica su revisión.

Así mismo, el análisis comparativo con normativas europeas, como la Ley N. 328/2000 de Italia y la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, demuestra que es posible implementar modelos que equilibren la participación comunitaria con los principios de transparencia y libre competencia. En Europa, las organizaciones comunitarias juegan un papel activo en la ejecución de proyectos locales, pero lo hacen bajo marcos normativos que promueven la competitividad y garantizan la rendición de cuentas. Estos modelos podrían adaptarse al contexto colombiano para fortalecer la participación de las JAC, sin comprometer los principios constitucionales que rigen la contratación estatal.

En suma, el estudio subraya la importancia de las JAC no solo como ejecutoras de proyectos, sino también como promotoras de la cohesión social y el desarrollo local. Para que continúen desempeñando este rol, es necesario que se les proporcione un marco normativo claro y eficiente que fortalezca su capacidad institucional y garantice la transparencia en la gestión de recursos. Además, el fortalecimiento de la formación de sus miembros en aspectos técnicos y administrativos es fundamental para que las JAC puedan competir en igualdad de condiciones con otros actores del mercado.

A partir de las conclusiones anteriores, se proponen las siguientes recomendaciones para fortalecer el papel de las JAC en el desarrollo comunitario y restablecer su capacidad jurídica de contratación:

Es fundamental proponer una reforma al artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015 para garantizar que las JAC puedan continuar celebrando convenios solidarios con entidades territoriales, pero bajo un marco que no excluya a otros actores del proceso de contratación pública. Esta reforma debe buscar un equilibrio entre el fomento de la participación comunitaria y la necesidad de respetar los principios de libre competencia y selección objetiva.

La nueva normativa podría establecer mecanismos de selección simplificados y específicos para proyectos de menor cuantía, en los cuales las JAC puedan competir con otros oferentes bajo criterios claros de evaluación. Estos mecanismos deben fomentar la transparencia y asegurar que los proyectos

adjudicados sean ejecutados de manera eficiente y en beneficio de las comunidades.

Se recomienda la implementación de un régimen especial de contratación para las JAC, inspirado en los modelos europeos que permiten la participación activa de organizaciones comunitarias en la ejecución de proyectos locales. Este régimen debería permitir a las JAC celebrar convenios solidarios bajo condiciones diferenciadas, respetando los principios de transparencia y competencia, pero sin exigir los mismos requisitos que se aplican a grandes empresas contratistas.

El régimen especial también debería incluir mecanismos de auditoría y control específicos para las JAC, de modo que se asegure el uso adecuado de los recursos y la ejecución eficiente de los proyectos. Además, sería necesario incorporar programas de capacitación en temas de gestión de proyectos, contratación pública y rendición de cuentas para los miembros de las JAC, con el objetivo de mejorar sus capacidades técnicas y operativas.

Otra recomendación clave es la creación de procesos de licitación pública simplificados para proyectos de menor cuantía, en los cuales las JAC puedan participar en condiciones competitivas, pero con requisitos administrativos más accesibles. Este enfoque permitiría que las JAC continúen ejecutando proyectos locales sin comprometer la transparencia en la contratación.

Estos procesos simplificados podrían incluir la creación de plataformas electrónicas de licitación específicas para proyectos de pequeña escala, donde las JAC puedan registrar sus propuestas de manera ágil y transparente. Este tipo de plataformas no solo facilitaría la participación de las JAC, sino que también permitiría a las entidades territoriales hacer un seguimiento más eficiente de los proyectos adjudicados.

Es esencial que las JAC reciban formación continua en temas relacionados con la contratación pública, la gestión de proyectos y la rendición de cuentas. Esto no solo fortalecerá su capacidad para gestionar recursos de manera eficiente, sino que también mejorará la confianza de las comunidades en la gestión de las JAC.

Los programas de capacitación podrían ser implementados en colaboración con universidades, organizaciones no gubernamentales y entidades del Estado, y deberían estar dirigidos a mejorar las habilidades técnicas y administrativas de los miembros de las JAC. Esto contribuirá a reducir los riesgos de corrupción y a asegurar que los proyectos adjudicados sean ejecutados de manera transparente y eficiente.

Se recomienda fomentar la participación activa de las comunidades en la supervisión de los proyectos ejecutados por las JAC. Esto podría lograrse mediante la creación de comités de vigilancia ciudadana, integrados por miembros

de la comunidad, que se encarguen de hacer un seguimiento cercano a la ejecución de las obras y garantizar que los recursos se utilicen de manera adecuada.

Estos comités de vigilancia no solo mejorarán la transparencia en la gestión de las JAC, sino que también permitirán a las comunidades tener un papel más activo en la toma de decisiones que afectan su desarrollo local. La participación ciudadana en la supervisión de proyectos es clave para garantizar que las JAC respondan a las necesidades reales de las comunidades y que los recursos públicos se gestionen de manera responsable.

Finalmente, se recomienda que las JAC continúen desempeñando un papel activo en el fortalecimiento del tejido social y la cohesión comunitaria. Esto puede lograrse a través de la implementación de proyectos de carácter social y cultural que promuevan la integración de los diferentes sectores de la comunidad y fortalezcan los lazos de cooperación y solidaridad.

Las JAC, al estar profundamente arraigadas en las comunidades locales, están en una posición privilegiada para liderar este tipo de iniciativas, que no solo mejorarán la calidad de vida de los habitantes, sino que también consolidarán el rol de las JAC como actores clave en el desarrollo comunitario.

En definitiva, el restablecimiento de la capacidad jurídica de las JAC para celebrar convenios solidarios es esencial para el desarrollo de las comunidades en Colombia. Sin embargo, este restablecimiento debe estar acompañado de reformas normativas que aseguren el cumplimiento de los principios constitucionales y de estrategias sociales que fortalezcan la transparencia y la participación ciudadana. Las JAC son actores fundamentales en el desarrollo local, y con el apoyo adecuado, pueden continuar desempeñando un rol crucial en la mejora de la calidad de vida de las comunidades más vulnerables del país.

REFERENCIAS

Avio, A. (2007). Modelos comparados en Europa de protección de las situaciones de dependencia: el caso de Italia. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, (90), 11-26.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2361965.pdf>

Campanini, A. (2017). Los trabajadores sociales y la práctica política en Italia. *Sistemas y políticas de bienestar: una perspectiva internacional*, 29-44.

<https://www.torrossa.com/gs/resourceProxy?an=4242469&publisher=FZ1825>

Castro, L., Guerrero, F., Tobón, G. y Nina, E. (2021). Juntas de Acción Comunal y gobernanza rural: retos para la participación y organización comunitaria en seis territorios de Nariño, Colombia (Communal Action Boards and Rural Governance: Challenges for Communities' Organization and Participation in Six Territories of Nariño, Colombia).

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3771503

Congreso de la República. (1958). *Ley 19 de 1958*. Bogotá: Diario Oficial.

Congreso de la República. (1993). *Ley 80 de 1993*. Bogotá: Diario Oficial.

Congreso de la República. (2002). *Ley 743 de 2002*. Bogotá: Diario Oficial.

Congreso de la República. (2021). *Ley 2166 de 2021*. Bogotá: Diario Oficial.

Consejo de Estado. (2023). *Radicado 11001-03-26-000-2023-00071-00*. Bogotá.

Decreto 1082 de 2015. (2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*. Bogotá: Diario Oficial.

Decreto Reglamentario 142 de 2023. (2023). *Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015*. Bogotá: Diario Oficial.

de la Roche, M., Estupiñán, A. y Pulido, M. (2021). Características e importancia de la metodología cualitativa en la investigación científica. *Revista Semillas del Saber*, 1(1), 18-27.

<https://revistas.unicatolica.edu.co/revista/index.php/semillas/article/view/314>

- Europea, U. (2014). Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. *CE postales (DOUE núm. 94, de 28 de marzo de 2014)*.
- Fals Borda, O. (1961). *La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lara, A. y Jiménez, L. (2023). Análisis de la dinámica de acción comunal en Piojó, Atlántico: estudio de caso. <http://hdl.handle.net/1992/68073>
- López, M. (2018). *Desarrollo urbano en Bogotá: Un análisis histórico de los asentamientos informales*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional.
- Otero, M. (2014). Lineamientos estratégicos para las juntas de acción comunal en Barranquilla, Colombia. *Revista Venezolana de Gerencia*, 19(68), 639-669. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29032819005>
- Parlamento Italiano. (2000). *Ley N. 328 de 2000*. Roma: Gazzetta Ufficiale.
- Presidencia de la República. (1969). *Planes y programas de desarrollo (1969-1972)*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Unión Europea. (2014). *Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE*. Diario Oficial de la Unión Europea.
- Zuluaga, J. (2023). Impacto de la ley comunal 2166 del 2021 sobre la administración pública. <https://hdl.handle.net/10495/38138>