

Universidad Santo Tomas Tunja
Facultad De Derecho
Programa De Especialización En Contratación Estatal

Análisis de la participación y transición de las juntas de acción comunal como
sujetos de contratación pública en Colombia (2021–2025)

Ciro Alfonso Rojas Gomez

Trabajo de grado para optar al título de especialista en contratación estatal

Director: Dra. Nohora Milena Cano Fonseca

Tunja, Boyacá Colombia

2026

Título:

Análisis de la participación y transición de las Juntas de Acción Comunal como sujetos de contratación pública en Colombia (2021–2025)

Resumen:

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) han sido, desde su creación, un pilar fundamental en la organización social de las comunidades en Colombia. Inicialmente concebidas como instancias de participación ciudadana y control comunitario, consolidadas como actores sociales en los territorios, estas organizaciones han evolucionado junto con la jurisprudencia colombiana hacia un rol más amplio y decisivo en la gestión pública, convirtiéndose en sujetos de Contratación Estatal. Este tránsito de actores sociales a contrapartes del Estado refleja un proceso de fortalecimiento de la democracia participativa, donde la comunidad deja de ser únicamente beneficiaria de políticas públicas para convertirse en ejecutora de proyectos que inciden directamente en su desarrollo territorial, siendo estas actores sociales públicos no Estatales. Las JAC se consolidan como un puente entre la ciudadanía y el Estado, capaces de ejecutar obras de infraestructura menor y proyectos comunitarios a través de convenios solidarios, siempre que el objeto sea la ejecución de obras y que el valor no supere la menor cuantía de la entidad contratante. En virtud de lo anteriormente expuesto, en el presente artículo analiza la transición de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Colombia de actores sociales a sujetos de contratación estatal entre 2021 y 2025, mediante un enfoque mixto basado en datos del Ministerio del Interior y Colombia Compra Eficiente. Los resultados evidencian un aumento general en su participación contractual, con mayor concentración en ciertos departamentos y predominio de la contratación directa, especialmente en proyectos de obra e intervención comunitaria. Este proceso ha sido impulsado principalmente por cambios normativos como la Ley 2166 de 2021, aunque persiste una fuerte dependencia de marcos tradicionales como la Ley 1150 de 2007. Pese a los avances, se identifican brechas territoriales y limitaciones

técnicas e institucionales que restringen su participación en procesos más complejos, lo que resalta la necesidad de fortalecer sus capacidades para consolidar su rol en la gestión pública y el desarrollo territorial.

Palabras clave

Juntas de Acción Comunal, contratación estatal, desarrollo local, obra pública, participación comunitaria, Colombia, convenios solidarios

Abstract:

Community Action Boards (CABs) have, since their creation, been a fundamental pillar in the social organization of communities in Colombia. Initially conceived as mechanisms for citizen participation and community oversight, and consolidated as social actors within territories, these organizations have evolved alongside Colombian jurisprudence toward a broader and more decisive role in public management, becoming subjects of public procurement. This transition from social actors to counterparts of the State reflects a process of strengthening participatory democracy, in which communities cease to be merely beneficiaries of public policies and instead become executors of projects that directly impact their territorial development, thus acting as non-state public social actors. CABs have been consolidated as a bridge between citizens and the State, capable of executing small-scale infrastructure works and community projects through solidarity agreements, provided that the object involves the execution of works and that the value does not exceed the minimum contracting threshold of the contracting entity.

In light of the above, this article analyzes the transition of Community Action Boards (CABs) in Colombia from social actors to subjects of public procurement between 2021 and 2025, using a quantitative approach based on data from the Ministry of the Interior and Colombia Compra Eficiente. The results show a general increase in their contractual participation, with greater concentration in certain departments and a predominance of direct contracting, particularly in public works

and community intervention projects. This process has been mainly driven by regulatory changes such as Law 2166 of 2021, although there remains a strong dependence on traditional frameworks such as Law 1150 of 2007. Despite these advances, territorial gaps and technical and institutional limitations persist, restricting their participation in more complex processes, which highlights the need to strengthen their capacities in order to consolidate their role in public management and territorial development.

Keywords:

Community Action Boards, public procurement, local development, public works, community participation, Colombia, solidarity agreements

Introducción:

Las juntas de acción comunal en Colombia son asociaciones cívicas, sociales y comunales sin ánimo de lucro, con autonomía presupuestal y cuya organización depende de sus habitantes. En Colombia según el Ministerio del Interior (2023) estima que hay aproximadamente 45.000 juntas de acción comunal, las cuales se encuentran ubicadas ya sea en la zona urbana como en la zona rural, sin embargo solo 37.000 están inscritas ante La Dirección de Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal a través del Registro Único Comunal (RUC), lo que genera que estas en una gran parte no tengan ningún tipo de personería jurídica, solo una asociatividad de poblaciones en una comunidad específica. Ahora, el déficit de comunicación entre las juntas de acción comunal ha hecho que prevalezcan más las del área urbana que las del área rural esto lo menciona el Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010) “La falta de comunicación y articulación entre las juntas rurales y las urbanas hacen que la visión citadina se haya impuesto sobre lo rural.” Lo anterior genera que haya un aislamiento de las JAC que se encuentran en zonas apartadas o en las cabeceras municipales dado que la comunicación es nula entre las mismas. De

esta misma forma, la comunicación no es la única problemática que afrontan las JAC, también se debe a la falta de financiación o de recursos económicos, dado que estos tienen una potestad privada, por lo cual se financian de donaciones, basares, eventos o convenios, lo anterior lo menciona la ley 743 del 2002 por el Congreso de Colombia (2002) “ El patrimonio de los organismos de acción comunal estará constituido por todos los bienes que ingresen legalmente por concepto de contribuciones, aportes, donaciones y las que provengan de cualquier actividad u operación lícita que ellos realicen” (p.14). Lo que deduce que estos recursos sean limitados y que se destinen para el funcionamiento de la Junta y del beneficio de la comunidad. Lo anterior con el propósito de dar respuesta al siguiente interrogante ¿Las juntas de acción comunal transitaron de actores sociales a sujetos de la Contratación Estatal en Colombia?

Marco teórico:

Juntas de Acción Comunal

En Colombia las juntas de acción comunal tiene origen en los estudios de la acción participativa del Dr. Orlando Fals Borda en la región del altiplano cundiboyacense, específicamente en Chocontá, Cundinamarca al momento que hacia la década de los 50 se construyó la primera escuela en la vereda el Saucío, en el que a través de la unión, cooperación y participación de los habitantes de la zona se logró la construcción de dicha obra, lo anterior como lo menciona la Universidad Nacional de Colombia (2019) “Hace 60 años Orlando Fals Borda y un grupo de alrededor de 80 campesinos de la vereda el Saucío, en Chocontá, demostraron que la cooperación, la organización, la autogestión y la combinación de los saberes populares y académicos para impulsar el desarrollo comunitario” (pág. 1).

A través de la jurisprudencia y la normatividad en Estado Colombiano ha definido y reglamentado las juntas de acción comunal, pero según la Ley 2166 de

2021 que deroga la ley 743 del 2002 del Congreso de la Republica de Colombia (2021) se define como “una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa” (pág. 3). En este sentido, las JAC son una organización comunitaria que se crea y consolida como estrategia de control y organización de una comunidad, con el fin de satisfacer sus necesidades con el suministro de bienes y servicios, los cuales puede provenir tanto de agentes no gubernamentales, como privados o sujetos sin ánimo de lucro, pero también Estatales. De la misma manera, según el Congreso de la Republica de Colombia (2021) Estas tienen una limitación geográfica, ya que solo pueden ejercer sus funciones dentro del territorio determinado, ósea en barrios, conjuntos residenciales, veredas, corregimientos o caseríos, además de los autorizados por la ley donde en aquellos municipios no se tenga una división político-administrativa. Ahora, las Juntas de Acción Comunal (JAC) deben de estar integradas por miembros y habitantes de la misma comunidad, ser mayores de 14 años, ser una persona natural, no estar afiliados a otra JAC, que no haya sido desafiliado o suspendido de cualquier organismo de participación ciudadana, ya sea una JAC o una organización popular mientras la sanción subsista, así mismo lo que los estatutos y la ley determine esto, esto según el Congreso de la Republica de Colombia, (2021).

Asimismo, las juntas de acción comunal se enfocan en el cumplimiento de unos objetivos, los cuales están determinadas por la ley 2166 del 2021 Congreso de la Republica de Colombia (2021) lo principales son:

- 1) Promover y fortalecer en el individuo el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa;
- 2) Crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia;
- 3) Planificar el desarrollo integral, sostenible y

sustentable de la comunidad articulándose con las competencias de los entes; 4) Territoriales, promoviendo la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables; 5) Establecer los canales de comunicación necesarios para el desarrollo de sus actividades; 6) Generar procesos comunitarios autónomos de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunal y comunitario, podrán contar con el apoyo y acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación a la Confederación Nacional de Acción Comunal y las Secretarías de Planeación Territoriales, o quien haga sus veces a los organismos de acción comunal de la respectiva entidad territorial; 7) Celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial; 8) Crear y desarrollar procesos económicos de carácter colectivo y solidario, para lo cual podrán celebrar contratos de empréstito con entidades nacionales o internacionales; 9) Desarrollar procesos para la recuperación, recreación y fomento de las diferentes manifestaciones culturales, recreativas y deportivas, que fortalezcan la identidad comunal y nacional en coordinación con las organizaciones que fomenten y promuevan las acciones deportivas, recreativas y de actividad física en todo el territorio nacional. (p. 16)

Participación comunitaria

La participación comunitaria según y como lo desarrolla en su trabajo investigativo la Dra. Madrigal (2021) las organizaciones comunitarias históricamente se han caracterizado por proyectarse hacia un modo de trabajo conjunto y organizado encaminando en fortalecer y rescatar valores como la solidaridad, la responsabilidad y la cooperación. De esta forma aportando

espacios democráticos de aprendizaje y de integración de las voces que conforman la comunidad, ya sean jóvenes, ancianos, adultos, sin distinguir entre clases y orígenes y de esta manera contribuir en la toma de decisiones para el mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo comunitario y un bienestar colectivo, (Arnstein, 2007).

Por otra parte, Bronfman & Gleizer (1994) plantean que en ese modelo la participación comunitaria se traza como ese propósito en sí mismo y es perennemente deseable, independientemente de su impacto, siempre y cuando si se elevan los niveles de conciencia y organización entre las comunidades. Por consiguiente, se tiene un segundo enfoque el cual profundiza en que la participación comunitaria se forja por las consecuencias o problemáticas de comunidad. Desde esta perspectiva, la participación se entiende como un medio técnico, un método que posibilita un mejor funcionamiento y una mayor aceptación; el involucramiento e inclusión de la comunidad aceleraría una buena gestión para superar los problemas asociados (Pretty, 1995).

Ahora el (UNICEF, S.F.) refiere que el principal objetivo de la participación comunitaria es el fortalecer las relaciones, la promoción de la colaboración en la comunidad, el aumentar la confianza y resiliencia colectivas, así como el desarrollo de la confianza, además refiere que la participación de la comunidad puede ser invaluable a la hora de diseñar programas que satisfagan las necesidades de las personas a las que pretenden apoyar y, por lo tanto, tienen más probabilidades de implementarse y conducir a un cambio de comportamiento sostenible.

Las juntas de acción comunal y la contratación estatal en Colombia

En la última década, las Juntas de Acción Comunal (JAC) han evolucionado de ser simples actores sociales de base a constituirse en sujetos de contratación estatal en Colombia, principalmente a través de los convenios solidarios. Este cambio se fundamenta en un marco jurídico robusto que parte de la Constitución

Política (arts. 38, 103 y 355) y se desarrolla en normas como la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012 y, de manera central, la Ley 2166 de 2021. Esta última norma reorganizó el régimen aplicable y, en su artículo 95, precisó que los convenios solidarios pueden celebrarse directamente entre entidades estatales en el nivel tanto descentralizado como centralizado lo que involucra a la nación, departamentos, distritos, municipios y los organismos de acción comunal, siempre que el objeto sea la ejecución de obras y que el valor no supere la menor cuantía de la entidad contratante. El desarrollo reglamentario y doctrinal ha sido liderado por la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente), que en sus conceptos y guías recientes (2024 y 2025) afinó el procedimiento: contratación directa, sin exigencia de Registro Único de Proponentes (RUP), obligación de publicidad en SECOP II, prohibición de anticipos y obligatoriedad de prever apoyo técnico y administrativo para la supervisión. Así, se consolidó un esquema que busca fortalecer la participación comunitaria en la gestión pública y traducir los recursos estatales en obras tangibles para las comunidades. En este sentido, los convenios solidarios no solo representan un mecanismo de cooperación Estado–comunidad, sino también una herramienta de democratización de la contratación estatal que fomenta la inclusión, la autogestión y el empoderamiento ciudadano, siempre bajo el respeto de las reglas de transparencia, vigilancia y control establecidas en el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Ley 1474 de 2011).

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Colombia desempeñan un papel crucial como sujetos de contratación estatal, facilitando la participación ciudadana en la gestión de recursos públicos. Regidas por la Ley 2166 de 2021 según el (Congreso de la Republica de Colombia, 2021), estas organizaciones permiten la ejecución de proyectos comunitarios, promoviendo el desarrollo local y la inclusión social. El régimen de los convenios solidarios aplicables a las JAC se estructura en tres modelos normativos principales, según la Guía oficial de Colombia Compra Eficiente (Colombia Compra Eficiente, S.F.). El primero corresponde al artículo 95

de la Ley 2166 de 2021, que habilita la contratación directa con organismos comunales, limitada a la ejecución de obras y hasta el tope de la menor cuantía de la entidad contratante. El segundo, previsto en el Decreto 092 de 2017, regula la contratación con Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) de reconocida idoneidad, bajo procesos que pueden ser competitivos o no competitivos, y que en algunos casos podría cobijar a las JAC. La tercera combina el artículo 63 de la Ley 2166 con el artículo 141 de la Ley 136 de 1994 (Congreso de Colombia, 1994), quien destaca la vinculación de la comunidad en la ejecución de los proyectos y la obligación de contratar mano de obra local. En cuanto a los objetos permitidos, las JAC pueden contratar exclusivamente la ejecución, construcción, mejoramiento o mantenimiento de obras de infraestructura menor, quedando expresamente excluidos la consultoría, los servicios y los suministros. Bajo este marco, las condiciones son claras: no se exige RUP, se debe registrar y publicar en SECOP II, no se permiten anticipos y los recursos deben destinarse a costos directos, administrativos y subsidios para los dignatarios. Las garantías se ajustan a los riesgos del proyecto, mientras que la supervisión e interventoría son obligatorias para asegurar la adecuada ejecución.

Si bien el marco normativo permite afirmar que las Juntas de Acción Comunal son hoy sujetos válidos de contratación estatal en Colombia, su participación efectiva enfrenta retos prácticos y riesgos recurrentes. Según Funcion Publica (2023) Entre los principales riesgos se encuentran: contratar objetos no permitidos, exceder los topes de menor cuantía, imponer requisitos desproporcionados que limitan la participación, ejecutar proyectos sin suficiente planeación o carecer del apoyo técnico y administrativo requerido para la supervisión.

Objetivos:

Objetivo General:

Analizar la participación y transición de las juntas de acción comunal de actores a sujetos de la contratación estatal en Colombia. Un análisis estadístico.

Objetivos específicos:

1. Determinar los factores que incidieron en la transición de las Juntas de Acción Comunal de actores sociales a sujetos de la contratación pública en Colombia.

2. Describir la participación de las Juntas de Acción Comunal en la contratación pública en Colombia durante el periodo 2021–2025, considerando factores como el número de JAC por departamento y la cantidad de contratos adjudicados, tanto a nivel país como desagregado por departamento y año.

3. Caracterizar la transición de las Juntas de acción comunal en la contratación pública colombiana, a partir de indicadores como número de procesos, montos contratados y tipos de contratos.

Metodología:

El artículo investigativo se desarrolló con un enfoque de tipo mixto, en su enfoque cuantitativo, de carácter descriptivo, se emplearon herramientas estadísticas y datos con el propósito de analizar la participación de las juntas de acción comunal como sujetos de la contratación estatal, esto como lo menciona Galarza (2020) “En el método cuantitativo, se aplican procesos de análisis de datos básicos en donde se puede identificar la frecuencia en la cual se presenta el fenómeno de interés y sus características generales” (pág. 2). Así mismo se hizo uso de un enfoque cualitativo, ya que se realizaron consideración a las dinámicas territoriales, capacidades organizativas y condiciones de acceso por departamento en la contratación estatal con Juntas de Acción Comunal.

Población:

Juntas de acción comunal JAC

Muestreo:

Se realizó un muestreo no aleatorio, no probabilístico y por conveniencia, ya que no se hizo uso de herramientas y fórmulas estadísticas para determinar la muestra, sino que esta se determinó de la información suministrada por medio de respuesta de derecho de petición y acción de tutela por la Agencia Nacional De Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente y el Ministerio Del Interior Nacional.

Variables e indicadores de análisis

Las principales variables e indicadores cuantitativos para analizar serán:

1. Factores incidentes en la transición:

1.1. Cambios normativos.

2. Participación en contratación pública:

2.1. Número de procesos contractuales adjudicados a JAC, a nivel Colombia, por departamento y por año.

2.2. Participación porcentual de las JAC frente al total de procesos.

3. Transición a sujetos de contratación:

3.1. Tipos de contrato (obra, prestación de servicios, suministro, entre otros).

3.2. Modalidades de selección.

Resultados:

Capítulo 1. Factores que incidieron en la transición de las Juntas de Acción Comunal de actores sociales a sujetos de la contratación pública en Colombia.

Entre 2021 y 2025, la transición de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Colombia de actores sociales a sujetos activos de la contratación pública no ha sido un fenómeno espontáneo, sino el resultado de una evolución normativa e institucional que ha redefinido su papel dentro del Estado. En este proceso, y de acuerdo con los lineamientos y orientaciones de la Colombia Compra Eficiente, el factor determinante ha sido el fortalecimiento del marco jurídico aplicable, especialmente en materia de regímenes especiales de contratación.

En primer lugar, la Ley 1150 de 2007, como reforma al Estatuto General de Contratación, ya había sentado las bases para diversificar las modalidades contractuales y permitir esquemas más flexibles. Este marco fue clave para legitimar figuras como los convenios solidarios, que más adelante facilitarían la vinculación directa de organizaciones comunitarias en la ejecución de obras y servicios de impacto local.

Posteriormente, el Decreto 092 de 2017 introdujo reglas claras para la contratación con entidades sin ánimo de lucro, estableciendo condiciones de idoneidad, experiencia y eficiencia en la ejecución de recursos públicos. Aunque inicialmente no estaba dirigido exclusivamente a las JAC, este decreto abrió la puerta para que organizaciones comunitarias pudieran ser consideradas como aliadas estratégicas del Estado en la ejecución de proyectos sociales.

No obstante, el punto de inflexión más relevante se materializa con la Ley 2166 de 2021, la cual moderniza el régimen de acción comunal y reconoce expresamente a las JAC como organizaciones con capacidad para gestionar, administrar y ejecutar recursos públicos. Esta ley no solo fortalece su personería jurídica, sino que también las posiciona como actores del desarrollo territorial,

habilitándolas de manera más directa para participar en procesos contractuales, especialmente a través de mecanismos diferenciales acordes con su naturaleza comunitaria. Así mismo la Ley 2294 del 2023, la cual regula y adopta el Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia de la Vida.

En conjunto, estas disposiciones normativas han generado un entorno jurídico más claro y favorable, reduciendo barreras de acceso a la contratación pública y promoviendo la inclusión de las JAC como ejecutoras de proyectos. Este cambio responde, además, a una necesidad del Estado de mejorar la eficiencia en la ejecución de recursos, particularmente en territorios donde la institucionalidad es limitada y las organizaciones comunitarias cuentan con mayor legitimidad y conocimiento del contexto local.

En consecuencia, la transición de las JAC hacia sujetos de la contratación pública puede entenderse como una estrategia de fortalecimiento de la gestión territorial, en la que el Estado reconoce el valor de lo comunitario no solo como espacio de participación, sino como un mecanismo efectivo de ejecución y transformación social.

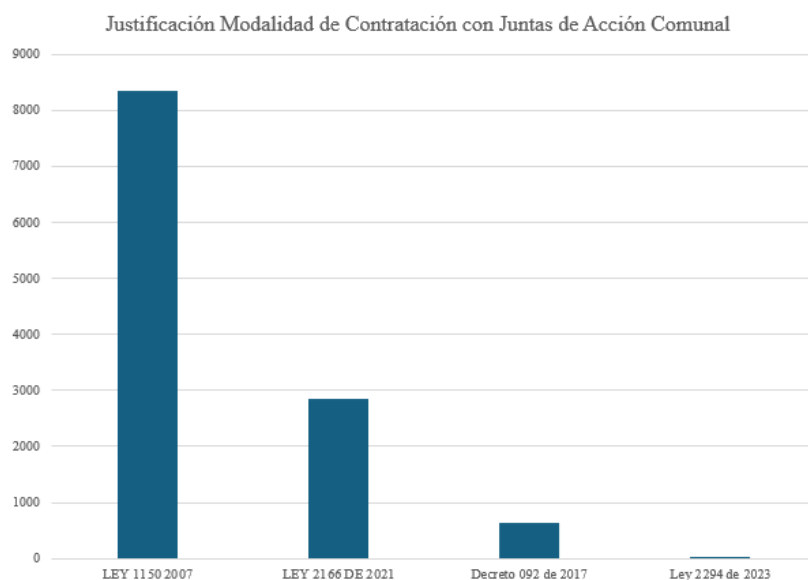
1.1. Justificación normativa modalidad de contratación con juntas de acción comunal

Tabla 1 Justificación Modalidad de Contratación con Juntas de Acción Comunal

<i>Justificación Modalidad de Contratación con Juntas de Acción Comunal</i>	
<i>Norma</i>	<i>Número de contratos adjudicados</i>
<i>LEY 2166 DE 2021</i>	2846
<i>Ley 2294 de 2023</i>	2
<i>LEY 1150 2007</i>	8341
<i>Decreto 092 de 2017</i>	640

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información Agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente

Gráfico 1 Justificación Modalidad de Contratación con Juntas de Acción Comunal



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información Agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente

Teniendo en cuenta la gráfica y tabla anterior, se evidencia que la ley 1150 de 2007 concentra el mayor número de contratos adjudicados (8341), lo que evidencia su papel histórico como principal marco normativo para la vinculación de las Juntas de Acción Comunal en la contratación pública. Este predominio sugiere una fuerte inercia institucional, donde las entidades continúan recurriendo a esquemas tradicionales por su mayor conocimiento, aplicabilidad y seguridad jurídica. Asimismo, refleja que, pese a la existencia de normas más recientes, esta ley sigue siendo el instrumento más utilizado, consolidándose como la base estructural de la contratación con organizaciones comunitarias en Colombia.

Ahora, la ley 2166 de 2021 registra 2846 contratos, posicionándose como un marco normativo relevante en la transición de las Juntas de Acción Comunal hacia su reconocimiento como sujetos activos de contratación pública. Este volumen evidencia un avance significativo en la implementación de un enfoque que fortalece su rol en el desarrollo territorial. No obstante, su nivel de uso, aunque importante, aún es inferior al de la normativa tradicional, lo que indica que

su adopción ha sido progresiva y que persisten retos en su apropiación por parte de las entidades estatales.

En cuanto al decreto 092 de 2017 presenta 640 contratos adjudicados, lo que refleja una utilización más limitada en comparación con otras normas. Esta situación puede estar asociada a su enfoque específico en la contratación con entidades sin ánimo de lucro, así como a posibles dificultades en su interpretación o aplicación práctica en el contexto de las Juntas de Acción Comunal. En este sentido, su menor participación sugiere la existencia de barreras operativas o una menor preferencia institucional frente a otros marcos normativos más consolidados.

La Ley 2294 de 2023 plan nacional de desarrollo Colombia potencia de la vida reporta únicamente 2 contratos adjudicados, lo cual se explica principalmente por su reciente expedición y el corto tiempo de implementación. Este bajo número no permite aún evaluar su impacto real en la contratación con Juntas de Acción Comunal, pero sí evidencia el rezago natural entre la creación normativa y su aplicación efectiva. En consecuencia, su evolución deberá analizarse en el mediano plazo, a medida que las entidades territoriales adopten y operativicen sus disposiciones dentro de los procesos contractuales.

Capítulo 2. Descripción de la participación de las juntas de acción comunal en la contratación pública en Colombia desde el 2021 al 2025

La obtención de los resultados tanto del número de las juntas de acción comunal como los contratos suscritos con las mismas se dio tras derecho de petición al Ministerio Del Interior Nacional el cual remite la información consolidada general que está en el Registro único Comunal RUC y a la Agencia Nacional De Contratación Pública Colombia Compra Eficiente en el que remite los contratos suscritos con las JAC tanto en Secop I como en Secop II, con la obtención de dicha información se generar los resultados que se evidencian a continuación:

2.1. Numero de Juntas De Acción Comunal (JAC) en Colombia por departamento:

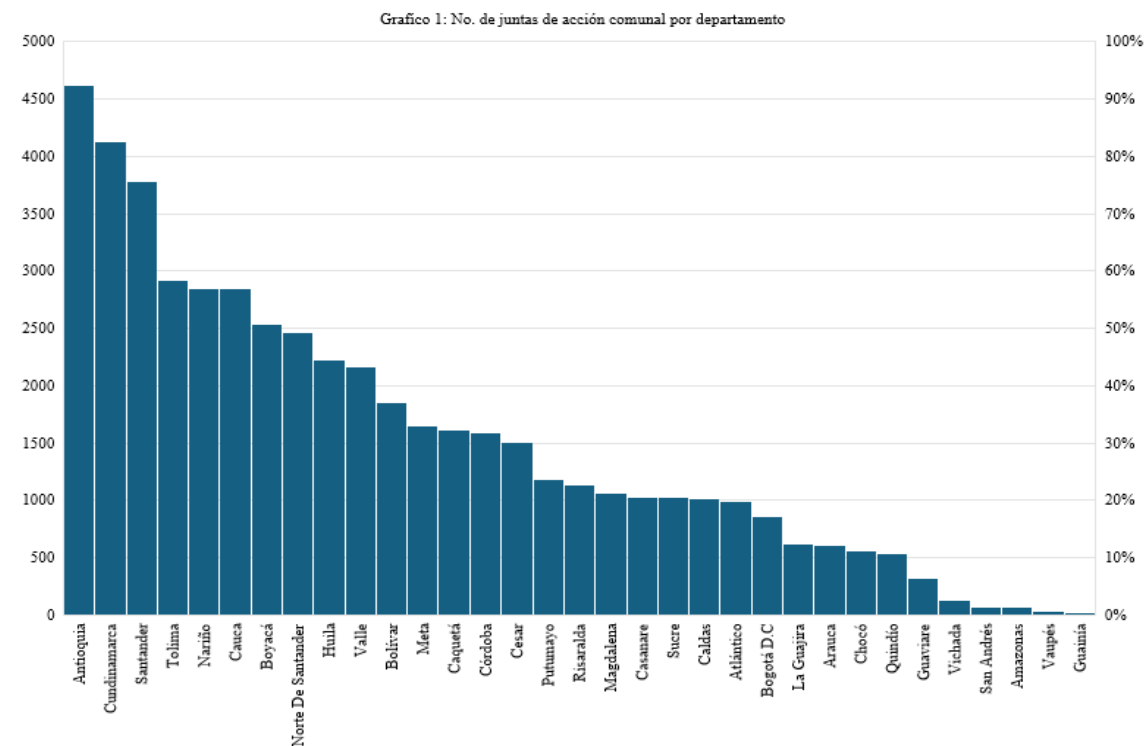
Tabla 2 . Numero de Juntas De Acción Comunal (JAC) en Colombia por departamento

<i>Departamento</i>	<i>No. de juntas de acción comunal</i>
<i>Amazonas</i>	64
<i>Antioquia</i>	4623
<i>Arauca</i>	604
<i>Atlántico</i>	993
<i>Bogotá D.C</i>	856
<i>Bolívar</i>	1851
<i>Boyacá</i>	2531
<i>Caldas</i>	1020
<i>Caquetá</i>	1618
<i>Casanare</i>	1033
<i>Cauca</i>	2849
<i>Cesar</i>	1510

<i>Chocó</i>	561
<i>Córdoba</i>	1588
<i>Cundinamarca</i>	4127
<i>Guainía</i>	22
<i>Guaviare</i>	319
<i>Huila</i>	2223
<i>La Guajira</i>	622
<i>Magdalena</i>	1062
<i>Meta</i>	1653
<i>Nariño</i>	2850
<i>Norte De</i>	2470
<i>Santander</i>	
<i>Putumayo</i>	1189
<i>Quindío</i>	533
<i>Risaralda</i>	1136
<i>San Andrés</i>	67
<i>Santander</i>	3777
<i>Sucre</i>	1025
<i>Tolima</i>	2920
<i>Valle</i>	2168
<i>Vaupés</i>	35
<i>Vichada</i>	131
<i>Total</i>	50030

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información Ministerio del Interior Nacional

Gráfico 2 Numero de juntas de acción comunal por departamento



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información Ministerio del Interior Nacional

Análisis:

El total nacional reportado es 50.030 Juntas de acción comunal (JAC), distribuidas de manera muy desigual entre los departamentos. En términos generales, se observa que los departamentos más poblados o con mayor número de municipios tienden a concentrar más JAC, mientras que los de baja densidad poblacional presentan cifras muy reducidas. Los departamentos con mayor presencia organizativa comunitaria son: Antioquia con 4.623, Cundinamarca con 4.127 JAC, Santander con 3.777 JAC, Tolima 2.920 JAC y Nariño 2.850 JAC.

Por otra parte, los Departamentos con menor número de JAC son Guainía 22 JAC, Vaupés – 35 JAC, Vichada 131 JAC, Amazonas 64 JAC y San Andrés – 67 JAC, ahora la diferencia entre el departamento con más JAC (Antioquia, 4.623)

y el que tiene menos (Guainía, 22) es de más de 200 veces, lo que muestra una gran asimetría territorial.

Además, los departamentos con amplia ruralidad como Cauca (2.849), Boyacá (2.531) o Norte de Santander (2.470) destacan por la presencia de organización comunitaria basada en veredas, también los cinco departamentos con más JAC representan aproximadamente el 37% del total nacional, evidenciando que la organización comunitaria se concentra fuertemente en el centro del país, lo que evidencia que las periferias como la guajira, vichada, Guainía, Amazonas, San Andrés y providencia y el choco no tienen una organización comunal sólida .

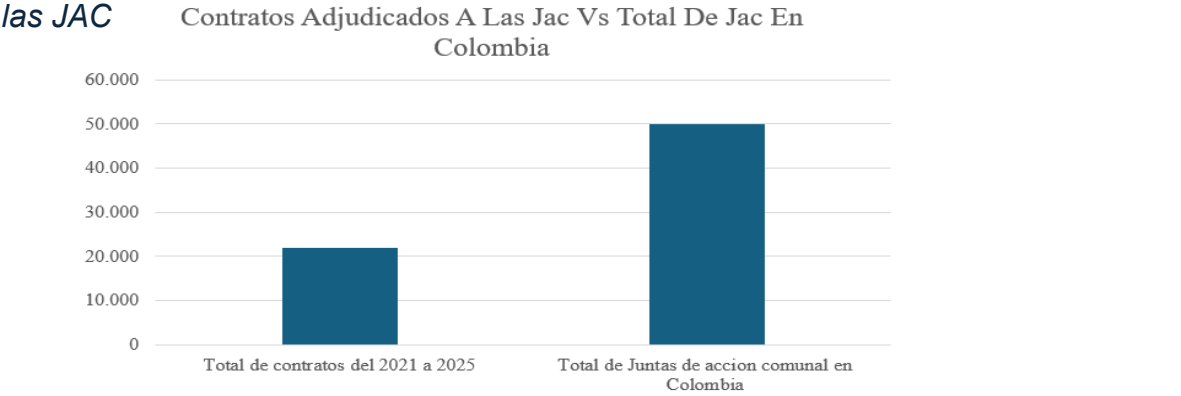
2.2. Juntas de acción comunal Colombia vs contratos adjudicados a las JAC

Tabla 3 Juntas de acción comunal Colombia vs contratos adjudicados a las JAC

Número de contratos del 2021 a 2025	22.002
Numero de Juntas de acción comunal en Colombia	50030

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información Ministerio del Interior Nacional y Colombia Compra Eficiente

Gráfico 3 Juntas de acción comunal Colombia vs contratos adjudicados a las JAC



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información Ministerio del Interior Nacional y Colombia Compra Eficiente

Análisis:

Dentro de los periodos 2021 a 2025 en Colombia se han inscrito ante La Dirección de Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal a través del Registro Único Comunal (RUC) 50030, de las cuales y atendiendo a la información suministrada por la Agencia de Contratación Publica en Colombia-Colombia compra eficiente 22.002, lo que representa aproximadamente el 44 % del total de JAC del país, esto sugiere que, en términos generales, el volumen de contratación pública con estas organizaciones comunitarias no alcanza a cubrir ni el 50% de las juntas de acción comunal en Colombia dentro del periodo en mención.

3.3. Participación de las juntas de acción comunal en procesos contractuales, por departamento y por año

Tabla 4 Número de contratos estatales suscritos con las JAC por año y por departamento

<i>Departamento</i>	<i>No. contratos suscritos con JAC</i>				
	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Amazonas</i>	0	1	2	0	3
<i>Antioquia</i>	766	301	1384	422	711
<i>Arauca</i>	4	9	18	4	2
<i>Atlántico</i>	0	1	2	3	3
<i>Bogotá D.C</i>	75	62	418	594	319
<i>Bolívar</i>	41	35	115	94	106
<i>Boyacá</i>	150	154	314	152	210

<i>Caldas</i>	105	188	254	95	101
<i>Caquetá</i>	144	141	187	66	81
<i>Casanare</i>	16	32	37	8	14
<i>Cauca</i>	170	268	575	362	411
<i>Cesar</i>	14	71	23	104	86
<i>Chocó</i>	0	0	2	6	3
<i>Córdoba</i>	2	4	2	2	4
<i>Cundinamarca</i>	604	158	128	113	176
<i>Guainía</i>	0	0	1	0	1
<i>Guaviare</i>	4	1	4	16	17
<i>Huila</i>	72	115	253	79	129
<i>La Guajira</i>	0	5	4	1	4
<i>Magdalena</i>	29	49	53	41	49
<i>Meta</i>	71	128	227	145	183
<i>Nariño</i>	106	189	483	104	230
<i>Norte De</i>	121	201	399	150	383
<i>Santander</i>					
<i>Putumayo</i>	100	124	99	54	41
<i>Quindío</i>	8	2	33	2	12
<i>Risaralda</i>	3	8	26	5	9
<i>San Andrés</i>	0	0	4	0	0
<i>Santander</i>	139	20	314	218	335
<i>Sucre</i>	1	4	6	2	7
<i>Tolima</i>	26	74	155	99	143
<i>Valle del</i>	11	17	34	36	44
<i>cauca</i>					
<i>Vaupés</i>	0	0	0	2	0
<i>Vichada</i>	1	3	11	4	6

Fuente 1 Elaboración propia de acuerdo con información Agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente

Análisis:

El análisis evidencia que la contratación con Juntas de Acción Comunal ha tenido un comportamiento fluctuante entre 2021 y 2025, con un máximo histórico en 2023 con 5.567 contratos, lo que evidencia un crecimiento significativo frente a los años anteriores.

Los departamentos con mayor firma de contratos públicos con Juntas de Acción comunal son Antioquia, con 766, 301, 1.384, 422 y 711 contratos en los años 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente; Cauca, con 170, 268, 575, 362 y 411 contratos en 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente; Bogotá D.C., con 75, 62, 418, 594 y 319 contratos en 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente; Norte de Santander, con 121, 201, 399, 150 y 383 contratos en 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente; Santander, con 139, 207, 314, 218 y 335 contratos en 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente; y Cundinamarca, con 604, 158, 128, 113 y 176 contratos en 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente, estos departamentos muestran una mayor articulación entre Estado y organizaciones comunitarias, lo cual podría estar contribuyendo al fortalecimiento de la gestión territorial y la ejecución de proyectos de desarrollo local.

Por otra parte, en cuanto a los departamentos que menos firmaron contratos estatales con las Juntas de Acción Comunal se encuentran La Guajira con 0, 5, 4, 1 y 4 contratos en 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente; Chocó con 0, 0, 2, 6 y 3 contratos en 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente, Atlántico con 0, 1, 2, 3 y 3 contratos en 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente, Amazonas con 0, 1, 2, 0 y 3 contratos en 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente, San Andrés con 0, 0, 4, 0 y 0 contratos en 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente, Guainía con 0, 0, 1, 0 y 1 contratos en 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente y Vaupés con 0, 0, 0, 2 y 0 contratos en 2021, 2022, 2023, 2024 y 2025, respectivamente.

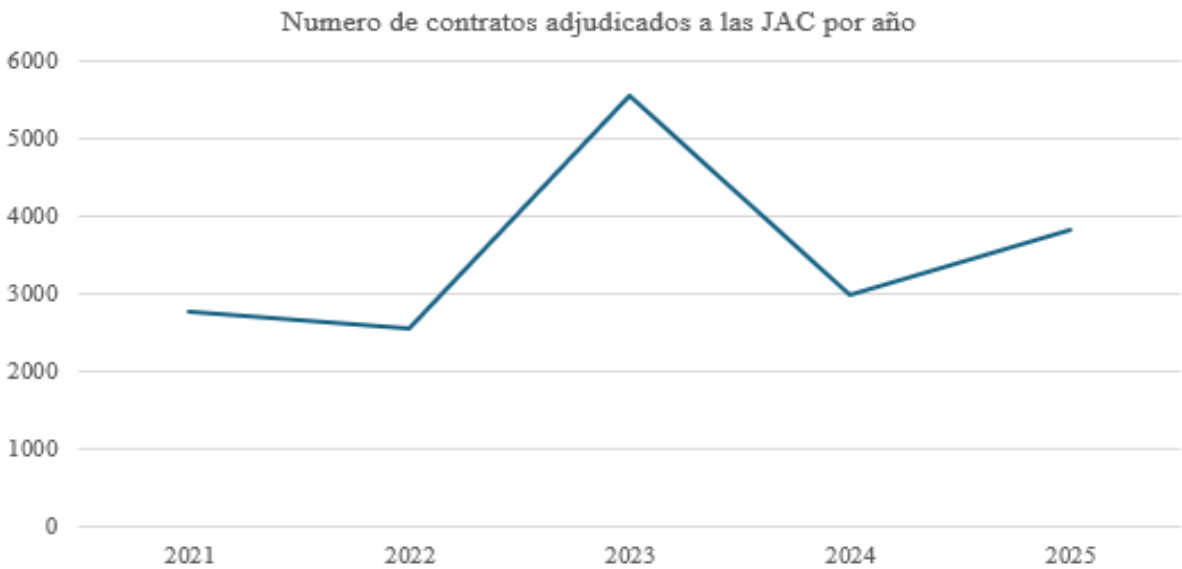
2.4. Tendencia de adjudicación de contratos a juntas de acción comunal desde el 2021 al 2025

Tabla 5 Número de contratos adjudicados a las JAC por año

Año	2021	2022	2023	2024	2025
Número de contratos adjudicados a las JAC por año	2783	2552	5567	2983	3823

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información Agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente

Gráfico 4 Número de contratos adjudicados a las JAC por año



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información Agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente

Análisis:

Entre 2021 y 2025, el número de contratos adjudicados a las Juntas de Acción Comunal (JAC) se evidencia una tendencia general de crecimiento, aunque con algunas variaciones por año como se evidencia en el grafico anterior. En 2021 se registraron 2.783 contratos. En 2022 se presentó una ligera disminución,

alcanzando 2.552 contratos, lo que representa una reducción cercana al 8,3 % frente al año anterior. No obstante, en 2023 se observa un incremento significativo, llegando a 5.567 contratos, prácticamente el doble de los registrados en 2021, lo que marca el punto más alto del periodo analizado. Posteriormente, en 2024 se evidencia una disminución hasta 2.983 contratos; sin embargo, esta cifra continúa siendo superior a la registrada en 2021, lo que indica que el nivel de contratación con las JAC se mantiene por encima del inicio del periodo. Finalmente, en 2025 se presenta una nueva recuperación con 3.823 contratos, lo que representa un incremento aproximado del 37 % frente a 2021.

En conjunto, estos resultados muestran que, pese a las variaciones anuales, la contratación pública con las Juntas de Acción Comunal ha aumentado respecto al año base 2021, destacándose especialmente el crecimiento observado en 2023 y la tendencia de recuperación hacia 2025.

Capítulo 3. Caracterización de la transición de las Juntas de acción comunal en la contratación pública colombiana, a partir de indicadores como número de procesos, montos contratados y tipos de contratos.

Luego de identificar el número de juntas de acción comunal en Colombia por departamento, así mismo la participación de estas en la contratación estatal colombiana, se caracterizó la transición de estas a partir de:

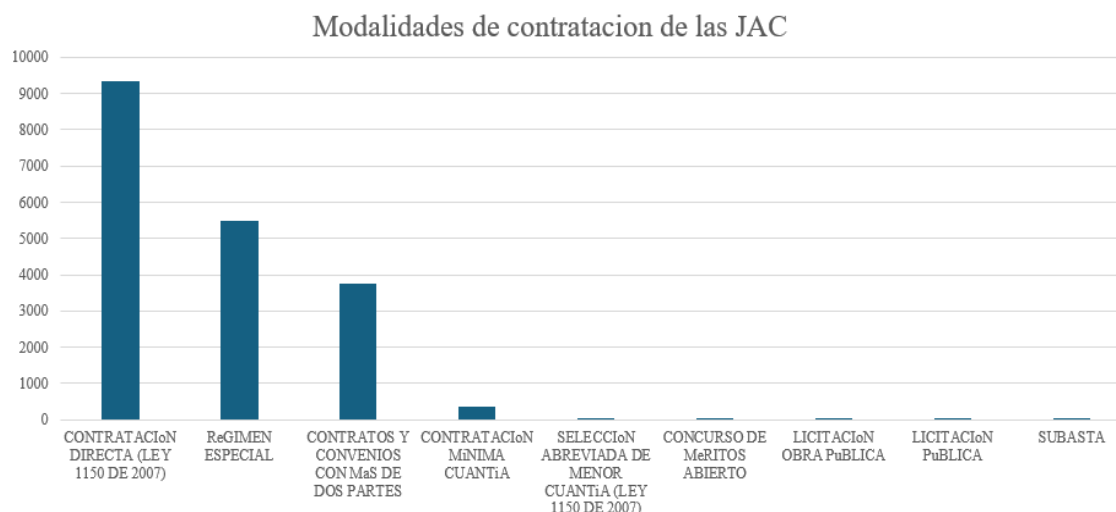
3.1. Modalidades de contratación:

Tabla 6 Modalidades de contratación de las Juntas de Acción Comunal

<i>Modalidad de contratación</i>	<i>Numero contratos</i>
<i>Contratación directa (ley 1150 de 2007)</i>	9331
<i>Régimen especial</i>	5482
<i>Contratos y convenios con más de dos partes</i>	3749
<i>Contratación mínima cuantía</i>	363
<i>Selección abreviada de menor cuantía (ley 1150 de 2007)</i>	10
<i>Concurso de méritos abierto</i>	4
<i>Licitación obra publica</i>	4
<i>Licitación publica</i>	3
<i>Subasta</i>	1

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información Agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente

Gráfico 5 Modalidades de contratación de las Juntas de Acción Comunal



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información Agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente

Análisis:

Teniendo en cuenta la gráfica anterior la contratación directa es la modalidad de contratación predominante para las Juntas de acción comunal, con 9.331 contratos, lo que representa la mayor parte de los procesos contractuales analizados. Este resultado sugiere que las JAC participan en procesos donde la normativa permite una selección ágil del contratista, esto teniendo en cuenta la facultad de estas consagrada en la ley 1150n del 2007, 2166 del 2021, constitución política de Colombia y demás regimen aplicable. La alta participación de esta modalidad también refleja el reconocimiento institucional de las JAC como actores comunitarios idóneos para ejecutar recursos públicos en el territorio.

En segundo lugar, el régimen especial registra 5.482 contratos, posicionándose como la segunda modalidad más utilizada, estos asociados principalmente en las facultades otorgadas en el decreto 092 del 2017. Este

resultado indica que una proporción importante de los procesos se rige por normas particulares diferentes al régimen general de contratación estatal, lo cual es común en esquemas de cooperación con organizaciones sociales o comunitarias.

La tercera modalidad con mayor participación corresponde a los contratos y convenios con más de dos partes, con 3.749 contratos. Este tipo de acuerdos refleja dinámicas de gobernanza colaborativa, en las que intervienen diferentes actores institucionales y comunitarios para la ejecución de proyectos, lo que evidencia el papel de las JAC como articuladoras entre el Estado y las comunidades.

3.2. Tipos de contratos celebrados con juntas de acción comunal

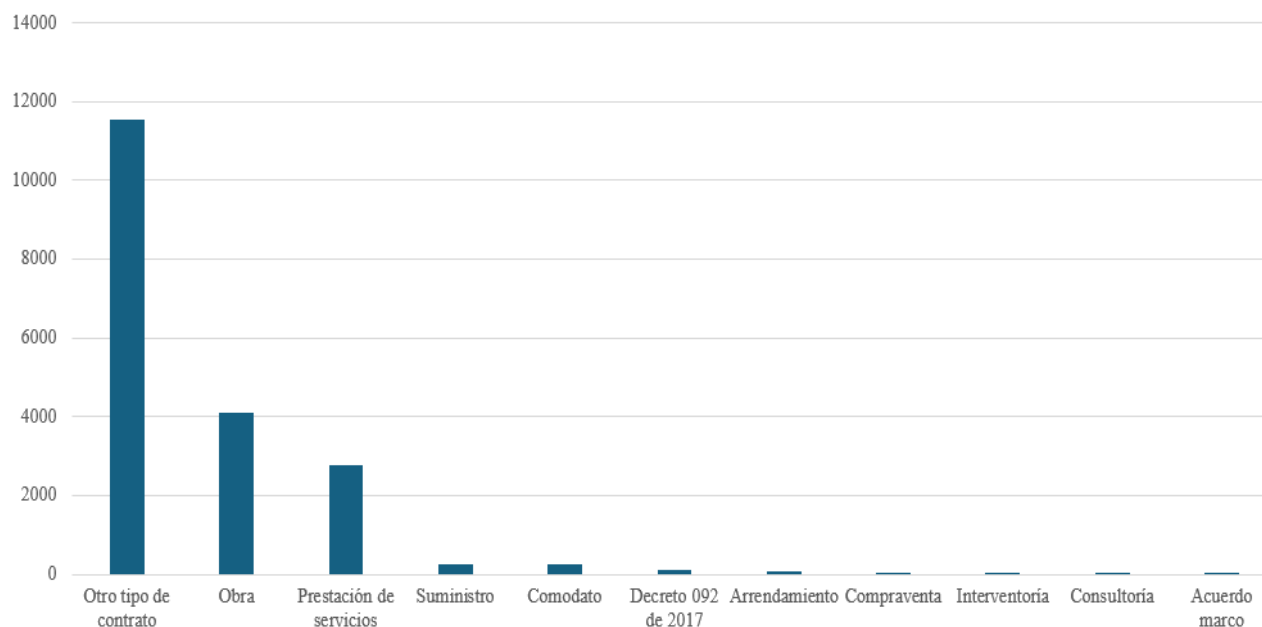
Tabla 7 Tipos de contratos celebrados con juntas de acción comunal

<i>Tipo De Contrato</i>	<i>Número De Contratos</i>
<i>Otro Tipo De Contrato</i>	11532
<i>Obra</i>	4097
<i>Prestación De Servicios</i>	2768
<i>Suministro</i>	241
<i>Comodato</i>	240
<i>Decreto 092 De 2017</i>	127
<i>Arrendamiento</i>	65
<i>Compraventa</i>	41
<i>Interventoría</i>	11
<i>consultoría</i>	10
<i>Acuerdo Marco</i>	9

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información Agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente

Gráfico 6 Tipos de contratos celebrados con juntas de acción comunal

Tipología contractual de las Juntas de Acción Comunal



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con información Agencia de contratación pública Colombia Compra Eficiente

Análisis:

Teniendo en cuenta el gráfico anterior el mayor número de contratos se agrupa en la categoría “otros tipos de contrato”, con un total de 11.532 registros. Este resultado evidencia una significativa dispersión en la clasificación contractual, lo cual puede estar asociado a deficiencias en los sistemas de registro o a la utilización de tipologías no claramente definidas en el marco normativo. Por otra parte, los contratos de obra representan la segunda categoría más frecuente, con 4.097 registros. Este hallazgo confirma el rol de las JAC como ejecutoras de proyectos de infraestructura a pequeña escala, tales como mejoramiento de vías, adecuaciones comunitarias y obras de interés social.

Ahora, en cuanto a los contratos por prestación de servicios, con 2.768 contratos, refleja una participación significativa de las JAC en actividades de apoyo administrativo, logístico y social. Esto sugiere una ampliación de su campo

de acción más allá de la infraestructura física. Por otra parte, se observa una participación marginal en contratos como consultoría (10), interventoría (11) y acuerdos marco (9). Esta tendencia pone de manifiesto las limitaciones técnicas, jurídicas o financieras que enfrentan las JAC para acceder a procesos contractuales de mayor complejidad.

El bajo número de contratos asociados al Decreto 092 de 2017 (127) indica una limitada utilización de esta figura para la contratación con entidades sin ánimo de lucro, lo que podría reflejar una preferencia institucional por mecanismos más directos o tradicionales.

Conclusiones:

1. La transición de las Juntas de Acción Comunal hacia su reconocimiento como sujetos de la contratación pública ha estado marcada por cambios normativos recientes; sin embargo, este proceso avanza sobre una base institucional como la Ley 1150 de 2007.

1.1. Aunque la expedición de normas como la Ley 2166 de 2021 ha significado un avance importante en el reconocimiento jurídico de las JAC como sujetos de la contratación pública, su implementación sigue siendo gradual y enfrenta dificultades en su apropiación por parte de las entidades territoriales. La escasa aplicación de disposiciones más recientes evidencia una brecha entre la norma y su ejecución, lo que pone de manifiesto la necesidad de fortalecer procesos de capacitación, difusión y ajuste institucional.

1.2. La participación de las Juntas de Acción Comunal en la contratación pública ha mostrado un crecimiento sostenido entre 2021 y 2025, consolidándolas como actores clave en la ejecución de iniciativas comunitarias. No obstante, esta participación se caracteriza por una concentración territorial y por el predominio de modalidades como la contratación directa, lo que sugiere oportunidades aún no plenamente desarrolladas en esquemas contractuales más amplios y competitivos.

1.3. En conjunto, los factores que han incidido en esta transición combinan avances normativos con condiciones territoriales e institucionales que aún presentan limitaciones. Si bien las JAC han ganado reconocimiento como sujetos contractuales, persisten desafíos en términos de capacidades técnicas, acceso equitativo y fortalecimiento organizativo.

2. Se logró describir la participación de las JAC en procesos contractuales, evidenciando su concentración en departamentos tales como: Antioquia, Cauca, Nariño, Boyacá, Meta y Caldas, estos registran un mayor número de contratos desde el 2021 a 2025. Antioquia sobresale, alcanzando el valor más alto en 2023

con 1.384 contratos, lo que lo posiciona como el departamento con mayor utilización de este mecanismo de contratación comunitaria.

2.1. Departamentos como Santander, Cundinamarca, Tolima, Putumayo y Bolívar presentan niveles de participación intermedios, con variaciones moderadas entre años. Estos territorios muestran un comportamiento relativamente estable.

2.2. En contraste, varios departamentos registran una participación muy limitada, entre ellos se encuentran: Arauca, Vichada, Sucre, Córdoba, La Guajira, Chocó, Atlántico, Amazonas, San Andrés, Guainía y Vaupés, donde el número de contratos adjudicados a JAC es bajo o prácticamente inexistente en algunos años.

2.3. La participación sostenida de las Juntas de Acción Comunal en procesos contractuales demuestra su potencial como sujetos clave en la implementación de proyectos de desarrollo local y gestión comunitaria de recursos públicos. En este sentido, los resultados sugieren que el fortalecimiento institucional y técnico de estas organizaciones podría contribuir a mejorar la eficiencia, legitimidad y alcance territorial de las políticas públicas orientadas al desarrollo comunitario.

2.4. Se evidencia durante el periodo 2021–2025, la contratación adjudicada a las Juntas de Acción Comunal (JAC) presenta una tendencia general de crecimiento en relación con el año base 2021, a pesar de las fluctuaciones observadas entre los años analizados.

2.5. Existe una consolidación gradual de las Juntas de Acción Comunal como sujetos relevantes de la contratación pública en Colombia en la ejecución de contratos públicos, lo cual resulta significativo para comprender su papel en los esquemas de gestión territorial, participación comunitaria y desarrollo local.

3. Se caracterizó la transición de las Juntas de Acción Comunal, evidenciando que pese a las modalidades de participación de las juntas de acción comunal en la contratación pública en Colombia se han extralimitado, ya que han participado en subastas inversas, licitaciones públicas y concurso de méritos, lo

que implica un incumplimiento a la facultad de estas en la contratación pública en Colombia.

3.1. las Juntas de Acción Comunal en Colombia desempeñan un papel fundamental en la ejecución de proyectos comunitarios, principalmente a través de contratos de obra y prestación de servicios. Sin embargo, su participación en modalidades contractuales más complejas es limitada, lo que evidencia la necesidad de fortalecer sus capacidades técnicas e institucionales.

Adicionalmente, se requiere mejorar los sistemas de clasificación y registro de la contratación pública para garantizar mayor transparencia y facilitar el análisis de la información

Referencias Bibliográficas:

Arnstein, S. R. (2007). Una escalera de participación ciudadana. *Journal of the American Institute of Planners*, 216–224. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944366908977225>

Benavides, J. (2018). Contratación estatal en Colombia: Régimen jurídico y análisis práctico. Universidad Externado de Colombia

Bronfman, M., & Gleizer, M. (1994). Participación Comunitaria: Necesidad, Excusa o Estrategia? O de qué Hablamos Cuando Hablamos de Participación comunitaria . *Cadernos de saúde pública*.

Colombia Compra Eficiente. (S.F.). *¿En qué casos es obligatorio contratar con las Juntas de Acción Comunal – JAC?* Bogota D.C.

Colombia Compra Eficiente. (s.f.). *Guía para la contratación con entidades sin ánimo de lucro y organismos de acción comunal*.

Colombia Compra Eficiente. (2024). *Lineamientos y conceptos sobre contratación con juntas de acción comunal*.

Congreso de Colombia . (2002). *Ley 743 de 2002* . Bogota D.C.

Congreso de Colombia. (1994). *Ley 136*. Bogotá.

Congreso de Colombia. (1993).

Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Congreso de Colombia. (2002). Ley 743 de 2002, por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.

Congreso de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993.

Congreso de Colombia. (2011). Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.

Congreso de la Republica de Colombia. (2021). *Ley 2166 de 2021*. Bogota D.C.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). *Conpes 3661*. Bogota D.C.

Funcion Publica. (2023). *Concepto 081251 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública*. Bogota .

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75.

Galarza, C. R. (2020). *Los Alcances De Una Investigación*. Ecuador.

Madrigal, A. G. (2021). Factores De Participación Y Organización Comunitaria Que Inciden En Los Procesos De Desarrollo Humano, En La Tienda La Esmeralda, Para La Construcción De Un Modelo De Autogestión Social. *Universidad del Externado*.

Mansuri, G., & Rao, V. (2013). Localizing development: Does participation work? World Bank.

Ministerio del Interior. (2023). Informe sobre organizaciones comunales en Colombia.

Ministerio del Interior . (2023). *Organizaciones de Acción Comunal (OAC)*. Bogota.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

Pretty, J. N. (1995). Aprendizaje participativo para la agricultura sostenible. *EL SEVIER*, 1247–1263. Obtenido de

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X9500046F?via%3Di>
hub

UNICEF. (S.F.). Participación de la Comunidad . *UNICEF*.

Universidad Nacional de Colombia. (2019). *60 años de las JAC: su origen se preserva en el Archivo Histórico UN*. Bogota D.C.