**JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL / Principio de autonomía.**

En virtud del mencionado principio de autonomía, las JAC cuentan con independencia para autogestionarse y participar en la planeación, decisión, fiscalización y control de la gestión pública, así como en los asuntos internos de la organización comunitaria, de acuerdo a las previsiones señaladas en sus estatutos y/o reglamentos; lo que, en los términos del artículo 1° de la Ley 1989 de 2019, incluye la determinación acerca de, si los representantes legales de los mismos, se encuentran autorizados para percibir ingresos provenientes de recursos propios, o no, para gastos de representación.

**JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL / Concepto.**

Las Juntas de Acción Comunal (JAC), son uno de los tipos de organizaciones previstos en la Ley 743 de 2002, para promover el desarrollo comunitario, y, en esa medida, resultan de la concreción del derecho fundamental de asociación que tienen las personas para la gestión de sus intereses (Art. 38 C.P.). Dicho cuerpo normativo, las define como organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integradas voluntariamente por los residentes de un lugar, que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable, con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa (Art. 8°, literal a), quienes desarrollarán sus actividades dentro de un territorio delimitado, según las orientaciones que fija la misma normativa (Art. 12).

**JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL / Objetivos.**

i) 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; ii) crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia; iii) promover y ejercitar las acciones ciudadanas y de cumplimiento, como mecanismos previstos por la Constitución y la ley, para el respeto de los derechos de los asociados; iv) Generar y promover procesos de organización y mecanismos de interacción con las diferentes expresiones de la sociedad civil, en procura del cumplimiento de los objetivos de la acción comunal y; v) promover y facilitar la participación de todos los sectores sociales, en especial de las mujeres y los jóvenes, en los organismos directivos de la acción comunal; así como vi) los demás que se den los organismos de acción comunal respectivos en el marco de sus derechos, naturaleza y autonomía.

**JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL / Principio de autonomía / Facultad de establecer si representantes legales pueden percibir ingresos corresponde al mismo órgano.**

La Ley 1989 de 2019, previó la posibilidad de que los representantes legales de los OAC, pudieran percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, para gastos de representación, los cuales, deben ser autorizados por la asamblea respectiva. De ahí, que sea la misma organización, la que deba autorizar a su representante, por intermedio de su respectivo organismo de administración, para recibir remuneración u honorarios por la labor desempeñada, en virtud de la autonomía y autogestión de la respectiva junta.

**JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL / Representante legal / Gastos de representación.**

El representante legal de un organismo de acción comunal, puede percibir unos ingresos por concepto de gastos de representación, cuyo supuesto (derecho): **i)** deberá ser aprobado por la asamblea y, **ii)** encontrarse reglamentado en los estatutos de manera previa; a efectos, por ejemplo, de ser justificados por las actividades que, en representación de la organización, desarrolla el representante legal, e incluidos en el presupuesto correspondiente.

**JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL / Principio de autonomía / Normas de carácter municipal no pueden entrometerse en las decisiones de sus asambleas.**

La corporación pública de elección popular del Municipio de Tinjacá, planteó un supuesto que conlleva a la intromisión del ejecutivo en las decisiones que las asambleas, como órganos de administración de las JAC deban adoptar, en lo relacionado con el reconocimiento de ingresos a sus respectivos representantes legales, por gastos de representación, llegando en últimas, a darles la posibilidad de coadministrar, de cierto modo, la gestión propia del organismo. Por ello, en atención al primer problema jurídico formulado, se dirá que, ciertamente, deviene contrario al principio de autonomía que orienta a los OAC, que se haya señalado que la Administración Municipal de Tinjacá, a través de las Secretarías de Gobierno y Hacienda, elaborarán estrategias y acciones encaminadas a que, quien ejerza la representación legal dichos organismos, pueda percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, para gastos de representación previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión No. 5

Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, septiembre quince (15) de dos mil veintiuno (2021)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control: | Validez de Acuerdo Municipal |
| Solicitante: | **Departamento de Boyacá** |
| Demandado: | Municipio de Tinjacá |
| Expediente: | 15001-23-33-000-**2021-00320**-00 |
| Link de consulta: | [http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_procesos?](http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos?guid=150012333000202100320001500123) |
| [guid=150012333000202100320001500123](http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos?guid=150012333000202100320001500123) |

## OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide la Sala en única instancia, la solicitud de invalidación del Acuerdo No. 02 de 6 de febrero de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Tinjacá, *“POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVEN LOS DERECHOS DE LOS DIGNATARIOS DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DEL MUNICIPIO Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES”1.*

## ANTECEDENTES De la solicitud (Archivo No. 2)

1. El Señor Gobernador de Boyacá solicitó al Tribunal declarar la invalidez del artículo segundo del Acuerdo No. 002 de 26 de febrero de 2021, proferido por el Concejo Municipal de Tinjacá, al considerar que efectuada la revisión jurídica prescrita por el numeral 10º del artículo 305 de la Constitución, el artículo segundo de ese acto administrativo viola normas de rango superior, tales como el artículo 38 de la Constitución Política; los artículos 6, 8, 18 y 20 de la Ley 734 de 2002 y; los artículos 1 y 35 de la Ley 1989 de 2019.
2. El texto normativo demandado, es el siguiente:

*“(…)* ***ARTÍCULO 2. – INGRESOS:*** *La administración municipal de Tinjacá (Boyacá) a través de la Secretaría de Gobierno y Secretaría de Hacienda, elaborará estrategias y acciones encaminadas a que quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal pueda percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el*

1 Los documentos citados en esta providencia, corresponden al expediente electrónico que se encuentra en la sección "**GESTIÓN DE DOCUMENTOS" del Sistema de Consulta Oficial – SAMAI;** y se identificarán con el número de consecutivo, que en la descripción del mismo se registra.

*organismo, para gastos de representación previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva.*

***PARÁGRAFO:*** *Que los incentivos de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal del Municipio solo serán entregados a las veredas distantes del casco urbano en el caso de incentivos de transporte (…)” (Pág. 21).*

1. Al respecto, explicó el solicitante que en los términos del artículo 6 de la Ley 743 de 2002, las Juntas de Acción Comunal, en adelante JAC, están instituidas como organizaciones sociales y cívicas, que persiguen un propósito de desarrollo democrático basado en el sentido de comunidad y solidaridad, con el fin de alcanzar el bienestar de las personas que las integran, según la circunscripción territorial a la que pertenezcan. De suerte que, el ejercicio de los principios en que se fundan (v.g. autonomía y solidaridad), redunda en la participación democrática, otorgando libertad a las personas que, según sus propios estatutos, puedan integrar las asociaciones, juntas directivas y organismos que las constituyen.
2. Afirmó que con la modificación establecida en la Ley 1989 de 20192, se amplió la posibilidad de los representantes legales de los Organismos de Acción Comunal, en adelante OAC, para percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, para gastos de representación, los cuales, deberán ser autorizados por la asamblea respectiva. Ello, a diferencia de lo que establecía la normatividad primigenia, que atribuía esta facultad al organismo de dirección, pues ahora, es la misma organización de acción comunal, la que debe autorizar a su representante, por intermedio de la asamblea correspondiente, la posibilidad de recibir remuneración u honorarios por la labor desempeñada, sin que, en ningún caso, haya lugar a la pérdida de autonomía y autogestión del respectivo organismo. Al respecto, explicó:

*“(…) En tal virtud, el artículo segundo del acuerdo objetado, excede las facultades que le son atribuibles a la administración municipal, pues encamina la consecución de recursos; estrategias y acciones como tarea de la Secretaría de gobierno municipal yendo en desmedro de la autonomía de los Organismos de Acción Comunal de Tinjacá, pues son las OAC, por mandato legal, quienes deben garantizar y ejecutar la planeación, decisiones, fiscalización y control de la gestión pública del organismo; siempre guiada por sus estatutos que son las normas rectoras que validan su actuación (…)” (Pág. 6).*

1. Agregó que, el parágrafo del artículo segundo objetado, genera una inequitativa gestión de la administración municipal frente a los OAC existentes o futuros, al señalar que el beneficio establecido en la elaboración de estrategias y acciones, solo podrá ser encaminado a las JAC “*distantes”,* insertando con ello, un criterio *“subjetivo, infundado y desigual” (ib.).*

2 “Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones”.

1. Por lo anterior, solicitó que se declare la invalidez del artículo segundo del acuerdo municipal enjuiciado.

## De la actuación procesal

1. La solicitud de examen de validez fue radicada el 19 de abril de 20213 y, admitida mediante auto proferido el 26 de abril siguiente, proveído en el cual, se corrió el traslado al Ministerio Público y, se ordenó su fijación en lista por el término de diez (10) días, a fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 121 del Decreto Ley 1333 de 1986 (Archivo No. 4). Posteriormente, el 20 de mayo de 2021, se incorporaron las pruebas que se encontraron pertinentes para decidir el asunto (Archivo No. 9).

## De las intervenciones

1. Dentro del término de fijación en lista4, por conducto de apoderado judicial, el **Municipio de Tinjacá** se opuso a las pretensiones de la demanda (Archivo No. 8), por considerar que *“el acuerdo municipal demandado (…) goza de plena validez, al encontrarse de conformidad al ordenamiento jurídico” (Pág. 2).* Explicó que, comoquiera que el Acuerdo No. 002 de 26 de febrero de 2021, fue expedido por el Concejo Municipal de Tinjacá, en concordancia con las disposiciones normativas de las Leyes 743 de 2002 y 1989 de 2019, se predica la validez de su contenido.
2. Señaló que, el artículo 1° de esta última norma (Ley 1989 de 2019), consagra los derechos que poseen los diferentes dignatarios escogidos por el respectivo organismo de acción comunal, entre los cuales, se encuentra, el representante legal, quien podrá percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, para gastos de representación, previa reglamentación en los estatutos y autorización de la asamblea respectiva. Sin embargo, que la finalidad potestativa que consagra la referida norma, al emplear el verbo “podrá”, significa que estará a cargo de la asamblea correspondiente, la asignación o no, del respectivo emolumento, en favor de los dignatarios.
3. Aunado a ello, que lo que pretende el artículo segundo del acuerdo objetado, es elaborar estrategias y acciones, para que los representantes legales de los organismos en comento, puedan percibir un ingreso, pero ello, con sujeción, en todo caso, a la reglamentación de los respectivos estatutos, y a la autorización por parte de la asamblea

3 Como se observa en la página 1 del archivo No. 1.

4 Transcurrido entre el 29 de abril y el 12 de mayo de 2021.

correspondiente. De manera que, en modo alguno, se está omitiendo la existencia de los estatutos que maneja cada uno de los organismos comunales, ni mucho menos, pasando por encima de las respectivas asambleas, pues, por el contrario, *“se sigue reconociendo la autonomía de las organizaciones comunales a través de sus estatutos y asambleas”.*

1. A su turno, en relación con el contenido del parágrafo del artículo segundo acusado, aseveró que:

*“(…) teniendo en cuenta la distancia en la que se encuentran las diferentes organizaciones comunales, para que puedan participar de forma directa y continua en los encuentros democráticos y participativos a favor de su respectiva comunidad, es clara la intención por parte del municipio de Tinjacá, a través de la secretaría de gobierno y de hacienda, en incentivar la participación de los dignatarios de las diferentes organizaciones comunales a través de políticas públicas.*

*En este sentido, encontramos que en ningún momento se pretende soslayar la autonomía de que gozan las diferentes organizaciones comunales, contrario sensu, se busca apoyar e incentivar una participación más activa por parte de los diferentes dignatarios (…)” (Pág. 6).*

1. En esos términos, manifestó que lo que se busca a través de la norma municipal demandada, es que las políticas públicas tengan una mayor participación de las organizaciones comunales que se encuentran más distantes del casco urbano, dado que, la erogación por parte de los mismos dignatarios, respecto de sus gastos de transporte, traía consigo una escasa participación por parte de aquellos, en favor de sus comunidades. Luego, el propósito entonces, es presentar políticas públicas, para que las asambleas, en concordancia con sus respectivos estatutos, brinden un mayor apoyo a sus dignatarios, quienes, serán, a su vez, los encargados de abogar por su comunidad.
2. Por lo anterior, pidió negar las súplicas de la demanda.

## CONSIDERACIONES

**De la competencia**

1. Conforme a lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, es competente esta Corporación para conocer en única instancia de las observaciones que formulen los gobernadores de los departamentos acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales.

## De los límites del pronunciamiento

1. En tratándose de una solicitud como la que ocupa ahora la atención de la Sala, los límites de la decisión están determinados por el solicitante y, de manera concreta por las razones de derecho expuestas en la demanda, frente a los preceptos constitucionales o legales invocados, con los cuales se hace la confrontación. En otras palabras, el examen se contrae a los aspectos que han sido materia de inconformidad explícita.
2. No corresponde entonces, en este proceso, un análisis total que agote la integridad de los preceptos constitucionales y/o legales, y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad -formales y materiales- del acuerdo sometido a estudio. Por el contrario, es necesario establecer con toda claridad, cuáles son los reproches del Gobernador del Departamento de Boyacá, atendiendo exclusivamente aquellos aspectos a los que se contrajo el escrito de invalidez presentado, pues, es este análisis -y ningún otro- el que permite determinar si la solicitud puede ser acogida total o parcialmente.

## Problema jurídico

1. De acuerdo con los argumentos de la demanda, corresponde a la Sala dilucidar, si las observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Boyacá, acerca de la constitucionalidad y legalidad del **artículo segundo** del Acuerdo No. 02 de 6 de febrero de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Tinjacá, tienen vocación de prosperidad o no. A ese efecto, los problemas jurídicos a resolver, se resumen en las siguientes preguntas:

 ¿Deviene contrario al principio de autonomía que orienta a los OAC5, que, en el **artículo segundo** del acuerdo municipal enjuiciado, se haya señalado que la Administración Municipal de Tinjacá, a través de las Secretarías de Gobierno y Hacienda, elaborarán estrategias y acciones encaminadas a que, quien ejerza la representación legal dichos organismos, pueda percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, para gastos de representación previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva?

 ¿El parágrafo del artículo segundo del acuerdo municipal acusado, genera una inequitativa gestión de la administración municipal frente a las OAC, al señalar que los incentivos de los dignatarios de las JAC del municipio, sólo serán

5 para participar en los asuntos internos de la organización comunitaria conforme a sus estatutos y reglamentos

entregados a aquellos que pertenezcan a las veredas distantes del casco urbano?

1. Para resolver lo anterior, se ocupará esta providencia de examinar el régimen legal de Juntas de Acción Comunal en el ordenamiento jurídico colombiano, para luego descender al análisis del caso concreto, en los términos precisos de los interrogantes planteados y, en el orden propuesto, no sin antes precisar, en cada uno de ellos (problemas jurídicos), el contenido de la norma demanda.

## Tesis de la Sala

1. La Sala declarará la invalidez del artículo segundo del Acuerdo No. 02 de 6 de febrero de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Tinjacá. Ello, al advertir que, como lo sostuvo el extremo demandante, deviene contrario al principio de autonomía que orienta a los OAC, que se haya señalado que la Administración Municipal de Tinjacá, a través de las Secretarías de Gobierno y Hacienda, elaborarán estrategias y acciones encaminadas a que, quien ejerza la representación legal dichos organismos, pueda percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, para gastos de representación previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva.
2. Lo anterior, en tanto, en virtud del mencionado principio de autonomía, las JAC cuentan con independencia para autogestionarse y participar en la planeación, decisión, fiscalización y control de la gestión pública, así como en los asuntos internos de la organización comunitaria, de acuerdo a las previsiones señaladas en sus estatutos y/o reglamentos; lo que, en los términos del artículo 1° de la Ley 1989 de 2019, incluye la determinación acerca de, si los representantes legales de los mismos, se encuentran autorizados para percibir ingresos provenientes de recursos propios, o no, para gastos de representación.
3. Por su parte, en lo que tiene que ver con el **parágrafo** del artículo en comento, se encuentra válido para la Sala, dar aplicación al principio general del derecho *‘accesorium non ducit, sed sequitur suum principalei’,* conforme al cual, lo accesorio sigue la suerte de lo principal6. De modo que, al declararse la invalidez del artículo segundo acusado, debe declararse también la invalidez del parágrafo que lo conforma, en tanto, al desarrollar los supuestos secundarios del artículo, el parágrafo constituye

6 El cual, planteado de otra forma significa que lo principal da lugar, condiciona, caracteriza o naturaliza a lo accesorio.

una unidad funcional secundaria o parcial de la primera unidad normativa (artículo)7, conteniendo implícitamente, el mismo vicio de ilegalidad endilgado al primero.

## Del régimen legal de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en el ordenamiento jurídico colombiano

1. Las Juntas de Acción Comunal (JAC), son uno de los tipos de organizaciones previstos en la Ley 743 de 2002, para promover el desarrollo comunitario, y, en esa medida, resultan de la concreción del derecho fundamental de asociación que tienen las personas para la gestión de sus intereses (Art. 38 C.P.). Dicho cuerpo normativo, las define como organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integradas voluntariamente por los residentes de un lugar, que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable, con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa (Art. 8°, literal a), quienes desarrollarán sus actividades dentro de un territorio delimitado, según las orientaciones que fija la misma normativa (Art. 12).
2. En cuanto a su organización, consagra la referida norma8, que estarán constituidas, según el caso, de acuerdo con los índices de población y características de cada región o territorio, por personas naturales mayores de 14 años, que residan al interior de los mismos. De igual manera, que, de acuerdo con los conceptos, objetivos, principios y fundamentos del desarrollo de la comunidad, allí consagrados, así como con las necesidades de aquellas, los organismos de acción comunal de primero (v.g. JAC), segundo, tercer y cuarto grado, **tendrán libremente sus propios estatutos** (Art. 18).
3. Por su parte, el artículo 19 ibidem, consagró los objetivos generales de esta forma de asociación comunal, entre los que se destacan, los siguientes: **i)** 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; **ii)** crear y desarrollar procesos de formación para el ejercicio de la democracia; **iii)** promover y ejercitar las acciones ciudadanas y de cumplimiento, como mecanismos previstos por la Constitución y la ley, para el respeto de los derechos de los asociados; **iv)** Generar y promover procesos de organización y mecanismos de interacción con las diferentes expresiones de la sociedad civil, en procura del cumplimiento de los objetivos de la acción comunal y; **v)** promover y facilitar la participación de todos los sectores sociales, en especial de las mujeres y los jóvenes, en los organismos directivos de la acción comunal; así como

7 López Ruiz, Manuel. Redacción Legislativa, Senado de la República, Primera Edición: noviembre de 2002.

8 Entiéndase la Ley 743 de 2002.

**vi)** los demás que se den los organismos de acción comunal respectivos en el marco de sus **derechos, naturaleza y autonomía.**

1. Puede observarse entonces, que de los objetivos que tiene una junta de acción comunal, se deriva un concepto que resulta fundamental en la determinación de su curso de actuación: el desarrollo comunitario. Será este y no otro, el concepto que guíe el diseño y ejecución de planes y programas que lleven a cabo las juntas, en procura, precisamente, de la consecución del objetivo trazado; para lo cual, la coordinación de las actividades a realizar, se llevará a cabo por organismos de dirección, administración y vigilancia, que serán de **libre determinación** por parte de cada una de las juntas comunales (Art. 27).
2. Por su parte, en los términos del artículo 20 ibidem, los organismos comunales se orientan por los siguientes principios:

*“(…) a) Principio de democracia: participación democrática en las deliberaciones y decisiones;*

* 1. ***Principio de la autonomía****: autonomía para participar en la planeación, decisión, fiscalización y control de la gestión pública, y en los asuntos internos de la organización comunitaria conforme a sus estatutos y reglamentos;*
	2. *Principio de libertad: libertad de afiliación y retiro de sus miembros;*
	3. *Principio de igualdad y respeto: igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades en la gestión y beneficios alcanzados por la organización comunitaria. Respeto a la diversidad: ausencia de cualquier discriminación por razones políticas, religiosas, sociales, de género o étnicas;*
	4. *Principio de la prevalencia del interés común: prevalencia del interés común frente al interés particular;*
	5. *Principio de la buena fe: las actuaciones de los comunales deben ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten;*
	6. *Principio de solidaridad: en los organismos de acción comunal se aplicará siempre, individual y colectivamente el concepto de la ayuda mutua como fundamento de la solidaridad;*
	7. *Principio de la capacitación: los organismos de acción comunal tienen como eje orientador de sus actividades la capacitación y formación integral de sus directivos, dignatarios, voceros, representantes, afiliados y beneficiarios;*
	8. *Principio de la organización: el respeto, acatamiento y fortalecimiento de la estructura de acción comunal, construida desde las juntas de acción comunal, rige los destinos de la acción comunal en Colombia;*
	9. *Principio de la participación: la información, consulta, decisión, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de sus actos internos constituyen el principio de la participación que prevalece para sus afiliados y beneficiarios de los organismos de acción comunal. Los organismos de acción comunal podrán participar en los procesos de elecciones populares, comunitarias y ciudadanas (…)” – Destaca la Sala –.*
1. En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que dicha ley, al desarrollar los correspondientes preceptos constitucionales, materializa el principio de participación ciudadana, el cual, pretende garantizar la intervención de los ciudadanos en las decisiones que inciden en los procesos que comprometen el desarrollo económico, social y cultural de la colectividad. Lo anterior, sea del caso precisar, no implica únicamente que el Estado adopte las medidas necesarias para la participación en la toma de decisiones, sino que, a su vez, el ciudadano debe contar con la posibilidad de participar en diversos procesos, y mecanismos de participación, como el cooperativismo y las juntas de acción comunal9.

## Análisis del caso concreto

1. Como se señaló, corresponde a la Sala establecer si las observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Boyacá, acerca de la constitucionalidad y legalidad del **artículo segundo** del Acuerdo No. 02 de 6 de febrero de 2021, proferido por el Concejo Municipal de Tinjacá, tienen vocación de prosperidad o no. Veamos:

## De la resolución al primer problema jurídico

1. Sostuvo el solicitante, que en los términos del artículo 6 de la Ley 743 de 2002, las JAC están orientadas por los principios de autonomía y solidaridad de la sociedad civil, que redundan en la participación democrática, otorgando libertad a las personas que, según sus propios estatutos, puedan integrar las asociaciones, juntas directivas y organismos que las constituyen.
2. Así, que la Ley 1989 de 201910, previó la posibilidad de que los representantes legales de los OAC, pudieran percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, para gastos de representación, los cuales, deben ser autorizados por la asamblea respectiva. De ahí, que sea la misma organización, la que deba autorizar a su representante, por intermedio de su respectivo organismo de administración, para recibir remuneración u honorarios por la labor desempeñada, en

9 Al respecto ver sentencia C-126 de 2016.

10 “Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones”.

virtud de la autonomía y autogestión de la respectiva junta. Por ello, que, *“(…) el artículo segundo del acuerdo objetado, excede las facultades que le son atribuibles a la administración municipal, pues encamina la consecución de recursos; estrategias y acciones como tarea de la Secretaría de gobierno municipal yendo en desmedro de la autonomía de los Organismos de Acción Comunal de Tinjacá, pues son las OAC, por mandato legal, quienes deben garantizar y ejecutar la planeación, decisiones, fiscalización y control de la gestión pública del organismo; siempre guiada por sus estatutos que son las normas rectoras que validan su actuación (…)” (Pág. 6).*

1. A su turno, en su intervención, el municipio accionado aseguró que lo que pretende el artículo segundo del acuerdo objetado, es elaborar estrategias y acciones, para que los representantes legales de los organismos comunales puedan percibir un ingreso, con sujeción, en todo caso, a la reglamentación de los respectivos estatutos, y a la autorización por parte de la asamblea respectiva. De modo que, no se desconoce la existencia de los estatutos que maneje cada uno de los organismos de acción comunal, ni mucho menos, la decisión de las respectivas asambleas en lo relacionado, pues, por el contrario, *“se sigue reconociendo la autonomía de las organizaciones comunales a través de sus estatutos y asambleas”.*
2. En ese contexto, el artículo 1° de la Ley 1989 de 201911, que modificó el artículo 35 de la Ley 743 de 2002, en lo relacionado con los derechos de los dignatarios de los organismos de acción comunal, señaló lo siguiente:

*“(…)* ***Artículo 35. Derechos de los dignatarios****. A más de los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal tendrán los siguientes derechos:*

*a) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal podrá percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, para gastos de representación previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva (…)” – Subraya la Sala –.*

1. Por tanto, en los términos de la referida norma, el representante legal de un organismo de acción comunal, puede percibir unos ingresos por concepto de gastos de representación, cuyo supuesto (derecho): **i)** deberá ser aprobado por la asamblea y, **ii)** encontrarse reglamentado en los estatutos de manera previa; a efectos, por ejemplo, de ser justificados por las actividades que, en representación de la organización, desarrolla el representante legal, e incluidos en el presupuesto correspondiente.

11 “Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones”,

1. En el presente asunto, a través del artículo segundo del Acuerdo No. 02 de 6 de febrero de 2021, *“POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVEN LOS DERECHOS DE LOS DIGNATARIOS DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DEL MUNICIPIO Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES”,* en relación con el cual, se formuló el primer cargo de la demanda, el Concejo Municipal de Tinjacá, dispuso:

*“(…)* ***ARTÍCULO 2. – INGRESOS:*** *La administración municipal de Tinjacá (Boyacá) a través de la Secretaría de Gobierno y Secretaría de Hacienda, elaborará estrategias y acciones encaminadas a que quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal pueda percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, para gastos de representación previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva (…)” (Pág. 21) -* Resalta la Sala –.

1. De suerte que, mediante la referida norma, se estableció, que, a través de las Secretarías de Gobierno y de Hacienda de Tinjacá, **la administración municipal elaborará estrategias y acciones**, orientadas a que, quien ejerza la representación legal de un determinado organismo de acción comunal, pueda percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el mismo12, para gastos de representación, previa reglamentación en los estatutos y autorización de la asamblea respectiva.
2. En esas condiciones, observa la Sala que, como se señaló en la demanda, a través del artículo en comento, particularmente en el aparte transcrito, el Concejo Municipal de Tinjacá, atribuyó o reconoció a la administración municipal, por intermedio de sus Secretarías de Gobierno y de Hacienda, la posibilidad de intervenir en lo relacionado con la eventual autorización del pago de ingresos a los representantes legales de los organismos de acción comunal; al disponer que, a las mismas13, corresponderá la elaboración de estrategias y acciones encaminadas a que quien ejerza la representación legal de los OAC, pueda percibir ingresos propios generados por el organismo, para gastos de representación, previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva.
3. Lo anterior, pese a que, conforme se expuso, dentro de los principios que orientan a los organismos comunales, entre ellos, las JAC, se encuentra el de **autonomía** (invocado por el solicitante), conforme al cual, aquellas cuentan con independencia para autogestionarse, esto es, para participar en la planeación, decisión, fiscalización y control de la gestión pública, así como en los asuntos internos de la organización comunitaria, de acuerdo a las previsiones señaladas en sus estatutos y/o reglamentos; lo cual, en los

12 Entiéndase por el organismo de acción comunal, correspondiente.

13 Esto es, a las Secretarías de Gobierno y de Hacienda del Municipio de Tinjacá.

términos del artículo 1° de la Ley 1989 de 2019, incluye la determinación acerca de, si los representantes legales de los mismos, se encuentran autorizados para percibir ingresos provenientes de recursos propios, o no, para gastos de representación. Ciertamente, al reducirse las relaciones sociales, a aquellas basadas en vínculos primarios y comunitarios, los individuos ganan un mayor margen de autonomía, lo que les permite actuar más libremente con el otro, a través de la promoción de autogestión.

1. Recuérdese que, de acuerdo con los conceptos, objetivos, principios y fundamentos del desarrollo de la comunidad, consagrados en la Ley 743 de 2002, así como con las necesidades propias, los organismos de acción comunal, tales como las JAC, **tendrán libremente sus propios estatutos**, garantizando en todo caso, el carácter democrático de la estructura interna y el funcionamiento de los organismos.
2. Y, es que, aun cuando se evidencia que, como lo señaló el ente territorial demandado en su intervención, la elaboración de estrategias y acciones que consagró la norma municipal demandada (a efecto de que quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal, pueda percibir ingresos para gastos de representación), se condicionó a la reglamentación de dicha circunstancia en los estatutos de cada JAC, así como a la autorización previa de la asamblea respectiva14, en línea con lo consagrado en el artículo 1° de la Ley 1989 de 2019; lo cierto es que, propició la configuración de un escenario, en el que la iniciativa en ese sentido, se verá permeada por las acciones que lleve a cabo la administración municipal, con el objeto referido15.
3. En ese entendido, evidencia la Sala que, a través del artículo segundo enjuiciado, la corporación pública de elección popular del Municipio de Tinjacá, planteó un supuesto que conlleva a la intromisión del ejecutivo en las decisiones que las asambleas, como órganos de administración de las JAC deban adoptar, en lo relacionado con el reconocimiento de ingresos a sus respectivos representantes legales, por gastos de representación, llegando en últimas, a darles la posibilidad de coadministrar, de cierto modo, la gestión propia del organismo. Por ello, en atención al primer problema jurídico formulado, se dirá que, ciertamente, deviene contrario al principio de autonomía que orienta a los OAC, que se haya señalado que la Administración Municipal de Tinjacá, a través de las Secretarías de Gobierno y Hacienda, elaborarán estrategias y acciones encaminadas a que, quien ejerza la representación legal dichos organismos, pueda percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, para

14 Como lo exigen las previsiones del artículo 1° de la Ley 1989 de 2019, modificatorio del artículo 35 de la Ley 743 de 2002.

15 Que quien ejerza la representación legal de un determinado organismo de acción comunal, pueda percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el mismo, para gastos de representación, previa reglamentación en los estatutos y autorización de la asamblea respectiva.

gastos de representación previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva.

1. Por lo anterior, dirá la Sala, que le asiste razón al Departamento de Boyacá en lo relacionado al cargo propuesto (objeto de examen), lo que, impone **declarar la invalidez del artículo segundo del acuerdo municipal enjuiciado.**

## De la resolución al segundo problema jurídico

1. Adujo el extremo demandante, que el parágrafo del artículo objetado, genera una inequitativa gestión de la administración municipal frente a todas las OAC existentes o futuras, al señalar que el beneficio establecido en la elaboración de estrategias y acciones, solo podrá ser encaminado a las JAC “*distantes”,* insertando con ello, un criterio *“subjetivo, infundado y desigual” (Pág. 6).*
2. Al respecto, en su intervención, el Municipio de Tinjacá aseveró que lo que se busca con la norma en comento, es que las políticas públicas tengan una mayor participación de las organizaciones comunales que se encuentran más distantes del casco urbano, dado que, la erogación por parte de los mismos dignatarios, respecto de sus gastos de transporte, traía consigo, una escasa participación por parte de aquellos, en favor de sus comunidades. De modo que, lo que se pretende, es presentar políticas públicas, para que las asambleas, en concordancia con sus respectivos estatutos, brinden un mayor apoyo a sus dignatarios, quienes, serán, a su vez, los encargados de abogar por su comunidad.
3. El parágrafo del artículo segundo en comento, reza:

*“(…)* ***PARÁGRAFO:*** *Que los incentivos de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal del Municipio solo serán entregados a las veredas distantes del casco urbano* ***en el caso de incentivos de transporte*** *(…)” (Pág. 21) - Negrilla y subraya fuera del texto original –.*

1. De modo que, de conformidad con la disposición normativa en cita, los incentivos de los dignatarios de las JAC del Municipio de Tinjacá, solo serán entregados a las veredas distantes del casco urbano, en lo que tiene que ver con transporte.
2. En ese panorama, correspondería a la Sala examinar de manera detallada el cargo o reproche de ilegalidad y/o inconstitucionalidad antedicho, en los términos precisos planteados por el solicitante, si no fuera porque encuentra válido dar aplicación en el presunto asunto, al principio general del derecho *‘accesorium non ducit, sed*

*sequitur suum principalei’,* conforme al cual, lo accesorio sigue la suerte de lo principal16. De modo que, al declararse la invalidez del artículo segundo acusado, considera la Sala que debe declararse también la invalidez del parágrafo que lo conforma, en tanto, al desarrollar los supuestos secundarios del artículo, el parágrafo constituye una unidad funcional secundaria o parcial de la primera unidad normativa (artículo)17, por lo que implícitamente, contiene el mismo vicio de ilegalidad endilgado al primero.

1. Por consecuencia, discurre la Sala que las razones vertidas, resultan suficientes para declarar la invalidez -también- del parágrafo objetado, pero no por las las razones de derecho expuestas en la demanda, sino por la argumentación jurídica hasta aquí esbozada.

## Conclusión

1. En suma, por las razones vertidas, este Tribunal accederá a la solicitud de invalidación del artículo segundo del Acuerdo No. 02 de 6 de febrero de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Tinjacá, *“POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVEN LOS DERECHOS DE LOS DIGNATARIOS DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DEL MUNICIPIO Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES”*. Ello, al advertir que, como lo sostuvo el extremo demandante, deviene contrario al principio de autonomía que orienta a los OAC, que se haya señalado que la Administración Municipal de Tinjacá, a través de las Secretarías de Gobierno y Hacienda, elaborarán estrategias y acciones encaminadas a que, quien ejerza la representación legal dichos organismos, pueda percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, para gastos de representación previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva.
2. Lo anterior, en atención a que, dentro de los principios que orientan a los organismos comunales, entre ellos, las JAC, se encuentra el de **autonomía**, conforme al cual, cuentan con independencia para autogestionarse y participar en la planeación, decisión, fiscalización y control de la gestión pública, así como en los asuntos internos de la organización comunitaria, de acuerdo a las previsiones señaladas en sus estatutos y/o reglamentos; lo que, en los términos del artículo 1° de la Ley 1989 de 2019, incluye la determinación acerca de, si los representantes legales de los mismos, se encuentran autorizados o no, para percibir ingresos provenientes de recursos propios, para gastos de representación.

16 El cual, planteado de otra forma significa que lo principal da lugar, condiciona, caracteriza o naturaliza a lo accesorio.

17 López Ruiz, Manuel. Redacción Legislativa, Senado de la República, Primera Edición: noviembre de 2002.

1. Por su parte, en lo que tiene que ver con el **parágrafo** del artículo en comento, la Sala encuentra válido dar aplicación al principio general del derecho *‘accesorium non ducit, sed sequitur suum principalei’,* conforme al cual, lo accesorio sigue la suerte de lo principal18. De modo que, al declararse la invalidez del artículo segundo acusado, considera esta Corporación que debe declararse también la invalidez del parágrafo que lo conforma.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## FALLA:

**Primero.** Declarar la invalidez del artículo segundo del Acuerdo No. 02 de 6 de febrero de 2021 proferido por el Concejo Municipal de Tinjacá, *“POR MEDIO DEL CUAL SE PROMUEVEN LOS DERECHOS DE LOS DIGNATARIOS DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DEL MUNICIPIO Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES”,*

conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo.** Comunicar la presente providencia al alcalde municipal, al presidente del Concejo Municipal y al Personero del Municipio de Tinjacá, así como al Gobernador de Boyacá y al Agente del Ministerio Público.

**Tercero.** En firme esta providencia, háganse las anotaciones de rigor en los sistemas y aplicativos correspondientes y, archívese el expediente.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala Virtual, de la fecha.

Notifíquese y cúmplase,

# (Firmado electrónicamente)

## BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada

# (Firmado electrónicamente)

## FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

# (Firmado electrónicamente)

## FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

18 El cual, planteado de otra forma significa que lo principal da lugar, condiciona, caracteriza o naturaliza a lo accesorio.