



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202509-00079325
OFICINA PRODUCTORA: AREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 4 de Septiembre de 2025.

Arquitecta

Lyda Ximena Rodríguez Acevedo

Secretaria de Planeación

E.S.D.

Asunto: Respuesta a solicitud de concepto jurídico

Cordial saludo,

Comendidamente, en atención a la solicitud elevada mediante consecutivo 2-S-SdDSB-202507-00063103, la Secretaría Jurídica, procede respetuosamente a emitir pronunciamiento, conforme a las siguientes:

CONSIDERACIONES:

I. Antecedentes

Mediante comunicación de la referencia, la Secretaría de Planeación del Municipio de Bucaramanga solicitó concepto jurídico referente a la participación de ediles (JAL) y dignatarios de JAC como beneficiarios de proyectos de presupuestos participativos y de kits de fortalecimiento para lo cual se plantean los siguientes:

II. Interrogantes

1. Si con sustento en el Decreto Municipal 0159 de 2021, los miembros de las Juntas Administradoras Locales – JAL pueden participar como beneficiarios de los proyectos votados por la comunidad en el marco de la estrategia de presupuestos participativos.
2. Si en los mismos términos, los miembros de las Juntas de Acción Comunal – JAC pueden participar como beneficiarios de dichos proyectos.
3. En caso afirmativo, si los presidentes de JAC que participan en procesos de formación pueden recibir, sin inconveniente legal, el kit de fortalecimiento previsto en el convenio con CAJASAN, y si existe alguna inhabilidad normativa que lo prohíba.
4. Si los ediles que participen en formaciones pueden igualmente recibir dicho kit sin limitación jurídica alguna.

Para dar respuesta a los interrogantes planteados se considera necesario analizar los siguientes aspectos. 1. De la integración y poder decisorio de los miembros del comité de presupuestos participativos. 2. De la participación de miembros de las JAL en el marco de presupuestos participativos. 3. De la participación de los miembros de las Juntas de Acciones Comunales. 4. Conclusiones.

1. De la integración y poder decisorio de los miembros del comité de presupuestos participativos.

De conformidad a lo establecido en el artículo 2 del Decreto 0159 de 2021, define el **Presupuesto Participativo** como:

"(...) un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil, mediante la toma de decisiones para la orientación de un porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación del Municipio, con base en una proyección del presupuesto a disponer en la vigencia siguiente y mediante procesos organizados que culminan con los Acuerdos Participativos o Acuerdos Escolares" (negrilla y subraya fuera de texto).



Una vez se cuente con los Acuerdos Participativos o Acuerdos Escolares la Administración Municipal los incorporará al presupuesto antes de la discusión de los presupuestos plurianuales ante el Concejo Municipal.

Parágrafo: La proyección presupuestal sobre la cual se realizan los procesos de toma de decisiones colectivas para la generación de Acuerdos de los ejercicios que componen la Estrategia general de Presupuestos Participativos, puede variar dependiendo del comportamiento de recaudo tributaria del Municipio."

En concordancia con lo precedente, seguidamente en el artículo 6 *ibidem* determina la creación del comité de presupuestos participativos, como la instancia encargada de determinación de los proyectos de ejercicios de acuerdo de comuna o corregimiento y de acuerdos escolares, acorde a lo siguiente:

"Créese el Comité de Presupuesto Participativos del Municipio de Bucaramanga como la instancia encargada de viabilizar o rechazar los proyectos priorizados, y de realizar la evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de los proyectos presentados, y ejecutados mediante los ejercicios de Presupuestos Participativos de que tratan el artículo 4° del presente acto administrativo"

Determinándose, en su artículo 7, como integrantes¹ del comité con voz y voto:

- 1) El Alcalde o su delegado(a), quien lo presidirá.
- 2) El Secretario(a) de Planeación Municipal quien es el Coordinador de los Ejercicios de Acuerdos de Comuna o Corregimiento
- 3) El Secretario(a) de Educación Municipal quien es el Coordinador del Ejercicio de Acuerdos Escolares.
- 4) El Secretario(a) de Hacienda o su delegado.
- 5) El Orientador(a) de los ejercicios que comprenden la Estrategia general de Presupuestos Participativos, designado por el Alcalde
- 6) Tres (3) representantes de los presidentes de las Juntas Administradoras Locales (JAL) del área urbana del Municipio, elegidos cada año, por mayoría mediante convocatoria que realice la Secretaría de Planeación.
- 7) Un (1) representante de los presidentes del área rural de las Juntas Administradoras Locales (JAL) de los Corregimientos del Municipio, elegido cada año, por mayoría mediante convocatoria que realice la Secretaría de Planeación.

y

Participaran como invitados con voz, pero sin voto:

- 8) El Secretario(a) del Interior o su delegado.
- 9) *Un (1) representante de las Veedurías Ciudadanas registradas en el Municipio, con voz, pero sin voto, escogido de manera autónoma por votación mayoritaria entre sus pares; con el fin de acompañar el proceso de estudio y aprobación de los proyectos presentados dentro de los ejercicios.*
10. El Secretario(a) o su delegado(a) de las Unidades Ejecutoras y/o el Director(a) o su delegado(a) de los Institutos Descentralizados según cada proyecto, que concurra en la planeación y ejecución según cada proyecto(...)" (negrilla y subraya fuera de texto)

De acuerdo con lo precitado, se observa que para el caso materia de análisis, es claro que ostentan la calidad de integrantes con voz y voto del comité de presupuestos participativos los representantes de los presidentes de las Juntas Administradoras Locales (JAL) del área urbana y del área rural, integrantes quienes para el efecto influyen en las decisiones para dar viabilidad o de objetar los proyectos priorizados, y de realizar la evaluación, seguimiento y rendición de cuentas de los mismos, sin que se avizore tal calidad o poder decisorio frente a los miembros de las JAC en razón del estudio y aprobación de los proyectos por el comité de presupuestos participativos.

¹Artículo 7 Decreto 0159 de 2021.

En este contexto, resulta indispensable distinguir las funciones y los alcances de participación que tienen los diferentes actores dentro del comité de presupuestos participativos al tenor que si bien los representantes de las JAL del área urbana y rural cuentan con plenas facultades para debatir y votar sobre la viabilidad de los proyectos, otras figuras como los delegados de las JAC o los integrantes invitados solo pueden intervenir como acompañantes, aportando observaciones o haciendo seguimiento, pero sin incidir de manera directa en la toma de decisiones; esta diferenciación busca garantizar la transparencia y evitar posibles conflictos de interés, delimitando claramente los roles de quienes pueden ejercer influencia efectiva sobre la priorización y aprobación de recursos para las iniciativas comunitarias.

2. De la participación de miembros de las JAL en el marco de presupuestos participativos.

La participación ciudadana es clave en el Estado Social de Derecho y, a nivel territorial, se materializa con instrumentos como los presupuestos participativos, regulados por el Decreto No. 0159 de 2021 a través del cual se asigna a las Juntas Administradoras Locales (JAL) la función de identificar, priorizar y acompañar los proyectos, donde los ediles² participan en el diseño de acuerdos de inversión comunitaria.

Expuesto lo anterior, es fundamental precisar el rol de los ediles³ en el marco del Decreto No. 0159 de 2021 identificando las posibles limitaciones o conflictos de intereses que puedan derivarse en su ejercicio ante una doble condición de representantes y potenciales beneficiarios.

En primer lugar, el artículo 16 del Decreto es claro en señalar que *“los Acuerdos de las Juntas Administradoras Locales estarán integrados por los Ediles miembros de la Junta Administradora Local (JAL) de la Comuna o Corregimiento respectiva”* razón por la cual se conciben a los ediles como integrantes orgánicos y necesarios de los acuerdos de comuna o corregimiento, garantizando que las decisiones tengan respaldo de la autoridad local elegida por voto popular.

A su término en concordancia con lo previsto en los artículos 22 y 25 *ibidem*⁴, los ediles ejercen una función decisoria al interior de las Juntas Administradoras Locales, en cuanto

²En este punto, es importante señalar que los ediles de las JAL al ser *servidores públicos* por mandato constitucional del artículo 123 al pertenecer a una corporación pública elegida por voto popular, obliga imperativamente a actuar con transparencia y a abstenerse de usar su cargo para beneficio personal, de ahí que un edil no puede celebrar contratos con entidades públicas ni recibir dineros del tesoro público en beneficio propio mientras ejerce el cargo.

³ En este sentido, los ediles, como integrantes de las Juntas Administradoras Locales (JAL) acorde al artículo 318 C.P., cumplen funciones de representación política, planeación y control territorial de ahí que conforme al artículo 123 de la Constitución Política son catalogados como servidores públicos al ejercer funciones públicas.

⁴Artículo 22. REUNIÓN DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES (JAL): El Presidente y los demás Ediles de las Juntas Administradoras Locales (JAL) de cada Comuna y Corregimiento del Municipio, convocarán a sus integrantes con el objetivo de: 1. Informar a todos los miembros de la JAL el número de Proyectos a ejecutar en la vigencia, previamente determinados por la Secretaría de Planeación y aprobados por el Comité Técnico de Presupuestos Participativos. 2. Determinar y aprobar mediante votación de los integrantes de la JAL, una lista de los Barrios o Veredas a beneficiar en la vigencia y con Junta de Acción Comunal (JAC) legalmente constituidas, priorizando aquellos Barrios o Veredas que nunca han sido beneficiados del ejercicio de Acuerdos de Comuna o Corregimiento o que no han sido beneficiados en la última vigencia de la implementación del ejercicio. 3. Elaborar el Acta que consigne el resultado de la reunión de las Juntas Administradoras Locales (JAL), con miras a ser presentada ante el Comité Técnico de Presupuestos Participativos. El acta deberá estar debidamente diligenciada según el formato diseñado por la Secretaría de Planeación Municipal.

Artículo 25: REVISIÓN Y APROBACIÓN POR EL COMITÉ DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: Una vez recibidos los Acuerdos de Presupuestos Participativos, el Comité de Presupuestos Participativos analizará, y

les corresponde, informar a los miembros de la corporación el número de proyectos que serán ejecutados, determinar y aprobar mediante votación, los barrios o veredas beneficiados, dando prioridad a aquellos sectores que nunca han sido incluidos o que no recibieron recursos en la última vigencia; y, finalmente, elaborar el acta respectiva que se remitirá al Comité de Presupuestos Participativos como soporte formal del proceso de decisión y priorización comunitaria.

Es así que del análisis de los artículos precitados, se infiere que los ediles cumplen en el marco de las Juntas Administradoras Locales, una función integradora al ser quienes conforman jurídicamente los acuerdos de la corporación, al asumir una labor de decisión y priorización territorial, para seleccionar los sectores beneficiarios de los proyectos y garantizar la distribución equitativa de los recursos en la comunidad y, desarrollan una tarea de acompañamiento comunitario, al actuar como enlace directo entre las Juntas de Acción Comunal, la ciudadanía y la administración municipal, fortaleciendo así la relación entre la participación ciudadana y la gestión pública.

En virtud de todo lo expuesto, y en el marco de las funciones desarrolladas por los ediles en el ejercicio de presupuestos participativos, para la Secretaria Jurídica es claro que su rol se concibe bajo una modalidad de representación, gestión y vigilancia, y no de beneficiarios, en tanto que el Decreto exige que los proyectos financiados sean de carácter comunal o corregimental, excluyendo expresamente los de índole personal o particular⁵.

En otras palabras, los ediles actúan como gestores, representantes y facilitadores, mas no como receptores directos de los beneficios, por cuanto en dicho evento se verían inmiscuidos en un posible conflicto de interés conforme a lo establecido en el numeral 1 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 por tener un interés particular y directo en la regulación, gestión, control o decisión del asunto; esto implica en consecuencia que los miembros de las JAL, en su calidad de ediles, no pueden ser beneficiarios de los proyectos, al tanto que los beneficios solo pueden recibirse a título colectivo, en el entendido que hacen parte de la comunidad de la comuna o corregimiento al que representan.

Así las cosas, permitir que un edil reciba beneficios individuales generaría una contradicción con estos principios y podría interpretarse como uso indebido de su posición en detrimento de la igualdad y el interés general.

En conclusión el rol del edil es de carácter representativo y colectivo, alineado con los principios de transparencia y participación ciudadana, y no les confiere la condición de beneficiarios individuales de los recursos públicos, pues su función es garantizar que la inversión llegue de manera equitativa y prioritaria a los sectores de la comunidad.

3. De la participación de los miembros de las Juntas de Acciones Comunales en los presupuestos participativos.

El Decreto 0159 de 2021, reconoce a su vez a los miembros de las Juntas de Acciones Comunales la responsabilidad de convocar a la comunidad en asambleas barriales o veredales, para identificar y priorizar las necesidades más apremiantes.

Acompañadas por la JAL de su respectiva comuna o corregimiento, y con el apoyo de la Secretaría de Planeación, en el marco de dicho acto administrativo, las JAC canalizan las propuestas de proyectos que luego serán evaluados por el Comité de Presupuestos Participativos. Se trata, por tanto, de una función esencial de deliberación ciudadana,

definirá la viabilidad y priorización de los proyectos, para ser ejecutados con el presupuesto aprobado para tal fin.

⁵Conforme a lo expuesto en el artículo 25, numeral 7.

donde los líderes comunales actúan como articuladores entre la base social y la administración municipal.

Ahora bien, surge la pregunta sobre si los miembros y presidentes de las JAC pueden ser beneficiarios directos de los proyectos priorizados en este escenario. El mismo Decreto establece un límite categórico: "*en ningún caso serán viabilizados proyectos de carácter personal o de una organización específica*"; esta disposición salvaguarda la finalidad pública de la inversión y evita conflictos de interés asegurando que las propuestas de las JAC beneficien a la colectividad de barrios y veredas, y no se conviertan en mecanismos de asignación de recursos a favor de individuos o de la organización comunal como persona jurídica.

En ese sentido, la JAC no se erige como beneficiaria particular, sino como gestora y ejecutora comunitaria, complementando esfuerzos institucionales, sociales y económicos para materializar obras de interés colectivo.

En el caso de los miembros de las JAC (que no son servidores públicos), se indica que estos no están sujetos al régimen de inhabilidades/incompatibilidades de los funcionarios, pero igualmente se espera un comportamiento ético y transparente, tal cual lo sería que los bienes, beneficios y servicios administrados por una JAC deben estar al alcance de todos los miembros de la comunidad y no en las personas que influyen en su proposición para el reconocimiento de beneficios.

Esto significa que ningún dignatario o afiliado puede apropiarse exclusiva o preferencialmente de las ventajas de un proyecto comunal; los proyectos deben beneficiar de forma amplia a la comunidad, sin favoritismos. En suma, legalmente un líder comunal podría resultar beneficiado si pertenece al grupo objetivo de un proyecto, pero no puede usarse la JAC para canalizar beneficios únicamente hacia los directivos o sus familiares, pues ello contrariaría principios de igualdad y moralidad administrativa.

En conclusión, los miembros y presidentes de las Juntas de Acción Comunal en Bucaramanga sí pueden participar en la estrategia de presupuestos participativos, pero no como destinatarios individuales de los recursos, sino como representantes comunitarios que canalizan las necesidades y expectativas de sus territorios. La normatividad vigente delimita claramente que el beneficio debe ser colectivo y no corporativo, lo que a su vez refuerza la transparencia, la equidad y la finalidad pública del gasto.

Así las cosas, se infiere, que los miembros de las Juntas Administradoras Locales pueden participar activamente en la planeación, priorización y aprobación de los proyectos de presupuestos participativos, mas no pueden ser beneficiarios individuales de estos, por lo cual solo pueden beneficiarse en tanto habitantes de su comunidad, es decir, la colectividad

4. Conclusiones

- El Comité de Presupuestos Participativos es la instancia decisoria encargada de viabilizar, evaluar, hacer seguimiento y rendir cuentas de los proyectos priorizados, en el cual los representantes de las JAL urbana y rural tienen voz y voto, mientras que las JAC y otros invitados solo participan con voz, sin poder decisorio.
- Los ediles, en su calidad de servidores públicos y miembros de las JAL, cumplen funciones de integración, decisión y priorización territorial, así como de acompañamiento comunitario, pero no pueden ser beneficiarios individuales de los proyectos, pues su rol es representativo y colectivo, alineado con los principios de transparencia y de interés general.
- Los miembros y presidentes de las JAC participan en la identificación y canalización de necesidades de la comunidad mediante asambleas barriales o veredales,



actuando como articuladores entre la base social y la administración municipal, pero no como beneficiarios particulares de los proyectos.

- La normatividad vigente establece que en ningún caso podrán ser viabilizados proyectos de carácter personal o de una organización específica, de manera que tanto JAL como JAC deben asegurar que los recursos se destinen al beneficio colectivo de barrios y veredas y no a título personal.
- La delimitación clara de roles y competencias en el marco de los presupuestos participativos garantiza la transparencia, evita conflictos de interés y fortalece la finalidad pública del gasto, asegurando que las inversiones respondan al principio de equidad territorial y a las verdaderas necesidades comunitarias.

El presente concepto, se expide con alcance a lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, y las respuestas a las inquietudes se circunscriben dentro del ámbito general y legal que regula la materia consultada⁶ sin que con ellas, se pretenda absolver situaciones particulares por parte de la Secretaria de Planeación como oficina consultante; lo anterior acorde al ámbito de competencias y funciones de la Secretaria Jurídica, determinadas en los Decretos 068 de 2018 y Decreto 331 de 2020 como oficina encargada de estudiar, analizar y conceptuar bajo una perspectiva de unidad de criterio jurídico, sobre la aplicación de normas y la expedición de los actos administrativos que competan a las diferentes dependencias de la administración municipal.

Agradeciendo la atención prestada,

ANDRÉS ALFONSO MARINO MESA
Secretario Jurídico

Proyectó / Pedro José Quitian Pradilla - Abogado CPS

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Radicación Núm: 11001 0324 000 2007 00050 01. Bogotá, D.C., 22 de abril de 2010 Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta: "Como todo concepto jurídico no obligatorio jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de que trata, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante, sobre las cuestiones planteadas por ella. De allí que las autoridades a quienes les corresponda aplicar las normas objeto de dicho concepto, no están sometidas a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que el apartarse del mismo genere consecuencia alguna en su contra, aspecto éste en que justamente se diferencia la circular de servicio con el simple concepto jurídico a que da lugar el artículo 25 del C.C.A., pues la circular de servicio obliga a sus destinatarios, so pena de incurrir en falta disciplinaria o administrativa. La circular de servicio es norma superior de los actos y conductas de sus destinatarios en el ejercicio de sus funciones relacionadas con los asuntos de que ella trata, mientras que el referido concepto jurídico no tiene ese carácter de ninguno modo para persona alguna" (Subrayas y negrilla fuera de texto).



DEPENDENCIA: SECRETARIA DE PLANEACION	No. Consecutivo 2-GDE-202507-00063103
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Código TRD:10000	SERIE/Subserie: RESOLUCIONES / Código Serie/Subserie (TRD) 10000.71 /

Bucaramanga, 16 de julio 2025.

DOCTORA
PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN
SECRETARIA JURÍDICA .

Asunto: Concepto participación como beneficiarios proyectos de presupuestos participativos miembros del JAL y/o JAC.

Cordial saludo

Con el propósito de orientar adecuadamente la implementación de la estrategia de presupuestos participativos, solicito amablemente concepto a su Despacho, en los siguientes términos:

1. Con sustento en el Decreto 0159 de 2021 ¿Pueden los miembros de las JAL de las comunas y corregimientos del municipio, participar como beneficiarios de los proyectos que fueron votados por sus comunidades en el ejercicio de presupuestos participativos?
2. Con sustento en el Decreto 0159 de 2021 ¿Pueden los miembros de las JAC de los barrios y veredas del municipio, participar como beneficiarios de los proyectos que fueron votados por sus comunidades en el ejercicio de presupuestos participativos?

Lo anterior teniendo en cuenta que, las JAL se organizan a nivel de comunas y corregimientos y tienen dicha representatividad, aunado al hecho que son quienes, siguiendo las reglas del ejercicio eligen los barrios y veredas de la comuna o corregimiento que representan para ser beneficiarios de presupuestos participativos. Así mismo, los miembros de JAC hacen parte de los barrios y veredas elegidas para ser beneficiarias de dichos presupuestos.

De ser afirmativas las respuestas a las preguntas anteriores, aplicarían para los siguiente:

3. Presidentes de junta de acción comunal participando en las formaciones. ¿pueden recibir sin inconveniente legal alguno, el kit de fortalecimiento definido en el convenio con CAJASAN, el cual quedó definido se entregará a todos los participantes que finalicen exitosamente la formación. Deseamos confirmar si existe algún impedimento o inhabilidad para que ellos en su rol de presidentes JAC puedan recibir este kit.? ¿Existe alguna norma que los inhabilite para recibir estos insumos a los cuales tienen derecho por haber participado y finalizado la formación?
4. Ediles participando en las formaciones. ¿pueden recibir sin inconveniente legal alguno, el kit de fortalecimiento definido en el convenio con CAJASAN,

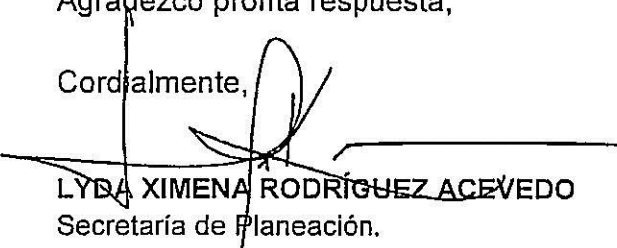


DEPENDENCIA: SECRETARIA DE PLANEACION	No. Consecutivo 2-GDE-202507-00063103
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARIA DE PLANEACION Código TRD:10000	SERIE/Subserie: RESOLUCIONES / Código Serie/Subserie (TRD) 10000.71 /

el cual quedó definido se entregará a todos los participantes que finalicen exitosamente la formación. Deseamos confirmar si existe algún impedimento o inhabilidad para que ellos en su rol de ediles puedan recibir este kit?. ¿Existe alguna norma que los inhabilite para recibir estos insumos a los cuales tienen derecho por haber participado y finalizado la formación?

Agradezco pronta respuesta,

Cordialmente,


LYDA XIMENA RODRIGUEZ ACEVEDO
Secretaría de Planeación.

Proyectó: Laura Milena Otero Pilonieta-orientadora PP.