

Impacto Socio Jurídico de la Ley 2166 de 2021, Derogatoria de la Ley 743 de 2002  
por Medio de la Cual se Establecen Lineamientos Para la Formulación e Implementación De  
La Política Pública De Acción Comunal

Francisco Javier Giraldo Suárez

Maestría en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de Medellín

Asesor:

Jorge Iván Marín Tapiero

Febrero de 2025

## **Resumen**

En el presente trabajo investigativo, se analizaron los regímenes comunales impuestos por las leyes 743 de 2002 y 2166 de 2021, a fin de establecer las similitudes y diferencias existentes entre ambos para, posteriormente, determinar el impacto sociojurídico que supone la vigencia de la ley 2166 de 2021 en la realidad de las Juntas de Acción Comunal en Colombia, concluyendo a ese respecto que si bien existe un cuerpo normativo que pregona los postulados necesarios para el desarrollo comunitario a partir de la Acción Comunal, la corrupción en asuntos relativos a la adjudicación de recursos económicos frustra los objetivos de la ley y compromete en gran medida las actividades comunitarias de desarrollo de los territorios, por lo que el impacto sociojurídico se torna nulo e intrascendente.

*Palabras clave:* Acción Comunal, Impacto Sociojurídico, Juntas de Acción Comunal

[JAC]

## Tabla de contenido

<b>Resumen .....</b>	<b>2</b>
<b>Tabla de contenido .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Capítulo 1. Introducción.....</b>	<b>5</b>
1.1. Justificación. ....	5
1.2. Planteamiento del Problema. ....	15
1.3. Pregunta Problema .....	19
1.4. Objetivo General. ....	19
1.5. Objetivos Específicos. ....	19
1.5.1. Describir el régimen comunal pregonado por la ley 743 de 2002.....	19
1.5.2. Analizar los cambios introducidos al régimen comunal por la ley 2166 de 2021.....	20
1.5.3. Impacto socio jurídico introducido por la ley 2166 de 2021 en la realidad de las juntas de acción comunal en Colombia.....	20
<b>2. Capítulo 2. Metodología.....</b>	<b>21</b>
2.1. Técnicas de Investigación. ....	22
<b>3. Capítulo 3. Desarrollo de Objetivos. ....</b>	<b>24</b>
3.1. Describir el régimen comunal pregonado por la ley 743 de 2002.....	24
3.1.1. Principios que informan el régimen comunal a partir de la ley 743 de 2002. ....	24
3.1.2. Principios que rigen el desarrollo de la comunidad.....	28
3.1.3. Principios que orientan la acción de los Organismos de Acción Comunal en Colombia .....	31
3.1.4. Constitución, Organización, Atribuciones y Facultades del Órgano de Acción Comunal a Partir de la Ley 743 de 2002.....	34
3.1.4.1. Sobre la forma de Constituir una JAC a Partir de la Ley 743 de 2002 .....	35
3.2. Analizar los cambios introducidos al régimen comunal por la ley 2166 de 2021.....	51
3.2.1. Principios que informan el régimen comunal a partir de la ley 2166 de 2021. ....	51
3.2.1.1. Principios que Orientan el Desarrollo de la Comunidad.....	52
3.2.1.2. Principios que Orientan la Acción de los Organismos de Acción Comunal en Colombia. ....	55
3.2.2. Constitución, Organización, Atribuciones y Facultades del Órgano de Acción Comunal a Partir de la Ley 2166 de 2021.....	59
3.2.2.1. Sobre la forma de constituir una JAC a partir de la ley 2166 de 2021 .....	60
3.2.2.2. Sobre los Estatutos y Afiliaciones a las JAC a Partir de la Ley 2166 de 2021 .....	63
3.2.2.3. Objetivos de las JAC a Partir de la Ley 2166 de 2021 .....	64
3.2.2.4. Sobre los órganos de Dirección, Administración y Vigilancia de las JAC a Partir de la Ley 2166 de 2021.....	67
3.2.2.5. Régimen económico y fiscal.....	75

3.2.2.6. Disolución .....	77
3.3. Impacto socio jurídico introducido por la ley 2166 de 2021 en la realidad de las juntas de acción comunal en Colombia.....	78
3.3.1. Particularidades y Diferencias entre los regímenes comunales pregonados por la ley 743 de 2002 y la ley 2166 de 2021.....	79
3.3.1.1. Sobre el desarrollo de la comunidad.....	79
3.3.1.2. Sobre la Definición, Clasificación, Denominación, Territorio y Domicilio de las OAC.....	80
3.3.1.3. Sobre la constitución de las OAC.....	81
3.3.1.4. Sobre los órganos de dirección, administración, control y vigilancia .....	82
3.3.1.5. Sobre el Régimen Económico y fiscal .....	83
3.3.1.6. Sobre las Autoridades Competentes para Ejercer Inspección, Vigilancia y Control .....	84
3.3.1.7. Sobre las Políticas de Capacitación y Vivienda.....	85
3.3.1.8. Sobre la Política Pública de Acción Comunal .....	85
3.3.1.9. Sobre el Fortalecimiento a la Participación Juvenil y Femenina.....	86
3.3.1.10. Sobre el Emprendimiento Comunal .....	88
3.3.1.11. Sobre la Promoción de los Derechos Humanos y el Respeto por la Vida de los Líderes Comunales.....	89
3.3.2. Indicadores de Impacto socio jurídico de la ley 2166 de 2021 en las JAC colombianas .....	89
<b>4. Capítulo 4. Análisis de Resultados .....</b>	<b>95</b>
<b>4.1. Entrevista a Profundidad .....</b>	<b>95</b>
4.1.1. Vivienda .....	95
4.1.2. Participación Juvenil .....	100
4.1.3. Gestión de Planes Estratégicos .....	104
4.1.4. Formación y Conocimiento.....	107
4.1.5. Seguridad .....	111
<b>5. Conclusiones y Recomendaciones.....</b>	<b>115</b>
<b>6. Referencias Bibliográficas. ....</b>	<b>119</b>

## **1. Capítulo 1. Introducción.**

### **1.1. Justificación.**

Se recalca en principio que el origen del Órgano de Acción Comunal [OAC] que se conoce actualmente, se remonta a la necesidad, tanto natural como circunstancial de la especie humana, de organizarse y desplegar los diversos oficios y trabajos como grupo, a fin de enfrentar de forma certera, no sólo las diferencias que naturalmente se presentan entre los grupos, sino también a las necesidades y dificultades que se ven estos llevados a afrontar de manera colectiva, toda vez que afectan, si no a la totalidad, a la mayoría de los integrantes de la porción específica de territorio.

Lo anterior se corresponde también con la necesidad humana de controlar todos los factores o variables que, de una forma u otra, ya directa, ora indirectamente, pueden inferir en el normal desarrollo de sus vidas, tanto en forma positiva como negativa, lo que, sumado al factor de comunidad, comporta de suyo el trabajo conjunto de sus integrantes con un enfoque claro que tiende a la consecución de un fin específico (Ministerio del Interior [MinInterior], 2021), a saber, la contribución activa al desarrollo del territorio.

En ese sentido establece el Ministerio del Interior [MinInterior] (2013 - 2014) que

Un buen ejemplo de organización y determinación frente a la necesidad de tomar el mundo en las manos y realizar acciones transformadoras para construir un mejor lugar para vivir, es la organización comunal en Colombia. Siendo esta la que en los últimos 55 años ha canalizado el trabajo conjunto de los voluntarios y emprendedores ciudadanos y ciudadanas que se organizan con el objetivo de contribuir de forma activa al desarrollo de sus territorios (p.5)

Asimismo, determina Sanchez (2012) que

En un ejercicio democrático la sociedad civil realiza acciones de manera individual o colectiva o a través de organizaciones sin ánimo de lucro para contribuir a mejorar las

condiciones de las comunidades. Y además contempla que deben ser integrales, sostenibles y sustentables (p. 3)

El hecho de que a partir del órgano comunal se permita a los ciudadanos participar de manera activa en el desarrollo de sus territorios, supone per se que tal forma de organización se encuentre consignada en la constitución política [C.N] partiendo de un derecho de orden fundamental directamente relacionado con los mecanismos de participación ciudadana.

Respecto de la necesidad de una participación activa de la sociedad en los proyectos e iniciativas que propenden por su bienestar y desarrollo, destaca el CONPES 3661 que

En el contexto de la discusión actual sobre el desarrollo, contrario a la idea relacionada con que el Estado es el único encargado de promover el surgimiento de condiciones de bienestar colectivo en las sociedades, cada vez tiene más fuerza la tesis según la cual dicho propósito es una tarea colectiva que requiere de la concurrencia de todos los actores de la sociedad y que, en este marco, las organizaciones de la sociedad civil están llamadas a cumplir un rol determinante (p. 16)

Así, puede afirmarse que la configuración de un Órgano de Acción Comunal corresponde a una de las materializaciones del derecho fundamental a la libre asociación, mismo que en voces de la C.N reza que “se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad” (art. 38), de ahí que se predique en el presente la gran importancia que a nivel de participación y desarrollo tienen las organizaciones de acción comunal, especialmente si se tiene en cuenta la facultad que estas ostentan de integrar a la comunidad con el estado, lo que permite un mayor índice

de efectividad en las mejoras alcanzadas en materia social, cultural y económico (Rivera, 2019)

Al respecto expresa la corte constitucional [la corte] en Sentencia C-580 (2001) que El desarrollo comunitario - del cual son expresión los organismos de acción comunal - , es un proceso social con acción participativa de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas el proceso requiere de la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la integración de la comunidad y el estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario (p. 1)

Siendo pues, los organismos de acción comunal, de los cuales hacen parte las juntas de acción comunal [JAC], una expresión del derecho fundamental a la libre asociación se entiende que están sometidas desde su constitución hasta su eventual disolución, tanto a sus estatutos como al orden legal, como constitucional y democrático propios del sistema colombiano, sin que por ello pueda considerarse que pierden en grado alguno su autonomía y facultades, toda vez que pregonan la C.N (1991) que

El estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias

de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (inc. 2, art. 130)

Así pues, se aduce que la acción comunal consiste en una expresión organizada de la sociedad o población civil, cuyo actuar se encuentra supeditado a los principios de autonomía y solidaridad, a fin de fomentar el desarrollo de las comunidades y el territorio, con características de integralidad y sostenibilidad, que nace en virtud del principio democrático participativo propio del orden constitucional colombiano.

En ese sentido, afirma Valencia (2009) que

La acción comunal – moderna y democrática - debe construir y desarrollar su propia política – no politiquería – respetando su pluralidad democrática, vocación unitaria y culturas regionales y locales, sin exclusiones, ni partidismo, para lo cual debe prepararse, capacitarse, formarse, organizarse y movilizarse en forma consciente para aspirar y acceder al poder – no apuntar a la nómina burocrática y falsamente representativa - sino a las instancias, niveles, espacios y mecanismos de participación directa y democrática (p. 6)

Sobre el principio de participación democrática establece La Corte en sentencia C-126 de 2016 que este

se refleja no solamente en la toma de decisiones, sino en un modelo de comportamiento político y social, que se basa en la tolerancia, el pluralismo y la responsabilidad que adquieren todos los ciudadanos al momento de adoptar determinaciones que afectan a la colectividad. Sin embargo, no se puede desconocer que el mentado principio no comprende simplemente la consagración de mecanismos para la toma de decisiones electorales, como referendos o consultas populares, sino que implica adicionalmente que los ciudadanos cuenten con la facultad de participación en los procesos decisorios no electorales que afectan su vida. Buscando

de esta forma fortalecer los lazos que unen al ciudadano con sus representantes, para promover una participación más equilibrada en la que no se avizore ningún escenario de desigualdad. Lo que el constituyente quiso al incluir el principio de participación ciudadana no electoral en la norma Superior, fue acrecentar el interés de la ciudadanía en los problemas colectivos, para así de esta manera colaborar en la formación de aquellos que se interesan constantemente en los procesos gubernamentales; desarrollando la posibilidad de que todo ciudadano tenga la oportunidad de lograr su desarrollo personal. Es claro entonces, que la democracia participativa del pueblo no solo busca que los ciudadanos elijan a sus representantes, mediante el voto, sino que además puedan intervenir de forma directa, no solo mediante representación, sino también en la toma de las decisiones que los puedan afectar, bien sea dejando sin efecto o modificando las determinaciones adoptadas por sus gobernantes o revocándoles el mandato (p. 10)

Se entiende en este momento que las JAC son organizaciones comunales que fomentan la participación de los ciudadanos en la administración y manejo de las comunidades a que pertenecen, al tiempo que sirven de puente de comunicación entre estos y el gobierno, ya del orden municipal, ora departamental o nacional. Su objeto consiste en motivar la creación y generación de espacios en los que la comunidad pueda participar abierta y libremente a fin de alcanzar un mayor nivel de desarrollo en los barrios, corregimientos y veredas en que se encuentren dichas organizaciones (Herrera, 2023), ello en virtud de la capacidad que ostentan de fijar, en virtud de la unión de esfuerzos con las alcaldías, el plan de desarrollo, la planeación y consecución de proyectos, así como la libertad para vigilar constantemente su ejecución.

Sin embargo, a pesar de la importancia de las organizaciones de acción comunal y el enorme potencial que reportan respecto de su capacidad para organizar y permitir la

participación de la comunidad frente a problemáticas que los aquejan, así como para el crecimiento económico y social a nivel comunitario, estas se enfrentan a considerables dificultades para la materialización de sus objetivos que parten de la escasa formación de la población, especialmente, respecto de temas relacionados con la normatividad propia de las organizaciones comunales, lo que conlleva necesariamente a la indebida concentración de poderes y facultades en sus dignatarios (Sánchez, 2019)

Se encuentra sobre este particular en Gaceta del Congreso No. 996 (2021), contentiva de la ponencia de la ley 2166 de 2021 por la cual se derogó la ley 743 de 2002, que

Las organizaciones comunales de todos los grados cuentan con debilidades en la gestión que dificultan la consecución de sus objetivos y la materialización de proyectos productivos y sociales para el desarrollo comunitario. Estos problemas de gestión están relacionados, en gran medida, con los bajos niveles de formación y capacitación de la población comunal, en particular en temas relacionados con normatividad comunal, elaboración, ejecución y seguimiento a proyectos de desarrollo y conocimientos administrativos y financieros. Además, se constata una carencia de relevos generacionales y de género; en efecto, la participación de jóvenes en las OAC apenas llega al 5 % del total de la población comunal, lo que pone en riesgo la perdurabilidad de este tipo de organizaciones, sumado a que la participación de las mujeres en cargos directivos de las OAC es baja (p. 5)

Asimismo, se pronuncia el CONPES 3995 expedido por el Departamento Nacional de Planeación [DNP] que

La población Comunal, y en particular sus líderes, cuentan con niveles de formación insuficientes para el ejercicio de sus funciones. En segundo lugar, los liderazgos de la acción comunal no se renuevan de manera sistemática para garantizar la sostenibilidad de esta forma de organización en el tiempo. En particular, las cifras

disponibles sobre la composición de esta forma organizativa revelan que la participación de jóvenes y mujeres es baja. En tercer lugar, según lo expresado por los miembros de la acción comunal, estos actores comunitarios cuentan con bajas competencias para desarrollar proyectos productivos y sociales de manera exitosa

Ahora bien, las falencias formativas de la población no constituyen la totalidad de las dificultades a que se ven enfrentadas las Organizaciones de Acción Comunal, toda vez que existen factores de violencia, característicos de la acción comunal y las prácticas de liderazgo comunitario de gran recurrencia en Colombia (Castillo, 2022), como las amenazas y atentados contra aquellas personas sobre las que reposa la representación de una comunidad, como los líderes sociales y comunitarios, situaciones que comprometen de manera fatal y directa la participación de la sociedad con los Organismos de Acción Comunal.

En ese sentido, recalcan Hernández et al. (2010) que

Las acciones comunales necesitan fortalecimiento en aspectos como el lugar de encuentro que les proporcione identidad y permanencia, gestión imaginativa para lograr ingresos mínimos de funcionamiento, neutralidad política como organización para evitar el fenómeno patológico de la anarquía gremialista que revienta la unidad del movimiento comunitario que es para todos, y combinar el perfil gerencial de sus líderes con actividades que integren a los miembros de los barrios (p. 40)

Por otro lado, según la Gaceta del Congreso No. 996 (2021), existe al interior de las Organizaciones de Acción Comunal, una escasa preocupación por la implementación y uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para la realización de las diligencias a que hubiere lugar, lo que comporta de suyo serias implicaciones para la participación comunitaria, en ese sentido reza que

Se ha identificado también que gran parte de las diligencias realizadas por las OAC se hacen de manera presencial y con registro manual, es decir, con un mínimo nivel de

aprovechamiento de herramientas tecnológicas para el desarrollo de las funciones comunales. Esto genera múltiples desplazamientos a las capitales de departamento o cabeceras municipales para trámites básicos, tales como el registro de las OAC y de sus miembros, la suscripción de proyectos, entre otros; de igual forma, se presenta un bajo nivel de registro que impide contar con información estandarizada, centralizada, actualizada y confiable de caracterización de las organizaciones y de sus miembros, lo que redundando a su vez, en una alta dificultad para realizar seguimiento al trabajo de estas organizaciones por parte de las entidades de inspección, vigilancia y control (IVC) (p. 6).

Ahora, se afirma que existen también grandes vacíos normativos en lo que respecta a la falta de reglamentación de las comisiones empresariales y la falta de protocolos relativos a las funciones de las comisiones de convivencia y conciliación, por lo que se hace ostensible la actualización del marco normativo propio de las Organizaciones de Acción Comunal, precisamente por la cantidad de tiempo que ha pasado sin que se realicen modificaciones sustanciales y estructurales sobre las mismas (Gaceta No. 996, 2021).

Dicha necesidad se destaca también a partir de lo pregonado por el Instituto Departamental de Acción Comunal y Participación Ciudadana [IDACPC] (IDACPC, 2012), al manifestar que

Las Juntas de Acción Comunal no son ajenas al sin número de conflictos organizativos originados en su ámbito, siendo las Comisiones de Convivencia y Conciliación las llamadas a dar una solución o amigable composición que le permita al organismo comunal seguir adelante con sus proyectos, sin detenerse en

controversias que bien pueden ser conciliadas de forma ágil y oportuna en una mesa de trabajo, donde las partes están llamadas a salir triunfantes (p. 1)

Se promulga pues, bajo las justificaciones expresadas anteriormente, la ley 2166 de 2021, con el objetivo de pregonar lineamientos para la formulación de una política pública que ampare los intereses de las comunidades a partir de la acción comunal y los organismos de acción comunal, declarándose en consecuencia, la derogatoria de la ley 743 de 2002, que suponía el marco jurídico de dichas Organizaciones.

Se tiene en principio, que la ley 2166 (2021) tiene por objeto

Promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos y, a la vez, pretende establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes. Así mismo, busca prever lineamientos generales para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública de acción comunal, sus organismos y afiliados, en el territorio nacional, desde los objetivos del desarrollo humano, sostenible y sustentable (Art. 1).

Así mismo determina que tal objeto, se establece con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y deberes de quienes se encuentren afiliados a las Organizaciones de Acción Comunal, así, puede plantearse ya alcanzarse con mayor efectividad el grado de desarrollo comunitario que permiten las organizaciones de comunidades o territorios específicos, lo que, en pocas palabras, constituye su fin último.

En este punto empieza a resaltar en la ley 2166 un corte más garantista, enfocado específicamente en la consecución de un desarrollo humano sostenible y sustentable; en alcanzar una convivencia pacífica en las comunidades; en la búsqueda de un desarrollo consciente de la necesidad de proteger el medio ambiente y tener en cuenta su capacidad de

resiliencia, al tiempo que se pregona la no violencia como estrategia para la consecución de los objetivos propuestos, el desarrollo de la comunidad. Lo que se acompasa con Cano (et, al., 2014)

Con el propósito de liderar la construcción de una nueva cultura participativa y solidaria de la acción Comunal en el marco de la Ley 743 de 2002 y el Decreto 2350 de 2003, el Ministerio del Interior y de Justicia se encuentra liderando la construcción de una cultura participativa y solidaria en la Acción Comunal, afianzando de esta forma las relaciones entre las entidades del ámbito territorial y la organización comunal (p.13).

Ahora se enfoca la ley en definir con claridad y en base al objeto que la rige, el concepto de desarrollo comunitario, así como sus fundamentos

el conjunto de procesos territoriales, económicos, políticos, ambientales, culturales y sociales que integran los esfuerzos de la población, sus organismos y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, fortaleciendo la construcción de las mismas, a partir de los planes de desarrollo comunales y comunitarios construidos y concertados por los afiliados a los organismos comunales en articulación con las autoridades de cada uno de sus territorios (Art. 2).

Posteriormente, pregona la ley cuáles son los fundamentos del desarrollo comunitario a la luz de los nuevos preceptores que lo orientarán y que fueron expuestos anteriormente, estableciendo como tales

a) Fomentar la construcción de comunidad como factor de respeto, tolerancia, convivencia, protección integral del ambiente, inclusión, resiliencia y solidaridad para el logro de la pacífica convivencia, por lo que se requiere la formación ciudadana y Comunal, así como asumir la no violencia como estrategia que preserva la vida y garantiza las condiciones de convivencia en comunidad; b) Promover la priorización,

protección y la salvaguarda de la vida e intereses de los afiliados comunales el territorio nacional, para garantizar el adecuado desarrollo de la acción comunal; c) Promover la concertación, los diálogos y los pactos como estrategias del desarrollo de la comunidad; d) Validar la planeación como instrumento de gestión del desarrollo de la comunidad; e) Incrementar la capacidad de gestión, autogestión y cogestión de la comunidad; f) Promover la educación y capacitación comunitaria como instrumentos necesarios para recrear y revalorizar su participación en los asuntos locales, municipales, departamentales regionales y nacionales; g) Promover la constitución de organismos de base y empresas comunitarias y comunales; h) Propiciar formas colectivas y rotatorias de liderazgo con remoción del cargo previo debido proceso; i) Promover la restauración y cuidado del medio ambiente como estrategia del desarrollo de la comunidad (Art. 4).

Así pues, se busca con la promulgación de la ley analizada el fortalecimiento de las Organizaciones de Acción Comunal y sus afiliados en múltiples aspectos, enfocados en todo caso, en la autogestión y la participación democrática de la comunidad como base fundamental del desarrollo integral, con especial respeto por los derechos humanos, el territorio, el medio ambiente, las cuestiones de género y el desarrollo sostenible, tanto para la transición particular como general.

Posteriormente se enfoca la ley en la clasificación de los Organismos de Acción Comunal y la conceptualización de elementos importantes como el territorio y la acción comunal, para luego impartir los requisitos para la constitución de las JAC, su duración y requisitos para la redacción de sus estatutos, los organismos que las integran y con los que pueden generar alianzas, los principios que rigen su funcionamiento, el régimen jurídico de sus afiliados y su administración dirección y vigilancia, aspectos todos que serán sometidos a

comparación durante el desarrollo del presente, por lo que no se ahondará más sobre el particular en este acápite.

Los cambios introducidos por la ley 2166 de 2021 junto con las novedades que a nivel jurídico acarrea respecto de las JAC han de ser minuciosamente analizados, ya que, habida cuenta de la gran importancia que ostentan las organizaciones de Acción Comunal para el desarrollo de las comunidades, así como las graves vulnerabilidades e irregularidades que se hallaron en su funcionamiento durante la vigencia de la ley 743 de 2002, una modificación inescrupulosa, ingenua o ignorante del legislador sobre la materia puede resultar en graves perjuicios tanto para las Organizaciones como para sus afiliados y las comunidades que representan, de modo que resulta imperativo determinar cuáles son las novedades que a nivel jurídico impone la ley 2166 de 2021 al régimen de las Organizaciones de Acción Comunal, al tiempo que se escruta a fondo sobre el beneficio que aportan y el grado de efectividad de las mismas, para determinar ulteriormente cuál es y en qué hechos se evidencia el impacto socio jurídico que la promulgación de dicha ley supone tanto en las organizaciones y sus afiliados, como en las comunidades, al tiempo que se determina el grado de inferencia de tal impacto en la acción comunal.

## **1.2. Planteamiento del Problema.**

Se tiene en principio que las Juntas de Acción Comunal [JAC] son organizaciones sociales creadas y conformadas por los habitantes de territorios específicos que, atendiendo a las condiciones *sui generis* a que sus necesidades comunitarias conllevan, requieren de la

unión de esfuerzos tendiente, de manera general, a la solución de aquellas complicaciones que con mayor impacto los aquejan (Lara y Jiménez, 2023).

En ese sentido, determina el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal [IDPAC] (s.f), que una JAC

Es una organización social, cívica y comunitaria, de naturaleza solidaria, sin ánimo de lucro, de carácter privado, autónoma, con personería jurídica y patrimonio propio, compuesta por los habitantes mayores de 14 años de un barrio, vereda o un territorio, que se organizan con el objetivo de solucionar los problemas más sentidos de su comunidad (p. 1).

Así pues, se encargan las JAC de velar por el respeto y cumplimiento cabal y efectivo de los derechos humanos al interior de sus comunidades, especialmente ante autoridades del orden municipal y departamental, al tiempo que fomentan, a partir del conocimiento que ostentan, ya del territorio, ora de la comunidad, un desarrollo sostenible e integral para la misma.

Tales organizaciones tienen su origen en la Constitución Política [C.N] (1991), misma que pregoná que “se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad” (Art. 38). Tal circunstancia permite entender que la existencia de una JAC equivale a la materialización de un derecho constitucional de orden fundamental, a saber, el derecho a la libre asociación.

El desarrollo dado por el legislador al derecho fundamental de asociación a partir de las JAC se pregonó en la ley 743 de 2002, misma que tenía como su objeto

Promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus

relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes (Art. 1).

La ley 743 de 2002 desarrolló todos los pormenores relativos al ejercicio del principio democrático a través de los organismos de acción comunal, al tiempo que determinó el marco jurídico respecto de las relaciones en que tales organismos incurran, tanto con el Estado como con los particulares, al igual que para el pleno ejercicio de los derechos y deberes propios de la actividad de las Juntas de Acción Comunal.

Así, se tiene que las JAC suponen una manifestación ordenada de la sociedad civil que propende por el desarrollo integral de sus comunidades, mismo que según la ley 743 (2002) “es el conjunto de procesos económicos, políticos, culturales y sociales, que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades” (Art. 2).

Determina igualmente el legislador en el mencionado cuerpo normativo los fundamentos del desarrollo en las comunidades, sobre los cuales se pronuncia firmando que estos son

- a. Fomentar la construcción de comunidad como factor de respeto, tolerancia, convivencia y solidaridad para el logro de la paz, para lo que se requiere el reacomodo de las prácticas estatales y la formación ciudadana;
- b) Promover la concertación, los diálogos y los pactos como estrategias del desarrollo;
- c) Validar la planeación como instrumento de gestión del desarrollo de la comunidad;
- d) Incrementar la capacidad de gestión, autogestión y cogestión de la comunidad;
- e) Promover la educación comunitaria como instrumento necesario para recrear y revalorizar su participación en los asuntos locales, municipales, regionales y nacionales;
- f) Promover la construcción

de organizaciones de base y empresas comunitarias; g) Propiciar formas colectivas y rotatorias de liderazgo con revocatoria del mandato (Ley 743, 2002. art. 4).

Tales fundamentos y el fin a que su consecución conllevan, solo puede ser alcanzado en virtud de las organizaciones comunitarias y la acción comunal, puesto que estas suponen el medio ideal para el fortalecimiento de características de vital importancia para el desarrollo comunitario, como la integración, la participación y la capacidad de autogestión, lo que supone ulteriormente la transformación de la realidad que se vive en los territorios, tanto a nivel particular o individual, como a nivel general o social.

Es por ello por lo que pregona la ley 743 (2002), al referirse a la definición de acción comunal, que

Para efectos de esta ley, acción comunal, es una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad (Art. 6)

A partir de ello se entiende que el desarrollo integral que puede alcanzarse a través de las JAC en virtud de la acción comunal, significa un desarrollo del principio democrático que parte de la Constitución Nacional, razones por las que se les otorgan prerrogativas que permiten y fomentan su autonomía como la independencia presupuestal y la autodeterminación de sus reglamentos, a fin de que puedan estas entender y adaptarse a la realidad social de la comunidad en que surgen, lo que incrementa necesariamente la efectividad de las soluciones aportadas a las problemáticas planteadas.

Además de lo ya expuesto, determina el cuerpo normativo analizado hasta el momento, aspectos como la clasificación de los organismos de acción comunal y de los diferentes territorios, la organización que habrán de tener dichos organismos, la forma en que

se constituyen, su duración y reglas para sus estatutos, así como las funciones de cada una de las personas que los integran.

No obstante, el 18 de diciembre de 2021, la promulgación de la ley 2166 de 2021 conlleva a la derogatoria de la ley 743 de 2002, con el fin de establecer los lineamientos de rigor para la formulación e implementación de una política pública para los organismos de acción comunal y sus afiliados, por lo que se pasará a analizar las razones que sirvieron de fundamento a la decisión de revocar la ley 743, para posteriormente describir las particularidades o novedades que comporta de suyo la ley 2166 de 2021 sobre el particular que ocupa al presente trabajo, toda vez que dada la entidad de la materia, es decir, la Acción Comunal y las JAC, se entiende que tal derogatoria generará, indiscutiblemente, un impacto sociojurídico en la población sobre la que recaen los efectos de la ley 2166 de 2021, de ahí, que resulte de importancia considerable, la descripción y análisis los indicadores de impacto sociojurídico que serán objeto de estudio, respecto de la acción comunal y las JAC a partir del régimen comunal impuesto en virtud de la ley 2166 de 2021.

### **1.3. Pregunta Problema**

¿Cuál es el impacto socio jurídico en las Juntas de Acción Comunal en Colombia de la ley 2166 de 2021, derogatoria de la ley 743 de 2002 por medio de la cual se establecen lineamientos para la Formulación e Implementación de la política pública de acción comunal?

### **1.4. Objetivo General.**

Determinar el impacto socio jurídico en las Juntas de Acción Comunal en Colombia de la ley 2166 de 2021, derogatoria de la ley 743 de 2002 por medio de la cual se establecen

lineamientos para la Formulación e Implementación de la política pública de acción comunal.

## **1.5. Objetivos Específicos.**

### ***1.5.1. Describir el régimen comunal pregonado por la ley 743 de 2002.***

- 1.5.1.1. Principios que informan el régimen comunal a partir de la ley 743 de 2002.
- 1.5.1.2. Principios que rigen el desarrollo de la comunidad.
- 1.5.1.3. Principios que orientan la acción de los Organismos de Acción Comunal en Colombia
- 1.5.1.4. Constitución, Organización, Atribuciones y Facultades del Órgano de Acción Comunal a Partir de la Ley 743 de 2002

### ***1.5.2. Analizar los cambios introducidos al régimen comunal por la ley 2166 de 2021.***

- 1.5.2.1. Principios que informan el régimen comunal a partir de la ley 2166 de 2021
- 1.5.2.2. Constitución de Organizaciones de Acción Comunal a partir de la ley 2166 de 2021.

### ***1.5.3. Impacto socio jurídico introducido por la ley 2166 de 2021 en la realidad de las juntas de acción comunal en Colombia.***

- 1.5.3.1. Particularidades y diferencias entre los regímenes comunales pregonados por la ley 743 de 2002 y la ley 2166 de 2021.
- 1.5.3.2. Indicadores de Impacto socio jurídico de la ley 2166 de 2021 en las JAC colombianas

## **2. Capítulo 2. Metodología**

El presente trabajo investigativo es de corte cualitativo y descriptivo, ello está directamente ligado a los objetivos planteados, mismos se conseguirán a través de una metodología eminentemente flexible, que permita al investigador recabar antecedentes de diversas fuentes, lo que decanta en que, aun en pasos avanzados de la investigación, pueda retrotraerse para replantear cuestiones propias de la misma, los resultados o simplemente documentos de alta correspondencia para el desarrollo de los objetivos. Así pues, la metodología cualitativa se caracteriza por ser circular y dinámica y permitir al investigador volver a eventos precedentes sin que ello comporte de suyo alteraciones o daños respecto de los resultados, de modo que se planteen métodos y técnicas de recolección alineadas con el análisis de documentos (Quintana y Montgomery, 2006).

De otro lado, el corte descriptivo propende por que los esfuerzos tendientes a la conceptualización clara de la información considerada relevante, ostenten claridad conceptual y descriptiva, para que puedan los resultados reputarse dignos de cabal entendimiento. Asimismo se propone realizar una revisión documental como técnica de recolección de información para identificar las providencias jurisprudenciales y legales en que pueda evidenciarse alguna relación con las novedades jurídicas que acarrea consigo la promulgación de la ley 2166 de 2021, derogatoria de la ley 743 de 2002 y el impacto sociojurídico de las mismas tanto en las Organizaciones de Acción comunal, como en sus afiliados y las comunidades que representan. En este sentido la técnica de revisión documental exige una lectura y análisis juiciosos de los documentos y una búsqueda completa en bases de datos del gobierno y de revistas científicas que serán estudiadas a título de fuentes de información de

segundo orden, por cuanto la información no provendrá directamente de los funcionarios públicos (Quintana y Montgomery, 2006).

Finalmente, para realizar la presente investigación se considera pertinente utilizar el paradigma hermenéutico jurídico puesto que se centra en la doctrina y resoluciones de los funcionarios, jueces y magistrados, como fuentes de información importantes para comprender la operatividad de los preceptos legales, además, la hermenéutica jurídica se centra en una población específica que es a quien atañe la ley, que para el caso que nos ocupa son las son las Organizaciones de Acción Comunal, específicamente las JAC y sus afiliados, puesto que están supeditados necesaria e indefectiblemente tanto a la ley como a la Constitución colombiana.

### **2.1. Técnicas de Investigación.**

Como técnica para la recolección y análisis de datos, se practicó una entrevista no estructurada o en profundidad, a partir de videollamada en línea y en tiempo real, al señor Guillermo Cardona, quien funge como presidente de la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal en Colombia.

La entrevista no estructurada o en profundidad, se caracteriza, esencialmente, por permitir su realización sin la redacción de un guion preestablecido que dirija u oriente la conversación sino que, contrario sensu, es el investigador mismo quién, basándose en las necesidades propias de su trabajo investigativo, guiará la entrevista a fin de suplirlas. Al respecto determina Folgueiras (2016) que

En la entrevista en profundidad no hay un guion prefijado sino una serie de temas con posibles cuestiones que pueden plantearse a la persona entrevistada. Así, dependiendo hacia donde vaya la entrevista, la persona entrevistadora deberá hacer uso de los diferentes temas trabajados. Por tanto, la entrevista se construye

simultáneamente a partir de las respuestas de la persona entrevistada. Las respuestas son abiertas y sin categorías de respuesta establecidas a priori (pp. 3, 4)

Las razones por las que se eligió la mencionada técnica, se reducen a la facilidad que permite la misma al investigador de modificar, en todo en parte, las preguntas a ser formuladas, transformar sus características e incluso, interrumpir al entrevistado cuando se considere necesario, (Ruiz Olabuénaga, 1999)

La entrevista en profundidad, en definitiva, es una técnica para obtener que un individuo transmita oralmente al entrevistador su definición personal de la situación. La entrevista comprende un esfuerzo de «inmersión» (más exactamente re-inmersión) por parte del entrevistado frente a, o en colaboración con, el entrevistador que asiste activamente a este ejercicio de reposición cuasi teatral. Comprende, asimismo, un cierto grado de intimidad y familiaridad que haga más llevadera y justificada esta inmersión teatral, tanto más necesaria cuanto que la entrevista es una reconstrucción «post festum» (Ruíz Olabuénaga, 1999, p. 166)

Dado todo lo anterior, se optó por entrevistar bajo la modalidad de entrevista en profundidad, al señor Guillermo Cardona, quien funge como presidente de la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal en Colombia, puesto que a partir de su experiencia y afinidad con el tema objeto del presente estudio investigativo, permitió arribar a conclusiones veraces respecto de impacto socio jurídico de la Ley 2166 de 2021 en las JAC colombianas y el nivel en que se han implementado efectiva y materialmente los lineamientos promulgados por dicha norma para la formulación de una política pública de acción comunal en la nación.

### **3. Capítulo 3. Desarrollo de Objetivos.**

#### **3.1. Describir el régimen comunal pregonado por la ley 743 de 2002.**

Con la finalidad de cumplir con el objetivo general de determinar el impacto socio jurídico en las Juntas de Acción Comunal en Colombia de la ley 2166 de 2021, derogatoria de la ley 743 de 2002, será necesario presentar un panorama del régimen comunal que consagraba la Ley 743 de 2002. Para lo cual, en el presente acápite se analizarán los principios consagrados por dicho régimen que orientaban el funcionamiento de los organismos comunales del país, así como las atribuciones, facultades, formas de constitución y demás elementos de funcionamiento de los organismos comunales en Colombia a partir de la vigencia de la Ley 743 de 2002.

Lo anterior, con la finalidad de luego presentar el contraste entre la regulación de la Ley 743 de 2002 con el régimen comunal vigente en el país, que permitirá colegir los impactos favorables o desfavorables de dicho cambio.

##### ***3.1.1. Principios que informan el régimen comunal a partir de la ley 743 de 2002.***

Se recalca en principio que el origen del Órgano de Acción Comunal [OAC] que se conoce actualmente, se remonta a la necesidad, tanto natural como circunstancial de la especie humana, de organizarse y desplegar los diversos oficios y trabajos como grupo, a fin de enfrentar de forma certera, no sólo las diferencias que naturalmente se presentan entre los grupos, sino también a las necesidades y dificultades que se ven estos llevados a afrontar de manera colectiva, toda vez que afectan, si no a la totalidad, a la mayoría de los integrantes de la porción específica de territorio.

Lo anterior se corresponde también con la necesidad humana de controlar todos los factores o variables que, de una forma u otra, ya directa, ora indirectamente, pueden influir en el normal desarrollo de sus vidas, tanto en forma positiva como negativa, lo que, sumado al

factor de comunidad, comporta de suyo el trabajo conjunto de sus integrantes con un enfoque claro que tiende a la consecución de un fin específico, a saber, la contribución activa al desarrollo del territorio.

En ese sentido establece el Ministerio del Interior [MinInterior] (2013 - 2014) que

Un buen ejemplo de organización y determinación frente a la necesidad de tomar el mundo en las manos y realizar acciones transformadoras para construir un mejor lugar para vivir, es la organización comunal en Colombia. Siendo esta la que en los últimos 55 años ha canalizado el trabajo conjunto de los voluntarios y emprendedores ciudadanos y ciudadanas que se organizan con el objetivo de contribuir de forma activa al desarrollo de sus territorios (p.5)

En el mismo sentido, dentro del ámbito nacional, según informa la Alcaldía Local de Engativá (2010)

La Acción Comunal se institucionaliza en Colombia en 1958, pero sus orígenes se remontan a las prácticas indígenas y comunitarias de ayuda mutua, entre las cuales se destacan la minga, el convite, la mano vuelta, con las cuales se generaban acciones para beneficio común en los espacios públicos, e incluso en prácticas de vida familiar como la construcción de viviendas. Estas prácticas se encuentran con los procesos que desde el Estado se promueven a nivel internacional las Naciones Unidas para la atención de los conflictos y necesidades que hay en la postguerra, que se denominó Alianza para el Progreso que como mayor objetivo estaba en contrarrestar el influjo que podía tener en la comunidad revolución cubana.

El hecho de que a partir del órgano comunal se permita a los ciudadanos participar de manera activa en el desarrollo de sus territorios, supone per sé qué tal forma de organización

se encuentre consignada en la constitución política [C.N] partiendo de un derecho de orden fundamental directamente relacionado con los mecanismos de participación ciudadana.

Así, puede afirmarse que la configuración de un Órgano de Acción Comunal corresponde a una de las materializaciones del derecho fundamental a la libre asociación, mismo que en voces de la C.N reza que “se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad” (art. 38), de ahí que se predique en el presente la gran importancia que a nivel de participación y desarrollo tienen las organizaciones de acción comunal, especialmente si se tiene en cuenta la facultad que estas ostentan de integrar a la comunidad con el estado, lo que permite un mayor índice de efectividad en las mejoras alcanzadas en materia social, cultural y económico.

Al respecto expresa la corte constitucional [la corte] en Sentencia C-580 (2001) que El desarrollo comunitario - del cual son expresión los organismos de acción comunal - , es un proceso social con acción participativa de la comunidad al tiempo que representa un medio de promoción humana, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades y ayudando a solucionarlas. Por ello, para alcanzar sus metas el proceso requiere de la solidaridad entre los miembros constitutivos de la comunidad, pero ante todo, de la integración de la comunidad y el estado permitiendo que los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación, en el entendimiento de que los organismos comunitarios deben gozar de la debida autonomía para iniciar, controlar, realizar y dirigir los programas de desarrollo comunitario (p. 1)

Siendo pues, los organismos de acción comunal, de los cuales hacen parte las juntas de acción comunal [JAC], una expresión del derecho fundamental a la libre asociación, se entiende que están sometidas desde su constitución hasta su eventual disolución, tanto a sus

estatutos como al orden legal, como constitucional y democrático propios del sistema colombiano, sin que por ello pueda considerarse que pierden en grado alguno su autonomía y facultades, toda vez que pregonan la C.N (1991) que

El estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (inc. 2, art. 130)

Se destaca en éste punto lo expuesto por Cardona et al. (2022), al resaltar que Estas organizaciones, cumplen un papel fundamental dentro de la sociedad, en la medida en que pueden ser partícipes de las decisiones que las entidades estatales en materia de presupuesto público, proyectos, diferentes iniciativas, a través de los Planes de Desarrollo y las políticas públicas, como instrumentos de planeación para la satisfacción de necesidades propias de cada territorio. En este sentido, el Estado debe generar acciones y espacios concretos, para que los diferentes organismos comunitarios se fortalezcan, considerando como prioridad la participación ciudadana, el desarrollo comunitario y el control social (p. 9)

Así pues, se aduce que la acción comunal consiste en una expresión organizada de la sociedad o población civil, cuyo actuar se encuentra supeditado a los principios de autonomía y solidaridad, a fin de fomentar el desarrollo de las comunidades y el territorio, con características de integralidad y sostenibilidad, que nace en virtud del principio democrático participativo propio del orden constitucional colombiano.

En ese sentido se pronuncia la revista El opinadero (2024), resaltando que *“la experiencia colombiana ha mostrado que la inclusión de las comunidades en la toma de*

*decisiones fortalece la legitimidad de las políticas públicas y contribuye a la identificación y abordaje de problemas urgentes a nivel local”*

Establecida en este punto la importancia del Órgano de Acción Comunal para las comunidades y el estado colombiano, resulta imperante determinar los principios que orientan o informan, tanto a la acción comunal, como el órgano de acción comunal, habida cuenta de que en virtud de la ley 743 de 2002 existen principios rectores del desarrollo de la comunidad y principios de los organismos de acción comunal, mismos que pasarán a describirse a continuación.

Constituye el objeto de la ley 743 (2002)

promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes (art. 1)

La consecución de las metas propuestas en el objeto anteriormente transcrito depende, necesariamente, de la estricta observancia y materialización de los principios que para ello ha determinado el legislador en cada uno de los aspectos consignados en la ley que ocupa al presente capítulo, toda vez que estos son la justificación de la norma en que se consignan, de manera que la efectividad de un determinado cuerpo normativo depende, esencialmente, de la materialización efectiva de los principios que la instruyen en virtud del carácter informador del ordenamiento que los caracteriza.

### ***3.1.2. Principios que rigen el desarrollo de la comunidad.***

Así pues, se tiene que la ley 743 (2002) establece 5 principios que tienden a la consecución del desarrollo de la comunidad planteado en el objeto de la misma. No obstante, ha de hacerse un previo hincapié en la definición que otorga el legislador al concepto del

desarrollo de la comunidad, a saber, “el conjunto de procesos económicos, políticos, culturales y sociales, que integran los esfuerzos de la población, sus organizaciones y las del estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades” (art. 2)

De donde se colige que el desarrollo de la comunidad, grosso modo, consiste en la integración de los esfuerzos civiles organizados y estatales para mejorar la calidad de vida de las comunidades a partir de la creación conjunta de procesos políticos, sociales y culturales que parten de una interpretación acertada de las realidades comunitarias de cada territorio.

Así pues, establece la ley 743 (2002) respecto de los principios del desarrollo de la comunidad, que el primero de ellos corresponde al “reconocimiento y afirmación del individuo en su derecho a ser diferente, sobre la base del respeto, tolerancia a la diferencia, al otro” (Lit. A, art. 3), lo que supone el fomento y creación de espacios en los que el libre desarrollo de la personalidad se erija como piedra angular de las relaciones comunitarias de las personas, con especial énfasis en el reconocimiento y respeto de las diferencias.

Luego, establece el legislador, como segundo principio del desarrollo comunitario, el Reconocimiento de la agrupación organizada de personas en su carácter de unidad social alrededor de un rasgo, interés, elemento, propósito o función común, como el recurso fundamental para el desarrollo y enriquecimiento de la vida humana y comunitaria, con prevalencia del interés común sobre el interés particular (L. 743, 2002, Lit. B, art. 3)

El anterior principio del desarrollo comunitario implica un factor de identificación, puesto que pregona que los individuos pertenecientes a una agrupación organizada, no obstante los rasgos y circunstancias que los diferencien, se encuentran unidos por una inevitable comunidad de fin que parte precisamente de los intereses y necesidades propios de

la comunidad o territorio en que habitan, por lo que resulta axiomática en el aparte transcrito la prevalencia del interés general sobre el particular.

Posteriormente, determina la ley 743 (2002) que el tercer principio del desarrollo comunitario consiste en que “el desarrollo de la comunidad debe construirse con identidad cultural, sustentabilidad, equidad y justicia social, participación social y política, promoviendo el fortalecimiento de la sociedad civil y sus instituciones democráticas” (Lit. c, art. 3), disposición que se acompasa con la consignada en el párrafo inmediatamente anterior, toda vez que el factor de identificación que une en grupos organizados a los individuos, parte de la identidad cultural que se construye colectivamente en torno a objetivos comunitarios que propenden por el mejoramiento de la calidad de vida, atendiendo con alta rigurosidad al principio democrático que implica la garantía de participación social y política, así como la justicia social.

Continúa el legislador definiendo el cuarto principio del desarrollo comunitario, a saber, que “el desarrollo de la comunidad debe promover la capacidad de negociación y autogestión de las organizaciones comunitarias en ejercicio de sus derechos, a definir sus proyectos de sociedad y participar organizadamente en su construcción” (L. 743, 2002, Lit. d, art. 3), en ese sentido, se tiene que, no obstante la capacidad de los órganos de acción comunal para trabajar mancomunadamente con el estado, se torna esencial fomentar y mantener la autonomía de los mismos, definiendo de manera independiente y autónoma sus estatutos, proyectos, y demás pormenores propios de la gestión de tales órganos.

Finalmente, se establece como quinto principio del desarrollo comunitario, que “el desarrollo de la comunidad tiene entre otros, como principios pilares, la solidaridad, la capacitación, la organización y la participación” (L. 743, Lit. e, art. 3).

Tales son los principios que orientan e informan el desarrollo de la comunidad, mismos de los que decantan a su vez los principios de los organismos de acción comunal y

los objetivos de los mismos, temas sobre los que se hará el respectivo análisis en los capítulos subsiguientes.

### ***3.1.3. Principios que orientan la acción de los Organismos de Acción Comunal en Colombia***

Los principios que orientan la existencia y actuar de los órganos de acción comunal, permiten la determinación de sus atribuciones y objetivos, por lo que resulta imperante estudiar los que establece la ley sobre el particular, a fin de esclarecer de manera unívoca cuáles son los fines de tales órganos, dentro de los cuales se encuentran las juntas de acción comunal de los distintos territorios y/o comunidades.

Establece el legislador que 10 principios informan el actuar de los órganos de acción comunal, a saber, la democracia, la autonomía, la libertad, la igualdad, la prevalencia del interés común, la buena fe, la solidaridad, la capacitación, la organización y la participación, mismos que serán estudiados según el tenor Literal de la ley que los pregona.

En ese sentido, establece la ley 743 (2002) que el primer principio informador de los Órganos de Acción Comunal es el de la democracia, que en palabras del legislador supone “participación democrática en las deliberaciones y decisiones” (Lit. a, art. 20), lo que se torna axiológico al entenderse que los Órganos de Acción Comunal están directamente ligados a los mecanismos de participación ciudadana de que trata el artículo el artículo 103 de la C.N, al determinar el segundo inciso del mismo cuerpo normativo que el Estado estará obligado a contribuir activamente en la organización promoción y capacitación de las asociaciones comunitarias, sin que ello afecte la autonomía que se les ha concedido, a fin de que ejerciten el principio democrático en las instancias comunales de participación.

Posteriormente, establece el legislador como segundo principio informador de los Órganos de Acción Comunal el de autonomía, que reza “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” (L. 743, 2002, Lit. b, art. 20), reiterándose en éste punto lo ya enunciado con anterioridad en el presente respecto de la garantía de autonomía que ha de materializarse por el Estado respecto de los Órganos de Acción Comunal.

Luego, se tiene que el siguiente principio es el de libertad, que según la ley 743 (2002) consiste en la “libertad de afiliación y retiro de sus miembros” (Lit. c, art. 20), que no es otra cosa más que la enunciación del derecho fundamental de asociación de que trata el artículo 38 superior, lo que supone un énfasis en la importancia que se ha pregonado en el presente, de los Órganos de Acción Comunal para el desarrollo comunitario y social.

Establece el legislador como siguiente principio, el de igualdad y respeto, mismo que según sus voces consiste en la “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” (L. 743, 2002, Lit. d, art. 20). Ello se acompasa plenamente con el principio democrático representativo y la organización de la sociedad civil, toda vez que la consecución de fines comunales sólo es posible si se parte de la premisa de igualdad que abraza a todos los seres humanos por su sola condición de tales, lo que permite a su vez el surgimiento de factores de identificación que propenden por la unidad de los individuos, surgiendo así los OAC para el afrontamiento de necesidades y dificultades de las comunidades que se organizan de esta manera, toda vez que es a través de estas que se establecen canales de comunicación directa y trabajo conjunto entre la sociedad civil y el Estado.

Le sigue al anterior, el principio de prevalencia del interés común, principio cuya explicación huelga plasmar, sin embargo, para un pleno entendimiento del presente, se tiene que se reduce a que en las situaciones que involucren toma de decisiones, el provecho y las

ventajas que de estas puedan resultar, deben dirigirse a las más de las personas (L. 743, 2002), bajo la premisa de que la sociedad en su conjunto es de mayor entidad e importancia que los intereses individuales o de tan solo algunos grupos, lo que resulta en la convivencia pacífica y el surgimiento de factores de identificación propios de una comunidad, toda vez que implica sopesar los intereses de todos los miembros y decidir al respecto de una manera justa y equitativa.

Luego, establece el legislador el principio de la buena fe, pregonando que “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” (L. 743, 2002, Lit. f, art. 20), lo que atiende a su vez a uno de los principios informadores del debido proceso y del cual depende la legalidad de todas y cada una de las actuaciones que se desplieguen en sede administrativa o judicial.

El séptimo principio informador de los Órganos de Acción Comunal es el de solidaridad, que según la Ley 743 (2002) significa que “en los organismos de acción comunal se aplicará siempre, individual y colectivamente el concepto de la ayuda mutua como fundamento de la solidaridad” (Lit. g, art. 20), lo que se acompasa plenamente con el fundamento de la organización civil, puesto que los fines que de manera común se plantean sólo pueden ser alcanzados a partir de un trabajo conjunto y solidario que fortalezca a su vez la convivencia pacífica entre los individuos que componen un grupo determinado.

Le sigue en orden descendente el principio de capacitación, que en voces de la ley 743 (2002) consiste en que “ 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” (Lit. h, art. 20), lo que se entiende necesario si se tiene en cuenta que los Órganos de Acción Comunal son organizaciones de personas a través de las que se materializa y ejerce el principio democrático, lo que requiere una constante

formación en materias jurídicas, políticas y, especialmente, de lo público, lo que se espera en un mayor grado respecto de los directivos, dignatarios y voceros de los órganos.

Sobre el siguiente principio, el de organización, se tiene que implica “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” (L. 743, 2002, Lit. i, art. 20). Deviene del aparte transcrito, que dada la prerrogativa otorgada a los Órganos de Acción Comunal de autodeterminarse a sí mismos a partir de la libertad de redactar sus propios estatutos, sin contar lo demás factores que procuran por su autonomía, deben estos ser respetados y acatados por todos sus miembros, sin importar su grado, jerarquía o calidad en que participen del órgano determinado, lo que se entiende esencial para el efectivo cumplimiento de los fines y objetivos comunales.

Finalmente, establece la ley 743 (2002) el principio de participación como informador de los Órganos de Acción Comunal, que consiste en que

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 (Lit. i, art. 20)

#### ***3.1.4. Constitución, Organización, Atribuciones y Facultades del Órgano de Acción Comunal a Partir de la Ley 743 de 2002***

La constitución de un OAC atiende, necesariamente, a los índices de población y características propias de una comunidad y territorio determinados, sin embargo, las JAC tendrán los mismos requisitos de constitución y organización, así como el mismo catálogo de atribuciones y facultades, sin distinciones de ningún tipo por razón de sus afiliados o el

territorio en que se hallen, no obstante la libertad e independencia que ostentan a nivel estatutario, toda vez que en virtud de la ley 743 (2002)

De acuerdo con los conceptos, objetivos, principios y fundamentos del desarrollo de la comunidad establecidos en la presente ley, y con las necesidades de la comunidad, los organismos de acción comunal de primero, segundo, tercer y cuarto grado se darán libremente sus propios estatutos (art. 18)

#### **3.1.4.1. Sobre la forma de Constituir una JAC a Partir de la Ley 743 de 2002**

En ese sentido, ha establecido el legislador que “La junta de acción comunal estará constituida por personas naturales mayores de 14 años que residan dentro de su territorio” (L. 743, 2002, lit. a, art. 16), seguido por la junta de vivienda comunitaria que “estará constituida por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda” (lit. b, art. 16).

Los anteriores son órganos definidos por el legislador como Juntas, y constituyen la concurrencia de un número plural de personas que propenden por la consecución de metas y fines determinados en pro del desarrollo de sus comunidades, con la facultad de actuar de forma autónoma e independiente en los territorios, localidades, barrios y veredas en que se encuentran constituidas, ello bajo el marco legal que las rige.

Por otro lado, se tiene que la ley 743 (2002) establece que las juntas de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria pueden agruparse a su vez en asociaciones, manifestando que “La asociación de juntas de acción comunal estará constituida por las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria cuyo radio de acción se circunscriba al de la misma” (lit. c, art. 16), mientras que estas podrán a su vez unirse para la constitución de federaciones, toda vez que “La federación de acción comunal estará constituida por las asociaciones de acción comunal cuyo radio de acción se circunscriba al de

la misma” (lit. d, art. 16) y, seguidamente, podrán las federaciones unirse entre sí a fin de constituir una confederación con rango de acción nacional, estableciendo que “La confederación nacional de acción comunal estará constituida por las federaciones de acción comunal cuyo radio de acción se circunscriba al territorio nacional” (lit. e, art. 16).

Al respecto, informa la Alcaldía de la ciudad de Cali (2004), capital del departamento del Valle del Cauca, que la división o estructura de la Acción Comunal en Colombia atiende a una división de 4 niveles, a saber:

Cuarto nivel : confederación nacional de acción comunal. tercer nivel : federación de acción comunal integrada por asociaciones de juntas. segundo nivel : asociaciones de juntas de acción comunal de comunas y municipal , integrada por las juntas de acción comunal y juntas de vivienda comunitarias. Primer nivel : juntas de acción comunal integradas por la comunidad organizada de barrios, sectores, urbanizaciones y veredas en juntas de acción comunal o juntas de vivienda comunitaria (2004).

No obstante, lo anterior, y sin que ello implique la limitación injustificada del derecho a la libre asociación, determina el legislador que “Ninguna persona natural podrá afiliarse a más de un organismo de acción comunal” (par, 1, art. 16), ello atendiendo a los factores de identificación propios de las OAC y el alto grado de inferencia y participación política que ostentan.

Así, determina la Corte que

En primer término, no puede afirmarse que la restricción acusada implique el desconocimiento del derecho de asociación de las personas que ya se encuentren afiliadas a otra junta de acción comunal, ya que la imposibilidad de una segunda afiliación se deriva precisamente de la existencia de la primera. Así las cosas, la hipótesis de hecho que da lugar a la prohibición criticada envuelve y supone la previa

ocurrencia de un acto de libre ejercicio del derecho de asociación, el mismo derecho que al decir de las demandantes se vulnera y desconoce como resultado de esa restricción. Y es que, en efecto, si éste es el supuesto de hecho que da lugar a la aplicación de la limitación discutida, sería contradictorio entender que ella implica desconocimiento del derecho de asociación de tales personas. En segundo lugar, teniendo en cuenta la naturaleza y propósito del fenómeno comunitario, que busca congregarse y potenciar las capacidades, el trabajo y los esfuerzos de personas que por su proximidad espacial presumiblemente comparten intereses comunes, y que como se vio, puede tener también un importante componente de participación política, se entiende la conveniencia y aun la necesidad de que se exija exclusividad en este tipo de vinculación (la Corte, C-520, 2007, p. 1)

Habiendo en este punto claridad respecto de los tipos y conformación de las OAC, así como la posibilidad que tienen estas de congregarse en organizaciones que llegan a tener, incluso, presencia a nivel nacional, como es el caso de las confederaciones de acción comunal, se pasa a determinar los postulados normativos que instruyen la conformación y organización interna de las JAC, así como su duración, proceso de toma de decisiones, las personas que las componen y su cargo al interior de las mismas y su dirección, administración y vigilancia, todo bajo las luces de la ley 743 de 2002.

En todo caso, se afirma que la duración de las JAC es eminentemente indefinida, toda vez que solo pueden ser disueltas y liquidadas en 2 eventos específicos, a saber, en virtud de la autonomía de la voluntad de sus afiliados, quienes de mutuo acuerdo decidan la disolución

de la misma, y en los eventos en que tal disolución y posterior liquidación provenga de un mandato legal (L. 743, 2002)

#### **3.1.4.1.1. *Objetivos de las JAC a Partir de la Ley 743 de 2002***

Ahora bien, la existencia y funcionamiento de las JAC se encuentran necesariamente ligadas al cumplimiento de los objetivos y principios que legalmente ha establecido el legislador como propios de las OAC, habida cuenta de que estas ostentan la representación de las comunidades y permiten el desarrollo del principio democrático al interior de las mismas.

Así, determina el legislador un catálogo de objetivos cuyo cumplimiento ha de ser el fin último del actuar de las JAC, toda vez que ello da cuenta de la materialización de los principios que rigen el actuar de las OAC y que fueron descritos con suficiencia en el acápite correspondiente, por lo que se pasa a describir de manera clara los principales objetivos de los Organismos de Acción Comunal pregonados por la ley 743 de 2002, a fin de esclarecer ulteriormente las diferencias y novedades halladas en la que ordenó su derogatoria.

En ese sentido, Determina el legislador que uno de los mencionados objetivos de las JAC particularmente, pero de las OAC en un sentido general, dada su obligatoriedad legal, consiste en la promoción y fortalecimiento, en todos los individuos dentro de su jurisdicción, del sentido de pertenencia respecto de la comunidad o territorio, ello a través de un ejercicio pleno de la democracia participativa (L. 743, 2002)

Luego, pregonada la ley 743 (2002) que las JAC tienen la obligación de “ Generar procesos comunitarios autónomos de identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario” (lit. e, art. 19), para establecer, a renglón seguido, que también tendrán que “Celebrar contratos con empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, municipal y local, con el

fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo” (lit. f, art. 19).

Posteriormente, se establece en cabeza de las JAC la obligación de “Desarrollar procesos para la recuperación, recreación y fomento de las diferentes manifestaciones culturales, recreativas y deportivas, que fortalezcan la identidad comunal y nacional” (L. 743, 2002, lit. h, art. 19), al tiempo que propenden por la creación y preservación de “ la armonía en las relaciones interpersonales y colectivas, dentro de la comunidad, a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad dentro de un clima de respeto y tolerancia” (L. 743, 2002, lit. i, art. 19), así como de “Divulgar, promover y velar por el ejercicio de los derechos humanos, fundamentales y del medio ambiente consagrados en la Constitución y la ley” (L. 743, 2002, lit. l, art. 19) y de “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” (L. 743, 2002, lit. n, art. 19)

#### ***3.1.4.1.2. Sobre los Estatutos y Afiliaciones a las JAC a Partir de la Ley 743 de 2002***

Ahora, respecto de los estatutos que han de regir el funcionamiento de las JAC, ya se transcribió con anterioridad la disposición que establece la autonomía de las mismas para su elaboración, no obstante, existen requisitos legales específicos cuya presencia en los estatutos resulta imperativa para la validez y efectividad de estos.

Así, establece la ley 743 (2002) que los estatutos habrán de contener, por lo menos,

- a) Generalidades: denominación, territorio, domicilio, objetivos, duración; b) Afiliados: calidades para afiliarse, impedimentos, derechos y deberes de los afiliados;
- c) Órganos: integración de los órganos, régimen de convocatoria, periodicidad de las reuniones ordinarias, funciones de cada uno; d) Dignatarios: calidades, formas de elección, período y funciones; e) Régimen económico y fiscal: patrimonio,

presupuesto, disolución y liquidación; f) Régimen disciplinario; g) Composición, competencia, causales de sanción, sanciones y procedimientos; h) Libros: clases, contenidos, dignatarios encargados de ellos; i) Impugnaciones: causales, procedimientos (par. 1, art. 18)

Ahora, respecto de los derechos que abrigan a los afiliados a una OAC, se tiene que éstos pueden ser libremente estipulados por la misma en virtud de sus estatutos, no obstante, la ley pregonas otros generales que han de garantizarse además de los establecidos por el órgano respectivo, a saber,

a) Elegir y ser elegidos para desempeñar cargos dentro de los organismos comunales o en representación de éstos; b) Participar y opinar en las deliberaciones de la asamblea general y órganos, a los cuales pertenezca, y votar para tomar las decisiones correspondientes; c) Fiscalizar la gestión económica de la entidad, examinar los libros o documentos y solicitar informes al presidente o a cualquier dignatario de la organización; d) Asistir a las reuniones de las directivas en las cuales tendrá voz pero no voto; e) Participar de los beneficios de la organización; f) Participar en la elaboración del programa de la organización y exigir su cumplimiento; g) Participar en la revocatoria del mandato a los elegidos, de conformidad con lo preceptuado sobre la materia en los estatutos; h) A que se le certifique las horas requeridas en la prestación del servicio social obligatorio, siempre y cuando haya realizado una labor meritoria y de acuerdo con los parámetros trazados por el Ministerio de Educación Nacional, para obtener el título de bachiller (L. 743, 2002, art. 22)

Resulta válido afirmar, respecto de los derechos a que se hizo referencia anteriormente, que se pregonan por vía legal toda vez que, si se analizan con detenimiento, son prerrogativas que garantizan la participación activa de la comunidad al interior de las JAC a que se afilian, propendiendo por la efectiva capacidad de opinar y ser escuchados, aun

cuando no se les conceda derecho a voto, evitando de esa forma que la participación de los ciudadanos en los aspectos relacionados con el desarrollo integral de sus comunidades y territorios se torne irrisoria.

Asimismo, determina el legislador los deberes generales de los afiliados, además de los que se establezcan por vía estatutaria para una JAC determinada, bajo el siguiente tenor

a) Estar inscrito y participar activamente en los comités y comisiones de trabajo; b) Conocer y cumplir los estatutos, reglamentos y resoluciones de la organización, y las disposiciones legales que regulan la materia; c) Asistir a la asamblea general y participar en sus deliberaciones, votar con responsabilidad y trabajar activamente en la ejecución de los planes acordados por la organización (L. 743, 2002, art. 24)

Habiendo ahora claridad respecto de los derechos y deberes de los afiliados a una OAC, se describe el proceso de afiliación a las mismas según lo pregonado por la ley 743 de 2002, haciendo corto énfasis en que resulta ser un trámite de naturaleza simple, que tiende a la efectiva afiliación de cualquier persona que tenga la intención de ello, incluso de aquellos sobre los que recaiga una justa causa para su rechazo, en caso de que la OAC guarde silencio al respecto.

Sobre el particular determina el legislador en la ley 743 (2002) que

Constituye acto de afiliación, la inscripción directa en el libro de afiliados.

Excepcionalmente procederá la inscripción mediante solicitud escrita y radicada con la firma de recibido por el secretario de la organización o el organismo interno que los estatutos determinen o en su defecto ante la personería local o la entidad pública que ejerce control y vigilancia (art. 23)

A renglón seguido determina el legislador, que

Es obligación del dignatario, ante quien se solicita la inscripción, o quien haga sus veces, inscribir al peticionario, a menos que, según los estatutos, exista

justa causa para no hacerlo, situación que deberá resolver el comité conciliador dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Si dentro de este término no hay pronunciamiento alguno, se inscribirá automáticamente al peticionario (L. 743, 2002, par. 1, art. 23)

De allí se entiende que el trámite de afiliación a una JAC inicia al momento en que se consignen los datos del interesado en el libro de afiliados, o cuando se eleva la solicitud escrita con la firma de recibido impuesta por el secretario o por quien estatutariamente esté llamado a soportar dicha carga.

En todo caso, la efectiva inscripción del interesado se constituye como una obligación en cabeza de las JAC, de modo que aun cuando exista justa causa para negar la afiliación de una persona determinada, si el comité conciliador del OAC no se pronuncia al respecto en un término de 3 días hábiles siguientes a la solicitud radicada por el interesado, éste será afiliado de manera automática.

No obstante, existe una serie de impedimentos taxativos que impiden en un momento dado la afiliación de una persona, mismos que ha consignado el legislador en la ley 743 (2002), manifestando que, además de los que por vía estatutaria se les limite la afiliación y pertenencia a una JAC, tendrán una prohibición general

a) Quienes estén afiliados a otro organismo de acción comunal del mismo grado, excepto cuando se trate de una junta de vivienda comunitaria; b) Quienes hayan sido desafiliados o suspendidos de cualquier organismo de acción comunal mientras la sanción subsista (art. 25)

En el mismo sentido se pronuncia el legislador respecto de las causales de desafiliación de una persona de una JAC determinada, pregonando la ley 743 (2002) que

Además de los que determinen los estatutos, la calidad de afiliado a una -organización de acción comunal, se perderá por: a) Apropiación, retención o uso indebido de los

bienes, fondos, documentos, libros o sellos de la organización; b) Uso arbitrario del nombre de la organización comunal para campañas políticas o beneficio personal; c) Por violación de las normas legales y estatutarias (art. 26)

Se hace hincapié en que, sin importar la causal por la que se desafilie a una persona, la sanción de desafiliación solo se hará efectiva desde el momento en que se profiera el fallo de autoridad judicial competente que determine la culpabilidad del afiliado respecto de las conductas típicas que se erigen como causales de desafiliación, además de las que estatutariamente se consagran como tales.

Expuestos ya los pormenores relacionados con la afiliación, desafiliación e impedimentos, se analizarán los artículos de la ley 743 de 2002 relacionados con la estructura orgánica de las JAC, así como, sus dependencias, reuniones, decisiones, los requisitos para su validez, así como los órganos encargados de su dirección, administración y vigilancia.

#### ***3.1.4.1.3. Sobre los Órganos de Dirección, Administración y Vigilancia de las JAC***

En primer término y para determinar con claridad el papel desarrollado por las entidades de dirección, administración y vigilancia, expresa la Alcaldía de la ciudad de Cali, Valle del Cauca que

Las entidades que ejercen control y vigilancia, cumplen con respecto a los organismos comunales, funciones de asesoría, promoción, coordinación, capacitación y, por lo tanto, son un importante soporte en el proceso electoral, ya que sus informaciones y orientaciones por medio de documentos o conferencias, servirán para prevenir fallas de carácter legal o procedimental y así garantizar el normal desarrollo democrático en su jurisdicción de este evento que debe contribuir al afianzamiento

de la participación ciudadana y comunitaria con el concurso y concertación comunal.

(Art. 29 Constitución Nacional)

Se tiene que la determinación de la titularidad de los órganos de dirección, administración y vigilancia, estará en cabeza de los OAC en virtud de la autonomía que legal y constitucionalmente se les ha otorgado para ello, así como las funciones de los mismos. Sin embargo, establece el legislador de manera taxativa cuáles serán dichos órganos, a saber,

a) Asamblea General; b) Asamblea de delegados; c) Asamblea de Residentes; d) Consejo Comunal; e) Junta Directiva; f) Comité Asesor; g) Comisiones de Trabajo; h) Comisiones Empresariales; i) Comisión Conciliadora; j) Fiscalía; k) secretaria general; l) Secretaría Ejecutiva; m) Comité Central de Dirección; n) directores provinciales; o) directores regionales; p) El comité de fortalecimiento a la democracia y participación ciudadana y comunitaria (L. 743, 2002, art. 27)

Ahora bien, respecto de las reuniones que habrán de realizar los órganos o dependencias expuestas anteriormente, debe aclararse que el número anual de éstas depende directamente del grado de la OAC en que se realicen, así, establece la ley 743 (2002) que “los organismos de primer y segundo grado como mínimo se reunirán en asamblea general por lo menos tres (3) veces al año” (art. 28); mientras que los de tercer y cuarto grado, “como mínimo se reunirán en asamblea general dos (2) veces al año semestralmente” (art. 28), lo anterior se pregona respecto de las asambleas ordinarias.

Para la validez de las reuniones realizadas por las JAC, la ley ha establecido quórum deliberatorio, decisorio y supletorio, que son de obligatoria observancia para los órganos de dirección, administración, ejecución, control y vigilancia de las OAC, siempre que tengan

más de 2 integrantes, situación que se erige como la piedra angular de la legalidad de las decisiones adoptadas por una OAC determinada.

Así, establece la ley 743 (2002), que el quórum deliberatorio supone que “los organismos de los diferentes grados de acción comunal no podrán abrir sesiones ni deliberar, con menos del veinte por ciento (20%) de sus miembros” (lit. a, art. 29); mientras que respecto del quórum decisorio pregona que “los órganos de dirección, administración, ejecución, control y vigilancia, cuando tengan más de dos (2) miembros, se instalarán válidamente con la presencia de por lo menos la mitad más uno de los mismos” (lit. b, art. 29); a renglón seguido determina el legislador sobre el quórum supletorio que

Si no se conforma el quórum decisorio, el día señalado en la convocatoria, el órgano deberá reunirse, por derecho propio dentro de los quince (15) días siguientes, y el quórum decisorio, sólo se conformará con no menos del 20% de sus miembros (lit. c, art. 29)

Vale destacar en este punto, que el legislador ha establecido también una serie de excepciones al quórum supletorio respecto a decisiones determinadas que hayan de ser tomadas por los órganos o dependencias que legal, constitucional y estatutariamente están llamadas a decidir sobre los mismos, así, se tiene que para instalarse la asamblea, ya de afiliados, ora de delegados, habrán de estar presente no menos de la mitad más uno de los miembros, además de exigirse el voto afirmativo de, por lo menos,  $\frac{2}{3}$  de aquellos, respecto de asuntos o decisiones específicas, a saber,

(1) Constitución y disolución de los organismos comunales; (2) Adopción y reforma de estatutos; (3) Los actos de disposición de inmuebles; (4) Afiliación al organismo de acción comunal del grado superior; (5) Asamblea de las juntas de acción comunal, cuando se opte por asamblea de delegados; (6) Asamblea

de las juntas de vivienda; (7) Reuniones por derecho propio (L. 743, 2002, lit. e, art. 29)

En todo caso, sobre la validez de las decisiones adoptadas por los órganos o dependencias de una JAC que estén obligados a presidir o intervenir en instancias de decisión, determina la ley 743 (2002) que

Por regla general, los órganos de dirección, administración, ejecución, control y vigilancia tomarán decisiones válidas con la mayoría de los miembros con que se instaló la reunión. Si hay más de dos alternativas, la que obtenga el mayor número de votos será válida si la suma total de votos emitidos, incluida la votación en blanco, es igual o superior a la mitad más uno del número de miembros con que se formó el quórum deliberatorio. En caso de empate en dos votaciones válidas sucesivas sobre el mismo objeto, el comité de convivencia y conciliación determinará la forma de dirimirlo (lit. d, art. 29)

Posteriormente, determina el legislador los pormenores relativos a los dignatarios y las funciones de los órganos de dirección, administración y vigilancia, apartes legales de los que se extraerá lo fundamental para la debida determinación de las particularidades del régimen comunal establecido por la derogada ley 743 de 2002.

En principio y respecto de los dignatarios, se tiene que éstos serán elegidos por los órganos o dependencias de la OAC determinada o de manera directa por sus afiliados, ello según lo que estatutariamente se establezca para tal fin, indistintamente de que la elección sea efectuada a través de asamblea de delegados o de afiliados.

Al respecto, establece la ley 743 (2002) que

Las funciones y los mecanismos de elección se estipularán en los estatutos. De todas maneras, la asignación de cargos será por cuociente y en por lo menos cinco (5)

bloques separados a saber: directivos, delegados, secretarías ejecutivas, o comisiones de trabajo, fiscal y conciliadores (par. 2, art. 31)

En todo caso, pregonar la ley la obligación de constituir un tribunal de garantías previo a la elección de dignatarios, particular sobre el que se pronuncia el legislador manifestando que “Quince (15) días antes de la elección de dignatarios, para cualquier organismo de acción comunal, cada organización constituirá un tribunal de garantías, integrado por tres (3) afiliados a la misma, quienes ni deben aspirar, ni ser dignatarios” (L. 743, 2002, par. 1, art. 31)

Asimismo, determina el legislador las fechas en que habrá de realizarse el proceso de elección de dignatarios, estableciendo fechas específicas para la celebración de las mismas, atendiendo a las varias categorías legalmente reconocidas de OAC en el país, no obstante pregonar como regla general que estas se llevarán a cabo “el año siguiente a aquel en que se celebren las elecciones para corporaciones públicas territoriales” (L. 743, 2002, art. 32). en ese sentido se tiene, en virtud de la ley 743 (2002), que las JAC y las Juntas de Vivienda Comunitaria [JVC] realizarán la elección de dignatarios “el último domingo del mes de abril y su período inicia el primero de julio del mismo año” (lit. a, art. 32); las Asociaciones de Juntas [AJAC] lo harán “el último domingo del mes de julio y su período inicia el primero de septiembre del mismo año” (lit. b, art. 32); las Federaciones de Acción Comunal [FAC] por su parte, realizarán las elecciones de dignatarios “el último domingo del mes de septiembre y su período inicia el primero de noviembre del mismo año” (lit. c, art. 32); mientras que las Confederaciones Nacionales de Acción Comunal [CNAC] las realizarán “el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el primero de enero del año siguiente” (lit. d, art. 32).

En este punto, se hace necesario remitirse al Decreto Reglamentario 2350 (2003) en lo relativo al tema desarrollado hasta el párrafo inmediatamente anterior, a saber, los

pormenores propios de la legislación que guía las actuaciones relacionadas con los afiliados, los dignatarios y la forma de afiliación o elección según el caso, toda vez que determina éste el número mínimo de afiliados a una OAC según el lugar en que esta se constituya, bajo el siguiente tenor.

La Junta de Acción Comunal que se constituya por barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, en las capitales de departamento y en la ciudad de Bogotá, D. C., requiere un número mínimo de setenta y cinco (75) afiliados (lit. a, art. 1)

Luego, determina el legislador que, para el caso de las JAC constituidas en las demás cabeceras, corregimientos e inspecciones de policía, se requiere un número mínimo de 50 afiliados, mientras que para las constituidas en poblaciones sin delimitación por barrios se exige un mínimo de 30 afiliados. Asimismo, se exige un mínimo de 20 afiliados en las JAC constituidas en veredas o caseríos y 10 en las JVC (D.R, 2350, 2003)

Respecto de las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal, pregona el Decreto Reglamentario 2350 (2003) que estas

requieren para su conformación un número plural superior del sesenta por ciento (60%) de las Juntas de Acción Comunal existentes en su territorio. El mismo porcentaje se requerirá para la creación de Federaciones Departamentales y Distritales en relación con las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal y para la Confederación Nacional en relación con las Federaciones (lit. f, art. 1)

Ahora, respecto de las consecuencias que comporta de suyo la no concurrencia del número mínimo de afiliados necesario para una OAC determinada, según su categoría y ubicación en el territorio, se tiene que se entenderá suspendida su personería jurídica, situación que habrá de ser debidamente informada al órgano de inspección, control y vigilancia por el representante legal o cualquiera de los dignatarios de la OAC, así, una vez acaecido efectivamente el hecho generador de tal suspensión, los representantes de la

Organización responderán de manera individual y patrimonial por las distintas obligaciones contraídas y los perjuicios que se hubiesen causado con tal suspensión (D.R., 2350, 2003)

Así pues, en aras de alcanzar el reconocimiento de la personería jurídica de una OAC, determina la norma que esta depende de la presentación de una documentación cierta, cuya omisión conlleva a la denegación de la personería jurídica a la organización comunal por la entidad de inspección, control y vigilancia, hasta que dicha presentación sea efectivamente realizada (D.R., 2350, 2003), razón por la que determina el legislador que “sin el reconocimiento de personería jurídica por parte de la entidad de inspección, control y vigilancia, la organización comunal no puede desarrollar su objeto social ni ejercer legalmente sus derechos ni contraer obligaciones” (D.R., 2350, 2003, par. 2, art. 4)

Habida cuenta de los fundamentos y fines de las OAC, resulta importante destacar la entidad que otorga el legislador a la conciliación como forma de dirimir los conflictos organizativos que inexorablemente se presentan entre dignatarios, y entre estos y los afiliados, incluso, los que se presentan entre afiliados, razón por la que se pasa a consignar la definición que de conflicto organizativo pregona el Decreto Reglamentario 2350 (2003), a saber,

Se entiende por conflictos organizativos aquellos que se presentan al interior de un organismo comunal entre los dignatarios, entre estos y los afiliados o afiliadas y entre los mismos afiliados o afiliadas y que tienen como causa asuntos de carácter comunal (art. 11)

De ahí que haya previsto el legislador la necesidad de constituir, al interior de cada OAC, una Comisión de Convivencia y Conciliación [CCC] que encabece la resolución

alternativa de los conflictos que se presentaren al interior de las JAC, comisiones cuya competencia determina el Decreto Reglamentario 2350 (2003), así

Para efectos de reglamentar la competencia de la Comisión de Convivencia y Conciliación en el conocimiento de los conflictos comunitarios, estos se entenderán como aquellos que se presentan entre los miembros de la comunidad dentro del territorio en el cual el organismo comunal ejerce su acción, que sean susceptibles de transacción, conciliación, desistimiento o querrela (art. 16)

Se aclara, en consecuencia, que los miembros de la CCC de una JAC, a fin de conocer de los conflictos suscitados al interior de la misma, han de acreditar una debida capacitación como conciliadores en equidad. Tal formación y el posterior nombramiento como Conciliador en Equidad en una CCC, dependen de la decisión que sobre ello tome la Asamblea General de la JAC determinada y de la posterior evaluación realizada por la autoridad judicial correspondiente, lo que en voces del Decreto Reglamentario 2350 (2003) implica que

La Asamblea General de los organismos comunales seleccionarán entre sus afiliados las personas a ser formadas y nombradas como conciliadores en equidad. Los miembros designados serán puestos a consideración del Tribunal Superior del Distrito Judicial correspondiente o del Juez Primero de mayor jerarquía del municipio, quienes los elegirán, de conformidad con lo establecido en los artículos 82 de la Ley 23 de 1991 y 106 de la Ley 446 de 1998 (art. 16)

Así pues, determina el legislador que “En todas las juntas de acción comunal existirá una comisión de convivencia y conciliación, que se integrará por las personas que designe la asamblea general” (L. 743, 2002, art. 45), manifestando a renglón seguido que “En todos los organismos de acción comunal de segundo, tercer y cuarto grado, habrá una comisión de

convivencia y conciliación integrada por el número de miembros que se determine en sus estatutos” (L. 743, 2002, art. 45)

Posteriormente, pregona la Ley 743 (2002) las funciones de la CCC, a saber,

- a) Construir y preservar la armonía en las relaciones interpersonales y colectivas dentro de la comunidad a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad, para lograr el ambiente necesario que facilite su normal desarrollo;
- b) Surtir la vía conciliatoria de todos los conflictos organizativos que surjan en el ámbito del correspondiente organismo de acción comunal; c) Avocar, mediante procedimiento de conciliación en equidad, los conflictos comunitarios que sean susceptibles de transacción, desistimiento, querrela y conciliación (art. 46)

Ahora bien, el procedimiento establecido para los trámites y diligencias en materia de conciliación al interior de las JAC, se encuentran regulados por el Decreto Reglamentario 2350 (2003), mismo que determina, al referirse al plazo con que cuentan las OAC para la instrucción de tales diligencias, que estas cuentan con un término de 15 días contados desde el momento de la presentación de la solicitud para definir si el conflicto puesto a consideración corresponde a esos en los que es efectivamente competente. En el evento de ser competente la JAC para conocer del asunto, avocará conocimiento del mismo, pasando la CCC a contar con un término de 45 días para adelantar las audiencias de rigor a fin de que las partes logren perfeccionar un acuerdo conciliatorio (D.R., 2350, 2003)

Por otro lado, respecto del régimen económico y fiscal de las OAC en Colombia, determina el legislador que el patrimonio de éstas “estará constituido por todos los bienes que ingresen legalmente por concepto de contribuciones, aportes, donaciones y las que provengan de cualquier actividad u operación lícitas que ellos realicen” (L. 743, 2002, art. 51), haciendo también la salvedad de que el patrimonio de las JAC, al igual que de cualquier otra OAC, no

pertenece en ninguna proporción a sus afiliados, de ahí que “Su uso, usufructo, y destino se acordará colectivamente en los organismos comunales, de conformidad con sus estatutos” (L. 743, 2002, par., art. 51).

Además, se establece en cabeza de las OAC una serie de obligaciones relativas a su régimen económico, como la de llevar contabilidad, elaborar presupuesto de ingresos, así como de gastos e inversiones a temporalidad anual (Martínez, 2023), que deberán ser aprobados por la asamblea general de la OAC, no obstante, “la ordenación del gasto y la responsabilidad del sistema de contabilidad presupuestal recae sobre los representantes legales de estas empresas” (L. 743, 2002, art. 56)

A partir de la caracterización efectuada del régimen comunal que otrora consagraba la Ley 743 de 2002, a continuación, se describe el régimen comunal pregonado por la Ley 2166 de 2021, con la finalidad de luego presentar los contrastes e impactos generados por la transición normativa sobre el funcionamiento de los OAC del país.

### **3.2. Analizar los cambios introducidos al régimen comunal por la ley 2166 de 2021.**

#### ***3.2.1. Principios que informan el régimen comunal a partir de la ley 2166 de 2021.***

Luego de la descripción realizada del régimen comunal según la Ley 743 de 2002, pasa a analizarse el promulgado por la ley que acarrió su derogatoria, a saber, la Ley 2166 de 2021, a fin de determinar ulteriormente el nivel de impacto sociojurídico que tal derogatoria y la aplicabilidad de las nuevas disposiciones en materia de OAC acarrear consigo, específicamente, respecto de las JAC.

Al igual que la derogada ley 743, la 2166 de 2021 discrimina entre los principios del desarrollo de la comunidad y los principios de los Organismos de Acción Comunal, mismos que se pasa a describir a continuación, a fin de brindar un pleno entendimiento sobre los

fundamentos de la ley analizada, siendo el punto de partida del presente capítulo los principios del desarrollo de la comunidad.

#### 3.2.1.1. **Principios que Orientan el Desarrollo de la Comunidad**

En primer término, se tiene que el legislador enfocó el objeto de la ley 2166 (2021) bajo el siguiente tenor

La presente ley tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos y, a la vez, pretende establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes. Así mismo, busca prever lineamientos generales para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública de acción comunal, sus organismos y afiliados, en el territorio nacional, desde los objetivos del desarrollo humano, sostenible y sustentable (art. 1)

El cumplimiento de las metas propuestas por el legislador en el objeto de la ley 2166 de 2021, depende necesariamente del cumplimiento de los principios que orientan la misma, tanto respecto del desarrollo de la comunidad, como los que son propios de los Organismos de Acción Comunal, toda vez que de ello decanta la posibilidad de estas de alcanzar los fines de desarrollo humano sostenible y de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los territorios en que una JAc sea constituida.

Así, establece la ley 2166 (2021) que el desarrollo de la comunidad consiste en el conjunto de procesos territoriales, económicos, políticos, ambientales, culturales y sociales que integran los esfuerzos de la población, sus organismos y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, fortaleciendo la construcción de las mismas, a partir de los planes de desarrollo comunales y comunitarios construidos

y concertados por los afiliados a los organismos comunales en articulación con las autoridades de cada uno de sus territorios (art. 2)

La definición transcrita, junto con todos los conceptos que la integran, se alcanzan a través de acciones orientadas por principios legales de obligatoria observancia. En ese sentido, ha determinado el legislador que el primer principio orientador del desarrollo de la comunidad a partir de la ley 2166 (2021), consiste en el “Reconocimiento y afirmación del individuo en su derecho a ser diferente” (lit. a, art. 3), lo que necesariamente implica que las relaciones de todas las personas dentro de una JAC determinada, estarán fundadas en el respeto por los demás y sus diferencias, así como de los derechos constitucionales de orden fundamental.

Luego, siendo las JAC las instituciones en que las personas se reúnen en virtud de un factor de identificación y cuyas acciones obedecen a una comunidad de fin, establece el legislador como segundo principio del desarrollo de la comunidad el “reconocimiento de la agrupación organizada de personas en su carácter de unidad social alrededor de un rasgo, interés, elemento, propósito o función común” (L., 2166, 2021, lit. b, art. 3), ello teniendo en cuenta que el reconocimiento de los factores de identificación y comunidad son la base del desarrollo comunitario, habida cuenta de que ello fomenta en gran medida la prevalencia del interés común (Becerra y Mendoza, 2021)

Posteriormente, se erige como tercer principio del desarrollo comunitario, uno consistente en la necesidad de enfocar el desarrollo de la comunidad en la esfera de lo sostenible, haciendo profundo hincapié en la construcción de la identidad cultural, la equidad y la justicia social, así como en la participación política y social, a fin de impulsar el fortalecimiento de las comunidades y las instituciones democráticas (L., 2166, 2021)

El cuarto principio del desarrollo comunitario establecido por el legislador implica que “El desarrollo de la comunidad debe promover la capacidad de negociación y autogestión

de las organizaciones comunitarias en ejercicio de sus derechos, a definir sus proyectos de sociedad y participar organizadamente en su construcción” (L., 2166, 2021, lit.d, art.3), lo que se acompasa plenamente con la autonomía que constitucional y legalmente ha de garantizarse a todas las OAC y sus afiliados.

Luego, establece el legislador el principio de equidad como orientador del desarrollo comunitario, al proclamarlo como fuente de oportunidades y posibilidades, al ser una expresión eminentemente democrática que tiende, necesariamente, al mejoramiento de la calidad de vida de una población o territorio determinados, permitiendo una resolución horizontal de los conflictos, problemas y situaciones que deban afrontarse de manera comunitaria (L., 2166, 2021)

Posteriormente, se establece el principio de equidad, mismo que busca promover la equidad y la justicia social, garantizando la igualdad de oportunidades y el acceso a los recursos y servicios básicos para todos los miembros de la comunidad, sin importar su origen étnico, género, edad, orientación sexual, entre otros. Se busca superar las desigualdades y promover la inclusión social (L., 2166, 2021)

Finalmente, determina el legislador como principio esencial del desarrollo el “Reconocimiento, promoción y fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres; en especial las mujeres cabeza de familia y la población joven como sujetos fundamentales para el desarrollo de la comunidad” (L., 2166, 2021, lit. i, art. 3), lo que implica la protección y consideración de las ideas y acciones de las mujeres en las instancias comunales de decisión.

### 3.2.1.2. **Principios que Orientan la Acción de los Organismos de Acción Comunal en Colombia.**

Determina el legislador que el de democracia es el primer principio orientador de las OAC, toda vez que permite la “participación democrática en las deliberaciones y decisiones” (L., 2166, 2021, lit. a, art. 18), es decir que todas las decisiones que se tomen al interior de las

OAC, deben ser escuchadas y aprobadas por todos los integrantes de la misma, pudiendo expresar su opinión libremente, a fin de encontrar los mecanismos adecuados, inclusivos y democráticos, para el afrontamiento de las necesidades colectivas, como las asambleas, consultas populares y elecciones.

El segundo principio es el de la autonomía, consistente en que quienes pertenezcan a las OAC tienen autonomía y libertad de participar activamente en todas las decisiones que estén directamente relacionadas con la fiscalización y control social en el ámbito público y en los asuntos internos que se establezcan en los estatutos y reglamentos directamente una JAC determinada, lo que en palabras de la Ley 2166 (2021) implica “autonomía y libertad para participar en la planeación, decisión, fiscalización y control social de la gestión pública, y en los asuntos internos de los organismos comunales conforme a sus estatutos y reglamentos” (lit. b, art. 18), principio relacionado con el de libertad, que es el desarrollo del derecho fundamental a la libre asociación y que implica la “libertad de afiliación y retiro de sus miembro” (L., 2166, 2021, lit. c, art. 18)

Luego, determina el legislador, que una de las bases de los Organismos de Acción Comunal, es el principio de igualdad y respeto que, como su nombre permite inferir, consiste en la paridad respecto de los derechos y obligaciones que se obtengan como corolario de la gestión de la OAC, al igual que sobre los beneficios que de ello surjan (L., 2166, 2021)

Tales preceptos de igualdad al interior de las OAC, parten de una base de respeto enfocada en la ausencia total de discriminación de cualquier tipo (L., 2166, 2021), lo que ha de entenderse como un componente de ingente relevancia en una sociedad que pueda reputarse como justa y equitativa, lo que implica a su vez la obligatoria necesidad de dar un trato igualitario y digno a todas las personas por su mera condición de tales, sin distinción alguna, principio que se halla en directa correspondencia con el de “Prevalencia del interés general sobre el Particular” (L., 2166, 2021, lit. f, art. 18), que implica la obligación para las

instancias de decisión, de dar prioridad al beneficio de los más, sobre los intereses de los menos.

Posteriormente, establece el legislador como principio de las OAC, el de la buena fe, que se refiere a la carga de actuar honestamente, de manera veraz y leal respecto de todas y cada una de las decisiones que hayan de ser tomadas, lo que, enfocado en el régimen comunal, supone que todas las gestiones realizadas al interior de una JAC, ya respecto de los recursos comunales, ora de la toma de decisiones, deben estar dotadas de transparencia y veracidad, lo que se ve reflejado en el bienestar colectivo, lo que en palabras de la Ley 2166 (2021), implica que “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” (lit. g, art. 18).

Como octavo principio de las OAC, se tiene el de solidaridad, que propende esencialmente por la colaboración y apoyo mutuo en todos los retos y situaciones que se presenten al interior de una comunidad, partiendo de la solidaridad la percepción de los problemas como situaciones que deben ser afrontadas por todos, a fin de lograr el bienestar común, lo que en palabras de la Ley 2166 (2021) supone que “en los organismos de acción comunal se aplicará siempre, individual y colectivamente el concepto de ayuda mutua como fundamento de la solidaridad” (lit. h, art. 18)

Luego, determina el legislador que la constante capacitación y formación de los afiliados y demás miembros de una JAC, se erige como un principio orientador de las actividades de la misma, lo que implica la obligación en cabeza de las JAC de planear y ofrecer actividades orientadas en la capacitación y formación de sus miembros, a fin de fortalecer sus aptitudes y destrezas propias de la gestión comunitaria, lo que en voces del legislador reza que

los organismos de acción comunal tienen como eje orientador de sus actividades la capacitación y formación comunitaria integral de sus directivos, dignatarios, voceros,

representantes, afiliados y beneficiarios, a través de metodologías constructivistas, experienciales o diálogos de saberes, contenidas en el programa de formación de formadores implementado en la estructura de los organismos comunales (L., 2166, 2021, lit. i, art. 18)

Luego, respecto del principio de organización, se tiene que este ha de entenderse en el sentido de que la acción comunal debe estar basada en el respeto y fortalecimiento, tanto de la estructura orgánica que compone una JAC determinada, como del marco legal de instruye el actuar de la misma, de ahí que se torne indispensable el cumplimiento de las normas, reglamentos y estatutos que rigen las OAC, a fin de que el fortalecimiento de la estructura de estas sea producto de la participación activa de los miembros (L., 2166, 2021)

Posteriormente, establece el legislador que, “en el desarrollo de la comunidad se garantizará que el ciudadano pueda participar permanentemente en los procesos decisorios que incidan significativamente en el de la organización comunal. Se fortalecerán los canales de representación democrática y se promoverá el pluralismo” (L., 2166, 2021, lit. k, art. 18), lo que se resume en las oportunidades que han de ser brindadas a los ciudadanos respecto de su participación activa en los procesos que implican la toma de decisiones sobre asuntos que afecten, tanto a la organización como a los intereses comunales, así, se conmina al fortalecimiento de los mecanismos de representación y participación democrática, promoviendo a su vez el pluralismo y garantizando la igualdad (Gobernación del Valle del Cauca, 2019)

A renglón seguido determina la ley 2166 (2021) que “los Organismos de Acción Comunal velarán por el fortalecimiento de la convivencia social entre los miembros de la organización del sector, barrio o vereda, comuna, corregimiento, localidad, municipio y departamento” (lit. l, art. 18), lo que implica necesariamente la creación, promulgación y promoción de disposiciones, tanto normativas como estatutarias, que propendan por la

resolución pacífica de los conflictos, que fomenten la inclusión y la igualdad de oportunidades.

Más adelante, se establece el principio de inclusión como base del pluralismo y la igualdad al interior de las JAC, lo que implica la eliminación de barreras y obstáculos que entorpezcan el respeto a la diversidad, permitiendo así la construcción de un ambiente comunal eminentemente inclusivo, en el que primen las prácticas democráticas, donde todas las opiniones sean sometidas a consideración. En ese sentido, establece el legislador que “Los organismos de acción comunal garantizarán el pluralismo, la diversidad y la participación en igualdad de condiciones a todas las personas sin distinciones de género, religión, etnia o de ningún tipo” (L., 2166, 2021, lit. m, art. 18)

Seguidamente, se tiene a la transparencia como principio de las OAC, tendiente a que “Todas las actuaciones de los organismos de Acción Comunal serán de conocimiento público de sus afiliados y la comunidad en general en consonancia con el principio de publicidad, salvo reserva legal” (L., 2166, lit. n, art. 18), lo que se acompasa con lo dispuesto por la ley 2166 (2021) respecto del principio de publicidad, al pregonar que “Todas las actuaciones y decisiones de los organismos de acción comunal deberán ser difundidas por cualquier medio de comunicación, notificación o publicación, incluyendo el empleo de tecnologías de difusión masiva” (lit. o, art. 18)

Finalmente, se establece como último principio de las OAC, el de legalidad, mismo que en voces del legislador se reduce a que “todas las actuaciones deben estar fundadas y motivadas en la ley” (L., 2166, 2021, lit. p, art. 18), lo que comporta de suyo la obligación de

las JAC de actuar en concordancia con la legislación vigente, además de brindar justificaciones razonadas de las decisiones a que llegaren respecto de temas determinados.

### **3.2.2. Constitución, Organización, Atribuciones y Facultades del Órgano de Acción Comunal a Partir de la Ley 2166 de 2021.**

Ahora, se pasa a describir de manera clara los requisitos y pasos con que ha de cumplirse a fin de constituir válidamente una JAC, en virtud de las nuevas disposiciones que para ello impone la ley 2166 de 2021, aclarando, en todo caso, dichos requisitos y pasos se establecen atendiendo a los índices de población y a las características propias del territorio en que se quiera constituir una OAC.

En ese sentido, establece el legislador, que para la constitución de Juntas de Acción Comunal en las capitales de departamentos, así como en la ciudad de Bogotá, D.C., se exige un número mínimo de 75 afiliados; para las demás cabeceras municipales, corregimientos e inspecciones de policía, se exige un número mínimo de 50 afiliados; para los territorios en que no exista delimitación barrial, se exige un mínimo de 30 afiliados; para los caseríos y veredas, un número mínimo de 20 afiliados y, finalmente, para las Juntas de Vivienda Comunal, se exige un mínimo de 10 familias afiliadas (L. 2166, 2021)

Posteriormente determina la Ley 2166 (2021) que

Las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal requieren para su conformación un número plural superior del sesenta por ciento (60%) de las Juntas de Acción Comunal existentes en su territorio. El mismo porcentaje se requerirá para la creación de Federaciones Municipales, Departamentales y Distritales en relación con las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal y para la Confederación Nacional en relación con las Federaciones (lit. f, art. 11)

Ahora, sobre los organismos comunales de primer grado, se tiene que estos no podrán subsistir en el evento de que su número total de afiliados resulte inferior al 50% de los

requeridos para su constitución, salvo que el número restante de afiliados permita a la persona jurídica el cumplimiento de sus obligaciones legales y estatutarias, mientras que tratándose de OAC de segundo, tercer y cuarto grado, se tiene que estas no podrán subsistir con un número total de afiliados inferior al 60% de las organizaciones que existan en el territorio determinado (L. 2166, 2021)

La imposibilidad de acreditar un número de afiliados que permita la subsistencia de una OAC determinada, conlleva a la suspensión de la personería jurídica de la misma, circunstancia que será informada al órgano de inspección, control y vigilancia correspondiente dentro de los 3 meses siguientes a la ocurrencia del hecho, en este caso, la falta de afiliados. Así, establece la Ley 2166 (2021) que “una vez se produzca el hecho generador de la suspensión, quienes obren en representación del organismo comunal responderán individual y patrimonialmente por las obligaciones contraídas y los perjuicios que se llegaren a causar” (par. 2, art. 11)

#### **3.2.2.1. Sobre la forma de constituir una JAC a partir de la ley 2166 de 2021**

En principio, se tiene que las JAC están constituidas por un número plural de personas naturales, todas mayores de 14 años de edad, residentes en el territorio en que se pretende constituir una JAC, sin embargo, existen requisitos específicos para cada clase o tipo de OAC. En ese sentido, la Junta de Vivienda Comunitaria se constituye por una pluralidad de familias unidas bajo una comunidad de fin, consistente en gestionar e implementar programas de mejora y construcción de viviendas; las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal, por su parte, se constituye por Juntas de Acción Comunal y de Vivienda Comunitaria, con rango de acción circunscrito al de la Asociación; las Federaciones de Acción Comunal, se constituyen por Asociaciones de Acción Comunal con rango de acción circunscrito al de la Federación y, finalmente,

las Confederaciones Nacionales de Acción Comunal, se constituyen por las Federaciones de Acción Comunal con radio de acción circunscrito al territorio nacional (L. 2166, 2021)

Se destaca en éste punto el papel desarrollado por las juntas de vivienda comunitaria, toda vez que se constituyen como el punto de partida de la Acción Comunal en Colombia. Al respecto expresa Romero Ortega (s.f.) que

La junta de vivienda comunitaria es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa podrá transformarse a Junta de Acción Comunal.

Vale destacar en este punto, una salvedad hecha por el legislador que no debe pasar desapercibida, misma que a voces de la ley 2166 (2021) implica que

En la constitución de los organismos de acción comunal deberá garantizarse, la participación, de mujeres y jóvenes, así como de las comunidades étnicas asentadas y/o con presencia en el territorio de jurisdicción o área de influencia del respectivo organismo (par. 3, art. 12)

Una vez constituida una JAC, ésta tendrá una duración indefinida, no obstante, pueden ser disueltos y liquidados por decisión que tomen sus afiliados o por mandato directo de la ley (L. 2166, 2021)

Ahora, en materia estatutaria, se establece que los organismos de acción comunal, sin consideración a su nivel, ostentan plena libertad para determinar y establecer válidamente sus propios estatutos, atendiendo siempre a los principios y fundamentos del desarrollo

comunitario, además de acompañarse en exacta correspondencia con los preceptos constitucionales y legales que integran el ordenamiento colombiano (L. 2166, 2021)

No obstante, establece el legislador que los estatutos de todas las OAC deben contener, como mínimo, los siguientes acápite

- (a) Generalidades: denominación, territorio, domicilio, objetivos y duración; (b) Afiliados: calidades para afiliarse, impedimentos, derechos y deberes de los afiliados, suspensión automática de la afiliación y desafiliación; (c) Órganos: integración de los órganos, régimen de convocatoria, periodicidad de las reuniones ordinarias y funciones de cada uno; (d) Dignatarios: calidades, formas de elección, período y funciones, así como las garantías y el debido proceso para la remoción del cargo; (e) Régimen económico y fiscal: patrimonio, presupuesto, disolución y liquidación; (f) Régimen disciplinario en lo que respecta a los conflictos organizativos; (g) Composición, competencia, causales de sanción, sanciones y procedimientos; y procedimientos internos para tramitar la conciliación de conformidad con la presente ley; (h) Libros: clases, contenidos, dignatarios encargados de ellos; (i) Impugnaciones: causales y procedimientos; (j) Comisiones de trabajo o secretarías ejecutivas: elección, identificación y funciones (lits. a - j, par. 1, art. 15)

También, puede suceder la concurrencia de dos o más JAC en una misma comunidad o territorio, situación que se encuentra prevista y regulada en la ley y que pasará a describirse en este momento, aduciendo primeramente que, siempre que se cumplan los requisitos establecidos por el legislador para tal fin, Las entidades de inspección, control y vigilancia podrán autorizar la constitución de más de una Junta de Acción Comunal en un territorio, siempre y cuando la nueva Junta cuente con el número mínimo de afiliados requeridos y que no afecte la existencia de la Junta anterior, además, territorio debe ser tan extenso, que el organismo comunal existente no pueda gestionarlo por sí mismo, al tiempo que se exige que

las necesidades de la comunidad que integrará la nueva Junta sean diferentes al resto del territorio, o que exista algún tipo de obstáculo que dificulte el intercambio comunitario (L. 2166, 2021).

#### **3.2.2.2. Sobre los Estatutos y Afiliaciones a las JAC a Partir de la Ley 2166 de 2021**

Ahora, en materia estatutaria, se establece que los organismos de acción comunal, sin consideración a su nivel, ostentan plena libertad para determinar y establecer válidamente sus propios estatutos, atendiendo siempre a los principios y fundamentos del desarrollo comunitario, además de acompasarse en exacta correspondencia con los preceptos constitucionales y legales que integran el ordenamiento colombiano (L. 2166, 2021)

No obstante, establece el legislador que los estatutos de todas las OAC deben contener, como mínimo, los siguientes acápite

- (a) Generalidades: denominación, territorio, domicilio, objetivos y duración; (b) Afiliados: calidades para afiliarse, impedimentos, derechos y deberes de los afiliados, suspensión automática de la afiliación y desafiliación; (c) Órganos: integración de los órganos, régimen de convocatoria, periodicidad de las reuniones ordinarias y funciones de cada uno; (d) Dignatarios: calidades, formas de elección, período y funciones, así como las garantías y el debido proceso para la remoción del cargo; (e) Régimen económico y fiscal: patrimonio, presupuesto, disolución y liquidación; (f) Régimen disciplinario en lo que respecta a los conflictos organizativos; (g) Composición, competencia, causales de sanción, sanciones y procedimientos; y procedimientos internos para tramitar la conciliación de conformidad con la presente ley; (h) Libros: clases, contenidos, dignatarios encargados de ellos; (i)

Impugnaciones: causales y procedimientos; (j) Comisiones de trabajo o secretarías ejecutivas: elección, identificación y funciones (lits. a - j, par. 1, art. 15)

También, puede suceder la concurrencia de dos o más JAC en una misma comunidad o territorio, situación que se encuentra prevista y regulada en la ley y que pasará a describirse en este momento, aduciendo primeramente que, siempre que se cumplan los requisitos establecidos por el legislador para tal fin, las entidades de inspección, control y vigilancia podrán autorizar la constitución de más de una Junta de Acción Comunal en un territorio, siempre y cuando la nueva Junta cuente con el número mínimo de afiliados requeridos y que no afecte la existencia de la Junta anterior, además, el territorio debe ser tan extenso, que el organismo comunal existente no pueda gestionarlo por sí mismo, al tiempo que se exige que las necesidades de la comunidad que integrará la nueva Junta sean diferentes al resto del territorio, o que exista algún tipo de obstáculo que dificulte el intercambio comunitario (L. 2166, 2021)

De modo que, a fin de constatar el pleno de los requisitos en la JAC que pretende constituirse en un territorio que ya tiene una Junta preexistente, determina el legislador que

La entidad de inspección, control y vigilancia citará y escuchará al representante legal de la Junta de Acción Comunal existente. Si transcurridos diez (10) días hábiles, contados a partir de la citación, el representante legal no la atendiere, se entenderá que está de acuerdo con la conformación de la nueva Junta (L. 2166, 2021, par. 1, art. 13)

Habiendo en éste punto claridad sobre la constitución de las JAC a partir de la ley 2166 de 2021, se pasa a describir los principales objetivos que la ley impone taxativamente a

las JAC a partir de lo que su cuerpo normativo pregona, a fin de determinar las diferencias y novedades impuestas por aquella sobre la derogada ley 743 de 2002.

### 3.2.2.3. **Objetivos de las JAC a Partir de la Ley 2166 de 2021**

Así, analizando los principales objetivos que impone la ley 2166 (2021) a las JAC, se tiene que uno de ellos consiste en “ Planificar el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad articulándose con las competencias de los entes territoriales, promoviendo la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables” (lit. c, art. 16), de donde se destaca el novedoso interés por la conciencia ambiental, especialmente respecto de los recursos naturales de cualquier orden.

Luego, se pregona un objetivo de las JAC consistente en la generación de procesos comunitarios independientes, en los que se evidencie un factor de identificación entre los afiliados, a fin de fortalecer y ampliar la probabilidad de alcanzar un desarrollo comunal y comunitario pleno, para lo que se les confiere el apoyo y acompañamiento de entidades y/o autoridades oficiales como el Departamento Nacional de Planeación [DNP] y las Secretarías Territoriales de Planeación (L. 2166, 2021)

Posteriormente, determina el legislador que las JAC, así como las demás OAC, ostentan la facultad de “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” (L. 2166, 2021, lit. f, art. 16), ello con el único

objetivo de estimular o incentivar la creación e implementación de programas relacionados con los planes de mejora y desarrollo comunal y comunitario.

Respecto del papel desarrollado por las JAC a partir de la ley 2166 (2021) en lo relativo a la cultura y el deporte, se tiene que estas habrán de actuar bajo el objetivo que implica

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 (lit. h, art. 16)

Lo que se ve acompasado en directa correspondencia con el objetivo impuesto por el legislador, consistente en que las JAC, así como las demás OAC, deben velar y propender por construir y preservar en todos sus espacios y actividades, relaciones interpersonales y colectivas armónicas, premisa que acarrea de suyo el necesario reconocimiento y atención a las diferencias fundadas en el respeto, aspecto de obligatoria observancia para lograr una convivencia sana y pacífica (L. 2166, 2021)

Establece también el legislador como objetivo de las JAC la divulgación, promoción, protección y fomento de espacios dedicados eminentemente a la protección de los afiliados para un ejercicio pleno y voluntario de los DD.HH., derechos constitucionales fundamentales y los derechos relacionados con el medio ambiente (L. 2166, 2021)

Posteriormente, habida cuenta de que el principio democrático es la fuente de la que decanta la existencia de una OAC, determina la ley 2166 (2021), que todas las JAC tendrán como objetivo de su vida jurídica y funcionamiento,

Promover y facilitar la participación de todos los sectores sociales, en especial de las mujeres, brindando prelación a las mujeres cabeza de familia, los jóvenes, personas en

situación de discapacidad y población perteneciente a comunidades étnicas, en los organismos directivos de la acción comunal (lit. n, art. 16)

Se aduce en éste punto que la ley 2166 de 2021 integra al catálogo de objetivos analizado en el presente acápite otra serie de literales que, si bien pueden ser descritos junto con los demás, han de ser tratados en el acápite final del presente trabajo, toda vez que incluyen novedades que serán analizadas junto con las demás que implica la promulgación del mencionado cuerpo normativo, razón por la que se pasa a discernir sobre lo relativo a los órganos de dirección, administración y vigilancia de los organismos comunales.

#### **3.2.2.4. Sobre los órganos de Dirección, Administración y**

#### **Vigilancia de las JAC a Partir de la Ley 2166 de 2021**

Ahora, se anota que todas las JAC determinarán, tanto los órganos encargados de su dirección, administración y vigilancia, como sus funciones, atendiendo necesariamente a su número de afiliados y las características propias del territorio en que se constituyen, para lo que el legislador aporta un catálogo de las dependencias que podrían, entre otras, asumir tal carga, a saber

a) Asamblea General de afiliados; (b) Asamblea general de delegados a partir del segundo grado; (c) Dirección ejecutiva; (d) Asamblea de Residentes; (e) Junta Directiva; conformada por la presidencia, vicepresidencia, tesorería y secretaria; (f) Comité Asesor; (g) Comisiones de Trabajo o Secretarías Ejecutivas, según sea el caso, de acuerdo al grado del organismo comunal; (h) Comisiones Empresariales; (i) Comisión de Convivencia y Conciliación; (j) Fiscalía; (k) Secretaría General; (l) Comité Central de Dirección; (m) Directores Provinciales; (n) Directores Regionales; (o) El comité de fortalecimiento a la democracia, participación ciudadana y comunitaria; (p) Comisión pedagógica nacional y Territorial; (q) Comisión de vivienda; (r) Comisión de Derechos humanos; (s) Comisión de Juventud, igualdad de

género y poblaciones diferenciales; (t) Comisión de Desarrollo territorial y medio ambiente; (v) Comisión accidental para la atención de emergencia; (w) Comité juvenil (L. 2166, 2021, lits. a-t, art. 29)

Hace hincapié el legislador en el concepto de Asamblea de Residentes, misma que tendrá ocasión cuando surja la necesidad de un órgano consultivo para decidir sobre asuntos que sobrepasan el espectro de los intereses propios de los OAC de primer grado, y que puedan tener un grado de afectación general. En dicha Asamblea, serán partícipes, tanto los afiliados a la JAC determinada, como los residentes en el territorio cuya jurisdicción se circunscriba a la de la misma JAC y que tengan interés en los asuntos debatidos, donde tendrán derecho a voz y voto (L. 2166, 2021)

De ahí que pregone la ley 2166 (2021) que “las asambleas de residentes constituyen una instancia a través de la cual las administraciones municipales podrán socializar, debatir y consultar sus planes y proyectos con la comunidad y hacer las respectivas rendiciones de cuentas” (L. 2166, 2021, par. 2, art. 29)

Luego, sobre la Comisión Pedagógica, ya sea nacional, ora distrital, departamental o municipal, se tiene que esta se constituye como un órgano asesor y consultor externo “encargado de la formación comunal, comunitaria y formal, a los afiliados y delegados de los organismos comunales” (L. 2166, 2021, par. 3, art. 29)

En todo caso, se establece como regla general para las OAC una periodicidad en las reuniones de la Asamblea General que atiende al grado de las mismas, así, las OAC de primer y segundo grado habrán de reunirse en Asamblea General, 3 veces al año como mínimo, mientras que los de tercer y cuarto grado, habrán de hacerlo 2 veces al año (L. 2166, 2021)

Además, establece la ley 2166 (2021) que

En caso de fuerza mayor, cuando las circunstancias de orden público lo ameriten y cuando se disponga o garanticen los medios electrónicos necesarios, las reuniones

podrán hacerse, conforme la necesidad de la acción comunal, de manera presencial o remota o de manera mixta, con la finalidad de garantizar su realización y la mayor participación de afiliados o dignatarios, según sea el caso. No obstante, deberá surtirse en uno u otro caso, la respectiva convocatoria y la constancia de quienes participaron en la reunión y los temas tratados en la misma (inc. 2, art. 31)

Ahora bien, se tiene que la validez de las reuniones a las que se hizo referencia anteriormente, especialmente en los eventos en que el órgano de administración, control y vigilancia tenga más de 2 miembros, depende del cumplimiento de ciertos requisitos de carácter legal que propenden por una efectiva toma de decisiones. Tales requisitos los ha estipulado el legislador a partir de la caracterización de los quórum en deliberatorio, que consiste en la imposibilidad de las OAC para deliberar con un número inferior al 20% de sus miembros; decisorio que implica para los órganos de administración, control y vigilancia con más de 2 integrantes, que las reuniones solo serán reputadas como válidas si a ellas concurre la mitad más uno de sus miembros, y supletorio, que implica la no conformación del quórum decisorio, por lo que la reunión será celebrada nuevamente, conformándose el quórum decisorio con un número mayor o igual al 20% de los miembros (L. 2166, 2021)

En ese sentido determina la Ley 2166 (2021) que

Por regla general, los órganos de dirección, administración, ejecución, control y vigilancia tomarán decisiones válidas con la mayoría de los miembros con que se instaló la reunión. Si hay más de dos alternativas, la que obtenga el mayor número de votos será válida si la suma total de votos emitidos, incluida la votación en blanco, es igual o superior a la mitad más uno del número de miembros con que se formó el quórum deliberatorio. En caso de empate en dos votaciones válidas sucesivas sobre el

mismo objeto, el comité de convivencia y conciliación determinará la forma de dirimirlo (lit. d, art. 32)

Se destaca en éste punto la salvedad hecha por el legislador respecto de las excepciones al quórum supletorio, consistentes en la posibilidad de instalarse la Asamblea de afiliados o de delegados con la mitad más uno de sus miembros y el voto positivo  $\frac{2}{3}$  de los mismos como mínimo, cuando se trate de tomar decisiones relativas a temas como

1. Constitución y disolución de los organismos comunales; (2) Adopción y reforma de estatutos; (3). Los actos de disposición de inmuebles; (4) Afiliación al organismo de acción comunal del grado superior; (5) Asamblea de las juntas de acción comunal, cuando se opte por asamblea de delegados; (6) Asambleas de junta de viviendas; (7) Reuniones por derecho propio (L. 2166, 2021, lit. e, núms. 1-7, art. 32)

Posteriormente se pronuncia el legislador sobre los pormenores relativos a los dignatarios, como su elección, período como tales, fechas de elección y los beneficios que por tal condición se adquieren, apartes de la ley que serán descritos a continuación a fin de conocer las particularidades que el nuevo régimen comunal implica respecto de los mencionados acápite de la ley objeto de estudio en el presente capítulo del trabajo investigativo.

Así, se tiene que el período en el que los dignatarios de las JAC ejercerán sus funciones como tales, será igual al establecido para el caso de las corporaciones de orden público, tanto nacionales como territoriales, sin embargo, su proceso de elección parte esencialmente de la autonomía otorgada a todas las OAC, toda vez que éste se desarrollará

según lo establecido por la JAC determinada en el cuerpo de sus estatutos, sin consideración a que sea celebrado por Asamblea General o directamente en elecciones

En ese sentido, establece la Ley 2166 (2021)

En caso de que Juntas de Acción Comunal decidan hacer la elección por asamblea, deberán participar y votar la mitad más uno de los afiliados para que la decisión sea válida. En caso de realizar elección por votación directa, esta será válida si como mínimo participan y votan el 30% de sus afiliados (art. 34)

En todo caso, no podrá realizarse el proceso de elección de dignatarios en una OAC de primer grado a través de delegados (L. 2166, 2021), ello teniendo en cuenta la obligatoriedad que reviste a la necesidad de que para tal procedimiento deba acreditarse la participación de un número cierto e invariable de sus miembros.

Posteriormente y respecto de la estipulación estatutaria de las funciones de los dignatarios y los mecanismos y procedimientos de elección, establece el legislador reglas generales de obligatorio cumplimiento, no obstante la libertad estatutaria de las OAC sobre el particular, por lo que pregonan la ley 2166 (2021) que

la asignación de cargos será por cuociente y en por lo menos cinco (5) bloques separados, a saber: Junta Directiva la cual estará compuesta por la Presidencia, Vicepresidencia, Tesorería y Secretaría; Fiscal, Comisión de Convivencia y Conciliadores; Delegados a los Organismos Superiores; Comisiones de Trabajo, en los organismos de primer grado, y secretarías ejecutivas a partir del segundo hasta el cuarto grado. En atención a la aplicación progresiva de los principios de equidad de género, paridad, alternancia y universidad consagrados en los artículos 40, 107 y 262

de la Constitución Política, al menos el 30% de los cargos de los organismos de acción comunal deberán ser ocupados por mujeres (par. 2, art. 34)

Además, se establece que previo al proceso de elecciones de dignatarios, debe constituirse un tribunal de garantías, encargado de velar por la correspondencia entre el proceso de elección desplegado y los preceptos constitucionales, legales y estatutarios que orientan el actuar de la JAC determinada, por lo que determina el legislador que en un término invariable de 30 días calendario anteriores a la efectiva elección de dignatarios, tal tribunal habrá de ser constituido y que será integrado por 3 de los afiliados, con la salvedad de que estos no pueden estar aspirando o ser dignatarios (L. 2166, 2021)

Ahora, respecto de las fechas de elección de dignatarios, se tiene que estas serán realizadas con una anterioridad igual a un año respecto de las elecciones para corporaciones públicas territoriales, por lo que cada tipo de OAC tendrá una fecha específica, así

(a) Junta de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria, el último domingo del mes de abril y su período inicia el primero de julio del mismo año; (b) Asociaciones de juntas de acción comunal, el último domingo del mes de julio y su período inicia el primero de septiembre del mismo año; (c) Federaciones de acción comunal, el último domingo del mes de septiembre y su período inicia el primero de noviembre del mismo año; (d) Confederación nacional de acción comunal, el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el primero de enero del siguiente año (L. 2166, 2021, lits. a-d, art. 36)

Así pues, se tiene que son dignatarios de una JAC las personas que resultaren elegidas para el ejercicio de cargos directamente relacionados con la dirección, administración, vigilancia, conciliación y representación al interior de las mismas, de modo que para adquirir la efectiva calidad de dignatario dentro de una JAC habrá de acreditarse la elección realizada

por la dependencia llamada a ello, atendiendo al procedimiento que de manera estatutaria se establezca para tal fin (L. 2166, 2021)

Se hace hincapié en el hecho de que existen requisitos e incompatibilidades para ser dignatario de una JAC; aquellos consisten en la obligación de ser afiliado en el caso de las OAC de primer grado, y delegado certificado para las OAC de tercer y cuarto grado (L. 2166, 2021), mientras que sobre las incompatibilidades determina el legislador que estas serán 5, pregonadas bajo el siguiente tenor

(a) Entre los directivos, entre éstos y el fiscal o los conciliadores no puede haber parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, o ser cónyuges o compañeros permanentes. Casos especiales en lo rural, podrán ser autorizados por el organismo comunal de grado superior; (b) En la contratación y/o en la adquisición de bienes muebles o inmuebles, regirá la misma incompatibilidad con quien(es) se pretenda realizar el acto; (c) El representante legal, el tesorero, el secretario general, el secretario de finanzas, el vicepresidente y el fiscal deben ser mayores de edad y saber leer y escribir; (d) El administrador del negocio de economía solidaria no puede tener antecedentes de sanciones administrativas o judiciales; (e) Los conciliadores de los organismos de acción comunal de segundo a cuarto grado, deben ser delegados de distintos organismos afiliados (L. 2166, 2021, lits. a-e, par. 3, art. 38)

Luego, establece el legislador que tanto alcaldes municipales y distritales especiales, como gobernadores, deben elaborar sus planes estratégicos de desarrollo del territorio en que gobiernan con los planes estratégicos de desarrollo formulados por las OAC, al tiempo que

determina que los entes territoriales tendrán la facultad de integrar en sus planes de desarrollo el presupuesto cuya destinación específica sean las JAC (L. 2166, 2021)

En ese sentido, determina la ley 2166 (2021) que

Los organismos de Acción Comunal elaborarán un Plan de desarrollo comunal y comunitario para el periodo por el cual fueron elegidos, que servirá de guía para su gestión durante los cuatro (4) años del periodo y su compromiso ante la comunidad para el desarrollo de programas, proyectos y acciones en beneficio de ella (par. 1, art. 47)

Posteriormente, se establecen los pormenores relativos a la solución pacífica de las controversias suscitadas al interior de las JAC, para lo cual se conmina la creación de una Comisión de Convivencia y Conciliación [CCC], que será garante de la solución de controversias a través de un tercero imparcial, fomentando así la sana convivencia y el orden en la comunidad que propicia su nacimiento (L. 2166, 2021)

De ahí que la ley 2166 (2021) pregone que “en todos los organismos de acción comunal existirá una comisión de convivencia y conciliación, que se integrará por un número impar de mínimo tres (3) personas que sean elegidos según lo dispuesto en la normatividad y sus estatutos” (art. 49)

Ahora, respecto del procedimiento conciliatorio al interior de las JAC, se tiene que éste se inicia con la presentación de la solicitud de los interesados, hecho que da inicio a un término de 15 días hábiles que tiene la CCC para avocar conocimiento de la misma, así como uno de 45 días hábiles para la realización de la conciliación, hasta por 3 veces, de modo que vencidos los anteriores términos sin que se perfeccione un acuerdo conciliatorio, al menos

parcial, se tendrá que remitir el expediente a la entidad o dependencia que sea su superior jerárquico, a fin de que esta adelante el trámite de primera instancia

Por otro lado, en caso de perfeccionarse el acuerdo conciliatorio total o parcial, determina la ley 2166 (2021) que

Los conciliadores de la comisión de convivencia y conciliación, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la realización de la audiencia, deberán registrar el acta en el libro de actas de la comisión. Para efectos de este registro, el conciliador ponente entregará los antecedentes del trámite conciliatorio, un original del acta para que repose en el libro y cuantas copias como partes haya (par. 2, art. 50)

Se aclara que la audiencia a que se hizo referencia anteriormente no puede, generalmente, ser suspendida, a menos que las partes en ella involucrada lo soliciten de mutuo acuerdo y la CCC considere que entre estas existe realmente un ánimo conciliatorio. Por lo demás, se tiene que en el evento de accederse a la suspensión de la audiencia de conciliación, la fecha y hora en que habrá de reanudarse será fijada en la misma audiencia, mismas que no podrán exceder un término de 5 días hábiles (L. 2166, 2021)

Agotada la audiencia conciliatoria se expedirá el acta del acuerdo conciliatorio, que según lo pregonado por la ley 2166 (2021), para su validez, tendrá que cumplir con el lleno de los siguientes requisitos

(1) Lugar, fecha y hora de audiencia de conciliación; (2) Identificación de los conciliadores; (3) Identificación de las personas citadas con señalamiento expreso de las que asisten a la audiencia; (4) Relación sucinta de las pretensiones motivo de la conciliación; (5) El acuerdo logrado por las partes; con indicación de la cuantía,

modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas; (6) Firma de las partes (lits. 1-6, art. 54)

#### 3.2.2.5. Régimen económico y fiscal

En lo relativo al régimen económico y fiscal de las OAC, específicamente de las JAC, determina el legislador que su patrimonio será entendido como un conjunto de elementos ciertos y específicos, que se reducen a la totalidad de bienes, así como de derechos y obligaciones que ingresan a la JAC a partir de operaciones legales, v gr., contribuciones, donaciones y las resultas de cualquier actividad lícita realizada por la Junta (L. 2166, 2021), a fin de permitir el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos comunales que rigen el actuar de la misma, además, se hace hincapié en que el patrimonio de las OAC no pertenecerá en ningún momento, en todo o en parte, a sus afiliados, así como que los recursos de carácter oficial que se incorporen a las JAC con destinación específica, no podrán ser considerados parte de su patrimonio

Luego, establece el legislador en cabeza de las JAC una obligación de tipo contable, que reza bajo el siguiente tenor

Todos los organismos comunales deben llevar contabilidad, igualmente elaborar presupuesto de ingresos y de gastos e inversiones para un período anual, el cual debe ser aprobado por la asamblea general y del que formará parte el presupuesto de las empresas de economía social que les pertenezcan. Sin embargo, la ordenación del gasto y la responsabilidad del sistema de contabilidad presupuestal recae sobre los representantes legales de estas empresas (L. 2166, 2021, art. 64)

Ello habida cuenta de que la contabilidad presupuestal resulta ser una herramienta de ingente importancia a la hora de gestionar, planificar e implementar una estrategia de control financiero para una JAC determinada. Se tiene que la disposición normativa transcrita aboga

por contrarrestar el uso indebido de los recursos otorgados a los organismos comunales, a fin de que se destinen efectivamente al cumplimiento de las metas y objetivos comunales

Posteriormente, a manera de novedad, impone el legislador, al Ministerio del Interior, la obligación de desarrollar y proporcionar a las JAC, una aplicación contable totalmente gratuita, así como de garantizar la capacitación a los dignatarios en el entendimiento y manejo de la misma (L. 2166, 2021), con el fin de facilitar la gestión contable a partir de herramientas tecnológicas que permitan eficiencia en los registros de ingresos y gastos, además de aportar conocimientos útiles que garanticen a los dignatarios y afiliados a una JAC un pleno aprovechamiento de las herramientas mencionadas

Luego, habida cuenta del papel desarrollado por las OAC para paliar las conexiones ilegales de servicios públicos domiciliarios, se establece la facultad en las empresas de servicios públicos de establecer tarifas diferenciales para estas en los mencionados servicios, todo con cargo a sus propios recursos, de modo que las estructuras que permitan el funcionamiento de las OAC, es decir, los salones comunales, se beneficien con tarifas correspondientes a las aplicables en el estrato 1, (L. 2166, 2021) medida esta que se encuadra en el marco de la responsabilidad social empresarial como reconocimiento a las JAC por su colaboración en la lucha contra la mencionada ilegalidad en la conexión de los servicios públicos, en todo caso, tal beneficio que podrá ser revocado por la empresa que lo otorga siempre que tal revocatoria se encuentre debidamente motivada

Finalmente, establece la Ley 2166 (2021) que se

Podrá destinarse un rubro del recaudo del impuesto predial municipal o distrital para la construcción, mejoramiento y acondicionamiento del equipamiento comunal, tales como salones comunales, casetas comunales infraestructura deportiva, cultural y demás equipamientos comunales de propiedad del municipio, distrito u organismo de acción comunal legalmente constituido. Igualmente, en los bienes sobre los cuales

ejerza de manera legal, posesión, goce, uso, tenencia o disfrute del bien a cualquier título, siempre y cuando no se vaya a interrumpir en el tiempo. Los departamentos podrán con recursos propios realizar las inversiones de los que trata este Artículo mediante reglamentación que para tal efecto se establezca (art. 68)

#### 3.2.2.6. **Disolución**

Abarcados ya los pormenores relativos a la constitución, organización, atribuciones y facultades de las OAC, específicamente de las JAC, se torna menester describir las causas, requisitos y el procedimiento de disolución de aquellas, a fin de poder discriminar claramente de manera ulterior las diferencias existentes entre los regímenes comunales descritos a lo largo del presente, así como determinar los indicadores de impacto sociojurídico que comportan de suyo las novedades halladas entre ambos.

En primer término, se aduce que el término disolución hace referencia, a partir de la ley 2166 de 2021, a la decisión tomada por la asamblea consistente en poner fin a toda actividad desarrollada por una JAC, decisión que, para su efectiva materialización, requiere de la aprobación de una entidad gubernamental determinada (L. 2166, 2021), de modo que tal decisión se escapa de la autonomía que se confiere a las JAC, lo que conlleva al nombramiento de un liquidador para el desarrollo de las funciones relativas a la extinción de la organización.

Luego de hacerse efectiva la disolución de una JAC determinada, se procederá a la cancelación de la personería jurídica de la misma por parte de la entidad de inspección, control y vigilancia en virtud de un acto administrativo debidamente motivado. Tal cancelación puede darse, según los términos de la ley, “por decisión del ente gubernamental o a causa de la disolución aprobada por sus miembros”(l. 2166, 2021, inc. 2, art. 70)

Finalizado el procedimiento de cancelación de la personería jurídica de una OAC, se da inicio al proceso de liquidación, que consiste en “terminar las relaciones que tenga la

organización frente a terceros o frente a las personas que la integran" 2166, 2021, art. 71) procedimiento que se pregona obligatorio para todas las JAC a las que se le haya cancelado su personería jurídica.

El procedimiento de liquidación se hace con cargo al patrimonio de la JAC cuya personería jurídica ha sido cancelada, así, establece el legislador que

El liquidador debe elaborar el inventario de bienes muebles e inmuebles, los balances y estados financieros iniciales y finales, los cuales deben estar firmados por un contador público, en caso de que el organismo comunal no pueda proveer uno, pueden acudir a uno de la entidad de inspección, vigilancia y control (l. 2166, 2021, par. 1, art. 72)

Asimismo, el liquidador está obligado a constituir los paz y salvos correspondientes a todas las obligaciones, de cualquier naturaleza, existentes entre las JAC y las entidades territoriales, procediéndose luego a la liquidación de la organización comunitaria, para lo cual se realizará el reingreso de los recursos oficiales existentes a las arcas estatales, se terminarán por pago las obligaciones contraídas con terceros.

Se destaca que en caso de quedar remanentes, estos pasarán al órgano comunal que estatutariamente se haya definido para tal fin, para posteriormente elaborar el informe de liquidación y citarse por el liquidador a los afiliados a las JAC liquidada para realizar la socialización de la gestión, lo que permitirá a la entidad de control, inspección y vigilancia la expedición del acto administrativo de liquidación del organismo de acción comunal.

### **3.3. Impacto socio jurídico introducido por la ley 2166 de 2021 en la realidad de las juntas de acción comunal en Colombia.**

Ahora bien, a fin de conocer el impacto sociojurídico que impuso la vigencia de la ley 2166 de 2021, sobre la realidad de las JAC en Colombia, resulta menester consignar en el presente, un acápite dedicado, exclusivamente, a las diferencias más significativas que se

encuentran entre los regímenes característicos tanto de la Ley 743 de 2002 como en la mencionada ley 2166 de 2021, toda vez que dicha apreciación permitirá, ulteriormente, determinar el grado de beneficio reportado por los Órganos de Acción Comunal a partir del régimen comunal impuesto por la ley 2166

### ***3.3.1. Particularidades y Diferencias entre los regímenes comunales pregonados por la ley 743 de 2002 y la ley 2166 de 2021.***

Para un correcto desarrollo del presente capítulo, habida cuenta de que los cuerpos normativos analizados ostentan diferencias en múltiples capítulos que se encuentran articulados en órdenes diferentes, se desplegará un análisis comparativo de éstos por capítulos, de modo que cada diferencia sustancial encontrada entre ambas normas será consignada en el cuerpo del presente capítulo de una manera que permita entender con facilidad la divergencia entre ambas y determinar, a partir de ellos, el impacto sociojurídico que ello implica en la realidad de las JAC en Colombia.

#### **3.3.1.1. Sobre el desarrollo de la comunidad**

Destaca como novedad en el actual régimen comunal, una importante ampliación en el objeto de la ley 2166 de 2021, toda vez que además de incluirse en él aspectos ya tratados por la derogada ley 743 de 2002 como el fortalecimiento del principio democrático y la organización comunal, la regulación de las relaciones de las JAC con el Estado y los particulares, y la protección y garantía de los derechos de los asociados, el régimen actual integra a su objeto los lineamientos generales para una política pública de acción comunal, convirtiéndose la ley 2166 (2021) en el punto de partida de una política pública que permita a las OAC, particularmente a las JAC, proceder a la implementación de nuevos métodos, estrategias y herramientas de gestión comunitaria, así como de nuevas formas de establecer

comunicación con las diferentes autoridades oficiales a nivel municipal, departamental y nacional.

Así, establece el objeto de la ley 2166 (2021), que ésta busca “prever lineamientos generales para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública de acción comunal, sus organismos y afiliados, en el territorio nacional, desde los objetivos del desarrollo humano, sostenible y sustentable” (l. 2166, 2021, inc. 1, art. 1), ello, con la finalidad de

proteger y garantizar los derechos y establecer los deberes de los afiliados a los organismos de acción comunal que gozan de autonomía e independencia sujeta a la Constitución Política de Colombia, leyes, decretos y demás preceptos del ordenamiento jurídico y el interés general de la comunidad (l. 2166, 2021, inc. 2, art. 1)

#### **3.3.1.2. Sobre la Definición, Clasificación, Denominación, Territorio y Domicilio de las OAC**

En este punto destaca la ampliación del concepto de acción comunal, haciendo énfasis la ley 2166 de 2021 en aspectos propios de la identificación de las comunidades que son de gran importancia en el reconocimiento de las diferencias existentes entre los individuos que las integran, como los factores multiétnicos y multiculturales, además de reconocer la importancia del cuidado del medio ambiente, la protección de los derechos humanos, el fomento de la convivencia pacífica y el papel desarrollado por las JAC en la construcción de paz.

Así, determina la ley 2166 (2021) que la acción comunal consiste en la expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los Derechos Humanos, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la

construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa (art. 5)

Mientras que respecto del papel de las JAC en la construcción de paz establece que Los Organismos de Acción Comunal contribuirán en la consecución y estabilización de la paz, impulsando la ejecución de programas y proyectos en los territorios, para ello, el Gobierno nacional y las autoridades locales facilitarán las herramientas, formación comunitaria y espacios necesarios para avanzar en el cumplimiento de esta tarea y podrán destinar los recursos específicos en los planes de desarrollo y en presupuesto para el cumplimiento de este propósito (art. 17)

#### 3.3.1.3. **Sobre la constitución de las OAC**

Respecto de los estatutos se encuentran algunas novedades introducidas al ordenamiento a partir de la ley 2166 de 2021, toda vez que hace énfasis el legislador en que estos estarán necesariamente supeditados a los preceptos constitucionales y legales sobre el tema, de modo que no podrán establecerse, en virtud de la autonomía garantizada a las OAC, constituir excepciones a dichas reglas estatutariamente.

Además, dentro de los requisitos mínimos obligatorios de contenido en los estatutos de las JAC, se introducen aspectos como la suspensión automática de la afiliación y la desafiliación, la garantía del debido proceso para los casos de remoción del cargo, la determinación de los procedimientos internos para el trámite de los conflictos suscitados que puedan ser sometidos a trámite conciliatorio, razón por la que determina el legislador que “Los organismos de Acción Comunal, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley deberán actualizar sus estatutos de acuerdo con las disposiciones de la misma” (l. 2166, 2021, par. 2, art. 15)

Ahora, en lo que respecta a los derechos, deberes, impedimentos y desafiliación, destaca la facultad otorgada a las OAC de permitir la realización del servicio social

obligatorio a los estudiantes de bachillerato, así como la facultad de celebrar convenios interadministrativos con instituciones de educación superior para que la población universitaria pueda realizar prácticas, pasantías y judicaturas en los organismos de acción comunal,. También, se establece la facultad de implementar cátedras de formación comunal

Así, determina la ley 2166 (2021) que

Los integrantes de los Organismos de Acción Comunal adelantarán acercamiento con las instituciones educativas del área de influencia de la organización comunal con el fin de gestionar iniciativas como la cátedra comunal o la formación de los “comunalitos” o el servicio social de los estudiantes de grados superiores (art. 25)

#### **3.3.1.4. Sobre los órganos de dirección, administración, control y vigilancia**

Destaca en éste punto la creación de una Comisión Accidental para la Atención de Emergencias, que operará en los casos en que se declare presidencialmente el estado de excepción, aportando sus esfuerzos para la atención de las emergencias que se presenten en los diferentes organismos de acción comunal

Sobre la elección de los dignatarios se presentan cambios respecto de las fechas en que se realiza el proceso de elección de los mismos, toda vez que a partir del año 2021 se llevan a cabo con un año de antelación a las elecciones de para corporaciones públicas territoriales, para lo cual establece la ley 2166 (2021) que las elecciones de cada tipo de OAC se realizarán así

Junta de acción comunal y juntas de vivienda comunitaria, el último domingo del mes de abril y su período inicia el primero de julio del mismo año; (b) Asociaciones de juntas de acción comunal, el último domingo del mes de julio y su período inicia el primero de septiembre del mismo año; (c) Federaciones de acción comunal, el último domingo del mes de septiembre y su período inicia el primero de noviembre del

mismo año; (d) Confederación nacional de acción comunal, el último domingo del mes de noviembre y su período inicia el primero de enero del siguiente año (lits. a-d, art. 36)

Además, se establece en cabeza de las JAC la obligación de elaborar planes de desarrollo comunal y comunitario que orienten su gestión por períodos de 4 años, que contemplen la gestión y desarrollo de programas y proyectos en pro del desarrollo de la comunidad, con la particularidad de que dichos planes serán articulados con los planes de desarrollo de las entidades territoriales, lo que en voces de la ley 2166 (2021) supone que

Los Alcaldes Municipales articularán los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal formulados por las Asociaciones Comunales en los planes de desarrollo de sus territorios; asimismo los Gobernadores, Alcaldes Distritales especiales o de municipios de primera categoría elaborarán sus Planes de Desarrollo integrando las visiones contenidas en los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales de las Federaciones Comunales. Los entes territoriales podrán incluir dentro de su plan de desarrollo el presupuesto destinado para las juntas de acción comunal, según lo disponga la política pública (art. 47)

#### **3.3.1.5. Sobre el Régimen Económico y fiscal**

En este punto destaca la facultad otorgada a las JAC de contratar directamente con las alcaldías municipales hasta por la menor cuantía para el desarrollo de proyectos y obras comunitarias, v gr., convenios solidarios y contratos interadministrativos. Además, se crean nuevos libros de registro, a saber, el libro de actas de la CCC y el libro de actas de la Junta Directiva.

Por otro lado, se conmina a la creación, desarrollo e implementación de un software contable completamente gratuito para las JAC, para lo cual el Ministerio del Interior proporcionará, tanto la aplicación misma, como los ciclos de capacitación pertinentes

dirigidos a los dignatarios de las Juntas. Así, determina la ley 2166 (2021) que “el Ministerio del Interior gestionará la creación de una aplicación gratuita contable para las Juntas de Acción Comunal. El Ministerio del Interior deberá disponer de las capacitaciones necesarias a los dignatarios sobre su manejo” (inc. 1, art. 66)

Asimismo, se establece un alivio en materia de servicios públicos al determinarse la aplicación de una tarifa diferencial a ese respecto, como reconocimiento a las OAC su participación en la lucha contra las conexiones ilegales de servicios públicos domiciliarios, por lo que pregonan la ley 2166 (2021) que

Como parte de la responsabilidad social empresarial, y teniendo en cuenta la colaboración que los Organismos de Acción Comunal pueden prestar en la lucha contra la ilegalidad en las conexiones de servicios públicos, las empresas de servicios públicos domiciliarios podrán, con cargo a sus propios recursos, aplicar una tarifa diferencial a todos los inmuebles donde funcionan exclusivamente los salones comunales, correspondiente a la tarifa aplicable del estrato residencial uno (1) (art. 67)

Finalmente, respecto del régimen económico y fiscal a la luz de la ley 2166 de 2021, se determina la destinación de un rubro especial del impuesto predial a las JAC, a fin de que sea aprovechado en obras de infraestructura comunal deportiva y cultural, como salones comunales y acondicionamiento general del equipamiento de una JAC determinada. Además, “Los departamentos podrán con recursos propios realizar las inversiones de los que trata este

artículo mediante reglamentación que para tal efecto se establezca” (l. 2166, 2021, inc. 1, art. 68)

#### **3.3.1.6. Sobre las Autoridades Competentes para Ejercer**

##### **Inspección, Vigilancia y Control**

Destaca sobre el particular la creación de un sistema de información comunal, creado por el Ministerio del Interior, municipios, distritos y departamentos, junto con los OAC, con el fin de recolectar y preservación documental, al tiempo que se fomenta la investigación, la generación de memoria histórica y la producción genuina de conocimiento, lo que según el tenor literal de la ley 2166 (2021) supone que

El Ministerio del Interior, los municipios, distritos y departamentos en coordinación con los organismos de acción comunal, crearán e implementarán un sistema de información de acción comunal con ocasión al acopio, preservación de documentos, fomento a la investigación, memoria histórica, generación de conocimiento, oferta institucional del Estado, seguimiento y evaluación sobre la implementación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados a los organismos de acción comunal, con el objeto de satisfacer las necesidades informativas y de gestión, garantizando el acceso y disponibilidad pública de la información (inc. 1, art. 79)

#### **3.3.1.7. Sobre las Políticas de Capacitación y Vivienda**

El Capítulo de la ley 2166 de 2021 dedicado a las políticas de capacitación y vivienda es completamente nuevo respecto del régimen impuesto por la derogada ley 743 de 2002. Tales políticas consisten en la facultad concedida a las OAC para desarrollar e implementar proyectos relacionados con el mejoramiento, construcción y/o autoconstrucción de viviendas, mismas que podrán ser beneficiadas con el otorgamiento de subsidios de vivienda familiares y de interés social, razón por la que se pregona también la constitución de organizaciones populares de vivienda, haciendo el legislador la salvedad de que “para el desarrollo de los

proyectos de la referencia, los organismos de acción comunal deberán observar y cumplir con las exigencias contenidas en las normas técnicas que regulan la materia” (L. 2166, 2021, par. 1, art. 83)

#### **3.3.1.8. Sobre la Política Pública de Acción Comunal**

Los lineamientos de la política pública de acción comunal resulta ser uno de los aspectos más relevantes del régimen comunal impuesto por la ley 2166 de 2021, toda vez que ello implica que tanto las OAC como las diferentes autoridades de orden municipal, departamental y nacional, junto con otros actores, determinen de manera conjunta los planes, programas, proyectos y recursos que permitan un efectivo fortalecimiento de las OAC y de la acción comunal en Colombia

En ese sentido pregonada la ley 2166 (2021) que

El Ministerio del Interior a través de la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal en concertación con la Confederación Nacional de Acción Comunal con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación, determinará los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de la política, en un plazo no mayor a 18 meses a partir de la vigencia de la presente ley. La elaboración de esta política tendrá en cuenta las evaluaciones de resultados e impactos de la implementación de los documentos CONPES 3661 de 2010 y 3955 de 2018 (art. 84)

#### **3.3.1.9. Sobre el Fortalecimiento a la Participación Juvenil y Femenina**

Lo relativo al fortalecimiento de la participación juvenil, es otro aspecto de completa novedad pregonado por el nuevo régimen comunal, consistente en la inclusión de los nuevos liderazgos en prácticas relacionadas con el principio democrático representativo (García y

Cano, 2014), a través de la formación en mecanismos de participación ciudadana (Franco Mejía, 2023), por lo que pregona la ley 2166 (2021) que

se incluirá la enseñanza, explicación y socialización de los mecanismos de participación ciudadana dentro de los cuales se encuentra la Organización de Acción Comunal, como espacio de formación ciudadana y comunitaria, para el conocimiento y ejercicio de la democracia participativa, fomento al respeto, tolerancia, inclusión, la promoción del sentido de pertenencia en el individuo frente a la comunidad convivencia, solidaridad, paz y desarrollo integral de la comunidad (inc. 1, art. 86)

Todo lo anterior a fin de desarrollar y difundir la cultura y la pedagogía en los individuos desde la primera infancia, con lo que se espera la promoción y crecimiento de la participación de las comunidades en el desarrollo y fortalecimiento de la sociedad, al tiempo que se incentiva la participación de las mujeres y grupos étnicos en los espacios democráticos (MinInterior, 2020)

Respecto de la promoción y fomento de liderazgos jóvenes y femeninos determina Zambrano et al. (2021) que

Las barreras que tienen las mujeres para ejercer el liderazgo están condicionadas a sus creencias, no son seguras de sí y de lo que pueden lograr. Lo anterior se evidencia en los estratos socioeconómicos más bajos, además se observa en su discurso, la invocación de Dios como guía para la realización de cada una de sus acciones, mientras que la líder del estrato más alto, siente más seguridad cuando habla de los logros y de cómo estos se hicieron realidad por medio del uso de la ley y de la normatividad. El reto de las mujeres al ejercer el liderazgo es creer en ellas mismas,

que con sus capacidades y habilidades pueden cumplir a cabalidad los objetivos que se imponen dentro de las JAC (p. 7)

Así, se tiene que

A partir de la promulgación de la presente ley el Ministerio de Educación Nacional promoverá procesos de reflexión pedagógica entre los niños, niñas, adolescentes y jóvenes después de la elección de dignatarios de organizaciones de acción comunal durante el mes de abril, como una estrategia pedagógica del desarrollo de competencias ciudadanas y en el marco de la celebración nacional del mes del niño (L. 2166, 2021, par. 1, art. 87)

#### **3.3.1.10. Sobre el Emprendimiento Comunal**

En principio, se concede a las JAC la facultad de constituir empresas y proyectos rentables que permitan el financiamiento de los programas tendientes al desarrollo de la comunidad, haciendo el legislador un breve hincapié en el hecho de que “ La representación legal de los organismos comunales estará a cargo de su presidente, pero para efectos de este artículo, la representación la ejercerá el gerente o administrador de la respectiva empresa o proyecto rentable” (L. 2166, 2021, inc. 1, art. 88)

Tales proyectos rentables se conocen bajo el nombre de empresas comunales, mismas que para su creación requerirán de una comisión empresarial que presentará ante la junta directiva de las JAC informes financieros enfocados en la determinación de los excedentes generados por las empresas comunales, a fin de que “sean incluidos en la construcción del

Plan de Acción y el Plan de Desarrollo Comunal y Comunitario del organismo comunal” (l. 2166, 2021, par. 2, art. 88)

Ahora, sobre la financiación se estipula un fondo de fortalecimiento comunal bajo los siguientes términos

Los Departamentos, Distritos y Municipios podrán asignar del valor total del presupuesto de inversión de la respectiva entidad, dependiendo la categoría de la entidad territorial y definido autónomamente por ellos, para un fondo de fortalecimiento comunal local que servirá para fortalecer y apoyar iniciativas, programas o proyectos incluidos en los planes de desarrollo estratégico comunal de mediano plazo (l. 2166, 2021, art. 89)

En igual forma se contempla la creación de un banco de proyectos comunales, a fin de que sean considerados por las autoridades municipales, departamentales y nacionales, de modo que

Cuando los proyectos que presenten los Organismos de Acción Comunal sean coincidentes con las iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial o los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) o la Hoja de Ruta Única que los incorpore, podrán ser priorizados en el banco de proyectos de las entidades territoriales en los términos del presente artículo (l. 2166, 2021, par. 1, art. 93)

#### **3.3.1.11. Sobre la Promoción de los Derechos Humanos y el Respeto por la Vida de los Líderes Comunales**

Implica este acápite de la ley 2166 de 2021 la creación e implementación de una ruta integral de promoción de los derechos humanos y el respeto por la vida de los miembros de las JAC, para lo cual se pregona una serie de estrategias que serán diseñadas por el Ministerio del Interior y la Confederación de Acción Comunal, misma que comprenderá aspectos como

la asesoría permanente, respeto por la libertad de expresión, atención institucional. De ahí que el Gobierno nacional esté llamado a identificar

las necesidades y oportunidades de financiación para consolidar la ruta integral de promoción de los derechos humanos y el respeto por la vida de los miembros de los organismos de acción comunal en el anteproyecto y proyecto de presupuesto general de la nación, especificando las partidas presupuestales específicas que se destinen hacia dicho fin, especialmente en las apropiaciones relacionadas con gasto social para los territorios con mayor prevalencia de actos de violencia y violación de derechos humanos contra los líderes comunales (l. 2166, 2021, art. 108)

### ***3.3.2. Indicadores de Impacto socio jurídico de la ley 2166 de 2021 en las JAC colombianas***

Habiendo en éste punto claridad frente a los dos regímenes comunales comparados en la presente investigación, así como sobre los principios que los orientan y las semejanzas y diferencias entre las disposiciones normativas pregonadas por ambos, resulta necesario determinar el nivel de impacto regulatorio que impuso la entrada en vigencia de la ley 2166 de 2021, a fin de comprender ulteriormente, los indicadores de impacto sociojurídico que darán fe de la pertinencia de su promulgación y del grado de beneficio que sus disposiciones suponen para la realidad de las JAC y de la Acción Comunal en Colombia.

Es por ello que, a fin de llevar a término la finalidad expresada, se estudiarán los aspectos generales de la ley *lato sensu* desde un punto de vista teleológico (finalidades), a fin de crear un boceto fácilmente comprensible sobre sus principios, generalidades y fines, así como la forma en que a partir de la ley 2166 de 2021, se pretende cumplir con los objetivos esenciales del Estado respecto de las JAC y la Acción Comunal en la Nación.

Vale pues mencionar, que las normas jurídicas son, en esencia, directrices consistentes en la proscripción de un acto con vocación de obligatoriedad, de modo que su

inobservancia o incumplimiento comporta de suyo una consecuencia jurídica abiertamente negativa, a saber, la imposición de una sanción por vulneración de las disposiciones del orden jurídico. En ese sentido, se afirma que el Estado tiene la obligación de regular de manera eficiente los intereses generales de los asociados en procura de la materialización del objetivo estatal esencial del bienestar común, lo que implica a su vez un cabal entendimiento de la realidad que pretende ser regulada, de las necesidades que se intentan suplir a través de la regulación y lo efectos que le son propios a su efectiva imposición y aplicación.

Así, Caballero (2020) citando a Muro (2007), aduce que

El Estado se adjudicó el monopolio de creación (especialmente a través del Poder Legislativo) y ejecución de las normas jurídicas, para ser fuente de validez formal. Estas normas que emitan los órganos constitucionales deben de ser producto de la reflexión sobre la realidad nacional. Se busca concretizar importantes finalidades, como construir normas e instituciones para encausar la conducta del hombre hacia el desarrollo individual y colectivo, así como estructurar el aparato estatal. En la actualidad no se puede concebir al derecho sin el Estado y viceversa, así, el vocablo “norma” significa escuadra, un instrumento para medir la diferencia de dirección (p. 8)

Del aparte transcrito en el párrafo inmediatamente anterior, se colige que la convivencia de los asociados, así como su organización, requiere de la promulgación de normas e instituciones que las procuren; que la norma debe ser planteada, incluso desde la etapa de debate legislativo, como un instrumento orientador, tanto de la sociedad como de las instituciones y autoridades, para el cumplimiento de los fines estatales constitucionales, y que tanto la promulgación de nuevas normas, como la modificación y/o derogación de las antiguas, deben obedecer a una iniciativa legislativa que sea corolario de un proceso de

reflexión racional y objetivo sobre la realidad que pretende regularse o modificarse a partir de la promulgación de una ley determinada.

Es por ello, que el Centro de Estudios Espinoza Yglesias [CEEY] (2010) determina los principios básicos que permiten la promulgación de leyes eficientes y de alta calidad, a saber, la necesidad, proporcionalidad, transparencia y accesibilidad, rendición de cuentas, consistencia e identificación del problema.

Por otro lado, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] (2010) determina la metodología general para el desarrollo de la evaluación de una ley promulgada, divididos en conceptos que deben ser estudiados y relacionados con la realidad que impacta una norma determinada, a fin de establecer su grado de efectividad, a saber

Pertinencia: ¿es la ley la mejor manera de abordar los asuntos y problemática del tema que trata? Eficacia: ¿en qué medida se cumplieron los propósitos declarados en un principio? Eficiencia: ¿cómo puede analizarse la relación entre insumos (financieros, administrativos) y resultados? Impacto: ¿cuáles son los impactos, quiénes son beneficiados y perjudicados, incluidos análisis sociales, sectoriales o regionales? Sostenibilidad: ¿La ley aún cumple sus propósitos originales y es probable que lo haga en el largo plazo? Evaluación continua: se requiere monitoreo y evaluación durante un lapso continuo, en lugar de hacerlo en un momento fijo en el que se basan las pruebas. Evaluaciones temáticas: ver un elemento particular de una ley y compararlo o evaluarlo de manera conjunta con partes de otras leyes sobre temas o asuntos similares (OCDE, 2010, p. 18)

Se resalta que la OCDE reconoce una variedad de momentos en los que puede y resulta procedente la realización de una evaluación de legislación, mismos que según el tenor de la explicación aportada por Caballero (2020) en su investigación suponen que

De manera general existen dos momentos en los que puede llevarse a cabo la revisión de una ley; el primero, antes de su entrada en vigor, en el cual es posible distinguir, a su vez, dos etapas: una antes de que comience el proceso de discusión y análisis, y la segunda como parte ya de este proceso. El segundo momento se produce desde el punto en que el ordenamiento ya ha comenzado a regir, es decir, *ex post* (p. 38)

Al respecto, se tiene que el tipo de análisis implementado sobre la ley 2166 de 2021 para el desarrollo del presente trabajo investigativo, será el análisis *ex post*, puesto que, al desplegarse sobre una ley promulgada y actualmente vigente, permite un examen pleno de la ley y sus efectos en la sociedad.

Habida cuenta, pues, de que la ley 2166 de 2021 consagra en su objeto la promulgación de lineamientos que propendan por una formulación, implementación y materialización efectiva de la política pública para la acción comunal en Colombia, los indicadores que se establecen para determinar el nivel de impacto socio jurídico que comporta de suyo la promulgación de dicha ley, se concretan en los objetivos mismos de la política pública formulada, a partir de los datos que sobre ello ha reportado el Ministerio del Interior como único responsable de la formulación e implementación de la misma.

Así pues, se tiene que los indicadores de impacto socio jurídico propios de la entrada en vigencia de la ley 2166 de 2021 que serán estudiados en el presente trabajo investigativo son (1) vivienda, (2) participación juvenil, (3) gestión de planes estratégicos de desarrollo, (4) formación y conocimiento y (5) seguridad.

### **Tabla 1**

*Indicadores de Impacto Sociojurídico*

<b>Indicadores</b>	<b>Problemática</b>	<b>Efecto</b>
Vivienda	Dificultad para el acceso a programas de vivienda propia y de mejoras de vivienda.	Capacitación y fomento de subsidios de vivienda, así como proyectos de embellecimiento de las mismas.
Participación Juvenil	Ausencia de apoyo de los dignatarios y de formación académica sobre la acción comunal	Capacitación de dignatarios en la importancia de incentivar y posibilitar la participación juvenil en la acción comunal y formación de los jóvenes en el ejercicio de la misma.
Gestión de Planes Estratégicos	Desconocimiento e inejecución de los planes estratégicos de desarrollo y falta de recursos para la atención oportuna de las necesidades de los territorios.	Priorización de las JAC en los procesos de asignación de recursos para la ejecución de planes estratégicos de desarrollo y capacitación en formulación y ejecución de los mismos.
Formación y Conocimiento	Desconocimiento del marco normativo propio de la acción comunal y obstáculos en el acceso a la educación básica, media y profesional, tanto presencial como virtual.	Financiar y fomentar la creación de programas que garanticen la conectividad en los territorios, al tiempo que se destinan recursos para el otorgamiento de becas para programas que incluyan formación en el marco normativo de la acción comunal.

Seguridad	Gran incremento de la inseguridad en los territorios, así como falta de herramientas de prevención y de sistemas y estrategias de seguridad idóneos.	Financiación de campañas y creación de incentivos para la formación de los comunales en seguridad ciudadana y manejo de sistemas de seguridad.
-----------	--	--

Habiendo ahora claridad respecto de los regímenes comunales establecidos por el legislador en Colombia, especialmente sobre los cambios introducidos en el marco normativo de las JAC a partir de la vigencia de la Ley 2166 de 2021, aunado a la propuesta de indicadores de impacto socio jurídico que la misma supone en la realidad de los comunales en el país, se pasará a determinar, con base en los proyectos impulsados por el gobierno nacional y la entrevista practicada al Presidente de la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal de Colombia, Guillermo Cardona, el verdadero impacto que la Ley 2166 de 2021 tuvo en las Organizaciones comunales de primer nivel, respecto de los lineamientos que promulga para la formulación e implementación de la Política Pública de Acción Comunal.

## **4. Capítulo 4. Análisis de Resultados**

### **4.1. Entrevista a Profundidad**

La entrevista a profundidad practicada para el correcto y preciso desarrollo del presente trabajo investigativo consistió en una conversación sostenida entre el investigador y el presidente de la Confederación Nacional del Juntas de Acción Comunal, el señor Guillermo Cardona; se desarrolló a través de videollamada en la plataforma *Google Meet* y tuvo una duración de 1 hora.

Durante el lapso en que se desarrolló la entrevista, se cuestionó al entrevistado abiertamente sobre la problemática atribuida a cada una de las categorías de impacto socio jurídico planteados para la presente investigación, a fin de que este respondiera sin límite de tiempo y con plena libertad, desde su experiencia y percepción, tanto de la realidad comunal como de la norma que la regula, el grado de implementación de la ley 2166 de 2021 en Colombia, a partir de su promulgación y hasta la fecha del trabajo desarrollado.

A continuación se analizarán los resultados de la entrevista abordando de manera individual cada una de las categorías, a fin de arribar a conclusiones particulares de cada una de ellas y así determinar, de manera general, acertada y verás, el impacto socio jurídico de la norma objeto del estudio y su grado de aplicación y cumplimiento, en torno a temas específicos, a saber, vivienda, participación juvenil, gestión de planes estratégicos, formación y conocimiento, y seguridad.

#### **4.1.1. Vivienda**

Para el desarrollo de la categoría Vivienda, se estableció como principal problemática el acceso a programas de vivienda propia y de mejoras de vivienda, por lo que la base de los cuestionamientos planteados al entrevistado se reduce al nivel de capacitación y fomento de subsidios de vivienda y proyectos de embellecimiento de las mismas que ha permitido a las JAC el régimen comunal pregonado por la Ley 2166 de 2021.

El presente acápite se abordó, en principio, desde lo general, cuestionando directamente al entrevistado sobre los proyectos de capacitación y fomento de vivienda y mejora que existen en la actualidad, tanto desde la perspectiva del Estado, como de las propias Juntas de Acción Comunal en Colombia.

De dicha pregunta se extrae que, desde el punto de vista monetario o de recursos económicos, la CNJAC no cuenta con recursos para ofrecer subsidios, ni presupuesto para impulsar proyectos de vivienda y de mejoramiento de vivienda; su función en ese aspecto se reduce a servir de enlace a los comunales para que estos accedan a las ofertas del Estado, específicamente, desde el Ministerio de vivienda.

No obstante, manifiesta el entrevistado, que el programa llamado *Mi casa ya*, impulsado por el ministerio de vivienda que es muy limitado respecto de la cantidad de comunales que pueden resultar beneficiarios del mismo, expresando que

En este momento la única oferta que ha aparecido por parte del Estado es la del Ministerio de Vivienda, con una convocatoria limitada. Hemos tenido problemas con esta oferta ya que es un número limitado de personas que es 20. Al final quién logra acceder al subsidio de vivienda debe también garantizar un socio capitalista, porque la plata no se la dan a la gente por delante, la gente tiene que hacer la inversión, hacer la mejora y cuando certifique la mejora le llega el subsidio (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024).

Se afirma en la entrevista que el papel de las JAC en el componente de vivienda y mejora de vivienda, es la promoción de la autogestión, impulsando a los comunales a que, a través de sus esfuerzos comunitarios, construyan sus propias viviendas en los territorios que ocupan, especialmente en la zona rural del país, que representa el mayor porcentaje de comunales en Colombia. Así, manifiesta el entrevistado que

Las soluciones de vivienda de la gente en Colombia y sobre todo la gente campesina por que la acción comunal es fundamentalmente campesina, yo podría decir que el 70% de las juntas son rurales, la vivienda el 80 o más porcentaje de vivienda lo hace, lo mejora o lo construye la gente con su propio recurso y con su propio trabajo (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

En ese sentido, afirma el entrevistado que la Juntas de Acción Comunal, tienen la capacidad de ofrecer a sus territorios y afiliados 2 opciones respecto de la promoción de vivienda, a saber, (1) El fomento de la autoconstrucción de vivienda a partir del comité de vivienda de cada JAC, y (2) la promoción y fomento de la creación de Juntas de Vivienda Comunitaria para que los comunales que quieran una vivienda propia accedan a la misma con proyectos de autoconstrucción.

Es por ello por lo que, según el entrevistado, se generan problemas para el acceso de los comunales a programas de vivienda y de mejora de vivienda, puesto que las iniciativas gubernamentales y legislativas descartan de plano el componente de la autoconstrucción por parte de los comités de vivienda de las JAC y delegan tal labor a otros agentes denominados operadores.

Así, determina el entrevistado que

El problema que hay con las políticas públicas de vivienda es que ignoran la autoconstrucción y se deciden más por los operadores intermedios, es decir, en vez de entregar el recurso directamente a la comunidad, el recurso lo tramitan a través de un operador que desafortunadamente es lo que pasa con el programa mi casa ya del ministerio de vivienda, este programa ha tenido mucho conflicto, no ha tenido mucho éxito sobre todo por los intermediarios, es decir, el presidente tiene la buena intención de generar soluciones de vivienda pero el problema es que los funcionarios intermedios, que son de vieja data en el Estado, manipulan el programa y le

introducen este factor que le digo (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de Octubre de 2024)

De ahí que el entrevistado plantee en su postura respecto de la ineficacia de las normas, iniciativas y proyectos gubernamentales tendientes a la creación de proyectos de vivienda y mejora de vivienda en las JAC que ocupan el territorio nacional, manifestando sobre el tema abordado que “para que una familia acceda a un programa de vivienda del ministerio de vivienda hoy en día, esa familia a través de la junta de acción comunal tiene que tener un socio capitalista, un operador” (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Así, afirma el entrevistado que

El congreso en alto porcentaje no legisla en función del interés comunal , ni comunitario ni público, el legislador, legisla en función de su interés. Tenemos unas corporaciones públicas capturadas por el gran interés político y económico, a veces uno ve a la gente y creen que las leyes son ideales y que resuelven los problemas y no, las leyes en Colombia lo que hacen es amparar a un modelo de desarrollo y una forma de gobierno en función de unos intereses de capital y políticos, los políticos al final van merodeando un interés económico concreto (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Se colige de lo expresado durante la entrevista practicada, que la vasta mayoría de soluciones y avances en los territorios donde se encuentran Juntas de Acción Comunal, no vienen precisamente de iniciativas legislativas ni gubernamentales, *contrario sensu*, son los esfuerzos mancomunados de los comunales por el desarrollo de sus territorios los que han permitido algún grado de avance en materia de vivienda y movilidad. Manifiesta el entrevistado a ese respecto que

Siempre hay que clasificar que el mayor porcentaje de soluciones, porque es que es la tendencia en muchos sectores del estado y de la misma academia de creer que la gente tiene soluciones en los barrios, en las veredas, gracias al Estado, no, el Estado es el menor incidente, a veces estorba más que ayudar, todas las soluciones se consiguen con el trabajo de la gente (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de Octubre de 2024)

Adicionalmente, se determina a partir de la conversación, que el régimen normativo propio de los procesos de adjudicación de recursos, suponen una traba considerable para el acceso de los comunales a los proyectos de vivienda y mejora de vivienda, toda vez que no ha sido posible que el estado permita a los Organismos de Acción Comunal la ejecución directa de los recursos, por lo que se perpetúa la figura del intermediario u operador encargado de seleccionar los territorios que habrán de beneficiarse con el proyecto y definir la asignación de recursos para tal fin. Al respecto manifiesta el entrevistado que

casi que si alguien quiere acceder hoy, a pesar de las buena intenciones del presidente, con la burocracia intermedia que manipula todo eso, si alguien quiere acceder a un programa de vivienda tiene que untarle la mano por debajo a los funcionarios que manipulan eso en el ministerio, que no somos del gobierno, son funcionarios de atrás, pero están manejados por los partidos de siempre (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de Octubre de 2024)

Finalmente, respecto del indicador de vivienda, manifiesta el entrevistado que hoy en día no hay la posibilidad, y como a una comunidad le queda muy difícil ofrecer una coima a uno de los decisorios en la administración pública por decir algo al ministerio de vivienda, pues esa comunidad difícilmente va a acceder a un programa de mi casa ya o de interés de vivienda, porque absolutamente todo eso son

manejado por intereses económicos (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de Octubre de 2024)

De lo consignado en el presente acápite, se concluye para el indicador de Vivienda, que las posibilidades de acceso de los comunales a proyectos de vivienda y mejora de vivienda son bastante reducidas, habida cuenta de que la mayor parte del esfuerzo deben hacerlo los mismos miembros de las JAC, puesto que son ellos quienes de manera autónoma impulsan proyectos de autoconstrucción y automejora de sus hogares. Ello, en razón a que, según el entrevistado, la faceta burocrática de la oferta estatal y gubernamental entorpece las iniciativas a partir de prácticas de corrupción en que incurren los operadores, puesto que se requiere de coimas para que éstos, a la hora de adjudicar los recursos económicos, den prioridad a unas JAC sobre otras, lo que permite cuestionar la necesidad de tales intermediarios en los proyectos comunales de vivienda.

#### ***4.1.2. Participación Juvenil***

Para el desarrollo de la categoría Participación Juvenil, se estableció como principal problemática la ausencia de apoyo de los dignatarios y de formación académica sobre la acción comunal, por lo que la base de los cuestionamientos planteados al entrevistado se reduce al nivel de capacitación de los dignatarios en la importancia de incentivar y posibilitar la participación juvenil en la acción comunal, así como la formación de los jóvenes en el ejercicio de la misma.

En principio, se cuestionó al entrevistado sobre los tipos y el nivel de capacitación a dignatarios se implementan, sobre cómo se incentiva la participación activa de los jóvenes en los espacios comunales que fomentan las prácticas democráticas y el desarrollo de las comunidades a partir de la acción comunal. Al respecto, manifiesta el señor Guillermo Cardona, que

puntualmente nosotros estimulamos todo el tiempo la participación femenina en todo organismo comunal, en Colombia hay 64 mil juntas comunales, 1500 asociaciones locales, 24 federaciones y 1 confederación, en todos esos organismos el 30% deben ser mujeres y buscamos que un porcentaje de por lo menos el 20% sean jóvenes, eso lo hacemos todo el tiempo, que es lo que concretamente podemos mover nosotros, hacemos congresos de jóvenes, tenemos secretarías de jóvenes (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

No obstante, destaca como problemática esencial dentro del indicador de participación juvenil, la escasa voluntad de las poblaciones más jóvenes para pertenecer a colectivos de acción comunal, afirmando que se ha perdido el sentido de organización a partir del predominio de los medios digitales, que han fomentado la prevalencia las relaciones con el mercado sobre las relaciones interpersonales.

En ese sentido, afirma el entrevistado que

La pregunta hoy en día es ¿por qué los jóvenes no quieren o no se afilian a una junta comunal? No, los jóvenes no es que no se quieran afiliar a una junta comunal, es que los jóvenes no quieren afiliarse a nada, porque los jóvenes no tienen el sentido de la organización, porque, porque la mente del joven y las nuevas generaciones ha sido capturada por la televisión colocada en función de la sociedad de consumo que tiene mucho interés en que la gente se relacione con el mercado y no se relacionan entre ellas, ese es un problema de fondo (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Aunado a lo anterior, manifiesta a renglón seguido el entrevistado que

El problema es que tenemos unos grandes medios que no estimulan ni promueven la integración juvenil, nosotros hemos insistido en tener un programa de televisión lo dicen los acuerdos de paz, la ley comunal, un canal de televisión, espacio en

televisión, no tenemos ese acceso (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Luego, al cuestionar al entrevistado sobre el apoyo de los dignatarios en materia de recursos para el fomento de la participación juvenil, determina este que, si bien existe una cantidad importante de recursos económicos para inyectar a las Juntas de Acción Comunal, esos dineros no llegan al destinatario final, puesto que, afirma, son usados para pagar funcionarios cuotas de políticos y votos favorables en decisiones legislativas. Así, manifiesta el entrevistado que

Para apoyar programas comunales, para la formación comunal, usted puede encontrar 30 mil millones de pesos, cuanta plata hay en cada municipio, encuentra mucha plata allá en la alcaldía de Medellín, en la gobernación, en todas las entidades del estado hay una oficina de acción comunal con mucha plata, simplemente cuando se da la orden al ministerio del interior un 80% se gasta en funcionarios, un montón de funcionarios que nombran como cuotas porque es con lo que le van pagando a los políticos los apoyos en las decisiones del congreso y pagan con 5 cuotas, 6 cuotas nombramientos, contratos, ahí se come la plata, la plata de la acción comunal la ejecutan operadores que simplemente se la roban (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Establece que a partir de la intervención de los operadores en la administración y reparto de los recursos con destinación a la acción comunal, empieza a reducirse considerablemente, hasta el punto en que las JAC reciben cantidades irrisorias de dinero para la consecución de sus fines y objetivos, lo que permite evidenciar una gran falencia en las estrategias previstas por el legislador para la financiación de los programas comunales. Así manifiesta el entrevistado que

Tiene que haber un intermediario, porque alguien del alto poder político es el dueño de la empresa intermediaria a la que está adscrito ese operador, el nombre técnico es operador. Los operadores son una figura perversa de la corrupción y el clientelismo para impedir que el recurso llegue a la ciudadanía, a la comunidad, a la junta y llegue pero en limosna, es decir, a la comunidad no le llega 20% del total del recurso porque el resto queda enredado en toda esta telaraña de burocracia ineficiente y corrupta (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Finalmente, sobre el papel desarrollado por las JAC en Colombia, así como su importancia en el desarrollo de los Planes de Desarrollo municipales manifiesta que Como organización sí hacemos todo lo posible para que los jóvenes se vinculen, también hacemos nuestros procesos. Nosotros como confederación venimos haciendo un proceso excelente de planes de desarrollo estratégicos, venimos como en el 60% de los municipios logrando que las ASOJUNTAS elaboren un plan de desarrollo porque ese plan de desarrollo de conformidad con la ley es vinculante, es decir, los alcaldes deben incluir este plan de desarrollo comunal dentro de los planes de ellos. Estamos avanzando en ello pero no tuvimos nada de apoyo por parte del Estado. El ejercicio de democracia participativa más importante que hay hoy en Colombia qué es el que nosotros estamos haciendo, no contó con el apoyo del Estado (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024).

Se concluye pues, para el indicador de Participación Juvenil, que las Juntas de Acción Comunal propenden por la creación y fomento de actividades y dependencias en las que puedan intervenir activamente los jóvenes, haciendo énfasis en la participación femenina, componente al que se le da relevancia a partir de la acción comunal en la totalidad del territorio nacional.

No obstante, se tiene que las generaciones más jóvenes han perdido el sentido de organización y, de contera, el interés por pertenecer a grupos organizados que, en el caso de las JAC, propenden por el desarrollo de las comunidades, la educación de los comunales, la creación de proyectos de vivienda y permiten espacios de interacción sana a los jóvenes afiliados a las Juntas.

Finalmente, respecto de un punto de gran importancia para el desarrollo del indicador analizado en el presente acápite, a saber, los recursos económicos necesarios para el fomento de la participación juvenil en las JAC y la financiación pública para ello, se concluye lícitamente que, si bien la ley ordena la destinación de recursos para las JAC y vincula los planes de desarrollo municipales con los desarrollados por los organismos comunales a fin de suplir sus necesidades más urgentes, los operadores encargados de su adjudicación o reparto, lo distribuyen a funcionarios que se encargan a su vez del pago a los políticos que apoyan decisiones determinadas en el debate legislativo, lo que permite intuir el predominio de la corrupción y el clientelismo en la adjudicación de los recursos con destinación específica, lo que, para el caso particular de la promoción y fomento de la participación juvenil en las Juntas de Acción Comunal, impide el desarrollo de las comunidades y la consecución de los fines estatales ligados a la acción comunal en Colombia.

#### ***4.1.3. Gestión de Planes Estratégicos***

Para el desarrollo de la categoría Gestión de Planes Estratégicos, se estableció como principal problemática el desconocimiento e inejecución de los planes estratégicos de desarrollo y la falta de recursos para la atención oportuna de las necesidades de los territorios, por lo que la base de los cuestionamientos planteados al entrevistado se reduce al nivel de Priorización de las JAC en los procesos de asignación de recursos para la ejecución de planes estratégicos de desarrollo y capacitación en formulación y ejecución de los mismos.

En principio, se determina que el desarrollo de planes estratégicos para el desarrollo de las comunidades y territorios a partir de la acción comunal y las JAC, es una idea planteada y desarrollada eminentemente por los Organismos de Acción Comunal de Colombia, puesto que es una iniciativa que no tiene orígenes estatales ni gubernamentales, y es en ese sentido que se pronuncia el entrevistado manifestando que

Hemos trabajado a fondo por que la tarea central, que regule, que gire, que fortalezca la acción comunal sea la planeación participativa en desarrollo, y en efecto en esta etapa se ha logrado, repito, cerca de un 60% de juntas y ASOJUNTAS, aunque creo que el porcentaje de juntas es más bajo, es más elevado el de ASOJUNTAS que es el que más insistimos, porque el plan de desarrollo de las ASOJUNTAS, es decir la ley, repito 2166 artículo 47, dice que el plan de desarrollo del alcalde debe armonizarse con el plan de desarrollo comunal, es un derecho de la organización (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Además, explica que con anterioridad a los planes de desarrollo comunales, las Organizaciones Comunales desarrollaron una estrategia de mandato programático a partir de la cual las ASOJUNTAS comunales impusieron mandatos a los candidatos que los representaban a nivel político, logrando así la integración material y efectiva de algunos planes de desarrollo comunales con los municipales.

Nosotros hicimos un ejercicio de mandato programático, como las ASOJUNTAS le imponen mandatos a los candidatos, a partir de su plan de desarrollo ciudadano, en eso logramos que unos 300 municipios hicieran el ejercicio, ya logramos que algunos planes fueran incorporados al plan de desarrollo municipal (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Ahora bien, respecto de la asignación de recursos para los planes de desarrollo comunales y su integración con los planes municipales, el entrevistado plantea ciertas

problemáticas que tienen que ver con el período del año en que los alcaldes ejecutan el presupuesto y la forma en que este se asigna y distribuye. Así, determina que

muchos alcaldes se acostumbran a que el presupuesto sea global, dicen tanto para salud, pero no lo desagregan en que hospitales ni en qué, porque si lo dejan global lo manipulan, ese es un problema muy grande que tenemos con muchos alcaldes, el otro problema es que la mayoría de los alcaldes aunque pongan los proyectos nuestros en el plan de desarrollo al final no le asignan el recurso, no es solo conformarse con que solo quedó en un plan de desarrollo, hay que hacerle seguimiento para que ese recurso además le asignen recursos. A muchos también se le asignan recursos, pero tampoco es suficiente porque le asignan el recurso, y el ejecutor del recurso como paso en Bogotá los alcaldes locales cogen el recurso con destino a la acción comunal y lo ejecutan con operadores y volvemos al mismo cuento, y que hace el operador, se roba la mayor parte, no directamente si no como en el caso de Bogotá nombraron un montón de funcionarios que ahí se quedó la plata (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Se concluye pues, a partir de lo expresado por el entrevistado, que respecto de la priorización de las JAC en los procesos de asignación de recursos para la ejecución de planes estratégicos de desarrollo y capacitación en formulación y ejecución de los mismos, los problemas se convierten en una constante, puesto que todo gira en torno a la asignación de recursos y el papel desarrollado por los operadores en la distribución o adjudicación de los dineros requeridos por las JAC.

No obstante, a partir de iniciativas nacidas en el seno de las Organizaciones Comunales, especialmente las JAC y las ASOJUNTAS, se ha conseguido la inclusión efectiva y armónica de algunos planes de desarrollo comunales dentro de los planes de

desarrollo municipales, lo que supone la asignación de recursos para el desarrollo comunal.

Sin embargo, expresa el entrevistado que

Si eso fuera poco toca estar pendiente como los proyectos comunales si reciba el presupuesto y que además si se realice con las comunidades, eso lo dice la ley 1551 de 2015 en su artículo 6 parágrafo 1, dice que todo recurso con destino a la comunidad debe ser ejecutado con relación a ella, pero no lo cumplen, los funcionarios se amparan en las instituciones para actuar en nombre del estado, pero para violar los derechos, esa es una realidad contundente en Colombia desafortunadamente (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

A partir de ello se entiende que el nivel de priorización de las JAC en los procesos de asignación de recursos para la ejecución de planes estratégicos de desarrollo y capacitación en formulación y ejecución de los mismos es muy bajo, especialmente si se tiene en cuenta que los planes de desarrollo comunales son tenidos en cuenta por los municipios, no por iniciativa gubernamental, sino por ingentes esfuerzos e iniciativas de las mismas JAC, que presionan a los candidatos a fin de que cumplan con los planes por los que resultaron elegidos.

#### ***4.1.4. Formación y Conocimiento***

Para el desarrollo de la categoría Formación y Conocimiento, se estableció como principal problemática el Desconocimiento del marco normativo propio de la acción comunal y los obstáculos en el acceso a la educación básica, media y profesional tanto presencial como virtual, por lo que la base de los cuestionamientos planteados al entrevistado se reduce al nivel de financiamiento y fomento de la creación de programas que garanticen la conectividad en los territorios, al tiempo que se destinan recursos para el otorgamiento de becas para programas que incluyan formación en el marco normativo de la acción comunal.

Se destaca, en principio, que según el entrevistado, desde la CNJAC se impulsa con ahínco la formación de los comunales en el marco normativo de las JAC, toda vez que al igual que ocurre con los demás indicadores analizados a lo largo del presente acápite, las iniciativas de fomento a la educación, la formación y los programas de conectividad para los territorios, dependen en una parte mayoritaria de los esfuerzos que puedan hacer las mismas JAC individualmente consideradas y con los medios que cuenten para tal fin.

No obstante, las iniciativas de las Organizaciones Comunales en Colombia tienen una importante trascendencia en los territorios y, según el entrevistado, son ampliamente aprovechadas por las personas, al punto que se pronuncia argumentando que

En eso creo que es lo que más ha insistido la acción comunal, yo tengo un programa virtual todos los domingos de 6 a 10 11 de la noche, que es toda una escuela, viene mucha gente 200 300 400 directamente, por *Facebook* viene otro tanto, y nos reproducen en muchos otros escenarios los domingos, que es un programa de acción comunal, llevamos 5 años sin faltar un solo domingo (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Aunado a ello, se crean alianzas estratégicas de alto impacto para la formación y educación de los comunales, a partir de la unión de esfuerzos con instituciones de educación superior en aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para el diseño e implementación de ayudas virtuales y pedagógicas que permitan una mayor y más fácil aprehensión de la información. Así, manifiesta el entrevistado que

Las federaciones departamentales tienen sus redes, las asociaciones municipales tienen sus redes, para la acción comunal un factor de fortalecimiento si es el manejo de la virtualidad, este ejercicio, como le digo, es un ejercicio pedagógico que estamos ya construyendo con la universidad pedagógica, que consiste en la elaboración de unas cartillas virtuales, porque ya los contenidos deben tener un contenido más

pedagógico y deben ser manejados técnicamente (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

En todo caso, los recursos económicos y la financiación estatal a las Organizaciones Comunales como las JAC para el diseño e implementación de los programas de educación y formación en los territorios, las premisas del entrevistado mantienen la línea argumentativa de sus anteriores pronunciamientos sobre los demás indicadores. Así, manifiesta que

debe ser claro que el 95% de la formación comunal es iniciativa de la misma estructura comunal, los recursos públicos con destino a la formación comunal se va en contratos con los amigos de los amigos de gobernantes y los políticos pero ese recurso no llega a la acción comunal, o no forma, porque generalmente lo que pasa es que se asigna un contrato de 30 millones para que un amigo del alcalde vaya a capacitar a los comunales, un tipo que no conoce de acción comunal, que hace el señor, va y busca la ley o a alguien que se supone sabe de la acción comunal y convoca un montón de gente a un recinto, proyectan un *video beam* y se ponen a leer la ley, no pueden hacer otra cosa porque eso involucra un conocimiento más profundo del tema y por eso van y cobra (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Además, establece que, por regla general, los programas de formación ofrecidos por los alcaldes en los municipios de Colombia, consisten en la adjudicación de contratos cuyo objeto se reduce a dictar conferencias tendientes a la capacitación de los comunales en aspectos propios de la acción comunal y la normativa aplicable a las organizaciones comunales, sin ofrecer garantías de idoneidad, eficiencia y eficacia, puesto que, como pregona el entrevistado

El recinto no lo llenan de comunales sino de personas de la tercera edad, porque son muy aliados con la cárceles de viejos que le llaman ancianatos, entonces van negocian con una cárcel de viejos, déjenos llevar a la gente por 5 horas, les dan un refrigerio,

les dan el almuerzo, sacan el video, sacan la foto y claro, a los viejitos cuando ya les dan el almuerzo se van, pero es como se justifica la formación, todo eso como uno conoce el medio sabemos que se hace, por eso en la ley se exige que todo proceso de formación comunal debe ser realizado y certificado por el organismo comunal superior, así le exigimos al contratista que hable y negocie con las ASOJUNTAS para que la formación sea concertada con la acción comunal (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Finalmente, se discuten con el entrevistado las razones por las que, a pesar de los evidentes hechos de corrupción y malversación de fondos que expresa respecto de la forma en que se ejecuta el gasto destinado específicamente a la formación de los comunales y la conectividad de los territorios, discusión de la que se extrae el constante estado de amenaza y persecución en que se encuentran permanentemente los líderes comunales, que no pocas veces decanta en el asesinato de los mismos. Bajo ese tenor expresa el entrevistado que

Lo que pasa en la acción comunal, en el territorio, es que son muy temerosos para exigir el derecho, porque cuando usted le va a decir al contratista que esa plata que va a gastar en formación comunal la debe concertar con la junta, el que le cae encima no es el alcalde que es el dueño del contrato y por eso es por lo que también asesinan a muchos comunales cuando se enfurecen y los demanda. En ese momento la respuesta es la segregación, la estigmatización, el desplazamiento y el asesinato, esa es la triste realidad, el real proceso de formación en Colombia lo hace directamente la acción comunal. (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Se hace entonces lícito concluir en el indicador de formación y conocimiento, específicamente sobre la financiación y fomento para la creación de programas que garanticen la conectividad en los territorios, al tiempo que se destinan recursos para el otorgamiento de becas para programas que incluyan formación en el marco normativo de la

acción comunal, que los Organismos de Acción Comunal como la CNJAC y las mismas JAC han diseñado e implementado la capacitación de los comunales a partir de diversas y constantes charlas impartidas de manera virtual, inclusive, por el mismo presidente de la CNJAC. Además, se han implementado alianzas estratégicas con instituciones de educación superior que fortalecen la forma en que el conocimiento se imparte y coadyuvan en la aprehensión efectiva del mismo.

En todo caso, tales iniciativas no pueden trascender con la rapidez adecuada debido al constante desaprovechamiento y malversación de los recursos cuya destinación específica es la formación y educación de los comunales y la conectividad de los territorios, debido a que, según lo que se extrae de la entrevista, la corrupción en los procesos de contratación de las alcaldías por la asignación de contratos a dedo y que propenden por la consecución de intereses particulares, además de la falta de preparación e idoneidad de los contratistas a los que se encarga tal gestión, coadyuvan en la frustración de la formación en los espacios comunales, por lo que depende exclusivamente de las JAC la educación de sus afiliados y la conectividad de los territorios.

#### ***4.1.5. Seguridad***

Para el desarrollo de la categoría Seguridad, se estableció como principal problemática el gran incremento de la inseguridad en los territorios, así como falta de herramientas de prevención y de sistemas y estrategias de seguridad idóneos, por lo que la base de los cuestionamientos planteados al entrevistado se reduce al nivel de financiación de campañas y creación de incentivos para la formación de los comunales en seguridad ciudadana y manejo de sistemas de seguridad.

En principio, se abordó con el entrevistado el tema de la inseguridad en los territorios y las violaciones de DD.HH. a los comunales y líderes comunales, determinando que tal problemática debe ser abordada desde lo general para arribar a conclusiones oportunas en lo

particular. Así, manifiesta el entrevistado, que desde el punto de vista general, la inseguridad tienen su origen en circunstancias, eventos o condiciones específicas, a saber,

En el contexto general que tiene que ver con todo el tema de descomposición social, desintegración de la familia y la comunidad, descomposición política, la intolerancia de la clase política, una clase política en gran parte descompuesta e intolerante con quien opine diferente, problemas con la violencia sin admitir ningún nivel de concertación, ese es un entorno general del país y hay que entenderlo (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Luego, respecto de la órbita particular de la seguridad en los territorios propios de Organizaciones de Acción Comunal como las JAC, desde los barrios y veredas, hasta las confederaciones del orden nacional, establece el entrevistado que la problemática nace en las dificultades y obstáculos existentes para el ejercicio de los derechos de los comunales y que se perpetúa a través de, según el entrevistado, la segregación política. En ese sentido, manifiesta que

En el caso en particular de la acción comunal el problema tiene que ver con el ejercicio de derechos, el patrón de agitación más grande contra la acción comunal se llama ejercicio de derechos y en donde arranca la violación de los derechos de la acción comunal. arranca desde la segregación de la clase política, cuando un dirigente no acepta a un político o no lo apoya, este político lo segrega, no lo apoya, solo gobierna con los amigos, eso pasa en la administración territorial pero también en la nacional (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

A partir de ello, se cuestiona al entrevistado sobre las consecuencias y datos sobre la víctimas y victimarios que han registrado y recopilado la CNJAC respecto de violaciones a los derechos humanos en los territorios y a líderes comunales, expresando aquel que, además de la segregación política, existen otros autores que pueden fomentar y ejercer la segregación

como práctica habitual en los territorios a fin de hacerse con su control. Así, manifiesta el entrevistado que

Es más general la segregación contra la mayoría de los dirigentes comunales en Colombia que en total hay 850 mil dignatarios que vienen de esa relación intolerante y perversa de los poderes en el territorio. Primero de la clase política pero todos los poderes del territorio pueden llegar a segregar porque están los grupos armados, grupos políticos, otros sectores de la mafia, narcotráfico, todos esos poderes se enfrentan a la acción comunal porque cualquiera quiere llegar a un territorio a mandar y la lucha contra la deficiencia con la energía, por el ambiente, por el agua, por los derechos, eso es lo que más afecta (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

De allí, se colige que si bien los aspectos políticos ejercen un papel fundamental y determinante en el indicador de seguridad en los territorios comunales y de sus líderes, también existen otros factores que trascienden a la órbita de la criminalidad y la insurgencia e incluso, a la ecológica y climática, puesto que los conflictos por recursos limitados y de alto valor económico como los recursos energéticos, combustibles e hídricos es constante y de alto impacto en las comunidades ya segregadas políticamente.

Luego, se pronuncia sobre las principales manifestaciones de violencia que se experimentan constantemente en los territorios comunales y que son ejercidas sobre los comunales y sus líderes, determinando que si bien la segregación es la causa principal de la inseguridad, ésta acarrea consigo otras prácticas que comprometen en gran medida la seguridad de los mismos. Así, manifiesta el entrevistado, que

Con estadísticas podemos decir que el sector social más afectado en sus derechos es el comunal, las naciones unidas dice que es un 35% en el 2023 y vamos igual o más en porcentaje en el 2024, pero además hay otras afectaciones, la más grande es la

segregación, pero la amenaza, la estigmatización, y muchos más que no quieren la acción comunal. en ese orden va: (1) segregación, (2) estigmatización, (3) desplazamientos, (4) homicidio.

Por otro lado, manifiesta que no existen, por parte del gobierno, iniciativas de tipo preventivo en materia de seguridad de los comunales, de modo que solo se destinan auxilios para apoyar a los comunales víctimas del conflicto y sus familias especialmente en casos de emergencias, no obstante, expresa también la problemática constante con las responsabilidades del estado respecto de la seguridad y la malversación de los fondos con destinación específica a la acción comunal en Colombia. Así, manifiesta que

En eso llevamos una lucha muy larga con las entidades del estado que no responden y que el recurso destinado a proteger los derechos humanos en Colombia, con tanto problema que enfrenta la acción comunal hay solo programa para apoyar a los comunales víctimas del conflicto, sus familias, para darle una ayuda si se tiene que desplazar de urgencia de un sitio a otro, que tenga un nivel de apoyo, a pesar de que hoy se debe tener un canal de televisión y el acceso a los medios eso no se cumple (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024)

Finalmente y en el mismo sentido, expresa que

Puede que haya muchos recursos de apoyo, pero es un recurso que se queda en los operadores y que los alcaldes se reparten con los amigos, ese es el problema más grave en Colombia, muchos recursos bien intencionados pero en el intermedio hay unas redes burocráticas y corruptas que se quedan con la plata (Guillermo Cardona, Comunicación Personal, 5 de octubre de 2024).

## **5. Conclusiones y Recomendaciones**

Habiendo hasta este punto del presente trabajo investigativo determinado con claridad la naturaleza, contexto, principios, similitudes y diferencias entre los regímenes comunales impuestos, tanto por la ley 743 del 2002 como por la ley 2166 del 2021, aunado a la práctica y análisis de la entrevista a profundidad aplicada al señor Guillermo Cardona, presidente de la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal, se procede a consignar las conclusiones y recomendaciones de rigor, respecto del tema abordado a lo largo de la investigación, a saber, el impacto sociojurídico que ha supuesto a vigencia de la ley 2166 de 2021 en la realidad de las Juntas de Acción Comunal en Colombia.

La ley 2166 de 2021 contempla el otorgamiento de subsidios de vivienda familiares y de interés social para los proyectos de mejoramiento, construcción o autoconstrucción de vivienda a través de organizaciones populares de vivienda.

No obstante, según lo que se extrae de la entrevista practicada al señor Guillermo Cardona, se determina que los proyectos gubernamentales de vivienda y mejora de vivienda para los comunales resultan insuficientes, puesto que la oferta se dirige a grupos pequeños de personas, a las que se les exige contar con una base de capital sólida y suficiente para desarrollar en totalidad su proyecto de construcción o mejora de vivienda, toda vez que el recurso económico destinado por el Estado para tales iniciativas solo se entrega a los beneficiarios una vez se verifique la culminación del proyecto determinado. Es por lo ello que Organismos de Acción Comunal como las JAC, han tenido que acostumbrarse a promover la autogestión de los recursos y la autoconstrucción y automejora de viviendas, acciones que se ejecutan desde los comités de vivienda de cada JAC y a partir de la creación de Juntas de Vivienda Comunitaria.

Se establece que las estrategias estatales en materia de vivienda comunitaria para las JAC no son idóneas, por cuanto la implementación de la figura del operador, encargado de la

administración de los recursos destinados a tales proyectos, amplía el margen de discrecionalidad del mismo a la hora de hacer efectiva la entrega de dineros, lo que permite a su vez la manipulación indebida y malversación de los fondos con destinación específica a la acción comunal colombiana.

Por otro lado, la ley 2166 de 2021 pregona que debe fomentarse la cultura y pedagogía de los comunales, incluso desde la primera infancia, a fin de garantizar el desarrollo y fortalecimiento de la sociedad a partir de prácticas democráticas que permitan la inclusión de grupos étnicos en espacios de decisión, al tiempo que se prioriza la participación juvenil femenina, dando espacio a las mujeres en la toma de decisiones que les competen y afectan.

En este punto, se destaca que las Organizaciones de Acción Comunal impulsan y fomentan la participación juvenil y femenina en todos sus procesos democráticos, asegurando que un porcentaje específico de miembros y directivos de las JAC sean jóvenes y mujeres, propendiendo así por el surgimiento y prevalencia de los nuevos liderazgos y de ideas que mantengan fresco y actualizado el ejercicio de la acción comunal en todo el territorio nacional.

No obstante, se encuentra que la problemática en la asignación de recursos compromete también la esfera de la participación de los jóvenes en las prácticas democráticas comunales, puesto que las sumas de dinero que llegan a las OAC, según lo asegurado por el Presidente de la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal, son irrisorias, toda vez que la burocracia establecida para dicho trámite permite la desviación de la mayor parte de los recursos destinados a las JAC, específicamente para el fomento de la participación juvenil y de cuenta de los operadores que administran y adjudican el recurso.

Contempla también la Ley 2166 de 2021, la necesidad de integración manifiesta de los planes de desarrollo comunales y los municipales, en armónica conversación con los

alcaldes, razón por la que se confiere a las JAC la facultad de celebrar convenios con autoridades y entidades públicas, con el fin de incentivar la implementación de los planes comunales de desarrollo comunitario.

Sin embargo, se logró establecer que la inclusión de los planes de desarrollo comunitarios o territoriales en los que se implementan por iniciativa de los municipios, es una vía que se caracteriza por las dificultades generales en la administración y adjudicación de los recursos económicos necesarios para tal fin, puesto que según los datos expresados por el Presidente de la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal, muchos alcaldes se rehúsan a discriminar las erogaciones presupuestales, en el sentido de destinar una suma específica de dinero a la acción comunal, en lugar de tener un presupuesto global cuya destinación pueda ser adjudicada en cualquier momento, es por ello que se evidencia la nula priorización que tienen las JAC respecto de asignaciones presupuestales para la implementación de planes de desarrollo comunales.

Así, pues, puede afirmarse que si bien existen esfuerzos e iniciativas legislativas en Colombia, como la ley 2166 de 2021, que propenden, al menos formalmente, por la prevalencia y dignificación de la Acción Comunal en el país, existe un obstáculo de carácter estructural que compromete la consecución de los objetivos que se propone la mencionada ley y que se manifiesta, en gran medida, en los actos de corrupción que se enfocan en la malversación de fondos; que en lugar de destinar el erario al cumplimiento de los fines estatales que se establecen en procura de un orden social más justo e igualitario, lo reparten indiscriminadamente a candidatos, políticos, familiares y amigos, realidad que fomenta la frustración de los objetivos de la ley.

En ese sentido, resulta lícito concluir, que el impacto sociojurídico de la Ley 2166 de 2021 en Colombia, respecto de la derogada ley 743 de 2002, no tiene trascendencia alguna, puesto que el desarrollo de las comunidades a partir de las JAC, los ejercicios democráticos

que estas permiten y presiden, y el esfuerzo comunitario de personas que trabajan unidas por un mismo fin, depende únicamente de ellas, habida cuenta de que el presupuesto es un aspecto fundamental en la implementación no solo de los programas comunales, municipales, regionales y nacionales, sino también de la ley 2166 de 2021 y, como se ha establecido a lo largo de la presente investigación, su justa adjudicación se ve comprometida por una corrupción estructural que propende por la malversación del erario.

En atención a ello, se recomienda al Estado Colombiano ejercer un control directo sobre la efectiva aplicación de las normas jurídicas que desarrollan el derecho fundamental a la libre asociación a partir de las JAC; al gobierno nacional, que verifique con rigor bajo el amparo de la constitución y las leyes, las cualidades de las personas a quienes se delegan funciones presupuestales, a fin de que sean idóneas y merecedoras de ejercer por sí mismos la función pública; a las JAC y demás OAC, que de manera organizada y conjunta hagan uso de las herramientas constitucionales y legales previstas para alcanzar la efectiva materialización y aplicación de las normas y, finalmente, al señor Guillermo Cardona, presidente de la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal, que denuncie, habida cuenta de su conocimiento respecto de prácticas de corrupción que asegura existen en todos los territorios, ante la jurisdicción penal, fiscal y disciplinaria, a todas las personas que tienen en su cabeza la facultad de administrar y adjudicar el presupuesto con destinación específica a la acción comunal y decidan malversar y repartirlo injustamente, puesto que denunciar es un deber que como presidente de la CNJAC está legitimado y obligado a desplegar y cumplir a cabalidad, para salvaguardar los intereses de la acción comunal en Colombia.

## 6. Referencias Bibliográficas.

Alcaldía de Cali. (2004). Aspectos generales del movimiento comunal.

[https://www.cali.gov.co/general/publicaciones/2360/aspectos\\_generales\\_del\\_movimiento\\_comunal/](https://www.cali.gov.co/general/publicaciones/2360/aspectos_generales_del_movimiento_comunal/)

Alcaldía de Cali. (2004). Papel de las entidades de control y vigilancia en el proceso electoral.

[https://www.cali.gov.co/general/publicaciones/2371/papel\\_de\\_las\\_entidades\\_de\\_control\\_y\\_vigilancia\\_en\\_el\\_proceso\\_electoral/](https://www.cali.gov.co/general/publicaciones/2371/papel_de_las_entidades_de_control_y_vigilancia_en_el_proceso_electoral/)

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). Junta de Acción Comunal. Alcaldía de Engativá.

<http://www.engativa.gov.co/mi-localidad/juntas-de-accion-comunal>

Caballero Álvarez, R. (2019). Apuntes metodológicos para evaluar la efectividad de una ley.

Boletín mexicano de derecho comparado , 52 (154), 411-423.

[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-86332019000100411&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0041-86332019000100411&script=sci_arttext)

Cano Pautt, L. J., & García Pestana, V. (2014). Diagnóstico y propuesta de mejoramiento de las juntas de acción comunal de los sectores central 1° de Mayo del barrio el Pozón de Cartagena de Indias.

<https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/2699/73152804.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Cardona Ayala, DM, & Londoño Amezquita, A. (2022). Sistema integral de información para las Juntas de Acción Comunal del Municipio de Casabianca Departamento del Tolima

(Tesis doctoral, Corporación Universitaria Minuto de Dios).

<https://repository.uniminuto.edu/handle/10656/14727>

Castillo Ortiz, D. M. (2022). La educación no formal como estrategia de desarrollo social en la participación de la acción comunal del municipio de Funza, Cundinamarca.

Pensamiento Udecino, 6(1). <https://doi.org/10.36436/23824905.455>

Centro de Estudios Espinoza Yglesias. (2010). Proyecto de evaluación de leyes: criterios de evaluación.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/38754EE251F7DC99052578CD007415E1/\\$FILE/proyecto\\_evaluacion\\_leyes.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/38754EE251F7DC99052578CD007415E1/$FILE/proyecto_evaluacion_leyes.pdf)

Congreso de la República de Colombia. Decreto 2350 de 2003. Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002. Agosto 20 de 2003.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9583>

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2010). Documento CONPES 3661 de 2010. Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3661.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2018). Documento CONPES 3955 de 2018. Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia.

[https://www.redjurista.com/Documents/conpes\\_dnp\\_3955\\_2018.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/conpes_dnp_3955_2018.aspx#/)

Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia).

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr00](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr00)



<https://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=viewpdf&id=31744>

Hernández Orozco, C. Y., Pérez Álvarez, D. M., & Ruíz Montoya, J. D. (2010). Participación ciudadana a través de las Juntas de Acción Comunal en Envigado desde la Ley 743 de 2002 y sus decretos reglamentarios (2002 a 2008). *Nuevo Derecho*, 5(7), 37-43.

<https://doi.org/10.25057/2500672X.270>

Herrera Herrera, L. (2023). Informe Plan de Práctica. Tecnológico de Antioquia, Institución Universitaria. <https://dspace.tdea.edu.co/handle/tdea/4259>

Instituto Departamental de Acción Comunal y Participación Ciudadana, IDACPC. (2012). Comisiones de convivencia y conciliación de las juntas de acción comunal. Tips jurídicos en Acción comunal. Edición 002.

<https://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/53ec92cf-8cf1-48a3-a7a0-0d4131c35e62/TIPS+JURIDICO+BOLET%3%8DN+NUMERO+2.pdf?MOD=AJPERES&CVID=10-L8pp>

Instituto Distrital De La Participación Y Acción Comunal, IDPAC. (s.f). Preguntas frecuentes sobre la organización comunal [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2020-04/PREGUNTAS%20FRECUENTES%20ORGANIZACIONES%20COMUNALES.pdf>

Lara Sánchez, A y Jiménez Molineras, L. (2023). Análisis de la dinámica de acción comunal en Piojó, Atlántico: estudio de caso. Universidad de los Andes.

<http://hdl.handle.net/1992/68073>

Ley 2166 de 2021. Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política

pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones. DO: 51.892. Diciembre 18 de 2021. DO: 52.491.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2166\\_2021.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2166_2021.html)

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. Junio 5 de 2002. DO: 52.491.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0743\\_2002.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0743_2002.html)

Martínez, L. (2023). Ejercicios Prácticos Contables para los Organismos Comunales. Tecnológico de Antioquia, Institución Universitaria.

<https://dspace.tdea.edu.co/handle/tdea/3461>

Ministerio del interior [MinInterior]. (2020). Convocatoria soy joven, soy comunal 2020. Instructivo No 1. Colombia.

<https://comunal.mininterior.gov.co/documentos/Bot%C3%B3n%20Soy%20J%C3%B3ven,%20Soy%20Comunal/Instructivo%20Jovenes.pdf>

Ministerio del interior [MinInterior]. (2021). ABC Comunal para la participación. Guía 12. Colombia.

<https://comunal.mininterior.gov.co/documentos/Bot%C3%B3n%20Formador%20de%20formadores/Item%2012%20-%20ABC%20Comunal%20para%20la%20participacion.pdf>

Ministerio del interior [MinInterior]. (2021). Guía para la construcción de planes de desarrollo comunal y comunitario con enfoque reparador y de reconciliación. Guía 15. Colombia.

<https://comunal.mininterior.gov.co/documentos/Bot%C3%B3n%20Formador%20de>

[%20formadores/Item%2015%20-](#)

[%20Construcion%20planes%20de%20desarrollo%20comunal.pdf](#)

OCDE (2012), La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>

Quintana Peña, A. (2006). Metodología de investigación científica cualitativa.

<http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/2724>

Ríos, J. (18 de enero de 2024). Juntas de Acción Comunal y Planes de Desarrollo. El Opinadero. <https://elopinadero.com.co/juntas-de-accion-comunal-y-planes-de-desarrollo/>

Rivera, M (2019). Retos de la participación política del movimiento comunitario colombiano. Registraduría Nacional del Estado Civil. Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales. Bogotá, Colombia.

[https://registraduria.gov.co/IMG/pdf/retos\\_de\\_la\\_participacion\\_polica\\_del\\_movimiento\\_comunitario.pdf](https://registraduria.gov.co/IMG/pdf/retos_de_la_participacion_polica_del_movimiento_comunitario.pdf)

Romero, C., (s.f.), La misión de la junta de acción comunal - Caracterización misional de las juntas de acción comunal en Cartagena de Indias DT y C - Retos y desafíos. CEDAL, Revista N. 61. <https://www.cedal.org.co/es/revista-interaccion/la-mision-de-la-junta-de-accion-comunal-caracterizacion-misional-de-las-juntas-de-accion-comunal-en-cartagena-de-indias-dt>

Ruiz Olabuénaga, J. (1999). Metodología de la investigación cualitativa. Bilbao: Universidad de Deusto.

<https://books.google.es/books?id=WdaAt6ogAykC&printsec=copyright&hl=es#v=onepage&q&f=false>

Sánchez Otero, M. (2012). Diagnóstico estratégico de las Juntas de Acción Comunal.

ECONÓMICAS CUC, 33(1), 65-80. Recuperado a partir de

<https://revistascientificas.cuc.edu.co/economicascuc/article/view/181>

Sánchez Otero, M., (2014). Lineamientos estratégicos para las juntas de acción comunal en

Barranquilla, Colombia. Revista Venezolana de Gerencia, 19(68), 639-669.

<https://www.redalyc.org/pdf/290/29032819005.pdf>

Valencia, L. E. (23 de julio de 2009). Historia, realidad, pensamiento y perspectivas de la acción comunal. América Latina en movimiento.

<https://www.alainet.org/es/active/31968?language=en>

Zambrano Vargas, S. M., Acosta González, B. V. y Parada Camargo, J. E. (2021). El

liderazgo de mujeres en organizaciones sociales. Análisis en las Juntas de Acción Comunal de Tunja, Colombia. Encuentros, 19 (02).

<https://doi.org/10.15665/encuen.v19i02.2544>