



Impacto de la ley comunal 2166 de 2021 sobre la administración pública

Juan José Zuluaga Zuluaga

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Administrativo

Tutor

Luis Fernando Hernández Betancur, Título académico más alto en Derecho Administrativo

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Administrativo
Medellín, Antioquia, Colombia

2023

Cita

(Congreso de la República de Colombia, 2021)

Referencia

Estilo APA 7 (2020)

Zuluaga, Zuluaga J. (2023). *Estudiante de la especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Antioquia: Impacto de la ley comunal 2166 de 2021* [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.



Especialización en Derecho Administrativo, Cohorte XVI.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decana: Ana Victoria Vásquez Cárdenas.

Coordinadora de Posgrados: Cristian Guardia López.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Resumen

Este artículo tiene como propósito determinar el impacto de la aplicación de la ley comunal 2166 de 2021 sobre la administración pública desde el análisis de la ley 2166 de 2021 y su antecesora la ley 743 del 2002. Por esto, se determina el alcance de la nueva ley, identificando los avances que se dan para promover la participación de las comunidades en los ejercicios de planeación municipal y departamental. Se concluye que la ley comunal 2166 de 2021 tiene por objetivo promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos, y a su vez, establece un marco jurídico para las relaciones con el Estado y los particulares, así como para ejercer derechos y deberes. De esta forma, busca prever lineamientos generales para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública, sus organismos y afiliados, en el territorio nacional, desde los objetivos del desarrollo humano.

Lo anteriormente mencionado, tiene la finalidad de proteger y garantizar los derechos y establecer los deberes de los afiliados a los organismos de acción comunal que disfrutan de la autonomía e independencia sujeta a la Constitución Política de Colombia. En última instancia, la implementación exitosa de esta ley requerirá un enfoque colaborativo entre el Gobierno, las JAC, expertos en infraestructura y la sociedad en general. Por ende, es necesario encontrar un equilibrio entre empoderar a las comunidades para que participen en la construcción de un mejor país y garantizar que los proyectos se realicen de manera profesional y transparente. Solo de esta manera podremos aprovechar plenamente el potencial de estas iniciativas para el beneficio de toda la sociedad colombiana.

Palabras clave: Acción Comunal, Administración Pública, Desarrollo, Ley Comunal, Organismos Comunales, Planeación Territorial.

Abstract

The purpose of this article is to determine the impact of the application of the law communal law 2166 of 2021 on public administration from the analysis of law 2166 of 2021 and its predecessor law 743 of 2002. For this, the scope of the new law is determined, identifying the progress that is being made to promote community participation in municipal and departmental planning exercises. It is concluded that communal law 2166 of 2021 aims to promote, facilitate, structure and strengthen the organization democratic, modern, participatory and representative of communal action in their respective associative degrees, and in turn, establishes a legal framework for relations with the State and individuals, as well as to exercise rights and duties. In this way, it seeks to foresee general guidelines for the formulation, implementation, evaluation and monitoring of the public policy, its organizations and affiliates, in the national territory, from the objectives of the human development.

The aforementioned has the purpose of protecting and guaranteeing the rights and establish the duties of members of community action organizations that enjoy autonomy and independence subject to the Political Constitution of Colombia.

Ultimately, successful implementation of this law will require a focus collaborative between the Government, the JAC, infrastructure experts and society in general. Therefore, it is necessary to find a balance between empowering communities to participate in the construction of a better country and guarantee that projects are carried out professional and transparent manner. Only in this way can we take full advantage of the potential of these initiatives for the benefit of the entire Colombian society.

Keywords: Communal Action, Public Administration, Development, Communal Law, Communal Organizations, Territorial Planning.

Sumario

1. Introducción. 2. Antigua Normativa. 3. Nueva Normativa. 4. Conclusión 5. Referencias bibliográficas

Introducción

Esta ley juega un papel muy importante, ya que desde sus inicios ha impulsado a que la comunidad se organice y se tengan directrices en pro de fortalecer los procesos políticos y sociales del país, por esto es importante contextualizar la historia que ha dado surgimiento a estas leyes.

Entre los años de 1958 y 1968 se empieza la formalización de la acción comunal en respuesta a las necesidades de desarrollo comunitario desde la ley 19 de 1958 que en su artículo 22 establece lo siguiente:

Los concejos municipales, las asambleas departamentales y el gobierno nacional podrán encomendar a las juntas de acción comunal integradas por vecinos de cada distrito y que se organicen de acuerdo con las normas que expidan los respectivos concejos, y a otras entidades locales, funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas cierta intervención en el manejo de los mismos. (Departamento Administrativo de la Función Pública, 1958, p. 7).

Es así como a partir del origen de la acción comunal en Colombia desde la ley 19 de 1958 se crean las primeras organizaciones comunitarias, y se establece la búsqueda de una consolidación legal desde el apoyo de entidades estatales.

Para el año de 1979 en el decreto 1930, se presentan los lineamientos para la constitución y funcionamiento de las juntas de acción comunal. Al final de la década de 1980, el gobierno genera el decreto 300 de 1987 donde hace una reforma a la acción comunal dándole autonomía en su funcionamiento.

La autonomía otorgada por dicho decreto fue modificada con la Constitución Política de 1991 “que basó parte de sus principios en la descentralización y la participación, donde se dio el impulso a otras formas e instancias de participación, que impusieron a las organizaciones comunales, el reto de adaptarse al nuevo espectro de la organización” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019. p. 3).

El artículo 38 de la Constitución Política sustenta la acción comunal así: “se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad” (Constitución Política, 1991, Art. 38). En otras palabras, este artículo asegura que las personas tienen el derecho de unirse y asociarse para trabajar en conjunto y realizar actividades con un propósito en común.

Al proteger este derecho, la Constitución de Colombia busca fomentar la participación ciudadana, la colaboración y la diversidad de iniciativas en la sociedad. Permite que los ciudadanos se unan para defender sus intereses, promover cambios sociales, buscar soluciones a problemas comunes o simplemente llevar a cabo actividades de interés general. Sin embargo, es importante mencionar que este derecho de libre asociación no es absoluto y debe ejercerse dentro de los límites establecidos por la ley y el respeto a los derechos de los demás. La ley puede regular ciertas condiciones o requisitos para la creación de organizaciones o asociaciones, siempre y cuando estas regulaciones no limiten de manera injustificada el ejercicio de este derecho constitucional.

Además, reconoció el derecho fundamental de libre asociación, permitiendo a los ciudadanos formar diversas organizaciones colectivas. Sin embargo, este reconocimiento generó una crisis en las Juntas de Acción Comunal (JAC), que debían equilibrar su papel como representantes de las comunidades locales con su autonomía civil frente a las regulaciones gubernamentales. Además, surgieron preocupaciones sobre su instrumentalización con fines políticos clientelistas, la falta de eficiencia en su estructura interna y su limitada visibilidad pública.

Luego, la Ley 743 de 2002 buscó consolidar y fortalecer las JAC, brindándoles mayor estabilidad política y autonomía ante el Estado. En 2021, se reformó esta ley con la Ley 2166 de 2021, modernizando las JAC al permitirles participar activamente en la planeación y formulación de planes de desarrollo territoriales, así como la realización de contratos solidarios con entidades territoriales. Estas reformas buscan revitalizar el papel de las JAC en el desarrollo comunitario y mejorar su capacidad para colaborar efectivamente con el Estado en beneficio de las comunidades locales.

Las leyes, como la 743 de 2002 y la 2166 de 2021, buscan fortalecer y modernizar el papel de las Juntas de Acción Comunal (JAC) de varias maneras. Primero, promueven el carácter

solidario de las JAC, lo que significa que se centran en el bienestar colectivo y evitan la instrumentalización política, manteniendo su independencia de intereses partidistas.

También, estas leyes otorgan mayor autonomía a las JAC, permitiéndoles tomar decisiones y emprender iniciativas sin estar totalmente sujetas a regulaciones gubernamentales, lo que les permite abordar mejor las necesidades específicas de sus comunidades.

Además, las leyes fomentan la participación activa de las JAC en la planificación y formulación de planes de desarrollo territoriales. Esto incrementa el riesgo de captura política, pues se crea un marco institucional con un rol muy importante en la planeación del desarrollo y por ende existe la importancia de capturarlas.

Finalmente, la ley 2166 de 2021 permite contratos solidarios entre entidades territoriales y JAC, facilitando el acceso de estas en recursos y servicios de manera transparente, lo que mejora su sostenibilidad financiera y capacidad para abordar problemas internos y gestionar proyectos comunitarios.

Por otro lado, se destaca un problema grave adicional que afecta la efectividad de esta nueva ley: la violencia contra los líderes sociales. Numerosos líderes comunales, incluidos miembros de JAC, quienes han sido asesinados en diferentes regiones de Colombia. Estos homicidios, ocurridos en áreas de disputa entre grupos criminales, revelan un ambiente de riesgo para los líderes que podrían participar en la implementación de proyectos de infraestructura y desarrollo comunitario. Esta situación evidencia la necesidad de abordar las condiciones de seguridad y protección para aquellos que buscan promover el progreso en sus comunidades.

1. Marco referencial

La siguiente investigación será de tipo mixto (cuantitativo y cualitativo) debido a que se necesita saber el impacto que ha tenido esta ley y su repercusión en las comunidades. El tipo de estudio que se trabajara es descriptivo, debido a que ayudara demostrar las tendencias que ha

generado esta ley. Finalmente, el método será inductivo debido a que es una forma de razonamiento en la que se pasa del conocimiento de casos particulares a un conocimiento más general, que refleja lo que hay de común en los fenómenos individuales. Su base es la repetición de hechos y fenómenos de la realidad, encontrando los rasgos comunes en un grupo definido, para llegar a conclusiones de los aspectos que lo caracterizan. Todo esto, ayudara a obtener los resultados esperados y con la ayuda de las personas de la comunidad que puedan dar su opinión y sus vivencias con respecto a los objetivos plasmados.

2. Antigua Normativa

En primer lugar, las Juntas de Acción Comunal, (JAC), son muy importantes en Colombia, ya que, por medio de estas, los ciudadanos pueden organizarse para buscar un bien común en su comunidad. También, promueven la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre temas que afectan directamente a sus vidas y a su entorno.

De ahí, la importancia de las JAC, la cual radica en fomentar el sentido de pertenencia y la solidaridad entre los habitantes de una localidad. Al trabajar juntos en proyectos y actividades comunitarias, se fortalecen los lazos sociales y se generan espacios para el diálogo, el aprendizaje mutuo y la cooperación.

Otro aspecto relevante es que las JAC tienen un papel clave en la promoción de la cultura cívica y la formación ciudadana. Al involucrarse en la toma de decisiones y en la resolución de problemas locales, los ciudadanos adquieren habilidades de liderazgo, participación y compromiso con el bienestar común, lo que contribuye al fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía activa en la sociedad.

Luego, desde la promulgación de la ley 743 de 2002, se logra una mayor estabilidad política para estas organizaciones comunales; el artículo 6 define la acción comunal como “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”, desde esta definición, se evidencia el objeto que tiene la ley promoviendo y fortaleciendo la organización democrática participativa de los organismos de acción comunal.

El artículo 2 de esta ley, afirma que el desarrollo de la comunidad es el conjunto de procesos económicos, políticos, culturales y sociales encaminados a la integración de esfuerzos entre la comunidad y estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades; desde aquí se puede ver el sentido que tiene la acción comunal de velar y promover el desarrollo por la comunidad, buscando generar procesos que permitan avanzar hacia el alcance de unos derechos, como lo establece la misma ley en su artículo 3, donde afirma que los individuos organizados en una agrupación con un propósito para el desarrollo y enriquecimiento de la vida humana y comunitaria debe ser reconocida, ya que se promoverá así el desarrollo de la comunidad desde “autogestión de las organizaciones comunitarias en ejercicio de sus derechos, a definir sus proyectos de sociedad y participar organizadamente en su construcción” (Ley 743, 2002, Art. 2).

Con base en lo anterior, se puede afirmar que desde esta ley se estableció la necesidad de que la acción comunal esté organizada para ejercer sus derechos, construir proyectos que permitan avanzar en conjunto en pro de una gestión, con unos objetivos comunes, aportando en los asuntos locales, municipales, regionales y nacionales. Dentro de la misma ley, se establece cómo deben estar constituidas las organizaciones de acción comunal, pues estas deben tener unos afiliados determinados, estatutos, dignatarios y órganos; esto se requiere para garantizar el carácter democrático de la estructura de la organización comunal.

En el contexto de la administración pública, las JAC actúan como un puente entre la comunidad y las autoridades gubernamentales. Estas organizaciones comunitarias representan los

intereses y necesidades de la población local ante las instancias gubernamentales, lo que facilita la comunicación y el entendimiento mutuo entre los ciudadanos y la administración pública. Además, la Ley 743 de 2002 busca promover la participación activa de las JAC en la toma de decisiones locales y en la planificación del desarrollo territorial. Esto implica que las Juntas de Acción Comunal tienen un papel relevante en la gestión pública a nivel local, ya que pueden participar en la formulación de planes de desarrollo y proyectos que beneficien a la comunidad.

La ley también permite que las JAC establezcan contratos solidarios con entes territoriales, lo que les da la oportunidad de acceder a recursos y servicios de manera más directa y transparente, fortaleciendo su capacidad para llevar a cabo iniciativas productivas y mejorar la gestión de proyectos comunitarios. Fundamentalmente, es una normativa que tiene un impacto significativo en la relación entre la administración pública y las Juntas de Acción Comunal en Colombia, pues al fortalecer el papel de las JAC como representantes de la comunidad y promover su participación en la toma de decisiones locales, se contribuye a mejorar la gestión pública a nivel local y a fortalecer la democracia participativa en el país.

Por otro lado, desde ese marco normativo los líderes comunales cuentan con la oportunidad de empoderarse y promover el desarrollo de sus comunidades, así los líderes tienen la posibilidad de idear, formular y desarrollar proyectos que generen espacios de organización dentro de las JAC y establecer alianzas con los gobiernos locales.

Para ilustrar, estos proyectos dirigidos por los líderes comunales buscaban proporcionar alternativas de empleo, promover el emprendimiento y crear espacios de aprendizaje que beneficien a la comunidad en general. Al brindar estas oportunidades, se contribuye al bienestar social y económico de la población local, mejorando su calidad de vida y fortaleciendo el tejido social.

Un aspecto relevante, es que los líderes comunales, al actuar como voceros ante los gobiernos locales, pueden articular soluciones para abordar problemas de pobreza y desigualdad en la comunidad, mediante un diálogo constructivo y la identificación de necesidades prioritarias que se pueden establecer en acuerdos con empresarios y otros actores para generar empleo, promover el crecimiento económico local, atender las necesidades específicas de grupos vulnerables, como la primera infancia y los adultos mayores. Todo esto, puede llevarse a cabo mediante la creación de centros médicos, jardines infantiles y comedores comunitarios que atiendan las necesidades básicas de estas poblaciones y mejoren su calidad de vida (Hernández et al, 2020).

Es así como, el empoderamiento de los líderes comunales mediante proyectos dentro del marco de la Ley 743 de 2002, es esencial para promover el desarrollo sostenible de las comunidades; al generar espacios de organización, establecer alianzas con el gobierno local y empresarios, y enfocarse en el bienestar de grupos vulnerables, los líderes pueden impulsar cambios positivos y significativos en la sociedad, buscando el progreso y el bienestar colectivo.

Luego, el empoderamiento de líderes comunales mejora la administración pública al fomentar una participación ciudadana efectiva, al centrar soluciones en necesidades locales, lograr una gestión eficiente y transparente, enfocarse en el desarrollo sostenible y promover la inclusión social. Esto contribuye al bienestar de la comunidad y a una administración más efectiva y cercana a las necesidades reales de la población.

En general, en esta ley se puede afirmar el establecimiento de las organizaciones comunitarias de naturaleza privada, siendo organizaciones sociales y comunitarias con un propósito de gestión social de naturaleza solidaria que debe tener una personería jurídica y un patrimonio propio, esta está integrada por personas que residan un mismo sector, barrio, vereda o urbanización; que de forma voluntaria se unan a la junta de acción comunal. Es decir, ha sido un

gran precedente en el funcionamiento de las organizaciones comunales ya que dio paso al debate de cuál es el alcance que deben tener estas organizaciones con la administración pública, la forma en que se puede establecer una relación entre las comunidades organizadas y el estado.

3. Nueva Normativa

Por último, el gobierno nacional en el año 2021, con el fin de modernizar las Juntas de Acción Comunal, y a partir de un amplio estudio con las diversas organizaciones comunales del país, genera la Ley 2166 de 2021 que actualiza las JAC y con la cual se reforma la Ley 743 del 2002, más conocida como la Ley de los Comunales. Esta nueva ley, al establecer lineamientos para la formación e implementación de la política pública por parte de la administración pública de los organismos de acción comunal y sus afiliados, representa un importante avance en el fortalecimiento de la participación ciudadana y la gobernanza local, que gracias a los cambios generados por esta ley, las organizaciones comunales tienen una mayor capacidad para involucrarse activamente en la planeación y desarrollo de proyectos en colaboración con las gobernaciones y alcaldías. Esto significa que las JAC y sus afiliados pueden aportar sus perspectivas, conocimientos y necesidades al proceso de formulación de políticas públicas y proyectos locales. La ley otorga un papel más activo y relevante a las mismas en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo de sus comunidades. Ahora, pueden participar directamente en la planificación y ejecución de proyectos que impacten positivamente en el bienestar de sus habitantes.

Luego, la colaboración entre las JAC y las autoridades gubernamentales, como las gobernaciones y alcaldías, fomenta un enfoque más integral y participativo en la formulación de los planes de desarrollo local. Con esto, las necesidades y aspiraciones de la comunidad pueden ser tenidas en cuenta de manera más efectiva, lo que resulta en proyectos más adecuados y orientados a satisfacer las demandas reales de la población.

Al involucrar a los afiliados y residentes en la formulación de estos planes, se promueve una mayor participación ciudadana y una democracia más inclusiva pues las JAC actúan como facilitadoras para que los ciudadanos expresen sus opiniones, propongan ideas y compartan sus visiones sobre cómo quieren que sea el futuro de su comunidad.

Es esencial que los planes de desarrollo comunitario sean realistas y acordes con las necesidades y capacidades de cada comunidad. Al trabajar juntos y considerar diferentes perspectivas, se pueden abordar temas clave, como infraestructura, servicios públicos, educación, salud, empleo, seguridad y medio ambiente. Es por esto que, la colaboración y el trabajo en equipo son fundamentales para transformar las aspiraciones en acciones concretas y alcanzables.

Además, la participación activa en la elaboración de los planes de desarrollo comunitario empodera a los ciudadanos, ya que les permite ser protagonistas en el diseño de su propio futuro. Cuando los residentes se sienten parte activa de las decisiones que afectan su entorno, se fortalece su sentido de pertenencia y compromiso con la comunidad (El Universal, 2023).

Al final, la elaboración de planes de desarrollo comunitarios por parte de las JAC, es una oportunidad valiosa para construir un futuro promisorio y colectivo, al involucrar a los ciudadanos en este proceso, que fomentan la participación ciudadana, fortalecen la solidaridad y generan una base sólida para el crecimiento y desarrollo sostenible de las comunidades.

Se puede decir entonces, que la fe en el poder de la colaboración y la solidaridad puede convertir utopías en realidades tangibles que beneficien a todos los habitantes de la comunidad.

En principio, esta ley otorga un papel más activo y participativo a los comuneros en el desarrollo de sus comunidades. Ahora, ellos tienen la posibilidad de involucrarse directamente en la formulación de planes de desarrollo y presupuestos participativos, lo que les permite influir en la dirección y prioridades de sus localidades. Además, la ley actualiza las estructuras y estatutos de las Juntas de Acción Comunal, lo que contribuye a una mayor eficiencia y adaptación a las necesidades actuales de las comunidades. Asimismo, se permite la contratación mediante convenios solidarios, lo que facilita la ejecución de proyectos y la prestación de servicios a nivel local.

Un aspecto relevante de la ley es que brinda beneficios tangibles para los comuneros, como el acceso a subsidios de vivienda de interés social. También, ofrece oportunidades para pasantes y estudiantes, lo que fomenta la participación de jóvenes y futuros profesionales en el desarrollo comunitario.

En cuanto a las novedades, la nueva ley introduce una acción afirmativa que busca garantizar una representación significativa de mujeres en la toma de decisiones, al exigir que al menos el 30% de los puestos dignatarios sean ocupados por mujeres. Esto busca promover la igualdad de género y dar voz a las mujeres en las estructuras de liderazgo comunitario.

Por otro lado, permite la realización de Juegos Nacionales Deportivos y Recreativos Comunales, lo que impulsa la participación y el sentido de comunidad en actividades deportivas y recreativas a nivel local.

Finalmente, la ley establece la obligación de implementar una política pública comunal, lo que representa un importante avance en la formalización y consolidación del trabajo comunitario, alineando los esfuerzos y recursos en un marco de desarrollo coherente y sostenible para las comunidades (El Espectador, 2021/diciembre/18).

Para cumplir con el objetivo de ver los impactos de la ley comunal 2166 de 2021 sobre la administración pública, el punto de partida será el de esbozar lo nuevo que trae la ley comunal frente a la administración pública, a fin de entender el alcance de algunos cambios y las implicaciones que conlleva.

Inicialmente, en el artículo 1 desde lo que se modifica y se agrega a la nueva ley, se encuentra un interés para fortalecer la defensa de los derechos humanos y la autonomía de estas organizaciones al afirmar que se “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” (Ley 2166, 2021, Art.1).

También, se integra el interés del cuidado y la conservación ambiental como menciona en el artículo 2, al incluir el concepto de ambiente en los procesos de la comunidad, mientras que la derogada Ley 743 de 2002 solo trata esta cuestión al recomendar que haya al menos un miembro de la junta directiva que represente a los ambientalistas, igualmente en el artículo 3 se menciona de nuevo la defensa por los derechos humanos; también, en este artículo se precisa la importancia del liderazgo que deben tener las mujeres y los jóvenes en las organizaciones comunitarias al afirmar que se debe dar “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” (Ley 2166, 2021, Art. 2).

Lo anterior, reafirma el párrafo 3 del artículo 12 donde se confirma que “en la constitución de los organismos de acción comunal deberá garantizarse, la participación, de mujeres y jóvenes” (Ley 743, 2002, art. 12), en este mismo artículo se integra el principio de inclusión y equidad como elementos que permitirán llevar procesos de desarrollo de respeto que permitan aumentar las oportunidades de las comunidades. Este principio de inclusión y equidad,

buscan garantizar que todos los miembros de la comunidad tengan voz y representación en las decisiones que afectan su entorno.

La participación de mujeres y jóvenes en los organismos de acción comunal es de vital importancia para promover una democracia participativa y representativa. Al incluir a estos grupos en la toma de decisiones, se asegura que sus perspectivas, necesidades y aspiraciones sean tenidas en cuenta en la formulación de políticas y proyectos que impacten en la comunidad. El fomento de la participación de mujeres y jóvenes también contribuye a aumentar las oportunidades y la equidad en la comunidad, al brindarles espacios de liderazgo y participación, promoviendo su empoderamiento y rompiendo barreras tradicionales que han limitado su participación en la esfera pública. Además, al integrar el principio de inclusión y equidad en el desarrollo de las comunidades, se busca construir relaciones de respeto y diálogo entre todos los miembros. Esto crea un ambiente propicio para el desarrollo de proyectos colaborativos y consensuados, que reflejen las necesidades y aspiraciones de toda la comunidad.

Dentro de los aspectos que se refuerzan en esta nueva ley, está la promoción de la formación ciudadana y comunal al impulsar procesos para la buena convivencia en comunidad, además de la formación educativa de los miembros de las juntas para así tener la capacidad de autogestión y liderazgo. En el artículo 5 se integra al concepto de acción comunal nuevas características como la multietnia, multicultural, defensor de los derechos humanos y el ambiente. Se confirma que la nueva ley promueve la conservación del ambiente, y la defensa de los derechos humanos, también se establece que la organización comunal debe “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” (Congreso de la República, 2021, Art.5), por lo que sigue siendo fundamental el ejercicio participativo desde el ejercicio de la democracia.

En esta nueva ley, se permite que existan de forma conjunta las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal como lo expresa el párrafo 3 del artículo 11: “cumplidos los requisitos establecidos en la presente ley, en los lugares donde existan Juntas de Vivienda Comunal se podrán constituir juntas de acción comunal” (Ley 743, 2002, art. 11), esto permite que en conjunto las organizaciones comunales también sean espacios para buscar la construcción de proyectos solidarios como lo son las viviendas de interés social.

Desde lo anterior, también cabe resaltar que para esta nueva ley se hace importante la planificación y el desarrollo de la comunidad a partir de las relaciones con los entes territoriales para lograr cumplir objetivos conjuntos esto se afirma en el artículo 16 donde se deja de forma explícita que las organizaciones comunales tendrán el apoyo de las secretarías de planeación territoriales, también que podrán celebrar contratos de menor cuantía con entidades del estado en pro de sacar adelante los programas y proyectos comunales también incentiva a “estimular, promover y apoyar a los afiliados y asociados en generación de empresas comunales y emprendimientos familiares y/o solidarios”, esto permite que las organizaciones comunales tenga una mayor autonomía.

Para apoyar los procesos de las organizaciones comunales desde esta ley en su artículo 25, se establece que el Ministerio de Educación Nacional permitirá que se preste el servicio social obligatorio de estudiantes de básica media y prácticas de profesionales, judicaturas o pasantías, esto permite que se tenga un acercamiento entre los organismos de acción comunal y las instituciones educativas lo que también permitirá que se gestione la cátedra comunal. Así mismo, para reforzar los procesos de formación en la ley 2166 de 2021 que incentiva la formación de los asociados para conocer a profundidad los alcances, para fomentar en la comunidad el sentido de pertenencia por la organización comunal; así mismo el artículo 39 permite la creación de programas educativos por el SENA, la UNAD y otras universidades públicas por medio de

“capacitación y formación técnica, tecnológica, profesional, posgrado o de formación continua destinados a los dignatarios de los organismos de acción comunal que contribuyan al desarrollo económico y productivo de las comunidades”, este es un privilegio que se otorgará a los integrantes de las organizaciones comunales.

En pro de fortalecer todos los aspectos de las organizaciones comunales, la ley vincula en su artículo 30 a la organización comunal al plan nacional de atención de emergencia al establecer que:

La Comisión Accidental para la Atención de Emergencias diseñará, formulará, aprobará y adoptará un plan de acción en el que se establezca una estrategia comunal para la superación de la situación de crisis, siguiendo los lineamientos y directrices impartidas por el Ministerio del Interior y en articulación con el plan de acción del organismo de acción comunal de grado superior. (Ley 2166, 2021, Art. 30).

Desde lo anterior, se evidencia que el Ministerio del Interior debe dar los lineamientos para generar ese plan para atender las eventuales emergencias que puedan tenerse en la comunidad; por otro lado, la ley 2166 de 2021 reafirma la interlocución que debe existir entre las diferentes instituciones del estado y las organizaciones comunales, así en el artículo 40 se establece que las acciones comunales serán atendidas por el gobernador tres veces al año.

Por tanto, en las asambleas departamentales se debe destinar una sesión semestral para escuchar a los representantes de acción comunal que tienen derecho a ser recibidos por ministros, igualmente en sus municipios debe existir una apertura por parte de los alcaldes, lo cual permite que las organizaciones comunales sean escuchadas.

Por otra parte, el Congreso de la República (2021), incluye en la nueva ley que el Plan de Acción y el Plan de Desarrollo Comunal y Comunitario se aprueben y sirvan de instrumento para la planeación del desarrollo de cada entidad territorial. (Ley 2166, 2021).

Desde esta perspectiva el artículo 47 de la ley establece que debe existir una articulación entre los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal con los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales, así mismo se plantea el incluir un presupuesto para las Juntas de Acción Comunal como se evidencia a continuación:

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. (Ley 2166, 2021, Art. 47).

Teniendo en cuenta este panorama, se puede establecer que desde la ley se pide a los alcaldes incorporar en sus planes de desarrollo, esas visiones que se tienen en los planes de las organizaciones comunales. Cabe destacar, que la ley también define que el Ministerio del Interior, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, serán quienes proveerán herramientas técnicas y pedagógicas para que se generen y desarrollen los Planes Estratégicos de Desarrollo Comunal. Posteriormente en el artículo 63 se evidencia de nuevo en la ley que se reafirma que la organización comunal puede ejecutar recursos públicos, tener convenios solidarios.

También, en esta nueva ley comunal se menciona la creación de un software contable que permitiría dotar de herramientas digitales a la organización, buscando así que se actualicen en el manejo de nuevas tecnologías, “el Ministerio del Interior deberá disponer de las capacitaciones necesarias a los dignatarios sobre su manejo” (Congreso de la República, 2021, p. 23), es decir, las organizaciones deben digitalizar todos sus libros contables de forma progresiva.

La incorporación de un software contable en la nueva ley comunal representa un importante avance hacia la modernización y digitalización de las Juntas de Acción Comunal

(JAC). Este software contable proporcionará herramientas digitales que permitirán a las organizaciones comunitarias mantener registros financieros más precisos, eficientes y actualizados.

El objetivo de esta medida es dotar a las JAC de herramientas tecnológicas que faciliten su gestión financiera y administrativa. Al utilizar un software contable, las JAC podrán agilizar procesos como el registro de ingresos y gastos, la elaboración de informes financieros y la presentación de balances, lo que les permitirá tener un mayor control y transparencia en el manejo de sus recursos. La provisión de capacitaciones por parte del Ministerio del Interior es esencial para garantizar que los dignatarios de las JAC estén debidamente preparados y puedan aprovechar al máximo las funcionalidades del software contable. Estas capacitaciones, permitirán a los líderes comunitarios familiarizarse con la tecnología y adquirir habilidades necesarias para su adecuado manejo.

La digitalización progresiva de los libros contables es otro aspecto clave de esta medida. Al digitalizar los registros financieros, las JAC podrán acceder a información de manera más ágil, tener un mejor control de sus finanzas y reducir el riesgo de pérdida o deterioro de documentos físicos. También, facilita el acceso a datos históricos, lo que puede ser útil para la toma de decisiones informadas y la planificación a largo plazo.

Además, la eficiencia administrativa, la implementación de un software contable también puede mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las JAC ante sus afiliados y la comunidad en general. La disponibilidad de información financiera precisa y actualizada puede fortalecer la confianza de los ciudadanos en la gestión de sus líderes comunales.

Sin embargo, puede ocurrir un problema de extralimitación con esta normativa pues a las JAC se les daría mucha libertad de acción en temas que requieren de suma especialización, como

es el caso de la propuesta del Gobierno de la democratización de la construcción de vías terciarias para impulsar la economía popular.

La iniciativa consiste en invertir cerca de 8 billones de pesos en la construcción, mantenimiento y rehabilitación de 33,000 kilómetros de vías terciarias, contratando directamente con las Juntas de Acción Comunal (JAC) a través del Instituto Nacional de Vías (Invías). Sin embargo, expertos advierten que se dejaría en manos de personal no idóneo la ejecución de las obras, lo que podría generar problemas técnicos y de calidad. Además, surge la preocupación sobre la capacidad de las JAC para llevar a cabo este tipo de proyectos por sí solas, lo que podría requerir subcontratación y dar lugar a intermediación y riesgos de corrupción.

Existe el temor de que las JAC, algunas de las cuales pueden estar politizadas, puedan malversar los recursos destinados a los proyectos. Entonces, para evitar el conflicto anterior se plantea la posibilidad de que la comunidad realice labores de mantenimiento y conservación de las vías, como rocería, limpieza de cunetas y alcantarillas, que no requieran de ingeniería. Además, el Plan Nacional de Desarrollo podría incluir la creación de Asociaciones Público-Populares para ampliar la contratación directa, incluso para obras más grandes como hospitales y colegios (Herrera, 2023).

Otro problema grave que puede entorpecer la eficacia de esta nueva ley es la seguidilla de asesinatos a líderes sociales, muchos de los cuales pertenecieron a las Juntas de Acción Comunal –JAC, que, en 2022, en total se reportaron 59 asesinatos de miembros de juntas de acción comunal (JAC) o consejos comunitarios en varias regiones de Colombia (Junta de acción comunal, 2022). De estos líderes comunales, 39 ocupaban cargos de presidente o vicepresidente en sus respectivas juntas. Estos homicidios ocurrieron en áreas de conflicto entre grupos criminales que buscan controlar el territorio en Putumayo, Arauca (una zona de disputa entre las disidencias de las Farc y el ELN), Cauca y Chocó, donde el ELN y el Clan del Golfo se

enfrentan. Estos grupos intentan instrumentalizar a los líderes de las juntas de acción comunal, y si estos se niegan, los acusan de pertenecer a grupos enemigos para justificar los asesinatos (Restrepo et al, 2022).

En síntesis, la nueva ley comunal 2166 de 2021 representa un avance significativo en la relación entre las organizaciones comunales y el Estado, lo que a su vez tiene un impacto positivo en la administración pública y el bienestar de los ciudadanos. Uno de los aportes clave de esta ley es que fomenta un diálogo constante entre las organizaciones comunales y el Estado. Esto permite una comunicación fluida y directa, lo que facilita la identificación y atención de las necesidades reales de las comunidades. Al recibir aportes de las organizaciones comunales en la construcción de los planes de desarrollo, la administración pública puede tomar en cuenta las perspectivas y demandas de la ciudadanía en la formulación de políticas y proyectos. Además, esta ley abre la puerta para que la administración pública apoye y gestione beneficios para las comunidades.

El Estado puede brindar recursos y apoyo técnico a las organizaciones comunales, lo que fortalece su capacidad para implementar proyectos y programas que beneficien a sus afiliados y a la comunidad en general. Estos aportes y diálogos constantes contribuyen a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, ya que se enfocan en abordar las necesidades y problemáticas específicas de cada comunidad. Además, al fortalecer los procesos democráticos y comunitarios, se promueve una mayor participación ciudadana y se crea un sentido de pertenencia y corresponsabilidad en la construcción del bienestar común.

El enfoque de esta ley en la participación ciudadana y el apoyo a las organizaciones comunales impulsa una administración pública más cercana a la ciudadanía y más sensible a sus necesidades. Esto puede llevar a una mejor gestión de los recursos públicos y a una mayor eficiencia en la implementación de proyectos y programas.

4. Discusión

En el desarrollo de este artículo se recogen las nuevas determinaciones dictadas por la ley 2166 de 2021, en la cual se hacen modificaciones desde lo planteado en la anterior ley la 743 de 2002, estas nuevas modificaciones van orientadas a modernizar las organizaciones comunales para que tengan una mayor autonomía, una mejor organización y formación, un alcance más efectivo sobre las comunidades y una interacción mayor con el estado por medio de las relaciones y el desarrollo de los diferentes entes territoriales. Desde esta perspectiva, se expusieron los diferentes artículos que promueven la formación de las organizaciones comunales, también el aporte que estas pueden dar a las instituciones educativas y recibir también ventajas como el acompañamiento de los alfabetizadores y practicantes para apoyar los procesos comunales lo cual conlleva tener un impacto mayor sobre la comunidad y esos escenarios de formación.

Cabe destacar que esta ley otorga un papel más activo y relevante a las JAC en el desarrollo de sus comunidades, permitiéndoles participar directamente en la formulación de planes de desarrollo y presupuestos participativos. Al establecer lineamientos para la implementación de la política pública por parte de las organizaciones comunales y la administración pública, se promueve un diálogo constante entre ambas partes, lo que facilita la identificación de necesidades y prioridades de las comunidades y la gestión conjunta de proyectos y beneficios. Además, la participación de mujeres y jóvenes en las JAC es resaltada y promovida, buscando una mayor representatividad y equidad en la toma de decisiones. Además, se impulsa la formación ciudadana y comunal, incentivando el sentido de pertenencia y la autogestión en la comunidad.

La ley también incluye medidas para fomentar la colaboración entre las JAC y los entes territoriales, como la inclusión de los planes de desarrollo comunal en los planes de desarrollo de

las entidades locales. Se establece la creación de un software contable para mejorar la gestión financiera de las organizaciones comunales, incentivando la capacitación para su manejo.

También se expuso que la nueva ley comunal, la 2166 de 2021, introduce cambios significativos en la relación entre las organizaciones comunales y el estado, lo que contribuye a fortalecer la economía comunal y el desarrollo de obras y proyectos que beneficien a los miembros de las juntas de acción comunal. Luego, una de las modificaciones más relevantes es la posibilidad de que las juntas de acción comunal celebren contratos de menor cuantía con diferentes entidades territoriales y particulares. Esta medida permite a las organizaciones comunales tener una participación más activa en la ejecución de proyectos y programas, lo que fortalece su autonomía y les brinda la oportunidad de gestionar recursos y servicios de manera más eficiente.

Al tener acceso a contratos de menor cuantía, las juntas de acción comunal pueden liderar iniciativas que mejoren las condiciones de vida de sus afiliados, impulsando el desarrollo de obras y proyectos en beneficio de la comunidad. Además, la ley establece que las visiones y planes estratégicos de desarrollo comunal deben integrarse en los Planes de Desarrollo territoriales. Esto implica que las necesidades y aspiraciones de las organizaciones comunales, así como sus proyectos y propuestas, deben ser tomados en cuenta por las entidades territoriales al definir sus planes de desarrollo. Esta integración de perspectivas permite una visión más amplia y holística de las necesidades de la población, lo que puede conducir a la formulación de políticas más inclusivas y efectivas. Asimismo, al incorporar la visión comunal en los planes territoriales, se fomenta una mayor participación ciudadana y se fortalece la democracia local.

5. Conclusión

En conjunto, estas nuevas formas de relación entre las organizaciones comunales y el estado, en la ley comunal 2166 de 2021, promueven una mayor colaboración y sinergia entre ambas partes, lo que conlleva a una administración pública más cercana y sensible a las necesidades de la población. Al fortalecer la economía comunal y permitir una mayor participación en la toma de decisiones, se crea un ambiente propicio para el desarrollo sostenible y equitativo de las comunidades locales. La integración de la visión comunal en los planes de desarrollo territoriales garantiza una mayor pertinencia y efectividad en las políticas públicas, contribuyendo así al progreso y bienestar de los ciudadanos.

Efectivamente, la ley 2166 de 2021 representa una oportunidad significativa para que las personas se organicen y formen parte de organizaciones comunales, ya que esta legislación les otorga un papel más activo y relevante en el desarrollo de sus comunidades y en la toma de decisiones que afectan su entorno. Al establecer directrices claras para la formación e implementación de la política pública por parte de las organizaciones comunales y la administración pública, la ley promueve una mayor participación ciudadana y empodera a los ciudadanos para ser partícipes activos en la transformación del país. La colaboración entre las organizaciones comunales y el estado, a través de la celebración de contratos de menor cuantía y la inclusión de la visión comunal en los planes de desarrollo territoriales, crea un ambiente propicio para generar procesos de desarrollo sostenible y equitativo.

Cuando las personas se unen en organizaciones comunales, pueden identificar de manera conjunta las necesidades y aspiraciones de la comunidad, y establecer metas y objetivos para el futuro. El trabajo cooperativo con el estado les permite contar con recursos y apoyo técnico para implementar proyectos que impacten positivamente en el bienestar de sus habitantes.

El empoderamiento que surge de trabajar de forma cooperativa con la administración pública es una herramienta poderosa para promover el cambio y generar procesos de desarrollo

significativos. Al tener una participación activa en la planificación y ejecución de proyectos, las personas adquieren un mayor sentido de pertenencia y compromiso con su comunidad, lo que fortalece el tejido social y contribuye a una convivencia más armoniosa. El enfoque colaborativo y participativo de la ley 2166 de 2021 también promueve el conocimiento del sentido transformador de las organizaciones comunales. Cuando las personas experimentan cómo sus acciones colectivas pueden generar impacto y cambios positivos en su entorno, se crea una motivación para continuar trabajando en pro del bienestar común.

En resumen, es esencial que las personas conformen organizaciones comunales y aprovechen las nuevas directrices de la ley 2166 de 2021 para ser agentes de cambio en el desarrollo del país. Al trabajar de forma cooperativa con la administración pública, pueden generar procesos de desarrollo sostenible y equitativo que contribuyan a construir un mejor futuro para todos. El empoderamiento y la participación ciudadana son fundamentales para fortalecer la democracia y crear un país más justo y próspero. Con la colaboración y el compromiso de todos, es posible transformar la realidad y construir una sociedad más inclusiva y solidaria.

En contraste, hay la posibilidad de extralimitación por parte de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en temas que requieren especialización técnica, así como la preocupación por la capacidad de estas organizaciones para llevar a cabo proyectos de gran envergadura sin intermediación son aspectos que deben ser considerados y mitigados. Así, es esencial garantizar que la ejecución de obras de ingeniería cuente con la supervisión y asesoramiento adecuados para asegurar su calidad y eficiencia. Además, se debe fortalecer la transparencia y el control para prevenir posibles actos de corrupción en la gestión de los recursos destinados a estos proyectos.

Por otro lado, la seguidilla de asesinatos a líderes sociales, incluidos miembros de JAC, refleja una situación alarmante de violencia que pone en riesgo la participación activa de las comunidades en proyectos de desarrollo. Es fundamental que las autoridades trabajen en

fortalecer la seguridad y protección de los líderes comunales para que puedan ejercer sus funciones sin temor a represalias.

6. Referencias Bibliográficas

Agudelo Niño, E. M., & Ávila Echeverri, M. A. (2022). Diagnóstico de las Juntas de Acción Comunal de Bogotá Distrito Capital. (Monografía de grado, Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD). <https://bit.ly/3ypjpkJ>

Arboleda Gallego, M. I., & Fonseca, L. (2016). Juntas de Acción Comunal: construcción de caminos hacia la sostenibilidad: análisis de caso (Trabajo de Investigación, Universidad EAFIT). <https://bit.ly/3ZZjKGf>

Arias Gonzáles, J. L., y Covinos Gallardo, M. (2021). Diseño y metodología de la investigación. <https://cutt.ly/xGJEI9z>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). Historia de las organizaciones comunales en el desarrollo de la comunidad. Recuperado de <https://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2021-01/2.%20Anexo%20documento%20de%20Estructuracion.pdf>

Azuero Figueroa, M. F. (2013). La adopción del gobierno en línea por parte de las juntas de acción comunal, en el marco de sus labores de participación ciudadana.

Ballesteros Cifuentes, L. A., & Soriano Colmenares, W. K. (2017). Diagnóstico de la gestión social y organizativa de las Juntas de Acción Comunal (JAC) de la zona urbana del municipio de Cartago Valle para el periodo 2012-2016. [Trabajo de grado, Universidad del Valle]. <https://bit.ly/4543MhE>

Constitución. (1991). Constitución Política de Colombia, 1991, artículo. 38. Gaceta Constitucional No. 116. Recuperado de <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>

El Espectador. (2021, diciembre, 18). Presidente Duque sanciona Ley de Comunales.
<https://www.elespectador.com/politica/presidente-duque-sanciona-ley-de-comunales/>

El Universal. (2023, julio, 3). Atención líderes: así pueden elaborar un Plan de Desarrollo Comunitario.
<https://www.eluniversal.com.co/cartagena/atencion-lideres-asi-pueden-elaborar-un-plan-de-desarrollo-comunitario-FD8522623>

Herrera, P. (2023, abril, 5). Superpoderes a las JAC.
<https://cambiocolombia.com/puntos-de-vista/superpoderes-las-jac>

Hernández, N., Rosas, L., & Horta, W. (2020). Características de los proyectos formulados por los líderes comunales y su afectación e impacto en la vida de cada uno. *Pensamiento udecino*, 4(1), 152-152.

Congreso de la República Ley 743 de 2002. Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. 5 de junio de 2002.

Restrepo, M., Galvis, M., Cortés, S. (2022, enero, 18). Balance de asesinatos a líderes en 2022, el más violento en seis años.
<https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/balance-de-asesinatos-a-lideres-en-2022-el-mas-violento-en-seis-anos/>

