

**Análisis Crítico del Proceso de Diseño y Trámite de Aprobación de la Política Pública para
la Acción Comunal en el Municipio de Armenia, Quindío: Acuerdo 148 del 27 de
noviembre de 2019**

Jhonny Leandro Vargas Sánchez

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

Magister en Estudios Políticos

Juan Carlos Yepes Ocampo Ph D

Director de Tesis

Universidad de Caldas

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Maestría en Estudios Políticos

2021

Contenido

	Pág.
Abreviaturas	6
1. Idea de Investigación	7
1.1 Tema.....	8
1.2 Descripción del Problema	8
2. Formulación y Planteamiento del Problema	14
3. Objetivos.....	15
3.1 Objetivo General	15
3.2 Objetivos Específicos	15
4. Metodología	16
4.1 Cuestionario	19
4.2 Revisión documental	20
5. Marco Teórico - Conceptual	22
5.1 La Política Pública	24
5.1.1 El Ciclo de las Políticas Públicas	26
5.1.2 Gobernabilidad y Gobernanza	30
5.2 La Política Pública en Colombia.....	34
5.2.1 Marco Jurídico.....	35
5.1.2 Marco Jurisprudencial	45
5.2 Acción Comunal y la Política Pública en Colombia.....	48
5.2.1 La Acción Comunal y los Organismos de Acción Comunal.....	48

5.2.2 Marco Normativo y Jurisprudencial	56
5.2.3 Política Pública Comunal	64
6. Acuerdo 148 de 2019 del Municipio de Armenia.....	68
6.1 Diagnóstico y Formulación	72
6.2 Lo Ordenado por el Acuerdo.....	78
6.3 Componentes y Líneas de Acción Establecidos en el Acuerdo	81
6.4 Entidades y Dependencias Responsables	82
6.5 Planes de Acción	84
6.6 Resultados del Trabajo de Campo – Cuestionario	86
6.7 Comparativo Acuerdo Municipal 148 de 2019 y el CONPES 3955	95
6.8 Ley 1989 de 2019 y Proyecto de Reforma a la Ley 743 de 2002	97
7. Conclusiones y Recomendaciones	100
7.1 Conclusiones	100
7.2 Recomendaciones.....	113
Referencias Bibliográficas	118
Anexos	128

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 1 Leyes que desarrollan políticas públicas	39
Tabla 2 Herramientas de política de algunas entidades públicas.....	43
Tabla 3 Marco Constitucional de la Acción Comunal en Colombia	57
Tabla 4 Marco Legal de la Acción Comunal en Colombia	58
Tabla 5 Sentencias de la Corte Constitucional Relacionadas con las Organizaciones Comunales	63
Tabla 6 Contenido del Acuerdo	68
Tabla 7 Carencias según diagnóstico	74
Tabla 8 Objetivos Específicos (Artículo 4)	79
Tabla 9 Componentes y Líneas de Acción Establecidos en el Acuerdo.....	81
Tabla 10 Entidades y Dependencias Responsables	82
Tabla 11 Líneas de Acción Acuerdo 148.....	85
Tabla 12 Distribución por Comunas	87
Tabla 13 Análisis de las Encuestas – Información General.....	88
Tabla 14 Análisis de las Encuestas – Participación activa en la Formulación y Elaboración de la Política Pública de Acción Comunal	90
Tabla 15 Análisis de las Encuestas – Consideraciones para proponer la Política Pública de Acción Comunal	91
Tabla 16 Análisis de las Encuestas – Consideraciones que se están cumpliendo	94
Tabla 17 Acuerdo 148 – CONPES 3955	96

Lista de Figuras

	Pág.
Figura 1 Ciclo de la política pública	29
Figura 2 Consideraciones para proponer la Política Pública de Acción Comunal	93
Figura 3 Consideraciones que se están cumpliendo	94

Abreviaturas

ASOCOMUNALES	Asociación de organismos comunales
ASOJAC	Asociación de Juntas de Acción Comunal
CIC	Centros de Integración ciudadana
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
C.R.Q.	Corporación autónoma Regional del Quindío
DIGIDEC	Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DUR	Decreto Único Reglamentario
EPA	Empresas Públicas de Armenia
IMDERA	Instituto Municipal del Deporte y la Recreación de Armenia
JAC	Juntas de Acción Comunal
LGBTI	Lesbianas, Gay, Bisexuales, Transgeneristas, Intersexuales
MGA	Metodología General Ajustada
OAC	Organismos de Acción Comunal
PDS	Política de Defensa y Seguridad
RAE	Real Academia Española
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública
SUIN	Sistema Único de Información Normativa del Estado colombiano
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

1. Idea de Investigación

Con esta investigación se pretende establecer si con el diseño y el trámite de aprobación de la Política Pública para la Acción Comunal en el municipio de Armenia, Quindío, Acuerdo 148 del 27 de noviembre de 2019, se cumplió a cabalidad con lo que corresponde a la formulación, elaboración y aplicación de una Política Pública, entendida esta como una “serie de decisiones o acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats y Knoepfel, 2008, p.38).

Si la Política Pública es el reflejo de los ideales y anhelos de un grupo social determinado - en la cual se expresan los objetivos de bienestar colectivo, permitiendo entender hacia donde se quiere orientar la participación y cómo hacerlo, determinando lo que se pretende conseguir y como se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores intervinientes- la Política Pública no solamente puede convertirse en un documento que contenga un listado de actividades y asignación de recursos presupuestales, sino que debe constituirse en la materialización de la acción del Estado en la resolución de la problemática existente, donde exista una relación visible de interacción entre el gobierno y la ciudadanía objeto de la política formulada, para resolver los problemas públicos concretos y sus necesidades colectivas que son definidas por las mismas organizaciones sociales, procurando que esta Política Pública no haya sido abordada por instancias superiores generando un conflicto de competencias entre los diferentes niveles de la estructura administrativa del Estado.

De allí, lo que se pretende con este trabajo es realizar un análisis crítico sobre si lo que se aprobó en el Municipio de Armenia mediante el Acuerdo 148 de 2019, fue o no la formulación e implementación de una Política Pública de Acción Comunal Municipal en los términos expuestos o, simplemente, es un listado de acciones que deben realizar diferentes dependencias de la administración municipal y los destinatarios para cumplir con lo establecido por el Gobierno Nacional como “Política Pública”.

Palabras Claves: Política Pública, Acción Comunal, Organizaciones, Participación Comunitaria, Administración Pública Municipal, Concejo Municipal.

1.1 Tema

Análisis crítico del proceso de diseño y trámite de aprobación de la política pública para la Acción Comunal en el municipio de Armenia, Quindío: Acuerdo 148 del 27 de noviembre de 2019.

1.2 Descripción del Problema

La Administración Municipal de Armenia, Quindío, presentó en el año 2019 para aprobación del Concejo Municipal el Proyecto de Acuerdo N° 23 de 2019 **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA ACCIÓN COMUNAL EN EL MUNICIPIO DE ARMENIA”**.

Sustentó la Administración, además de los fundamentos constitucionales y legales, la conveniencia de su **adopción conforme a:**

... La necesidad y obligatoriedad de implementación de la Política Pública Comunal no tiene génesis reciente, por el contrario, data la misma desde el año de 1958, cuando fue

sancionada la Ley 19 de dicha anualidad, la cual autorizó a los Concejos Municipales, Asambleas Departamentales y al Gobierno Nacional en sí, encomendar a las juntas de acción comunal conformadas por ciudadanos colombianos, ejercer funciones de control y vigilancia respecto a los servicios de índole administrativos presentados, por lo que se generaron los primeros instrumentos de seguimiento a dichas acciones, que hoy se pueden traducir en el propósito de dicho texto argumentativo, es decir, la política pública¹.

A la par del anterior y sucinto antecedente histórico, la Ley 1757 de 2015, en punto de la promoción y protección del derecho a la participación democrática; consagra en su artículo 2° que: “De la política pública de participación democrática.

Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad.

De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia”; significando esto pues que, la administración municipal por disposición legal no sólo debe tramitar, sino dar cumplimiento al indicador de la Política Pública Comunal, armonizado este, desde los preceptos normativos, axiológicos y epistemológicos del Plan de Desarrollo Municipal.

En concordancia con lo anterior, se revalida que la administración municipal, tiene como meta formular y ejecutar planes, programas, proyectos y políticas públicas dirigidas a fortalecer la acción comunal, siendo esta una tarea prioritaria, pues es indispensable

¹ <http://historico.cartauniversitaria.unal.edu.co/ediciones/28/03carta.html>

reafirmar que estos dignatarios comunales son el puente directo entre el administrador principal y la comunidad en general, logrando de tal manera, el conocimiento directo de las necesidades apremiantes que requieren.

La Alcaldía de Armenia, por medio del Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “SIGAMOS ADELANTE”, planteó el programa Participación Ciudadana y Comunitaria, donde se indica la necesidad de fortalecer el proceso de participación ciudadana y comunitaria, teniendo en cuenta que el desarrollo de la comunidad 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. Es desde este marco que la administración municipal requiere implementar la Política Pública Comunal, pues en este municipio nunca ha existido política pública similar y esta es de suma importancia para fortalecer en gran medida los organismos comunales de primer y segundo grado; hecho que además será histórico a nivel eje cafetero y nacional también, pues en el país la implementación de esta herramienta jurídica solo se ha finiquitado en un pequeño porcentaje del territorio, puntualmente en Medellín, Cartagena, Boyacá, Bucaramanga, Nariño y el Meta.

Conforme a lo anterior, podría expresarse en consecuencia que la Administración Municipal propuso la adopción de esta Política Pública, fundamentada en los siguientes supuestos:

- a. Que era necesaria y obligatoria la implementación de esta Política Pública Comunal.
- b. Que la propuesta está sustentada en lo establecido en el artículo 2° de la Ley 1757 de 2015 *“De la política pública de participación democrática”*.
- c. Que está basada en los contenidos de un Plan de Desarrollo

- d. Que para dar cumplimiento al “indicador” de la Política Pública Comunal en el Plan de Desarrollo, en los planes de gestión se debe hacer explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas y no sólo haciendo énfasis en su trámite.
- e. Que la administración municipal tiene como meta formular y ejecutar planes, programas, proyectos y políticas públicas dirigidas a fortalecer la acción comunal
- f. Que los dignatarios comunales son el puente directo entre el administrador principal y la comunidad en general, para conocer directamente las necesidades que requieran.
- g. Que la Alcaldía en el Plan de Desarrollo 2016-2019, indica la necesidad de fortalecer el proceso de participación ciudadana y comunitaria.
- h. Que la administración municipal requiere implementar la Política Pública Comunal, conforme a lo expuesto.
- i. Que en el municipio nunca ha existido política pública similar
- j. Que lo propuesto sirve para fortalecer los organismos comunales de primer y segundo grado.
- k. Que este hecho será histórico y relevante para el eje cafetero y el país, pues en muy pequeño porcentaje de entidades territoriales se ha implementado *esta herramienta jurídica*.

Una vez presentado el proyecto a debate de la Corporación Concejo Municipal, para su estudio y adopción, se presentaron ponencias negativas por parte de los concejales designados, argumentando principalmente que el contenido del marco normativo era muy similar al proyecto de *Acuerdo 037 de 2017*, sometido a consideración del Concejo Municipal de Bucaramanga, el cual no fue aprobado por esta corporación; no obstante ello, después de unos amplios debates sobre este punto y de haberse escuchado a líderes comunales, fue adoptado haciendo modificaciones al texto inicialmente puesto a consideración, sin que se hiciera énfasis al

contenido sustancial del proyecto a pesar que existieron manifestaciones sobre su inconveniencia.

El proyecto fue elevado a Acuerdo Municipal con el Número 148 de 2019, en el cual se establecieron unas líneas de acción y de gestión que debían cumplir diferentes dependencias de la Administración municipal, principalmente las Secretarías de Desarrollo Social, Tic y Planeación Municipal.

Los recursos que se destinaron para financiar la ejecución de esta política fueron los asignados a cada Secretaría en el presupuesto municipal.

De acuerdo a lo expuesto y al hacer un análisis de la exposición de motivos, a los debates que se suscitaron en el Concejo para su adopción y a la implementación y ejecución de este Acuerdo por parte de las Secretarías competentes, se encontró:

1. Que no se expresa el problema que se requiere atender con la Política Pública adoptada.
2. La Política adoptada se percibe como una forma de dar cumplimiento a una meta del Plan de Desarrollo 2016-2019, a pesar que se establece con una vigencia de 10 años.
3. Que de la lectura del Acuerdo se desprenden unas líneas de acción y actividades que deben realizar las dependencias asignadas que no son sino las mismas establecidas para organismos nacionales, sin que se pueda inferir que estas coadyuven al cumplimiento de la política formulada.
4. Que revisado el Presupuesto para la vigencia 2020, la asignación específica para la ejecución de la Política adoptada no se evidencia de manera especial y concreta.
5. Que en los Planes de Acción de las Secretarías encargadas de su adopción y ejecución no se evidencia el compromiso ni las obligaciones determinadas por el Acuerdo 148.

6. Que la Política formulada mediante el Acuerdo 148 ya se encontraba establecida en la Política Pública Nacional mediante documento CONPES No 3955 de 2018.
7. Que en este documento, se reflejan de manera similar los mismos objetivos establecidos en el Acuerdo 148 en análisis.

2. Formulación y Planteamiento del Problema

Teniendo en cuenta lo expresado, se considera pertinente traer como cita lo definido por Joan Subirats en el texto “Análisis y gestión de políticas públicas” (Joan Subirats, 2008) establece que una Política Pública es:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos (cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían) a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

Por lo anterior, a lo planteado y la definición del autor citado, la pregunta a formular es **¿La Política Pública adoptada para la Acción Comunal en el Municipio de Armenia, Quindío, mediante el Acuerdo Municipal 148 de 2019, resuelve la problemática diagnosticada y formulada para este sector comunitario?**

Para resolver el interrogante se han formulado los siguientes objetivos de la investigación.

3. Objetivos

3.1 Objetivo General

Determinar si con la aprobación del Acuerdo Municipal 148 de 2019, se realizaron las etapas de formulación, elaboración e implementación de una Política Pública con la participación de los actores interesados y si resuelve la problemática diagnosticada y formulada por este sector comunitario.

3.2 Objetivos Específicos

1. Verificar si en el marco del Acuerdo 148 de 2019 se realizaron las etapas necesarias que requiere la construcción de una política pública.
2. Comprobar si los actores interesados participan en las acciones y decisiones que impulsan, complementan y obligan al desarrollo y ejecución de la Política Pública establecida en el Acuerdo 148 de 2019.
3. Identificar si la Política Pública adoptada mediante el Acuerdo 148 de 2019, resuelve la problemática formulada por el sector comunitario

4. Metodología

Entendida la investigación científica como un proceso complejo cuya propósito es el de buscar resolver problemas o hallar alternativas de solución a una dificultad específica, es indiscutible que éste debe ser organizado y sistematizado, para ello, se debe lograr determinar desde el principio cual es el enfoque de la investigación que se pretende realizar.

Taylor y Bogdan (1992) señalan que lo que define la metodología es simultáneamente la manera cómo enfocamos los problemas y la forma en que le buscamos las respuestas a los mismos.

Conforme a ello, se partió de la base de trazar el camino para la búsqueda de la naturaleza de lo conocido como de la realidad existente en relación al tema objeto de la investigación, en el cual se evidencia un conocimiento y una práctica desde hace más de 60 años, lo cual permite concebir una amplia comprensión y análisis sobre lo investigado, toda vez que el conocimiento que los actores tienen, aunque sea de manera empírica, permitirá que el investigador se sumerja en esas realidades y poder comprender de manera directa lo vivenciado por éstos desde la teoría y la normatividad que sobre el tema se ha propuesto.

En este trabajo se pretende conocer la naturaleza del problema seleccionado como objeto de estudio, confrontando las experiencias que conllevaron a proponer la política pública formulada a fin de identificar si se resuelve o no el problema planteado por el sector comunitario.

El concepto de "metodología cualitativa" trata del estudio de un todo integrado que forma o constituye una unidad de análisis. De esta manera, la investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones; de ahí que lo cualitativo (el todo integrado) no se opone a lo

cuantitativo (que constituye sólo un aspecto), sino que lo implica e integra, especialmente donde sea importante (Martínez:127).

Como la metodología es, por definición, el camino a seguir para alcanzar conocimientos seguros y confiables y, en el caso de que éstos sean demostrables, la elección de una determinada metodología implica la aceptación de un concepto de "conocimiento" y de "ciencia", es decir, una opción epistemológica (teoría del conocimiento) previa; esta opción va acompañada, a su vez, por otra opción, la opción ontológica (teoría sobre la naturaleza de la realidad), de ahí que se haya escogido el método hermenéutico, ya que la mente humana por su propia naturaleza es interpretativa, esto es, se trata de observar algo y buscarle significado, este es el propósito de la investigación (Miguel Martínez-135).

La investigación cualitativa es, para Denzin y Lincoln (1994: 2) multimetódica, naturalista e interpretativa. Es decir, que las investigadoras e investigadores cualitativos indagan en situaciones naturales, intentando dar sentido o interpretar los fenómenos en los términos del significado que las personas les otorgan. La investigación cualitativa abarca el estudio, uso y recolección de una variedad de materiales empíricos -estudio de caso, experiencia personal, introspectiva, historia de vida, entrevista, textos observacionales, históricos, interaccionales y visuales- que describen los momentos habituales y problemáticos y los significados en la vida de los individuos.

Con este proceso se logra observar de manera directa la problemática planteada, apreciando las vivencias de los actores en su propio contexto, privilegiando la profundidad del tema sobre la extensión del mismo a través de la captación de datos en sus propias fuentes, esto es, en sus propias prácticas, por ello, se expresa que la investigación cualitativa es pragmática,

interpretativa y está asentada en la experiencia de las personas (Marshall y Rossman 1999: 2, 7-8).

Para Strauss y Corbin (1990: 17-20), los tres componentes más importantes de la investigación cualitativa son, los datos -cuyas fuentes más comunes son, para ellos, la entrevista y la observación-; los diferentes procedimientos analíticos e interpretativos de esos datos para arribar a resultados o teorías; y, por último, los informes escritos o verbales. Siguiendo a los autores, la investigación cualitativa se ocupa de la vida de las personas, de historias, de comportamientos pero, además, del funcionamiento organizacional, de los movimientos sociales o de las relaciones interaccionales.

Para Morse (2003: 833), en este caso concreto, se recurre entre otras a la investigación cualitativa cuando el contexto de la investigación es comprendido de manera deficiente y la naturaleza del problema no está claro, con la finalidad que sus resultados sean prácticos y produzcan conclusiones reales que determinen una guía para la solución de lo planteado como problema.

Se plantean como rasgos propios de la investigación cualitativa su dimensión inductiva, holística, interactiva, reflexiva, naturalista, centrándose en la lógica interna de la realidad que analiza, sin imponer visiones previas, abierta, humanista y rigurosa. (Taylor y Bogdan, 1992):

Se reitera que la investigación que se realiza es de tipo cualitativo con carácter descriptivo, en razón de ello, la técnica empleada es hermenéutica y la metodología utilizada para lograr el objetivo propuesto será la aplicación de cuestionarios y revisión documental con análisis de contenido.

A continuación se describen cada una de las técnicas e instrumentos que se utilizarán para obtener la información, su organización, el análisis de datos y cómo lograr las conclusiones que

darán respuesta a la pregunta formulada desde la experiencia vivida por los actores y el análisis de la documentación seleccionada.

4.1 Cuestionario

Conforme a lo expuesto por Roberto Hernández Sampieri en su texto “Metodología de la investigación”, el instrumento más utilizado para recolectar los datos es el cuestionario, seguidamente expone que un cuestionario consiste en un conjunto de preguntas respecto de una o más variables a medir, debe ser congruente con el planteamiento del problema e hipótesis. Los cuestionarios se utilizan en encuestas de todo tipo.

Continuando con el mismo autor, plantea temas relacionados con las preguntas, sus características y los contextos deseables en los cuales se pueden realizar los cuestionarios. Expresa que el contenido de las preguntas de un cuestionario es tan variado como los aspectos que mide, por ello considera que existen dos tipos de preguntas: *cerradas* y *abiertas*. Las **preguntas cerradas** contienen categorías u opciones de respuesta que han sido previamente delimitadas. Es decir, se presentan las posibilidades de respuesta a los participantes, quienes deben acotarse a éstas. Pueden ser dicotómicas (dos posibilidades de respuesta) o incluir varias opciones de respuesta.

No obstante, hay preguntas cerradas en las que el participante puede seleccionar más de una opción o categoría de respuesta (*posible multirrespuesta*). Sigue exponiendo en relación a las **preguntas abiertas** que no delimitan de antemano las alternativas de respuesta, por lo cual el número de categorías de respuesta es muy elevado; en teoría, es infinito, y puede variar de población en población. Son útiles cuando no hay suficiente información sobre las posibles respuestas de las personas.

De acuerdo a lo expuesto se opta por el instrumento de “cuestionario”, teniendo en cuenta el propósito de esta investigación, se harán las preguntas cerradas y abiertas conforme a la necesidad de la información que se pretende adquirir, las cuales van a ser sencillas, breves, claras, precisas, concretas y propositivas. El contenido del cuestionario se hará de tal forma que abarque los aspectos centrales del objetivo principal del trabajo investigativo, de igual manera las respuestas se obtendrán de forma presencial por parte de un entrevistador a la persona seleccionada para responder el mismo.

4.2 Revisión documental

El propósito de la revisión documental (Savin-Baden, M. y Major, C. 2013) es la de establecer un contexto para el estudio de la investigación que se propone, haciendo un análisis crítico de las indagaciones previas realizadas en relación al tema que se investiga, sin dejar de lado otra bibliografía no basada en la investigación. El propósito es lograr una perspectiva real sobre el tema, en la cual se resumen, analizan y se sintetizan las fuentes para llegar a las conclusiones (Trafford, 2013).

El análisis documental se desarrollará inicialmente realizando el rastreo e inventario de los documentos existentes y disponibles, de manera física y en los diferentes portales de la web; seguidamente se hará una clasificación de los documentos y normas legales identificadas; posteriormente se seleccionarán las normas y los documentos más adecuados para los propósitos de la investigación; de aquí, se partirá a hacer una lectura en profundidad del contenido de las normas y documentos seleccionados, con el fin de lograr los elementos de análisis pertinentes y conducentes, haciendo los resúmenes y fichas correspondientes con las que se realizarán las

lecturas de las normas y de los documentos que contendrán los temas específicos propios de la investigación.

Conforme a lo expuesto, se hará el rastreo bibliográfico de textos, artículos, guías y normas tanto de manera física o directa como a través de la web en los diferentes portales que ofrecen en extenso información científica y de calidad en relación con la temática investigada, así mismo se revisará la normatividad vigente y la jurisprudencia, de igual manera, se rastreará y se seleccionará información sobre Políticas Públicas de las Juntas de Acción Comunal.

Para la revisión de las normas relacionadas con el tema de investigación se tendrá en cuenta las competencias propias de los municipios y específicamente de los Concejos y el papel asumido para adoptar la Política pública de Acción Comunal en el municipio de Armenia. Igualmente se confrontarán las políticas que sobre el mismo tema puedan existir en los distintos niveles de la administración.

5. Marco Teórico - Conceptual

Tal como se expresó al inicio de este trabajo, lo que se pretende es establecer si con el diseño y el trámite de aprobación de la Política Pública para la Acción Comunal en el municipio de Armenia, Quindío, Acuerdo 148 del 27 de noviembre de 2019, se cumplió a cabalidad con lo que corresponde a la formulación, elaboración y aplicación de una Política Pública.

En la actualidad las políticas públicas se han convertido en un componente para el ejercicio de la gestión pública, de allí que éstas deben tenerse en cuenta en la formulación y elaboración de los Planes de desarrollo de acuerdo a lo establecido en el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia.

De igual manera, conforme a lo definido por Subirats, ello implica que en el proceso de formulación de la política pública se genera una búsqueda de manera específica y concreta a la solución del problema planteado, en la cual deben tenerse en cuenta las diferentes posiciones de los actores interesados y los beneficiarios de la misma.

Consecuente con ello, es necesario precisar que el problema planteado, objeto de formulación de la política pública que es materia de análisis, no es simple, sino que tiene unas características complejas que deben permitir la valoración acerca de si se cumplieron o no las fases propias del ciclo para su formulación que conduzcan a la solución deseada por la administración, los interesados y la misma comunidad beneficiaria, la cual debe ser continuamente revisada y evaluada.

No es desconocido que en el país actualmente el tema de las políticas públicas se ha tornado en un lenguaje frecuente de las autoridades públicas y de los sectores organizados y no

organizados, al punto que cuando se presenta un problema público, lo común para encontrarle solución es solicitar o formular una política pública.

Esto ha derivado en la existencia de diversas políticas públicas en el contexto nacional y producto de la búsqueda de soluciones, en lo departamental y municipal no son pocas las entidades que las formulan para solucionar problemas que incluso no son de su competencia. Ello posiblemente ha distorsionado el concepto de lo que son y para qué sirven las políticas públicas.

La política pública de acuerdo a los expertos debe comprenderse que debe ser el reflejo de la voluntad y realidad que los grupos de interés y la comunidad beneficiaria anhelan, por ello se expresa que una política pública no se puede convertir en un documento que contenga un listado de actividades y supuestamente una asignación de recursos financieros determinado por la administración, sino que debe constituirse en la acción material estatal para la resolución de la problemática que dio lugar a su formulación, para lo cual debe tenerse en cuenta la participación activa de los sectores interesados y procurando al máximo que no haya sido formulada por instancias superiores, lo cual, de hecho, puede generar un conflicto de competencias entre los diferentes niveles de la estructura del Estado, como en algunos casos acontece.

Por lo anterior, se considera pertinente hacer una breve recapitulación de lo que se debe comprender como política pública, cuales son los elementos generalmente aceptados y las técnicas de formulación usualmente utilizados.

Se establecerá cómo se elaboran y formulan las políticas públicas en Colombia, la normatividad e instrumentos que las regulan o que las plantean, lo que ha determinado la jurisprudencia en relación a ellas y las entidades a las que, conforme a sus funciones, les corresponde formularlas y evaluarlas.

Se hará un recuento de la evolución de la Acción Comunal, las normas que regulan su funcionamiento, las entidades encargadas de promover, fomentar la Acción Comunal y las que ejercen vigilancia y control de los organismos de la Acción Comunal.

Esto con el propósito de encaminar la temática al fin último de la investigación en relación a las razones por las cuales el municipio de Armenia formuló de manera específica la política pública para dinamizar las actividades de la Acción Comunal y lograr a través de su implementación solucionar problemáticas con un acto administrativo como es el Acuerdo 148 de 2019.

5.1 La Política Pública

Existen diversos conceptos y definiciones sobre lo que es una política pública y su objeto, por lo tanto, se enunciarán las que se consideran más relevantes para la temática de la investigación, expresadas por los expertos y estudiosos que conducen a su comprensión.

Las Políticas Públicas se entienden como una “serie de decisiones o acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats y Knoepfel, 2008, p. 38).

Las políticas públicas son acciones que aspiran a transformar la realidad; son las acciones de la política llevadas a cabo para modelar una realidad imperfecta, intentando que se acerque a una visión idealizada; son los instrumentos de mejoramiento que la política tiene a su disposición para hacer efectivas sus promesas (Brugué-Torruebla, 2014).

Aguilar Villanueva (2009) define las políticas públicas como el conjunto de acciones que se orientan a la realización de objetivos considerados como prioritarios por la sociedad, o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público.

Al decir de André Roth, existe la política pública siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático.

Roth propone que se pueden considerar al menos cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una Política Pública:

- Implicación del gobierno
- Percepción de problemas
- Definiciones de objetivos
- El proceso de adopción en sí mismo (Roth, 2007, p. 27).

De igual manera, Jorge Iván Cuervo expresa que las políticas públicas son el flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado” (Cuervo, 2008, p. 79).

Para Müller, el objeto de una política pública consiste en modificar el ámbito o entorno de los actores implicados, la percepción que éstos puedan tener y sus conductas sociales; tomar una decisión es ya poner en marcha una política en la medida en que los diferentes actores van a modificar probablemente sus conductas en función de esta decisión (Müller, 2006).

La necesidad imperiosa de diseñar políticas exitosas, dice Solarte, está relacionada con la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población, implantar nuevas formas de

relación entre la sociedad y Estado, mejorar el desempeño de las instituciones, así como reflejar transparencia y responsabilidad en las acciones del gobierno para reforzar la confianza de la sociedad (López, p. 120).

Como se observa, un elemento clave es que la política pública plantea sus objetivos alrededor de problemas que llegan a ser considerados relevantes para la sociedad (Dunn, 2008; Meny & Thoenig, 1992).

Esto implica que la política es, por naturaleza, la respuesta a una necesidad que logra surgir triunfante en la discusión pública, donde lo relevante no se da por el grado de afectación social del problema, sino por la capacidad de captar la atención del gobierno y de discusión de los actores sociales claves (Aguilar, 2003).

Por lo tanto, se puede sintetizar que la formulación de una política pública debería ser el resultado de un acuerdo entre el gobierno y los grupos de interés que pretenden dar solución al problema público planteado.

El gobierno, siguiendo a Torres-Melo, es un agente coordinador y articulador de la acción de todos los actores que involucra la política pública, pues lo que se pretende es una verdadera y activa colaboración colectiva, para lograr la solución al problema público planteado, en la cual se debe tener presente que no sólo basta ejecutar lo planeado, sino garantizar su real ejecución en el cual haya una participación de todos los actores involucrados desde la formulación, de allí que los expertos la denominen como el ciclo de las políticas públicas.

5.1.1. El Ciclo de las Políticas Públicas

El ciclo de la política pública ha sido por mucho tiempo el marco introductorio al análisis de política pública en múltiples escuelas alrededor del mundo. En el ciclo, la política pública es

vista como un proceso que surge con la identificación de un problema, la formulación de una solución, su implementación y, por último, su evaluación (Roth, 2002).

El proceso y el ciclo de las políticas públicas son conjuntos de etapas de decisiones y acciones. Podríamos decir, siguiendo a Knoepfel y otros (2003), que el ciclo es un marco de referencia que sirve para buscarle sentido al flujo (proceso) de decisiones y procedimientos que (en la realidad) forman una política pública. Aguilar (1992) es más explícito: “la noción de policy process (ciclo) es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política.

Por lo anterior de acuerdo a lo expuesto en la guía de políticas públicas del Distrito Capital, el ciclo de políticas públicas es el conjunto de fases o etapas que permiten la identificación del problema, el análisis de actores y la participación, la determinación de los factores estratégicos de la política, la construcción del plan de acción y la implementación del mismo, así como el seguimiento y la evaluación de todo el ejercicio para su retroalimentación y ajuste.

Estas etapas tienen un sentido lógico, el cual impone la necesidad de que cada fase se desarrolle lo mejor posible, para que proporcione información suficiente para continuar con la siguiente y lograr los resultados propuestos. El ciclo contempla momentos de ajuste y retroalimentación que permiten a la política pública adaptarse a las condiciones del entorno e incorporar los resultados de la fase de seguimiento y evaluación en las etapas de formulación y agenda, lo que permite elevar el nivel técnico de las políticas en un proceso de espiral y no como un circuito cerrado. (Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital, p. 28-29).

Por lo tanto, para estos autores, la política pública debe ser un proceso en sí mismo.

Comparten la necesidad de identificar un ciclo de acción de los mecanismos que enmarcan las políticas públicas, ellos identifican las fases de inicio o de identificación del problema, de formulación de soluciones o de toma de decisiones, de implementación y de evaluación. Una de las principales dificultades para el análisis es la concepción de que la formación y concreción de políticas públicas es competencia exclusiva del gobierno y que su ejecución es únicamente su responsabilidad, olvidando todo el apoyo social y político que se requiere para llevarlas a cabo. Aunque claramente es cierto que el gobierno es actor protagónico, éste no actúa solo, ni define el plan de acción abstraído y alejado completamente de la sociedad. Es decir, que si bien las políticas públicas, por definición, son la responsabilidad de las autoridades públicas, tienen como objetivo satisfacer alguna visión de “bien público” y esto necesariamente implica la participación de múltiples actores (Peterson, 2003).

Como se ha expresado y ha sido reiterado por los autores citados, la política pública no es un formato para ejecutar un plan de acción gubernamental, al decir de éstos y en la práctica se demuestra que la política pública no se administra, se gobierna.

Así, la decisión de política pública debe verse reflejada en un ordenado conjunto de acciones, agregadas en distintos niveles de complejidad (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 56). El modelo del ciclo de la política pública es un dispositivo analítico que sugiere que la política es un proceso que se desarrolla por fases (Aguilar, 2003; Dunn, 2008; Molina, 2002; Roth, 2002).

Esta concepción permite comprender la política pública mediante sus distintos momentos de elaboración por medio de fases interdependientes de definición de la agenda, formulación, implementación y evaluación. Es importante aclarar que, como cualquier modelo, el ciclo de la política es una abstracción de la realidad, y hay que entenderlo como tal, no es que la política pública se comporte siempre en fases separadas y que tenga ese orden estricto de fases

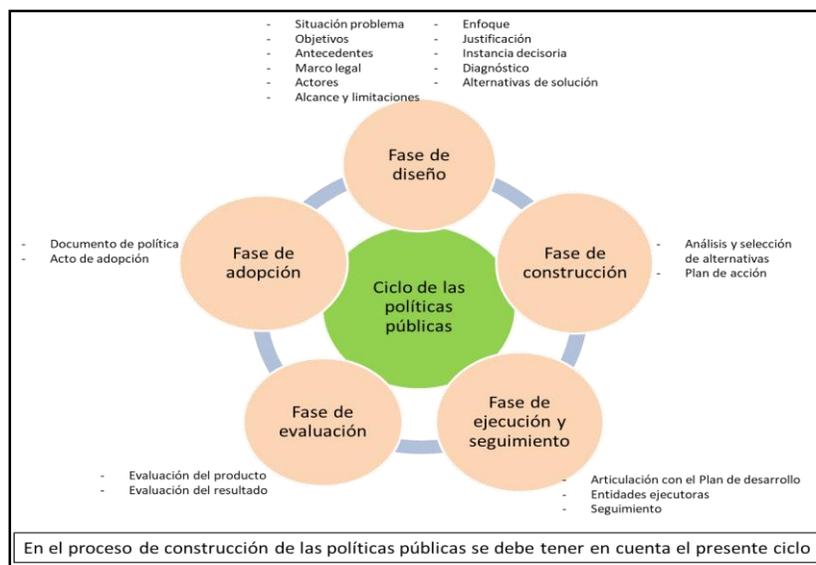
secuenciales. La realidad puede ser más compleja y muchas veces las fases no siguen el orden planteado o se sobreponen, o simplemente no aparecen (Molina, 2002)

Por lo expresado, las políticas públicas son un conjunto articulado, complejo y coherente de disposiciones, procesos y herramientas adoptado por el gobierno, con el objeto de resolver o atender un problema público considerado relevante. En consecuencia, éstas discurren en un ciclo o proceso, que comprende desde la formulación de la agenda, la formulación del problema, la adopción de la política pública, la implementación de la misma hasta el establecimiento del seguimiento y de la evaluación (Cruz Rubio, p. 15).

Como aplicación de lo expresado, se presenta en la siguiente figura el ciclo que propone la Gobernación del Quindío en el proceso de construcción de las Políticas Públicas departamentales.

Figura 1

Ciclo de la política pública



Fuente: Guía para la gestión de políticas públicas en el departamento del Quindío, 2019

El proceso parte con la fase de diseño en donde se indican once actividades que van desde la identificación de la situación problema hasta la construcción de alternativas de solución. La segunda fase concluye con la construcción del plan de acción y de allí se pasa a la fase ejecución y seguimiento. Por último se tiene la fase de evaluación en donde se determina la manera de evaluar los productos generados y el impacto o resultado obtenido. Con todas estas actividades cumplidas en sus fases se concluye el proceso de construcción de la política pública, con la fase de adopción por parte de los actores responsables de su ejecución.

5.1.2 Gobernabilidad y Gobernanza

El gobierno requiere del acompañamiento y cooperación de múltiples actores, ya que no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave. De hecho, la complejidad de las relaciones que implica la implementación de una política –bien sea entre actores, sectores del gobierno, valores e intereses, entre otros– ha conllevado a reconocer la gobernanza como un concepto relevante (que puede facilitar la ejecución) y, así mismo, a observar la implementación como un proceso que involucra redes complejas, que se “expanden horizontalmente entre organizaciones con poder y con estructura equivalente a las organizaciones con las que se relacionan verticalmente” (Börzel, 1997; Hill & Hupe, 2009).

En este orden, es preciso diferenciar los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, para Aguilar (2007), los dos conceptos están profundamente relacionados pero son diferenciables.

Gobernabilidad está asociada exclusivamente a la esfera gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno, en el cómo un gobierno bien equipado con los recursos y poderes asociados es capaz de dirigir la sociedad. La gobernabilidad, por lo tanto, se

asocia a la capacidad que tiene el gobierno de implementar sus decisiones, de imponerlas a una sociedad que requiere y demanda un orden. Por su parte, la gobernanza se entiende como la organización establecida para administrar una red social configurada con un propósito específico (Aguilar, 2007).

Siguiendo a Aguilar, una diferencia sustancial entre los dos enfoques, el de gobernabilidad y el de gobernanza, es que mientras en el primero la coordinación requerida y la capacidad de control se ejercen sobre actores bajo una estructura jerárquica definida (al interior del gobierno), en el segundo se demanda una coordinación y cooperación de actores por fuera del control jerárquico del gobierno; interacciones horizontales más que verticales.

La gobernanza en consecuencia constituye una herramienta analítica para la comprensión de los procesos de acción colectiva que organizan la interacción de actores, la dinámica de dichos procesos y las reglas de juego (informales y formales), con las cuales una sociedad toma e implementa sus decisiones, y determina sus conductas. Esto es aplicable a diferentes niveles: local, nacional, internacional y global (Bazzani R-p. 3)

Esto es, al momento de gobernar la política pública, el gobernante se apoya en una estructura de interacción con actores, tanto dentro como fuera de su control jerárquico, para una acción conjunta.

Hufty (2008) comprende la política pública como resultado del orden social que se establece alrededor de la misma y propone que es necesario, para mejorar su entendimiento, pasar de una idea de gobierno a una de gobernanza. Esto porque, al sacar el objeto de estudio de la esfera gubernamental y pasarlo a lo público, se entiende que la capacidad de gobernar ya no es un asunto de movilización de recursos por parte del gobierno, sino que es cuestión de la adecuada articulación de los actores públicos y privados para el desarrollo de la política.

Gobernanza, de acuerdo al **Diccionario de la lengua española RAE**, se define como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

Por ello se plantea que éste es un proceso de dirección que depende de la correcta articulación entre el gobierno y la sociedad, de la forma como interactúan y donde se reconoce que el gobierno no cuenta con todos los recursos suficientes para gobernar de manera adecuada la sociedad, por lo que requiere del apoyo y acompañamiento de distintos agentes externos (sociedad civil, empresas) que lo pueden complementar para cumplir con su labor.

Es importante precisar que en relación al tema no hay una sola definición de la gobernanza. Conforme a los intereses propios de cada grupo se conceptúa qué es la gobernanza, lo que sí está claro con lo expuesto y como más adelante se planteará con el tema en concreto de este trabajo, es que se está generando de una manera dinámica e imperativa la necesidad de articular los intereses específicos de cada uno de los sectores interesados con los de las autoridades públicas, ya que es sentida la necesidad de estos grupos de tener una participación más activa en las decisiones del Estado y cuando son tenidos en cuenta, las expectativas que tienen no son proporcionales con la realidad a que se enfrentan. De igual manera hay que tener en cuenta que el Estado centralista del siglo XX actualmente no es el mismo por la evolución y transformación que ha tenido en los niveles regionales y locales.

Ello imperiosamente ha impactado la percepción y la forma de hacer política y de formular políticas, lo cual conlleva a repensar y analizar si los mecanismos de participación directa y democrática que se han implementado son los más adecuados y suficientes o si hay que

mejorarlos, o si estos no son aplicados de manera objetiva por las autoridades públicas cuando requieren hacerlo.

No es tampoco desconocido que en Colombia a las provincias en general se les ha asignado más obligaciones y competencias pero sin una autonomía real, carente de soportes legales y financieros y cumpliendo un complejo entramado administrativo para ejecutarlas, el cual depende en un gran porcentaje de las decisiones últimas del poder central, derivando ello en un profundo malestar ciudadano contra sus gobernantes departamentales y locales lo cual se traduce en buscar soluciones inmediatas para atender las necesidades más apremiantes, dejando a un lado las soluciones definitivas para atender la problemática principal que soportan, sin ningún criterio de planificación a mediano y largo plazo. Citando a Pierre Cálame, extractado de su texto “Hacia una revolución de la gobernanza” se puede expresar “que se sigue pensando en el mundo del mañana con las ideas del ayer y pretendemos administrarlo con las instituciones de anteayer” (p. 21)

En la misma obra, citando otro texto de su autoría “Con el Estado en el corazón: el andamiaje de la gobernanza” expresa:

Que toda reforma del Estado que no parta de la necesidad de sentido de todos los agentes está condenada al fracaso. Creo poder decir que ya hay una conciencia de crisis, una implosión de la democracia representativa, una pérdida de legitimidad de los gobernantes una búsqueda de sentido por parte de los actores. Pero el mundo sigue compartimentado. Cada quién innova, busca su rincón y choca en un momento dado con la inercia de los poderes y de las instituciones.

Por lo anterior, él afirma que la gobernanza debería obligar a repensar lo político sugiriendo la invención de nuevos mecanismos democráticos, planteando desafíos y propuestas que avizoran una sociedad futura más incluyente (p. 27).

5.2 La Política Pública en Colombia

Una vez contextualizadas las políticas públicas en general, el ciclo en que se desenvuelven y la importancia que tienen los conceptos de gobernabilidad y la gobernanza para formularlas e implementarlas, es preciso establecer también de manera general cómo se desarrollan las políticas públicas en Colombia.

No existe de manera precisa un proceso único que determine como se hace una política pública en el país, por cuanto es un tema relativamente nuevo, existen antecedentes sobre las formas de ejercer acciones públicas desde el gobierno pero en concreto sólo hasta la expedición de la Constitución de 1991 se ha venido consolidando su estudio y aplicación en los diferentes sectores de la agenda gubernamental, a través del proceso de la planeación, comprendiendo esta como:

El instrumento mediante el cual se definen las políticas a implementar para el cumplimiento de los fines y cometidos estatales, señalando los elementos indispensables para la ordenada ejecución de las obras y la prestación de los servicios en un período determinado, evitando la improvisación y procurando el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles. (Corte Constitucional Sentencia C-1051-2001)

5.2.1 Marco Jurídico

Colombia cuenta con un marco constitucional desarrollado en torno al ejercicio de planificación, respaldado en la Carta política. En esta se definen las estructuras y los órganos de planeación encargados de liderar el proceso y de allí puede inferirse que existe en la Constitución Política disposición expresa que legitima el establecimiento de las Políticas Públicas tal como se consagra en el Título XII “Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública”, Capítulo II “De los Planes de Desarrollo”, artículo 339, que expresa:

... Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias **y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, (...).**

Así mismo el artículo 343 establece:

...La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, **tanto en lo relacionado con políticas** como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

De acuerdo con la norma constitucional anteriormente citada se expidió la Ley Orgánica 152 de 1994 que reglamentó el ejercicio de planeación para la formulación de los Planes de Desarrollo Nacional y los Planes de Desarrollo Territoriales.

En esta Ley también se establece que al Departamento Nacional de Planeación le corresponde diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con **políticas** como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación.

En consecuencia, el Departamento Nacional de Planeación Nacional desarrolló un Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública llamado SINERGIA, a través del cual el Gobierno Nacional lleva a cabo la evaluación y el seguimiento de sus principales políticas y programas. La idea de SINERGIA es que apoye al gobierno en mantener el rumbo y mejore el desempeño para alcanzar los objetivos definidos en las políticas públicas.

Es importante de igual manera, hacer mención de lo que expresó la Corte Constitucional en otra jurisprudencia sobre el tema, haciendo precisión sobre la competencia que en materia económica tienen las entidades territoriales y la clara relación política entre el Plan de Desarrollo y el régimen presidencial en Colombia, la cual exige armonía entre ellos a partir de la incorporación en el Plan de Desarrollo:

... de acuerdo con lo expresado en la Asamblea Nacional Constituyente, La planeación es el origen y al mismo tiempo la base para la toma de decisiones. Es igualmente, la herramienta principal para el logro de los fines que se trazan en cualquier organización.

Por lo tanto, ésta es esencial en el manejo de esa gran organización llamada Estado, por lo que se requiere que su aplicación sea eficaz y eficiente, y la eficiencia de un proceso de planeación está directamente ligada a la consecución de sus objetivos, en un tiempo razonable y a un costo racional y posible.

(...)

En síntesis, La Constitución de 1991, en su Título XII, Capítulo 2, establece un sistema de planeación, que se diferencia del anterior principalmente por los siguientes aspectos: a) Propicia un sistema abierto. En los Consejos de Planeación, a todo nivel, intervendrán representantes de la ciudadanía y de los sectores en que ésta se divide (artículo 340 Constitución Política); b) La participación de las entidades territoriales es mayor, en la medida en que hacen parte del Consejo Nacional de Planeación, órgano consultivo del Gobierno para la elaboración del Plan (artículo 340 Constitución Política), y podrán participar activamente en la elaboración del mismo, según lo dispone el artículo 341 del nuevo Estatuto Superior; c) Persigue que la Planeación, como instrumento de intervención económica, tenga aplicación real. El Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones, constituyen dos instrumentos de la política económica de Estado que tendrán que armonizar para que se ajusten a los dictados constitucionales. Lo anterior nos lleva a decir que el nuevo modelo de planeación busca plasmar en realidad los parámetros constitucionales de participación y descentralización,... (Sentencia C-524 de 2003).

De acuerdo a lo expresado es evidente que el concepto de políticas públicas se ha constitucionalizado en varias disposiciones y en normas legales en relación a varios ámbitos de la acción estatal, haciendo la aclaración que de manera expresa la Constitución no se refiere a políticas públicas, sino a “política” o “políticas” en sentido amplio. Entre ellas se encuentran la política exterior de Colombia (artículo 9º); política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (artículo 47); “...establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y

control...” (artículo 49); las "políticas salariales y laborales" (art. 56); “las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro (del) territorio (indígena) (art. 330); “ ...En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias **y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno (...)** (artículo 339); a los "sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión" (art. 343); "política económica general" (art. 371 inc. 2), entre otras.

No obstante, el acto legislativo 01 de 2020 que modificó el artículo 34 constitucional incluyó un párrafo transitorio que a su tenor literal expresa: **PARÁGRAFO TRANSITORIO:** *Se deberá formular en el mismo término (un año), una **política pública** integral que desarrolle la protección de niños, niñas y adolescentes. Anualmente se presentará un informe al Congreso de la República sobre el avance y cumplimiento de esta **política pública**.*

De igual manera, el acto legislativo 05 de 2019 que modificó el artículo 361 constitucional, adicionó un párrafo que dispone: **Parágrafo segundo:** Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno Nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la **política pública** de ciencia y tecnología e innovación.

En relación a la expedición de leyes que se refieren explícitamente al tema de políticas y políticas públicas se encuentran, entre otras, las siguientes:

Tabla 1*Leyes que desarrollan políticas públicas*

Ley	Contenido
152 de 1994 Artículos 3, 29,32 y 45	Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo
136 de 194 (modificado Leyes 1551 de 2012 y 1981 de 2019) Artículos 3, 4, 25, 91 y 178	Dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios
388 de 1997 Artículos 1, 3, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 22, 61A, 110, 111, 112, 113, 114 y 115	Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones (Conocida como la Ley del Plan de Ordenamiento Territorial)
434 de 1998 Artículos 1, 2, 6, 14 y 17	Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones.
489 de 1998 Artículos 7, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 27, 32, 33, 37, 46, 54, 58, 59, 62, 73, 76, 78, 90, 95, 104, 110, 114 y 115	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
1098 de 2006 Artículos 12, 17, 19, 40, 41, 60, 148 y 201 Libro III, Capítulo I y II Artículos 202, 203, 204, 205, 206, 208, 212, 213 y 214	Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
743 de 2002 Artículo 19	Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal .
934 de 2004	Por la cual se oficializa la Política de Desarrollo Nacional de la Educación Física.

1275 de 2009 Artículo 5, 6, 7, 8 y 9	Por medio de la cual se establecen lineamientos de Política Pública Nacional para las personas que presentan enanismo.
1335 de 2009 Artículo 5	Disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana.
1413 de 2010 Artículo 1	Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.
1474 de 2011 Artículos 10, 68, 2, 78, 121 y 128	Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
1523 de 2012 Artículos 1, 4, 5, 17, 21, 23, 25 y 59	Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
1532 de 2012	Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.
1549 de 2012 Artículos 1, 3, 4, 5, 8 y 9	Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial.
1622 de 2013 (Modificado Ley 1885 de 2018) Artículos 1, 2, 4, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 26, 28, 29, 30 y 71	Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil.

1641 de 2013 Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 11	Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle.
1757 de 2015 Artículos 2, 61, 62, 78, 80, 81, 89, 102, 104, 109 y 111	Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
1804 de 2016 Artículos 2, 4, 13, 17 y 22	Establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre
1948 de 2019	Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.
1953 de 2019	Por medio de la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva.
1988 de 2019 Artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6	Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales.
1990 de 2019	Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos.
2040 de 2020 Artículo 6	Por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores.
2044 de 2020 Artículo 18	Dicta normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales.

Fuente: Elaboración propia con información de Suin-Juriscol²

² Sistema Único de Información Normativa del Estado colombiano (<http://www.suin-juriscol.gov.co/suinjuriscol.html>)

Hay que tener en cuenta adicionalmente que la Ley 489 de 1998 tiene como objeto regular el ejercicio de la función administrativa y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

Esta norma establece de manera clara en el artículo 7° que el gobierno nacional debe cumplir con los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales, para ello debe procurar desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración, siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, **políticas** y estrategias a la Nación.

El texto es el siguiente:

ARTICULO 7o. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. En el ejercicio de las facultades de esta ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. **En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración** siguiendo en lo posible **el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación.** Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales

entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función.

De igual manera, el artículo 58 de la citada Ley determina que los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las **políticas**, planes generales, programas y proyectos **del Sector Administrativo** que dirigen. Se destaca que entidades del orden nacional han establecido instrumentos para formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar políticas públicas del sector a que corresponden. En el nivel territorial, algunos departamentos, distritos y municipios cuentan con instrumentos para adaptar y adoptar sus políticas públicas.

En el cuadro siguiente se relacionan algunas de las herramientas:

Tabla 2

Herramientas de política de algunas entidades públicas

Entidades del Orden Nacional		
<i>Entidad</i>	<i>Documento</i>	<i>Año</i>
Vicepresidencia de la República	Guía para la construcción de políticas públicas para el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de oportunidades	2018
Ministerio del Interior	Procedimiento, análisis y definición de un problema publico	2017
Ministerio de Defensa	Política de Defensa y Seguridad -PDS- para la legalidad, el emprendimiento y la equidad	2019
Ministerio de Ciencias	Política nacional de ciencia e innovación para el desarrollo sostenible	2018

Ministerio del Deporte (Anteriormente Coldeportes)	Insumos para la reformulación de la política pública del deporte en Colombia	2016
ICBF	Guía para la formulación, ajuste, implementación y seguimiento de políticas públicas de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar en el territorio	2018
Entidades del Orden Territorial		
Quindío	Guía para la gestión de políticas públicas en el departamento del Quindío	2019
Cundinamarca	Guía para la gobernanza con las políticas públicas en Cundinamarca	2020
Bogotá	Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito	2017
Cali	Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de Santiago de Cali	2019
Medellín	Revista ENFOCO Las políticas públicas en Medellín	2017
Pereira	Sistema municipal de políticas públicas de Pereira -Bitácora para su implementación y operación	2018

Fuente: Elaboración propia

En este contexto el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en la Metodología General Ajustada –MGA-, que es la herramienta para la identificación, preparación, evaluación y programación de los proyectos de inversión pública, plantea una definición que permite acercar el concepto que ha delimitado la formulación de una política pública en Colombia, la cual considera como **“el mecanismo de intervención pública que recoge grandes consensos de qué y cómo cumplir los mandatos constitucionales y legales acordados por la sociedad.”**

Es pertinente expresar de manera específica y por ser el objetivo de este trabajo, que conforme a lo dispuesto en el artículo 1.1.1.1., del Decreto 1066 de 2015 **se establece que la cabeza del sector de la Acción Comunal es el Ministerio del Interior y tendrá como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública**, planes, programas y proyectos **en materia de** derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos, población LGBTI, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, **acción comunal**, la libertad de cultos y el derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa, derecho de autor y derechos conexos, los cuales se desarrollarán a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo

5.1.2. Marco Jurisprudencial

La Corte Constitucional en jurisprudencia reiterada en relación con el tema de las políticas públicas ha expresado que todo derecho fundamental exhibe dos facetas. La primera es una faceta de abstención y se refiere a la protección del contenido del derecho impidiendo que terceros lo transgredan. La segunda es una faceta de acción que ordena contar con mecanismos idóneos para garantizar su goce efectivo.

En este escenario la Corte entiende que el diseño de políticas públicas está dirigido al segundo propósito, es decir, a la satisfacción de la faceta asistencial, prestacional o programática de los derechos. Se trata, por tanto, de una obligación estatal derivada del modelo de Estado Social.

La Corte Constitucional al resolver un asunto relacionado con el goce efectivo de los derechos de una persona en sede de tutela (Sentencia T-595 de 2002), determinó que por el hecho de tratarse de garantías que suponen el diseño e implementación de una política pública, el no haber comenzado siquiera a elaborar un plan es una violación de la Carta Política que exige al Estado no sólo discutir o diseñar una política de integración social, sino adelantarla, indicando que el Estado tiene la función de llevar a cabo los cometidos establecidos en la Constitución. En síntesis, que las prestaciones programáticas que surgen de un derecho fundamental le imponen un derrotero a la administración en el diseño de políticas públicas que gradualmente aseguren el cumplimiento de las mismas.

Estas prestaciones son también garantías, puesto que no son meros enunciados de buenos propósitos y buenas intenciones que la administración, si así lo desea, puede tratar de alcanzar. Precisamente el avance progresivo en el cumplimiento de estas prestaciones se garantiza mediante procesos de ejecución compleja de los mandatos constitucionales, a diferencia de las garantías que impiden hacer las cuales son generalmente de ejecución simple, puesto que se realizan en virtud de una orden de abstención dirigida al Estado que con su acción estaba violando o amenazando un derecho.

Por lo anterior, **estableció los parámetros que debe contener una política pública** conforme a lo establecido en la Constitución política, con el objeto de asegurar el goce efectivo de un derecho, en especial de su dimensión prestacional, así:

Primero, debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan. Es lo mínimo que debe hacer quien tiene la obligación de garantizar la prestación invocada. Se desconoce entonces la dimensión positiva de un derecho fundamental en sus implicaciones

programáticas, cuando ni siquiera se cuenta con un plan que conduzca, gradual pero seria y sostenidamente, a garantizarlo y protegerlo.

Segundo, el plan debe estar encaminado a garantizar el goce efectivo del derecho; el artículo 2° de la Constitución fija con toda claridad este derrotero. La defensa de los derechos no puede ser formal. La misión del Estado no se reduce a expedir las normas y textos legales que reconozcan, tan sólo en el papel, que se es titular de ciertos derechos. La racionalidad estatal mínima exige que dichas normas sean seguidas de acciones reales. Estos deben dirigirse a facilitar que las personas puedan disfrutar y ejercer cabalmente los derechos que les fueron reconocidos en la Constitución.

Tercero, el plan debe ser sensible a la participación ciudadana cuando así lo ordene la Constitución o la ley. Este mandato proviene de diversas normas constitucionales, entre las cuales se destaca nuevamente el artículo 2°, en donde se indica que es un fin esencial del Estado “(...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; (...)”, lo cual concuerda con la definición de la democracia colombiana como participativa (artículo 1° C.P.). (Sentencia T-595 de 2002).

Coherente con ello, la Sentencia C-351 de 2013 que hizo el estudio y tomó decisión sobre la constitucionalidad en relación a si se incurrió en una omisión legislativa relativa, al no incluir dentro de los partícipes de la formulación de la política pública del fomento del teletrabajo, a los trabajadores, representados a través de los sindicatos. Reiterado lo anteriormente expuesto al referirse al tema de las condiciones que debe reunir “la política pública con participación democrática”, resalta que la jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional, a saber: (i) la primera es que la política efectivamente exista; (ii) la

segunda es que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) la tercera condición es que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática. Sintetizando el tema así: En resumen, debe existir (i) un plan específico para garantizar de manera progresiva el goce efectivo del derecho constitucional en su faceta prestacional; (ii) un cronograma de actividades para su ejecución. El plan (iii) debe responder a las necesidades de la población hacia la cual fue estructurado; (iv) debe ser ejecutado en un tiempo determinado, sin que este lapso se torne en irrazonable ni indefinido y; (v) debe permitir una verdadera participación democrática en todas las etapas de su elaboración (Sentencia C-351 de 2013).

5.2. Acción Comunal y la Política Pública en Colombia

5.2.1. La Acción Comunal y los Organismos de Acción Comunal

Los textos que refieren al origen, el reconocimiento legal, la evolución normativa, la situación actual de la Acción Comunal y los organismos que la conforman son escasos, algunos de ellos se concentran en hechos o situaciones específicas e incluso localizadas en las experiencias que durante más de 62 años del reconocimiento legal que se hizo en el artículo 22 de la Ley 19 de 1958, han tenido los actores que de manera voluntaria forman parte de esta organización a lo largo del territorio nacional. Es de advertir que la citada norma facultaba a los Concejos municipales y Asambleas departamentales, y al mismo gobierno nacional, para encomendar a las juntas de acción comunal funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas cierta intervención en el manejo de los mismos. Esta misma disposición facultaba a los Concejos a expedir normas para la organización de éstas.

Posterior a ello, el gobierno nacional centralizó estas funciones en el Ministerio de gobierno, hoy Ministerio del interior.

Los logros de las juntas de acción comunal han contribuido al desarrollo integral de sus comunidades, durante más de 62 años, el Estado a través del hoy denominado Ministerio del Interior expedía regulaciones normativas y creaba entidades como la Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad (DIGIDEC), las cuales pretendían darle a esta clase de organización una estructura básica que permitiera vigilar y controlar sus actividades, sin alcanzar el verdadero propósito de promover y fomentar esta clase de asociatividad ciudadana y comunitaria, siendo objeto de desconocimiento de sus actividades o de aprovechamiento indebido por parte de algunas personas que se dedicaban a otros asuntos, entre ellos el electoral.

Es importante destacar en este contexto **el Plan de Desarrollo 1968 - 1972**, Capítulo III - El desarrollo de la Comunidad; 1. Desarrollo de las comunidades rurales y urbanas (p. 5 y 6), que fue formulado en el gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo, en el cual se plantean algunas situaciones que afrontaban las Juntas de Acción Comunal en dicha época y con ánimo de referencia se citan algunas de las dificultades que se determinaron para ejercer acciones gubernamentales:

3. Problemas principales

3.1. Interferencia política en el proceso organizativo de las comunidades, en la creación y constitución de organismos comunales, en la orientación de los proyectos, en la solicitud y apropiación de auxilios y en la selección y nombramiento de funcionarios. Esta situación es estimulada por el énfasis excesivo en obras materiales y por la consiguiente dependencia del agente externo en la consecución de los recursos para su ejecución.

3.2. Insuficiencia de recursos para atender a las necesidades reales de las comunidades, dispersión y atomización de los existentes en numerosos proyectos sin estudio de prioridades y realización de obras sin las normas técnicas requeridas.

3.3. Multiplicidad de organismos e intereses y carencia de un criterio unificado, claramente definido y aceptado, lo cual impide la coordinación de los programas en su orientación y ejecución

3.4. Insuficiencia de personal técnico en la administración y operación de los programas, lo cual favorece la improvisación e impide la formulación y cumplimiento de políticas definidas y coherentes.

3.5. Ausencia de una mística de desarrollo comunitario que se traduce en falta de interés y respaldo por parte de muchos funcionarios, incumplimiento de la Legislación desvinculación de centros docentes e insuficiente información de la opinión pública sobre su importancia.

Sólo hasta el año 2002, mediante la Ley 743 que en desarrollo del artículo 38 constitucional se estableció una verdadera estructura de la organización comunal, se estableció en el artículo 1° lo siguiente:

La presente ley tiene por 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.

Se destaca que desde su reconocimiento legal, las dificultades para la permanencia y estabilidad ha sido materia de análisis por parte de la autoridad estatal y por ello se han expedido normas para garantizar su funcionalidad en su estructura administrativa y la de promover programas que permitieran la continuidad y permanencia de los miembros.

De acuerdo a lo contenido en el documento CONPES 3955 de 2018, la Acción comunal se define como:

Una expresión de la sociedad civil que se da de forma organizada, autónoma y solidaria, 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.

En igual forma expresa que desde su regulación en 1958, la acción comunal ha conseguido constituirse como la organización ciudadana con mayor cobertura geográfica y número de afiliados en Colombia (aproximadamente el 13,5% de la población colombiana se encuentra afiliado), mediante un proceso voluntario de vinculación de los ciudadanos con el fin de gestionar y organizar procesos de desarrollo comunitario y en 2018, de acuerdo con el acopio de información del Ministerio del Interior, se cuenta con 63.833 Organizaciones de Acción Comunal (OAC) registradas y conformadas por aproximadamente 6.498.321 afiliados a nivel nacional.

Todas estas OAC cuentan con la naturaleza jurídica de organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integradas voluntariamente por los residentes de un lugar, que aúnan

esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa (CONPES 3955 de 2018, p. 11).

Este tipo de organizaciones encuentran su legitimidad no solamente en la elección democrática de sus representantes sino también en el hecho de que, al ser sus dignatarios miembros de la comunidad, conocen a profundidad las necesidades de sus representados. De esta manera, en gran parte del territorio nacional son las OAC los principales actores a través de los cuales pueden canalizarse las solicitudes comunitarias. Así, esta forma de participación ciudadana se constituye en un mecanismo importante de representación e interacción entre actores sociales y políticos en el país. De igual manera, su estructura democrática de representación social logra que se posicionen a nivel nacional los temas que preocupan a los habitantes de las veredas más remotas del país. (CONPES 3955 de 2018, p. 16).

En el ejercicio de la participación ciudadana, la población comunal se caracteriza por su liderazgo natural en el territorio, es decir, son ciudadanos que, mediante el trabajo con la comunidad, consiguen canalizar sus solicitudes e intereses, así como desarrollar formas de organización local para alcanzar objetivos comunes. Este trabajo por la comunidad se suma a sus responsabilidades y ocupaciones personales dado que la participación en la acción comunal es voluntaria y ad honorem. Sin embargo, los conocimientos para la administración de las organizaciones comunales provienen de sus destrezas sociales adquiridas por medio de la experiencia y no por la participación en la educación formal. (CONPES 3955 de 2018, p. 24).

El artículo 21 de la Ley 743 de 2002, establece a quienes se consideran afiliados y miembros comunales, los cuales integran las denominadas Organizaciones de Acción Comunal que en su orden son las siguientes:

- **Junta de acción comunal (JAC):** son los organismos de primer grado y se conforman a nivel barrial, veredal o municipal. Es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa. Las JAC están constituidas por personas naturales mayores de 14 años que residan dentro de su territorio.
- **Asociación de juntas de acción comunal (Asojac):** son los organismos de segundo grado, se conforman por al menos el 60 % de JAC en el territorio y tienen como fin el fortalecimiento de las JAC. Su jurisdicción se centra en las comunas, corregimientos, localidades o el mismo municipio. Se encuentran integradas por las JAC y las juntas de vivienda comunitaria.
- **Federación de acción comunal:** como organismos de acción comunal de tercer grado, tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal. Se constituyen a nivel departamental con la afiliación de varias asociaciones (Asojac).
- **Confederación nacional de acción comunal:** En 1991, se reconoció la Confederación Nacional de Acción Comunal, como instancia nacional que consolida la estructura organizacional de primero, segundo, tercero y cuarto grado, la cual representa en el ámbito nacional a todos los organismos de acción comunal en la puesta en marcha de políticas, programas y proyectos para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia.

Acorde a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 743, estas organizaciones apuntan al desarrollo integral de los individuos y su entorno, al fortalecimiento del sentido de pertenencia

de las personas frente a su comunidad y su territorio, a la profundización de los procesos democráticos a nivel local y regional, y a la divulgación y promoción de los derechos humanos, de igual manera tienen también como objetivo la construcción y preservación de la armonía al interior de la comunidad, además de buscar una mayor cobertura y calidad en los servicios públicos y seguridad social, la creación o reactivación de espacios culturales, recreativos y deportivos que fortalezcan su identidad como organización y mejoren la calidad de vida de todos sus integrantes. Es importante destacar también el rol de las organizaciones de Acción Comunal como dinamizadores de procesos de desarrollo económico local, por ello se fomenta la creación y desarrollo de procesos económicos con carácter colectivo y solidario que requieren de un acompañamiento constante de los niveles de Gobierno nacional, regional y local. (CONPES 3955, p. 21-22).

Por ser organizaciones sociales de creación legal están sometidas a la inspección, vigilancia y control del Estado y estos conceptos que inicialmente estaban determinados en el artículo 1º del Decreto 890 de 2008, fueron compilados en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior 1066 de 2015, estableciendo que la inspección corresponde a la capacidad que tiene el Estado para verificar el cumplimiento de la normativa legal vigente de los organismos comunales en aspectos jurídicos, contables, financieros, administrativos, sociales y similares; la vigilancia hace referencia a la facultad que tiene el Estado para hacer seguimiento a las actuaciones de las Organizaciones de Acción Comunal, con el fin de velar por el cumplimiento de la normativa vigente y las funciones de control corresponden a la facultad que tiene el Estado para aplicar los correctivos necesarios, con el fin de subsanar situaciones de orden jurídico, contable, financiero, administrativo, social y similar de las organizaciones comunales, como resultado del ejercicio de la inspección o vigilancia (CONPES 3955, p. 21-22).

En relación a cuales autoridades les corresponde ejercer la vigilancia, inspección y control sobre los organismos comunales, de conformidad a lo establecido en el DUR 1066 DE 2012 (artículo 2.3.2.2.5.) existen dos niveles, el primer nivel lo ejerce el Ministerio del Interior, sobre las Federaciones departamentales y municipales de acción comunal y la Confederación Nacional Comunal; y el segundo nivel lo ejercen las correspondientes dependencias de los departamentos, distritos y municipios, sobre las juntas y asociaciones de acción comunal. Se debe resaltar que el **artículo 143 de la Ley 136 de 1994, establece que a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, les corresponde el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica, así como la aprobación, revisión y control de las actuaciones de las juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de juntas domiciliadas en la municipalidad, de conformidad con las orientaciones impartidas al respecto por el Ministerio del Interior.**

Es pertinente mencionar que conforme a la normativa vigente, estos organismos a nivel municipal elaboran un plan de desarrollo comunal, y la Ley 1551 de 2012 establece en el artículo 2º la obligatoriedad que tienen los municipios respecto a que el proceso de elaboración de los planes de desarrollo municipal debe estar en concordancia con los planes de desarrollo de las organizaciones comunales. De igual manera, el artículo 29 de la citada ley, que modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece entre las funciones del alcalde el de apoyar y financiar procesos de planeación participativa que conduzcan a planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y de largo plazo.

En sentencia de constitucionalidad C-580 de 2001, que revisaba objeciones presidenciales a un proyecto de Ley que daba curso a la actualización legal de las Organizaciones de Acción Comunal, este Tribunal expresó lo siguiente en relación al desarrollo de la Acción comunal:

“De este recorrido queda en claro 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” (Sentencia C-580-2001).

5.2.2. Marco Normativo y Jurisprudencial

Previo a establecer si existe Política Pública para solucionar la existencia de una presunta problemática de la Acción Comunal en Colombia, es importante establecer el marco normativo nacional que regula este sector de participación ciudadana y lo que ha expresado la jurisprudencia constitucional.

El marco normativo y jurisprudencial de la acción comunal es necesario conocerlo para comprender el entorno legal y la manera como se relacionan con el Estado, unido al marco en que se desenvuelven sus competencias, normas y reglamentos que definen su reconocimiento jurídico y las situaciones administrativas donde se encuentran estas organizaciones, puesto que a pesar de pertenecer a la sociedad civil, son reguladas, vigiladas y controladas por el Estado, lo cual permite que tengan un cauce reglamentario común.

No obstante, es conveniente manifestar que esta intervención estatal en ocasiones no les permite que cumplan con los objetivos propuestos por cuanto el reglamento o norma que deben aplicar es utilizada para entorpecer los programas y actividades que la organización comunal pretende realizar, dificultades que por lo general son más provocadas por problemas entre sus miembros que por el cumplimiento de la norma, generando con ello la desmotivación de los afiliados y la deserción de los mismos.

El marco normativo general que las regula actualmente es la Ley 743 de 2002, que desarrolló el artículo 38 constitucional y la reglamentación general de la Ley se encuentra en el Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015. No obstante, se hará un recuento del origen normativo desde el momento en que el Estado las reconoció.

Tabla 3

Marco Constitucional de la Acción Comunal en Colombia

Artículo	Contenido
Artículo 38	Garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.
Artículo 103	Determina 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.

Fuente: Elaboración propia con información de la Constitución Política de Colombia

Tabla 4*Marco Legal de la Acción Comunal en Colombia*

Previo a la Constitución Política de 1991	
Norma	Contenido
Ley 19 de 1958 Artículo 22	Ley sobre reforma administrativa, por medio de la cual se realiza la institucionalización de la acción comunal en Colombia. Ley que regula la Acción comunal, invocando su preexistencia con la visión y propósito de regular, controlar, cooptar, dirigir y vigilar la Acción comunal. La ley, fue producto de la reorganización administrativa en Colombia.
Decreto 239 de 1959 Artículo 5	La Sección de Planeación Regional y Urbanismo incluía a la acción comunal, con relación a la función de promover lo previsto en el art. 23 de la Ley 19 de 1958. En el Decreto 239 de 1959 se establece una relación directa de las juntas de acción comunal con la sección de Planeación Regional, Acción Comunal y Urbanismo del Departamento Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos, a la cual se le asigna la función, entre otras, de promover la cooperación comunal.
Decreto 1761 de 1959	Crea la División de Acción Comunal en el Ministerio de Educación y se dictan normas para su funcionamiento.
Decreto Ley 3159 de 1968 Artículos 11 y 12	Eleva la División de Acción Comunal a la categoría de Dirección General de integración y desarrollo de la comunidad - DIGIDEC en el Ministerio de Gobierno.
Decreto 835 de 1973	Por el cual se reglamenta la constitución y el funcionamiento de las asociaciones municipales de Juntas de Acción Comunal
Decreto 836 de 1973	Por el cual se reglamentan la constitución y el funcionamiento de las federaciones y asociaciones de Juntas de Acción Comunal
Decreto Ley 126 de 1976	Fija estructura de la DIGIDEC. Cuando las Juntas proyecten construir obras como acueductos, alcantarillados o redes de electrificación para conectarse a los servicios públicos, deberán suscribir un convenio de integración de servicios con la entidad administradora de los mismos para que, una vez construida la obra, les suministre el servicio con tarifa reducida hasta por el monto de la inversión.
Decreto 1930 de 1979	Por el cual se reglamenta parcialmente los literales e) y f) del artículo 1 y los artículos 7 y 8 del Decreto Ley 126 de 1976. Reglamenta la estructura y funcionamiento de las juntas de acción comunal. La Dirección General para la Integración y el Desarrollo de la

	Comunidad del Ministerio de Gobierno - hoy del Interior y de Justicia- era la encargada de coordinar la actividad interinstitucional para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior y celebrará los convenios que fueren necesarios para el efecto.
Decreto 300 de 1987	Por el cual se reglamenta parcialmente los literales e) y f) del artículo 1 y artículos 7 y 8 del Decreto Ley 126 de 1976. Se refiere a la constitución de las Juntas de Acción Comunal y su capacidad de acción.
Ley 52 de 1990	Por la cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno– hoy del Interior y Justicia -; se determinan las funciones de sus dependencias; se dictan otras disposiciones y se conceden unas facultades extraordinarias. Atribuye a gobernadores, intendentes, comisarios y el Alcalde Mayor de Bogotá competencias con respecto a las Juntas de Acción comunal, Juntas de Vivienda Comunitaria y Asociaciones comunales de Juntas
Posteriores a la Constitución Política de 1991	
Ley 136 de 1994 Artículo 143	Atribuye facultades a los alcaldes de municipios de categoría primera y especial, para reconocer personería jurídica de los organismos comunales de grados 1 y 2 y de juntas de vivienda comunitaria.
Decreto 2150 de 1995 Artículo 40	Suprime el reconocimiento de personería jurídica de las organizaciones civiles y JAC, ordena su reconocimiento por escritura pública (Ver Decreto 2350 de 2003, compilado en DUR 1066 DE 2015).
Decreto 1684 de 1997 Artículos 1 y 2	Fusiona dependencias del Ministerio del Interior y establece funciones a la Dirección General para el Desarrollo de la Acción Comunal y la Participación.
Ley 743 de 2002	Desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Tiene por 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.
Ley 753 de 2002 Modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994	Concede funciones de los alcaldes de categoría primera y especial para el otorgamiento de las personerías jurídicas de juntas de acción comunal, junto con vivienda comunitaria y asociaciones. Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica.

<p>Decreto 2350 de 2003 Reglamenta la Ley 743 de 2002 (Decreto compilado en el DUR 1066 de 2015)</p>	<p>Indica que la norma tiene por 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. Se refiere, entre otros aspectos: número mínimo de afiliados o afiliadas, la constitución de más de una junta de acción comunal en un mismo territorio, el número mínimo para subsistir como organismo comunal, el reconocimiento de personería jurídica, las condiciones para ser delegado ante un organismo comunal de grado superior, estatutos, comisiones de convivencia y conciliación entre otros. También está incluida la importante labor de registro de los organismos de acción comunal y el registro de libros.</p>
<p>Decreto 2350 de 2003 (compilado DUR 1066 de 2015) Artículos 2.3.2.1.28, 2.3.2.1.29, 2.3.2.1.30, 2.3.2.1.32, 2.3.2.1.33.)</p>	<p>Artículo 2.3.2.1.28. Empresas o Proyectos Rentables. Los organismos de acción comunal podrán conformar Comisiones Empresariales tendientes a la constitución de empresas o proyectos rentables en beneficio de la comunidad, cuya organización y administración serán materia de reglamentación en sus estatutos.</p> <p>Artículo 2.3.2.1.29. Apoyo a las Empresas o Proyectos Rentables. La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias fomentará, apoyará y promoverá la constitución y desarrollo de empresas y/o proyectos productivos de carácter solidario de iniciativa de las organizaciones comunales, los cuales deberán ser presentados por estas al Sistema Público Territorial de apoyo al Sector de la Economía Solidaria, a través de las Secretarías de las gobernaciones o alcaldías, responsables de promover la participación comunitaria, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Departamento Administrativo.</p> <p>Parágrafo. Las empresas y/o proyectos productivos rentables de iniciativa comunal deberán cumplir con la normatividad vigente propia de las actividades que se proponen desarrollar. (Decreto 2350 de 2003, artículo 29; Decreto 4122 de 2011, artículo 1 y 4)</p> <p>Artículo 2.3.2.1.30. Proyectos comunales. Será responsabilidad de las entidades territoriales analizar la viabilidad de los proyectos rentables que los organismos comunales les presenten, teniendo en cuenta su impacto regional y la generación de empleo e ingresos a la comunidad. Los proyectos viables de mayor prioridad podrán obtener financiación con cargo a recursos del presupuesto de las entidades</p>

	<p>territoriales, en los términos que establezca cada departamento o municipio.</p> <p>Artículo 2.3.2.1.31. Programas de Vivienda por Autogestión. Las organizaciones de acción comunal interesadas en desarrollar proyectos de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda podrán beneficiarse de los subsidios y programas que adelanta el Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Banco Agrario de Colombia y las Cajas de Compensación.</p> <p>Para el acceso a estos subsidios y programas, las organizaciones comunales deberán observar y cumplir las formalidades establecidas en las normas que regulan la política de vivienda de interés social urbana y rural, en especial las Leyes 3° de 1991 y 546 de 1999, sus decretos reglamentarios y demás normas que las modifiquen o adicionen</p> <p>Artículo 2.3.2.1.32. Capacitación comunal. El Ministerio del Interior, de forma coordinada con la Confederación Nacional de Acción Comunal, orientará la formación en materia comunal.</p> <p>Parágrafo 1. La organización comunal adoptará a través de su estructura comunal la estrategia de Formación de Formadores para la capacitación de sus afiliados, en cooperación con las entidades de Control, Inspección y Vigilancia y establecerá los mecanismos para su implementación.</p> <p>Parágrafo 2. Una vez implementada la estrategia de formación comunal, será requisito para ser dignatario de un organismo comunal acreditar dentro del año siguiente a su nombramiento una formación académica de 20 horas las cuales deben ser certificadas por el organismo de grado inmediatamente superior o, si él no existiere, por la entidad de inspección, control y vigilancia.</p> <p>Artículo 2.3.2.1.33. Cultura y pedagogía ciudadana. La Organización Comunal propenderá al desarrollo y difusión de una cultura y pedagogía ciudadana en los niños y niñas, a fin de auspiciar una mayor participación comunitaria en el progreso y fortalecimiento de la sociedad civil. De igual manera, promoverá una mayor participación de las mujeres en la acción comunal.</p>
Decreto 890 de 2008 (Decreto compilado DUR 1066 de 2015)	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002, sobre las labores de inspección y vigilancia así como la búsqueda de mecanismos para mejorar la operación de esta figura a fin de preservar el interés general y la legalidad de sus actuaciones.

TÍTULO 2 De la Participación Ciudadana y la Acción Comunal (CAPÍTULO 2)	
Ley 1551 de 2012	Por el cual se dicta normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios.
Ley 1757 de 2015	Establece los lineamientos para promover, proteger y garantizar modalidades de derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.
Decreto Único Reglamentario del Sector del Interior –DUR- 1066 de 2015.	<p>En el artículo 1.1.1.1., se establece que la cabeza del sector de la Acción Comunal es el Ministerio del Interior, quien tendrá como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos, población LGBTI, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal, la libertad de cultos y el derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa, derecho de autor y derechos conexos, los cuales se desarrollarán a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo.</p> <p>Este Decreto compiló los Decretos 2350 de 2003; 890 de 2008, 2893 de 2011 y Decreto 1140 de 2018 (Modifica 2893 de 2011). El Decreto 1140 de 2018 en el artículo 11 estableció: <i>Funciones del despacho del Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos. Son funciones del Viceministro para la Participación e Igualdad de Derechos, además de las establecidas en el artículo 62 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: 2. Liderar la formulación, adopción, ejecución y seguimiento de las políticas públicas del Ministerio, en particular las relativas a los derechos y libertades fundamentales, los asuntos étnicos y de minorías, los asuntos de la población LGBTI, enfoque de género, los de la población en situación de vulnerabilidad; democracia, participación ciudadana, acción comunal, los relacionados con derechos humanos; libertad e igualdad religiosa, de cultos y conciencia y el derecho individual a profesar una religión o credo; y la coordinación del control a la gestión misional de la entidad.</i></p>

DUR 1066 de 2015.	En la PARTE 3 “DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN” Título 2 - De la Participación Ciudadana y la Acción Comunal Capítulos 1 y 2., se encuentra todo lo relacionado con las Juntas de Acción comunal
Ley 1989 del 2019 modificó la Ley 743 de 2002	Esta Ley es expedida con el objetivo de fortalecer la participación de los dignatarios de las juntas de acción comunal en espacios de decisión territorial, como concejos municipales o distritales. La norma reconoce varios derechos, como reuniones con los alcaldes, al menos, una vez al año; el acceso a programas gratuitos de capacitación y formación técnica, tecnológica o profesional; subsidios de transporte y diferentes incentivos.

Fuente: Elaboración propia con información de CONPES 3661 y 3955- Suin-Juriscol

Tabla 5

Sentencias de la Corte Constitucional Relacionadas con las Organizaciones Comunales

Sentencia	Temática
Sentencia C-580 de 2001	Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley No. 51 de 1998 - Senado de la República - 109 de 1998 - Cámara de Representantes - "Por el cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, en lo referente a las Asociaciones Comunales".
Sentencia C-520 de 2007	Se declaró exequible, por parte de la Corte Constitucional, el párrafo 1° del artículo 16 de la Ley 743 de 2002. La Corte señaló que todas las personas están plenamente capacitadas para ejercer el libre desarrollo de su personalidad y para contribuir al logro de los objetivos constitucionales a que se refiere el artículo 2° de la Constitución Política, mediante su afiliación a un organismo de acción comunal. Adicionalmente adujo, que la múltiple afiliación a estos organismos, lejos de aportar a la consecución de objetivos, crea dificultades prácticas que afectan su realización.

Sentencia C-100 de 2013	La Corte Constitucional declaró exequibles los apartes demandados de los artículos 6, 31 y 35 de la Ley 1551 de 2012. Señaló que la expresión “departamental y” el párrafo 4 del artículo 6 de la ley 1551 de 2012, al regular la posibilidad de que las JAC celebren convenios de solidaridad con entes territoriales del orden departamental, no desconoce el principio de unidad de materia.
Sentencia C-126 de 2016	La Corte Constitucional estableció la legalidad de la expresión “hasta por mínima cuantía”, contenida en el párrafo 4 ° del artículo 6 ° de la Ley 1551 del 2012, mediante el cual se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las JAC, con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía.
Sentencia T-315 de 2019	Mediante la cual se confirma sentencia proferida por el Juzgado 1° Civil del Circuito de Santander de Quilichao, el 22 de mayo de 2018.

Fuente: Elaboración propia con información de CONPES 3661 y 3955- Corte Constitucional

5.2.3. Política Pública Comunal

Los planes, programas y actividades que se establecían en beneficio de la acción comunal antes de 2010, se realizaban conforme a lo que en su momento el gobierno de turno instauraba y de acuerdo a las numerosas peticiones de los organismos comunales representados por la Confederación. Los gobiernos departamentales y locales disponían en sus planes de desarrollo acciones para promover y fortalecer estos organismos, pero no de manera armónica, ordenada y planificada, conforme a las directrices nacionales, sino también dependiendo del interés propio de la administración de turno y del activismo de los organismos comunales.

En 2010 y en cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 136 de la Ley 1151 de 2007, se formuló un política pública nacional, la cual tuvo una vigencia de 4 años, indagando sobre sus

resultados e impacto en el sector comunal, se puede evidenciar un proceso más ordenado y con más productos que han sido utilizados por las juntas para el fomento y promoción de la organización interna de las mismas.

La política para los Organismos de Acción Comunal (OAC) se construyó en concordancia con los lineamientos estipulados en el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, adoptado mediante la Ley 1151 de 2007, particularmente en el artículo 136. *Organismos comunales*, que define que se estimularán los organismos comunales mediante los distintos mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en los diferentes niveles territoriales, en desarrollo de la Ley 743 de 2002.

Terminada la vigencia de ésta, cinco (5) años después, en el 2018 se formuló otra política pero haciendo énfasis a los procesos de formación de los afiliados y además incluyó dentro de su Plan de Acción “5.3.6. *Diseñar una propuesta de reforma y reglamentación del marco normativo comunal con el fin de establecer lineamientos ajustados a las dinámicas actuales del ejercicio de las OAC*”, en la que el Ministro del Interior, debía realizar una propuesta de actualización del marco jurídico comunal (i.e. Ley 743 de 2002, Decreto 2350 de 2003, Decreto 890 de 2008 y Ley 1551 de 2012), que dio como resultado la expedición de la Ley 1989 (2 agosto de 2019).

En este punto se hace una breve síntesis de su temática y más adelante estos servirán de insumo para el análisis del contenido del Acuerdo Municipal 148 de 2019, tema objeto de esta investigación.

Los citados documentos CONPES, están formulados a nivel nacional por el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social — CONPES — tuvo su origen en el artículo 2º de la Ley 19 de 1958, y actualmente está regulado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, 1082 de 2015. Este organismo es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como órgano asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

La Secretaría técnica la ejerce el Departamento Administrativo Nacional de Planeación y entre sus funciones se encuentran las de presentar, para su aprobación, las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno nacional y las de presentar, para su análisis, estudios sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sobre las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno nacional.

Cabe resaltar que estos documentos se vienen emitiendo desde 1967 y hasta la fecha se han aprobado 4.210 (181 CONPES Sociales y 4.029 CONPES Económicos), entre estos documentos, se hallaron, como se expresó anteriormente, dos (2) relacionados con la organización de acción comunal.

El primer CONPES 3661 en el año 2010 denominado “Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal”, tuvo una vigencia de cuatro años (2010 a 2013); esta política estaba orientada al fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal (OAC), a través de la definición de estrategias, acciones y metas concretas que contribuyeran a su reconocimiento, autonomía, independencia y sostenibilidad.

El Objetivo central fue el de “Fortalecer a las organizaciones de acción comunal a través de una estrategia que facilite las herramientas para la correcta gestión, funcionamiento interno y sostenibilidad financiera de dichos organismos. Así, se construye esta **política pública** para los organismos de acción comunal con el fin de contribuir al desarrollo, formación y generación de capacidades para mejorar su gestión, organización e interlocución con el Estado”.

El segundo, CONPES 3955 de 2018 “Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia”. A través de éste documento se formulan estrategias para capacitar a los miembros de la acción comunal en temas relevantes para el ejercicio del trabajo por la comunidad. De igual forma, se proponen acciones para incentivar el surgimiento de nuevos liderazgos y para facilitar la gestión de proyectos sociales y productivos por parte de las OAC. Además, se plantean estrategias orientadas a mejorar las condiciones de seguridad y convivencia y al diseño de herramientas tecnológicas para conseguir mejorar el flujo de información y realizar la caracterización de la población comunal y de sus OAC. Por último, se propone la elaboración de una propuesta de reforma normativa orientada a actualizar el marco jurídico existente. Esta política tiene una vigencia de cuatro años (2018 a 2022).

Este documento en el capítulo 5. Definición de la Política, establece su objetivo general de “Fortalecer el ejercicio de la acción comunal y las organizaciones que hacen parte de esta forma de participación ciudadana, para robustecer sus capacidades, de acuerdo con sus necesidades actuales” y desarrolla la normatividad de la Ley 743 de 2002, pero a su vez propone diseñar una propuesta de reforma y reglamentación del marco normativo comunal con el fin de establecer lineamientos ajustados a las dinámicas actuales del ejercicio de las OAC, lo cual se concreta como se expresó anteriormente con la Ley 1989 de 2019 (2 de agosto).

6. Acuerdo 148 de 2019 del Municipio de Armenia

El Acuerdo Municipal 148 de 2019, que adoptó la política pública para la Acción Comunal para el Municipio de Armenia, Quindío, fue producto de la iniciativa del Alcalde Municipal quien en la exposición de motivos de acuerdo a lo referido al inicio de este trabajo, manifestó la conveniencia de adoptar esta política, en primer lugar, para dar cumplimiento a las metas del Plan de desarrollo 2016-2019 y, en segundo lugar, por la necesidad de formular y adoptar una política pública dirigida a fortalecer la acción comunal ya que esta organización es fundamental en el proceso administrativo de la ciudad, es importante tener en cuenta adicionalmente que el proyecto presentado fue el resultado de una consultoría externa contratada por la Alcaldía Municipal, la que además de hacer el diagnóstico y plantear la situación encontrada, recomendó la adopción de la política pública a través de Acuerdo Municipal.

Este Acuerdo consta de 18 artículos que están dispuestos de la siguiente manera:

Tabla 6

Contenido del Acuerdo

Contenido
Artículo 1: Adóptese la política
Artículo 2: Definición
Artículo 3: Vigencia
Artículo 4: Objetivos
Artículo 5: Conceptos básicos

Artículo 6: Principios
Artículo 7: Criterios para la implementación
Artículo 8: Definición Líneas de Acción
Artículo 9: Fortalecimiento efectivo de la participación
Artículo 10: Pertenencia comunal
Artículo 11: Fortalecimiento y desarrollo de competencias
Artículo 12: Acceso a medios y nuevas tecnologías
Artículo 13: Fortalecimiento interno
Artículo 14: Gestión ambiental comunal
Artículo 15: Seguimiento a la implementación
Artículo 16: Instancias
Artículo 17: Financiación
Artículo 18: Vigencia y derogatoria

Fuente: propia

El objetivo principal de la política pública adoptada, está establecido en el artículo 4° que dispone:

... ARTÍCULO CUARTO.- OBJETIVOS. General: Fortalecer los organismos comunales del Municipio de Armenia Quindío, con el fin de aportar en el desarrollo, formación y potencialización de sus capacidades para mejorar los procesos de inclusión, incidencia, participación, interlocución, gestión con entidades gubernamentales y no gubernamentales, en la búsqueda del desarrollo integral de las comunidades..

De la lectura de este texto normativo municipal se puede establecer que la Política Pública adoptada es para “*Fortalecer los organismos comunales del Municipio de Armenia Quindío.....*” señalando un solo fin, no obstante se pueden establecer varios:

- a. El aporte en el desarrollo, formación y potencialización de las capacidades de los OC
- b. Mejorando los procesos de inclusión, incidencia, participación, interlocución, gestión de las OC
- c. Con las entidades gubernamentales y no gubernamentales,
- d. Para lograr finalmente el desarrollo integral de las comunidades.”

En el citado artículo cuarto del Acuerdo se establecieron ocho (8) objetivos específicos:

1. Afianzar las actitudes y aptitudes de los comunales para el desarrollo efectivo de las actividades.
2. Consolidar la participación entre los comunales y el Municipio de Armenia, Quindío.
3. Implementar procesos de gestión interna y externa para consolidar los objetivos comunes, entre la Administración Municipal y los Organismos Comunales.
4. Fortalecer y potencializar las capacidades y competencias de los organismos comunales para participar en la política pública comunal del Municipio de Armenia.
5. Fortalecer las actuaciones internas de las organizaciones comunales.
6. Visibilizar el aporte del trabajo de los organismos comunales para la generación del sentido de pertenencia, identidad y construcción de paz en nuestro territorio.
7. Fortalecer la capacidad de gestión de los organismos comunales para el desarrollo de iniciativas empresariales.
8. Fortalecer los procesos de inspección, control y vigilancia a los Organismos de Acción Comunal del Municipio de Armenia.

El Acuerdo fue aprobado en dos (2) debates por el Concejo Municipal en el cual se presentaron dos (2) ponencias en el segundo debate, una positiva y otra negativa, imponiéndose la positiva con 15 votos a favor y 3 en contra, por lo cual el proyecto se convirtió en Acuerdo Municipal.

Entre las consideraciones de la ponencia negativa se planteó que faltó participación más activa de los líderes comunales, pero la posición principal se fundamentó en que el Acuerdo estaba “basado” en el “Acuerdo 037 de 2017” del Municipio de Bucaramanga y en un proyecto de Acuerdo del Municipio de Soacha, frente al tema de Bucaramanga, existe la evidencia encontrada en esta investigación que el denominado “Acuerdo 037 de 2017” del Municipio de Bucaramanga, no existe, ya que sólo fue un proyecto y éste fue archivado, pero haciendo el comparativo de este texto con el proyecto de Acuerdo presentado por la administración de Armenia, sí se evidencian muchas similitudes.

No obstante lo anterior, lo relevante en este trabajo es establecer si en el proceso de la formación de la política pública adoptada por el Municipio de Armenia se logró la participación de los actores interesados y lo principal, si resuelve o está resolviendo el problema público formulado teniendo en cuenta lo establecido en el artículos 4° del Acuerdo

Ahora bien, como se expresó el proyecto de Acuerdo y ahora Acuerdo 148 de 2019, fue el resultado de un trabajo realizado por una empresa independiente de la administración municipal contratada en el año 2017 y, conforme al informe presentado, formularon el diagnóstico de la problemática que afectaba las Organizaciones de Acción Comunal del Municipio de Armenia. De acuerdo a éste el diagnóstico fue el producto de la realización de 11 Mesas de trabajo inicial donde participaron 174 representantes de los organismos comunales y 11 Mesas posteriores con

210 representantes, que ejercen sus actividades en las 10 comunas urbanas y el sector rural del municipio.

Por lo expuesto es importante conocer cuál fue el resultado y conclusiones de este diagnóstico para culminar en el proyecto que finalmente se convirtió en norma municipal y adicionalmente como se ha implementado y ejecutado por parte de las dependencias responsables.

6.1. Diagnóstico y Formulación

Teniendo en cuenta que el Acuerdo fue el resultado de un trabajo de consultoría contratado por la Alcaldía, es importante hacer mención a algunas de las consideraciones que el contratista expuso para recomendar la adopción de esta política pública municipal:

- Que la Política Pública a adoptar encuentra “... asidero normativo especialmente en las leyes 1757 de 2015 y 743 de 2002...”. (p. 4)
- Que la “... construcción de la presente política pública favorece el avance y desarrollo de la ciudad en general...”. (p. 4)
- Que la Política Pública que se adopta... “Busca la efectividad de la Acción Comunal donde a través de la verdadera participación democrática y el trabajo conjunto propenda y se consoliden las metas de trabajo de cada uno de los líderes para afianzar la confianza entre estos y la comunidad...”. (p. 4)
- Platearon cuatro (4) fases para la adopción de la Política Pública:
 - ✓ ... “La presentación, introducción, justificación y los referentes de índole conceptual y normativo...”.

- ✓ ... “El diagnóstico de la política pública tratada, donde se evidencia la información sustancial tanto de la actualidad comunal, así como sus carencias y consecuentes requerimientos que buscan fortalecer los actores tercerizados...”.
- ✓ ... “Formulación de la Política Pública Comunal se estipula la misión, la visión, principios rectores, objetivos, líneas o ítems estratégicos de acción que vislumbran el orden de respectiva reglamentación e implementación de la mano con sus principales actores de primero y segundo grado, logrando una ciudad incluyente y participativa...”.
- ✓ ...” Plan de implementación y evaluación, las cuales son la base fundamental tendiente no sólo a la ejecución sino al cumplimiento óptimo de las estrategias esbozadas...”. (p. 4 y 5)
- Se expresó que la Política Pública es un instrumento jurídico. (p. 5)
- Manifestaron como justificación la necesidad de implementar la política pública, pues en el Municipio nunca ha existido una Política Pública similar, la cual es importante para fortalecer las Organizaciones Comunales de primer y segundo grado. (p. 8)
- Lo calificaron como un hecho histórico ya que su implementación sólo se ha realizado en un pequeño porcentaje, entre ellos, Medellín, Boyacá, Nariño, Cartagena, Bucaramanga y el Meta. (p. 8)
- Que conforme a su estudio, de las 243 juntas de acción comunal y las 9 asociaciones comunales existentes en la Ciudad, están limitadas en su desarrollo por la carencia de una política pública comunal
- Entre sus conclusiones encontraron que las anteriores:
 - ✓ No están fortalecidas

- ✓ Desconocen a gran escala la legislación comunal
 - ✓ Existe falta de interés y compromiso de la Comunidad
 - ✓ Hay carencia de recursos económicos para ejercer sus actividades. (p. 8 y 9)
- En el estudio se encontraron en especial 26 “falencias y/o carencias” que limitan sus actividades, para lo cual es necesario observar que 22 son problemas internos que afectan a la acción comunal y las otras cuatro (4) son problemas que deben ser atendidos por la administración pública municipal:

Tabla 7

Carencias según diagnóstico

Internos
1. Falta de capacitación a las juntas de acción comunal por parte de la administración municipal
2. Limitada capacidad de gestión e interacción con los habitantes de cada sector comunal
3. Desconocimiento y no apropiación de funciones de acuerdo a los grados jerárquicos dentro de las Juntas de Acción comunal en virtud de lo dispuesto en los estatutos independientes
4. Desconocimiento general de la normatividad que los regula de acuerdo a la actividad comunal
5. Inexistente conocimiento de los procedimientos contractuales que pueden inmiscuir a los comunales con la Administración municipal y el Estado en general
6. Carencia en la apropiación de conocimiento en temas vitales como la misión, visión, régimen económico, responsabilidades individuales de los afiliados y sus funciones
7. Falta de aplicabilidad de los estatutos para el desarrollo efectivo de sus tareas
8. Marcada politización de los sectores comunales

9. Falta de credibilidad y confianza en el ejercicio adelantado por los comunales adscritos a la ciudad de Árménla Quindío
11. Limitada rendición de cuentas por parte de las Juntas de Acción Comunal (JAC) debido al desconocimiento de los procedimientos aplicables
12. Carencia de recursos y/o incentivos para el desarrollo óptimo de la labor comunal
13. Carencia apropiación de la facultad de dignatarios dentro del sector representado
14. Baja articulación de liderazgo entre los miembros de la Juntas de Acción Comunal (JAC)
15. No implementación de planes de mejoramiento
16. No apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para la modernización de los procesos comunales
17. No entendimiento del emprendimiento como potencial factor de funcionamiento de los organismos comunales operantes
18. Inexistencia de una entidad acompañante en los procesos jurídicos que enfrentan los dignatarios por la labor comunal adelantada
21. Débiles procesos organizativos entre los miembros de los organismos comunales
22. Carencia de presentación de proyectos por parte de los organismos comunales para la celebración de convenios que permitan vincularse al buen desarrollo y mejoramiento municipal
24. Falta de adopción e implementación por parte de los organismos comunales de la estrategia formador de formadores, conforme lo establece la norma
25. Falta de conciliadores en equidad al interior de los organismos comunales
26. Empoderamiento del comité de convivencia y conciliación

Externos

10. Falta de atención del sector público en los casos de vulneración a derechos fundamentales y marcada tendencia a vulneración de los derechos humanos de los dignatarios

19. Baja correlación en la implementación de redes institucionales que efectivicen las tareas comunales
20. Carente aceptación de las propuestas elevadas a la Administración Municipal para el desarrollo de proyectos comunales
23. Falta de personal al interior de la Unidad de Participación Ciudadana adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social, que permita abarcar el cumplimiento de los objetivos de los organismos comunales

Fuente: propia

En este documento la consultoría recomienda que los resultados se eleven a Acuerdo Municipal con el propósito de materializar cada una de las líneas estratégicas sugeridas para que se dé solución a la problemática pública formulada, para ello, establecieron un objetivo general; ocho (8) objetivos específicos; diez (10) principios rectores; determinaron seis (6) ejes, que en el Acuerdo se denominaron componentes y cada uno de ellos establecieron las líneas de acción para desarrollar y ejecutar la Política Pública (p. 19 a 32)

Las recomendaciones fueron acogidas en el Acuerdo Municipal, con algunas adiciones, especialmente en las Líneas de Acción y asignación de dependencias y entidades responsables para ejecutarlas. (Artículos cuarto a décimo cuarto.)

Para la financiación de la ejecución de esta política pública comunal indicó que la Administración Municipal orientará la asignación de recursos anuales que sean aprobados para dicho fin y en el Acuerdo se estableció que esto se ejecutaría con los recursos asignados en el presupuesto anual para cada secretaría responsable y si se requería partidas adicionales,...

“...estarían sujetas al análisis del impacto fiscal de mediano plazo, de acuerdo a los proyectos formulados en el Plan de Desarrollo del Municipio de Armenia con su respectiva destinación específica...”. (Artículo décimo séptimo del Acuerdo 148)

Se destaca que los Representantes a la Cámara que tuvieron la iniciativa para reformar la Ley 743 de 2002 del proyecto de Ley 180-17 Cámara, que luego se convirtió en la Ley 1989 de 2019, transcribieron en la exposición de motivos la respuesta que dio la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal, dependencia del Ministerio del Interior y encargada del desarrollo de políticas para la acción comunal en respuesta a derecho de petición solicitado por ellos, allí indica cuales son las principales problemáticas de las Juntas de Acción Comunal en el país, respuesta que se considera importante retomarla para confrontarla con el diagnóstico de la Consultoría que sirvió de base para presentar el proyecto de adopción de política pública comunal por parte de la Alcaldía de Armenia y que fue aprobado por el Concejo Municipal mediante el Acuerdo 148 de 2019, objeto de este trabajo:

“5. ¿Cuáles son las principales problemáticas de las Juntas de Acción Comunal en el país?”

Frente al particular y teniendo como base la ejecución de funciones legalmente asignadas a esta dependencia del Ministerio del Interior, se considera que las principales problemáticas que aquejan a las juntas de acción comunal son:

- Falta de conocimiento de la normatividad comunal, pese a su vigencia, entendida esta dentro del marco de legalidad.
- Desconocimiento de conceptos jurídicos derivados de los contenidos normativos vigentes, destacando competencias, funciones y procedimientos asignados a las organizaciones comunales.
- Falta de claridad frente a las competencias legalmente asignadas a las entidades de inspección, control y vigilancia; y su ejercicio como entidades de derecho público.

- Poca inversión en las iniciativas comunales desde las entidades territoriales que en región son responsables de satisfacer las necesidades básicas de cada una de las comunidades y que una u otra forma las organizaciones comunales.
- El desconocimiento en territorio de su labor comunal por parte de las entidades del Estado, donde se desconoce su valor de constructores de sociedad debido a la falta de comunicación asertiva entre éstos y las entidades territoriales.
- Falta de renovación de liderazgos comunales y mayor participación de jóvenes y mujeres en los diferentes niveles y cargos de la organización comunal.
- Falta de autogestión de recursos económicos y logísticos que permitan ejercer su labor comunitaria de manera efectiva y en pro de la comunidad.

Respuesta a derecho de petición Ministerio del Interior radicado EXTMI17-36047”

(Tomado de: Gaceta del Congreso No. 987 del 27 de octubre de 2017, p. 5)

6.2. Lo Ordenado por el Acuerdo

Como se expuso, el Acuerdo 148 de 2019 consta de 18 artículos, entre los cuales además de determinar el objetivo general y los objetivos específicos se establecieron, entre otros, los criterios para la implementación, las líneas de acción, los procesos de fortalecimiento, las directrices para el seguimiento e implementación, las instancias y las fuentes o modos de financiación. De igual manera en el artículo 3º se determinó una vigencia de 10 años.

Al revisar esta estructura inicialmente se observa que no hay una relación directa entre los objetivos establecidos en el Artículo 4 y los componentes que son la estructura de la política propuesta, como se puede ver en la siguiente tabla:

Tabla 8*Objetivos Específicos (Artículo 4)*

Objetivos específicos (Artículo 4)	Componentes	
Afianzar las actitudes y aptitudes de los comunales para el desarrollo efectivo de las actividades		
Consolidar la participación entre los comunales y el Municipio de Armenia Quindío	Art. 9	Fortalecimiento efectivo de la participación
	Art. 10	Pertinencia comunal
Implementar procesos de gestión interna y externa para consolidar los objetivos comunes, entre la Administración Municipal y los Organismos Comunales		
Fortalecer y potenciar las capacidades y competencias de los organismos comunales para participar en la política pública comunal del Municipio de Armenia	Art. 11	Fortalecimiento y desarrollo de competencias
	Art. 12	Acceso a medios y nuevas tecnologías
Fortalecer las actuaciones internas de las organizaciones comunales	Art. 13	Fortalecimiento interno
	Art. 14	Gestión ambiental comunal
Visibilizar el aporte del trabajo de los organismos comunales para la generación del sentido de pertenencia, identidad y construcción de paz en nuestro territorio		
Fortalecer la capacidad de gestión de los organismos comunales para el desarrollo de iniciativas empresariales		

Fortalecer los procesos de inspección, control y vigilancia a los Organismos de Acción Comunal del Municipio de Armenia		
---	--	--

Fuente: propia

De acuerdo con lo anterior se puede establecer que los Artículos 9, 11 y 13 son correspondientes con un objetivo, aunque no tengan la misma redacción. Los demás objetivos no aparecen desarrollados en el resto del Acuerdo.

En cuanto a la financiación, como se expresó en el Artículo 17 del Acuerdo, se estableció que la política pública adoptada se ejecutaría con los recursos asignados en el presupuesto anual para cada Secretaría responsable y si se requerían partidas adicionales... *“...estarían sujetas al análisis del impacto fiscal de mediano plazo, de acuerdo a los proyectos formulados en el Plan de Desarrollo del Municipio de Armenia con su respectiva destinación específica...”*.

Para verificar si esta norma se estaba cumpliendo, se revisó el presupuesto anual para el año 2020 y se encontró lo siguiente:

- En la Matriz Estratégica Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo del Municipio 2020 – 2023 “Armenia pa’todos”, para la vigencia del año 2020 se proyectaron recursos en la Secretaría de Desarrollo Social por \$ 870.560.000, para el indicador de “Implementación y seguimiento de la política pública comunal”. En la Matriz de Seguimiento del Plan de Acción de la Secretaría de Desarrollo social, al 31 de diciembre de 2020, el mismo indicador tuvo una apropiación definitiva (presupuesto) de \$ 114.440.000 y una ejecución de recursos del orden de los \$ 8.475.000, para un porcentaje del 7.41%.

- Es importante mencionar que el Plan de Desarrollo para este período sólo comenzó a ejecutarse a partir del mes de octubre de 2020, por cuanto por situaciones de controversias jurídicas y judiciales, sólo hasta el 5 de octubre del 2020 el Acuerdo que lo adoptó fue sancionado por el Alcalde de la Ciudad.

6.3. Componentes y Líneas de Acción Establecidos en el Acuerdo

En lo relacionado con los componentes y el número de líneas de acción que lo conforman se establecieron en el Acuerdo las siguientes:

Tabla 9

Componentes y Líneas de Acción Establecidos en el Acuerdo

Artículo	Componentes	Líneas de Acción
9	Fortalecimiento efectivo de la participación	7
10	Pertenencia comunal	5
11	Fortalecimiento y desarrollo de competencias	6
12	Acceso a medios y nuevas tecnologías	4
13	Fortalecimiento interno	8
14	Gestión ambiental comunal	4
Total		34

Fuente: propia

Como se expresó, para cada componente se establecieron unas líneas de acción que debían ser incluidas en los planes de acción de cada anualidad por las distintas entidades y dependencias

a las que se les asignaron esta responsabilidad, conforme a lo establecido en los artículos 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del Acuerdo Municipal.

6.4. Entidades y Dependencias Responsables

Es pertinente establecer cuáles son las dependencias y entidades públicas y privadas a las cuales el Acuerdo les asignó responsabilidades, de igual manera es preciso hacer algunos comentarios al respecto.

Tabla 10

Entidades y Dependencias Responsables

Entidades y Dependencias Responsables	
1	Administración Municipal
2	Alcaldía Municipal de Armenia
3	Oficina de Comunicaciones
4	Departamento Administrativo de Planeación
5	Secretaría de Desarrollo Económico
6	Secretaria de Educación
7	Secretaría de las TICS
8	Secretaria de Desarrollo Social
9	Unidad de Participación Ciudadana
10	Empresas Públicas de Armenia- EPA-
11	IMDERA
12	Entes Descentralizados
13	Personería Municipal
14	C.R.Q

15	Asocomunales
16	Organismos Comunales
17	Organismos comunales de primer y segundo grado

Fuente: propia

- Hay nueve (9) dependencias de la administración central del Municipio, debe advertirse que en algunos casos aparecen denominaciones que pueden referirse a la misma dependencia (Administración Municipal y Alcaldía Municipal, o que hacen parte de otra, como lo es la Unidad de Participación Ciudadana que es una oficina de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio y la Oficina de Comunicaciones que hace parte del Despacho del Alcalde).
- Dos (2) entidades descentralizadas del nivel municipal: Empresas Públicas de Armenia y el Instituto Municipal de Deporte y Recreación de Armenia IMDERA.
- Un organismo de control: Personería Municipal
- Un organismo autónomo: Corporación Regional del Quindío CRQ
- Un ente descentralizado que no se identifica en el Acuerdo
- Tres (3) organizaciones que a pesar de estar sujetas a inspección, control y vigilancia del Estado, son de carácter privado: Asocomunales, Organismos Comunales y Organismos comunales de primer y segundo grado, que entre otros, los dos últimos pueden ser uno solo.

Ahora bien, al analizar la distribución de responsabilidades para la ejecución de la política pública de acción comunal en el municipio de Armenia, se desprenden las siguientes situaciones:

- No se tiene claridad sobre las denominaciones de las dependencias, entidades y niveles que conforman la administración municipal.

- En el Acuerdo le asignaron obligaciones a organismos que no son del orden territorial municipal, como la CRQ.
- Se le asignan metas de ejecución a un organismo de control, como es el caso de la Personería Municipal.
- Se les asignan responsabilidades a organizaciones comunales que no están bajo subordinación o dependencia de la Administración Municipal, salvo en lo relacionado con la inspección, vigilancia y control.

En este orden, ya se puede evidenciar las dificultades que el Acuerdo tiene para su ejecución, por cuanto no se tuvieron en cuenta los niveles de competencia y, como se expresó, se asignaron responsabilidades a entidades que no forman parte de la estructura administrativa municipal.

6.5. Planes de Acción

Teniendo en cuenta que la dependencia municipal que conforme a sus competencias le corresponde desarrollar y ejecutar en un alto porcentaje las metas establecidas en el Acuerdo, se centrará el análisis en el Plan de acción que estableció para la vigencia 2020 de la Secretaría de Desarrollo Social, dejando constancia que revisados los demás planes de acción de las otras dependencias municipales responsables no se encontró registro de implementación de los componentes y las líneas de acción ordenadas en el Acuerdo Municipal.

Una vez revisado el Plan de Acción 2020 de la Secretaría de Desarrollo Social y comparándolo con los componentes y las líneas de acción de cada uno de estos establecidos en el Acuerdo Municipal, arrojó el siguiente resultado:

- En las 34 líneas de acción que establece el Acuerdo 148 para la ejecución de los seis (6) componentes contrastadas con el Plan de Acción 2020 de esta Secretaría únicamente se encuentran cinco (5), lo que indica que solamente se estaría cumpliendo con el 15% de lo ordenado por la norma municipal que adoptó la política pública comunal.

Tabla 11*Líneas de Acción Acuerdo 148*

Líneas de Acción Acuerdo 148		Plan de Acción de la Secretaría de Desarrollo Social, 2020	
1	Cuadros directivos y dignatarios de los organismos comunales capacitados	1	Capacitación a los dignatarios de los organismos comunales de las diez (10) comunas y sector rural en diferentes temáticas sociales, políticas y comunitarias.
4	Experiencias exitosas publicadas y socializadas	3	Exaltación de experiencias exitosas de organismos comunales
18	Convenios debidamente firmados	9	Realizar acompañamiento a la formulación de convenios solidarios por parte de las juntas de acción comunal (ley 1551 de 2012).

19	Organismos comunales formados en TICS	6	Socialización a la herramienta tecnológica orientada a los organismos comunales de 1 y 2 grado del municipio de Armenia, facilitando el acercamiento a la Administración Municipal
28	Apoyar las gestiones realizadas por las comisiones de trabajo	5	Capacitación y apoyo en la gestión de las comisiones de trabajo de los organismos comunales

Fuente: propia

6.6. Resultados del Trabajo de Campo – Cuestionario

Para evidenciar el resultado de la política pública implementada por el Acuerdo Municipal 148 de 2019, se determinó realizar un cuestionario a los beneficiarios de esta política municipal, presidentes de Juntas de Acción comunal. Previo a ello, se elaboraron y revisaron las preguntas para verificar su pertinencia y conducencia, se sometió a la validación del asesor de tesis y una vez aprobado se procedió a determinar el tamaño de la muestra y la forma de selección de los candidatos a quienes se les aplicó el cuestionario.

Muestra: Para determinar la muestra se tuvo en cuenta el siguiente contexto:

Tamaño de la población: El listado de las 227 juntas de Acción Comunal del municipio de Armenia, tomadas el 15 de marzo de 2021, del portal: <https://armenia.gov.co/atencion-al-ciudadano/estatutos-personerias-y-resoluciones>

Teniendo en cuenta que la presente investigación es de tipo cualitativo, se trabajará un **Nivel de confianza** del 80% y con un **Margen de error** del 12% para calcular el tamaño de la muestra, con base en la siguiente fórmula tomada de <http://normasapa.net/formula-muestra-poblacion/>, para datos finitos:

$$n = \frac{N * z^2 * p * q}{(e^2 * (N-1)) + z^2 * p * q}$$

N = 227	Universo
z = 1.28 (para 80%)	Puntuación para el nivel deseado
p = 50%	Probabilidad de que ocurra el evento
q = 50%	Probabilidad que no ocurra el evento
e = 12%	Error de estimación máximo aceptado

Con el desarrollo de la fórmula en Excel se obtiene el tamaño de la muestra **n = 26**

Para decidir a cuáles Juntas se aplica el cuestionario y buscando la mayor cobertura representativa de la ciudad, se aprovechó la distribución por comunas y se ordenaron según el número de habitantes tomando la información de la Ficha Básica Municipal de 2019, (siendo la última publicada a la fecha por el Municipio), y se estableció que cada comuna tendría una representación entre 2 y 4 juntas. Aplicando números aleatorios de Excel, se asignaron las primeras cuatro comunas y como quedaban 12 cupos para 6 comunas, a cada una de las restantes se les asignó 2 cupos.

Tabla 12

Distribución por Comunas

Comuna	Habitantes	JAC
2	53.593	4
10	50.363	3
6	38.475	4
3	32.085	3
1	29.895	2
5	15.248	2
7	15.058	2

Fuente: propia

Al interior de cada comuna se seleccionaron las Juntas mediante números aleatorios de Excel aplicado al listado tomado de la información de la página indicada anteriormente.

Con el listado de las Juntas de Acción Comunal identificadas se procedió a contactar a los Presidentes para aplicar el cuestionario, en forma telefónica por la situación de la emergencia sanitaria, entre los días 3 y 10 de marzo de 2021.

Tabla 13

Análisis de las Encuestas – Información General

Información General	Comunas										Total	%
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Municipio de Armenia, área urbana	2	4	3	2	2	4	2	2	2	3	26	100%
Género:												
Masculina	1	4	3	1	2	4	2	2	1	1	21	81%

Femenino	1			1					1	2	5	19%
Otro											0	

Edad: _____ Años	61	57	53	40	51	55	62	51	59	56	54,7
------------------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	------

Grupo Étnico (si aplica):	Afro
---------------------------	------

Persona en situación de discapacidad:												
Sí										1	1	4%
No	2	4	3	2	2	4	2	2	2	2	25	96%

Víctima del conflicto armado:												
Sí				1							1	4%
No	2	4	3	1	2	4	2	2	2	3	25	96%

Nivel educativo:												
a. Ninguno											0	0%
b. Primaria	1								1	2	4	15%
c. Secundaria		3	2		1	1	2	2	1		12	46%
d. Técnico			1	1							2	8%
e. Tecnólogo						2					2	8%
g. Profesional	1			1	1					1	4	15%
h. Postgrado		1				1					2	8%

¿Cuántos años lleva participando en Juntas de Acción Comunal?	26	18	6	7	8	21	38	13	9	8	15,2
---	----	----	---	---	---	----	----	----	---	---	------

¿Cuáles cargos ha ocupado en la Junta de Acción Comunal?	Vicepresidente (5), Fiscal (3), Secretario (3), Tesorero (2)
--	--

Conocimiento sobre la Política Pública de Acción Comunal del Municipio de Armenia

1. ¿Usted participó activamente en la formulación y elaboración de la política pública de Acción Comunal?												
Si	1	1	2	2		2	1			2	11	42%
No	1	3	1		2	2	1	2	2	1	15	58%

Si la respuesta es Sí, ¿en cuáles actividades?												
a. ¿En las Mesas de trabajo?	1	1	2	1		2	1			2	10	38%
b. ¿En la presentación del diagnóstico?	1	1	2	1		1	1				7	27%
c. ¿En el debate en el Concejo municipal?	1	1		1		2	1				6	23%
d. En otras ¿Cuáles?											0	0%

Fuente: propia

- De los presidentes encuestados 11 (el 42%), participaron en la formulación y elaboración de la política
- La mayor participación se dio en las mesas de trabajo con un 38%

Tabla 15

Análisis de las Encuestas – Consideraciones para proponer la Política Pública de Acción Comunal

	Comunas										Total	%
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		

Conocimiento sobre la Política Pública de Acción Comunal del Municipio de Armenia

2. Cuando la administración municipal decidió adoptar una Política Pública para la Acción Comunal, conforme a su participación, ¿Cuáles de las siguientes consideraciones se tuvo en cuenta para proponerla? (marque las opciones que considere aplicables)												
a. Que los dignatarios comunales son el puente directo entre el administrador principal y la	1	3	3	1		2	1			2	13	50%

comunidad en general, para conocer directamente las necesidades que requieran.													
b. Que era necesaria y obligatoria la implementación de esta Política Pública Comunal.	1	2	2	2		2	1			1	11	42%	
c. Que la propuesta estaba sustentada en lo establecido en el artículo 2° de la Ley 1757 de 2015 “De la política pública de participación democrática”.	1	1	1	2		1	1			2	9	35%	
d. Que la Alcaldía en el Plan de Desarrollo 2016-2019, indica la necesidad de fortalecer el proceso de participación ciudadana y comunitaria.	1	3	1	1			1			2	9	35%	
e. Que la administración municipal tenía como establecido formular y ejecutar planes, programas, proyectos y políticas públicas dirigidas a fortalecer la acción comunal.	1	2	3	2		1	1			2	12	46%	
f. Que la administración municipal tenía como meta implementar la Política Pública Comunal, conforme a los supuestos expuestos.	1	1	3	2		1	1			2	11	42%	
g. Que en el municipio nunca ha existido política pública similar.	0	2	1	1			1			2	7	27%	
h. Que lo propuesto sirve para fortalecer los organismos comunales de primer y segundo grado.	1	3	3	2		2	1			2	14	54%	

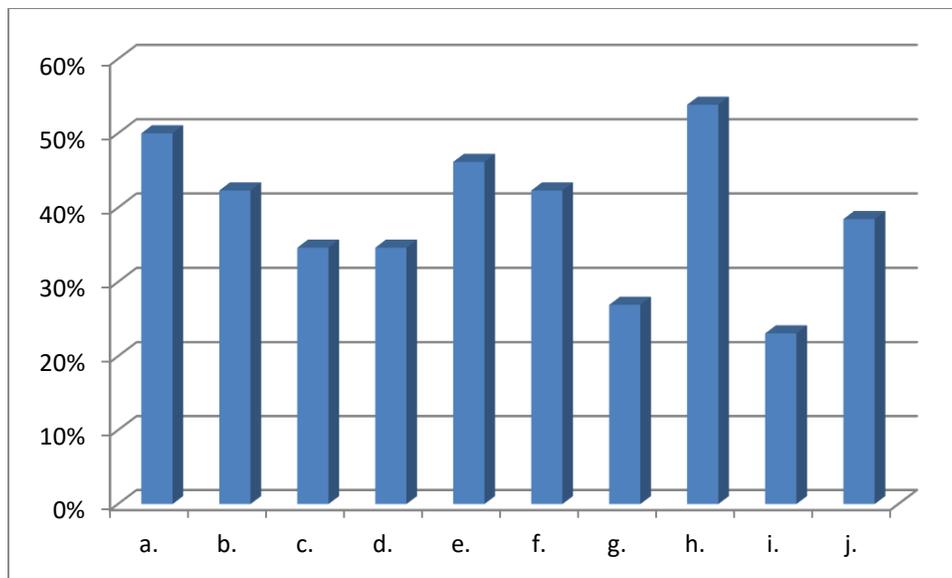
i. ¿Conoce usted quién formula la política pública nacional?												
Sí _____, ¿Quién?: _____		2				4					6	23%
No _____	2	2	3	2	2		2	2	2	3	20	77%

j. ¿Conoce usted si la problemática a solucionar por la Política pública municipal está establecida en la Política pública nacional de la Acción comunal?													
Si	1	2	2	1	1		1			2	10	38%	
No	1	2	1	1	1	4	1	2	2	1	16	62%	

Fuente: propia

Figura 2

Consideraciones para proponer la Política Pública de Acción Comunal



Fuente: propia

- Según los encuestados, las ocho consideraciones fueron tenidas en cuenta, pero en un porcentaje del 50% o menos. Sólo una llega al 54%.
- El 77% manifiesta no saber quién formula la política pública nacional de Acción Comunal.
- El 38% manifiesta conocer que la problemática a solucionar por la política pública municipal está establecida en la nacional.

Tabla 16*Análisis de las Encuestas – Consideraciones que se están cumpliendo*

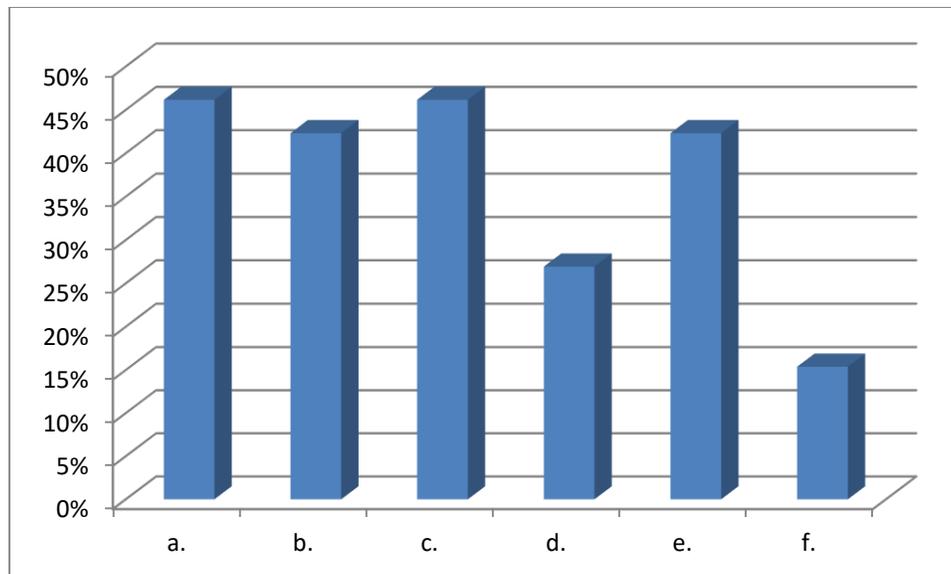
	Comunas										Total	%
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		

CONOCIMIENTO SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCIÓN COMUNAL DEL MUNICIPIO DE ARMENIA

3. En el Acuerdo Municipal 148 de 2019, que aprueba la Política pública comunal para el municipio, y de acuerdo con su participación y ejecución, ¿cuáles de las siguientes consideraciones se están cumpliendo? (marque las opciones que considere aplicables)												
a. ¿Con la política pública adoptada se solucionan los problemas que se diagnosticaron para las JAC?	1		1	1	2	3	1			3	12	46%
b. La Política pública adoptada se aprobó para dar cumplimiento a una meta del Plan de Desarrollo 2016-2019.	1	3	2		2	2	1				11	42%
c. ¿Las actividades que se determinaron en el acuerdo para ser cumplidas por las diferentes dependencias de la Administración municipal solucionan la problemática identificada?	1	2	1	2	2	2	1			1	12	46%
d. En el Presupuesto para la vigencia 2020, se evidencia de manera especial y concreta la asignación específica de recursos para la ejecución de la Política adoptada.				1	2	1	1			2	7	27%
e. ¿En los planes de acción del 2020 de las dependencias de la Administración municipal se evidencian los compromisos y obligaciones impuestas para el cumplimiento de la Política pública de acción comunal?	1	2	1	2	2	2	1				11	42%
f. ¿Considera que la política pública de la Acción Comunal se está cumpliendo?		1	1		1		1				4	15%

Fuente: propia

Figura 3*Consideraciones que se están cumpliendo*



Fuente: propia

- Los encuestados afirman que las seis consideraciones presentadas se están cumpliendo, pero con porcentajes que no llegan al 50%.
- La de menor puntaje es si la política pública de la acción comunal se está cumpliendo, con un 15%.

6.7. Comparativo Acuerdo Municipal 148 de 2019 y el CONPES 3955

Teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional estableció a través del documento CONPES 3955 la Política de Acción Comunal, es conveniente hacer un comparativo entre este y la Política Municipal adoptada en el Acuerdo Municipal 148 de 2019, en lo relacionado con las líneas de acción establecidas:

- En el Acuerdo 148 se relacionan 34 Líneas de Acción y en El CONPES 3955 se relacionan 39.

- Se encuentran cinco (5) líneas de acción que coinciden, esto es, las demás líneas del Acuerdo no corresponden a la política nacional, ni tampoco se evidencia que haya innovación alguna de la política municipal, como en su momento en la exposición de motivos del proyecto de Acuerdo se expresó.

Tabla 17*Acuerdo 148 – CONPES 3955*

Acuerdo 148		CONPES 3955
12	Fomentar la participación de los dignatarios y afiliados de los Organismos Comunales en los campeonatos deportivos anuales intercomunales, desarrollando jornadas de recreación integradas a la oferta institucional del IMDERA como estrategia del fomento del deporte social comunitario.	4.6 Desarrollar proyectos deportivos en los Centros de Integración Ciudadana (CIC) para fortalecer el tejido social de las organizaciones comunales.
13	La Secretaria de Desarrollo Social brindará acompañamiento y apoyará las iniciativas presentadas a través de los Coordinadores de los Comités de trabajo y Secretarías Empresariales de los organismos comunales de primer y segundo grado del Municipio de Armenia	3.2 Apoyar económicamente iniciativas productivas y sociales para el desarrollo comunitario lideradas por las Organizaciones de Acción Comunal. 3.9 Apoyar proyectos y procesos artísticos y culturales de iniciativa de las OAC.

23	Promoción de procesos de actualización, socialización y apropiación de los estatutos por parte de los Organismos Comunales con apoyo de la Unidad de Participación Ciudadana, para lo cual deberán socializar sus estatutos como mínimo una vez al año.	1.4 Diseñar e implementar una guía metodológica de lineamientos generales en temas como estatutos, libros, comisiones de convivencia y conciliación, comisiones empresariales, elecciones, planes de desarrollo comunal y comunitario, entre otros.
25	La Secretaria de Desarrollo Social – Unidad de Participación Ciudadana Capacitará y formará a los afiliados antes de la realización de las elecciones en concordancia a lo contemplado en el literal A y B del artículo 32 de la Ley 743 de 2002.	

Fuente: propia

6.8. Ley 1989 de 2019 y Proyecto de Reforma a la Ley 743 de 2002

Como se ha planteado en este trabajo, el tema de la Acción Comunal ha sido materia de especial atención del Estado desde el momento en que se reconoció oficialmente la importancia de esta organización de voluntarios, dando un especial tratamiento a sus actividades, estableciendo dependencias o entidades encargadas de prestar apoyo gubernamental a las mismas, al punto de expedir en el año 2002 una Ley, la 743, que reglamenta su funcionamiento, implementando y desarrollando en lo procedimental, estableciendo niveles de competencias en lo relacionado a la inspección, vigilancia y control de estos organismos que a pesar de ser autónomos y de carácter privado pueden ejecutar recursos y administrar bienes públicos.

Lo que se no ha podido solucionar es el quehacer cotidiano de estas asociaciones y el deber ser de éstas y de sus miembros, al punto que han sido muchos los intentos de establecer una política pública tendiente a fortalecerlas.

Desde un principio se ha tratado de encontrar los mecanismos e instrumentos para que una asociación de voluntarios de esta naturaleza, que tiene tanto impacto en la sociedad, cumpla con los objetivos esenciales para los cuales fue creada, donde los miembros afiliados encuentren en ella la satisfacción de lograr solucionar en mayor o menor grado las necesidades comunales que con frecuencia afrontan.

En el Plan de Desarrollo del gobierno de Carlos Lleras Restrepo se adoptaron acciones para solucionar la problemática; posteriormente, mediante el documento CONPES 3661 de 2010, se estableció ya de manera oficial esta política, la cual tuvo una vigencia para su implementación hasta el año 2014, cuyos resultados al parecer fueron positivos en alguna forma, pero al decaer en su vigencia este instrumento en el citado año, no se contó con otro instrumento que permitiera direccionar los objetivos propuestos en las políticas adoptadas anteriormente, no obstante, la Confederación de Acción Comunal, las Federaciones departamentales, las Asocomunales y las Juntas continuaron en su trabajo voluntario, ejerciendo presión a las administraciones para que las apoyaran y las fortalecieran, lograron en el año 2018 que se adoptara nuevamente una política pública la cual tiene vigencia hasta el año 2022.

En el año 2019 se expidió la Ley 1989 la cual modificó dos artículos de la Ley 743, ello en relación a los derechos de los dignatarios y en la autorización para poder constituir empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad. De igual manera se autorizó el establecimiento de tarifas diferenciales en los servicios públicos de los predios destinados para salones o casetas comunales; autorizó a la administración municipal para

destinar un rubro de recaudo de impuesto predial para el mejoramiento de salones comunales, autorización que se extendió a los Departamentos conforme a los requisitos establecidos en la mencionada ley; se les concede prioridad a los proyectos presentados por las juntas de acción comunal siempre y cuando se cumplan con los requisitos exigidos en el artículo 4 de esta Ley; de igual manera se autorizó el uso del software contable, labor que debe gestionar el Ministerio del Interior en coordinación con la Contraloría General de la República y la Contaduría General de la Nación, dejándose a cargo del Ministerio del Interior la capacitación para los dignatarios sobre el manejo de esta aplicación; y se estableció la figura de las Juntas para la Paz en las cuales las JAC contribuirán en la ejecución de programas y proyectos en los territorios que conforme a los Acuerdos de Paz se hayan establecidos como destinatarios.

No se pudo establecer en esta investigación las razones o fundamentos por los cuales varias entidades territoriales del orden departamental y municipal, entre ellas, el Municipio de Armenia, Quindío, adoptaran una política pública para este sector a sabiendas que este es materia de competencia nacional al punto que el Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015 determina que quien establece esta política es el Ministerio del Interior, lo cual, ha generado como hasta ahora se ha visto un paralelismo normativo que sólo puede traer confusión y posiblemente más inconvenientes para solucionar la problemática pública que es materia de este trabajo.

Es un indicador de lo planteado, el hecho que el gobierno nacional haya puesto a consideración del Congreso de la República un proyecto de Ley en el año 2020 donde pretende reformar la Ley 743 de 2002, en él, como hecho novedoso se plantea en el artículo 107 que el Ministerio del Interior determinará la metodología en coordinación con las entidades de orden nacional para la elaboración, formulación e implementación de la política pública nacional del sector comunal.

7. Conclusiones y Recomendaciones

7.1 Conclusiones

El Acuerdo 148 de 2019 expedido por el Concejo Municipal de Armenia, Quindío, mediante el cual se adoptó la Política Pública para la Acción Comunal, materia de esta investigación y una vez realizado el proceso correspondiente para comprender si la Política Pública adoptada cumple con los parámetros establecidos en la ley y la jurisprudencia colombiana, así como lo planteado sobre este tema por la doctrina nacional e internacional referenciados en este trabajo, se puede manifestar:

1. Que la Acción Comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por personas mayores de 14 años, residentes de un sector o barrio, cuyos dignatarios y algunas acciones colectivas son fruto de configuraciones democráticas.
2. Las organizaciones de Acción comunal son estructuras de carácter privado, por cuanto su conformación se produce por voluntad de los habitantes del sector o barrio, sus propósitos esenciales y su organización administrativa están fundamentados en la Ley 743 de 2002, expedida en desarrollo del artículo 38 de la Constitución Política.
3. Uno de los propósitos esenciales, conforme a la ley, es el de fortalecer y garantizar que las Juntas de acción comunal tengan un papel más activo, incluyente y decisivo en el devenir de sus comunidades, accediendo al poder ante las instancias, niveles, espacios y mecanismos de participación directa y democrática, vinculando sus planes de desarrollo comunal a los planes de desarrollo de los municipios, lo cual está ordenado en el artículo 3° de la Ley 136 de 1994.

4. Conforme a las Leyes 743 de 2002 y 1989 de 2019 y el Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015, la Acción Comunal tiene como propósitos fundamentales en términos generales los siguientes:
 - a. Alcanzar el fortalecimiento del sentido de pertenencia de sus afiliados con su comunidad y su territorio.
 - b. Lograr con las actividades culturales, recreativas, deportivas y de capacitación permanente, que adelanten un mejor desarrollo social, permitiendo así la construcción y preservación de la armonía al interior de su comunidad.
 - c. Conseguir con los procesos que realicen al interior de su organización interna, una mejor y mayor profundización de la democracia y de la participación ciudadana.
 - d. Promover al interior de la misma el respeto y la divulgación de los derechos humanos.
 - e. Alcanzar a través de los planes y programas que ejecuten un desarrollo económico y social en su comunidad y fortalezcan su calidad de vida.
 - f. Conseguir a través de todo ello, el apoyo y acompañamiento permanente de la administración pública nacional, departamental y municipal para que éstas ejecuten obras y realicen programas en beneficio de la comunidad en general en el territorio donde ejerce su actividad la organización.
5. Por ser la forma de organización ciudadana para el desarrollo social y comunitario de mayor tradición, con el más alto número de afiliados y la mayor cobertura geográfica en Colombia, por sus propósitos y objetivos, por la gran influencia que tienen en sus comunidades para lograr cumplir con esos objetivos, por ser una organización basada en principios de democracia directa y representativa, por ser una organización que por esencia promueve y hace respetar los derechos humanos en su comunidad, por tener injerencia permanente en la

solución de las problemáticas puntuales que afectan el territorio y su comunidad, el Estado se ha permitido intervenir en los procesos administrativos de su organización interna, al punto de ejercer actividades de inspección, vigilancia y control en las elecciones internas y las acciones de sus directivos a través de la expedición de la Ley 743 de 2002 y el Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015, dejando claro en el artículo 1° de la citada Ley 743 el objeto de la misma, ...

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.

6. El Estado, reconociendo la importancia de esta clase de organización, ha formulado en la última década dos (2) políticas públicas que han permitido el fortalecimiento de la misma y ha expedido la Ley 1989 de 2019, que concedió algunos privilegios a la Acción Comunal.
7. Esta organización por su carácter social y comunitario que le son propias, ha tenido una serie de inconvenientes en su funcionamiento y el Estado, con el fin de conservarla y protegerla desde un principio, ha venido planteado diversas soluciones a través de normas legales, programas y adopción de políticas públicas para lograr el cumplimiento de los propósitos y objetivos de la misma.

Debe recordarse que el primer reconocimiento estatal se hizo en el artículo 22 de la Ley 19 de 1958, cuando se permitió que los Concejos municipales y Asambleas departamentales y al mismo gobierno nacional, para encomendar a las Juntas de acción comunal funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos, o dar a esas juntas determinadas

facultades de intervención en el manejo de los mismos. Esta disposición facultaba a los Concejos a expedir normas para la organización de éstas. Posterior a ello, el gobierno nacional centralizó estas funciones en el Ministerio de Gobierno, hoy Ministerio del Interior.

8. El gobierno nacional ha procurado reglamentar esta clase de asociaciones procurando que los objetivos para las cuales fueron creadas no fueran distorsionados por la indebida intervención e intromisión de agentes externos que, aprovechándose de las debilidades internas, las necesidades de la comunidad y la codicia de algunos de los directivos de estas asociaciones, las convirtieron en escenarios de manipulación electoral o económico en beneficio de unos pocos y en detrimento de la esencia social de la acción comunal.
9. Lo anterior se puede evidenciar con el “Resumen de las problemáticas a través de la historia”, que se anexa, donde se exponen las problemáticas existentes por parte del Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, los CONPES 3661 de 2010 y el 3955 de 2018, lo expresado por el Ministerio del Interior en la exposición de motivos de la Ley 1989 de 2019 y lo planteado por la Alcaldía de Armenia que sirvió de fundamento para presentar el proyecto de adopción de la política pública para este sector y que se convirtió en el Acuerdo Municipal 148 de 2019, materia de este trabajo.
10. En los últimos tres (3) años las entidades territoriales del orden departamental y municipal, teniendo en cuenta la misma problemática, formularon políticas públicas para el sector de la acción comunal similares a través de ordenanzas departamentales y acuerdos municipales, generando con ello un paralelismo normativo y una confusión en el ejercicio de las competencias administrativas de las autoridades que por mandato legal las tienen establecida de manera clara el orden nacional, como lo dispone el artículo 7º de la Ley 489 de 1998 y el artículo 2.2.1.4. del Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015, el cual establece los

procedimientos para la coordinación de funciones administrativas entre el nivel nacional y el nivel territorial.

11. Se persiste en buscar soluciones para fortalecer esta organización a nivel nacional y en la actualidad cursa en el Congreso de la República el proyecto de Ley 474 de 2020 Cámara, para reformar la Ley 743 de 2002, facultando al gobierno nacional para adoptar políticas públicas que beneficien a este sector en todo el territorio colombiano.

12. El artículo 143 de la Ley 136 de 1994 dispuso que a los municipios clasificados en categoría primera y especial, como el caso de Armenia, Quindío, les corresponde ...” *el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica, así como la aprobación, revisión y control de las actuaciones de las juntas de acción comunal, junta de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de juntas domiciliadas en la municipalidad, de conformidad con las orientaciones impartidas al respecto, por el Ministerio del Interior.*” (subrayas propias).

En ningún aparte de esta disposición, ni en norma alguna, se encuentra la facultad otorgada a las entidades territoriales municipales para formular política pública para el sector de la acción comunal.

13. No obstante lo anterior y para el caso del Acuerdo 148 de 2019, es preciso manifestar que para la formulación y elaboración de una política pública se parte de la premisa que existe una problemática pública que requiere ser solucionada, para ello, se requiere partir de un análisis de la situación que está generando el problema y lograr con la participación directa de los actores afectados consensos o alternativas que permitan solucionar la problemática planteada, para ello, además de contar con un plan de acción riguroso para desarrollarla, debe disponerse de una infraestructura técnica y humana lo suficientemente sólida, comprometida, conocedora de la política y con los recursos económicos necesarios para ejecutarla, además

de contar con el apoyo de los actores involucrados para que coadyuven a su ejecución, permitiendo además hacer un seguimiento y evaluación objetiva de la misma.

14. Revisado el Acuerdo 148 de 2019, se encontró que:

- a. El diagnóstico se basó fundamentalmente en lo planteado por los consultores quienes con los resultados obtenidos en una sola Mesa de trabajo, realizada en las 10 comunas urbanas y una Mesa del sector rural de Armenia, establecieron 26 situaciones problemáticas existentes en el sector de la Acción Comunal del Municipio. Se puede llegar a la conclusión que estas situaciones problemáticas son similares a las que han afrontado en el tiempo el movimiento comunal desde su creación
- b. El objetivo general y los objetivos específicos no son congruentes con los componentes ni las líneas de acción previstas en el Acuerdo analizado.
- c. Los componentes propuestos con sus líneas de acción no generan soluciones concretas de fondo a las problemáticas planteadas, sino que corresponden a las funciones propias del deber ser de la administración municipal conforme a lo dispuesto en la Ley 136 de 1994.
- d. En el proceso de implementación a través de los planes de acción que por mandato de esta normativa municipal deben hacerlo las dependencias de la administración municipal, no se encontró que éstas estuviesen involucradas en la ejecución de la política, salvo la Secretaria de Desarrollo Social; ello se demuestra con lo expuesto en el acápite correspondiente, además que fue evidente la imposición en las funciones en otras entidades públicas que nada tienen que ver con la administración municipal.
- e. Es evidente que los recursos financieros necesarios para ejecutar la política pública establecida no son suficientes, se pretende financiar esta política con los recursos

ordinarios que le corresponden al fondo de participación ciudadana en el presupuesto municipal y no específicamente a la acción comunal.

- f. En el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023, no se evidencia de manera precisa y concreta el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 136 de 1994 y lo ordenado por el Acuerdo 148 de 2019, materia de esta investigación.

15. A pesar de ser evidente la intención de la entidad territorial municipal en lograr solución a una problemática pública relacionada con el sector comunal, el objetivo no se alcanzó ni se alcanzará por lo anteriormente expuesto, al contrario, con la expedición de este Acuerdo Municipal se aumentan más las inconformidades y el desgaste institucional toda vez que es muy poco probable que se alcance el objetivo general y los objetivos específicos aprobados, por cuanto:

- a. No se estableció de manera concreta si este era un problema específico de la Acción Comunal o un problema derivado de la participación ciudadana conforme a lo planteado por la Ley 1757 de 2015.
- b. Se evidenciaron en general los mismos problemas estructurales que afronta la Acción Comunal en el País y no se plantearon soluciones conforme a la política nacional adoptada para el sector.
- c. Se formula la problemática pública basada en las mismas necesidades planteadas desde que se reconoció y reglamentó legalmente esta clase de asociación, como se ha expuesto, cuando es imperioso manifestar que lo que se exigía comunalmente en el pasado para satisfacer sus necesidades no es lo mismo que las necesidades que se requieren solucionar actualmente. Anteriormente, para el caso del municipio de Armenia, se necesitaban más vías carretables; conexión a servicios públicos domiciliarios de calidad; más rutas de

transporte; más centros educativos, etc., necesidades sociales que en la actualidad en un gran porcentaje ya están satisfechas y por ende las necesidades de hoy son diferentes, lo cual se demuestra con las 26 carencias o falencias que arrojó el diagnóstico que sirvió de base para el proyecto del Acuerdo Municipal.

- d. Se desconoce al parecer que la acción comunal es una asociación de vecinos que se congregan voluntariamente con un sentimiento común y solidario para solucionar sus necesidades comunales presentes, donde en el pasado sus directivos y los mismos asociados no tenían las garantías ni las facilidades para buscar y/o exigir el apoyo de las entidades y autoridades públicas, lo cual no acontece actualmente.
- e. Se plantean problemas cuya solución no es de competencia de la administración municipal.
- f. Es importante manifestar que la falta de recursos físicos, humanos y económicos y en algunos casos la indiferencia administrativa, la comunicación e interacción entre la asociación comunal y la administración en la búsqueda de soluciones a los problemas planteados por éstos, genera malestar e inconformidad en la dirigencia y miembros de las asociaciones comunales.
- g. Si se analizan las 26 situaciones problemáticas planteadas que dieron lugar a que la administración municipal propusiera la adopción de la Política Pública para la acción comunal, se pudieron evidenciar que son 22 los problemas originados en su funcionamiento interno y solamente 4 de los problemas planteados que se derivan posiblemente por la administración municipal e impiden el desarrollo comunitario donde operan las asociaciones.

h. Así mismo, de acuerdo con los resultados que arrojaron las respuestas al cuestionario realizado, se puede comprobar que los directivos entrevistados de estas asociaciones manifiestan su gran sentido de solidaridad social, que el nivel académico declarado ya no es el de antes, donde la baja escolaridad de los mismos era la constante, de igual manera es importante resaltar la baja representatividad del género femenino en los cargos directivos, lo cual es una muestra más de que aunque la mujer es la dinamizadora de todo proceso asociativo, al parecer no se ha logrado el protagonismo de las mismas en la dirección y orientación de las organizaciones a las cuales pertenecen. La edad de los directivos es otro indicador a tener en cuenta, por cuanto se ve muy escasa la presencia de los jóvenes en estos cargos y no se puede plantear que es por falta de oportunidad para ellos, teniendo en cuenta que la edad mínima para ser miembro de la asociación comunal es de 14 años, son otros factores que deben tenerse en cuenta para extraer mejores conclusiones, entre ellas, que a los jóvenes les atrae más el fortalecimiento de su conocimiento a través de la educación formal y con ello mejores alternativas para su futuro bienestar tener otras alternativas que les generan mayores satisfacciones materiales que las filantrópicas propias de esta clase de organizaciones, sin mencionar la pérdida de credibilidad en la institucionalidad.

De otro lado se evidencia el compromiso de un porcentaje respetable de integrantes por asistir a las Mesas de trabajo donde se debatieron estos temas, pero se percibe el poco interés de participar activamente en la ejecución, seguimiento y evaluación de la política adoptada, lo cual también es una señal de lo que de manera recurrente se muestra cuando se formulan y se adoptan esta clase de políticas, donde la responsabilidad de las mismas se las dejan a cargo de la administración y dejan que ésta las desarrolle y ejecute

conforme a su interés, sino es que se dejan en los anaqueles de los archivos municipales, dando paso a las inconformidades permanentes que dan lugar a que se retome el tema en algunos casos o en su mayoría a volver a plantear los mismos problemas y formular las mismas soluciones, sin que el problema público, si de verdad existe, se mejore o en el mejor de los casos se solucione definitivamente, objetivo principal de la adopción de una política pública. Estas consideraciones se demuestran con los resultados arrojados con la aplicación del cuestionario realizado.

En consecuencia, la política pública adoptada por el municipio de Armenia, no conduce a ninguna solución a las problemáticas planteadas, por las siguientes razones:

- 1) Porque no hay claridad si la entidad territorial tenía la competencia y la imperiosa necesidad de adoptar esta política pública, teniendo en cuenta que ya existía una política pública en el orden nacional la cual tiene propósitos y objetivos similares, bastaba recurrir a la autoridad competente (Ministerio del interior) que la estaba ejecutando para implementarla en el municipio.
- 2) La incongruencia existente entre el objetivo general y los objetivos específicos con los componentes aprobados en el Acuerdo Municipal que adoptó esta política pública.
- 3) La falta de criterios técnicos establecidos en el Acuerdo, ni a la fecha en norma reglamentaria, para realizar el seguimiento y evaluación permanente de esta política pública.
- 4) El asumir obligaciones que no le corresponden a las competencias propias de la administración municipal.
- 5) La falta de precisión y concreción de esta política pública en el plan de desarrollo 2020-2023

- 6) El demostrado poco interés de la administración municipal para implementar la política pública municipal, tanto por parte de las dependencias a las cuales el Acuerdo 148 de 2019 les impuso obligaciones como la insuficiencia de recursos económicos para desarrollarla y ejecutarla.
- 7) La carencia en los planes de acción de las dependencias responsables (salvo la Secretaría de Desarrollo Social) de las líneas que permitan inferir que esta política se va a desarrollar y ejecutar.
- 8) El desconocimiento permanente de esta política pública por la alta rotación de funcionarios en la administración municipal.
- 9) El poco interés del sector comunal para que se implemente, desarrolle y ejecute esta política pública.
- 10) La presencia de los representantes de la JAC en diferentes instancias de participación ciudadana, tales como el Consejo Territorial de Planeación, Consejo Municipal de Participación, el Consejo de Planeación Participativa, etc., no ha contribuido de forma activa a la implementación de esta política.
- 11) El desconocimiento de las Juntas Administradoras Locales respecto a esta política pública.
- 12) El considerar como propia la problemática que afecta a las organizaciones comunales en el municipio, cuando es evidente que esta es de carácter nacional y que requiere de igual manera soluciones de este nivel, adecuándolas a las características e idiosincrasia regional y municipal con la participación de todos los actores que debían estar en este proceso de formulación, esto es, las autoridades competentes nacionales, departamentales y municipales, como la de los niveles en que se encuentra estructurada la Acción Comunal, lo cual condujo

a plantear acciones que no son susceptibles de ejecutar a nivel municipal o, si se pudiesen ejecutar, sería demasiado compleja su realización por parte de la entidad territorial.

Conforme a lo expuesto es evidente que la adopción de una política pública para la acción comunal para el municipio de Armenia, Quindío, no soluciona la problemática que conforme al estudio y análisis realizado por la administración sirvió de fundamento para presentar el proyecto que se convirtió en norma municipal, esto es el Acuerdo 148 de 2019, al contrario, no se cumplieron los parámetros establecidos para formular y adoptar una política pública de acuerdo a lo planteado por los expertos en el tema, tampoco se cumplen las exigencias establecidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-351 de 2013 y se establece un paralelismo normativo entre la norma nacional (DUR 1066 de 2015) que determina que quien establece la política pública para ese sector es el Ministerio del Interior, ello conforme a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 489 de 1998 y adicionalmente de acuerdo con la Ley 136 de 1994 donde se estableció claramente cuáles eran las competencias municipales para intervenir y apoyar el sector comunal, es más, en el contenido del Acuerdo se establecieron obligaciones que ya la Ley 136 de 1994 había dispuesto.

Lo anterior no debe comprenderse como una descalificación a la Política Pública adoptada por el Acuerdo 148 de 2019, al contrario, ello está demostrando que existe un problema público que requiere solución por parte de las autoridades municipales y que propiamente no es el de la Acción Comunal sino el de promover y fomentar la participación DEMOCRÁTICA ciudadana que trata la Constitución Política y especialmente el artículo 2º de la Ley 1757 de 2015.

Como se expuso y de acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 743, estas organizaciones apuntan al desarrollo integral de los individuos y su entorno, al fortalecimiento del sentido de pertenencia de las personas frente a su comunidad y su territorio, a la profundización de los procesos democráticos a nivel local y regional, y a la divulgación y promoción de los derechos humanos, de igual manera tienen también como objetivo la construcción y preservación de la armonía al interior de la comunidad, además de buscar una mayor cobertura y calidad en los servicios públicos y seguridad social, la creación o reactivación de espacios culturales, recreativos y deportivos que fortalezcan su identidad como organización y mejoren la calidad de vida de todos sus integrantes.

Por ello, debe dejarse a un lado tanto por la administración pública como por la propia asociación comunal la creencia inveterada que el presente y futuro de esta organización depende de un todo del apoyo estatal, mientras este paradigma subsista el problema persiste, es conocido y ello se demuestra con el estudio que dio lugar a la formulación y adopción de la política pública municipal y los resultados del análisis realizado al Acuerdo y en lo que va en ejecución que no se está dando una solución integral a la problemática existente, ello se ha convertido en un círculo vicioso de alcanzar logros poco significativos o de generar expectativas como la de esta política, que solo conducen a la incertidumbre y aumentar más la inconformidad, el desánimo existente y la falta de credibilidad en la institucionalidad entre los miembros afiliados a esta clase de asociación.

Por lo anterior, se considera producto de esta investigación que el Municipio debe consolidar todos los esfuerzos institucionales conjuntamente con las acciones comunales para fortalecer lo que la Ley expresamente le permite, esto es:

1. Incluir las medidas específicas orientadas a promover la participación democrática de los miembros de las organizaciones comunales existentes en el territorio, estableciendo de manera precisa como se facilitará esta participación. (Literal g) del Artículos 4° y numeral 11 del Artículo 32 de la Ley 136 de 1994)
2. Elaborar y formular planes y programas anuales de fortalecimiento de las organizaciones comunales con la correspondiente afectación presupuestal, para lo cual debe realizarse de manera concertada con estas organizaciones, teniendo en cuenta lo expresado y autorizado en el Plan de Desarrollo (Numeral 17 del Artículo 3° de la Ley 136 de 1994).

7.2 Recomendaciones

Para que esto sea eficaz se recomienda que el Municipio en coordinación con las Juntas de acción comunal desarrolle y ejecuten lo que ya la ley ha establecido para su promoción y fortalecimiento, esto es:

1. Que los planes y programas de la administración municipal que impacten estas organizaciones sean concertados y no simplemente socializados como suele acontecer (Parágrafo 1° del Artículo 3° de la Ley 136 de 1994).
2. Hacer efectivo el derecho a vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante su participación en el ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada (Artículo 141 de la Ley 136 de 1994).
3. Establecer programas permanentes para el conocimiento, promoción y protección de los valores democráticos, constitucionales, institucionales, cívicos y especialmente el de la solidaridad social de acuerdo con los derechos fundamentales; los económicos, los

sociales y culturales; y los colectivos y del medio ambiente (Artículo 141 de la Ley 136 de 1994).

4. Promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural.

El fomento de la cultura es prioridad del municipio y los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social de conformidad con el artículo 1º, numeral 8 de la Ley 397 de 1997 (Numeral 5 del Artículo 3º de la Ley 136 de 1994).

5. Celebrar convenios solidarios con los organismos de acción comunal, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la ley, acorde al plan de desarrollo, lo anterior en concordancia con el artículo 355 de la Constitución Política (Numeral 16 y Parágrafo 4º del Artículo 3º de la Ley 136 de 1994)
6. Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los organismos de acción comunal (Numeral 18 del Artículo 3º de la Ley 136 de 1994).
7. Velar que en el presupuesto de rentas y gastos que se expide anualmente se tenga especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación (Numeral 9 del Artículo 32 de la Ley 136 de 1994).
8. Generar, apoyar y financiar procesos de planeación participativa que conduzcan a planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y de largo plazo (Numeral 4 del literal f) del Artículo 91 de la Ley 136 de 1994)
9. Priorizar los proyectos presentados por las Juntas de Acción Comunal, siempre y cuando los mismos hayan contado con asesoría técnica por parte del Departamento

Administrativo de planeación para su elaboración y cumplan con los requisitos de viabilidad, prioridad y elegibilidad. Los proyectos presentados deberán estar ajustados con el respectivo plan de desarrollo (Artículo 4° Ley 1989 de 2019).

10. Atender a los dignatarios de los organismos de acción comunal (Artículo 1° de la Ley 1989 de 2019).
11. Procurar que el Concejo Municipal destine al menos una (1) sesión anualmente, para que de forma exclusiva se debata sobre las necesidades y problemáticas que presenten los Organismos de Acción Comunal conforme al reglamento que se expida para ello (Artículo 1° de la Ley 1989 de 2019).
12. Gestionar ante el Sena y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) la creación de programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación técnica, tecnológica, profesional o de formación continua destinados a los dignatarios de los organismos de acción comunal que contribuyan al desarrollo económico y productivo de las comunidades (Artículo 1° de la Ley 1989 de 2019).
13. Gestionar y promover ante las empresas de servicios públicos domiciliarios la aplicación de tarifas correspondientes al estrato residencial 1 en los inmuebles donde funcionan exclusivamente los salones comunales (Artículo 2° Ley 1989 de 2019).
14. Procurar la destinación de un rubro del recaudo del impuesto predial municipal para la construcción, mejoramiento y acondicionamiento de salones comunales, casetas comunales y demás equipamientos comunales de propiedad del municipio o junta de acción comunal (Artículo 3° Ley 1989 de 2019).

15. Cumplir de manera rigurosa las competencias establecidas en el artículo 143 de la Ley 136 de 1994 en relación a las funciones de inspección, vigilancia y control de los organismos comunales, conforme a las orientaciones impartidas por el Ministerio del Interior.

Con las recomendaciones señaladas, se puede afirmar que existen los instrumentos para satisfacer las necesidades propias de ésta y lograr el propósito y finalidad que desde su reconocimiento se le ha otorgado a la más importante organización ciudadana que existe en el País.

De igual forma y teniendo en cuenta lo expuesto, se recomienda que se realice un estudio que identifique la eficacia de formular políticas públicas municipales que permitan complementar e integrar las políticas públicas nacionales, con la intención que éstas y aquellas cumplan con los propósitos y finalidades por las cuales se adoptan, toda vez, como se evidenció, la ausencia de coordinación entre los diferentes niveles de la administración en temas como el investigado conducen a un paralelismo normativo o la formulación de políticas públicas similares e incluso a adoptar medidas y desarrollar acciones y actividades disímiles que conducen a generar confusión en los actores y beneficiarios de estas.

Para el caso concreto y conforme a lo expuesto, el tema de la acción comunal no es un problema público como se ha pretendido plantear, es un problema reiterado a través del tiempo que han tenido los organismos comunales y para los cuales la administración pública no ha encontrado la fórmula para que estos lo solucionen teniendo los instrumentos para hacerlo, pretendiendo poner en práctica novísimos instrumentos desconociendo los ya existentes o en este caso, haciendo verlos como novedosos cuando ya la ley lo ha dispuesto.

Finalmente y retomando a Pierre Cálame, se puede expresar para concluir que... *“se sigue pensando en el mundo del mañana con las ideas del ayer y pretendemos administrarlo con las instituciones de anteayer”*.

Referencias Bibliográficas

A. Normas

Acuerdo 065 de 2016, Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de

Armenia, Quindío, para el período 2016 – 2019 “sigamos adelante”. 27 de mayo de 2016.

Acuerdo 148 de 2018, Por medio del cual se adopta la política pública para la acción comunal en

el municipio de Armenia, Quindío. 27 de noviembre de 2019.

Acuerdo 165 de 2020, Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de

Armenia, Quindío, para el período 2020 – 2023 “Armenia pa’todos”. 12 de junio 2020.

Gaceta Municipal 2432 de 5 de octubre de 2020.

Constitución Política de Colombia, (1991). Gaceta Constitucional número 114 del domingo 4 de julio de 1991.

Decreto 239 de 1959. Por el cual se determinan el personal y funciones del Departamento

Administrativo Nacional de Planeación y Servicios Técnicos. 6 de febrero de 1959. D. O.

No. 29.870.

Decreto 1761 de 1959. Por el cual se crea la División de Acción Comunal, y se dictan normas

para su funcionamiento. 10 de julio de 1959. D. O. No. 29.994.

Decreto 3159 de 1968. Por el cual se reorganiza el Ministerio de Gobierno. 22 de enero de 1968.

D.O. No. 32.691

Decreto 835 de 1973. Por el cual se reglamenta la constitución y el funcionamiento de las

asociaciones municipales de Juntas de Acción Comunal. 23 de mayo de 1973. D. O. No.

33.853.

Decreto 836 de 1973. Por el cual se reglamentan la constitución y el funcionamiento de las

federaciones y asociaciones de Juntas de Acción Comunal. 23 de mayo de 1973. D. O. No. 33.853.

Decreto 126 de 1976. Por el cual se revisa la Organización Administrativa del Ministerio de

Gobierno. 26 de enero de 1976. D.O. No. 34.491.

Decreto 1930 de 1979. Por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 1° literal f) del decreto

126 de 1976. 31 de agosto de 1979. D. O. No. 35.339.

Decreto 300 de 1987. Por el cual se reglamenta parcialmente los literales e) y f) del artículo 1 y

artículos 7 y 8 del Decreto Ley 126 de 1976. 12 de febrero de 1987. D. O. No. 37.777.

Decreto 2150 de 1995. Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o

trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. 6 de diciembre de 1995. D. O.

No. 42.137.

Decreto 1684 de 1997. Por el cual se fusionan unas dependencias del Ministerio del Interior. 27

de junio de 1997. D. O. No. 43.072.

Decreto 2350 de 2003. Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002. 22 de agosto de 2003. D.

O. No. 45.287.

Decreto 890 de 2008. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 743 de 2002. 28 de marzo de

2008. D. O. No. 46.943.

Decreto 1290 de 2014. Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y

Resultados – Sinergia. 10 de julio de 2014. D. O. No. 49.208,

Decreto 1066 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector

Administrativo del Interior. 26 de mayo de 2015. D. O. No. 49.3 D. O. No. 49.523.

Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional. 26 de mayo de 2015. D. O. No. 49.523.

Departamento Nacional de Planeación, (2010). Documento CONPES 3661: Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal, 10 de mayo de 2010.

Departamento Nacional de Planeación, (2018). Documento CONPES 3955: Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia, 31 de diciembre de 2018.

Ley 19 de 1958. Sobre reforma administrativa. 9 de diciembre de 1958. D. O. No. 29.835.

Ley 52 de 1990. Por la cual se establece la estructura orgánica Marco del Ministerio de Gobierno; se determinan las funciones de sus dependencias, se dictan otras disposiciones y se conceden unas facultades extraordinarias. 31 de diciembre de 1990. D. O. No. 69.615.

Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 2 de junio de 1994. D. O. No. 41.377.

Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.450 del 19 de julio de 1994. D. O. No. 41.450.

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. 24 de julio de 1997. D. O. No. 43.091.

Ley 434 de 1998. Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones. 5 de febrero de 1998. D. O. No. 43.231.

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 30 de diciembre de 1998. D. O. No. 43.464.

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. 5 de junio de 2002. D. O. No. 44.826.

Ley 753 de 2002. Por la cual se modifica el artículo 143 de la Ley 136 de 1994. 19 de julio de 2002. D. O. 44.872.

Ley 934 de 2004. Por la cual se oficializa la Política de Desarrollo Nacional de la Educación Física y se dictan otras disposiciones. 30 de 2004. D. O. No. 45.777.

Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. 8 de noviembre de 2006. D.O. No. 46.446.

Ley 1151 de 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. 25 de julio de 2007. D.O. No. 46.700.

Ley 1275 de 2009. Por medio de la cual se establecen lineamientos de Política Pública Nacional para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones. 5 de enero de 2009. D. O. No. 47.223.

Ley 1335 de 2009. Disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana. 21 de julio de 2009. D. O. No. 47.417.

Ley 1413 de 2010. Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas. 11 de noviembre de 2010. D.O. No. 47.890.

- Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. 12 de julio de 2011. D. O. No. 48.128.
- Ley 1523 de 2012. Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. 24 de abril de 2012. D. O. No, 48.411.
- Ley 1532 de 2012. Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción. 7 de junio de 2012. D. O. No. 48.454.
- Ley 1549 de 2012. Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial. 5 de julio de 2012. D. O. No. 48.482.
- Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. 6 de julio de 2012. D. O. No. 48.483.
- Ley 1622 de 2013. Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones. 29 de abril de 2013. D. O. No. 48.776.
- Ley 1641 de 2013. Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones. 12 de julio de 2013. D. O. No. 48.849.
- Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. 6 de julio de 2015. D. O. No. 49.565.
- Ley 1804 de 2016. Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones. 2 de agosto de 2016. D. O. No. 49.953.

Ley 1885 de 2018. Por la cual se modifica la Ley Estatutaria 1622 de 2013 y se dictan otras disposiciones. 1 de marzo de 2018. D. O. No. 50.522.

Ley 1948 de 2019. Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción. 8 de enero de 2019. D. O. No. 50.830.

Ley 1953 de 2019. Por medio de la cual se establecen los lineamientos para el desarrollo de la política pública de prevención de la infertilidad y su tratamiento dentro de los parámetros de salud reproductiva. 20 de febrero 2019. D. O. No. 50.873.

Ley 1988 de 2019. Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación, implementación y evaluación de una política pública de los vendedores informales y se dictan otras disposiciones. 2 de agosto 2019. D. O. No. 51.033.

Ley 1989 del 2019. Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones. 2 de agosto 2019. D. O. No. 51.033.

Ley 1990 de 2019. Por medio de la cual se crea la política para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones. 2 de agosto 2019. D. O. No. 51.033.

Ley 2040 de 2020. Por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y se dictan otras disposiciones. 27 de julio de 2020. D. O. No. 51.388.

Ley 2044 de 2020. Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. 30 de julio de 2020. D. O. No. 51.391.

B. Jurisprudencia

Corte Constitucional. Sentencia C-580 de 2001. Expediente O.P 047, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; 6 de junio de 2001.

Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2001. Expediente D-3469, M.P. Jaime Araujo Rentería; 4 de octubre de 2001.

Corte constitucional. Sentencia T-595 de 2002. Expediente T-444377, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; 1 de agosto de 2002.

Corte Constitucional. Sentencia C-524 de 2003. Expediente D-4398, M.P. Jaime Córdoba Triviño; 1 de julio de 2003.

Corte Constitucional. Sentencia C-520 de 2007. Expediente D-6587, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; 11 de julio de 2007.

Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2013. Expediente D-9219, M.P. Mauricio González Cuervo; 27 de febrero de 2013.

Corte Constitucional. Sentencia C-351 de 2013. Expediente D-9380, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 19 de junio de 2013.

Corte Constitucional. Sentencia C-126 del 2016. Expediente D-10894, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; 9 de marzo de 2016.

Corte Constitucional. Sentencia T-315 de 2019. Expediente T-6.872.389, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; 126 de julio de 2019.

C. Bibliografía

Aguilar Villanueva, L.F. (1992) La Hechura de las Políticas Públicas. México.

Alcaldía de Bogotá D.C. (2017). Guía para la Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito.

Alcaldía de Cali. (2019). Guía Metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de Santiago de Cali.

Alcaldía de Medellín. (2017). ENFOCO Las Políticas Públicas en Medellín.

Alcaldía de Pereira. (2018). Sistema Municipal de Políticas Públicas de Pereira - Bitácora para su implementación y operación.

Brugué-Torruebla, Q. (2014). Políticas Públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de la autoridad. Barcelona.

Calame, P. (2009). Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia. Santiago de Chile.

Cruz Rubio, C. (2015). Hacia el gobierno abierto Una caja de herramientas. Madrid.

Departamento de Cundinamarca. (2020) Guía para la gobernanza con las políticas públicas en Cundinamarca.

Departamento del Quindío. (2019). Guía para la gestión de políticas públicas en el departamento del Quindío.

Departamento Nacional de Planeación. Planes y programas de desarrollo (1969-1972) - Carlos Lleras Restrepo, Capítulo III – El Desarrollo de la comunidad. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. Planes y programas de desarrollo (2006 – 2010) “Estado Comunitario”. Recuperado de

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PLANNACIONALDESARROLLO2006-2010.pdf>

Hernández Sampieri, R. (2014). Metodología de la investigación. México D.F.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-. (2018). Guía para la formulación, ajuste, implementación y seguimiento de políticas públicas de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar en el territorio.

Martínez, M. (2004). El proceso de nuestro conocer postula un nuevo paradigma epistémico, Santiago.

Ministerio de Defensa. (2019). Política de defensa y seguridad – PDS- para la legalidad, el emprendimiento y la equidad.

Ministerio de Ciencias. (2018). Política nacional de ciencia e innovación para el desarrollo sostenible.

Ministerio del Deporte (Anteriormente COLDEPORTES. (2016). Insumos para la reformulación de la política pública del deporte en Colombia.

Ministerio del Interior. (2017). Procedimiento, análisis y definición de un problema público.

Muller, P. (2006). Las políticas públicas. Bogotá.

Roth, A. (2002). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá.

Strauss, A y Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Medellín.

Subirats, J., Knoepfel, O., Larrue, C. y Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona.

Taylor, S.J. y Bogdan, R. (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación.

Buenos Aires.

Torre-Melo, J. y Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y

herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Instituto de Estudios del

Ministerio Público. Bogotá.

Vicepresidencia de la República. (2018). Guía para la construcción de políticas públicas para el

empoderamiento de las mujeres y la igualdad de oportunidades.

D. Web grafía

<http://comunal.mininterior.gov.co>

<http://historico.cartauniversitaria.unal.edu.co/ediciones/28/03carta.html>

<http://normasapa.net/formula-muestra-poblacion/>

<http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/vigencia-expresa-y-sentencias-de-constitucionalidad>

<http://www.suin-juriscol.gov.co/suinjuriscol.html>

<https://armenia.gov.co/atencion-al-ciudadano/estatutos-personerias-y-resoluciones>

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PLANNACIONALDESARROLLO2006-2010.pdf>

<https://dle.rae.es/diccionario>

https://drive.google.com/file/d/1VM2aGhwIPw0l_73flJvP-RA1UZIkCgHW/view (FBM 2019)

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11411>

<https://www.dnp.gov.co/DNP/Plan-Nacional-de-Desarrollo/paginas/Planes-de-Desarrollo-antteriores.aspx>

<https://www.dnp.gov.co/NuevaMGA/Paginas/Glosario-Nueva-MGA.aspx>

Anexos

- Acta 2017 del 27 de noviembre de 2019, del Concejo Municipal, segundo debate del Proyecto de Acuerdo No. 23 del Proyecto de Acuerdo No. 23 de 2019 por medio del cual se adopta la política pública para la acción comunal en el municipio de Armenia, Quindío.
- Acuerdo 148 de 2019 Por medio del cual se adopta la política pública para la acción comunal en el municipio de Armenia, Quindío.
- Base de datos de las JAC por Comunas 2020 del municipio de Armenia, Secretaría de Desarrollo Social.
- Resumen de las problemáticas y a través de la historia
- Cuestionario para Presidentes de las Juntas de Acción Comunal del municipio de Armenia.
- Documento formulación política pública comunal “Unión Temporal GPE-Protección Integral”
- Exposición de motivos de la 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. Gaceta del Congreso 150, del 13 de agosto de 1998.
- Exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo por medio del cual se adopta la política pública para la acción comunal en el municipio de Armenia, Quindío.
- Ficha Básica Municipal de Armenia 2019.
- Ficha técnica de la muestra para la aplicación del Cuestionario.
- Ponencia para primer debate del Proyecto de Acuerdo No. 23 de 2019 por medio del cual se adopta la política pública para la acción comunal en el municipio de Armenia, Quindío.

- Ponencia para segundo debate del Proyecto de Acuerdo No. 23 de 2019 por medio del cual se adopta la política pública para la acción comunal en el municipio de Armenia, Quindío.
- Proyecto de Acuerdo 037 de 2017 (5 de junio) “Por el cual se crea la política pública para las Juntas de Acción comunal en el municipio de Bucaramanga”.