

# Documento CONPES

---

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**



3955

## **ESTRATEGIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ACCIÓN COMUNAL EN COLOMBIA**

Departamento Nacional de Planeación  
Ministerio del Interior

**Versión aprobada**

**Bogotá, D.C., 31 de diciembre de 2018**

## CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

**Iván Duque Márquez**  
Presidente de la República

**Marta Lucía Ramírez Blanco**  
Vicepresidenta de la República

**Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda**  
Ministra del Interior

**Carlos Holmes Trujillo García**  
Ministro de Relaciones Exteriores

**Alberto Carrasquilla Barrera**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Gloria María Borrero Restrepo**  
Ministra de Justicia y del Derecho

**Guillermo Botero Nieto**  
Ministro de Defensa Nacional

**Andrés Valencia Pinzón**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

**Juan Pablo Uribe Restrepo**  
Ministro de Salud y Protección Social

**Alicia Victoria Arango Olmos**  
Ministra de Trabajo

**María Fernanda Suárez Londoño**  
Ministra de Minas y Energía

**José Manuel Restrepo Abondano**  
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

**María Victoria Angulo González**  
Ministra de Educación Nacional

**Ricardo José Lozano Picón**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Jonathan Malagón González**  
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

**Sylvia Constaín Rengifo**  
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

**Ángela María Orozco Gómez**  
Ministra de Transporte

**Carmen Inés Vásquez Camacho**  
Ministra de Cultura

**Gloria Amparo Alonso Másmela**  
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

**Rafael Puyana Martínez-Villalba**  
Subdirector General Sectorial

**Diego Rafael Dorado Hernández**  
Subdirector General Territorial

## Resumen ejecutivo

La acción comunal es una expresión ordenada de la sociedad civil que busca promover el desarrollo de las comunidades en su territorio. Esta organización, que cuenta con más de 60 años de existencia, se ha constituido, según lo establecido por el Ministerio del Interior, en 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. Según información del Ministerio del Interior, a noviembre de 2018, Colombia contaba con 63.833 Organizaciones de Acción Comunal (OAC), conformadas por aproximadamente 6.498.321 residentes en todo el territorio nacional; es decir que, más del 13 % de la población colombiana se ha vinculado de manera voluntaria a una organización de estas características.

No obstante, en la actualidad esta forma de participación para el desarrollo comunitario se enfrenta a desafíos importantes. En primer lugar, la población comunal, y en particular sus líderes, cuentan con niveles de formación insuficientes para el ejercicio de sus funciones. En segundo lugar, los liderazgos de la acción comunal no se renuevan de manera sistemática para garantizar la sostenibilidad de esta forma de organización en el tiempo. En particular, las cifras disponibles sobre la composición de esta forma organizativa revelan que la participación de jóvenes y mujeres es baja. En tercer lugar, según lo expresado por los miembros de la acción comunal<sup>1</sup>, estos actores comunitarios cuentan con bajas competencias para desarrollar proyectos productivos y sociales de manera exitosa.

En cuarto lugar, los líderes comunales se enfrentan a situaciones complejas de seguridad en los territorios que les impiden cumplir sus funciones con la comunidad. En quinto lugar, las organizaciones comunales, así como el Ministerio del Interior y los gobiernos locales, requieren una plataforma tecnológica que garantice un flujo organizado de información para optimizar procesos administrativos (como la inscripción de libros y actas) y que permita recolectar datos actualizados para caracterizar a las OAC y a sus miembros. Por último, el marco jurídico vigente dificulta en algunos casos el ejercicio comunal en temas relacionados con resolución de conflictos, conformación de comisiones empresariales, contratación con entidades públicas para proyectos comunitarios, entre otros.

Así, a través del presente 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

---

<sup>1</sup> Para la elaboración de este documento se contó con la participación de los miembros de la acción comunal en 101 mesas realizadas a lo largo del territorio nacional, que contaron con la participación de más de 400 líderes comunales. En la sección de diagnóstico se profundiza sobre esta información.

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.

Se estima que el desarrollo de las acciones propuestas en esta política tiene un valor indicativo de 89.027 millones de pesos para los próximos cuatro años, horizonte de tiempo en el que se plantea la consecución de los objetivos del presente documento, plasmados en 38 acciones. Entre las entidades involucradas en esta política se encuentran el Ministerio del Interior, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Empleo, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, Prosperidad Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Departamento Administrativo de Presidencia de la República, Coldeportes, el Invías, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, entre otras.

**Clasificación:** H00.

**Palabras clave:** Organizaciones de Acción Comunal, gestión de proyectos, liderazgo, participación ciudadana, organizaciones sociales, organizaciones comunitarias, juntas de acción comunal, sociedad civil, organización cívica, organización comunitaria, organización social, desarrollo comunitario, desarrollo social.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.....</b>	<b>11</b>
2.1. Marco normativo .....	12
2.2. Justificación.....	15
<b>3. MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>17</b>
<b>4. DIAGNÓSTICO .....</b>	<b>22</b>
4.1. Debilidad en la formación educativa de la población comunal .....	24
4.2. La sostenibilidad de la organización comunal se ve amenazada por la baja participación y la falta de renovación de liderazgos .....	26
4.3. Bajas capacidades de la población comunal en la estructuración y gestión de proyectos para el desarrollo comunitario.....	29
4.4. Dinámicas de inseguridad y convivencia que dificultan el ejercicio de la actividad comunal.....	31
4.5. Inexistencia de herramientas tecnológicas y sistemas que faciliten el manejo, la consolidación de la información comunal y la articulación con la oferta institucional .....	34
4.6. El marco jurídico existente está desactualizado y no responde a las necesidades de la acción comunal .....	35
<b>5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....</b>	<b>37</b>
5.1. Objetivo general .....	37
5.2. Objetivos específicos .....	37
5.3. Plan de acción .....	37
5.3.1. Implementar estrategias de formación oportuna y adecuada para fortalecer las capacidades y el nivel de empoderamiento de los miembros de las organizaciones de acción comunal.....	38
5.3.2. Generar incentivos y mecanismos de participación ciudadana para promover la inclusión de nuevos liderazgos en los escenarios de las OAC.....	40
5.3.3. Fortalecer la capacidad de gestión de proyectos sociales y productivos mediante la capacitación en metodologías para su formulación, estructuración, implementación, evaluación y seguimiento.....	42
5.3.4. Implementar estrategias de seguridad para promover la protección de líderes y miembros de las OAC.....	45

5.3.5.	Diseñar e implementar una herramienta tecnológica para contar con información de las OAC y sus miembros para facilitar actividades de IVC, y para articular y divulgar la oferta institucional de programas y proyectos orientados al desarrollo comunitario .....	47
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.....	47
5.4.	Seguimiento .....	48
5.5.	Financiamiento .....	48
<b>6.</b>	<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>51</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>.....</b>	<b>54</b>
Anexo A.	Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	54
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>.....</b>	<b>55</b>

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1. Estructura de la acción comunal e información de afiliados a 2018.....	19
--	----

## **ÍNDICE DE TABLAS**

Tabla 1. Sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con las organizaciones comunales .....	15
Tabla 2. Cronograma de seguimiento.....	48
Tabla 3. Financiamiento estimado por entidad .....	49
Tabla 4. Financiamiento estimado por objetivo.....	50

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1. Necesidades principales de la población comunal <sup>(a)</sup> .....	23
Gráfico 2. Representación de las mujeres en las OAC de tercer y cuarto grado.....	28
Gráfico 3. Líderes comunales amenazados por departamento (2016-2017) <sup>(a)</sup> .....	32
Gráfico 4. Número de homicidios de líderes comunales por departamento (enero - septiembre de 2018) .....	33

## **SIGLAS Y ABREVIACIONES**

Asojac	Asociaciones de Juntas de Acción Comunal
CIC	Centro de Integración Ciudadana
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDPCAC	Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ECP	Encuesta de Cultura Política
FEST	Familias en su Tierra
FNA	Fondo Nacional del Ahorro
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
Invías	Instituto Nacional de Vías
IVC	Inspección, Vigilancia y Control
JAC	Juntas de Acción Comunal
OAC	Organizaciones de Acción Comunal
PAO	Plan de Acción Oportuna
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
UNAD	Universidad Nacional Abierta y a Distancia
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
UNP	Unidad Nacional de Protección



## 1. INTRODUCCIÓN

La acción comunal corresponde a una de las formas de organización y participación ciudadana con mayor tradición en el país. Desde su institucionalización por medio de la Ley 19 de 1958<sup>2</sup>, se ha desarrollado hasta convertirse en la organización de la sociedad civil más importante para el crecimiento económico, social y comunitario, con mayor cobertura geográfica (alrededor de 6,5 millones de colombianos están inscritos en alguno de los niveles de la acción comunal). Estas cifras son ratificadas con la información de la Encuesta de Cultura Política (ECP)<sup>3</sup> del 2017 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en la cual se reporta que el 13,5 % de los ciudadanos asisten a las reuniones de las juntas de acción comunal al menos una vez al año.

No obstante, la acción comunal se enfrenta a retos importantes. En el marco de talleres en los que participaron más de 400 miembros de la acción comunal, el Ministerio del Interior logró determinar que, en primera instancia, las organizaciones comunales de todos los grados cuentan con debilidades en la gestión que dificultan la consecución de sus objetivos y la materialización de proyectos productivos y sociales para el desarrollo comunitario. Estos problemas de gestión están relacionados, en gran medida, con los bajos niveles de formación y capacitación de la población comunal, en particular en temas relacionados con normatividad comunal, elaboración, ejecución y seguimiento a proyectos de desarrollo y conocimientos administrativos y financieros. Además, se constata una carencia de relevos generacionales y de género; en efecto, la participación de jóvenes en las OAC apenas llega al 5 % del total de la población comunal, lo que pone en riesgo la perdurabilidad de este tipo de organizaciones, sumado a que la participación de las mujeres en cargos directivos de las OAC es baja.

De igual forma, la alta incidencia de amenazas y de atentados<sup>4</sup> contra la vida de los líderes comunales dificulta y desestimula la participación en estos organismos debido a los riesgos de seguridad a los cuales se ven enfrentados sus miembros. Se ha identificado también que gran parte de las diligencias realizadas por las OAC se hacen de manera presencial y con registro manual, es decir, con un mínimo nivel de aprovechamiento de herramientas tecnológicas para el desarrollo de las funciones comunales. Esto genera no solo

---

<sup>2</sup> Sobre reforma administrativa.

<sup>3</sup> Esta encuesta realizada por el DANE consulta a 14.000 hogares colombianos en todo el territorio nacional -exceptuando antiguos territorios nacionales- y es representativa para toda la población colombiana mayor de 18 años. La metodología de este estudio puede ser consultada en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/cultura/DSO-ECP-FME-001-V4.pdf>

<sup>4</sup> Entre el segundo semestre de 2016 y el tercer trimestre de 2017, el Ministerio del Interior tiene registro de 227 líderes comunales amenazados. Mientras que entre enero y septiembre de 2018, el Ministerio del Interior tiene un registro de 77 asesinados.

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

Por último, según el Ministerio del Interior, existen notables vacíos y contradicciones en el marco normativo que rige la acción comunal, en particular, en relación con la ausencia de claridad en cuanto a los requerimientos del tiempo de residencia en un lugar determinado para oficializar la afiliación a una OAC, la ausencia de reglamentación de las comisiones empresariales y la inexistencia de protocolos para el funcionamiento de las comisiones de convivencia y conciliación. Lo anterior, conlleva a que cada año el Ministerio del Interior deba emitir un alto volumen de conceptos jurídicos, buscando resolver dudas sobre estos aspectos.

A pesar de estas problemáticas enfrentadas por las OAC, no existe una política pública vigente orientada al fortalecimiento de esta expresión participativa y democrática de la sociedad civil. En efecto, en 2010, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Documento CONPES 3661 *Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal*<sup>5</sup>. Esta política buscaba aumentar la coordinación de los organismos comunales con la oferta institucional, fortalecer la estructura de estas organizaciones y definir los mecanismos para que las OAC pudieran desarrollar iniciativas empresariales y productivas exitosas. Las acciones del Documento CONPES 3661 tuvieron vigencia hasta el año 2013, por lo cual en este momento no existen estrategias específicas orientadas a la población comunal. Cabe anotar que a esta dificultad se suma la ausencia de una evaluación de la implementación de dicha política que permitiera conocer su efectividad y emitiera recomendaciones de política pública en relación con la acción estatal tendiente a apoyar las acciones de las OAC. No obstante, los registros de seguimiento de su implementación dan cuenta de que, a diciembre de 2012, las acciones priorizadas contaban con un avance promedio del 60 %<sup>6</sup>, lo que permite concluir que su cumplimiento fue parcial.

Por esta razón, atendiendo al llamado de las OAC, es necesario formular estrategias que permitan atender los problemas actuales de esta forma de participación. Esta política pretende, entonces, generar acciones orientadas a fortalecer el ejercicio de la acción

---

<sup>5</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3661.pdf>

<sup>6</sup> Información tomada de la matriz de seguimiento del Documento CONPES 3661 aprobado en 2010.

comunal y las organizaciones que hacen parte de esta forma de participación ciudadana, buscando robustecer sus capacidades, de acuerdo a sus necesidades actuales.

El presente documento consta de siete secciones incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y la justificación de esta política. La tercera describe el marco normativo que rige a la acción comunal en Colombia. La cuarta sección desarrolla un marco conceptual relacionado con el funcionamiento de las OAC. En la quinta sección se desarrolla un diagnóstico en torno a seis problemáticas relacionadas con la gestión y el fortalecimiento de la acción comunal en el país. En la sexta sección, se formulan los objetivos generales y específicos, se determina un plan de acción para la consecución de estos y se presenta el esquema de seguimiento y financiamiento de la política. Por último, en la sexta sección se presentan las recomendaciones al CONPES para la implementación de la política.

## **2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN**

La acción comunal es una forma organizada de participación ciudadana que busca promover el desarrollo integral de las comunidades (Congreso de la República de Colombia, 2002). Su creación se oficializó por medio de la Ley 19 de 1958 durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo, en un contexto marcado por el inicio del Frente Nacional y el interés de los gobiernos que hacían parte del pacto, por crear programas a través de los cuales se promoviera la participación de la comunidad en las políticas del Estado (Jaramillo, 2009, pag.12).

Desde entonces, la acción comunal ha conseguido constituirse como la organización ciudadana con mayor cobertura geográfica y número de afiliados en Colombia. En la actualidad, según información del Ministerio del Interior, se cuenta con 63.833 OAC registradas al año 2018 conformadas por aproximadamente 6.498.321 afiliados a nivel nacional. Esto indica que más del 13 % de la población colombiana está afiliada a una organización de estas características.

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 (Ley 743 de 2002).

Es importante destacar también el rol de la organización comunal como dinamizadora de procesos de desarrollo económico local. En particular, la Ley 743 de 2002 señala la importancia de la gestión comunal en la identificación, formulación, ejecución,

administración y evaluación de planes y proyectos de desarrollo comunitario<sup>7</sup>. Con este objeto se promueve y fomenta la creación y el desarrollo de procesos económicos con una naturaleza colectiva y solidaria a favor de sus comunidades.

Para definir lineamientos de política complementarios a la normatividad existente en relación con el apoyo que la institucionalidad colombiana debe brindar a este tipo de organizaciones comunitarias para el logro de sus objetivos, en 2010 se formuló el Documento CONPES 3661 *Política Nacional para el fortalecimiento de los Organismos de la Acción Comunal*<sup>8</sup> con el fin de fortalecer a las organizaciones de acción comunal a través de una estrategia que facilitara las herramientas para la correcta gestión, funcionamiento interno y sostenibilidad financiera de dichos organismos, contribuyendo de esta forma al desarrollo, formación y generación de capacidades para mejorar su gestión, organización e interlocución con el Estado.

En esta política se establecieron tres ejes problemáticos: el primero, relacionado con las dificultades que tienen las iniciativas comunales para ser canalizadas debidamente por el Estado; el segundo, tiene que ver con las debilidades de la organización comunal; y el tercero, se relaciona con la sostenibilidad económica de estas organizaciones. Este documento tenía una vigencia de tres años y en él se identificó la necesidad de forjar una cultura de aprendizaje y emprendimiento social y económico que permitiera avanzar en el apoyo y consolidación de proyectos productivos, capacitación y financiación, ingresos y sostenibilidad de las OAC.

No obstante, la vigencia de dicha política concluyó en 2013, sin que exista un balance específico de su impacto ni una evaluación de su implementación. En cuanto al seguimiento de la ejecución de las acciones previstas en el documento CONPES, este da cuenta tan solo de un cumplimiento parcial (60 %) de las acciones priorizadas, lo que acentúa la necesidad no solamente de formular una nueva política sino de dar un nuevo impulso a las acciones anteriormente previstas.

## **2.1. Marco normativo**

Las OAC fueron reconocidas de forma parcial por la Ley 19 de 1958, norma que tenía por objeto mejorar la coordinación y continuidad de la acción oficial mediante una reorganización de la administración pública. Dicha ley concibió por primera vez en el ordenamiento jurídico la necesidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de zonas retiradas de las capitales o ciudades principales. Lo anterior buscaba la participación de la

---

<sup>7</sup> Artículo 19 literal f. Ley 743 de 2002.

<sup>8</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3661.pdf>

Juntas de Acción Comunal (JAC) como actores determinantes en la transformación de dichos territorios con acciones puntuales tales como aumentar y mejorar la cobertura educativa, la organización de convites o mingas para la construcción de viviendas, restaurantes, acueductos y otros tipos de infraestructura de aprovechamiento social que permitieran el desarrollo de las comunidades, siempre buscando la integración y la construcción del tejido social.

Debido a que en esta ley no se estableció la organización interna, administrativa y jurídica de las OAC, durante 44 años se permitió que su funcionamiento se rigiera por la costumbre y el derecho natural. Por tal motivo, surgió la necesidad de establecer un marco jurídico fuerte que les diera un orden y un reconocimiento ante el Estado, y en 2002 se promulgó la Ley 743<sup>9</sup>. Con esta ley, por primera vez en la historia comunal, se definen las herramientas para el desarrollo de su actividad social con un respaldo jurídico y político más amplio, teniendo con ello un avance en cuanto a la organización administrativa para el funcionamiento de la acción comunal.

Teniendo en cuenta la diversidad en las organizaciones comunales a nivel nacional, de dicha ley sobresalen sus disposiciones amplias y generales que buscan dar cabida a todas las situaciones presentadas en los organismos comunales del país. Lo anterior, buscaba fortalecer la autonomía comunal para que fueran las organizaciones quienes desarrollaran la norma en cada uno de sus estatutos, con base en sus necesidades y particularidades. Buscando reglamentar esta ley, se expide el Decreto 2350 de 2003<sup>10</sup>, compilado en el Decreto 1066 de 2015<sup>11</sup>, que busca brindar y reconocer mayor autonomía e independencia de la organización comunal frente al Gobierno nacional, sin que este último abandone sus responsabilidades de vigilancia y control, a fin de preservar el interés general y la legalidad.

Este decreto contiene, entre otros aspectos, regulaciones relacionadas con el número mínimo de afiliados, la constitución de más de una JAC en un mismo territorio, 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, conflictos organizativos e impugnaciones, entre otros.

Estas disposiciones buscan contrarrestar el carácter amplio y general de la Ley 743. No obstante, sin un correcto desarrollo estatutario, generan dificultades importantes que, en

---

<sup>9</sup> Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.

<sup>10</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002.

<sup>11</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

la práctica, son resueltas por las distintas entidades encargadas de IVC. Esto dificulta la generación de criterios estandarizados en la medida en que las respuestas a las consultas relacionadas con los vacíos del mencionado decreto son resueltas en función de la capacidad administrativa y del conocimiento normativo de los funcionarios de las entidades territoriales. En particular, las medidas mencionadas generan vacíos en la definición de reglas específicas relacionadas con el tiempo de residencia requerido para la afiliación a una OAC, el proceder de la comisión de convivencia y conciliación, la definición las competencias de la comisión empresarial, entre otros.

Cabe mencionar que el Decreto 1066 de 2015 también compila lo previsto en el Decreto 890 de 2008<sup>12</sup> que, de manera complementaria a lo expuesto anteriormente, desarrolla las funciones que tiene el Estado en materia de IVC. Así, determina que el Ministerio del Interior, como entidad de primer nivel para el ejercicio de IVC, es responsable de acompañar a la Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal y a las Federaciones de Juntas de Acción Comunal. Por su parte, las gobernaciones y alcaldías son las encargadas de hacer IVC a las Asojuntas y a las JAC.

De manera posterior, mediante la Ley 1551 de 2012<sup>13</sup> se autoriza la celebración de convenios entre las JAC y el Estado. Con la expedición de esta ley, se pretendió generar reglas favorables para la autogestión patrimonial de las organizaciones comunales. En este sentido, las JAC podían verse doblemente beneficiadas, en la medida en que lograban tener financiación a través de contratos y convenios con el Estado, al tiempo que generaban obras de desarrollo para sus comunidades. Sin embargo, la puesta en vigencia del Decreto 092 de 2017<sup>14</sup> limitó esta posibilidad, pues reconoció a las OAC como entidades sin ánimo de lucro y las obligó a aportar un porcentaje de recursos difíciles de garantizar para la firma de contratos y convenios con el Estado. En consecuencia, se imposibilitó continuar con el aporte en especie y mano de obra con el que históricamente concurrían las JAC para el desarrollo de obras comunitarias.

Así, esta disposición desatiende la realidad estructural de muchas de las organizaciones comunales quienes, debido a su objeto social cuyo fin no es el lucro, no cuentan con la capacidad económica ni organizativa que les permitan postularse a ejercicios de contratación en igualdad de condiciones con otras organizaciones privadas que, por la formación de sus miembros y sólidos patrimonios, restan posibilidades jurídicas a las

---

<sup>12</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002.

<sup>13</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>14</sup> Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política.

comunales. Por tal motivo es necesario definir una reglamentación que se adecue a la dinámica contractual de las OAC.

Es importante también mencionar las sentencias tales como la C-520 de 2007, la C-100 de 2013 y la C-126 del 2016, las cuales tienen como finalidad declarar exequible el marco jurídico de la organización comunal. El contenido de cada sentencia se detalla en la Tabla 1.

**Tabla 1. Sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con las organizaciones comunales**

<b>Sentencias</b>	<b>Materia</b>
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 del 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.

Fuente: Ministerio del Interior, 2018.

## **2.2. Justificación**

La acción comunal es una forma de organización y representación social que ha contribuido significativamente al desarrollo social, económico y democrático del país (Ministerio del Interior, 2007).

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 mismos 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 (Jaramillo, 2009). 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.

Por lo anterior, las OAC forman parte del engranaje de las estructuras de poder local y microlocal, en la medida en que tienen que ver con la toma de decisiones, la construcción de alianzas, la distribución de beneficios, los vínculos con instituciones o actores sociales o políticos desde las comunidades pequeñas hasta el nivel nacional. Estas relaciones se sustentan en el liderazgo, los lazos de vecindad y el reconocimiento social.

La autonomía en materia de autofinanciamiento se cuenta entre los aspectos que han permitido que las JAC perduren en el tiempo. En este sentido, cabe resaltar no solamente el desarrollo de multiplicidad de iniciativas económicas de carácter privado que buscan beneficiar a las comunidades que les dan origen<sup>15</sup>, sino también a la colaboración que ha existido entre el Estado y las OAC para garantizar el desarrollo de los territorios. Así, las JAC han adelantado obras de infraestructura como puentes, caminos, puestos de salud y de policía, plazas de mercado, acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, programas de vivienda por auto construcción, entre otros, hasta llegar a construir cerca del 30% de la infraestructura comunitaria (Ministerio del Interior, 2018).

Sin embargo, la acción comunal se ve amenazada por factores tanto internos como externos a su funcionamiento. Entre ellos se cuentan las necesidades de capacitación formal, la baja renovación de liderazgos y la baja participación de la mujer en dichos espacios, la necesidad de fortalecer las capacidades en materia de gestión de proyectos sociales y productivos, los problemas de seguridad e integridad física de los líderes comunales, el bajo nivel de uso de herramientas tecnológicas y el desconocimiento y desactualización de la normatividad que los regula. Lo anterior exige la implementación de acciones enfocadas a

---

<sup>15</sup> En efecto, algunas de ellas han constituido empresas comunales. Cabe resaltar el caso de la vereda Cabecera del municipio de Chimichagua en el departamento del Cesar, en el que se creó un organismo empresarial de cría de ganado en el que cada afiliado a la JAC es el tenedor, superando hoy las 500 cabezas de ganado, lo que ha permitido mejorar la calidad de vida de sus afiliados.



fortalecer sus capacidades colectivas e individuales, que permitan su sostenibilidad, autogestión e impacten en el desarrollo de las comunidades que representan las OAC.

Dado lo anterior, se requiere una política que fortalezca las capacidades de las organizaciones de acción comunal a nivel nacional, regional y local, de manera que el ejercicio comunal impacte de manera positiva en el desarrollo comunitario y al tiempo se generen estrategias para permitir la sostenibilidad y perdurabilidad de las OAC, puesto que estas son un pilar fundamental en la construcción de un país con equidad y desarrollo.

### 3. MARCO CONCEPTUAL

Esta sección contiene los conceptos básicos y definiciones relacionadas con la acción comunal, que servirán de base para el diagnóstico y las acciones de política para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia.

**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”<sup>16</sup> (Congreso de la República de Colombia, 2002). Según el Ministerio del Interior, 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. En la actualidad, de acuerdo con los procesos de acopio de información del Ministerio del Interior<sup>17</sup>, se cuenta con 63.833 Organizaciones de Acción Comunal (OAC) registradas conformadas por aproximadamente 6.498.321 afiliados a nivel nacional.

**Población comunal o comunales:** son aquellas personas que están afiliadas a algún tipo de organización comunal. Según el artículo 21 de la Ley 743 de 2002 son: (i) miembros de la JAC, los residentes fundadores y los que se afilien posteriormente, (ii) miembros de las juntas de vivienda comunitaria, las familias fundadoras y las que se afilien posteriormente, (iii) miembros de la Asojac, las JAC fundadoras y las que se afilien posteriormente, (iv) miembros de las federaciones de acción comunal, las asociaciones de

---

<sup>16</sup> Artículo 6 de la Ley 743 de 2002.

<sup>17</sup> Informes generados por el Ministerio del Interior a partir de la información remitida por las entidades de Inspección Vigilancia y Control delegadas en los territorios.

acción comunal fundadoras y las que se afilien posteriormente, y (v) miembros de la confederación nacional de acción comunal, las federaciones de acción comunal fundadoras y las que se afilien posteriormente.

**Afiliados:** son todas aquellas personas mayores de 14 años, habitantes de un barrio, vereda o un territorio, que no estén afiliados a otra JAC y que no estén sancionados<sup>18</sup>, que se organizan con el objetivo de solucionar los problemas más sentidos de su comunidad. Esta participación puede estar definida en ejecución de proyectos, capacitación, integración social, entre otros, que de acuerdo con la particularidad del territorio el organismo comunal, puede desarrollar.

**Dignatario:** son todos aquellos afiliados que por voto popular son elegidos para un periodo de cuatro años determinados en el artículo 32 de la Ley 743 de 2002 y para unas funciones específicas como: mesa directiva, fiscal, comisiones empresariales, comisiones de convivencia y conciliación y delegados al grado inmediatamente superior. Para estos dignatarios son definidas las funciones en los estatutos de cada organismo comunal, esto en virtud de la autonomía que enmarca el artículo 20 de la Ley 743 de 2002 y las necesidades de los territorios.

**Organizaciones de Acción Comunal:** los objetivos de estas organizaciones se encuentran definidos en el artículo 19 de la Ley 743 de 2002 y apuntan al desarrollo integral de los individuos y su entorno. Algunos de estos corresponden 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. Al ser entidades de carácter social, 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 OAC como dinamizadores de procesos de desarrollo económico local. En particular, la Ley 743 de 2002 señala la importancia de la gestión comunal en la identificación, formulación, ejecución, administración y evaluación de planes y proyectos. De esta forma, 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.

---

<sup>18</sup> La ley 743 de 2002 otorgó la facultad sancionatoria a las Asojac. Las sanciones son impuestas a los afiliados y dignatarios por violación de las normas legales y estatutarias y pueden ser suspensión o desafiliación.

Además, el artículo 8 de la Ley 743 de 2002 establece el orden jerárquico de las OAC, que las clasifica de primer a cuarto grado, como se describe en la Figura 1.

**Figura 1. Estructura de la acción comunal e información de afiliados a 2018**



Fuente: Ministerio del Interior, 2018.

**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.

**Junta de vivienda comunitaria:** es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Ambas se crean a nivel local (p.ej. barrios, conjunto residencial, sector o etapa, veredas, caseríos) y se encuentran integradas por la comunidad organizada residente en el 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:** surge en 1990 como el único órgano de cuarto grado que 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.

**Órganos de dirección, administración y vigilancia de las organizaciones comunales:** según lo definido en el artículo 27 de la Ley 743 de 2002, de conformidad con el número de afiliados y demás características propias de cada región, los organismos comunales determinarán los órganos de dirección, administración y vigilancia con sus respectivas funciones<sup>19</sup>. Debido a su importancia, se definen a continuación los cinco órganos de dirección, administración y vigilancia principales:

Asamblea general: es la máxima autoridad del organismo comunal respectivo. Está integrada por los afiliados o delegados, cada uno de los cuales actúa en ella con voz y voto. Todas las OAC cuentan con este órgano (Ministerio del Interior, 2002).

Comisión de convivencia y conciliación: integrada en la JAC por las personas que designe la asamblea general y en las OAC de segundo, tercer y cuarto grado, por el número de miembros que determinen sus estatutos. Todas las OAC deberán tener una. Este organismo de administración tendrá por objetivos construir y preservar la armonía en las relaciones interpersonales y colectivas dentro de la comunidad a partir del reconocimiento y respeto de la diversidad, para lograr el ambiente necesario que facilite su normal desarrollo, surtir la vía conciliatoria de todos los conflictos organizativos que surjan en el ámbito del correspondiente organismo de acción comunal y avocar, mediante procedimiento de conciliación en equidad, los conflictos comunitarios que sean susceptibles de transacción, desistimiento, querrela y conciliación (Ministerio del Interior, 2002).

Comisión empresarial: órgano encargado de identificar y priorizar iniciativas de carácter empresarial o proyectos productivos y realizar todas las gestiones para implementarlos. Su constitución optativa. Esta comisión debe elaborar su propio reglamento

---

<sup>19</sup> Asamblea general; asamblea de delegados; asamblea de residentes; consejo comunal; junta directiva; comité asesor; comisiones de trabajo; comisiones empresariales; comisión conciliadora; fiscalía; secretaría general; secretaría ejecutiva; comité central de dirección; directores provinciales; directores regionales; comité de fortalecimiento a la democracia y participación ciudadana y comunitaria.

de funcionamiento, al igual que el de la empresa que se crea teniendo en cuenta los estatutos de la junta y la normatividad para el tipo de organización escogida. En este sentido, la comisión empresarial y la Junta Directiva de la JAC identificarán el tipo de organización solidaria<sup>20</sup> más adecuada para desarrollar el proyecto productivo. Para esto pueden crear una organización de economía solidaria (*i.e.* cooperativa, asociación mutual, fondo de empleados, empresa asociativa de trabajo, empresa comunitaria) (Ministerio del Interior, 2002).

Comisiones de trabajo: su constitución es optativa. Son los órganos encargados de ejecutar los planes, programas y proyectos que define la comunidad. El órgano competente para decidir cuántas y cuáles comisiones de trabajo va a tener, es la asamblea general de afiliados, las cuales deberán estar mencionadas en sus respectivos estatutos (Ministerio del Interior, 2002).

Secretaría general: es la encargada de tener bajo su cuidado y diligenciar libros de afiliados y de actas; responder el archivo y los documentos de la organización, llevar el control de los afiliados sancionados y realizar la actualización del libro de afiliados. Su constitución es optativa (Ministerio del Interior, 2002).

**Funciones de inspección, vigilancia y control (IVC):** los conceptos de IVC se encuentran definidos en el artículo 1 del Decreto 890 de 2008. Por una parte, 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. Por otra, la vigilancia hace referencia a la facultad que tiene el Estado para hacer seguimiento a las actuaciones de las OAC, con el fin de velar por el cumplimiento de la normativa vigente. Por último, 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.

---

<sup>20</sup> "Son grupos de organizaciones con iniciativa privada que desarrollan fines de beneficio colectivo o social y no tienen como fundamento el enriquecimiento o la posesión y crecimiento del capital económico. Fortalece el sector solidario como estrategia para el desarrollo empresarial y social de las comunidades" (Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, 2013).

Las autoridades que ejercen IVC sobre los organismos comunales se definen de acuerdo con el grado al que pertenezcan las OAC<sup>21</sup>: el primer nivel lo ejerce el Ministerio del Interior sobre las federaciones departamentales y municipales de acción comunal y la Confederación Comunal Nacional; y el segundo nivel lo ejercen las correspondientes dependencias de los departamentos, distritos y municipios, sobre las JAC y Asojac (Ministerio del Interior, 2002).

**Plan de desarrollo comunal:** La Ley 1551 de 2012<sup>22</sup> establece en su artículo 2 que, los municipios deben elaborar sus planes de desarrollo municipal en concordancia con los planes de desarrollo de las organizaciones comunales. De igual manera, el artículo 29 establece entre las funciones del alcalde, el apoyo y financiación de la elaboración del mencionado plan. En este orden de ideas, estos planes pueden considerarse como instrumentos de planeación de esta forma de organización de la sociedad civil, que deben servir para los objetivos de la acción comunal y deben articularse con los instrumentos de planeación de las autoridades territoriales.

#### 4. DIAGNÓSTICO

Las problemáticas descritas en esta sección son resultado del proceso de recopilación de información desarrollado por el Ministerio del Interior desde la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal (DDPCAC), encargada de la interlocución entre el nivel nacional y los organismos comunales. Este proceso fue necesario debido a la poca disponibilidad de información que permitiera conocer la situación actual e identificar los problemas que afrontan las OAC.

Para el levantamiento de información se realizaron 15 talleres en los departamentos de Quindío, Huila, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Atlántico, Boyacá, Putumayo, Amazonas, Casanare, Cauca, Meta, Caquetá, Norte de Santander y un último taller en la ciudad de Bogotá<sup>23</sup>, en los que participaron más de 400 líderes comunales de las federaciones, Asojac y JAC en representación de todos los departamentos a nivel nacional, así como las entidades con competencia de IVC en territorio y el Ministerio del Interior.

---

<sup>21</sup> De acuerdo con lo estipulado en el artículo 5 del Decreto 890 de 2008.

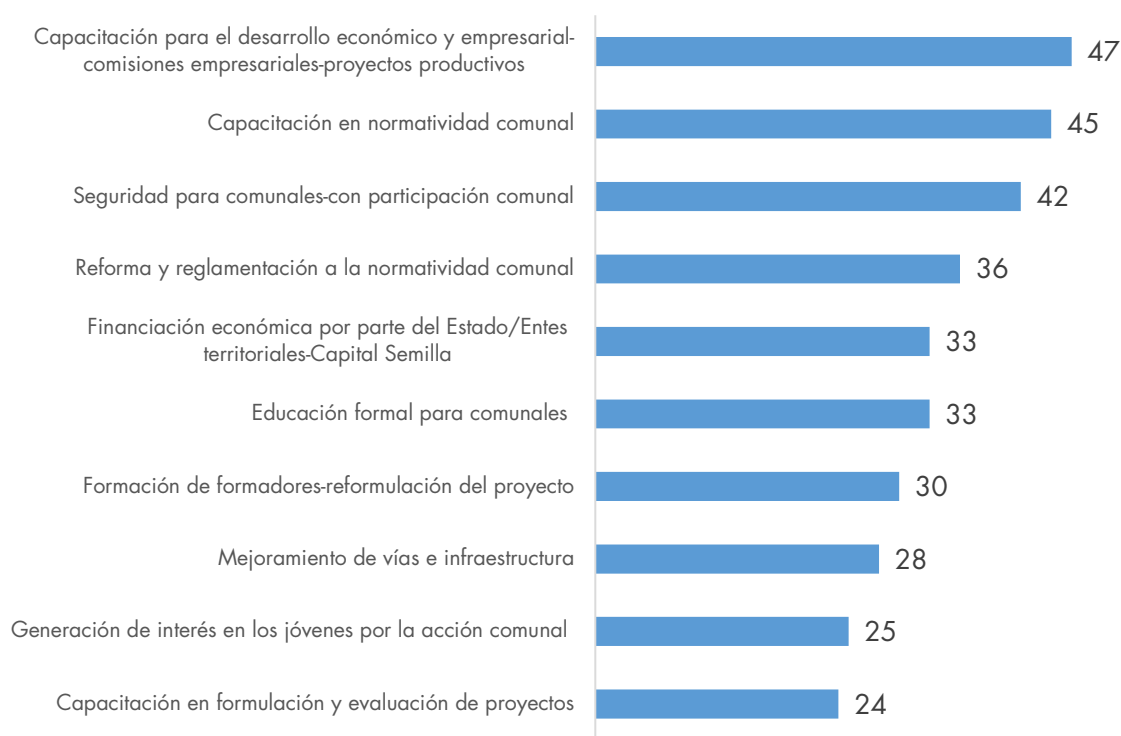
<sup>22</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>23</sup> Estos talleres se realizaron por parte de la Coordinación de Acción Comunal de la DDPCAC del Ministerio del Interior. Fueron realizados del 11 de septiembre hasta el 28 de noviembre de 2018. En cada uno de estos talleres se realizaron diferentes mesas de trabajo por las temáticas relacionadas con las necesidades de las OAC en cada uno de los departamentos visitados. En ellos se aplicó la metodología Metaplan, en donde se compartieron las problemáticas identificadas por los participantes, se determinaron sus causas, las acciones a tomar y las oportunidades, identificando la población objetivo.

Adicionalmente, se contó con los aportes del equipo de acción comunal de la DDPCAC en materia de informes y conocimiento del tema, debido al relacionamiento que mantienen con los miembros de las OAC y a su conocimiento de los diferentes requerimientos y solicitudes allegadas por los afiliados y entidades al Ministerio del Interior.

Como parte de este ejercicio de diálogo con las OAC, el Ministerio del Interior consolidó en una matriz las necesidades identificadas en las 101 mesas de trabajo realizadas en el marco de los mencionados talleres departamentales, agrupadas en 16 áreas temáticas<sup>24</sup>. En el Gráfico 1 se presentan las diez principales necesidades expresadas por la población comunal participante en dichas mesas.

**Gráfico 1. Necesidades principales de la población comunal<sup>(a)</sup>**



Fuente: Ministerio del Interior, 2018.

Nota: <sup>(a)</sup> se presentan las primeras 10 necesidades de 45 necesidades mencionadas en los talleres y en sus mesas de trabajo. La estimación corresponde al número de opiniones expresadas en las mesas territoriales en relación a cada necesidad.

<sup>24</sup> Las áreas temáticas definidas se presentan a continuación: (i) legislación, (ii) seguridad, (iii) autogestión y desarrollo, (iv) fortalecimiento de la organización comunal, (v) comunicación, (vi) educación, (vii) recreación y cultura, (viii) jóvenes, (ix) salud, (x) medio ambiente, (xi) mujer, (xii) visualización del ejercicio comunal, (xiii) posconflicto, (xiv) entidades de inspección, vigilancia y control, (xv) infancia y familia e (xvi) infraestructura y vías.

Como se observa, la capacitación tanto para el desarrollo económico y empresarial como en normatividad comunal, al igual que los temas de seguridad se presentaron como las necesidades de mayor mención por los comunales participantes. De igual forma, se evidencia la preocupación de los comunales por recibir apoyo para el fortalecimiento de sus capacidades de gestión y liderazgo.

Para fines analíticos, las necesidades identificadas en los talleres realizados y en las mesas de trabajo del Ministerio del Interior con las organizaciones comunales se agruparán en seis problemáticas que se desarrollan en esta sección.

#### **4.1. Debilidad en la formación educativa de la población comunal**

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. Por esto, sin desconocer el valor de estos saberes empíricos, es necesario cualificar el conocimiento de la población comunal a través de la formación educativa y así mejorar sus competencias personales e incidir positivamente en el desarrollo comunitario.

Durante los talleres realizados en territorio en el 39,8 % de las mesas de trabajo realizadas, la población comunal expresó la necesidad de participar en programas de capacitación formal. De este porcentaje, en el 12,2 % de estas mesas la población comunal afirmó requerir acceso a educación formal tanto básica, primaria y secundaria, como capacitación y formación directa por medio de universidades públicas e instituciones como el SENA, que garanticen su profesionalización como líderes comunales, para así contar con herramientas y conocimientos claves que permitan su empoderamiento y el de las OAC que representan. En razón a esto, se evidencia la necesidad de contar con información acerca de la oferta educativa y de capacitación existente, las formas de acceso a educación superior (p.ej. créditos, becas, entre otros) y los mecanismos de alfabetización existentes para adultos (virtuales y presenciales) que les permitan acceder a este tipo de formación teniendo en cuenta sus condiciones sociales y entornos.

El Ministerio del Interior, por medio de su ejercicio misional desarrollado en territorio y de las solicitudes presentadas por la población comunal en relación con capacitaciones y



formación en materia de normatividad y procesos internos de las OAC<sup>25</sup>, ha reconocido que los afiliados a estas organizaciones tienen conocimientos imprecisos sobre el desarrollo correcto de sus procesos administrativos. Esta situación deja en evidencia la necesidad de formación en materia comunal con el fin de desarrollar de forma eficiente todas las situaciones que se presentan al interior de sus organizaciones. Durante el desarrollo de los talleres en territorio, en el 16,7 % de las mesas de trabajo la población participante solicitó capacitación en normatividad comunal, dado que entre esta población existe un importante desconocimiento en la materia, lo que representa una de las principales barreras para el correcto desarrollo de su ejercicio.

Las debilidades en conocimiento y capacitación también se manifiestan en la desactualización de estatutos de las OAC. El artículo 10 del Decreto 2350 del 2003<sup>26</sup> establece que estas organizaciones cuentan con un año de plazo para realizar la adecuación y actualización de los estatutos internos; sin embargo, según información recopilada por el Ministerio del Interior (2018), en su último informe interno de actualización realizado en octubre de 2018, aproximadamente el 50 % (31.900) de las OAC del país no ha realizado dicho proceso, indistintamente del grado al que pertenecen.

La formación en los procesos internos de las organizaciones comunales relacionados con convivencia y conciliación es otra de las necesidades nombradas por los comunales durante los talleres desarrollados y en las comunicaciones verbales y escritas que se presentan a la DDPCAC del Ministerio del Interior. Tanto los miembros de estos comités como las entidades con competencia delegada para realizar IVC solicitan acompañamiento, asistencia técnica o capacitación para la población comunal en materia de conciliación y manejo de estos procesos, ya que no cuentan con las herramientas necesarias para emitir respuestas pertinentes y adecuadas en esta materia. Este desconocimiento sobre la resolución de los conflictos internos conlleva a que las entidades con competencia de IVC reciban un alto número de casos con la intención de que la resolución se dé por parte de ellas, ya que son la segunda instancia en materia de resolución, como lo estipula el artículo 46 parágrafo 2 de la Ley 743 de 2002<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Procesos internos como manejo de libros, procesos eleccionarios comunales, procesos conciliatorios, entre otros.

<sup>26</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002.

<sup>27</sup> Artículo 46. Funciones de la comisión de convivencia y conciliación. Parágrafo 2 °. "Durante la primera instancia se tendrán quince (15) días como plazo máximo para avocar el conocimiento y cuarenta y cinco (45) días máximo para resolver. Vencidos los términos, avocará el conocimiento el organismo de acción comunal de grado jerárquico superior para el cual regirán los mismos términos. En su defecto, agotada la instancia de acción comunal, asumirá el conocimiento la entidad del gobierno que ejerza el control y vigilancia de conformidad con los términos del Código Contencioso Administrativo".

## **4.2. La sostenibilidad de la organización comunal se ve amenazada por la baja participación y la falta de renovación de liderazgos**

Para el ejercicio de la actividad comunal es fundamental contar con la participación activa de la ciudadanía, de forma que se garantice su representatividad y la sostenibilidad del ejercicio comunal en el largo plazo. Se requiere, por un lado, que la conformación de las OAC sea acorde a la composición de las comunidades de manera que todos los intereses se vean representados. Por otro lado, es necesario lograr la vinculación permanente de nuevos afiliados para garantizar su supervivencia en el futuro.

Según los registros del Ministerio del Interior, entidad encargada de la emisión de los documentos de reconocimiento de dignatarios en las OAC de tercer y cuarto grado, la participación se ha concentrado en las mismas figuras de poder, ya que al realizar el comparativo de los dignatarios registrados en los periodos 2006 y 2016, se evidencia que aproximadamente el 65 % son los mismos que figuraban hace un década (Ministerio del Interior, 2017); lo anterior pone en riesgo la representatividad que pueda tener esta forma de organización y su posibilidad de renovarse al involucrar a nuevos actores que puedan entender las nuevas dinámicas a las que se enfrentan las comunidades.

Además, la participación de los jóvenes entre catorce y veintinueve años es de tan solo el 5 % del total de afiliados a estas organizaciones (Ministerio del Interior, 2017). Esta situación causa gran preocupación en relación con la perdurabilidad de la acción comunal en el país a lo largo del tiempo, ya que se evidencia una organización comunal que necesita una renovación generacional, que promueva nuevos líderes empoderados y comprometidos, de forma que se garantice el libre desarrollo, la permanencia y el sostenimiento de la acción comunal.

En relación con este tema, en el 70 % de las mesas de trabajo realizadas en los talleres ejecutados por el Ministerio del Interior en el año 2018, los líderes comunales se mostraron preocupados por la falta de interés de los jóvenes en este ejercicio y reconocieron la inexistencia de incentivos que promuevan la inclusión de nuevos actores en el escenario comunal para renovar y dinamizar sus actividades.

Una situación similar se presenta en torno al liderazgo ejercido por las mujeres, ya que, en la actualidad en Colombia, aunque la población femenina se encuentra cualificada para realizar diferentes labores e incluso cuenta en promedio con un nivel de educación

superior al de los hombres, no participa en espacios de poder en la misma proporción que estos últimos<sup>28</sup>.

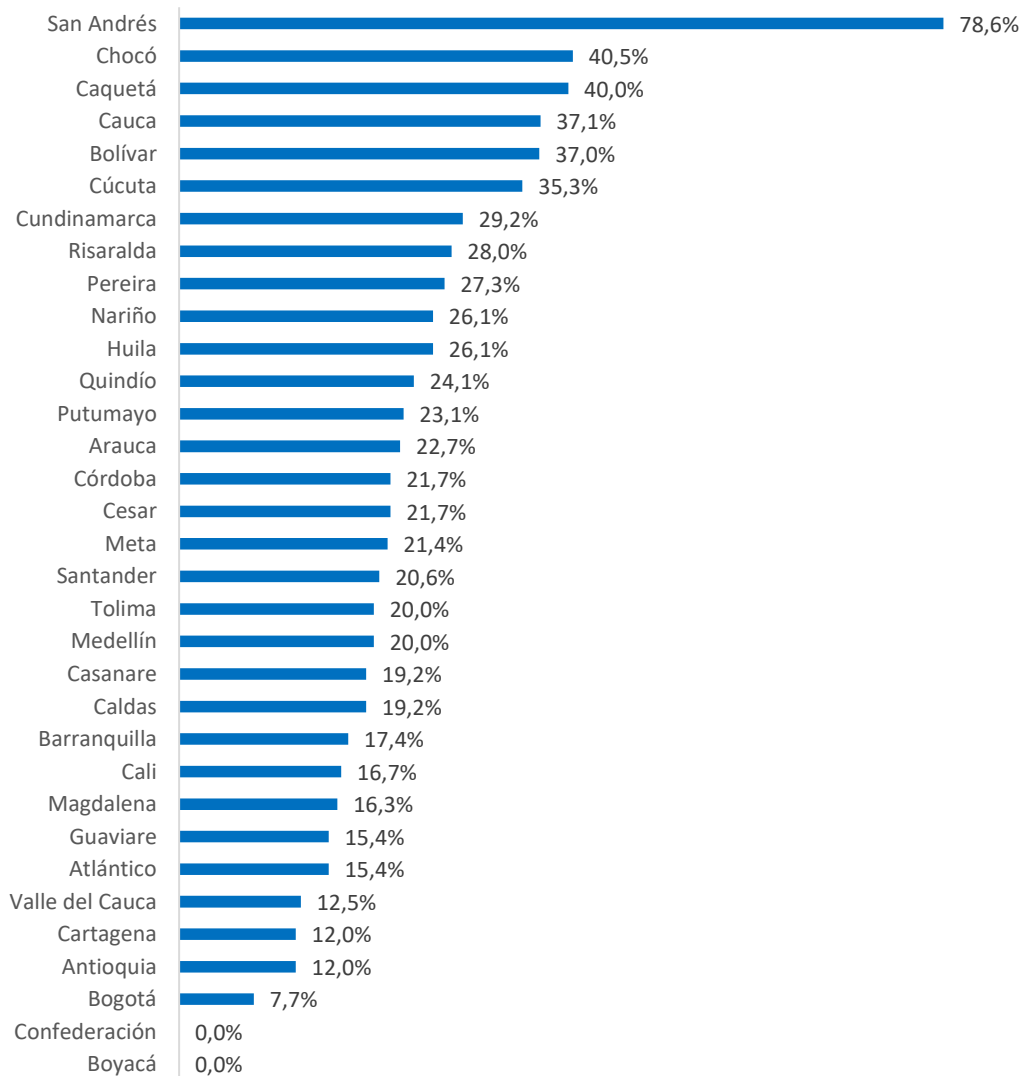
La acción comunal no es ajena a estas dinámicas. De acuerdo con la información recolectada por el Ministerio del Interior a través de las entidades de IVC delegadas en territorio y sus informes internos relacionados con la demografía de estas organizaciones, la población femenina a 2017 correspondía al 41 % del total de miembros de las OAC (Ministerio del Interior, 2017). Además, así como sucede en otros espacios de participación, las mujeres no logran acceder a espacios de influencia, poder y toma de decisiones. Esto se evidencia en que su participación dentro de las estructuras de tercer grado de la acción comunal es del 23 % del total de dignatarios dentro de este grado (*i.e.* hay 188 mujeres dignatarias entre los 804 dignatarios de este grado) y en las OAC de cuarto grado (*i.e.* en la Confederación Nacional) no hay representación femenina (Ministerio del Interior, 2017).

Sin embargo, al analizar los datos desagregados por federación, se observa que existe una importante variación regional respecto a la participación femenina en altos cargos al interior de las OAC en el tercer grado de la organización comunal (Gráfico 2). Por ejemplo, la Federación de Acción Comunal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina cuenta con 14 dignatarios de los cuales 11 son mujeres. En contraste, la Federación de Acción Comunal de Boyacá no cuenta con representantes femeninas entre sus dignatarios.

---

<sup>28</sup> En particular, los datos del Gobierno nacional para el seguimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) muestran que, en el año 2018, el 43 % de los cargos directivos del Estado colombiano estaban ocupados por mujeres. De igual forma, se observó que, en las elecciones locales del 2015, del total de personas candidatas, el 37 % eran mujeres. Información disponible en <https://ods.gov.co/tools/data-explorer> ODS 5. Igualdad de género.

## Gráfico 2. Representación de las mujeres en las OAC de tercer y cuarto grado



Fuente: Ministerio del Interior, 2018.

En razón a esto, es de vital importancia generar espacios y oportunidades que promuevan el fortalecimiento de la participación de las mujeres en cargos directivos con el fin de contribuir a cerrar las brechas de género desde los mismos espacios relacionados con la comunidad.

Finalmente, algunos de los miembros de las OAC que asistieron a los talleres realizados por el Ministerio del Interior manifestaron la necesidad de contar con mejores canales para

comunicarse entre sí y para difundir sus iniciativas entre la comunidad. En particular, la población comunal señaló que en el pasado contaban con el apoyo de los medios de comunicación tradicionales (*i.e.* prensa y radio), en donde existían espacios para la organización comunal que permitían la difusión de información en los diferentes territorios.

#### **4.3. Bajas capacidades de la población comunal en la estructuración y gestión de proyectos para el desarrollo comunitario**

Para cumplir con su misión de promover el desarrollo de las comunidades y mejorar la calidad de vida de sus integrantes, la organización comunal requiere tener integrantes con capacidades de negociación y autogestión de forma que puedan garantizar el ejercicio de sus derechos y, definir y participar organizadamente en la construcción de proyectos. Sin embargo, en el marco de los talleres realizados en 2018 por el Ministerio del Interior, en el 16,6 % de las mesas de trabajo desarrolladas se reconoció que los comunales requieren capacitación específica en la estructuración y gestión de proyectos que les permita cumplir de forma adecuada con su autogestión para el desarrollo comunitario.

En efecto, la capacidad de gestión de proyectos para el desarrollo comunitario de la población comunal es limitada debido a la falta de conocimiento del procedimiento para la formulación, ejecución y seguimiento de un proyecto. De acuerdo con la información suministrada por la DDPCAC en el trabajo realizado en territorio, en materia de capacitaciones en planes de desarrollo comunales y comunitarios, se reconoce que determinar las necesidades de la comunidad en algunos casos se convierte en un trabajo complicado para la población comunal, debido a la carencia de conocimiento de herramientas que les permitan diagnosticar, priorizar sus requerimientos y definir el plan a seguir para la ejecución de proyectos que mejoren su calidad de vida.

Con relación a esta situación, el Ministerio del Interior ha realizado 1.248 capacitaciones en planes de desarrollo comunal y comunitario durante 2017 y 2018, con el fin de apoyar a las organizaciones comunales en el diagnóstico de sus necesidades, dando así una primera herramienta para el desarrollo de su gestión. Sin embargo, con estas capacitaciones solo se ha logrado cubrir al 2 % de las OAC existentes en la actualidad.

El Ministerio del Interior señala que, en el 95 % de las mesas de trabajo realizadas en territorio en 2018, los afiliados a las OAC y las entidades territoriales han solicitado la generación de herramientas y capacitaciones que les permitan ser autosostenibles y desarrollarse económicamente para reducir la dependencia económica del Estado, con el fin de poder gestionar de forma directa sus necesidades ante las entidades o autoridades competentes.

En relación con la generación de recursos para proyectos productivos, las organizaciones comunales están llamadas a tener autonomía e independencia en la consecución de recursos para su funcionamiento al ser organizaciones de carácter privado. Para este fin, el Decreto 2350 del 2003 faculta a las JAC para constituir emprendimientos propios que les permitan generar fuentes de ingreso para aumentar el bienestar de la comunidad y para posibilitar la elaboración de proyectos en el marco de la economía solidaria. Estos emprendimientos deben materializarse a través de las comisiones empresariales (*i.e.* juntas para el desarrollo de negocios y actividades productivas comunales). Sin embargo, se evidencia que el 5 % de las solicitudes y peticiones allegadas a la Coordinación de Acción Comunal de la DDPCAC en 2018 por parte de la población comunal en sus distintos niveles, solicitan recursos para la ejecución de proyectos agropecuarios, de infraestructura, de formación, recreación, entre otros, o para el fortalecimiento de las OAC.

En relación con los proyectos en materia social la población comunal señaló en las mesas de trabajo desarrolladas durante el año 2018, la necesidad de desarrollar proyectos en los siguientes temas de carácter social y comunitario:

Los proyectos agropecuarios son una prioridad para los comunales, ya que proveen su sustento principal. Las principales problemáticas identificadas por la población comunal son la carencia de conocimiento en cultivos, cosechas y riego que limitan el desarrollo efectivo de sus actividades agropecuarias. Así mismo, el acceso a créditos y la falta de capacidades para la formulación de proyectos agropecuarios se convierten en una barrera para el desarrollo y autogestión comunal. En línea con lo planteado anteriormente los comunales han planteado la necesidad de fortalecer y estructurar adecuadamente los llamados mercados campesinos, que desde la Confederación de Acción Comunal se conciben como una iniciativa que permite facilitar la comercialización de productos cultivados por los comunales a través de ferias de mercado.

En materia de infraestructura para viviendas, vías y acueductos, en el 6,9 % de las mesas de trabajo realizadas, los comunales solicitaron la formación por parte del Estado para poder gestionar e implementar proyectos que mejoren su calidad de vida y su mismo entorno social, esta necesidad se presenta particularmente en las OAC de primer grado (*i.e.* las JAC).

Otra de las necesidades identificadas durante los talleres realizados por el Ministerio del Interior con los comunales, es la formación y sensibilización en prevención de riesgos y desastres, ya que por la ubicación territorial de algunas OAC se ven frecuentemente en riesgo por desbordamientos, derrumbes, inundaciones, situaciones ambientales que ponen en

peligro la vida de la comunidad en general. En razón a esto, es importante articular estrategias que permitan definir y divulgar las acciones a tomar ante estas situaciones.

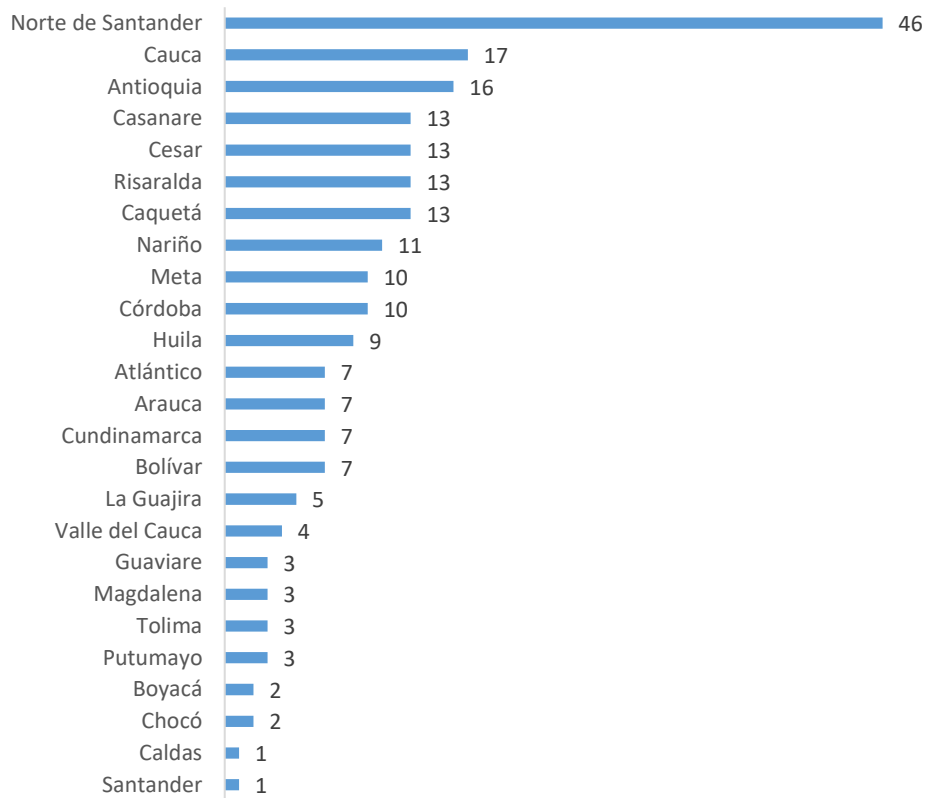
#### **4.4. Dinámicas de inseguridad y convivencia que dificultan el ejercicio de la actividad comunal**

Los afiliados a las organizaciones comunales, en especial los dignatarios, de forma permanente organizan y lideran espacios de diálogo y participación ciudadana dentro de sus comunidades, además, promueven reuniones con diferentes actores públicos y privados en las cuales se analizan los problemas y necesidades específicas de las comunidades. Es así como la población comunal en el mismo ejercicio de sus labores se expone a posibles represalias teniendo en cuenta el manejo de los temas de sensibilidad social con los que trabajan; estas amenazas y acciones coercitivas a su vez dificultan el libre desarrollo de sus actividades en el marco de la acción comunal.

De acuerdo con las necesidades identificadas en las mesas de trabajo organizadas por el Ministerio del Interior en 2018, la seguridad para los comunales es la tercera necesidad más mencionada por esta población. En efecto, en estos espacios los participantes manifestaron su preocupación por su seguridad y la de algunos de sus compañeros, señalando que tanto a nivel personal como familiar se encuentran amenazados como consecuencia del desarrollo del ejercicio comunal.

En cuanto a recepción de amenazas, durante los años 2016 y 2017, se recibieron reportes de 227 amenazas a líderes comunales de acuerdo con la información reportada por la Confederación Nacional de Acción Comunal, la Defensoría del Pueblo y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos. Teniendo en cuenta los insumos presentados por estas entidades y organizaciones, el Ministerio del Interior desarrolló un informe interno de seguridad comunal en el que se establece que entre el segundo trimestre de 2016 y el tercer trimestre de 2017, Norte de Santander ha sido el departamento en el cual se ha presentado el mayor número de amenazas (46) contra líderes comunales correspondiente al 20,4 % del total de amenazas reportadas; le siguen Antioquia y Cauca con el 7,5 % y 7,1 % del total de los casos, respectivamente (*i.e.* 17 y 16 amenazas respectivamente) (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Líderes comunales amenazados por departamento (2016-2017)<sup>(a)</sup>**



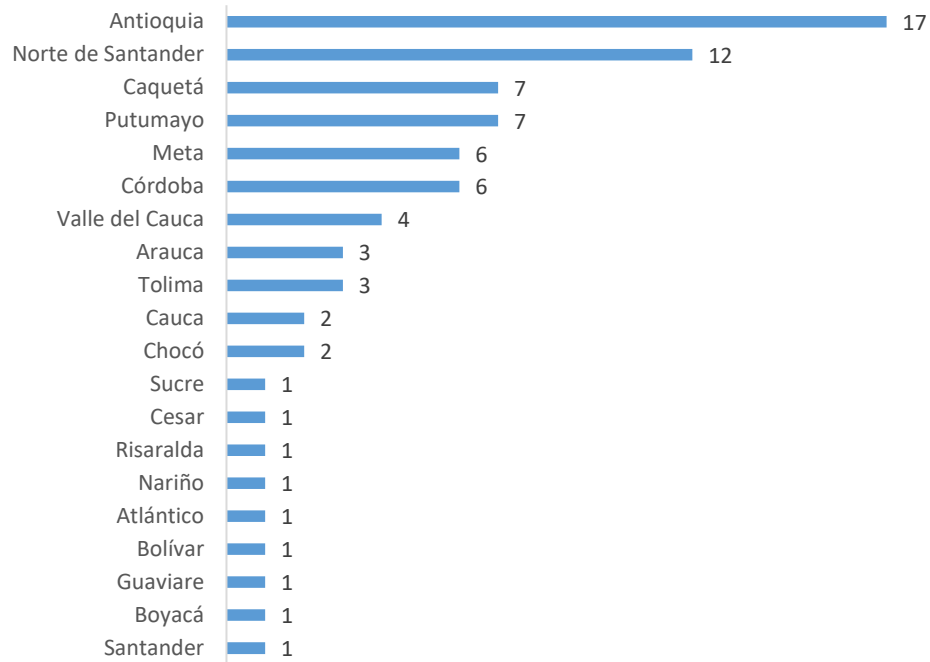
Fuente: Ministerio del Interior, 2018.

Nota: <sup>(a)</sup> la información corresponde al periodo entre el segundo trimestre de 2016 y el tercer trimestre de 2017.

Según información del Ministerio del Interior, entre enero y septiembre de 2018, los departamentos con mayor incidencia de homicidios son Antioquia con 17 homicidios, Norte de Santander con 12, Caquetá y Putumayo con siete homicidios en cada uno de ellos (Gráfico 4).



**Gráfico 4. Número de homicidios de líderes comunales por departamento (enero - septiembre de 2018)**



Fuente: Ministerio del Interior, 2018.

Debido a las dinámicas de inseguridad a las cuales se enfrentan los líderes comunales, el Ministerio del Interior, a través de la Resolución 1129 de 2018<sup>29</sup>, creó la primera mesa de seguridad con organizaciones comunales, la cual tiene como objetivo la articulación de las distintas entidades encargadas de la protección de la población comunal en territorio. Esta mesa dejó como compromisos: (i) la unificación de las rutas de seguridad que las entidades tienen para atender a la población comunal en territorio, y (ii) la socialización de las rutas de atención en los territorios identificados, con el fin de prevenir las distintas afectaciones que los miembros de las JAC han sufrido durante los últimos años. Estos compromisos en la actualidad están siendo trabajados para su desarrollo y ejecución durante el año 2019.

De otro lado, estrechamente conectado con la convivencia ciudadana, los diferentes líderes comunales participantes en los talleres y mesas de trabajo desarrolladas por DDPCAC en 2018 señalaron necesidades tanto en materia de recreación y deporte, como en relación con espacios culturales. En particular, el 5,7 % de los comunales que participaron en los

<sup>29</sup> Por medio de la cual se crea un espacio de interlocución y seguimiento al cumplimiento de las garantías de seguridad para el ejercicio de la labor de las Organizaciones de Acción Comunal.

talleres organizados por el Ministerio del Interior en 2018, reconoce la importancia de espacios que promuevan el trabajo comunal, las prácticas sanas y el aprendizaje con el fin de reducir los índices de inseguridad y violencia al nivel territorial. Es por esta razón que la creación de zonas deportivas, la realización de eventos deportivos, como los Juegos Nacionales Comunales<sup>30</sup> y la creación de espacios culturales, potencializan las aptitudes de la comunidad y mejoran su calidad de vida.

#### **4.5. Inexistencia de herramientas tecnológicas y sistemas que faciliten el manejo, la consolidación de la información comunal y la articulación con la oferta institucional**

Para que la acción comunal funcione adecuadamente (*i.e.* de forma organizada, eficiente y articulada) es fundamental la consolidación de la información acerca de las OAC, así como de las entidades en territorio con competencia para realizar IVC, con el fin de que la misma comunidad, el Ministerio del Interior y demás entidades territoriales tengan conocimiento de quiénes hacen parte de la acción comunal en el país. Contar con información que permita, entre otros, la caracterización sociodemográfica, ocupacional, educativa de la población comunal es clave para poder enfocar las estrategias de trabajo para focalizar las políticas de manera diferencial de acuerdo con sus características y necesidades.

De igual forma contar con la información de los procesos internos de las OAC como, por ejemplo, las personerías jurídicas, sus estatutos, los libros de actas, los libros contables de tesorería e inventarios, así como información acerca de sus afiliados, facilita el trabajo de IVC de estas organizaciones. Sin embargo, aunque se han realizado ejercicios desde el Ministerio del Interior para recolectar esta información, no se ha logrado consolidar una base de datos única, robusta actualizada, por lo que se requiere contar con una herramienta o sistema de información que permita disponer de información de calidad, con oportunidad y accesibilidad, en tiempo real de las OAC.

Por otro lado, se requiere facilitar la comunicación entre la población comunal y las entidades, dado que, en el 48 % de las mesas de trabajo desarrolladas por el Ministerio del Interior durante el año 2018 con afiliados de las OAC y entidades territoriales con competencia delegada para realizar IVC, se identificó la inexistencia o desconocimiento de un sistema de información que les permita acceder a la oferta institucional y tramitar solicitudes, razón por la cual en la actualidad deben realizar largos desplazamientos tanto

---

<sup>30</sup> Solicitados por el 1,2 % de los participantes en las mesas de trabajo realizadas en territorios.

para conocer la oferta, como para radicar y hacer seguimiento a las peticiones que realizan antes estas entidades.

Se reconoció también la inexistencia o desconocimiento de un sistema único de caracterización y registro de las OAC, sus miembros, los proyectos que desarrollan, entre otros, que permita a las entidades de IVC realizar sus labores de manera eficiente y coordinada.

#### **4.6. El marco jurídico existente está desactualizado y no responde a las necesidades de la acción comunal**

El marco jurídico de la OAC tiene sus inicios con la Ley 19 de 1958 y posteriormente se estableció desde la Constitución de 1991. Dicha reglamentación fue definida hace más de una década, por lo que hoy en día se encuentra desactualizada y no responde a las necesidades actuales de estas organizaciones y sus miembros. A continuación, se señalan algunos de los elementos problemáticos asociados al marco jurídico vigente.

- Tiempo para la afiliación: en la actualidad, las organizaciones en sus estatutos tienen autonomía para reglarse en este ámbito; sin embargo, se evidencia la necesidad de plantear un ajuste normativo que estandarice este requisito, con el fin de tener claridad sobre el tiempo que tiene que haber residido una persona en un lugar determinado para poder afiliarse a una OAC.
- Comisiones empresariales: la Ley 743 de 2002 define que estas comisiones pueden constituirse en el marco de los procesos democráticos establecidos para la acción comunal para, entre otros, apalancar sus proyectos sociales a partir de las ganancias obtenidas de las diferentes actividades promovidas. No obstante, ninguna norma reglamenta su funcionamiento, lo que faculta que estas ganancias sean recaudadas y aprovechadas por personas naturales, lo que va en contra del beneficio de las organizaciones mismas y de la comunidad.

Comisiones de convivencia y conciliación: es el organismo interno para preservar la armonía y buenas prácticas tanto de sus afiliados, como de sus dignatarios. La Ley 743 de 2002 y su Decreto Reglamentario 2350 de 2003<sup>31</sup> establecen que se elegirán democráticamente los integrantes de estas comisiones y que estos deberán definir el reglamento para su funcionamiento. Dicho reglamento debe definir los casos que serán de competencia de las comisiones y los protocolos que se seguirán para los procesos que deban resolverse. No obstante, las comisiones no han procedido a definir dichos reglamentos, lo que genera dificultades en su funcionamiento en la medida en que no existen herramientas

---

<sup>31</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 743 de 2002.

para definir qué casos son efectivamente de su competencia y cuáles de la justicia ordinaria o de otros métodos de resolución de conflictos. De igual manera, esto impide que puedan determinar las maneras de proceder ante los casos que son presentados para su intervención.

Como se mencionó en la subsección de marco normativo, la Ley 743 de 2002 buscó generar una norma amplia que se ajustara a las necesidades y características de las OAC del país, así como establecer que estas organizaciones puedan desarrollar autónomamente lo previsto en la norma en el marco de sus estatutos. No obstante, se evidencia que las actividades comunales requieren de unos lineamientos mínimos para su funcionamiento, en particular en relación con los aspectos que se acaban de detallar.

En efecto, la ausencia de lineamientos claros ha generado la necesidad de que el Ministerio del Interior expida conceptos jurídicos con el fin de dar solución a cuestionamientos que surgen en el ejercicio de la actividad comunal. Concretamente, en lo corrido del 2018, el 35 % de los conceptos jurídicos emitidos por el Ministerio del Interior (SIGOB - Ministerio del Interior, 2018) están relacionados con procesos de impugnación<sup>32</sup>, procesos sancionatorios administrativos<sup>33</sup> (20 %) y procesos disciplinarios comunales<sup>34</sup> (20 %). Por otro lado, en este mismo período la entidad ha recibido 93 solicitudes específicas para resolver dudas en relación con la elección de dignatarios, la postulación de planchas y las listas de elecciones. En particular, las consultas se han referido a la conformación de los tribunales de garantías<sup>35</sup>, la asignación de cargos<sup>36</sup> y la elección de secretarías ejecutivas o comisiones de trabajo<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> Hace referencia a los procesos relacionados con demandas o expresiones de inconformidad de elecciones de cualquiera de los grados de la organización comunal. Las consultas se orientan a conocer quiénes son los responsables de los procesos de impugnación en su primera instancia y a conocer los requisitos para impugnar una elección.

<sup>33</sup> Se refiere al seguimiento que hace la entidad de IVC a una OAC en cualquiera de sus grados con respecto al cumplimiento de los requisitos que por ley deben cumplir estas últimas. Las consultas se orientan a conocer los tiempos de sanción y el debido proceso que debe cumplir la IVC para poder aplicar dicha sanción.

<sup>34</sup> Se refiere al resultado de la decisión tomada por parte de la comisión de convivencia y conciliación del grado de la OAC inmediatamente superior, respetando el debido proceso y la reglamentación interna de la organización comunal. Las consultas se orientan a conocer las competencias de las IVC y de las comisiones de convivencia y conciliación en este tipo de procesos.

<sup>35</sup> Órgano transitorio que garantiza la transparencia del proceso electoral de las OAC.

<sup>36</sup> Las consultas se refieren a la aplicación del cociente electoral en el marco de las elecciones de las OAC.

<sup>37</sup> Estas elecciones presentan dificultades en la medida en que no se ha reglamentado la cantidad de afiliados que constituyen el bloque ni el registro de los elegidos para verificar el cumplimiento de los tiempos de mandato.

## **5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA**

### **5.1. Objetivo general**

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.

### **5.2. Objetivos específicos**

OE1: Implementar estrategias de formación oportuna y adecuada para fortalecer las capacidades y el nivel de empoderamiento de los miembros de las OAC.

OE2: Generar incentivos y mecanismos de participación ciudadana con el fin de promover la inclusión de nuevos liderazgos en los escenarios de las OAC.

OE3: Fortalecer la capacidad de gestión de proyectos sociales y productivos mediante la capacitación en metodologías para su formulación, estructuración, implementación, evaluación y seguimiento, que faciliten el acceso a las OAC a recursos para el desarrollo de proyectos que beneficien a las comunidades.

OE4: Implementar estrategias de seguridad para promover la protección de líderes y miembros de las OAC.

OE5: Diseñar e implementar una herramienta tecnológica que permita contar con información centralizada y unificada de las OAC y sus miembros, para facilitar las actividades de IVC, y que a su vez permita articular y divulgar la oferta institucional de programas y proyectos orientados al desarrollo comunitario.

OE6: 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.

### **5.3. Plan de acción**

A continuación, se describen los seis ejes estratégicos que serán implementados para alcanzar los objetivos enunciados anteriormente. Asimismo, se presentan las acciones contenidas en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) en el Anexo A, en el que se establecen las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución, los recursos necesarios para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la presente política.

### **5.3.1. Implementar estrategias de formación oportuna y adecuada para fortalecer las capacidades y el nivel de empoderamiento de los miembros de las organizaciones de acción comunal**

El Ministerio del Interior, a partir del primer semestre de 2019, en alianza con las entidades territoriales que tienen la competencia de IVC delegada, por ser las responsables de atender las necesidades técnicas y jurídicas de las organizaciones comunales de primer y segundo grado en cada uno de los territorios, realizará un censo para la caracterización de las OAC y sus integrantes. Este censo deberá contar con al menos información sociodemográfica, educativa y de mercado laboral y productivo, y hará especial énfasis en identificar necesidades en formación y capacitación de los miembros de las OAC.

Con la finalidad de generar acceso a la oferta institucional de formación formal a los miembros de las OAC, el Ministerio del Interior, en el primer semestre de 2019, suscribirá un convenio marco con el Ministerio del Trabajo con el objeto de aunar esfuerzos para el fortalecimiento de las OAC a través de la socialización de la oferta formativa de este último y de sus entidades adscritas y vinculadas (*i.e.* organizaciones solidarias, SENA, servicio público de empleo, cajas de compensación, etc.) a las OAC.

De igual forma, a partir del primer semestre de 2019, hasta el año 2022, el SENA apoyará al Ministerio del Interior en el desarrollo de ferias educativas en cada departamento dirigidas a los integrantes de las OAC. En estas ferias se divulgará la oferta de formación técnica, tecnológica, profesional y complementaria del SENA, así como otros servicios tales como certificación de competencias laborales, emprendimiento, innovación y desarrollo tecnológico. Estas ferias se llevarán a cabo con la participación de universidades públicas y privadas, Icetex, cajas de compensación, banca, entre otras y se realizarán una vez al año en cada departamento durante el periodo de 2019 a 2022.

Además, para fortalecer las capacidades de los miembros de la acción comunal y aumentar la capacidad de gestión de las organizaciones, el Ministerio del Interior a partir del segundo semestre de 2019 diseñará e implementará una guía metodológica de lineamientos generales para las OAC en temas tales como estatutos, libros, funcionamiento y principales funciones de las comisiones de convivencia y conciliación, comisiones empresariales, elecciones, planes de desarrollo comunal y comunitario, entre otros.

Así mismo, el Ministerio del Interior, a partir del primer semestre de 2019, reestructurará el programa de "formación de formadores", con el apoyo de la Confederación Nacional de Acción Comunal. El programa actual se desarrolla con base a lo descrito en el manual del

programa de formador de formadores elaborado en el año 2007<sup>38</sup>, el cual debe ser actualizado de acuerdo con las nuevas realidades de la OAC. La reestructuración del programa busca empoderar a las organizaciones comunales y a líderes comunitarios en temas específicos de su ejercicio, de tal manera que se conviertan en multiplicadores permanentes de conocimiento en sus territorios, promoviendo la participación de nuevos liderazgos interesados en participar a nivel nacional y departamental. Además de su reestructuración, posteriormente el Ministerio del Interior certificará, entre 2019 y 2022, a 1.500 nuevos líderes “formador de formadores” quienes replicarán en el territorio el conocimiento de adquirido, de acuerdo con las líneas metodológicas y cognitivas contempladas en el programa<sup>39</sup>.

Por otro lado, el Ministerio del Interior, entre el 2019 y 2022, articulará con el Ministerio de Educación Nacional y con las secretarías de educación el desarrollo de acciones para la formación en educación básica primaria y secundaria para jóvenes y adultos integrantes de las organizaciones comunales.

Por otra parte, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a partir del segundo semestre de 2019, impartirá formación virtual, certificación de competencias digitales e interacción y acceso a oportunidades a través de la plataforma “Ciudadanía Digital”<sup>40</sup>. Esta formación estará orientada a fortalecer los conocimientos en el uso de herramientas tecnológicas y de comunicación, que faciliten y sistematicen la ejecución de las labores que se realizan en las OAC y a la vez permitan su manejo y apropiación para la divulgación de estas. Durante el periodo 2019-2022 se llevarán a cabo 2.000 formaciones, con una ejecución de 500 cada año.

---

<sup>38</sup> Este programa fue diseñado e implementado en el año 2007 por el Ministerio del Interior y la Confederación Nacional de Acción Comunal con la asesoría de la Universidad Pedagógica Nacional. Su objetivo principal es fortalecer la gestión y promoción de las OAC a través del uso de herramientas conceptuales y metodológicas que permitan difundir y replicar ampliamente las capacidades que se instalen en el marco de la acción comunal.

<sup>39</sup> El programa “formación de formadores” para la organización comunal contempla cuatro guías de trabajo que desarrollan propuestas conceptuales y metodológicas sobre la convivencia, el liderazgo, el emprendimiento, el Estado democrático y social de derecho y la normativa comunal. Las formaciones se llevan a cabo en dos sesiones cuya duración es de 20 horas cada una (Ministerio del Interior, 2007).

<sup>40</sup> “Ciudadanía Digital” es una estrategia del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, orientada al desarrollo de capacidades y competencias digitales en los usuarios, con el fin de impulsar la transformación digital y productiva de los ciudadanos. En 2017, dicho ministerio crea un ecosistema para desarrollar y promover la ciudadanía digital, a través de contenidos y formación, certificación, interacción y acceso a oportunidades laborales y académicas.

### **5.3.2. Generar incentivos y mecanismos de participación ciudadana para promover la inclusión de nuevos liderazgos en los escenarios de las OAC**

El Ministerio del Interior, a partir del segundo semestre de 2019, creará e implementará el programa “Líderes para el desarrollo comunitario” en todos los departamentos, orientado a jóvenes, mujeres y líderes en general que manifiesten interés en participar dentro del ejercicio comunal. Este programa se creará con el objetivo de desarrollar competencias de liderazgo transformacional, trabajo en equipo, solución de conflictos, desarrollo local comunitario, innovación y desarrollo tecnológico y gestión de proyectos. Durante el periodo 2019-2022 se realizarán 32 cursos de este programa, que serán evaluados de manera posterior a su implementación, buscando definir si se logró el impacto deseado en términos de renovación de liderazgos.

Con el fin de incentivar la participación en las OAC de nuevos liderazgos, el Ministerio del Interior, a partir del segundo semestre de 2019, definirá mecanismos de financiación, tales como créditos condonables o de tasa subsidiada para facilitar el acceso a la educación superior de jóvenes, mujeres y líderes pertenecientes a las OAC. En el marco de esta acción, se espera que entre 2019 y 2022 se otorguen 100 becas o créditos con tasas subsidiadas para cualquier programa de educación superior. Los beneficiarios de las becas deberán retribuir estos beneficios en el ejercicio comunal y en el acompañamiento de proyectos de desarrollo comunitario.

Con el mismo propósito, el Ministerio del Interior, a partir del primer semestre de 2019, suscribirá un convenio marco con la Unidad de Organizaciones Solidarias y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) con el objeto de financiar, al menos el 30 % del valor de los estudios técnicos, tecnológicos y universitarios en la modalidad de pregrado y posgrado de jóvenes y mujeres miembros de las OAC. Con el mismo propósito, el Ministerio del Interior, a partir del primer semestre de 2019, junto con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia), gestionará programas de intercambio de experiencias<sup>41</sup> nacionales e internacionales, dirigidos a jóvenes<sup>42</sup> afiliados y dignatarios que lideren iniciativas productivas, sociales y de desarrollo comunitario en general. Entre el periodo 2019-2022 se plantea beneficiar a 128 personas.

---

<sup>41</sup> La participación de los jóvenes en los programas de intercambio de experiencias cuyas fuentes sean de cooperación técnica, tanto a nivel nacional como internacional, contribuirá al desarrollo de habilidades en temáticas como liderazgo, emprendimiento, asociatividad, desarrollo económico, formulación de proyectos, negocios, mercados y otras que faciliten el fortalecimiento de sus capacidades de desarrollo local comunitario.

<sup>42</sup> Mayores de edad y hasta los 30 años.



Por otra parte, a partir de primer semestre de 2019, el Ministerio del Interior y el Fondo Nacional del Ahorro realizarán un convenio para promover el acceso a líneas de crédito de vivienda y educación para afiliados y dignatarios de las OAC. Esta oferta se socializará en las ferias educativas a realizarse en cada departamento, en las ferias de vivienda realizadas por el FNA y en las plataformas digitales de las entidades involucradas.

Así mismo, el Ministerio del Interior, a partir de primer semestre de 2019 y hasta 2022, con apoyo de las entidades territoriales con competencia delegada de IVC, realizará una campaña anual de promoción de actividades e intercambio de experiencias de las OAC, en las que se socialicen las gestiones exitosas de las organizaciones, de manera que sirvan como modelos de desarrollo comunitario. Estas campañas buscarán la sinergia entre las OAC y las entidades de IVC, así como la visibilización de los resultados de la gestión de la organización comunal en sus comunidades.

El Ministerio del Interior, a partir del primer semestre de 2019, en alianza con la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer o quien haga sus veces, diseñará un programa de incentivos enfocado a promover la participación y liderazgo de las mujeres en el ejercicio comunal. Estos incentivos podrán ser de formación, premios de participación, financieros a través de iniciativas, entre otros. Al 2022 se espera tener implementada la totalidad del programa cuyo resultado sea incrementar la participación de las mujeres dignatarias de las OAC.

De igual forma, el Departamento de Prosperidad Social, a partir del primer semestre de 2019, realizará encuentros territoriales de madres líderes y madres de apoyo en el marco del Programa Familias en Acción<sup>43</sup> y, en conjunto con el Ministerio del Interior, se incluirán temáticas de formación de líderes. Esta actividad se realizará entre 2019 y 2022.

El Ministerio del Interior, a partir del primer semestre de 2019, con el apoyo técnico de Colombia Joven del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, diseñará un programa de incentivos, que podrán ser económicos, becas, socialización y visibilización de su gestión en la comunidad, entre otros, para promover la participación de los jóvenes entre 14 y 29 años en el ejercicio comunal. Dichos incentivos se orientarán a la incorporación de organizaciones juveniles dentro de la acción comunal en cada uno de sus territorios. Al 2022 se espera tener implementado el programa cuyo resultado esperado será incrementar el porcentaje de participación de jóvenes afiliados a la organización comunal.

---

<sup>43</sup> Estos encuentros territoriales se efectúan dentro de la línea de acción de Participación Social donde se realizan espacios de participación de diferentes tipos con una cobertura en 2018 del 96 % de los municipios donde hace presencia el programa Familias en Acción.

De igual manera, el Departamento de Prosperidad Social, a partir del 2019, incluirá dentro de los criterios de priorización del Programa de Jóvenes en Acción el siguiente: "el 5% de los jóvenes que participen en JAC podrán ser beneficiarios del programa siempre y cuando cumplan con los demás requisitos exigidos". La meta es contar con la Guía del Manual Operativo del Programa Jóvenes en Acción ajustada y las proyecciones de focalización realizadas a 2020.

Finalmente, el Ministerio del Interior, desde el primer semestre de 2019, realizará cuatro cápsulas informativas<sup>44</sup> por año, a través del canal de televisión institucional RTVC, con el fin de visibilizar la gestión de las OAC y así atraer y retener nuevos afiliados y dignatarios en este tipo de organizaciones. Durante el periodo 2019-2022 se realizarán y transmitirán 16 cápsulas televisivas.

### **5.3.3. Fortalecer la capacidad de gestión de proyectos sociales y productivos mediante la capacitación en metodologías para su formulación, estructuración, implementación, evaluación y seguimiento**

El Ministerio del Interior, a partir del segundo semestre de 2019, junto con universidades públicas y privadas con las que se logren acuerdos de participación, capacitará a los miembros de las OAC en formulación y gestión de proyectos de desarrollo social y productivo. Se espera capacitar, por demanda, anualmente a afiliados y dignatarios, de 1.600 OAC, para un total de 6.400 organizaciones capacitadas durante el periodo 2019-2022.

El Ministerio del Interior, a partir del primer semestre de 2019, apoyará iniciativas sociales y productivas (*i.e.* nuevos emprendimientos o fortalecimiento de los ya existentes) para el desarrollo comunitario lideradas por las OAC, a través de los recursos del Fondo para la Participación y Fortalecimiento de la Democracia, el cual se encarga de la financiación los proyectos de la DDPCAC. El Ministerio del Interior buscará el apoyo técnico de las entidades pertinentes, de acuerdo a los temas de las iniciativas. Para garantizar el mencionado apoyo financiero, se realizarán dos convocatorias anuales, hasta el año 2022, con las cuales se espera financiar hasta trescientas iniciativas por año, es decir 1.200 en el lapso 2019 a 2022.

El Banco Agrario de Colombia, a partir del primer semestre de 2019, realizará reuniones de información y sensibilización con los líderes municipales de las OAC en los municipios en los que hace presencia, especialmente con fuerzas móviles con jornadas

---

<sup>44</sup> Segmento informativo cuya función es difundir información actual, con variedad de temas útiles de interés público. Se caracteriza por tener un contenido preciso y breve con datos reales, con una duración de 1 a 3 minutos.

financieras (portafolio de productos y servicios) con el objetivo de facilitar la atención de solicitudes de apertura de cuentas, trámites de crédito, oferta de seguros y fomento al ahorro. De igual forma, el Banco Agrario de Colombia llevará a cabo jornadas de educación económica y financiera a la población miembro o beneficiaria de las JAC en los barrios y veredas de los municipios con la finalidad de mejorar las competencias y decisiones financieras y de inversión del hogar y sus actividades productivas. Se espera capacitar anualmente a 120 OAC, para un total de 480 durante el periodo 2019-2022.

La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, a partir del primer semestre de 2019, brindará acompañamiento y asistencia técnica a proyectos postulados por las organizaciones solidarias a partir de las comisiones empresariales de las JAC, que deberán cumplir los criterios exigidos al momento de la convocatoria, con el fin de que dichos proyectos cuenten con los recursos económicos necesarios para su ejecución exitosa y puedan contribuir al desarrollo comunitario. Se espera acompañar y asistir técnicamente dos proyectos por año, para un total de ocho en el periodo comprendido entre 2019-2022.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a partir del primer semestre de 2019, con apoyo del Ministerio del Interior incluirá un mayor número de representantes de las OAC, que cumplan con los requisitos establecidos<sup>45</sup>, en las mesas de articulación municipal del programa Familias en su Tierra (FEST)<sup>46</sup>. Con esta estrategia se propone incrementar en un 30% la participación de los representantes de las OAC, que están inscritos actualmente en el programa, pasando de un 70 % a un 100 % a 2022. Lo anterior, considerando que “la reparación colectiva a los Organismos de Acción Comunal es el proceso de reparación colectiva más grande hasta la fecha y busca brindar elementos para el fortalecimiento organizativo y la recuperación de la autogestión y de los mecanismos de participación política y ciudadana”<sup>47</sup> (Unidad de Víctimas, 2015).

El Instituto Nacional de Vías (Invías), a partir del primer semestre de 2019, hasta el año 2022, vinculará a los miembros de las OAC en el programa de emprendedores rurales para el mantenimiento rutinario en vías terciarias y en el programa de microempresas de

---

<sup>45</sup> Los requisitos para hacer parte del programa FEST son: estar inscrito en el Registro Único de Víctimas (RUV), haber sido focalizado por la Unidad para las Víctimas, vivir en el municipio donde se desarrolla el programa, participar de los espacios de seguimiento y verificación del programa, participar de las actividades que se programen, cumplir con los compromisos para recibir los incentivos económicos condicionados, dar buen uso a los incentivos económicos condicionados y no tener cultivos ilícitos.

<sup>46</sup> Con el programa FEST, Prosperidad Social ha contribuido a la estabilización socioeconómica de los hogares víctimas de desplazamiento forzado, retornados o reubicados, a través de una intervención integral que incluye el fortalecimiento del capital humano y social, seguridad alimentaria, habitabilidad y generación o fortalecimiento de proyectos productivos.

<sup>47</sup> Disponible en <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/organismos-de-accion-comunal/14152>.

trabajo asociado en el mantenimiento de la red nacional de carreteras. Debido a que esta vinculación está relacionada con la generación de empleo, la meta establecida es incorporar al menos al 50 % de los miembros de las OAC postulantes a las vacantes ofertadas por la entidad, previa verificación de cumplimiento de los criterios de selección, durante cada uno de los años del periodo 2019 a 2022.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), con el acompañamiento del Ministerio del Interior, dotará a las OAC de herramientas y conocimientos en materia de gestión del riesgo de desastres que les permitan formalizar las comisiones y los Planes Comunales de Gestión de Riesgos. Se espera trabajar con 350 OAC anualmente, según demanda, para un total de 1.400 durante el periodo 2019-2022.

El Ministerio de Cultura, en el marco de su estrategia de formación en gestión cultural, ofertará cupos de formación en gestión cultural a miembros de las OAC, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de las capacidades en gestión de proyectos en esta materia. De esta forma, ofertará cinco cupos anuales entre 2019 y 2022, para un total de veinte cupos en los cuatro años de vigencia de esta política. Las OAC deberán postularse de acuerdo con los requisitos que determine dicho ministerio al momento de abrir la convocatoria. Los cupos solamente se asignarán a condición de que las OAC presenten candidatos para su obtención.

De igual manera, el Ministerio de Cultura apoyará proyectos y procesos artísticos y culturales de iniciativa de las OAC, a través del Programa Nacional de Concertación Cultural<sup>48</sup> para impulsar, facilitar, apoyar y hacer visibles procesos y actividades culturales promovidas por la acción comunal. Estos apoyos el Ministerio de Cultura se enmarcarán en la convocatoria que realiza dicha entidad para estos efectos. Los requisitos y detalles de la misma se publican durante tres meses en la página web del Ministerio de Cultura y en ella pueden participar personas jurídicas del sector público como alcaldías, gobernaciones y entidades públicas del sector cultural, resguardos o cabildos indígenas, consejos comunitarios de comunidades negras y personas jurídicas sin ánimo de lucro del sector privado que dentro de su objeto social incluye actividades de carácter

---

<sup>48</sup> Dicho programa busca impulsar, facilitar, apoyar y hacer visibles procesos y actividades culturales de interés común a través de la entrega de recursos económicos. Para mayor información consultar el siguiente vínculo: <http://www.mincultura.gov.co/planes-y-programas/programas/programa-nacional-de-concertacion-cultural/Paginas/quienes-somos.aspx>

cultural<sup>49</sup>. En el marco de esta política, el Ministerio de Cultura apoyará un total de 53 proyectos entre 2019 y 2022.

#### **5.3.4. Implementar estrategias de seguridad para promover la protección de líderes y miembros de las OAC**

El Ministerio del Interior, a partir del primer semestre de 2019, socializará con las OAC el decreto del Plan de Acción Oportuna (PAO)<sup>50</sup> de prevención y protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. El PAO establece las acciones articuladas a implementar con el Estado para dar respuesta a la situación de violencia que se origine en el territorio colombiano y que vulneren la situación de seguridad de los actores mencionados. La estrategia contenida en este decreto está encaminada al fortalecimiento de la prevención y la protección, individual y colectiva, de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de líderes, dirigentes y representantes de las organizaciones defensoras de derechos humanos, sociales y comunales del país. La meta establecida es la realización de 32 socializaciones, a través de mesas de trabajo con representantes de las OAC, durante el transcurso del año 2019.

El Ministerio del Interior, buscará el acompañamiento de la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección (UNP), el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Fiscalía General de la Nación y el Ejército Nacional, a partir del segundo semestre de 2019, para brindar asistencia técnica a través de mesas de seguridad a las que asistirán las OAC y las entidades mencionadas, para el manejo de casos de amenaza, suministrando información clara, oportuna y pertinente de las rutas existentes para el trámite de las denuncias, por cualquier tipo de amenaza originada en el marco del ejercicio comunal. Las jornadas de asistencia a través de mesas se programarán de acuerdo con la demanda de este servicio por parte de las OAC, buscando cubrir el 100 % de las solicitudes recibidas anualmente en el periodo comprendido entre el 2019-2022.

El Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Derechos Humanos, a partir del primer semestre de 2019, socializará a los miembros de las OAC, a través de mesas de trabajo comunal, la normativa del Decreto 2124 de 2017<sup>51</sup>. Este decreto reglamenta el

---

<sup>49</sup> La convocatoria pública tiene apertura la primera semana de julio y de cierre la última semana de septiembre del año anterior a la ejecución de los proyectos. En la convocatoria se incluyen las líneas temáticas en que los proponentes deciden y priorizan registrar y presentar sus proyectos.

<sup>50</sup> Decreto 2137 de 2018.

<sup>51</sup> Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Se realizarán 32 talleres de socialización anuales durante el periodo 2019-2022.

El Ministerio del Interior formulará la política pública de prevención y protección integral de líderes sociales, comunales y periodistas. Para llevar a cabo este proceso, a partir del primer semestre de 2019, se realizarán mesas de trabajo con representantes de las OAC para recolectar la información necesaria para definir una línea de acción enfocada a la protección de líderes comunales. Lo anterior, a partir de los lineamientos establecidos en el decreto del PAO de prevención y protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. Se espera contar con esta política pública formulada al finalizar 2019. Una vez formulada, esta política pública se difundirá a través de los medios que defina el Ministerio del Interior.

El Ministerio del Interior, a partir del primer semestre de 2019, promoverá el apoyo a iniciativas comunitarias enfocadas a la convivencia pacífica y la seguridad de los territorios. Dichas iniciativas podrán financiarse con recursos del Fondo Nacional de seguridad y convivencia ciudadana (FONSECON)<sup>52</sup>. Se realizarán convocatorias anuales, en las que se especificarán los criterios de selección, esperando financiar 20 iniciativas por año, para un total de 80 entre 2019-2002.

El Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación la Actividad Física y el aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes), a partir del primer semestre de 2019, desarrollará proyectos deportivos en los Centros de Integración Ciudadana (CIC)<sup>53</sup> y los salones de acción comunal<sup>54</sup>, para fortalecer el uso de espacios de inclusión social para la educación ciudadana y la promoción de redes de participación cívica con los organismos de la acción comunal, a través de 20 proyectos anuales, para un total de 80 durante el periodo 2019-2022.

---

<sup>52</sup> Creado mediante la Ley 418 de 1997. Funciona como una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior como un sistema separado de cuentas, cuyo objetivo es realizar gastos destinados a propiciar la seguridad ciudadana y la preservación del orden público.

<sup>53</sup> Escenarios que generalmente cuentan con cancha multifuncional, cubierta, cerramiento en concreto, tarima, graderías, oficina administrativa y baños, en los que se desarrollan programas de convivencia social, deportivos, recreativos, pedagógicos y culturales para la integración social de las comunidades con el fin de dar mayor utilidad al tiempo libre de niños, jóvenes y adultos.

<sup>54</sup> Espacios físicos definidos como sitio de encuentro para llevar a cabo las asambleas de la comunidad y las reuniones de las JAC.

### **5.3.5. Diseñar e implementar una herramienta tecnológica para contar con información de las OAC y sus miembros para facilitar actividades de IVC, y para articular y divulgar la oferta institucional de programas y proyectos orientados al desarrollo comunitario**

El Ministerio del Interior, con acompañamiento del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a partir del primer semestre de 2019, diseñará e implementará un *software*, ajustado a las necesidades de las OAC, que permita realizar el registro de la información actualizada de las OAC (*i.e.* datos de los miembros que las componen, conformación de órganos de dirección, administración y vigilancia, etc.), publicación de oferta institucional, capacitación virtual, formulación y seguimiento de proyectos de las OAC. Se espera contar con esta herramienta en funcionamiento antes de finalizar el año 2019.

El Ministerio del Interior, a partir del primer semestre de 2020, recopilará y publicará la oferta institucional de los ministerios y entidades del Gobierno nacional, a través del *software* diseñado, con el fin de que las OAC conozcan no solo la oferta sino las condiciones de acceso, facilitando así la gestión de proyectos para el desarrollo comunitario. Dicho ministerio mantendrá actualizado el *software* con el 100 % de la oferta institucional remitida por las entidades.

El Ministerio del Interior, en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las universidades públicas y privadas, estructurará, a partir del primer semestre de 2020, programas de formación virtual en diferentes temáticas de interés para el fortalecimiento de la gestión comunal, tales como gestión de proyectos, normatividad y procesos internos de las OAC. Esta formación se realizará a través de MOOC (*Massive Open Online Course*), es decir, un curso en línea con participación ilimitada y acceso abierto a través de la web. Se espera realizar cuatro formaciones virtuales por año, para un total de doce al culminar el 2022.

### **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**

El Ministerio del Interior, a partir del primer semestre de 2019, realizará 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). Esta propuesta se desarrollará de manera participativa con las organizaciones comunales a través de ejercicios en donde validen las necesidades específicas de actualización y a partir de ello se definan los lineamientos normativos y reglamentarios que faciliten el cumplimiento de los propósitos de este tipo de

organizaciones en pro de su estructuración y desarrollo. El Ministerio del Interior deberá elaborar una propuesta de reforma de la reglamentación comunal al finalizar el año 2019.

#### 5.4. Seguimiento

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos del presente documento se realizará a través del PAS que se encuentra en el Anexo A. En este se señalan las entidades responsables de cada acción concertada y con financiamiento, los periodos de ejecución de estas, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política. El reporte periódico al PAS se realizará por parte de todas las entidades concernidas en este documento de acuerdo con lo establecido en la Tabla 2.

La política tiene un periodo de implementación de cuatro años (2019-2022) y su seguimiento se hará de manera semestral, iniciando su reporte en junio de 2019 y finalizando con el informe de cierre con corte al 31 de diciembre de 2022.

**Tabla 2. Cronograma de seguimiento**

<b>Corte</b>	<b>Fecha</b>
Primer corte	Junio de 2019
Segundo corte	Diciembre de 2019
Tercer corte	Junio de 2020
Cuarto corte	Diciembre de 2020
Quinto corte	Junio de 2021
Sexto corte	Diciembre de 2021
Séptimo corte	Junio de 2022
Informe de cierre	Diciembre de 2022

Fuente: Ministerio del Interior, 2018.

#### 5.5. Financiamiento

El financiamiento corresponde a los recursos de las entidades relacionadas con la política, que se han destinado para el desarrollo de las actividades y estrategias planteadas en el presente documento, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector. Esta política tiene una vigencia de cuatro años, a partir del 2019 y hasta el 2022 y se estima que tendrá un costo aproximado de 89.027 millones de pesos. En la Tabla 3 y en la Tabla 4 se presenta la desagregación por entidades y por objetivo específico de la política, respectivamente.



**Tabla 3. Financiamiento estimado por entidad<sup>55</sup>**  
**Millones de pesos**

Entidad	Número de acciones	Costo estimado				
		2019	2020	2021	2022	Total
Ministerio del Interior	21 <sup>56</sup>	15.954	14.965	14.965	14.965	60.849
Banco Agrario	1	12	12	13	14	51
Coldeportes	1	490	490	490	490	1.960
Prosperidad Social <sup>57</sup>	2	426	445	464	483	1.818
Invías	1	5.000	5.000	5.000	5.000	20.000
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	1	50	50	50	50	200
Unidad de Organizaciones Solidarias	1	10	10	10	10	40
UNGRD	1	700	735	753	790	2.978
Ministerio de Cultura	2	215	257	298	361	1.131
<b>Total</b>	<b>31<sup>58</sup></b>	<b>22.857</b>	<b>21.964</b>	<b>22.043</b>	<b>22.163</b>	<b>89.027</b>

Fuente: Ministerio del Interior, 2018.

<sup>55</sup> En esta tabla se incluyen exclusivamente las acciones para las cuales las entidades estimaron recursos; sin embargo, el número total de acciones concertadas en la presente política es de 38.

<sup>56</sup> El Ministerio del Interior tiene a su cargo 27 acciones, de las cuales seis se harán con recursos de funcionamiento, en la medida en que serán ejecutadas con capacidad instalada de la entidad.

<sup>57</sup> Prosperidad Social tiene a su cargo tres acciones, de las cuales una se hará con recursos de funcionamiento, en la medida en que será ejecutada con capacidad instalada de la entidad.

<sup>58</sup> El presente documento CONPES cuenta con un total de 38 acciones, de las cuales seis serán ejecutadas con capacidad instalada del Ministerio del Interior y una con capacidad instalada de Prosperidad Social.

**Tabla 4. Financiamiento estimado por objetivo****Millones de pesos**

<b>Objetivo</b>	<b>Número de acciones</b>	<b>Costo</b>				
		<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Total</b>
Objetivo 1	6	520	890	890	890	3.190
Objetivo 2	8	2.691	2.700	2.715	2.730	10.836
Objetivo 3	9	16.543	16.624	16.688	16.793	66.648
Objetivo 4	5	2.099	1.650	1.650	1.650	7.049
Objetivo 5	2	1.000	100	100	100	1.300
Objetivo 6	1	4	0	0	0	4
<b>Total</b>	<b>31<sup>59</sup></b>	<b>22.857</b>	<b>21.964</b>	<b>22.043</b>	<b>22.163</b>	<b>89.027</b>

Fuente: Ministerio del Interior, 2018.

<sup>59</sup> El presente documento CONPES cuenta con un total de 38 acciones, de las cuales seis serán ejecutadas con capacidad instalada del Ministerio del Interior y una con capacidad instalada de Prosperidad Social.

## 6. RECOMENDACIONES

El Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar la *Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia* contenida en el presente documento CONPES, junto con su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 2.
3. Solicitar al Ministerio del Interior:
  - a. Realizar una caracterización general de los miembros de las Organizaciones de Acción Comunal que permita la identificación de necesidades educativas de las Organizaciones de Acción Comunal y sus integrantes.
  - b. Realizar un convenio marco con el Ministerio de Trabajo para difundir la oferta formativa formal a las Organizaciones de Acción Comunal.
  - c. Realizar ferias educativas departamentales dirigidas a los integrantes de las Organizaciones de Acción Comunal para la divulgación de la oferta de formación técnica, tecnológica, profesional y complementaria, así como otros servicios.
  - d. Reestructurar el programa "formación de formadores".
  - e. Con el Ministerio de Educación y las secretarías de educación departamentales y municipales, articular acciones para la formación en educación básica primaria y secundaria para jóvenes y adultos integrantes de las Organizaciones de Acción Comunal.
  - f. Estructurar, con el acompañamiento de universidades públicas y privadas, programas de formación virtual en temas orientados al fortalecimiento de las Organizaciones de Acción Comunal.
  - g. Diseñar e implementar el programa "Líderes para el Desarrollo Comunitario".
  - h. Entregar apoyos económicos para facilitar el acceso a la educación superior de jóvenes, mujeres y dignatarios de las Organizaciones de Acción Comunal.

- i. Suscribir un convenio con la Unidad de Organizaciones solidarias y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia con el fin de financiar un porcentaje de los estudios técnicos, tecnológicos o universitarios de pregrado o posgrado a miembros de las Organizaciones de Acción Comunal.
  - j. Realizar un convenio con el Fondo Nacional del Ahorro para promover el acceso a líneas de crédito de vivienda y educación dirigidos a afiliados y dignatarios de las Organizaciones de Acción Comunal.
  - k. Diseñar e implementar, con acompañamiento del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, programas de incentivos para promover la participación y liderazgo de las mujeres y de jóvenes en las Organizaciones de Acción Comunal.
  - l. Gestionar con el canal de televisión institucional RTVC la realización y emisión de cápsulas informativas para visibilizar la gestión de las Organizaciones de Acción Comunal en territorio.
  - m. Capacitar, con acompañamiento del Ministerio de Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje, a las organizaciones de acción comunal en formulación y gestión de proyectos de desarrollo social y comunitario.
  - n. Apoyar económicamente iniciativas productivas y sociales para el desarrollo comunitario lideradas por las Organizaciones de Acción Comunal.
  - o. Socializar el decreto del Plan de Acción Oportuna para la protección de líderes sociales y comunitarios con las Organizaciones de Acción Comunal.
  - p. Formular la política pública de prevención y protección integral de líderes sociales, comunales y periodistas.
  - q. Diseñar e implementar, con el acompañamiento técnico del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, un *software* para el registro, caracterización, capacitación virtual, inscripción y seguimiento de proyectos, entre otros.
  - r. Elaborar un documento que contenga los lineamientos para la actualización del marco normativo de la organización comunal.
4. Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promover programas de formación virtual en uso de tecnologías de la información y las comunicaciones para miembros de las Organizaciones de Acción Comunal.
  5. Solicitar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:

- a. Con apoyo del Ministerio del Interior, realizar encuentros regionales para la formación de madres líderes y madres de apoyo en el marco del Programa Más Familias en Acción, en los que se incluyan temas de liderazgo en la acción comunal.
  - b. Incluir dentro de los criterios de priorización del Programa de Jóvenes en Acción y proyecciones de focalización 2020 el siguiente: "el 5 % de los jóvenes que participen en Juntas de Acción Comunal podrán ser beneficiarios del programa, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos exigidos".
  - c. Desarrollar mesas de articulación municipal del programa Familias en su Tierra en las que se incluyan representantes de las Organizaciones de Acción Comunal.
6. Solicitar al Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre desarrollar proyectos deportivos en los Centros de Integración Ciudadana para fortalecer el tejido social de las organizaciones comunales.
  7. Solicitar al Banco Agrario capacitar a las Organizaciones de Acción Comunal en educación económica y financiera para facilitar el acceso a recursos de financiación para la ejecución de proyectos.
  8. Solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones solidarias brindar acompañamiento y asistencia técnica a comisiones empresariales de los organismos comunales.
  9. Solicitar al Instituto Nacional de Vías vincular a los miembros de las Organizaciones de Acción Comunal en los programas de emprendedores rurales para el mantenimiento rutinario en vías terciarias y de microempresas de trabajo asociado en el mantenimiento de la red nacional de carreteras.
  10. Solicitar a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres capacitar a las Organizaciones de Acción Comunal en conocimientos en materia de gestión del riesgo de desastres para formalizar las comisiones y los Planes Comunales de Gestión del Riesgo.

## **ANEXOS**

### **Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)**

Ver archivo en Excel adjunto.

## BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de la República de Colombia. (5 de Junio de 2002). *Ley 743 de 2002*. Bogotá, Colombia: NA. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjurMantenimiento/normas/Norma1.jsp?i=5301>
- Constitución Política de Colombia. (20 de Julio de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Colombia. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal*. Bogotá D.C.: Documento CONPES 3661. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3661.pdf>
- Departamento para la Prosperidad Social (2014). *Familias en su tierra FEST*. Recuperado de: <http://familiasensutierra.blogspot.com/>
- Jaramillo, G. O, (2009). El ejercicio del poder en las Juntas De Acción Comunal rurales: el caso del municipio de Sonsón, Antioquia. Tesis de grado en Maestría de Desarrollo rural. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. 2009.
- Ministerio del Interior. (s.f.). *¿Qué es y qué funciones tiene el Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia?*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.co/content/que-es-y-que-funciones-tiene-el-fondo-para-la-participacion-y-el-fortalecimiento-de-la-democracia-fpdf-0>.
- Ministerio del Interior. (2018). *Informe de Seguridad*. Bogotá.
- Ministerio del Interior (2018). SIGOB. Bogotá
- Ministerio del Interior (2018). Organizaciones de Acción Comunal (OAC). Recuperado de <https://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-para-la-democracia-participacion-ciudadana-y-accion-comunal/accion-comunal/organizaciones-de-accion-comunal-oac>
- Ministerio del Interior. Ley 743 de 2002. Recuperado de [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/36\\_ley\\_743\\_de\\_2002.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/36_ley_743_de_2002.pdf)
- Ministerio del Interior (s.f.). Programa de formación de formadores para la organización comunal. Recuperado de <https://participacion.mininterior.gov.co/comunal/programa-formacion-de-formadores-para-la-organizacion-comunal>.

Ministerio del Interior (2012). *Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, FONSECON*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/fondo-nacional-de-seguridad-y-convivencia-ciudadana-fonsecon>

Unidad de Víctimas (2015). *Organismos de acción comunal*. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/organismos-de-accion-comunal/1415>