
LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL Y LA GESTIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA¹

THE COMMUNITY ACTION BOARDS AND PUBLIC MANAGEMENT IN COLOMBIA

AS REUNIÕES DA AÇÃO COMUNITÁRIA E A GESTÃO PÚBLICA NA COLÔMBIA

LES CONSEILS D’ACTION COMMUNALE ET LA GESTION PUBLIQUE EN COLOMBIE

Fecha de Recepción: 29 de mayo de 2018

Fecha de Aprobación: 30 de agosto de 2018

Pedro Alfonso Sánchez Cubides²

Daniel Rigoberto Bernal Gómez³

Carlos Alfonso Cárdenas Hernández⁴

1 Artículo de reflexión producto del proyecto de investigación “La participación comunitaria en las decisiones municipales de Tunja. Juntas de acción comunal”, inscrito en la Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC, Código SGI 2253 y vinculado al grupo de investigación Reconciliación con la Justicia y la Dignidad Humana - Red Humana - de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UPTC.

2 Posdoctor en Educación, Ciencias Sociales e Interculturalidad, Universidad Santo Tomás; doctor en ciencias de la educación, UPTC; magíster en gobierno municipal, Universidad Externado de Colombia; especialista en gobierno y políticas públicas, Universidad de los Andes; especialista en planeación y gestión del desarrollo territorial, UPTC; administrador público, Escuela Superior de Administración Pública –ESAP, Bogotá. Docente de la UPTC. Correo: pedro.sanchez02@uptc.edu.co

3 Doctor (c) Universidad Nacional de Mar del Plata; Magíster en derecho administrativo, Universidad Libre de Colombia. Docente – Investigador de la UPTC. Correo: daniel.bernal02@uptc.edu.co

4 Doctor (c) Universidad Libre de Colombia; Magíster en derecho administrativo, Universidad Santo Tomás; especialista en derecho constitucional de la Universidad Nacional en convenio con la UPTC; abogado, UPTC. Docente-Investigador de la UPTC. Correo: carlos.cardenas02@uptc.edu.co

Resumen

El presente artículo aborda de manera reflexiva el rol del tercer sector en el quehacer estatal, con especial énfasis, de carácter teórico y jurídico, en las juntas de acción comunal, para el caso de Colombia, como organizaciones pertenecientes a ese sector que coadyuvan a la gestión pública a través de la promoción de la participación comunitaria y ciudadana, para finalmente revisar de manera crítica el papel de las juntas del municipio de Tunja Boyacá Colombia.

Palabras clave: público no estatal, junta de acción comunal, gestión pública, participación comunitaria, participación ciudadana.

Abstract

The present article approaches in a reflexive way the role of the third sector in the state work, with special emphasis, of theoretical and juridical character, in the communal action boards, in the case of Colombia, as organizations belonging to that sector, which contribute to public management through the promotion of community and citizen participation, to finally critically review the role of the boards of the municipality of Tunja Boyacá Colombia

Keywords: non-state public, community action board, public management, community participation, citizen participation.

Résumé

Cet article aborde de manière réflexive le rôle du troisième secteur dans l'activité de l'État, ayant un accent particulier de caractère théorique et juridique chez les conseils d'action communale en Colombie. Ces conseils sont des organisations appartenant à ce troisième secteur, qui contribuent à la gestion publique par la promotion de la participation communautaire et urbaine, pour enfin réviser de manière critique le rôle des conseils de la municipalité de Tunja Boyacá, en Colombie.

Mots clés: public, conseil d'action communale, gestion publique, participation communautaire, participation urbaine.

Resumo

O presente artigo aborda de forma reflexiva o papel do terceiro setor na tarefa do Estado, com especial ênfase, de caráter teórico e jurídico, nos quadros

de ação comunitária, no caso da Colômbia, como organizações pertencentes a esse setor, que contribuem para gestão pública através da promoção da participação da comunidade e do cidadão, para finalmente rever criticamente o papel das câmaras do município de Tunja Boyacá Colômbia.

Palavras-chave: público não estatal, conselho de ação comunitária, gestão pública, participação da comunidade, participação do cidadão.

Introducción

Con el transcurrir del tiempo, el Estado ha cambiado de rol y, por su puesto, cada transformación ha incidido en la administración pública, ciencia a través de la cual se materializa el derecho público, razón por la cual es el objeto del dicho derecho, en particular del derecho administrativo, además de ser el motor que pone en funcionamiento el Estado.

Uno de los más recientes cambios de rol del Estado en América Latina y el Caribe se llevó a cabo a comienzos de los años noventa del siglo XX pasando de Estado omnipresente, en virtud de la crisis que presentó, a la perspectiva de Estado modesto o neo regulador. Esta situación ha permitido a la administración pública formular diferentes propuestas tendientes a introducir mayor flexibilidad, eficiencia, eficacia, efectividad, transparencia, productividad y competitividad al quehacer estatal, para lo cual se han vinculado actores diferentes a los estatales como responsables también del interés público, en donde los agentes privados y los públicos no estatales, entre los que se encuentran las juntas de acción comunal, en el caso de Colombia; juegan un papel protagónico en la provisión de bienes y servicios públicos, tanto así que se ha llegado a hablar de la gestión privada de lo público, además de participar en la planeación, organización, dirección y control de recursos públicos de carácter económico, técnico, normativos, naturales, de información, entre otros, en búsqueda de la satisfacción de necesidades colectivas e individuales, y, por consiguiente, lograr el máximo beneficio o rentabilidad de índole social, fundamentalmente.

En virtud de lo antes expuesto, a continuación se realiza una aproximación teórica a lo público no estatal, para luego abordar de manera específica las juntas de acción comunal en Colombia, desde los ámbitos teórico y jurídico, con el propósito de dar respuesta al siguiente interrogante ¿cómo las juntas de acción comunal coadyuvan en la gestión pública en Colombia? Finalmente,

se examina el papel de las referidas juntas en el municipio de Tunja Boyacá Colombia, en los últimos cuatro años. Para alcanzar los propósitos anteriores, se parte del método cualitativo y se consulta jurisprudencia, doctrina, normas jurídicas y documentos que soportan la temática de las juntas de acción comunal en Colombia, al igual que la información suministrada sobre el particular por la Asociación de Juntas de Acción Comunal y la Secretaría de Gobierno del municipio de Tunja Boyacá Colombia, como insumos fundamentales.

1. Lo Público no Estatal

Lo público no estatal, tercer sector, no gubernamental sin fines lucrativos, en el siglo XXI se viene convirtiendo en una alternativa importante para la vida social, al presentarse como una forma no privada ni estatal de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado, entre los que se encuentran la educación, la salud, la cultura, el deporte, los servicios públicos domiciliarios, entre otros, financiados total o parcialmente con recursos públicos, es decir, de propiedad del Estado. Además de ser espacio para la participación ciudadana en los asuntos que deben contribuir a la materialización de la democracia participativa donde la sociedad adquiere gran relevancia como fuente del poder político.

Lo público no estatal se integra por “organizaciones o formas de control “públicas” porque están volcadas al interés general; son “no estatales” porque no hacen parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales” (Bresser, 1998, p.26). Como se puede apreciar en este concepto, lo público desborda lo estatal, al incorporar una serie de organizaciones que desarrollan actividades en función del interés general, pero no forman parte del Estado, además de no tener fines lucrativos, aunque se rigen por el derecho privado.

Las organizaciones que pertenecen al sector público no estatal o tercer sector, como formas de expresión de la sociedad civil, tales como las solidarias, sociales, comunitarias, no gubernamentales, entre otras, pueden coadyuvar¹ en la gestión pública y en el mejoramiento de la gobernabilidad a través de la provisión de bienes y servicios públicos, la promoción de la participación ciudadana y comunitaria, al igual que jugar un papel significativo en el

¹ En el sentido que la gestión pública, en el marco del rol actual del Estado, debe desarrollarse por el Estado, el sector privado y el sector público no estatal, como expresión del círculo virtuoso Estado, mercado y sociedad civil.

control social, en defensa de los valores colectivos. Por lo anterior, el Estado tiene la obligación de formar políticas públicas orientadas a la promoción y fortalecimiento de este tipo de organizaciones.

Es en la participación comunitaria donde las organizaciones públicas no estatales tienen un espacio significativo en la gestión pública a través de la provisión de bienes y servicios públicos, fruto de la concertación con entes estatales a fin de desarrollar de manera oportuna objetivos comunes, y en la colaboración para formar políticas públicas. Con respecto a la provisión de bienes y servicios públicos por parte de las organizaciones públicas no estatales, según Bresser (1998), el Estado debe financiar así sea parcialmente dichos bienes y servicios, al igual que ejercer su regulación, vigilancia y control. Sin embargo, la transferencia de la responsabilidad por parte del Estado a organizaciones públicas no estatales de esa provisión orientada a garantizar fundamentalmente derechos sociales, trae consigo que se generen mayores niveles de calidad y eficiencia en la provisión de dichos bienes y servicios públicos, mediante una gestión no burocrática que permita a la sociedad civil organizada tener más sentido de pertenencia por lo público y empoderamiento al proveer y ser beneficiaria de bienes y servicios públicos, además de contribuir a su financiamiento a través de aportes en dinero o especie, situaciones que deben contribuir a lograr mayores niveles de transparencia en el manejo de los recursos destinados para tal fin.

A través de la participación ciudadana, las referidas organizaciones en aras de buscar transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión pública, mediante acciones constitucionales, pueden exigir al Estado la responsabilidad de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos consignados en la Constitución Política, para lo cual se encuentran las acciones de tutela, cumplimiento, popular, grupo, de habeas corpus y de habeas data, entre otras. También las referidas organizaciones públicas no estatales, en búsqueda de los mismos propósitos, pueden intervenir en las audiencias públicas y promover mecanismos de participación ciudadana como la revocatoria del mandato, cabildos abiertos, iniciativas normativas ante las corporaciones de elección popular, consultas populares, entre otros.

El control social se materializa por medio de las veedurías ciudadanas y los procesos de rendición de cuentas, en aras de contribuir a combatir la ineficiencia e ineficacia de la administración pública, generada, entre otros problemas, por la corrupción que ocasiona efectos como el debilitamiento de las finanzas públicas, de la democracia, de las instituciones públicas y de la estructura económica. Además, la corrupción trae consigo la formación

de políticas públicas desarticuladas, orientadas a intereses particulares; al igual que subdesarrollo en lo social, lo económico y lo ambiental, es decir, coadyuva en la consolidación de la pobreza.

2. Las Juntas de Acción Comunal

Los procesos de desarrollo de la comunidad, soportados en unos principios² y fundamentos³, requieren para su materialización de la creación y consolidación de organizaciones comunitarias en pro de fortalecer la integración, autogestión, solidaridad y participación de la comunidad; como formas de organización de la sociedad civil, la cual se puede estructurar de manera formal o informal a través de movimientos o asociaciones.

En cuanto a las organizaciones comunitarias, en Colombia se tiene la Acción Comunal como una de las formas de participación altruista soportada en el esfuerzo colectivo que permite a los seres humanos de manera organizada, autónoma y solidaria adelantar gestiones orientadas a promover el desarrollo social, económico, cultural, político y ambiental a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad. Por tal razón, las juntas de acción comunal pueden gestionar bienes y servicios públicos, seleccionar y visibilizar problemáticas que se presentan en sus

2 Los principios rectores del desarrollo de la comunidad están consignados en el artículo 3 de la Ley 743 de 2002, según el cual el desarrollo de la comunidad en Colombia está orientado al reconocimiento y afirmación del individuo en su derecho a ser diferente, sobre la base del respeto, tolerancia a la diferencia, al otro; al reconocimiento de la agrupación organizada de personas en su carácter de unidad social alrededor de un rasgo, interés, elemento, propósito o función común, como el recurso fundamental para el desarrollo y enriquecimiento de la vida humana y comunitaria, con prevalencia del interés común sobre el interés particular; el desarrollo de la comunidad debe construirse con identidad cultural, sustentabilidad, equidad y justicia social, participación social y política, promoviendo el fortalecimiento de la sociedad civil y sus instituciones democráticas; el desarrollo de la comunidad debe promover la capacidad de negociación y autogestión de las organizaciones comunitarias en ejercicio de sus derechos, a definir sus proyectos de sociedad y participar organizadamente en su construcción; y el desarrollo de la comunidad tiene entre otros, como principios pilares, la solidaridad, la capacitación, la organización y la participación.

3 Los fundamentos del desarrollo de la comunidad están registrados en el artículo 4 de la Ley 743 de 2002 los cuales se orientan a fomentar la construcción de comunidad como factor de respeto, tolerancia, convivencia y solidaridad para el logro de la paz, para lo que se requiere el reacomodo de las prácticas estatales y la formación ciudadana; promover la concertación, los diálogos y los pactos como estrategias del desarrollo; validar la planeación como instrumento de gestión del desarrollo de la comunidad; incrementar la capacidad de gestión, autogestión y cogestión de la comunidad; promover la educación comunitaria como instrumento necesario para recrear y revalorizar su participación en los asuntos locales, municipales, regionales y nacionales; promover la construcción de organizaciones de base y empresas comunitarias; y propiciar formas colectivas y rotatorias de liderazgo con revocatoria del mandato

comunidades para transmitir las a las autoridades públicas competentes en aras de buscar respuestas a las demandas sociales, promover la participación ciudadana y comunitaria, al igual que ejercer el control social como parte de su campo de acción.

Los organismos de acción comunal se clasifican en primer, segundo, tercer y cuarto grado. Al primer grado pertenecen las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria, al segundo grado las asociaciones municipales de juntas de acción comunal, al tercer grado las federaciones departamentales de juntas de acción comunal y al cuarto grado La Confederación Nacional de Acción Comunal.

La junta de acción comunal, como forma de organización pública no estatal, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 743 de 2002, se define como 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. El patrimonio está constituido por todos los bienes que ingresen legalmente por concepto de contribuciones, aportes, donaciones y las que provengan de cualquier actividad u operación lícita que realice la referida organización.

Con el propósito de obtener recursos para financiar sus programas en beneficio de la comunidad, según el artículo 70 de la Ley 743 de 2002, pueden constituir empresas o proyectos rentables, al igual que firmar contratos o convenios para la provisión de bienes y servicios públicos a la comunidad, cuyo régimen es el vigente para contratación con organizaciones solidarias, de conformidad con el artículo 55 de la referida Ley. El proceso de contratación de las entidades del Estado con las juntas de acción comunal debe llevarse a cabo de conformidad con el artículo 355 de la Constitución Política y del Decreto 092 de 2017. También pueden desarrollar actividades tales como rifas, bazares, fiestas y bingos, entre otras, con dicho objetivo.

La creación de las juntas de acción comunal se llevó a cabo mediante la Ley 19 de 1958. A partir de ese año se han expedido diferentes leyes y reglamentaciones que, entre otros aspectos, han versado sobre la organización, funcionamiento, apoyo institucional y financiación de las referidas organizaciones. Además, la Constitución Política de Colombia consignó aspectos referentes a dichas juntas en el artículo 38 el cual garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

El artículo 103 que señala la responsabilidad del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones comunitarias y cívicas, entre otras. La Ley 743 de 2002 desarrolló el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal. Esta norma jurídica tiene por objeto promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa en los organismos de acción comunal en sus respectivos grados asociativos y a la vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares, de conformidad con lo consignado en el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES 3661 de mayo 10 de 2010 a través del cual se expide la Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal.

Las juntas de acción comunal se crearon inicialmente para promover las obras públicas y la prestación de servicios públicos a través de procesos de autogestión, pero a partir de los años setenta del siglo pasado hasta la expedición de la Constitución Política de 1991 la financiación de los referidos bienes y servicios públicos se llevó a cabo de manera significativa a través de auxilios gestionados por políticos, proceso que implicó el paso de la autogestión al clientelismo. Después de 1991 la acción comunal ha estado caracterizada por el fortalecimiento institucional de la participación, el declive financiero, en virtud de la prohibición constitucional de los auxilios, y la reconstrucción de dichas juntas.

Las juntas de acción comunal tienen un territorio de jurisdicción. En las capitales de departamentos y en Bogotá Distrito Capital se podrá constituir una junta por cada barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, según la división establecida por la correspondiente autoridad municipal o distrital. En los demás distritos y municipios podrá reconocerse más de una junta si existen las divisiones urbanas antes señaladas. Sin embargo, cuando el territorio es extenso, se pueden crear varias juntas, siempre y cuando se tenga el permiso de la autoridad competente. Se crea por iniciativa de un grupo de personas mayores de catorce años que invitan a sus vecinos y se constituyen en Asamblea General. Eligen una junta provisional que se encarga de elaborar la propuesta de estatutos, definir la fecha de reunión, sitio y hora, preparar la reunión, e inscribir los usuarios.

De conformidad con el parágrafo 1 del artículo 18 de la Ley 743 de 2002, los estatutos de las juntas de acción comunal deben contener, como mínimo, las generalidades, es decir, la denominación, territorio, domicilio, objetivos y duración; afiliados: calidades para afiliarse, impedimentos, derechos y

deberes de los afiliados; órganos: integración de los órganos, régimen de convocatoria, periodicidad de las reuniones ordinarias y funciones de cada uno; dignatarios: calidades, formas de elección, período y funciones; régimen económico y fiscal: patrimonio, presupuesto, disolución y liquidación; régimen disciplinario; composición, competencia, causales de sanción, sanciones y procedimientos; libros: clases, contenidos, dignatarios encargados de ellos; e impugnaciones: causales y procedimientos. Tiene los siguientes órganos de dirección, administración y vigilancia: asamblea general, junta directiva, fiscalía y comités.

3. Las Juntas de Acción Comunal y la Gestión Pública

Con respecto a la forma como las juntas de acción comunal coadyuvan en la gestión pública en Colombia, es preciso señalar que las referidas organizaciones pueden promover el progreso de la comunidad a través de su vinculación al desarrollo y mejoramiento municipal, como garantía de los buenos gobiernos, mediante las siguientes acciones:

La provisión de bienes y servicios públicos: según el artículo 141 de la Ley 136 de 1994, estas organizaciones pueden prestar servicios públicos a la comunidad tales como acueducto, alcantarillado, aseo, ambientales y de medios de comunicación; y la ejecución de obras públicas que requiera la comunidad tales como escuelas, puestos de salud, salones comunales, carreteras, parques y demás zonas recreativas. Por ser organizaciones del sector público no estatal, tienen considerable legitimidad al interior de la comunidad. Cuando proveen bienes y servicios públicos, bien sea a través de procesos de gestión, cogestión o autogestión, lo hacen a costos bajos y de calidad, pues hay sentido de pertenencia en el manejo de los recursos, los cuales pueden ser total o parcialmente públicos, generándose transparencia y eficiencia en su manejo y, por supuesto, ausencia de corrupción. Además, los bienes y servicios públicos que suministran tienen aceptación y reconocimiento por parte de la comunidad, a la vez se genera sentido de pertenencia por lo público expresado en el cuidado, buen uso y valoración por dichos bienes y servicios.

Sin embargo, la realidad indica que las juntas de acción comunal son subutilizadas por parte de las autoridades públicas, especialmente en el sentido de no contratar con estas organizaciones la provisión de bienes y servicios públicos, a sabiendas que se podrían gestionar por costos inferiores a los que un agente privado los suministra, a pesar de existir un régimen especial de contratación con entidades sin ánimo de lucro como ya se

señaló, sencillamente porque las autoridades públicas no pueden negociar actos de corrupción con las juntas de acción comunal en dichos procesos de contratación. Además, se puede limitar el papel en este ámbito cuando se politizan, cuando no actúan sus integrantes en función del interés general o cuando desconocen su papel en dicha gestión, a la vez que no se capacitan y tienen acompañamiento profesional

La participación en el proceso de formación de políticas públicas: las autoridades públicas deben involucrar en el proceso de formación de las políticas públicas a las juntas de acción comunal por tratarse de actores que inciden en dicho proceso, por ejemplo, en la priorización bienes y servicios públicos orientados a la solución de problemas públicos, en la asignación de recursos públicos a través de presupuestos participativos, en la provisión de bienes y servicios a las comunidades como ya se expresó, jugando un papel importante en la implementación de las políticas públicas en este caso, y ejerciendo la vigilancia en la gestión pública.

Según Sánchez (2014), la materialización de los presupuestos participativos es muy limitada, especialmente en los pequeños municipios, porque su principal fuente de financiación son las transferencias que la Nación les efectúa bajo la denominación de Sistema General de Participaciones, recursos con los cuales inclusive deben funcionar la mayoría de los municipios clasificados en cuarta, quinta y sexta categoría al no poseer significativas rentas propias o endógenas, mientras que los recursos destinados a gastos de inversión, por disposición constitucional y legal, en su mayoría, tienen un alto nivel de condicionalidad. Sin embargo, en algunos municipios y distritos, tales como Bogotá D.C., Medellín y Tunja, se han desarrollado experiencias en ese sentido, mediante asignación de recursos para infraestructura vial, cultura y recreación, principalmente, pero en porcentajes bajos en comparación con el presupuesto general del ente territorial, situación que ha generado falsas expectativas en algunas comunidades.

La gestión de proyectos de inversión: las juntas de acción comunal pueden formular proyectos de inversión para que sean financiados con recursos del Sistema General de Regalías –SGR. Además, pueden formular proyectos de inversión y remitirlos al banco de proyectos del respectivo municipio o distrito, con la aclaración que el señalado banco hace referencia al “conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica y económicamente, registradas y sistematizadas en la secretaría de planeación o dependencia que haga sus veces” (Sánchez, 2014, p.228).

La construcción de convivencia y solución de conflictos entre vecinos: una comunidad puede lograr mejores resultados si sus integrantes pueden resolver sus conflictos pacíficamente y poseen actitudes de solidaridad, participación, rectitud e integridad en pro de la construcción de paz. Por tal razón, desempeñan un papel importante en la regulación de la convivencia entre las personas de su comunidad de tal manera que exista armonía entre vecinos, en función del respeto, el afecto y la tolerancia. En tal sentido, cada junta de acción comunal debe expedir y aplicar su manual de convivencia, construido de manera participativa, al igual que conformar las comisiones de conciliación y de convivencia, desarrollar las asambleas generales y las audiencias de rendición de cuentas. Los conciliadores en equidad constituyen una ayuda para la resolución de conflictos internos de la organización y para los conflictos sociales que se presentan en un territorio específico. Sin embargo, éstas no tienen la capacitación para apropiarse de esta herramienta. Para lograr mayores niveles de convivencia se requieren avances en el desarrollo moral.

Kohlberg (1968 citado en Cendales, 2008) señala que el desarrollo moral es el paso de depender de otros, es decir, de ser heterónomos, a depender de sí mismos de forma autónoma. Entre más elevado sea el nivel de desarrollo moral de las personas que hacen parte de una comunidad, mejor será su convivencia, ya que la mayoría de conflictos son propiciados por las personas que tienen bajos niveles de desarrollo moral.

La promoción de la participación ciudadana: las juntas de acción comunal pueden promover la participación ciudadana a través de acciones constitucionales, intervención en las audiencias públicas, la intervención de terceros, consulta previa y promoción de los mecanismos de participación ciudadana. La participación se debe generar en las diferentes fases del proceso administrativo, es decir, en la planeación, organización, dirección, control y evaluación en los ámbitos de la planificación, el presupuesto, la contratación estatal y los planes de ordenamiento territorial. A través de la participación el Estado fortalece la sociedad civil en la medida que contribuye a la construcción de cultura democrática y, por ende, de la formación de capital social. En tal sentido, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C – 126 de 2016 señaló que la democracia participativa procura otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo, pues cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio.

La promoción del control social: el control social se materializa por medio de las veedurías ciudadanas y los procesos de rendición de cuentas, ámbitos en los cuales las juntas de acción comunal pueden jugar un papel protagónico en aras de hacer control al Estado de tal manera que se fortalezca la relación de éste con la sociedad civil. Según el artículo 1 de la Ley 850 de 2003, se entiende por veeduría ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

En cuanto a la rendición de cuentas, el artículo 32 de la Ley 489 de 1998 consignó que todas las entidades y organismos de la administración pública deben desarrollar su gestión acorde con los principios de la democracia participativa y democratización de la gestión pública, para lo cual dichas organizaciones deben realizar la rendición de cuentas a la ciudadanía. Sin embargo, la práctica del control social por parte de las juntas de acción comunal, en algunos casos, se ve limitada por la politización de tales organizaciones, cuando sus miembros, a cambio de contratos para sí o para sus familiares, no cumplen su papel en este ámbito específico y/o porque no se capacitan para obtener conocimiento e información sobre el particular.

Para que jueguen un papel protagónico en la gestión pública, el Estado, a través de las autoridades competentes, tiene la obligación de formar políticas públicas orientadas a la promoción y fortalecimiento de este tipo de organizaciones. En este sentido, se expidió el CONPES 3661 de 2010 como Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal, en donde se registra la competencia de la Nación, a través del Ministerio del Interior de formular las políticas públicas para los organismos de acción comunal, mientras que en ejercicio del principio concurrencia, la Nación le ha venido transfiriendo a los departamentos, distritos y municipios competencias en materia de inspección, vigilancia y control del tema comunal.

Sin embargo son diversos los problemas que presentan para lograr sus fines. El diagnóstico de la Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal consignó que el problema central de las referidas organizaciones se enmarca en las dificultades en su organización y gestión, problema aún vigente. La problemática comunal se manifiesta en tres ejes temáticos: las dificultades que tienen las iniciativas comunales para

ser canalizadas debidamente por el Estado, las debilidades de la organización comunal y la sostenibilidad económica de las juntas de acción comunal.

Si bien es cierto existen problemas de organización de las juntas de acción comunal, lo que más limita su quehacer son las dificultades que tienen sus iniciativas para ser canalizadas por el Estado que desestimulan la gestión de estas organizaciones. Tales dificultades pueden estar ligadas a la incomprensión por parte de las autoridades públicas del papel de las referidas juntas en la gestión pública y al obstáculo que son para dichas autoridades cuando van a incurrir en actos de corrupción. Desafortunadamente el papel de las juntas de acción comunal se está limitando simplemente a legitimar procesos de las autoridades públicas, presentando cada vez más un panorama de subutilización. Además de lo antes expresado, tal situación se debe a la débil administración que caracteriza a las juntas de acción comunal, a la politiquería de algunas juntas, como ya se señaló, a la falta de capacitación para hacer gestión ante los entes estatales y de cooperación internacional, al igual que a la falta de asistencia profesional para realizar de manera más adecuada sus competencias y funciones.

Contribuye al panorama antes descrito, la falta de mecanismos para desarrollar iniciativas empresariales y productivas, situación que dificulta la sostenibilidad de dichas organizaciones y, por lo tanto, afecta su funcionamiento, la gestión misional y crecimiento. Si bien es cierto, la Ley 743 de 2002 señala la posibilidad de que se constituyan empresas o proyectos rentables con el fin de financiar sus programas en beneficio de la comunidad, las comisiones empresariales presentan debilidades para tal fin, no obstante el objetivo central de la Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal que registró fortalecer a las juntas de acción comunal a través de una estrategia que facilite las herramientas para la correcta gestión, funcionamiento interno y sostenibilidad financiera de dichos organismos, propósito aún pendiente de materializar.

4. Papel de las Juntas de Acción Comunal de Tunja Boyacá en la Gestión Municipal

El municipio de Tunja, capital del departamento de Boyacá, cuenta con ciento cuarenta y dos (142) juntas de acción comunal. No obstante el significativo número de organizaciones, su vinculación por parte de la Administración al desarrollo y mejoramiento municipal ha sido marginal, de conformidad con la información suministrada por el Secretario de Gobierno del ente territorial, en atención a un derecho de petición. Durante los últimos cuatro años los contratos

y convenios firmados por el Municipio con las juntas de acción comunal se limitaron a comodatos, entre los que se encuentran el contrato 679 de 2017 celebrado con la junta de acción comunal del barrio Asís Boyacense para el uso de un inmueble para salón comunal; el contrato 635 de 2017 firmado con la urbanización Fuente, quinta etapa, para el uso de un inmueble para salón comunal; contrato 1060 de 2015 celebrado con la junta de acción comunal del barrio El Consuelo para el uso de un inmueble para salón comunal y el contrato 923 de 2015 firmado con la junta de acción comunal del barrio Bello Horizonte para el uso de un inmueble para salón comunal.

Con respecto a los presupuestos participativos, a través del Acuerdo 06 de 2014 se definió la política pública para la implementación de tales presupuestos en Tunja, el cual señala que la bolsa de recursos destinados para tal fin no puede ser inferior al 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del Municipio en cada vigencia fiscal. Además, señaló las fases del plan de presupuesto participativo, donde las juntas de acción comunal juegan un papel importante, integradas por el alistamiento institucional, diseño y preparación del proceso, proceso de consulta, ejecución, seguimiento y evaluación. Teniendo en cuenta el presupuesto de la vigencia fiscal 2018 del municipio de Tunja, el monto de recursos a distribuir participativamente asciende a unos 4.000 millones de pesos. Si se llevara a cabo una distribución equitativa, como funcionó inicialmente el programa, por junta de acción comunal se asignaría alrededor de 28 millones de pesos, suma insuficiente para financiar un proyecto de impacto para cada comunidad, mucho más cuando los bienes y servicios públicos no son contratados con las referidas organizaciones. En la actualidad se financian con cargo a estos recursos proyectos de impacto municipal, situación que genera inconformismo por parte de algunas juntas de acción comunal que terminan no beneficiadas con proyectos específicos para sus comunidades.

Finalmente, en materia de capacitación a las juntas de acción comunal, el municipio de Tunja les ofreció el diplomado en liderazgo y fortalecimiento con el propósito de formar a las referidas organizaciones a través de una estrategia que facilite las herramientas para su correcta gestión, funcionamiento interno y sostenibilidad financiera.

Conclusiones

El rol actual del Estado implica vincular a actores privados y públicos no estatales para que coadyuven en la gestión pública. Entre las organizaciones

públicas no estatales se encuentran las juntas de acción comunal, cuyo número en Colombia asciende aproximadamente a 45.000. El papel de estas organizaciones es muy amplio, en el sentido que pueden contribuir a materializar la participación comunitaria a través de la provisión de bienes y servicios, ser actores involucrados en el proceso de formación de políticas públicas, gestionar proyectos de inversión y construir convivencia en sus comunidades. Además, pueden jugar un papel importante en la materialización de la democracia participativa y el ejercicio del control social, pues cuentan con diversas herramientas, entre la cuales se encuentran las jurídicas, para tales fines.

No obstante lo anterior, las juntas de acción comunal son subutilizadas por las autoridades públicas, a pesar de ser entes sin ánimo de lucro, característica que les da la ventaja de proveer bienes y servicios públicos a bajos costos y de calidad, además de garantizar el manejo de los recursos públicos de manera transparente y eficiente, generando sentido de pertenencia por lo público. La marginación de las referidas organizaciones se debe, entre otras razones, a que las autoridades públicas no pueden pactar con las juntas de acción comunal actos de corrupción como si lo pueden hacer con contratistas privados, en el caso de la provisión de bienes y servicios públicos. Además, es preciso señalar que algunos integrantes de tales organizaciones se han politizado, situación que les dificulta actuar en función del interés general. También contribuye a su débil papel en la gestión pública el desconocimiento del amplio campo de acción que tienen dichas juntas, a la falta de capacitación y acompañamiento profesional, tal cual se refleja en el papel marginal de estas organizaciones en Tunja Boyacá, donde su gestión se ha limitado a firmar algunos contratos de comodato por parte de algunas juntas, a participar en el programa de presupuestos participativos, con las limitaciones que tiene, a recibir capacitaciones en algunos temas y a legitimar algunas decisiones de las autoridades municipales.

Referencias

Bresser, L. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Cejudo, G. (2011). *Nueva gestión pública*. México: Siglo XXI.

Cendales, L. (2008). *Planeación del desarrollo territorial*. Tunja: Grafiboy.

Lindo Díaz, J. E., Angulo, L. F., & Bernal Gómez, D. R. (2013). La democracia en Bogotá DC

Colombia, Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Bogotá.

Colombia, Congreso de la República. (1994). *Ley 136*. Bogotá

Colombia, Congreso de la República. (1998). *Ley 489*. Bogotá

Colombia, Congreso de la República. (2002). *Ley 743*. Bogotá

Colombia, Congreso de la República. (2003). *Ley 850*. Bogotá

Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010). *Documento CONPES 3661*. Bogotá

Colombia, Corte Constitucional (2016). *Sentencia C-126*. Bogotá

Colombia, Municipio de Tunja. (2014). *Acuerdo 06*. Tunja

Colombia, Presidencia de la República. (2017). *Decreto 092*. Bogotá.

Sánchez, P. (2014). *Hacienda pública territorial*. Bogotá: Ediciones Ibáñez.