



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Documento de Soporte

Decreto Distrital de política pública

Consejo Distrital de Política Económica y Social del Distrito Capital

“POLÍTICA PÚBLICA DE ACCIÓN COMUNAL 2022 -
2034”

Secretaría Distrital de Gobierno

Sector: Gobierno

Entidad: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC

2022



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.

Entidades responsables y corresponsables

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC

Secretaría Distrital de Gobierno

Jardín Botánico de Bogotá

Instituto Distrital de Bienestar y Protección Animal

Secretaría Distrital de la Mujer

Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

Secretaría Distrital de Educación

Secretaría General Alcaldía Mayor

Instituto Distrital de las Artes - IDARTES

Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR

Secretaría Distrital de Integración Social

Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte

Secretaría Distrital de Planeación



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Resumen ejecutivo

De acuerdo con el marco normativo establecido en materia comunal, el sentido de las organizaciones de acción comunal en Colombia es trabajar por el desarrollo de las comunidades, enfocado principalmente en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en los territorios.

En esa medida, la Política Pública Distrital de Acción Comunal en Bogotá surge como instrumento de planeación para aumentar la intervención de las Organizaciones de Acción Comunal (OAC) del Distrito en el desarrollo de la comunidad. Para el logro de este objetivo es imprescindible la corresponsabilidad de las diferentes entidades, ya que el concepto de desarrollo de la comunidad se compone de elementos políticos, económicos, sociales, culturales, territoriales y ambientales, que requieren de un trabajo articulado entre la población, sus organizaciones y el estado, para su realización.

En concordancia con ello, durante la fase de agenda pública, con la participación de más de 4.000 personas, se definió como problemática central de la Política la existencia de una:

"limitada intervención en el desarrollo de la comunidad por parte de las organizaciones de acción comunal de la ciudad".

De acuerdo con lo anterior, el problema se fundamentó en un principio en ocho causas, a saber: 1) debilidad en la oferta y los procesos de formación para el fortalecimiento de las capacidades humanas, 2) percepción negativa sobre el funcionamiento y la gestión de las organizaciones comunales, 3) debilidad en el ejercicio de Inspección, Vigilancia y Control, 4) debilidades para la inclusión de nuevos liderazgos, 5) dinámicas de inseguridad y convivencia que dificultan el ejercicio de la actividad comunal, 6) falencias en los procesos de coordinación intrainstitucional e interinstitucional para la gestión de las organizaciones comunales, 7) debilidades para la formulación y ejecución de proyectos productivos y actividades sociales, culturales y políticas, y 8) debilidad en el funcionamiento de la estructura de las organizaciones de acción comunal.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

No obstante, una vez revisadas las consideraciones metodológicas con relación al planteamiento de los objetivos de la Política Pública, durante la fase de formulación estos ocho elementos fueron reagrupados en cuatro grandes temáticas que definen los principales ámbitos de discusión que articulan los problemas identificados, y las propuestas de solución planteadas por la ciudadanía. Estas son: 1) Debilidad en la gestión interna y externa de las organizaciones de acción comunal, que incluye la dificultad para la democratización de las organizaciones comunales en lo correspondiente a nuevos liderazgos 2) Percepción negativa sobre el funcionamiento y la gestión de las organizaciones de acción comunal, 3) Debilidad en el ejercicio de inspección, vigilancia y control desde las entidades públicas y al interior de las organizaciones comunales de primer y segundo grado, 4) Falencias en la difusión y coordinación de la oferta institucional para la gestión de las organizaciones comunales.

Por ende, el objetivo general de la política pública se resume en:

“Aumentar la capacidad de intervención de las Organizaciones de Acción Comunal del Distrito Capital en el desarrollo de la comunidad como herramienta fundamental para contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en los territorios”.

En ese sentido, en cumplimiento con el objetivo general que se propone esta Política Pública, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- a) Fortalecer las capacidades organizativas y democráticas de las Juntas de acción comunal a través de la implementación, del modelo de fortalecimiento organizativo comunal, de incentivos en el marco del fondo Chikaná y de programas de formación con el fin de aumentar su capacidad de intervención en el desarrollo de la comunidad.
- b) Visibilizar la gestión y buenas prácticas de las organizaciones de acción comunal a través de la implementación de estrategias comunicativas que mejoren la percepción ciudadana y resalten su importancia como escenario de participación para el desarrollo de la comunidad.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

- c) Fortalecer el ejercicio de Inspección, Vigilancia y Control desde el IDPAC implementando prácticas de transparencia y eficiencia con el objeto de recuperar la confianza en la justicia comunal.
- d) Consolidar la plataforma de la participación como instrumento para canalizar y difundir la oferta de las entidades del Distrito sobre programas, proyectos e iniciativas que permitan una gestión más eficaz del desarrollo de sus comunidades.

La norma comunal establece el deber de “Promover y facilitar la participación de todos los sectores sociales, en especial de las mujeres, brindando prelación a las mujeres cabeza de familia, los jóvenes, personas en situación de discapacidad y población perteneciente a comunidades étnicas, en los organismos directivos de la acción comunal (...)”.

En ese sentido, esta Política Pública reconoce aspectos que contribuyen al desarrollo de la comunidad como son el trabajo de las mujeres, de las comunidades étnicas y LGBTIQ+. Por lo tanto, la inclusión de poblaciones históricamente discriminadas será uno de los aspectos principales de la política, al contribuir en la reducción de cualquier forma de discriminación y violencia.

Con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en la presente política pública, se estableció un plan de acción en el que 14 entidades distritales trabajarán como responsables y corresponsables de hacer efectivos los objetivos planteados. A su vez, dicho plan de acción contiene nueve (9) resultados, y treinta y nueve (39) productos proyectados para realizarse hasta el año 2034.

El cumplimiento de esta política pública requiere de una inversión aproximada de 29,424 millones de pesos, los cuales se encuentran compartidos entre los siguientes sectores de Gobierno Distrital: 1) Gestión Pública, 2) Gobierno, 3) Ambiente, 4) Mujeres, 5) Seguridad, Convivencia y Justicia, 6) Desarrollo Económico, 7) Educación, 8) Integración Social, 9) Cultura, Recreación y Deporte.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Tabla de contenido

<i>Siglas y abreviaciones</i>	8
<i>Introducción</i>	9
<i>Antecedentes y justificación</i>	11
Marco conceptual	11
Marco normativo	13
Justificación	18
Estrategia, proceso y resultados de la participación	22
Convocatoria.....	22
Asistentes y actores participantes.....	23
Temáticas abordadas	23
Alcances de la participación:	24
Incidencia de los aportes en la formulación de la política y del plan de acción	24
Metodologías empleadas.....	24
Resultados obtenidos.....	26
¿Cómo se hará la difusión? ¿Qué canales tenemos para hacer la difusión?	30
<i>Diagnóstico</i>	31
Problemática o situación que atiende la Política Pública Distrital de Acción Comunal	31
Árbol de problemas resultado de la fase diagnóstica	51
Actores	53
<i>Formulación de la política</i>	54
Objetivo general	54
Objetivos específicos	54
Estrategias o líneas de acción	55
Sectores y entidades corresponsables	59
Seguimiento y evaluación	60
<i>Financiamiento</i>	62
<i>Glosario</i>	68
<i>Bibliografía</i>	70
<i>Anexos</i>	72



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Índice de Tablas

Tabla 1. Metodologías de participación usadas según cada actor	25
Tabla No. 2. Evolución en número de juntas, afiliados y habitantes de Bogotá.....	46
Tabla No. 3. Encuestas de percepción ciudadana	46
Tabla No. 4. Espacios de Participación	47
Tabla No. 5. Objetivos específicos, resultados y productos respectivos.	56
Tabla No. 6. Financiamiento	62

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Árbol de problemas resultado de la fase diagnóstica	52
--	----



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Siglas y abreviaciones

DADEP: Departamento Administrativo de La Defensoría Del Espacio Público.

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

IDARTES: Instituto Distrital de las Artes.

IDPAC: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.

IDPYBA: Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal.

IDRD: Instituto Distrital de Recreación y Deporte.

IVC: Inspección, Vigilancia y Control.

JAC: Juntas de Acción Comunal.

JAL: Juntas Administradoras Locales.

OAC: Organizaciones de Acción Comunal.

OAP: Oficina Asesora de Planeación.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

SAC: Subdirección de Asuntos Comunales.

SDP: Secretaría Distrital de Planeación.

TIC: Tecnologías de la Información.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Introducción

Mediante el Acuerdo Distrital No. 257 del 30 de noviembre de 2006, se transformó el Departamento Administrativo de Acción Comunal en el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal –IDPAC– con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Gobierno; al mismo tiempo que se estableció como su objeto el: "(...) garantizar el derecho a la participación ciudadana y propiciar el fortalecimiento de las organizaciones sociales, atendiendo las políticas, planes y programas que se definan en estas materias (...)”.

Por lo tanto, según lo establecido por el Concejo de Bogotá en el acuerdo 712 de 2018, el IDPAC es la entidad líder encargada de llevar a cabo el proceso de formulación de la presente política pública, con fundamento además en las disposiciones normativas establecidas en la ley 2166 de 2021.

La Política Pública Distrital de Acción Comunal para el Desarrollo de la Comunidad, surge como un instrumento para articular el conjunto de principios, fundamentos, fines, planes, estrategias, programas y proyectos liderados por el Distrito, que busquen reconocer los derechos y deberes de los Organismos de Acción Comunal, en sus respectivos grados asociativos, lo cual les permita de manera oportuna contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en las comunidades.

De manera transversal, se abordan los enfoques de derechos, género, poblacional-diferencial, territorial, ambiental, con el fin de incluir diferentes miradas que complementan e integran un análisis más detallado de las organizaciones de acción comunal, siguiendo lo establecido en la guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito.

Es importante hacer énfasis que en el concepto de desarrollo de la



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Comunidad definida por la ley comunal se establece una corresponsabilidad importante de las diferentes entidades del Distrito para contribuir en la materialización de esta política. En ese sentido, las entidades corresponsables para el proceso de implementación de la presente política son: Jardín Botánico de Bogotá, Secretaría Distrital de la Mujer, Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, Secretaría Distrital de Educación, Secretaría General Alcaldía Mayor, Instituto Distrital de las Artes - IDARTES, Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRD, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Gobierno, Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal - IDPYBA, Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC.

El presente documento está constituido por cuatro apartados que explican de manera general y clara, las motivaciones que dan cuenta de la necesidad de implementar la política pública comunal. En la primera parte se presentan los antecedentes y la justificación, abordando el marco conceptual, técnico y normativo que sustenta el presente documento. En este apartado también se muestra la estrategia y proceso de participación realizada durante las fases de agenda pública y formulación de la política.

En la segunda parte, se expone el diagnóstico identificado con el problema central establecido y sus respectivas causas y consecuencias desglosadas de manera específica. En la tercera parte, se aborda la fase de formulación de la política, exponiendo el objetivo general, los objetivos específicos y los sectores y entidades corresponsables. De igual manera, se explica la forma en que se adelantará el proceso de seguimiento y evaluación.

Finalmente, en la cuarta parte, se aborda el financiamiento mencionando los costos estimados de las acciones para la implementación de la política, así como los recursos asignados para su materialización.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Antecedentes y justificación

Marco conceptual

La ley comunal define como propósito principal de la acción comunal en Colombia el trabajo por el desarrollo de la comunidad el cual es comprendido como:

“el conjunto de procesos territoriales, económicos, políticos, ambientales, culturales y sociales que integran los esfuerzos de la población, sus organismos y las del Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, fortaleciendo la construcción de las mismas, a partir de los planes de desarrollo comunales y comunitarios construidos y concertados por los afiliados a los organismos comunales en articulación con las autoridades de cada uno de sus territorios” (ley 2166 de 2021, artículo 2).

Por lo tanto, las consideraciones conceptuales expuestas en el proceso de formulación de la presente política pública, en cada una de sus etapas, han estado enfocadas en definir los aspectos que componen el desarrollo de la comunidad, desde lo establecido en la normatividad que rige a las organizaciones comunales. Esto con el fin de establecer un marco de referencia sobre el cual evaluar el estado actual de la acción comunal en Bogotá y por consiguiente establecer acciones para su fortalecimiento.

Para ello, se han abordado conceptos como el de desarrollo humano, enfocado principalmente en el fortalecimiento de capacidades de todas las personas o instituciones presentes en las comunidades e involucradas en lo comunal.

En ese sentido, es necesario precisar que en el desarrollo de la comunidad se integran tres factores fundamentales para efectos de implementarlo: 1) el conjunto de procesos que se realizan (económicos, políticos, sociales culturales, territoriales y ambientales); 2) a través de un grupo de personas (la población, las organizaciones, el Estado), y 3) para el cumplimiento de una finalidad que es el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Este último aspecto define el objetivo de la



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

acción comunal y da sentido al surgimiento de instrumentos de planeación como la presente Política Pública.

Ahora bien, es importante dar claridad sobre cada uno de los aspectos que conforman el concepto de desarrollo de la comunidad definido por la ley 2166 de 2021. En primera instancia, al hablar de proceso económico según Polanyi (1996) este, deriva de que la humanidad:

depende, para su subsistencia, de la naturaleza y de sus semejantes. Se refiere al intercambio con el medio ambiente natural y social, en la medida en que este intercambio tiene como resultado proporcionarle medios para su necesaria satisfacción material. (p. 275).

Es así, un conjunto de actividades que se realizan en una comunidad con el fin de tener los medios para satisfacer sus necesidades, y a través de las cuales sea posible tener una vida en armonía con el contexto que le rodea. En este sentido, tiene que ver con cada persona y su forma de pensarse en un espacio, pero también con la forma en que esta se relaciona con el entorno.

La relación de las personas con el entorno establece entonces la consideración ambiental del desarrollo abordando la importancia de la sostenibilidad, "satisfaciendo las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas" (Organización de Naciones Unidas, 2002).

Por otra parte, en lo que tiene que ver con lo político, de acuerdo con Torres y Mendoza 2003, el poder político desde este tipo de organizaciones es entendido como:

Un proyecto alternativo y de articulación colectiva, con capacidad para gestar y desarrollar proyectos viables que se consideren legítimos en función de sus ideales y principios, de generar nuevos esquemas de participación y organización que fortalezcan la capacidad de la población para enfrentar eficazmente sus problemas, a la vez que interiorizan nuevos marcos valorativos y modos de representarse en la sociedad (p. 18-19).



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Dicha forma de representarse implica una serie de procesos sociales que deben darse para que se alcancen las metas definidas. Los procesos sociales según Ferreira y Villegas (1959) se entienden como la interacción entre grupos y personas presentes en distintas esferas de la vida social. Por tal razón, al momento de abordarse el desarrollo de la comunidad hay que tener en cuenta la confluencia de cada una de estas dinámicas, con el fin de realizar un trabajo integral en el territorio.

En consecuencia, lo territorial es comprendido como “una unidad de referencia que se conforma con la acumulación de distintos subsistemas (economía, educación, salud, vivienda, empleo...) relacionados entre sí” (Nogueiras, 1996, p. 35-37). Por lo tanto, las personas e instituciones que confluyen en dichos escenarios al interior de una comunidad tienen un rol central en el éxito de las iniciativas que se llevan a cabo con el fin de estimular el desarrollo en cualquier ámbito.

Finalmente, en lo que tiene que ver con lo cultural, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la cultura es entendida como un “conjunto de rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y efectivos que nos caracterizan como sociedad o grupo social” (UNESCO, 2012, p.10).

En ese entendido, desde esta Política Pública se busca promover acciones hacia la reivindicación de la cultura de las comunidades siguiendo lo establecido en el concepto de desarrollo de la comunidad.

A su vez, la Política Pública buscar generar cambios culturales necesarios e inmediatos para avanzar hacia una sociedad justa y equitativa, a partir del reconocimiento de los derechos de todas las personas, especialmente mujeres, comunidades étnicas y LGBTIQ+, población víctima del conflicto armado, personas con discapacidad. Los cambios culturales garantizarán una evolución de la comunidad en miras de una deconstrucción que erradique todo tipo de discriminaciones y violencias.

Marco normativo

Marco jurídico nacional

La Constitución Política de 1991, en su artículo 1, define a Colombia como:



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

“un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus Entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran, y en la prevalencia del interés general”.

Dentro de los fines esenciales del Estado, se encuentra:

“el promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; (...) y asegurar la convivencia pacífica y un orden justo.”
(Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 2)

En la actualidad, la Acción Comunal es una expresión social que se desarrolla desde el artículo 38 de la Constitución Política, donde se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades traducidas en deberes. El artículo 95 de la carta magna hace referencia a los siguientes deberes que influyen en el movimiento comunal:

“(...) obrar conforme al principio de solidaridad social (...); participar en la vida política, cívica y comunitaria del país; propender por el logro y mantenimiento de la paz; colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia; proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.

Adicionalmente, la Constitución del 91 indica que:

“(...) El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales,



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan” (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 103).

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

En ese sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), son el producto de un consenso general en torno a un marco medible para alcanzar niveles mínimos que garanticen la prosperidad, el bienestar de las personas y la conservación del ambiente (CONPES 3918 de 2018).

Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles - ODS, de acuerdo con lo establecido por la Organización de las Naciones Unidas - ONU, “constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo” (CONPES 3918 de 2018).

Así las cosas, la Política Pública Distrital de Acción Comunal para el Desarrollo de la Comunidad, busca de manera directa contribuir en el cumplimiento de los siguientes ODS: 5. sobre igualdad de género, 8. sobre Trabajo decente y crecimiento económico, y el ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles. Los cuales recogen específicamente, las metas:

5.5. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.

11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

11.8 Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.

Estos ODS, al igual que las metas recogen con mayor precisión los elementos económicos, políticos, sociales, culturales, territoriales y ambientales que componen el desarrollo de la comunidad según la ley. Es importante tener en cuenta que las organizaciones pueden contribuir por iniciativas particulares en el cumplimiento de los demás ODS, ya que todos los objetivos son transversales al ejercicio comunal.

Por las razones constitucionales mencionadas, es necesaria la intervención, contribución y apoyo, desde el Estado a las Organizaciones Comunales.

Frente a la legislación en materia Comunal, como se indicó al inicio de este apartado, se promulgó la Ley 2166 del 2021. Esta ley tiene como objetivo:

“promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos y, a la vez, pretende



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes” (Art.1 Ley 2166, 2021).

Así mismo, busca prever lineamientos generales para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de la política pública de acción comunal, sus organismos y afiliados, en el territorio nacional, desde los objetivos del desarrollo humano, sostenible y sustentable” (Art.1 Ley 2166).

Dicha ley en su artículo 5 define la acción comunal como:

“la expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los Derechos Humanos, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa.”

Esta norma, como ya se ha mencionado, contempla el concepto de “desarrollo de la comunidad” como eje central del trabajo realizado por las personas que integran las organizaciones comunales. Por lo tanto, los procesos y procedimientos establecidos para el desarrollo de la comunidad, a la luz del objetivo de la acción comunal, requieren para su desenvolvimiento, la creación y consolidación de organizaciones sólidas para fortalecer la integración, autogestión, solidaridad y participación de la comunidad en su desarrollo integral y transformación positiva.

Marco jurídico distrital

Según el Acuerdo Distrital No. 257 del 30 de noviembre de 2006, modificado por el Acuerdo Distrital 637 de 2016, al Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal –IDPAC se le asignó, entre otras, la función de “(...) diseñar y gestionar estrategias e instrumentos que concreten las políticas en materia de participación y organización de la ciudadanía (...)” (Acuerdo Distrital 257, art. 53, literal b), con el fin de



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

garantizar el derecho a la participación ciudadana y propiciar el fortalecimiento de las organizaciones.

En este sentido, la formulación de políticas para el desarrollo de Organizaciones de Acción Comunal de primer y segundo grado está dentro de las competencias del IDPAC.

Por lo tanto, el Acuerdo 712 de 2018 en su artículo 2º, designó al Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal –IDPAC-, como responsable de la formulación y adopción de la Política Pública Distrital de Acción Comunal.

Justificación

Es fundamental formular e implementar una política pública comunal que recoja los puntos de vista colectivos de la ciudadanía, con el objetivo de resolver de fondo la limitada intervención de las organizaciones de acción comunal en el desarrollo de la comunidad. En ese sentido, de manera participativa y con una visión a largo plazo, se pretende contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas a través de planes, programas y proyectos.

Teniendo en cuenta que esta política pública incluye diferentes elementos que conforman el concepto de desarrollo de la comunidad y que es un proyecto colectivo, es necesario un trabajo intersectorial por parte de las entidades del gobierno distrital en cooperación con los organismos de acción comunal y la ciudadanía.

Por lo tanto y de acuerdo con el marco normativo expuesto anteriormente, se requiere la presente política por las siguientes razones:

- ✓ Existe una debilidad en la gestión interna y externa de las organizaciones de acción comunal. Esto se evidenció en el proceso diagnóstico a partir de los siguientes aspectos: 1) Se presenta una baja pertinencia y cobertura de los procesos de formación para el fortalecimiento de las capacidades humanas. 2) Hay dificultades en la gestión de los relevos directivos y en la participación de la



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

ciudadanía en los procesos de las organizaciones comunales. 3) Se evidencian de dinámicas de inseguridad que dificultan el ejercicio de la actividad comunal. 4) Existen dificultades para la gestión de proyectos colectivos en beneficio de la comunidad a través de los planes de desarrollo comunal y comunitario o planes de vida barriales 5) Se identificaron debilidades en la gestión interna de las organizaciones comunales desde lo administrativo y contable, incluido el proceso de resolución de conflictos a través de la comisión de convivencia y conciliación. De manera transversal se identificó la existencia de prácticas de discriminación y violencia contra las mujeres en sus diversidades, comunidades étnicas y personas LGBTIQ+.

- ✓ Es necesario mejorar la percepción sobre el funcionamiento y la gestión de las organizaciones de acción comunal. Esto debido las siguientes razones: 1) Deficiencias en mecanismos o herramientas para visibilizar la gestión que realizan las organizaciones comunales. 2) Las organizaciones comunales son percibidas como medios usados con fines políticos particulares. 3) Abuso del cargo por parte de algunas personas dignatarias. 4) Existen pocas prácticas que promueven la transparencia en la gestión de las Organizaciones de Acción Comunal.
- ✓ Debilidad en el ejercicio de inspección vigilancia y control (IVC) desde las entidades públicas y al interior de las organizaciones comunales de primer y segundo grado. Esta debilidad se sustenta por las siguientes razones: 1) Existe falencias en las formas que debe realizarse el proceso de IVC, por parte de las personas funcionarias de las entidades competentes. 2) Hay un desconocimiento de las funciones estatutarias y del marco normativo comunal, tanto de personas afiliadas como de dignatarias. 3) Se presenta desconocimiento y desinterés por parte de las personas participantes en las organizaciones comunales, sobre el efecto negativo que tienen los procesos de IVC para sus propósitos como organización. 4) Las personas afiliadas y los



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

órganos correspondientes no ejercen las funciones de IVC, desde la misma organización.

- ✓ Se identificaron falencias en la difusión y coordinación de la oferta institucional para la gestión de las organizaciones comunales. Esta falencia se fundamenta con las siguientes razones: 1) Desconocimiento de las funciones y/o competencias de las entidades públicas con respecto a la acción comunal y viceversa. 2) Fallas en los canales de comunicación entre las instituciones y con las organizaciones comunales. 3) Desconocimiento de los incentivos que ofrece la institucionalidad para que las organizaciones comunales puedan impactar en el desarrollo de la comunidad.

En ese sentido, la no adopción de la presente política tendría implicaciones tales como el rezago de iniciativas para el desarrollo de la comunidad. En concordancia con lo anterior, y de acuerdo con lo establecido en la Ley 2166 de 2021 en el artículo 2, la omisión de esta Política Pública implicaría al Distrito un incumplimiento del deber que tiene de garantizar el desarrollo de las comunidades desde los organismos de acción comunal. Por otra parte, significaría desperdiciar la oportunidad para generar procesos de transformación en las comunidades a través de los planes y proyectos tanto sociales como económicos, que se originen desde la comunidad y apunten a mejorar la calidad de vida en su vereda, barrio, manzana.

De la misma manera, la no adopción agudizaría las dificultades organizacionales y estratégicas de las organizaciones comunales, en el marco del desarrollo de sus procesos misionales. Esto tendría impactos negativos en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo comunitario y en el rol que estas organizaciones tendrían en la gobernanza urbana.

De igual forma, habría una continuidad en la pérdida de reconocimiento de las organizaciones comunales, como espacios de participación y agentes de transformación, lo que iría en contravía de los principios constitucionales que propenden por la garantía de la participación ciudadana.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Así mismo, la no resolución de los problemas comunales afectaría con mayor fuerza a ciertos grupos poblacionales, como por ejemplo las mujeres, ya que la discriminación y violencia contra ellas en este tipo de escenarios seguiría representando una barrera para su correcta participación y representación, afectando el carácter democrático de las organizaciones comunales en su trabajo por el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en los territorios. De igual forma, con ese hecho, no se estaría contribuyendo a la reducción de brechas históricamente impuestas conforme a las disposiciones definidas en la agenda global del desarrollo.

Adicionalmente, no intervenir implicaría una amenaza a la sostenibilidad, la buena gestión y la capacidad de influencia en el desarrollo de la comunidad desde las organizaciones comunales. Lo anterior, tendría como consecuencia mayores dificultades para que las entidades distritales, articulen la oferta institucional al nivel territorial barrial, afectando así las posibilidades de resolución de conflictos y el propósito de lograr una ciudad inclusiva, segura, resiliente y sostenible (ODS 11), que sea mucho más productiva (ODS 8) y en la que se respeten los derechos de las mujeres (ODS 5).

El liderazgo comunal debe ser considerado como un elemento de vital importancia para avanzar en la consecución de cada una de las metas establecidas desde los diferentes instrumentos de planeación vigentes.

En conclusión, la política pública distrital de acción comunal pretende fortalecer a las organizaciones comunales en Bogotá, para que cumplan con el objetivo establecido en la ley comunal, teniendo en cuenta los diferentes enfoques para la garantía de derechos de todas las personas habitantes del Distrito Capital (DC). Por lo anterior, se hace necesaria una articulación de entidades tales como la Secretaría Distrital de la Mujer, Integración Social, Desarrollo Económico, entre otras, con las organizaciones de acción comunal en el marco de la presente política.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Estrategia, proceso y resultados de la participación

Como se indicó en el documento diagnóstico elaborado para la Política Pública Comunal, las estrategias de participación implementadas para la construcción de este instrumento de planeación se constituyeron bajo los lineamientos de participación de un Gobierno Abierto caracterizado por la participación, la transparencia y lo colaborativo. Esto con el fin de generar una mayor incidencia ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

Convocatoria

En este sentido, en lo que tiene que ver con la fase de formulación, la convocatoria con la ciudadanía se realizó mediante invitaciones masivas vía correo electrónico, de acuerdo con datos tomados de la plataforma de participación y el archivo de la Subdirección de Asuntos Comunales (SAC) del IDPAC, y a través de las redes sociales de la entidad. Simultáneamente se invitó a personas afiliadas y dignatarias de las organizaciones de acción comunal a participar en la formulación de la política pública, usando como medio de difusión piezas comunicativas que se enviaron a través de grupos de whatsapp que administran las personas gestoras asignadas a cada localidad.

Adicionalmente, se convocó al Concejo de Bogotá y a las Juntas Administradoras Locales (JAL) con el fin de trabajar de manera conjunta sobre las propuestas de solución a las causas identificadas.

Finalmente, es importante mencionar que se intentó realizar diferentes escenarios con enfoque poblacional-diferencial para mujeres en sus diversidades, personas LGBTIQ+, víctimas del conflicto, grupos étnicos, personas jóvenes, entre otros. Sin embargo, aunque se realizaron las convocatorias correspondientes no se contó con la asistencia esperada a los talleres programados, pues en algunos casos hubo asistencia inferior a 10 personas por taller. Aun así, en los demás talleres realizados quedaron propuestas de solución direccionadas a trabajar sobre la



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

garantía del derecho a la participación de todas las personas en las organizaciones comunales, promoviendo la inclusión de actores tradicionalmente excluidos.

Asistentes y actores participantes

Con respecto a los procesos participativos adelantados durante la fase de agenda pública de la política, en el 2019 se realizaron 5 mesas de trabajo con personas afiliadas y dignatarias. En el 2020 se amplió el proceso participativo con la realización de talleres y aplicación de formularios. Información que se detalla en el documento diagnóstico.

Posteriormente, en la fase de formulación se garantizaron escenarios de participación de los siguientes actores: 1) Ciudadanía en general, 2) Personas afiliadas y dignatarias de las organizaciones de acción comunal, 3) Federación de acción comunal de Bogotá, 4) Concejo de Bogotá y 5) Juntas Administradoras Locales. En este proceso de participación, se incluyeron diferentes puntos de vista de actores diversos (mujeres en sus diversidades, comunidad LGBTI, jóvenes, víctimas del conflicto y personas con discapacidad) sobre las soluciones a las causas identificadas en la fase de agenda pública.

Temáticas abordadas:

Las temáticas identificadas en la fase de agenda pública contenidas en el "documento de diagnóstico e identificación de factores estratégicos" constituyeron los principales ámbitos de discusión. Esto con el objetivo de establecer una relación entre los problemas identificados y las propuestas de solución planteadas por las personas.

En ese sentido, los cuatro grandes temas abordados fueron:

1) Gestión interna y externa de las organizaciones de acción comunal, 2) Percepción sobre el funcionamiento y la gestión de las organizaciones de acción comunal, 3) Ejercicio de inspección vigilancia y control (IVC) desde



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

las entidades públicas y al interior de las organizaciones comunales de primer y segundo grado y 4) Difusión y coordinación de la oferta institucional para la gestión de las organizaciones comunales.

Alcances de la participación:

Teniendo en cuenta lo anterior, y de acuerdo con los parámetros establecidos por la Secretaría Distrital de Planeación, para la fase de formulación se definieron dos alcances de participación. El primero fue de información dado que se comunicó a todas las personas sobre los resultados del proceso participativo realizado durante la fase de agenda pública de la política, a través de la socialización del documento diagnóstico y las causas identificadas. El segundo alcance fue de consulta. Se indagó a las personas sobre las propuestas de solución a los problemas planteados, con el fin de construir una primera versión del plan de acción.

Incidencia de los aportes en la formulación de la política y del plan de acción

Esta estrategia hizo de la participación un proceso incidente en la fase de formulación de esta política pública puesto que, los aportes realizados por los actores involucrados en la acción comunal se tomaron como el insumo principal para construir la primera versión del plan de acción de la política, el cual fue discutido con las entidades del distrito para establecer sus compromisos frente a los productos planteados.

Metodologías empleadas:

Utilizando una metodología cualitativa se realizaron talleres de lluvia de ideas, se recolectó información por medio de encuestas y retos web, con el fin de recibir aportes desde los diferentes actores frente a cada una de las causas identificadas. Los talleres se dividieron en dos momentos: Primero, se realizó la presentación del árbol de problemas, producto de la fase de agenda pública con sus respectivas causas y consecuencias. En el segundo momento se abrió la participación a las personas asistentes, para recibir propuestas de solución frente al diagnóstico planteado.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

En la siguiente tabla se evidencia de manera detallada la aplicación del componente metodológico con cada uno de los actores:

Tabla 1. Metodologías de participación usadas según cada actor

Actor	Metodología Usada
Ciudadanía en general	Mediante la plataforma web "Bogotá Abierta" se publicó un reto a través del cual la ciudadanía podía realizar propuestas de solución frente a las ocho causas que se identificaron durante el diagnóstico. Este proceso se complementó con la realización de encuestas.
Personas afiliadas y dignatarias de las Organizaciones de Acción Comunal	Se realizaron talleres virtuales y presenciales de lluvia de ideas por cada localidad, en los que participaron las personas afiliadas y dignatarias de las organizaciones de acción comunal.
Federación de Acción Comunal de Bogotá.	Se realizó un taller virtual de lluvia de ideas con la Federación de Acción Comunal de Bogotá para recibir sus aportes al respecto.
Concejo de Bogotá y Juntas Administradoras locales	Se realizó un taller presencial de lluvia de ideas con las dos corporaciones, para recibir sus aportes frente a las causas identificadas



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Resultados obtenidos:

A partir de los talleres, encuestas y retos realizados, se recibieron 9.632 propuestas de solución aportadas por 1.527 personas afiliadas, dignatarias y ciudadanía en general. Esta información se usó como insumo para la construcción del plan de acción de la política.

Es importante exponer que los niveles de participación en los talleres realizados con el liderazgo comunal no fueron los esperados debido al desánimo expresado, producto de la falta de incidencia con respecto a la formulación de las políticas públicas en años anteriores. En algunos casos, fue necesario realizar varias convocatorias para contar con su participación.

A continuación, se hace una descripción detallada de algunas de las temáticas que fueron propuestas por las personas participantes de acuerdo con cada causa identificada.

Temática 1. Gestión interna y externa de las Organizaciones de Acción Comunal.

1. Formación a las personas que hacen parte de las organizaciones comunales de primer y segundo grado en temas relacionados con el funcionamiento de la organización tales como: secretariado, contabilidad, tesorería, archivo, valores comunales y humanos.

Adicionalmente, se recibieron propuestas en los siguientes temas estratégicos: contratación estatal, trabajo en equipo, trabajo comunitario, gestión pública, herramientas de planeación, veeduría ciudadana, comunicación asertiva, crecimiento personal, el ser, inteligencia emocional, liderazgo, recursos humanos, espacio público y convenios solidarios, gestión y ejecución adecuada de proyectos, uso de las Tecnologías de la Información (TIC), resolución de conflictos.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

De igual forma, las mujeres sugirieron el fortalecimiento de capacidades en los siguientes temas: comités de prevención de la violencia contra las mujeres, economía familiar, proyectos de emprendimiento para las madres cabeza de hogar, autocuidado, oportunidades laborales y académicas, ayudas para mujeres embarazadas, empoderamiento, autoestima, maternidad, planificación, agricultura urbana, seguridad para las mujeres, incidencia en la Política Pública de mujer, educación sexual y reproductiva, formación en derechos-Política-Cultura-memoria histórica, talleres de valores, charlas motivacionales, actividades para las mujeres en las JAC sin necesidad de pagar por el uso de los espacios comunales, nuevas masculinidades, defensa personal, inteligencia financiera, liderazgo, programas barriales con enfoque de género, deportes.

Finalmente, las personas participantes propusieron los que es necesario realizar estrategias de comunicación frente a la oferta de cursos (informar cómo, cuándo, dónde).

2. Incentivos económicos o de otro tipo para las personas que hacen parte de las Juntas de Acción Comunal (JAC), especialmente para personas jóvenes, esto con el fin de que se promueva su participación en estos escenarios. De igual manera, la ciudadanía mencionó la necesidad de realizar premiaciones a las Organizaciones de Acción Comunal (OAC) que se destaquen por su labor.
3. Garantizar que todas las personas (niños, niñas, grupos étnicos, mayores, víctimas del conflicto, personas con discapacidad, entre otros) puedan participar en el desarrollo de la comunidad desde las Organizaciones de Acción Comunal.

Adicionalmente, la ciudadanía mencionó la necesidad de realizar procesos de comunicación que den cuenta de la gestión realizada por



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

las Organizaciones de Acción Comunal en los territorios, en favor del desarrollo de las comunidades.

4. Realizar actividades deportivas, animalistas y ambientalistas desde las juntas de acción comunal. Así como actividades de carácter económico, social y político que fortalezcan la gestión de las Organizaciones de Acción Comunal.

Igualmente, la ciudadanía mencionó que se deben fortalecer las condiciones y el apoyo para que las Juntas de Acción Comunal apliquen a las convocatorias distritales sobre temas culturales, artísticos, deportivos, económicos y sociales.

5. Fortalecer las rutas de atención y protección de los líderes y lideresas comunales.
6. Realizar actividades que se ajusten a las dinámicas y necesidades sociales y culturales de cada territorio.
7. Promover la creación de un plan de manejo y administración de los bienes a cargo de la organización comunal (salones comunales, predios, parqueaderos, y demás bienes materiales).
8. Crear un banco de buenas prácticas.

Temática 2. Percepción sobre el funcionamiento y la gestión de las Organizaciones de acción comunal.

1. Realizar estrategias que promuevan la transparencia de las Juntas de Acción Comunal. En ese mismo sentido, hacer procesos de comunicación sobre lo que es el movimiento comunal y su importancia en el desarrollo de las comunidades. Teniendo en cuenta que las Juntas de Acción Comunal se constituyen como escenarios democráticos para la participación.
2. Promover la rendición de cuentas periódicas con las comunidades por parte de las organizaciones comunales.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

3. Informar a la ciudadanía sobre los alcances de las Juntas de Acción Comunal y los deberes del Estado, dejando claras las responsabilidades de las entidades con relación a la realización de actividades y proyectos para resolver problemas en los territorios.
4. Promover desde las organizaciones comunales la realización de escenarios, que permitan repensar las formas de construcción de tejido social a través de la cohesión vecinal y acciones solidarias.

Temática 3. Ejercicio de inspección, vigilancia y control desde las entidades públicas y al interior de las organizaciones comunales de primer y segundo grado.

1. Reestructurar el proceso de Inspección, Vigilancia y Control para que sea contundente frente a la corrupción e irregularidades. De igual forma, es necesario que, de manera paralela al carácter punitivo del proceso, se dé un enfoque de fortalecimiento con fundamento en lo establecido en la ley comunal.
2. Fortalecer el proceso de auditoría, utilizando metodologías de capacitación que incluyan videos tutoriales y manuales. Estos recursos podrían orientar a la JAC sobre la manera de realizar actividades propias del funcionamiento interno de la organización.
3. Informar a las organizaciones comunales sobre el proceso de Inspección Vigilancia y Control (IVC), para resolver las dudas jurídicas que tienen las organizaciones comunales. Adicionalmente, hacer una caja de herramientas de consulta pública sobre este tema.
4. Realizar un acompañamiento constante a las Organizaciones Comunales para mantenerlas fortalecidas en capacidades democráticas abordando enfoques de género y diferenciales.
5. Promover acciones de veeduría desarrolladas por las personas afiliadas, en función de vigilar la gestión que realizan los y las dignatarios de la organización.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Temática 4. Difusión y coordinación de la oferta institucional para la gestión de las organizaciones comunales

1. Articulación entre entidades para resolver los problemas específicos de los territorios. Esto, cuando exista una corresponsabilidad con respecto a la solución del problema.
2. Estrategias de coordinación entre las Juntas de Acción Comunal y entidades de distrito, para la realización de acciones en favor del desarrollo de la comunidad. Este proceso será mediado por el IDPAC.
3. Consolidar un sistema de información sobre la oferta de bienes y servicios de entidades distritales, con el fin de mejorar los procesos de socialización a los líderes y lideresas comunales frente a temas de interés de la organización.

¿Cómo se hará la difusión? ¿Qué canales tenemos para hacer la difusión?

Se construirá una estrategia para difundir información sobre el avance en la implementación de la política pública a la ciudadanía mediante correo, páginas web, medios de la entidad, redes sociales (grupos de WhatsApp, Facebook Live, Twitter, Instagram) y otros canales que se habiliten para realizar este proceso. Adicionalmente, en la audiencia pública comunal anual, o en el escenario que haga sus veces, se hará la rendición de cuentas sobre el avance en la implementación de la Política Pública distrital de acción comunal para el desarrollo de la comunidad con las organizaciones comunales de primer y segundo grado, y teniendo en cuenta los enfoques de género y diferencial.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Diagnóstico

Problemática o situación que atiende la Política Pública Distrital de Acción Comunal.

En el año 2018, Colombia contaba con 63.833 Organizaciones de Acción Comunal, con aproximadamente 6.498.321 personas residentes en todo el territorio nacional; es decir que más del 13% de la población colombiana se había vinculado de manera voluntaria a una organización de estas características (CONPES 3955 de 2018).

De acuerdo con la información suministrada por el DANE a través de la Encuesta de Cultura Política 2019, el porcentaje de personas de 18 años y más, por sexo, según si pertenecen a grupos, organizaciones o instancias, manifiesta en un 4% pertenecer a una junta de acción comunal, lo que equivaldría a 1.930.340 personas colombianas afiliadas a una organización de este tipo. De ese total nacional que pertenecía a una organización comunal, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, el 4,4% eran hombres mientras que las mujeres eran el 3,6%. Este hecho, establece una discusión importante sobre las barreras para la participación incidente de las mujeres en dichas organizaciones, al tener en cuenta sus realidades y los escenarios en que históricamente han estado inmersas frente a roles definidos socialmente, los cuales les impiden participar efectivamente en el proceso de toma de decisiones.

Con respecto al Distrito Capital, según el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC, a 31 de diciembre de 2021 existían un total de 1.703 organizaciones comunales de primer y segundo grado activas, de las cuales 1.683 correspondían a Juntas de Acción Comunal y juntas de vivienda comunitaria, y 20, eran asociaciones de juntas conformadas en cada una de las localidades de la ciudad. Así mismo, a 2019 estas organizaciones contaban con aproximadamente



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

355.000 personas afiliadas. Datos que se corroboran con la Encuesta de Cultura Política del DANE de ese mismo año y la información contenida en el archivo del IDPAC.

En ese sentido, las cifras anteriormente referenciadas con respecto a la conformación de las organizaciones comunales en Bogotá, se resalta un potencial importante frente al trabajo por el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas habitantes del Distrito Capital.

Lo anterior, dado que dentro del concepto de “desarrollo de la comunidad” que se aborda desde las organizaciones comunales, las comunidades pueden movilizar elementos económicos, políticos, sociales, culturales, ambientales y territoriales que en conjunto contribuyen a la reconstrucción del tejido social, dado que promueven acciones grupales de autogestión para resolver problemas que les afectan.

De acuerdo con lo explicado, se ha definido como problemática central de la presente Política Pública la existencia de una:

limitada intervención en el desarrollo de la comunidad por parte de las organizaciones de acción comunal de Bogotá.

Lo anterior, como resultado de cuatro causas identificadas en la fase de agenda pública, las cuales son: 1) debilidad en la gestión interna y externa de las organizaciones de acción comunal, 2) Percepción negativa sobre el funcionamiento y la gestión de las Organizaciones de acción comunal, 3) debilidad en el ejercicio de inspección, vigilancia y control desde las entidades públicas y al interior las organizaciones comunales de primer y segundo grado, 4) Falencias en la difusión y coordinación de la oferta institucional para la gestión de las organizaciones comunales. Como bien se indicó en la introducción del presente documento, las ocho causas abordadas en la fase de agenda pública fueron reagrupadas en cuatro principales durante la fase de formulación. A continuación, se describen



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

cada una de ellas.

Debilidad en la gestión interna y externa de las organizaciones de acción comunal.

La presente causa se explica por cinco elementos que impiden el trabajo en favor del desarrollo de la comunidad desde esta forma de organización, a saber:

a) Baja pertinencia y cobertura de la oferta y los procesos de formación para el fortalecimiento de las capacidades humanas.

En el diagnóstico realizado por el Conpes 3955 de 2018, se llevaron a cabo diferentes talleres en varias regiones del país, entre las que está Bogotá, y se encontró que 5 de las 10 principales necesidades expresadas por la población comunal, están relacionadas con la formación en desarrollo de proyectos productivos y empresariales, normatividad comunal, educación formal, formulación y evaluación de proyectos (P. 23).

El Ministerio del Interior “ha reconocido que las personas afiliadas a estas organizaciones tienen conocimientos imprecisos sobre el desarrollo correcto de sus procesos administrativos” (Conpes 3955, 2018, P.25). Este hecho, genera obstáculos al interior de las organizaciones comunales, que dificultan la realización de acciones para trabajar por el desarrollo de la comunidad tal y como lo define la ley.

Adicionalmente, “la formación en los procesos internos de dichas organizaciones relacionados con convivencia y conciliación es otra de las necesidades nombradas” (Conpes 3955, 2018, P. 25), lo cual genera un mayor grado de dependencia de las entidades que ejercen inspección, vigilancia y control, al momento de resolver conflictos que se presentan entre miembros comunales o con la comunidad, pues son quienes deben entrar a mediar en procesos que, de acuerdo con lo definido en la ley, deben ser resueltos por las mismas organizaciones.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

De igual manera, durante los talleres adelantados por el Ministerio del Interior para la consolidación del Conpes 3955 de 2018 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 [y lideresas] comunales (p. 24).

Lo anterior, deja claro que existe una debilidad en la oferta y los procesos de formación para el fortalecimiento de las capacidades humanas de las personas que hacen parte de las organizaciones comunales.

Así las cosas, los líderes y lideresas comunales son conscientes de que evidentemente necesitan ser capacitados (as) para trabajar de la mejor forma posible por las comunidades, reconociendo que, si bien tienen fortalezas producto de sus años de trabajo, también hay ciertas debilidades relacionadas con el conocimiento de cada uno de los temas mencionados anteriormente, los cuales son fundamentales para contribuir en el desarrollo de la comunidad.

En el nivel Distrital, los procesos de formación para organizaciones comunales adelantados por el IDPAC se han realizado de manera virtual. A marzo de 2021 se pudo constatar que se habían desarrollado o estaban en ejecución, 16 ciclos de formación o cursos relacionados con temas como: territorios cuerpos y saberes en clave de participación, memoria paz y reconciliación, bicicleta y movilidad urbana sostenible, derechos humanos y democracia, construcción de paz en la región central, planeación local, juventud y transformación social, propiedad horizontal, fortalecimiento de organizaciones, organización y acción comunal, empoderamiento y participación de las mujeres, gobierno abierto, resolución de conflictos, y elecciones comunales.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

No obstante, en las mesas de trabajo realizadas durante el proceso de agenda pública, los líderes y las lideresas comunales manifestaron que es necesario rediseñar los contenidos de estos cursos para que puedan contribuir en el fortalecimiento de las organizaciones comunales. De igual forma, expresaron la necesidad de abrir otros escenarios formativos que promuevan el crecimiento personal y profesional de las personas que integran dichas organizaciones, a través de la certificación o profesionalización.

En concordancia con lo anterior, en el diagnóstico realizado a las organizaciones comunales durante la fase de agenda pública, se sugirió, por parte de las mujeres, el abordaje de temas relacionados con: derechos de las mujeres, enfoque de género, enfoque diferencial y herramientas fundamentales para la transformación social y cultural.

Adicionalmente, se evidenció que algunas organizaciones comunales no cuentan con equipos tecnológicos o conectividad para acceder a la información, como por ejemplo las de zona rural y periférica de la ciudad, lo cual expone una debilidad en la cobertura de la formación dada.

En respuesta a la debilidad anteriormente planteada, se han realizado acompañamientos técnicos de manera presencial, con el fin de contribuir a mejorar el funcionamiento interno de las organizaciones comunales.

En ese sentido, es necesario evaluar aspectos como la pertinencia y relación de los cursos o procesos de formación ofertados y realizados desde la entidad, con respecto a los requerimientos de las personas que hacen parte de las organizaciones comunales.

Por lo tanto, es posible afirmar como parte del diagnóstico que, si bien se han hecho esfuerzos para trabajar en la generación de capacidades de las personas que hacen parte de las organizaciones comunales en función de su gestión, aún se deben consolidar estrategias para que los procesos de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

capacitación brinden las herramientas necesarias que permitan trabajar por el desarrollo de la comunidad.

b) Dificultades en la gestión de los relevos directivos y en la participación de la ciudadanía en los procesos de las organizaciones comunales.

La ley 2166 de 2021 establece dos pilares fundamentales para la discusión alrededor del relevo directivo y la participación de las personas en las organizaciones de acción comunal en torno al desarrollo de la comunidad. El primero tiene que ver con el principio de inclusión, el cual es definido como la garantía de "el pluralismo, la diversidad y la participación en igualdad de condiciones a todas las personas sin distinciones de género, religión, etnia o de ningún tipo", en los procesos comunales. El segundo, hace referencia al "reconocimiento, promoción y fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres; en especial las mujeres cabeza de familia, (...) como sujetas fundamentales para el desarrollo de la comunidad".

En esa medida, al haber ampliado la estrategia de participación durante el año 2020, se intentó desarrollar formularios específicos con personas LGBTIQ+, grupos étnicos, víctimas del conflicto, personas jóvenes, entre otros, a fin de identificar desde su perspectiva aquellas barreras que les impiden participar en las organizaciones comunales.

Por lo tanto, uno de los principales aspectos identificados como problemáticos tiene que ver con la resistencia al cambio por parte las personas líderes, en su mayoría hombres adultos mayores, para incorporar nuevas ideas y formas de transversalizar los enfoques existentes, que permitan un desarrollo integral de la comunidad bajo el principio de la diversidad. Tanto es así que, al haber diseñado unos formatos específicos para las comunidades mencionadas, el porcentaje de participación fue bajo y casi que nulo en algunos casos.

Frente a este aspecto, la respuesta se encuentra al identificar que, de 1.720 personas afiliadas y dignatarias encuestadas en la fase diagnóstica



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

de la política, un 23,7% manifestó que a veces o de manera frecuente se presentan en su vereda o barrio casos de discriminación por orientación sexual. Del mismo modo, un 27,1% expresó que en su barrio o vereda se presentan a veces o de manera frecuente casos de discriminación racial. Hecho que en definitiva incide en el grado de participación de las personas en las organizaciones.

Además, otra de las principales necesidades expresadas por la población comunal durante las mesas realizadas en la fase de agenda pública de la presente política, tiene que ver con la dificultad de las personas jóvenes para participar de esta forma de organización. El 79% de las personas involucradas en los primeros grupos focales realizados manifestó como una debilidad el cambio generacional en las organizaciones de acción comunal. Premisa que se corroboró en el diagnóstico al identificar que el 64% de las 1.720 personas afiliadas y dignatarias encuestadas, son mayores de 41 años. Este hecho, sumado a la falta de incentivos que promuevan la participación de las personas jóvenes en los organismos comunales, generan dificultades para su involucramiento efectivo el trabajo por el desarrollo de la comunidad.

Por otra parte, en lo que respecta a la participación de las mujeres, según el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de la Secretaría Distrital de la Mujer, la participación de las mujeres en las Juntas de Acción Comunal de Bogotá "creció de forma leve entre 2015 y 2019 (0,5 p. p), al pasar del 44,4% al 44,9%" y que la localidad con mayor participación de mujeres en las Juntas de Acción Comunal para el 2019 fue Chapinero con un 52,9 % seguida por Fontibón con un 49,1%. (Observatorio de Mujeres y Equidad de Género, Diagnóstico por Derecho, 415: 2020). Del mismo modo, las Juntas de Acción Comunal y Asociaciones de Juntas están constituidas por 21.488 personas dignatarias (es decir que ejercen cargos directivos) de las cuales, el 46% son mujeres y el 54% son hombres (IDPAC, 2021).

No obstante, aún quedan muchas acciones por emprender con el fin de



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

que las mujeres hagan parte de las organizaciones de acción comunal, y que, además, una vez dentro, puedan incidir en el proceso de toma de decisiones sobre aquellos aspectos relacionados con el desarrollo de la comunidad, sin temor alguno a expresar sus ideas, y ejerciendo plenamente su ciudadanía libre de cualquier tipo de violencia.

Por ejemplo, según el Ministerio del Interior, “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 [Federaciones de Acción Comunal] es del 23 % del total de personas dignatarias dentro de este grado (i.e. hay 188 mujeres dignatarias entre las 804 personas de este grado) y en las organizaciones de cuarto grado (i.e. en la Confederación Nacional) no hay representación femenina” (Conpes 3955 de 2018. Pág. 27).

De igual manera, en el diagnóstico de la presente Política Pública, al indagar a 1.720 personas afiliadas y dignatarias de las organizaciones comunales con respecto a la frecuencia con la que se presentan casos de conflicto de violencia, discriminación o maltrato en su territorio, se encontró que aquella que más se presenta es la “violencia intrafamiliar”, con un 61,8%. Adicionalmente, un 43,9% expresó que a veces o de manera muy frecuente se presentan casos de violencia y discriminación de manera directa contra las mujeres.

Dentro de los datos recopilados también puede identificarse la reproducción de estereotipos en el ejercicio de algunos cargos, por ejemplo, de las personas dignatarias que participaron en la encuesta, el 79% de las personas que ejercen la Secretaría de las JAC son mujeres, mientras que, frente a la Presidencia de las JAC, este porcentaje disminuye al 39%. A su turno, los demás cargos tienen proporciones más cercanas, el 44% de la Fiscalía son mujeres, mientras el 52% ejercen la Vicepresidencia.

Del mismo modo, al consultar sobre la frecuencia de la realización de



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

actividades en la comunidad en lo que tiene que ver con acciones que contribuyen a la igualdad de género, no discriminación y a la prevención de violencias contra las mujeres, un 69,7% expuso que es baja la ocurrencia de esto o que nunca se realizan dichas acciones. Adicionalmente, el 57% manifestó que no se ejecutan programas de empoderamiento y protección de la mujer.

Finalmente, al tomar una muestra de 849 personas de la ciudadanía de manera general, de las cuales 478 eran mujeres, se encontró que un 64% de ellas no participan en estas organizaciones por falta de tiempo. Este hecho da elementos importantes para considerar la dedicación del tiempo a labores de cuidado por parte de las mujeres y a las dobles y triples jornadas que desempeñan, al momento de incentivar su participación en los organismos comunales.

El panorama descrito en el diagnóstico explica la dificultad de las mujeres para lograr una participación plena en las organizaciones comunales al tener presente las violencias y opresiones a las que se ven enfrentadas día a día en el ejercicio de su ciudadanía, así como los patrones y roles que históricamente les han sido asignados, los cuales han limitado su participación en el proceso de toma de decisiones al interior de las comunidades.

Por este motivo la presente política pública busca la inclusión de grupos sociales históricamente oprimidos y la paridad política, al reconocer que las mujeres son sujetos que aportan riqueza social, económica y cultural a las comunidades.

En esa medida, si bien existe un principio de autonomía claro frente a la conformación y gestión de las organizaciones comunales, es importante resaltar que persisten dificultades para garantizar la participación de todas las personas en el trabajo por el desarrollo de las comunidades, transversalizando además los enfoques existentes, pues el mejoramiento de la calidad de vida de todas y todos debe partir de esos principios de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

inclusión y universalidad, reconociendo las diferencias existentes en el territorio.

c) Existencia de dinámicas de inseguridad que dificultan el ejercicio de la actividad comunal.

De acuerdo con el Conpes 3955 de 2018, "la alta incidencia de amenazas y de atentados 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" (p. 9). Según cifras del Ministerio del Interior, entre el segundo semestre de 2016 y el tercer trimestre de 2017, se tenía registro de 227 líderes y lideresas comunales con amenazas. Mientras que entre enero y septiembre de 2018, había un registro de 77 personas líderes asesinadas (Conpes 3955, 2018, p. 9).

De esta manera, los líderes y lideresas comunales se exponen "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" (Conpes 3955, 2018, p. 31), precisamente porque no trabajan por el desarrollo de la comunidad a plenitud, pues al intentar velar por el interés general sobre alguno particular, surgen este tipo de aspectos que limitan su accionar.

Ahora bien, de acuerdo la crónica: *El peligro de ser líder comunal* publicada por la Universidad Sergio Arboleda durante el año 2015, se explica que, por ejemplo, algunos de los dignatarios y dignatarias de las juntas de acción comunal del sur de Bogotá son, al mismo tiempo, defensores y defensoras de derechos humanos y víctimas de amenazas y asesinatos.

Así mismo, para agosto del año 2020, el periódico El Espectador publicó la nota: *Líderes de la localidad de Suba fueron amenazados* en la que



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

describía una serie de amenazas realizadas a algunos líderes y lideresas comunales de la localidad de Suba. Para el año 2021, en el Concejo de Bogotá se dieron a conocer casos preocupantes de amenazas a líderes y lideresas como el de la presidenta de la junta de acción comunal del barrio Gustavo Restrepo o el del presidente de la junta de acción comunal del barrio La Resurrección y algunos de líderes y lideresas de localidades como Rafael Uribe Uribe, Kennedy y Ciudad Bolívar.

En esa medida, al citar estos ejemplos, se reafirma la existencia de dinámicas de inseguridad que dificultan la gestión de las organizaciones comunales de Bogotá.

d) Dificultades para la gestión de proyectos colectivos en beneficio de la comunidad a través de los planes de desarrollo comunal o planes de vida barrial.

De acuerdo con Cárdenas y Pardo (2017) en Cundinamarca, “las juntas de acción comunal no se encuentran fortalecidas para desarrollar iniciativas empresariales y productivas” (p. 62), lo cual es un problema en la medida en que este hecho va en contra de los principios por los cuales fueron creadas dichas organizaciones, desde lo establecido en la ley.

En el mismo sentido, según Cárdenas y Pardo (2017),

la falta de articulación y mecanismos de comunicación entre los organismos comunales y las organizaciones de la cooperación internacional, así como con las empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta que presentan una oferta institucional en programas de fortalecimiento a organizaciones sociales de base y comunidades en donde trabajan, es una de las problemáticas más fuertes, pues los comunales reclaman que estos recursos que podrían ser valiosos para su organización están siendo desaprovechados (p. 62).



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Así las cosas, se gestionan de manera deficiente programas, proyectos, e iniciativas que puedan beneficiar a las comunidades. Por ejemplo, en la encuesta realizada a las 1.720 personas afiliadas y dignatarias de las organizaciones comunales de Bogotá, se encontró como problemático, que únicamente el 28% de las personas participantes, manifiesta que las organizaciones comunales ejecutan proyectos productivos o empresariales.

Este hecho, no va acorde con lo establecido en la ley 2166 de 2021, en la que se ha establecido como principio la elaboración de un "Plan de desarrollo comunal y comunitario", el cual debe ser la guía de gestión durante los cuatro (4) años del periodo en que fue elegida la directiva y que debe establecer los lineamientos para el desarrollo de programas, proyectos y acciones en beneficio de la comunidad, a través de las comisiones de trabajo de la organización.

Ahora bien, al revisar el concepto de desarrollo de la comunidad, es claro que el Estado también tiene responsabilidad frente a generar el contexto para que las organizaciones comunales puedan contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en el territorio, a través de la realización de proyectos desde lo económico, social, cultural, etc.

Por ejemplo, al indagar con 93 personas funcionarias de las diferentes Alcaldías Locales de Bogotá sobre las falencias cometidas como autoridades locales, y que han afectado el cumplimiento de las funciones de las Juntas de Acción Comunal, las personas respondieron: debilidades en la gestión de recursos, falta de articulación de los sectores, falta de apoyo a las JAC en conocimiento de las funciones y/o competencias de las entidades distritales que tienen injerencia en lo local, falta de acompañamiento a los procesos de los comunales, no tener una memoria institucional de todos los procesos, se ha apoyado siempre a ciertas juntas en específico dejando por fuera a otras.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Adicionalmente, en las respuestas otorgadas se encontró que desde las entidades no se da cumplimiento a los compromisos pactados y/o adquiridos, no se mantiene un relacionamiento constante con las Juntas de acción comunal de la localidad, existe el fenómeno del clientelismo dado que solo se da apoyo a las Juntas que se comprometen electoralmente, persiste un trabajo desarticulado en la administración local, se desarrollan procesos de capacitación que no cumplen con las expectativas de las personas dignatarias, no se realiza dotación a las juntas, se requiere un amplio número de trámites para la realización de gestiones, en muchos casos no se vincula a las juntas de acción comunal a los ejercicios de formulación, ejecución de programas y proyectos de la Alcaldía Local; limitada acción a requerimientos de problemáticas sociales, y falta de mesas de trabajo.

En esa medida, existen dificultades internas y externas para que las organizaciones comunales puedan contribuir en el desarrollo de las comunidades a través de la realización de proyectos económicos, políticos, sociales, culturales, etc.

e) debilidades en la gestión interna de las organizaciones comunales desde lo administrativo y contable.

Otro factor que influye en la limitada intervención en el desarrollo de la comunidad por parte de las organizaciones de acción comunal se relaciona con la debilidad en el funcionamiento administrativo y contable de las organizaciones comunales en todos sus grados. Según Cárdenas y Pardo (2017), en Cundinamarca,

la debilidad en la estructura comunal que se refleja en el bajo reconocimiento y falta de visibilidad de la organización, (...) refleja las dificultades internas de la organización que afectan de manera significativa su democracia interna y mecanismos de participación, lo que repercute en su estabilidad y en algunos casos su legitimidad.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Los [as] comunales identifican que sus organizaciones adolecen de procesos y técnicas para la administración de sus organizaciones, su gestión e interrelación. (pág. 62).

En ese sentido, existe una debilidad relacionada con el funcionamiento de las organizaciones comunales desde lo establecido por la ley. Por ejemplo, al consultar a 1.720 personas afiliadas y dignatarias de las juntas de acción comunal sobre los motivos por lo que no participan de las actividades de la Junta, respondieron: discusiones que no permiten el avance ni el desarrollo de actividades relevantes; por diferencias o conflictos con las personas dignatarias; por el acaparamiento de la organización por parte de la persona que ejerce la Presidencia o por algún grupo de personas; por denuncias, o presuntos malos manejos contables o administrativos; por falta de credibilidad sobre el trabajo de la Organización; porque la Junta no es operativa ni realiza actividades.

Como bien se lee en el párrafo anterior un elemento que surge al indagar sobre las debilidades internas de la organización, tiene que ver con el surgimiento de conflictos. De acuerdo con un diagnóstico realizado por el sector Gobierno del Distrito Capital durante el año 2019, se encontró que existe un "alto nivel de conflictividad al interior de las organizaciones comunales" (p. 11). Lo anterior, por diferentes razones entre las que está la implementación del cuociente electoral en las elecciones de cada cuatro años, pues en muchos casos las juntas quedan conformadas por personas dignatarias de diferentes planchas o listas. Además, ocurre el fenómeno del presidencialismo, así como falta de transparencia en la información (p. 11).

Del mismo modo, en el diagnóstico referenciado se encontró que las comisiones de convivencia y conciliación no cumplen con su función de garantizar que las personas afiliadas gestionen sus diferencias y busquen la resolución pacífica de conflictos, la sana convivencia, y el fortalecimiento como organismos de acción comunal. En ese sentido, se generan dificultades en el ejercicio de la actividad comunal para trabajar



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

por el desarrollo de las comunidades, precisamente porque las personas afiliadas y dignatarias de dichas organizaciones, se quedan en luchas constantes que impiden el avance de la gestión en materia de programas, proyectos e iniciativas.

Percepción negativa sobre el funcionamiento y la gestión de las Organizaciones de acción comunal

La percepción negativa sobre el funcionamiento y la gestión de las organizaciones de acción comunal se convierte en un factor que influye en el desinterés de la ciudadanía para hacer parte de estas, disminuye su credibilidad ante las comunidades, además de generar reticencia de las entidades públicas y del sector privado para gestionar programas y proyectos de manera conjunta para el desarrollo de la comunidad.

En un estudio realizado en la ciudad de Barranquilla, Otero (2012) encontró que muchas veces la comunidad pierde confianza en las organizaciones comunales al evidenciar o percibir un mal manejo de algunas acciones o recursos, generando altos niveles de percepción desfavorable sobre su gestión. Adicionalmente, según Otero (2012) en esos casos "la comunidad percibe a las JAC como una organización para "trampolín político", en las cuales priman los intereses particulares sobre lo general" (p. 76), hechos que influyen negativamente en los niveles de participación de la ciudadanía en dichas organizaciones.

Ahora bien, de acuerdo con Cárdenas y Pardo (2017) en un estudio realizado en Cundinamarca con las juntas de acción comunal, los líderes y lideresas comunales expresaron,

que el constante cambio de dignatarios, los deficientes empalmes entre directivas y la falta de memorias de la organización, las deficiencias administrativas, los frecuentes problemas en el manejo de la información, los recursos y el patrimonio y otros aspectos organizativos, explican en buena parte la visión escéptica, fría y hasta de apatía que la ciudadanía tiene acerca de ellos y que afecta



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

a toda la organización (p. 61)

Para el caso de Bogotá, si bien no existe un diagnóstico que permita establecer una relación directa entre la percepción que pueda tener la ciudadanía sobre las Juntas y su grado de participación en ellas, es importante evidenciar que, de acuerdo con datos recopilados en diferentes estudios realizados, existe una tendencia a la baja en los niveles de participación de la ciudadanía en estas organizaciones durante los últimos años (ver tablas 1, 2 y 3).

Tabla No. 2. Evolución en número de juntas, afiliados y habitantes de Bogotá

AÑO	Juntas de Acción Comunal registradas y activas.	Número total de Afiliados	Habitantes Bogotá	Porcentaje de población Afiliada
2012	1775	800000	7195980	11,1%
2016	1773	500000	7363782	6,8%
2019	1679	366100	7592871	4,8%
2020	1677	355000	7743955	4,6%

Fuente: Elaboración propia Subdirección de Asuntos Comunales, diciembre 2020, datos propios IDPAC y DANE.

Tabla No. 3. Encuestas de percepción ciudadana

Encuestas de percepción ciudadana "Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla ¿Cómo vamos?"					
PREGUNTA REALIZADA	AÑO	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla
¿En el último año, usted o algún miembro de su hogar ha participado en	2016	23%	18%	14%	12%
	2017	12%	7%	10%	8%
	2018	19%	11%	12%	7%



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Encuestas de percepción ciudadana "Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla ¿Cómo vamos?"					
PREGUNTA REALIZADA	AÑO	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla
alguna o algunas de las siguientes Organizaciones, espacios o redes? - Juntas de Acción Comunal (JAC)	2019	14%	9%	9%	6%

Fuente. Encuestas de percepción ciudadana ¿Cómo Vamos?, de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla de los años 2012 a 2019. Compilación Subdirección de Asuntos Comunes, diciembre 2020.

Tabla No. 4. Espacios de Participación

De la siguiente lista de espacios de participación, ¿en cuáles ha participado como ciudadano(a)?	Si	No	Ns/Nr
Juntas de Acción Comunal	19,4%	75,1%	5,5%
Comités de Control Social de Servicios Públicos	11,0%	83,0%	6,1%
Comités de Participación Comunitaria en Salud	9,6%	84,1%	6,3%
Audiencias públicas	10,0%	83,8%	6,2%
Veedurías ciudadanas	10,4%	83,4%	6,2%
Ninguno	12,1%	80,3%	7,6%

Fuente. Encuesta Bienal de Culturas 2019 - SCRD

De acuerdo con los datos presentados es evidente que, con respecto al número de personas afiliadas a una junta, este se redujo a más de la mitad en menos de 8 años. Lo anterior, es un problema en la medida en que poco a poco estas organizaciones han ido perdiendo un papel protagónico en las comunidades, aun cuando su razón de ser es trabajar por el desarrollo de estas. De igual manera, es de anotar que, en el mismo periodo de tiempo, dejaron de existir casi 100 juntas de acción comunal en la ciudad, lo cual refleja una reducción importante del capital social



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

para trabajar por aquellos sectores de la sociedad que más lo necesitan.

Según Cabrera; García; García, (2019) el capital social tiene “la capacidad de generar transformaciones en grupos comunitarios a partir del fomento y desarrollo de relaciones de confianza basadas en la asociatividad y el respeto por las normas” (p. 15). Sin embargo, dichos autores encontraron que en Bogotá “las juntas de acción comunal evidencian bajos niveles de capital social” (p.15), aunque “paradójicamente surgieron para incrementar el desarrollo basado en la acción colectiva comunitaria” (p.15).

Así las cosas, aunque la razón de ser de dichas organizaciones es trabajar de manera conjunta con las comunidades para generar el desarrollo de la comunidad, es evidente que hay una desconexión entre la ciudadanía y el liderazgo comunal, reflejada en los niveles de participación.

Por ejemplo, en el diagnóstico de la presente Política Pública se indagó de manera general a 849 personas de la ciudadanía con respecto a la idea que tienen sobre las Organizaciones Comunales, y se encontró que esta tiene una percepción de corrupción al interior de las juntas, lo cual genera que no haya legitimidad o credibilidad en su gestión, y también hace que las personas no quieran participar.

Ahora bien, otro aspecto importante que se debe mencionar tiene que ver con la reticencia de las entidades públicas y del sector privado para gestionar programas y proyectos de manera conjunta que beneficien a las comunidades. De acuerdo con Cárdenas y Pardo (2017) las organizaciones comunales,

Se caracterizan por tener espacios de deliberación y concertación entre la comunidad y la administración, sin embargo, algunos de los gobiernos del departamento de Cundinamarca, al parecer no han tenido en cuenta que estas instituciones son actores sociales esenciales en sus procesos de gobernabilidad y por esta razón no son incluidos en el desarrollo de las políticas públicas (pág. 12).



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

En ese sentido, existe un desconocimiento de la gestión que realizan o han llevado a cabo las Organizaciones Comunales a lo largo del tiempo. Lo anterior, ha causado una percepción negativa sobre lo que hacen dichas organizaciones, pues en muchos casos “desde afuera” no se sabe cómo hacen su trabajo en las comunidades.

Debilidad en el ejercicio de inspección, vigilancia y control desde las entidades públicas y al interior de las organizaciones comunales de primer y segundo grado

Dentro de las funciones que están a cargo del IDPAC se encuentra la de ejercer y fortalecer el proceso de inspección, vigilancia y control sobre las organizaciones comunales de primer y segundo grado Bogotá.

Teniendo en cuenta la información presentada en la causa sobre percepción negativa, el número de Juntas de Acción Comunal activas pasó de 1775 en 2012 a 1677 en 2020, es decir, quedaron inactivas un total de 98 juntas en 8 años. Este comportamiento puede encontrar una explicación en el proceso de IVC, en la medida en que una de las finalidades de este proceso es velar por la preservación de las organizaciones comunales a lo largo del tiempo. Por lo que, al haber una reducción en el número de juntas, es posible afirmar que hay una debilidad en la realización de dicho ejercicio desde la institucionalidad. Sin embargo, esta no es la única variable explicativa.

En referencia a esto, las personas asistentes a las actividades de participación realizadas durante la fase de agenda pública, manifestaron que algunos funcionarios y funcionarias no tienen la suficiente claridad sobre la forma en que debe realizarse o intervenir en el proceso de Inspección, Vigilancia y Control; en parte, como consecuencia de la rotación del funcionariado y personal contratista, además de las diferencias y brechas entre los conceptos y líneas dadas por el Ministerio del Interior y aquellas posiciones del IDPAC, es decir, la ausencia de una doctrina conjunta que unifique los criterios con los cuales proceden las entidades estatales a cargo de la Inspección, Vigilancia y Control.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Así mismo, las personas participantes en las mesas de trabajo manifestaron que hace falta innovación en los procesos y herramientas para el ejercicio del IVC desde las entidades del Estado, haciendo énfasis en que la inspección y vigilancia, debe superar la simple revisión centrada en los libros, y proceder a una revisión sobre el cumplimiento de los planes estratégicos de desarrollo de las organizaciones, además de brindar apoyo en la consecución de las metas de los planes barriales.

Falencias en la difusión y coordinación de la oferta institucional para la gestión de las organizaciones comunales

Se han identificado fallas en el funcionamiento y coordinación de las diferentes entidades públicas frente al desarrollo de sus actividades con la comunidad, y en su comunicación con las personas dignatarias de las Juntas de Acción Comunal.

En ese sentido, como resultados de las mesas de trabajo adelantadas durante la fase de agenda pública se evidenció que existe un desconocimiento de las funciones y/o competencias de las entidades públicas, su funcionariado y personal contratista, con respecto a la acción comunal lo cual, genera acciones ineficientes, o incluso la inacción de las entidades por no tener claridad sobre cómo proceder.

Por otro lado, como parte del presente diagnóstico, al hacer la revisión de fuentes primarias y secundarias, se ha podido identificar que no existe actualmente un mecanismo de coordinación interinstitucional en la Administración Distrital, que permita que las diferentes entidades se encuentren y discutan sobre cómo trabajar en favor de las comunidades a través de las organizaciones de acción comunal.

Adicionalmente, las personas afiliadas y dignatarias a las Organizaciones Comunales expresaron que las entidades que tienen algún tipo de relación con los organismos comunales actúan de manera independiente para



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

algunos temas específicos propios de su misionalidad, generándose acciones aisladas que no favorecen a las organizaciones comunales en su gestión.

Este hecho es una causa que impide que la acción comunal pueda trabajar por el desarrollo de la comunidad a través de la gestión de lo público, pues los líderes y lideresas comunales tampoco logran tener claridad sobre la oferta institucional que llega al territorio, así como el sentido de esta.

Árbol de problemas resultado de la fase diagnóstica

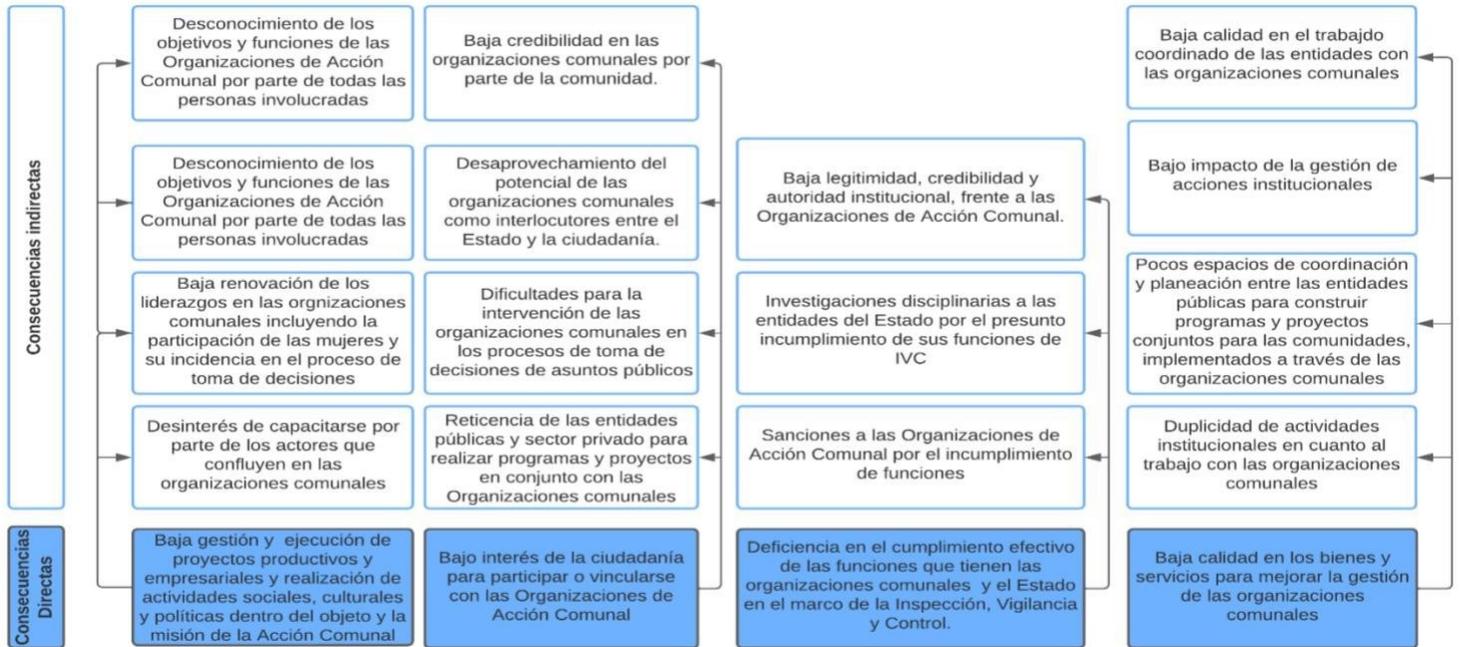
A continuación, se presentan de manera gráfica las ocho causas abordadas en la fase de agenda pública según la identificación de los puntos críticos y factores estratégicos establecidos conjuntamente con la ciudadanía. Como bien se mencionó en la introducción del apartado anterior, las causas fueron reagrupadas en cuatro grandes aspectos durante la fase de formulación.

Adicionalmente, en el gráfico se presentan las consecuencias directas e indirectas, con respecto a cada causa identificada, lo cual permite comprender de manera integral el problema abordado.

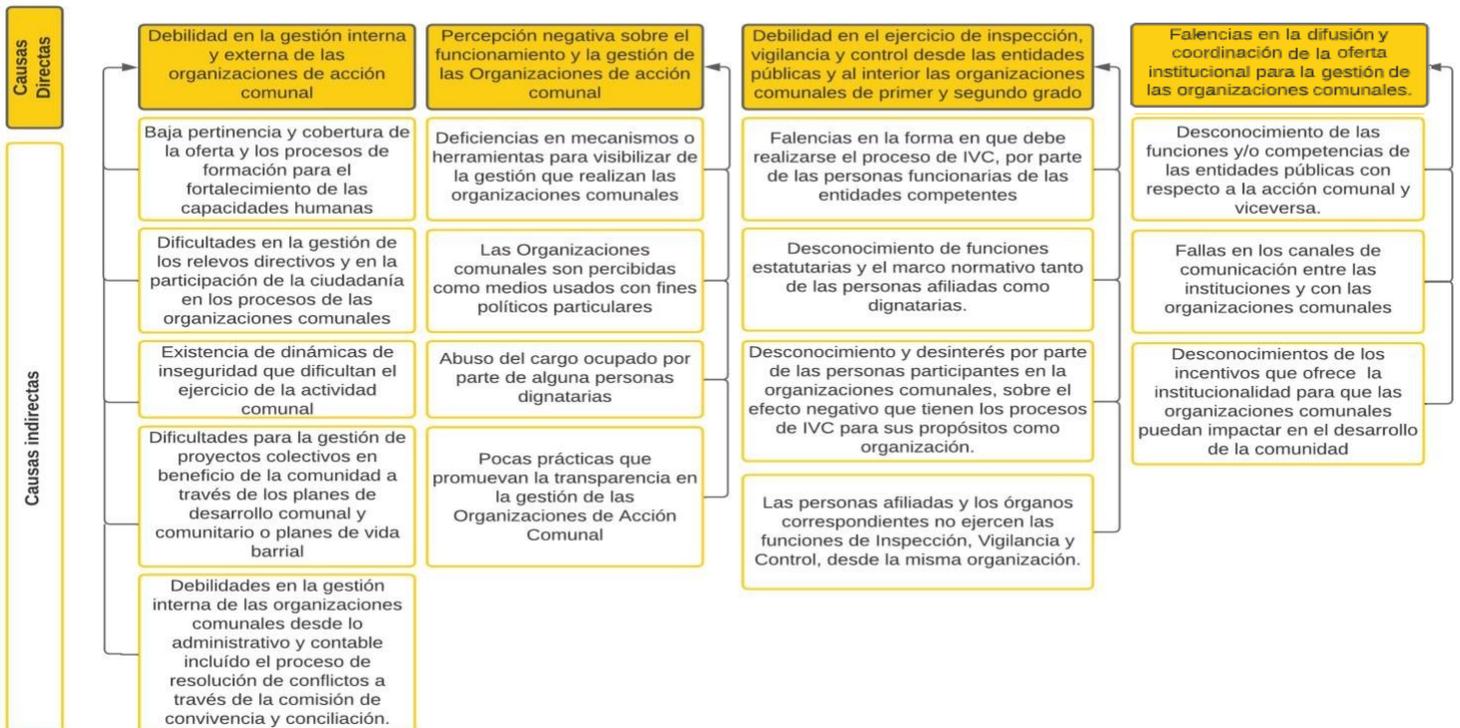


ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)



Problemática Central Limitada intervención en el desarrollo la comunidad por parte de las organizaciones de acción comunal de Bogotá





**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Actores

Como se identificó en el diagnóstico realizado, los actores involucrados en el desarrollo de la comunidad se agrupan en tres categorías: Población, Organizaciones de la población y el Estado. La población, se reconoce como todas las personas habitantes de un territorio, cuya calidad de vida se vuelve un tema fundamental en la agenda pública de los gobiernos. Este hecho implica el reconocimiento de los derechos de todas las personas sin distinción alguna, así como el cambio de roles y condiciones sociales asignadas históricamente a ciertos grupos poblacionales a los que se les han vulnerado el derecho a tener una mejor calidad de vida desde los diferentes ámbitos del desarrollo.

Por lo tanto, en el abordaje del desarrollo de la comunidad es fundamental para la relación existente entre las organizaciones comunales y la población que se encuentra en los territorios (ciudadanía). Esto, al tener presente que el fin último de esta forma de organización es trabajar por el mejoramiento de las condiciones de vida de todas las personas que hacen parte de la comunidad.

Con respecto a la categoría de Organizaciones de la población, se debe indicar que, en el marco de esta Política Pública, las organizaciones de acción comunal de primer y segundo grado son los actores centrales. En ese sentido, como se evidencia en el árbol de problemas surgen tensiones producto del ejercicio comunal dado que, las organizaciones en aras de lograr el desarrollo de la comunidad reclaman un mayor apoyo en la materialización de acciones para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Por lo anterior, las organizaciones comunales están inmersas en una lógica política de negociación constante con otros actores para obtener recursos (económicos, físicos y humanos) que permitan su fortalecimiento y el alcance de sus objetivos.

Finalmente, frente a las entidades del Estado, es claro que por los



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

elementos económicos, políticos, sociales, culturales, territoriales y ambientales que conforman el Desarrollo de la comunidad desde lo establecido en la norma comunal, todas las Entidades del Distrito Capital deberían estar involucradas desde su misionalidad en la realización de esta política pública.

Sin embargo, como parte del diagnóstico realizado se evidenció la reticencia de las entidades frente a querer trabajar de manera articulada con las organizaciones comunales. Por lo tanto, surgen tensiones al momento de plantear acciones que fortalezcan el proceso de articulación para alcanzar el desarrollo de las comunidades desde esta forma de organización.

Formulación de la política

Teniendo en cuenta que el problema que se identificó en el diagnóstico fue la **“limitada intervención en el desarrollo de la comunidad por parte de las organizaciones de acción comunal de Bogotá”**. A partir del trabajo realizado en la fase de formulación en el que participó la ciudadanía, las entidades responsables y corresponsables, se construyó la siguiente estructura de política.

Objetivo general.

Aumentar la capacidad de intervención de las organizaciones de acción comunal del Distrito Capital en el desarrollo de la comunidad entre el 2022 y 2034, como herramienta fundamental para contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas en los territorios.

Objetivos específicos

- A. Fortalecer las capacidades organizativas y democráticas de las Juntas de acción comunal a través de la implementación, del modelo de fortalecimiento organizativo comunal, de incentivos en el marco del fondo Chikaná y de programas de formación con el fin de aumentar su capacidad de intervención en el desarrollo de la



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

comunidad.

- B. Visibilizar la gestión y buenas prácticas de las organizaciones de acción comunal a través de la implementación de estrategias comunicativas que mejoren la percepción ciudadana y resalten su importancia como escenario de participación para el desarrollo de la comunidad.
- C. Fortalecer el ejercicio de Inspección, Vigilancia y Control desde el IDPAC implementando prácticas de transparencia y eficiencia con el objeto de recuperar la confianza en la justicia comunal.
- D. Consolidar la plataforma de la participación como instrumento para canalizar y difundir la oferta de las entidades del Distrito sobre programas, proyectos e iniciativas que permitan una gestión más eficaz del desarrollo de sus comunidades.

Estrategias o líneas de acción

Para el alcance de los objetivos específicos planteados se han definido los siguientes resultados esperados con sus respectivos productos.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Tabla No. 5. Objetivos específicos, resultados y productos respectivos.

Objetivo específico	Resultado esperado	Producto esperado
1. Fortalecer las capacidades organizativas y democráticas de las Juntas de acción comunal a través de la implementación, del modelo de fortalecimiento organizativo comunal, de incentivos en el marco del fondo Chikaná y de programas de formación con el fin de aumentar su capacidad de intervención en el desarrollo de la comunidad.	1.1 Aumento en la pertinencia de los procesos de formación para el fortalecimiento de capacidades de las personas dignatarias de las organizaciones comunales.	1.1.1 Capacitación de Juntas de Acción Comunal en el uso de TICs para el mejoramiento de su gestión interna.
		1.1.2 Juntas de Acción Comunal participantes en los cursos o capacitaciones en procesos deportivos y recreativos
1.1.3 Desarrollar acciones de actualización pedagógica a los formadores de formadores.		
1.1.4 Juntas de Acción Comunal formadas en capacidades democráticas y organizativas.		
1.1.5 Juntas de Acción Comunal capacitadas en educación ambiental, cambio climático, gestión del riesgo, agricultura urbana, restauración, protección y cuidado de los ecosistemas de la Ciudad		
	1.2 Aumento del número de personas que consideran que las organizaciones comunales han mejorado sus prácticas de no discriminación.	1.2.1. Lineamiento técnico para promover la participación igualitaria de mujeres en sus diferencias y sus diversidades en las JAC
		1.2.2 Acciones de sensibilización con las organizaciones comunales de primer y segundo grado sobre la importancia de los enfoques de género y diferencial, la participación y representación incidente de las mujeres en sus diferencias y diversidad y la prevención de todo tipo de violencias contra las mujeres, para promover la creación y funcionamiento de las comisiones de mujer y género.
		1.2.3 Acciones de fortalecimiento realizadas con las organizaciones de acción comunal, sus comisiones de convivencia y conciliación, y de seguridad, para la promoción de la sana convivencia, consecución de la paz y el respeto de los derechos humanos en el territorio, mediante la ruta de participación ciudadana.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Objetivo específico	Resultado esperado	Producto esperado
		<p>1.2.4 Jornadas de socialización sobre la ruta distrital de atención para defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentran en situación de riesgo por la promoción y ejercicio de liderazgo</p> <p>1.2.5 Juntas de acción comunal informadas sobre la oferta del Sistema Distrital del cuidado</p> <p>1.2.6 Acciones de sensibilización con las organizaciones comunales sobre el enfoque étnico en el desarrollo de la comunidad</p> <p>1.3.1 Organizaciones de Acción Comunal de primer y segundo grado de Bogotá recibiendo estímulos.</p> <p>1.3.2 Juntas de Acción Comunal caracterizadas para identificar debilidades y fortalezas con el fin de establecer planes de mejoramiento.</p> <p>1.3.3 Fortalecimiento de Juntas de Acción Comunal rurales con sistemas productivos a través de programas de fortalecimiento productivo y buenas prácticas</p> <p>1.3.4 Asistencias técnicas realizadas para robustecer procesos internos y externos de las organizaciones de acción comunal</p> <p>1.3.5 Juntas de Acción Comunal con plan de fortalecimiento implementado</p> <p>1.3.6 Requerimientos de las organizaciones comunales respondidos en los tiempos de Ley.</p> <p>1.3.7. Acciones de relacionamiento con instituciones de educación superior para promover alianzas estratégicas que beneficien al liderazgo comunal.</p> <p>1.3.8 Espacios de encuentro entre las organizaciones comunales de la región en el marco de la construcción de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.</p> <p>1.3.9 Apoyo técnico en la realización de alertas y/o recomendaciones, para la formulación de los proyectos de Planes de Desarrollo Local - PDL en el marco de las metas relacionadas con la construcción, intervención y dotación de salones comunales.</p>
<p>2. Visibilizar la gestión y buenas prácticas de las organizaciones de acción comunal a través de la implementación de estrategias comunicativas que mejoren la</p>	<p>2.1 Reducción de la percepción negativa sobre el funcionamiento y la gestión de las organizaciones comunales.</p>	<p>2.1.1 Consolidación del Banco de buenas prácticas comunales en Bogotá.</p> <p>2.1.2 Apropiación de herramientas tecnológicas para mejorar el proceso electoral.</p>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Objetivo específico	Resultado esperado	Producto esperado
percepción ciudadana y resalten su importancia como escenario de participación para el desarrollo de la comunidad.		2.1.3 Acciones de comunicación para visibilizar la gestión de las organizaciones comunales a favor del desarrollo de la comunidad.
	2.2 Aumento de la participación de las personas en las organizaciones comunales.	2.2.1 Espacios territoriales para el fortalecimiento de la participación en los organismos de acción comunal para el agenciamiento en los territorios y la solución de problemáticas sociales locales y/o poblacionales
	2.3 Aumento de la participación de los y las jóvenes en las organizaciones comunales.	2.3.1 Acciones de sensibilización sobre las organizaciones de acción comunal dirigidas a las y los personeros cabildantes y a las y los contralores.
		2.3.2 Acciones para promover la participación de las personas jóvenes en las organizaciones comunales
		2.3.3 Personas jóvenes (14 - 28 años) realizan el servicio social o sus prácticas profesionales en las organizaciones comunales de primer y segundo grado.
		2.3.4 Espacios de encuentro para fortalecer la participación de los "comunalitos" en las Organizaciones Comunales.
		2.3.5 Personas jóvenes comunales vinculadas a la oferta de la subdirección para la juventud.
3. Fortalecer el ejercicio de Inspección, Vigilancia y Control desde el IDPAC implementando prácticas de transparencia y eficiencia con el objeto de recuperar la confianza en la justicia comunal.	3.1 Aumento del número de organizaciones comunales que conocen acerca del proceso de Inspección, vigilancia y control.	3.1.1 Jornadas de socialización dirigidas a organizaciones comunales de primer y segundo grado sobre el proceso de inspección, vigilancia y control.
		3.1.2 Acciones de socialización sobre proceso de Inspección, Vigilancia y control a los equipos de las Alcaldías Locales
4. Consolidar la plataforma de la participación como instrumento para canalizar y	4.1 Aumento del número de organizaciones comunales que acceden a la oferta	4.1.1 Consolidación del Sistema de información de Acción Comunal



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Objetivo específico	Resultado esperado	Producto esperado
difundir la oferta de las entidades del Distrito sobre programas, proyectos e iniciativas que permitan una gestión más eficaz del desarrollo de sus comunidades.	institucional del Distrito Capital	4.1.2 Jornadas de socialización con las y los afiliados de las juntas de acción comunal sobre las líneas y programas de fomento a las cuales las juntas de acción comunal, y sus integrantes, podrán postular proyectos artísticos, culturales, patrimoniales y recreo-deportivos.
		4.1.3 Socialización de la oferta institucional de la Secretaría de Gobierno a las Juntas de Acción Comunal
	4.2 Aumento del número de organizaciones comunales que realizan acciones en coordinación con las entidades distritales	4.2.1 Procesos artísticos desarrollados en coordinación con Juntas de Acción Comunal.
		4.2.2 Lineamiento para que los sectores administrativos implementen acciones territoriales con las Juntas de Acción Comunal
		4.2.3 Acciones de relacionamiento internacional que faciliten la obtención de asistencia técnica, intercambios de conocimiento y buenas prácticas para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal y el desarrollo de la Política Pública Distrital de Acción Comunal.
		4.2.4 Juntas de Acción Comunal desarrollando actividades deportivas y recreativas
	4.2.5 Talleres de fortalecimiento de participación y movilización social para protección y bienestar animal	

Sectores y entidades corresponsables

Teniendo en cuenta lo establecido por el Acuerdo Distrital 712 de 2018,



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

será el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC el encargado de liderar la implementación de esta política pública.

Ahora bien, de acuerdo con las problemáticas identificadas en el documento diagnóstico y con acciones definidas en el marco del plan de acción, a continuación, se presentan los sectores y las entidades que tienen bajo su responsabilidad productos en esta política pública:

- ✓ Sector gestión pública: Secretaría general Alcaldía Mayor
- ✓ Sector Gobierno: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC; Secretaría Distrital de Gobierno.
- ✓ Sector Ambiente: Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA; Jardín Botánico de Bogotá.
- ✓ Sector Mujeres: Secretaría Distrital de la Mujer.
- ✓ Sector Seguridad, Convivencia y Justicia: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.
- ✓ Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.
- ✓ Sector Educación: Secretaría Distrital de Educación.
- ✓ Sector Cultura, Recreación y Deporte: Instituto Distrital de las Artes – IDARTES; Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRDR; Secretaría Distrital de Cultura.
- ✓ Sector Integración Social: Secretaría Distrital de Integración Social.

Seguimiento y evaluación

El plan de acción de la Política Pública Distrital de Acción Comunal será objeto de seguimiento a través del Sistema de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas del Distrito Capital liderado por la Secretaría Distrital de Planeación. Esta herramienta “promueve la creación de valor público, ya que permite observar y medir el cambio social y a su vez determinar la efectividad de las respuestas del gobierno a las demandas sociales y genera aportes valiosos para una mejor rendición de cuentas”



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

(Guía de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, junio, 2022).

El Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC, bajo la coordinación de la Secretaría Distrital de Gobierno como entidad cabeza de sector y de acuerdo con los lineamientos establecidos por la Secretaría Distrital de Planeación, liderará los procesos de seguimiento y evaluación.

Por lo tanto, la Subdirección de Asuntos Comunales en coordinación con la Oficina Asesora de Planeación (OAP) del IDPAC, serán las dependencias encargadas de realizar las solicitudes de información cuantitativa y cualitativa que sean necesarias, tanto a las entidades corresponsables como a las dependencias al interior del mismo instituto. El seguimiento a la implementación de la Política Pública se realizará semestralmente, con corte a junio y a diciembre de cada año, y de acuerdo con lo establecido en la Guía de Seguimiento y Evaluación de Políticas públicas definida por la Secretaría Distrital de Planeación. Se presentará un informe anual que dé cuenta del avance de la política pública.

Es pertinente indicar que estos reportes deberán reflejar los avances en el cumplimiento de cada una de las metas establecidas de acuerdo con lo indicado en el plan de acción y en la ficha técnica de cada producto.

Así mismo, al tener en cuenta que esta Política Pública tiene una gran base de participación de los actores intervinientes, se compartirá con las Organizaciones de Acción Comunal los informes periódicos de seguimiento y demás documentos que se consideren pertinentes, de tal manera que puedan conocer los resultados obtenidos y ejercer su derecho y deber de participar en la planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública.

Con respecto al componente de evaluación, se plantea la realización de tres evaluaciones. La primera sería de tipo diagnóstico y se realizaría en 2026, con el objetivo de identificar el grado de cumplimiento de los resultados esperados de la Política Pública de acuerdo con lo establecido en la matriz del plan de acción. De esta manera, se obtendrá información sobre el alcance de los objetivos planteados, y con base a ello, realizar las acciones de mejora correspondientes.



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

La segunda evaluación, la cual se define como intermedia, se llevaría a cabo en 2030 para determinar si las acciones de mejora realizadas contribuyeron al alcance de los objetivos de la política y tomar decisiones al respecto. En esta evaluación se sugiere revisar la posibilidad de incorporar nuevas acciones que se ajusten al momento histórico y las necesidades de la comunidad.

Por último, en 2034 se propone realizar una evaluación “expost” sobre la implementación del plan de acción de esta Política Pública. Esto con el fin de establecer si la política respondió eficientemente a la necesidad identificada. De igual manera, se realizarán observaciones y recomendaciones para evaluar nuevos escenarios de reformulación.

En conclusión, se realizarán dos evaluaciones de resultado y una de impacto. Sin embargo, el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal - IDPAC como entidad líder de la presente política tendrá la facultad para ajustar y determinar la modalidad de evaluación más adecuada según los requerimientos de esta política pública.

Financiamiento

Según los costos estimados para el cumplimiento de las acciones, es necesario destinar un total de 29,424 millones de pesos para la vigencia de la política pública (2022 – 2034). En el Plan de Acción se detallan los resultados y productos esperados con sus costos.

A continuación, se presenta el costo global de la política discriminado por entidades y objetivos específicos, así como el resumen de estos por diferentes períodos durante la vigencia de la Política Pública.

Tabla No. 6. Financiamiento

(Política Pública Distrital de Acción Comunal 2022-2034)

Cifras en millones de pesos



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Entidad 1: Secretaría General Alcaldía Mayor					
Objetivos	2023-2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	Totales
Objetivo Específico 1. Fortalecer las capacidades organizativas y democráticas de las Juntas de acción comunal a través de la implementación, del modelo de fortalecimiento organizativo comunal, de incentivos en el marco del fondo Chikaná y de programas de formación con el fin de aumentar su capacidad de intervención en el desarrollo de la comunidad.	130\$	142\$	155\$	55\$	482\$
Entidad 2: Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC					
Objetivos	2023 –2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	Totales
Objetivo Específico 1. Fortalecer las capacidades organizativas y democráticas de las Juntas de acción comunal a través de la implementación, del modelo de fortalecimiento organizativo comunal, de incentivos en el marco del fondo Chikaná y de programas de formación con el fin de aumentar su capacidad de intervención en el desarrollo de la comunidad.	4,203\$	4,729\$	4,964\$	5,645\$	19,541\$
Objetivo Específico 2. Visibilizar la gestión y buenas prácticas de las organizaciones de acción comunal a través de la implementación de estrategias comunicativas que mejoren la percepción ciudadana y resalten su importancia como escenario de participación para el desarrollo de la comunidad.	360\$	357\$	387\$	423\$	1,527\$
Objetivo Específico 3. Fortalecer el ejercicio de Inspección, Vigilancia y Control desde el IDPAC implementando prácticas de transparencia y eficiencia con el objeto de recuperar la confianza en la justicia comunal.	138\$	152\$	168\$	180\$	638\$
Objetivo Específico 4. Consolidar la plataforma de la participación como instrumento para canalizar y difundir la oferta de las entidades del Distrito sobre programas, proyectos e iniciativas que permitan una gestión más eficaz el desarrollo de sus comunidades	59\$	41\$	64\$	69\$	233\$
Objetivo Específico 4. Consolidar la plataforma de la participación como instrumento para canalizar y difundir	31\$	34\$	37\$	40\$	142\$



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

la oferta de las entidades del Distrito sobre programas, proyectos e iniciativas que permitan una gestión más eficaz el desarrollo de sus comunidades					
Entidad 3: Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA					
Objetivos	2023 –2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	Totales
Objetivo Específico 4. Consolidar la plataforma de la participación como instrumento para canalizar y difundir la oferta de las entidades del Distrito sobre programas, proyectos e iniciativas que permitan una gestión más eficaz el desarrollo de sus comunidades.	9\$	9\$	9\$	9\$	36\$
Entidad 5: Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR					
Objetivos	2023 –2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	Totales
Objetivo Específico 1. Fortalecer las capacidades organizativas y democráticas de las Juntas de acción comunal a través de la implementación, del modelo de fortalecimiento organizativo comunal, de incentivos en el marco del fondo Chikaná y de programas de formación con el fin de aumentar su capacidad de intervención en el desarrollo de la comunidad.	12\$	12\$	12\$	12\$	48\$
Objetivo Específico 4. Consolidar la plataforma de la participación como instrumento para canalizar y difundir la oferta de las entidades del Distrito sobre programas, proyectos e iniciativas que permitan una gestión más eficaz el desarrollo de sus comunidades.	62\$	68\$	74\$	81\$	285\$
Entidad 6: Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis					
Objetivos	2023 –2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	Totales
Objetivo Específico 1. Fortalecer las capacidades organizativas y democráticas de las Juntas de acción comunal a través de la implementación, del modelo de fortalecimiento organizativo comunal, de incentivos en el marco del fondo Chikaná y de programas de formación con el fin de aumentar su capacidad de intervención en el desarrollo de la comunidad.	120\$	120\$	120\$	120\$	480\$
Entidad 7: Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte – SCR					



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Objetivos	2023 -2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	Totales
Objetivo Específico 4. Consolidar la plataforma de la participación como instrumento para canalizar y difundir la oferta de las entidades del Distrito sobre programas, proyectos e iniciativas que permitan una gestión más eficaz el desarrollo de sus comunidades.	69\$	69\$	69\$	69\$	276\$
Entidad 8: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico					
Objetivos	2023 -2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	Totales
Objetivo Específico 1. Fortalecer las capacidades organizativas y democráticas de las Juntas de acción comunal a través de la implementación, del modelo de fortalecimiento organizativo comunal, de incentivos en el marco del fondo Chikaná y de programas de formación con el fin de aumentar su capacidad de intervención en el desarrollo de la comunidad.	No definido desde la Entidad				
Entidad 9: Secretaría Distrital de Educación.					
Objetivos	2023 -2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	Totales
Objetivo Específico 2. Visibilizar la gestión y buenas prácticas de las organizaciones de acción comunal a través de la implementación de estrategias comunicativas que mejoren la percepción ciudadana y resalten su importancia como escenario de participación para el desarrollo de la comunidad.	12\$	13\$	15\$	11\$	51\$
Entidad 10: Secretaría Distrital de Gobierno.					
Objetivos	2023 -2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	Totales
Objetivo Específico 1. Fortalecer las capacidades organizativas y democráticas de las Juntas de acción comunal a través de la implementación, del modelo de fortalecimiento organizativo comunal, de incentivos en el marco del fondo Chikaná y de programas de formación con el fin de aumentar su capacidad de intervención en el desarrollo de la comunidad.	279\$	308\$	338\$	372\$	1,297\$



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Objetivo Específico 1. Fortalecer las capacidades organizativas y democráticas de las Juntas de acción comunal a través de la implementación, del modelo de fortalecimiento organizativo comunal, de incentivos en el marco del fondo Chikaná y de programas de formación con el fin de aumentar su capacidad de intervención en el desarrollo de la comunidad.	100\$	150\$	0\$	200\$	450\$
Objetivo Específico 4. Consolidar la plataforma de la participación como instrumento para canalizar y difundir la oferta de las entidades del Distrito sobre programas, proyectos e iniciativas que permitan una gestión más eficaz el desarrollo de sus comunidades.	31\$	34\$	37\$	40\$	142\$
Entidad 11: Secretaría Distrital de la Mujer					
Objetivos	2023 -2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	Totales
Objetivo Específico 1. Fortalecer las capacidades organizativas y democráticas de las Juntas de acción comunal a través de la implementación, del modelo de fortalecimiento organizativo comunal, de incentivos en el marco del fondo Chikaná y de programas de formación con el fin de aumentar su capacidad de intervención en el desarrollo de la comunidad.	18\$	20\$	22\$		60\$
Entidad 12: Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y justicia.					
Objetivos	2023 -2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	Totales
Objetivo Específico 1. Fortalecer las capacidades organizativas y democráticas de las Juntas de acción comunal a través de la implementación, del modelo de fortalecimiento organizativo comunal, de incentivos en el marco del fondo Chikaná y de programas de formación con el fin de aumentar su capacidad de intervención en el desarrollo de la comunidad.	828\$	894\$	969\$	1,050\$	3,741\$
Entidad 13: Secretaría General Alcaldía Mayor					



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Objetivos	2023 –2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	Totales
Objetivo Específico 4. Consolidar la plataforma de la participación como instrumento para canalizar y difundir la oferta de las entidades del Distrito sobre programas, proyectos e iniciativas que permitan una gestión más eficaz el desarrollo de sus comunidades.	21\$	23\$	26\$	10\$	80\$
Entidad 14: Secretaría Distrital de Integración Social					
Objetivos	2023 –2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	Totales
Objetivo Específico 2. Visibilizar la gestión y buenas prácticas de las organizaciones de acción comunal a través de la implementación de estrategias comunicativas que mejoren la percepción ciudadana y resalten su importancia como escenario de participación para el desarrollo de la comunidad.	No definido desde la Entidad				
TOTAL, COSTOS ESTIMADOS POR PERÍODOS	2022-2025	2026-2028	2029-2031	2032-2034	TOTAL, PP COMUNAL
	6,463\$	7,155\$	7,444\$	8,302\$	29,424\$

Fuente: Plan de Acción Política Pública Distrital de Acción Comunal

Nota: la información desagregada por cada acción está en el Plan de Acción anexo 1 de este documento de política.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Glosario

Se debe incluir un listado de términos clave y su definición que den contexto o detalle sobre la política pública tratada en el documento de Decreto y el de Soporte de la política. Las definiciones de los términos deben ser concisas y claras, no deben excederse de un párrafo y se presentan en orden alfabético.

Acción Comunal: expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los Derechos Humanos, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa (Ley 2166 de 2021, art. 5). Los organismos comunales están clasificados de la siguiente manera: Primer Grado (Juntas de Acción Comunal y Juntas de vivienda comunal); Segundo Grado (Asociación de juntas de acción comunal); Tercer Grado (Federación de acción comunal), Cuarto Grado (Confederación Nacional de Acción Comunal).

Junta de acción comunal: 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.

Asociación de juntas de acción comunal: Organización comunal constituida por las juntas de acción comunal de un territorio. Para el caso de Bogotá existen 20, una por cada localidad de la ciudad.

Autonomía comunal: Independencia sujeta a la Constitución Política de Colombia, leyes, decretos y demás preceptos del ordenamiento jurídico y el interés general de la comunidad, que permite a las organizaciones



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

comunales tomar sus propias decisiones en favor del desarrollo comunitario.

Vigilancia: Es la facultad que tienen las autoridades del nivel nacional y territorial para hacer seguimiento a las actuaciones de los organismos comunales, con el fin de velar por el cumplimiento de la normatividad vigente (Ley 2166, 2021, art. 73)

Inspección: Es la facultad que tienen las autoridades del nivel nacional y territorial para verificar y/o examinar el cumplimiento de la normatividad legal vigente de los organismos comunales en aspectos jurídicos, contables, financieros, administrativos, sociales y similares. (Ley 2166, 2021, art. 73)

Control: Es la facultad que tienen las autoridades del nivel nacional y territorial para aplicar los correctivos necesarios, a fin de subsanar situaciones de orden jurídico, contable, financiero, administrativo, social y similar de las organizaciones comunales, como resultado del ejercicio de la inspección y/o vigilancia. (Ley 2166, 2021, art. 73)



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Bibliografía

Abella, C. L. B. (2010). Amartya Sen y el desarrollo humano. *Memorias*, 8(13), 277-288.

Cárdenas, M. G; Pardo, M. C. (2017) Análisis del papel “las juntas de acción comunal” como actores, en la gobernabilidad de Cundinamarca, Colombia 2012 y 2016. Recuperado el 9/03/2021 de: <https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/3855?show=full>

Cabrera, M. F; García, C. P; García, L. (2019). Capital social comunitario en Bogotá (Colombia), un análisis desde las Juntas de Acción Comunal. Recuperado el 9/03/2021 de: https://www.researchgate.net/publication/333114804_Capital_social_comunitario_en_Bogota_Colombia_un_analisis_desde_las_Juntas_de_Accion_Comunal_Community_social_capital_in_Bogota_an_analysis_from_communal_action_boards_Contentido

Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. (2018). Estrategia para el fortalecimiento de la acción comunal en Colombia. Recuperado el 10/07/2020 de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3955.pdf>

Concejo de Bogotá. (2021). Aumentan amenazas de muerte a líderes comunales de Bogotá. Recuperado el 6/06/2022 de: <https://concejodebogota.gov.co/aumentan-amenazas-de-muerte-a-lideres-comunales-de-bogota/cbogota/2021-09-02/150042.php>

Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2005). Censo general. Bogotá. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censogeneral-2005-1>

Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2019). Encuesta de Cultura Política (ECP) 2019. Recuperado el 6/06/2022 de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/Presen_ECP_extendida_19.pdf

El Espectador (2020). Líderes de la localidad de Suba fueron amenazados. Noticias Bogotá. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/lideres-comunales-de-la-localidad-de-suba-fueron-amenazados/>

Escuela de ciencias de la comunicación (2015). El peligro de ser líder comunal. Universidad Sergio Arboleda. Recuperado el 9/03/2021 de: <https://www.usergioarboleda.edu.co/sergiointeractivo/uncategorized/juntas-accioncomunal-bogota/>



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Ferreira, L., & Villegas, O. (1959). Concepto y Clasificación de los Procesos Sociales. *Revista Mexicana De Sociología*, 21(2), 485-492. doi:10.2307/3538182.

Ley 2166 de 2021. Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones. 18 de diciembre de 2021. D.O. No. 51892.

Nogueiras, L.M. (1996), *La práctica y la teoría del desarrollo comunitario. Descripción de un modelo*, Editorial Narcea, Madrid.

Polanyi, K. (1996). El sistema económico como proceso institucionalizado. *Lecturas de Antropología Social y Cultural*, 275.

Secretaría Distrital de Gobierno (2019). Diagnóstico del sector gobierno. Recuperado el 9/03/2021 de:
<http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/planeacion/informesempalme/diagnostico-del-sector-gobierno>

Organización de Naciones Unidas (2002) ¿Qué es el desarrollo sostenible? En Cumbre de Johannesburgo 2002. Recuperado el 6/06/2022 de:
<https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/desarrollo.htm>

Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá, OMEG. (2019), Más mujeres en escenarios políticos bogotanos y de participación ciudadana. En "Infomujeres 53". Recuperado el 6/06/2022 de:
<https://omeg.sdmujer.gov.co/phocadownload/2019/infomujeres/Info-Mujeres%2053-Electoral-participacion.pdf>

Otero, M. S. (2012). Diagnóstico estratégico de las Juntas de Acción Comunal. *ECONÓMICAS CUC*, 33(1), 65-80.

UNESCO. (2012) Fácil guía 1: Cultura y nuestros derechos culturales. UNESCO Office San José, Honduras. Secretaría de Cultura, Artes y Deportes. Recuperado el 6/06/2022 de: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000228345>



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C**

Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C)

Anexos

Matriz plan de acción.