

**CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LAS JACS EN LOS PROCESOS DE  
FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL, EN EL MUNICIPIO  
DE MIRAFLORES- BOYACÁ**

**FREDY ALEXANDER HOLGUÍN RUIZ**

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA**

**ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**

**ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**

**2018**

**CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LAS JACS EN LOS PROCESOS DE  
FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL, EN EL MUNICIPIO  
DE MIRAFLORES- BOYACÁ**

**FREDY ALEXANDER HOLGUÍN RUIZ**

**LINEA DE INVESTIGACIÓN**

Gestión en Red para la gobernanza y gobernabilidad territorial

**ASESOR**

**DIEGO JAVIER GOMEZ CALDERON**

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA**

**ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA**

**ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**

**2018**

## **RESUMEN**

Las prácticas de fortalecimiento institucional y gubernamental a partir de las nuevas tendencias académicas, estatales y sociales formalizadas desde la segunda mitad del siglo XX, han brindado mayor reconocimiento a la vocación participativa en el entendimiento y devenir de los regímenes políticos. Lo anterior, a partir de la construcción integral de los territorios por medio de grupos sociales reconocidos como las JACs y su papel en la construcción de gobernanza, dado que la ciudadanía organizada ha entrado en crisis tras la pérdida de capacidad institucional.

Ante este contexto dinámico surgen grandes retos de institucionalidad, tanto para los sectores políticos como para la ciudadanía como tal, que va a ser el foco de debate en el actual trabajo investigativo. Para los dirigentes políticos se estipula la obligación de generar escenarios legales que permitan la organización e intervención activa de la sociedad civil en los distintos procesos de gobierno, para lo cual se hace necesaria la viabilidad jurídica, el apoyo financiero y la promoción de los medios participativos. Por su parte, la ciudadanía debe consolidar una cultura participativa que se rija bajo los principios de la solidaridad, la capacitación y sobretodo la organización en masas.

**PALABRAS CLAVES:** JACs – Gobernanza- Institucionalidad- Participación  
Ciudadana- Gobernabilidad

## **SUMMARY**

Institutional and governmental strengthening practices based on the new academic, state and social formalized tendencies of the second half of the 20th century have given greater recognition to the participatory vocation in the understanding and evolution of political regimes. This is based on the integral construction of the territories through recognized social groups such as JACs and their true role in the construction of governance, given that organized citizens have entered into a crisis following the loss of institutional capacity.

Given this dynamic context, great institutional challenges arise, both for the political sectors and for the citizens as such, which will be the focus of debate in the current research work. For political leaders it is stipulated the obligation to generate legal scenarios that allow the organization and active intervention of civil society in the different government processes, for which legal viability, financial support and the promotion of participatory media are necessary. . For its part, citizens must consolidate a participatory culture that is governed by the principles of solidarity, training and, above all, mass organization.

**KEYWORDS:** JACs - Governance - Institutionalality - Citizen Participation – Governance

## Contenido

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	10
2.1. Enunciado del Problema: .....	10
<b>2.2. Formulación del Problema:</b> .....	12
2.3.Sistematización del Problema: .....	12
2.1.1. ¿Cuál es el Marco Jurídico legal que determina el campo de acción de las juntas de acción comunal' .....	12
2.1.2. ¿Cómo se caracteriza la dinámica de esta asociación civil de las JACs en el municipio Miraflores-Boyacá?.....	12
2.1.3. ¿Cuáles son las estadísticas y datos de participación de las JACs en el municipio Miraflores-Boyacá que al analizarlos demuestran el nivel de apropiación de las herramientas técnicas y legales que tienen a su uso, evidenciando el porcentaje de aporte a elevar los niveles de Gobernabilidad y Gobernanza en el municipio?.....	12
<b>3. JUSTIFICACIÓN</b> .....	13
3.1. Variables de Estudio por Objetivo Específico: .....	15
3.1.1. Objetivo Específico número uno: .....	15
3.1.3. Objetivo Especifico número Tres: .....	15
3.2. Matriz de Congruencia.....	16
<b>4. OBJETIVOS</b> .....	21
4.1. OBJETIVO GENERAL.....	21
4.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	21
4.2.1. PRIMERO.....	21
4.2.2. SEGUNDO .....	21
4.2.3. TERCERO .....	21
<b>5. MARCO CONCEPTUAL Y TEORICO</b> .....	22
5.1. MARCO CONCEPTUAL.....	22
5.1.1. JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL.....	22
5.1.2. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA:.....	22
5.1.3. COMUNIDAD.....	22
5.1.4. GOBERNANZA .....	23
5.1.5. GOBIERNO.....	23
5.1.6. CIUDADANÍA .....	23
5.1.7. GOBERNABILIDAD.....	24

5.1.8.	LEGITIMIDAD .....	24
5.1.9.	GRUPOS SOCIALES.....	24
5.1.10.	SOCIEDAD CIVIL.....	24
5.1.11.	TERRITORIO.....	25
5.1.12.	LOCALIDAD .....	25
5.1.13.	ASOCIACIÓN .....	25
5.2.	MARCO TEÓRICO.....	26
5.3.	CRITERIOS TEORICOS Y BASICOS DEL DESARROLLO DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN COLOMBIA A TRAVÉS DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	28
5.4.	CRITERIOS TECNICOS Y LEGALES DE APROPIACIÓN DE HERRAMIENTAS JURIDICAS AL SERVICIO DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL .....	35
5.5.	JUSTIFICACIÓN LEGAL DEL CAMPO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y JACS EN COLOMBIA .....	37
	Disposiciones legales:.....	39
5.6.	<b>MARCO ESPACIO-TEMPORAL</b> .....	41
5.8.	DIMENSIÓN ESPACIAL .....	43
6.	<b>ANÁLISIS DEL NIVEL DE APROPIACIÓN DE LOS ELEMENTOS BASICOS POR PARTE DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES-BOYACÁ:</b> .....	45
6.1.	Principio de Participación Comunitaria a través del Convenio Solidario:.....	45
6.2.	Conceptualización de los Convenios Solidarios .....	46
6.2.1.	Suscripción del Convenio Solidario:.....	47
6.3.	Objeto e Importancia de la implementación de los convenios solidarios por parte de las JAC en la promoción del principio de participación Comunitaria.....	48
6.3.1.	Importancia de la promoción e implementación de los Convenios solidarios.....	49
7.	<b>ESCENARIO DE LAS JACs Y LA PARTICIPACIÓN EN GOBERNANZA MIRAFLORES – BOYACÁ</b> .....	51
7.1.	JACs y Convenios Solidarios en la planeación municipal.....	51
7.2.	Escenarios legales de participación de las JACs en procesos de Convenios y Contratación en el municipio de Miraflores –Boyacá.....	52
8.	<b>ANÁLISIS DE DATOS ESTADÍSTICOS REPRESENTADOS EN GRAFICAS</b> .....	54
8.1.	Caracterización y generalidades de las juntas de acción comunal del municipio de Miraflores.54	
8.2.	ANÁLISIS DE PARTICIPACIÓN DE LAS JACs EN FIGURAS CONTRACTUALES FIRMADOS BAJO LA MODALIDAD DE CONVENIO EN LOS PERIODOS 2012-2018 EN EL MUNICIPIO DE MIRAFLORES –BOYACÁ. ....	58
9.	<b>CONCLUSIONES</b> .....	68

10.	BIBLIOGRAFIA .....	71
-----	--------------------	----

## 1. INTRODUCCIÓN

Las teorías y modelos participativos, históricamente contruidos a partir de actores organizados y activos en procesos de participación ciudadana han ayudado para garantizar que los modelos administrativos que subestiman las facultades políticas de la ciudadanía organizada, tiendan a reconocer mayor protagonismo e importancia en incluirlos en la construcción de sociedad y Estado a partir de las necesidades propias del ciudadano.

Lo anterior, se hace necesario dado que la participación ciudadana y democrática ha entrado en crisis por el bajo compromiso de sus actores, o la baja preparación y conocimiento de herramientas técnicas y legales para apropiarse de los procesos de participación civil, pero en la última década, esta situación ha mejorado tras el auge de vertientes sociales y teóricas heterodoxas, las cuales reconocen en la población generalizada el medio gestante de procesos reales de desarrollo socio-económico y participativo, devolviéndole el papel protagónico a los grupos sociales organizados.

Es preciso aprovechar el contexto y dinámica social actual, en donde se abren grandes escenarios para el fortalecimiento democrático y gerencial de los grupos y actores organizados, es por ello que en este contexto dinámico surgen grandes retos de institucionalidad y procesos de gobernanza estatal, tanto para los sectores políticos como para la ciudadanía como tal, que va a ser el foco de debate en la materia.

En esta dinámica de fortalecimiento de nuevos escenarios participativos, surge la importancia de un actor organizado de vital importancia especialmente para los territorios descentralizados del sector central organizados en municipios y localidades, actor protagónico como lo es las Juntas de Acción Comunal JACs, pero que debe estar a la vanguardia de los



nuevos procesos legales y técnicos gestados desde la constitución política de 1991, pero constituidos y desarrollados a través de parámetros jurídicos en los últimos años. Es así, como se evidencia la necesidad de fortalecer la estructura de las JACs y medir los niveles de participación e impacto de las mismas para beneficio de su población.

En este proceso de nuevas dinámicas sociales, demandan una doble obligación, por un lado para los dirigentes políticos se estipula la obligación de generar escenarios legales que permitan la organización e intervención activa de la sociedad civil en los distintos procesos de gobierno, para lo cual se hace necesaria la viabilidad jurídica, el apoyo financiero y la promoción de los medios participativos. Por otra parte, para la ciudadanía se debe consolidar una cultura participativa que se rija bajo los principios de la solidaridad, la capacitación y sobretodo la organización en masas; algo de amplia importancia dado que si la sociedad no se organiza, la individualidad o el papel del ciudadano no va a tener la relevancia suficiente para incidir en las dinámicas políticas.

De esta forma, la forma civil más organizada por medio de una figura comunitaria institucionalizada en el contexto político colombiano, son las Juntas de Acción Comunal, quienes efectúan un papel protagónico en los asuntos participativos de la ciudadanía.

## **2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **2.1. Enunciado del Problema:**

El paradigma de participación ciudadana en política aún carece de aplicabilidad en los distintos sistemas políticos, sobre todo en países latinoamericanos como Colombia, en donde se refleja esta realidad en pequeñas muestras como municipios pequeños y alejados de los gobiernos centrales y sus estamentos jurídicos, como el caso de Miraflores-Boyacá, objeto de estudio del actual proceso investigativo. Se evidencia en los intentos políticos por implementar mecanismos de participación ciudadana eficaces, como los creados por la Constitución Política de Colombia de 1991, los cuales, aún se encuentran en deuda por su falta de uso, la baja manipulación de la ciudadanía por parte de grupos de interés a la hora de ejercer alguna herramienta participativa.

La figura comunitaria más institucionalizada en el contexto político colombiano son las Juntas de Acción Comunal, las cuales además de unir esfuerzos por satisfacer necesidades e intereses comunes, ostentan medios de presión y de intervención en los asuntos de gobierno. También las Juntas ejercen una representatividad en territorios muy específicos, lo cuales en diversas ocasiones son de difícil acceso incluso para los gobernantes locales. Ello es un medio muy importante para ratificar derechos y fortalecer los procesos de gobernanza municipal. Pero el caso de las Juntas de Acción Comunal no ha sido diferente, en cuanto a que su actividad política ha sido precaria dada su falta de capacitación, financiación y apoyo por parte de las autoridades gubernamentales. Se consolida ante ello lo denominado por Castells (2009) como “Desafección Política”, entendida como el desentendimiento, desapego y falta de interés por

parte de los ciudadanos respecto a las dinámicas de poder que se desenvuelven en la cabeza del Estado.

La presente monografía, se centra en la necesidad de replantear los mecanismos de integración de la ciudadanía en los procesos de decisión del gobierno, de tal manera que los principios rectores de la democracia participativa se hagan efectivos. Lo anterior a partir de analizar la crisis del modelo participativo colombiano bajo unos mecanismos o instancias que han sido ajenas a la realidad territorial y que son lesivos para el desarrollo integral que se propende para la ciudadanía de territorios pequeños como el municipio de Miraflores, dado que como en la mayoría de municipios de semejantes características, la organización de las Juntas de Acción comunal carece de las herramientas técnicas y financieras para una verdadera integración en los proyectos y objetivos que se plantea el gobierno local sobre el territorio y beneficio de sus habitantes.

De esta forma, es pertinente mencionar que las JACs han encontrado gran acogida entre la población, aunque no han sido contundentes en su accionar participativo. (VALENCIA, 2010) expresa que en 50 años de existencia, entre 1960 y 2010 se han creado alrededor de 55.000 Juntas en el país. A pesar de ello, como lo señala el mismo autor y lo respalda (SANCHEZ, 2014), las mismas aún carecen de los insumos técnicos y legales necesarios para emprender las acciones participativas y de planificación que las faculta la constitución y la ley.

De esta manera, se abre todo un debate en torno al cumplimiento del principio participativo, dado que sus mecanismos no han encontrado manifestación fáctica en la sociedad colombiana. Si bien hay todo un marco normativo que regula la participación ciudadana, las herramientas establecidas aún están en deuda con la democracia nacional. La normatividad debe realizar un esfuerzo por representar las dinámicas de las instituciones sociales que culturalmente

se forman en una comunidad, por lo tanto la comunidad no es la que debe ajustarse a la normatividad. Si bien los mecanismos establecidos no son un estamento factible para la ciudadanía de cada uno de los territorios, se hace necesario establecer un gran esfuerzo por reorientar dichas herramientas.

## **2.2. Formulación del Problema:**

*¿Cómo fortalecer la capacidad institucional de las JACs en Miraflores –Boyacá a través del uso de herramientas técnicas y jurídicas para propender por verdaderos procesos de gobernanza territorial para beneficio de la comunidad mirafloreña?*

## **2.3. Sistematización del Problema:**

**2.1.1. ¿Cuál es el Marco Jurídico legal que determina el campo de acción de las juntas de acción comunal?**

**2.1.2. ¿Cómo se caracteriza la dinámica de esta asociación civil de las JACs en el municipio Miraflores-Boyacá?**

**2.1.3. ¿Cuáles son las estadísticas y datos de participación de las JACs en el municipio Miraflores-Boyacá que al analizarlos demuestran el nivel de apropiación de las herramientas técnicas y legales que tienen a su uso, evidenciando el porcentaje de aporte a elevar los niveles de Gobernabilidad y Gobernanza en el municipio?**

### 3. JUSTIFICACIÓN

Para fortalecer los procesos participativos de gobernanza en el quehacer gubernamental de las localidades territoriales, como es el caso de Miraflores-Boyacá, se debe propender por interiorizar los fundamentos de la democracia participativa, que expresa la necesidad no solamente de viabilizar mecanismos de interacción entre el gobierno y la población para la comunicación o reflexión, sino que expresa la formación de una estructura organizacional del Estado que viabiliza su actuar a través de la intervención activa tanto de la comunidad como de las instituciones estatales en asuntos públicos.

Lo anterior, según el fundamento del CLAD (2009), en su Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la cual resalta la contribución activa que debe tener la ciudadanía en la construcción de Política Pública. En ésta medida, los estamentos de participación en la sociedad deben estar orientados hacia la generación o implementación de acciones factibles y veraces en el devenir público.

Es así, como el escenario planteado en la descripción del problema refleja la inminente necesidad de que las JACs del municipio de Miraflores ostenten los mecanismos propicios para ejercer su actividad comunal en las dinámicas políticas, dado que en la población surgen sectores marginados por prácticas de desarrollo con amplias brechas sociales, los cuales buscan en estas organizaciones la ratificación de sus derechos.

Si bien el accionar del Estado debe estar orientado a las necesidades reales de la población, hay que resaltar que ninguna otra organización como las JACs pueden ostentar la experticia suficiente para determinar las intervenciones públicas de interés. La normatividad colombiana dota de diversos mecanismos legales para que dicha intervención sea aplicable en los

territorios, pero como expresa Sánchez dichas asociaciones aún carecen de los medios técnicos y organizacionales para viabilizarla.

De lo descrito con anterioridad, surge la necesidad de abordar este tema a partir de un análisis propositivo de la situación actual dado que las JACs representan un medio contundente de participación en el proceso de planeación y con un gran componente propositivo. No obstante, la aplicación del mismo demanda de las organizaciones comunales, además de la voluntad política de la asociación, unos criterios técnicos y legales que permitan viabilizar tales proyectos. Es allí donde surge la necesidad de estimular procesos de construcción de conocimiento en tales organizaciones, en pro de la generación de los atributos necesarios para el fin participativo, insumos que se proponen especificar y profundizar a través del actual trabajo académico.

El campo de acción del actual proceso investigativo se determina por los actores de sociedad organizada, denominados como Juntas de Acción Comunal pertenecientes o constituidas en el municipio de Miraflores- Boyacá, en sus áreas rurales y urbanas, los cuales reflejan una realidad de participación ciudadana, similar a los demás municipios o localidades pequeñas de sexta categoría del resto del país. Por ello, el alcance atribuible a los resultados del presente proceso de análisis propositivo del caso estudiado, se convierte en un referente clave de los territorios municipales con características similares y para los grupos de Juntas de acción comunal de todo el país, además de aportar vestigios estadísticos y cuantificables para estados del Arte que analicen la capacidad institucional de las JACs y el aporte gubernamental en la construcción de gobernanza para los territorios locales a través del fortalecimiento a los procesos participativos de la ciudadanía organizada en masas.

### **3.1. Variables de Estudio por Objetivo Específico:**

**3.1.1. Objetivo Específico número uno:** Compendio constitucional y de bloque de constitucionalidad en torno a la participación ciudadana y grupos sociales organizados.

✓ Marco legal de creación, desarrollo y aplicabilidad de las Juntas de Acción Comunal en Colombia.

✓ Nivel de apropiación técnica-legal de los instrumentos constitucionales y legales al servicio de las JACs por parte de estas organizaciones constituidas en el municipio de Miraflores- Boyacá.

#### **3.1.2. Objetivo Específico número Dos:**

✓ Realizar un análisis de los principales datos estadísticos que demuestren la participación ciudadana, por medio de las juntas de acción Comunal en proyectos Gubernamentales.

✓ Evidenciar las características propias de las Juntas de Acción Comunal del Municipio de Miraflores- Boyacá, en cuanto a su constitución y desarrollo.

✓ Graficar de manera analítica y comparada las cifras resultantes de los dos puntos anteriores.

#### **3.1.3. Objetivo Específico número Tres:**

✓ Evidenciar estadísticamente el número de proyectos ante entes gubernamentales locales, de iniciativa de las Juntas de Acción Comunal del municipio de Miraflores- Boyacá.

✓ Evidenciar la utilización de la figura de convenios ciudadanos (propia y exclusiva de las Juntas de acción comunal) en el municipio de Miraflores- Boyacá.

### 3.2. Matriz de Congruencia

CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LAS JACS EN LOS PROCESOS DE FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL, ESTUDIO DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES- BOYACÁ					
Problema	Descripción del problema	Hipótesis	Objetivo General	Objetivo Especifico	Variable de Estudio
Es necesario replantear los mecanismos de integración de la ciudadanía en los procesos de decisión del gobierno, de tal manera que los principios rectores de la democracia participativa se hagan efectivos. Dada que el modelo participativo colombiano está en crisis, bajo unos mecanismos o instancias que han sido ajenas a la realidad territorial y	La figura comunitaria más institucionalizada en el contexto político colombiano son las Juntas de Acción Comunal, las cuales además de unir esfuerzos por satisfacer	El fortalecimiento, capacitación y conocimiento de las herramientas técnicas y legales al alcance de los grupos sociales organizados como lo es las Juntas de Acción comunal,	Determinar por medio de un análisis propositivo el nivel de capacidad institucional de las JACs en Miraflores – Boyacá, según el nivel de	a. Identificar y Determinar el marco jurídico legal de capacidad Institucional de las Juntas de Acción comunal, caracterizando la dinámica de esta asociación civil en	<b>Objetivo 1</b> ✓ Compendio constitucional y de bloque de constitucionalidad en torno a la participación ciudadana y grupos sociales organizados. ✓ Marco legal de creación, desarrollo y aplicabilidad



<p>que son lesivos para el desarrollo integral que se propende para la ciudadanía de territorios pequeños como el municipio de Miraflores, dado que como en la mayoría de municipios de sus mismas características, la organización de las Juntas de Acción comunal carece de las herramientas técnicas y financieras para una verdadera integración en los proyectos y objetivos que se plantea el gobierno local sobre el territorio y beneficio de sus habitantes.</p>	<p>necesidades e intereses comunes, ostentan medios de presión y de intervención en los asuntos de gobierno. También ejercen una representatividad en territorios muy específicos, lo cuales en diversas ocasiones son de difícil acceso incluso para los</p>	<p>constituidas en los pequeños territorios, contribuyen en gran magnitud a los procesos de fortalecimiento democrático, volviendo eficientes los entes gubernamentales y re orientando los verdaderos alcances de la gobernanza para satisfacción de las</p>	<p>apropiación de los procesos de fortalecimiento en gobernanza territorial al servicio de la comunidad mirafloreña.</p>	<p>el municipio Miraflores-Boyacá.</p> <p><b>b.</b> Evidenciar en cifras de estadísticas y datos analizados, el nivel de apropiación de las herramientas técnicas y legales al servicio de las JACs del Municipio de Miraflores-Boyacá.</p> <p><b>c.</b> Determinar el nivel de</p>	<p>de las Juntas de Acción Comunal en Colombia.</p> <p>✓ Nivel de apropiación técnica-legal de los instrumentos constitucionales y legales al servicio de las JACs por parte de estas organizaciones constituidas en el municipio de Miraflores-Boyacá.</p> <p><b>Objetivo 2</b></p>
---	---	---	--	---	--

	<p>gobernantes locales.</p>	<p>necesidades y consecución de las políticas públicas necesarias para el crecimiento de las sociedades</p>		<p>capacidad institucional de las JACs al servicio del fortalecimiento de la gobernanza estatal en el Miraflores-Boyacá, a través del análisis de su participación ciudadana y preparación técnica-legal.</p> <p>d. Plantear las recomendaciones y</p>	<p>✓ Realizar un análisis de los principales datos estadísticos que demuestren la participación ciudadana, por medio de las juntas de acción Comunal en proyectos Gubernamentales.</p> <p>✓ Evidenciar las características propias de las Juntas de Acción Comunal del Municipio de Miraflores- Boyacá,</p>
--	-----------------------------	---	--	--	---

				<p>usos prácticos para la mejora de la gobernanza y capacidad institucional en el caso estudiado de las JACs en el municipio de Miraflores-Boyacá.</p>	<p>en cuanto a su constitución y desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Graficar de manera analítica y comparada las cifras resultantes de los dos puntos anteriores.</li></ul> <p><b>Objetivo 3</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Evidenciar estadísticamente el número de proyectos ante entes gubernamentales locales, de iniciativa de las Juntas</li></ul>
--	--	--	--	--	--

					<p>de Acción Comunal del municipio de Miraflores-Boyacá.</p> <p>✓ Evidenciar la utilización de la figura de convenios ciudadanos (propia y exclusiva de las Juntas de acción comunal) en el municipio de Miraflores- Boyacá.</p>
--	--	--	--	--	--

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1. OBJETIVO GENERAL**

Establecer por medio de un análisis propositivo el nivel de capacidad institucional de las JACs en Miraflores –Boyacá, según el nivel de apropiación de los procesos y técnicas legales de fortalecimiento en gobernanza territorial al servicio de la comunidad mirafloreña.

### **4.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS**

**4.2.1. PRIMERO:** Identificar y Determinar el marco conceptual y jurídico legal de capacidad Institucional de las Juntas de Acción comunal, caracterizando la dinámica de esta asociación civil en el municipio Miraflores-Boyacá.

**4.2.2. SEGUNDO:** Evidenciar en cifras de estadísticas y datos analizados, el nivel de apropiación de las herramientas técnicas y legales al servicio de las JACs del Municipio de Miraflores-Boyacá.

**4.2.3. TERCERO:** Determinar el nivel de capacidad institucional de las JACs al servicio del fortalecimiento de la gobernanza estatal en el municipio de Miraflores-Boyacá, a través del análisis de su participación ciudadana y preparación técnica-legal en herramientas practicas al servicio de la mismas.

## **5. MARCO CONCEPTUAL Y TEORICO**

### **5.1.MARCO CONCEPTUAL:**

#### **5.1.1. *JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL:***

Las juntas de Acción Comunal son organizaciones civiles que propenden a la participación ciudadana en el manejo de sus comunidades. A la vez, sirven como medio de interlocución con los gobiernos nacional, departamental y municipal. (EL TIEMPO, 2004).

#### **5.1.2. *PARTICIPACIÓN COMUNITARIA:***

La participación comunitaria es un proceso educativo que debe desarrollar la capacidad intelectual y técnica de la población y generar procesos de transformación social y cultural. La Participación Comunitaria es el proceso social en virtud del cual grupos específicos, que comparten alguna necesidad, problema o interés y viven en una misma comunidad, tratan activamente de identificar dichos problemas, necesidades o intereses buscando mecanismos y tomando decisiones para atenderlos. (BOSQUES VERDES, 2004)

#### **5.1.3. *COMUNIDAD:***

Según Montero considera a la misma como un grupo de individuos en constante transformación y evolución, que en su interrelación generan pertenencia, identidad social y conciencia de sí como comunidad; lo cual los fortalece como unidad y potencialidad social. Este grupo social y dinámico comparte problemas, intereses en un tiempo y espacio determinado, haciendo realidad y vida cotidiana. (MONTERO, 2004)

#### **5.1.4. GOBERNANZA:**

“Nuevo arte de gobernar” que tiene como sujeto a la ciudadanía y sus organizaciones, actuando de manera responsable con el gobierno. Por tanto, los gobiernos deben operar, entonces como una red para mejorar su gestión pública y abandonar estructuras verticales y autoritarias. (Rosas, Calderón 2012)

#### **5.1.5. GOBIERNO:**

El gobierno dirige la vida de una nación, por medio de mandatos, recomendaciones y con la cooperación de los gobernados. El gobierno manda por medios de leyes y demás disposiciones de carácter general; pero también puede tomar decisiones de carácter particular como decretos, acuerdos, órdenes, instrucciones y decisiones administrativas. (Rojas, 1971)

#### **5.1.6. CIUDADANÍA:**

Según Jelin, tres ejes claves de debate sobre ciudadanía: En primer lugar, el debate ideológico que intenta definir la naturaleza de los “sujetos” que se van a considerar ciudadanos. Este eje se refleja en la visión liberal-individualista que revisa la relación entre sujeto individual y sujetos colectivos. En segundo lugar, el debate teórico que examina el contenido de los derechos del ciudadano. Aquí se pregunta por derechos “universales” y se trata de aclarar la relación entre derechos humanos, civiles, políticos, económico-sociales, colectivos y globales. En tercer lugar, el debate político determina las responsabilidades y compromisos inherentes a la relación ciudadanía-Estado, es decir, las obligaciones o deberes ligados a la ciudadanía. (JELIN, 1997).

#### **5.1.7. GOBERNABILIDAD:**

La gobernabilidad debe ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou 2001:36), citado por (Mayorga & Cordova, 2007).

#### **5.1.8. LEGITIMIDAD:**

La legitimidad es una cualidad de la gobernabilidad; la estabilidad tiene que ver con el estado de la gobernabilidad, y la eficacia/eficiencia es una propiedad de la gobernabilidad. Así, cuando se aborda la relación entre gobernabilidad y eficacia, “la gobernabilidad es pensada como una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible” (Mayorga & Cordova, 2007)

#### **5.1.9. GRUPOS SOCIALES:**

Desde un enfoque sociológico, grupo social es un conjunto de personas con similares características, que se relacionan con cierta interdependencia, unidos por un objetivo en común y la convicción de que pueden alcanzarlo juntos. Todo grupo social tiene un nexo, algo en común que hace a la esencia del grupo. (PGN, 2007).

#### **5.1.10. SOCIEDAD CIVIL:**

Hace referencia a una construcción social, encargada del fortalecimiento civil de la ciudadanía, a partir de varios factores, particularmente de los mecanismos disponibles para lograr consensos dentro de la comunidad. (Philip Oxhorn, 2014)



#### **5.1.11. *TERRITORIO:***

El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales; El territorio es una construcción social y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de su producción. Toda relación social tiene ocurrencia en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado. (MONTAÑEZ GOMEZ & DELGADO MAECHA , 1998).

#### **5.1.12. *LOCALIDAD***

La definición oficial para localidad, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México es: “todo lugar ocupado con una o más viviendas, las cuales pueden estar habitadas o no; este lugar es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre”. En Colombia también se utiliza el término localidad para denominar divisiones administrativas. (PGN, 2007).

#### **5.1.13. *ASOCIACIÓN***

Se denomina asociación a la unión de personas o entidades para un fin común, por ejemplo: asociaciones profesionales, sindicatos, asociaciones comerciales, asociaciones de vecinos, entre otras.

En referencia a lo anterior, las asociaciones están destinadas de modo permanente a lograr sus objetivos comunes, que pueden dividirse en dos clases; las que tienen por objeto la satisfacción de las necesidades espirituales, intelectuales o morales. (MONTERO, 2004)

## 5.2.MARCO TEÓRICO

En los actuales procesos de desarrollo integral, éste se ha ido consolidando poco a poco como un fenómeno que surge fundamentalmente de las esferas más reducidas de una sociedad, y en la que los actores locales se tornan como agentes vitales en la promoción del mismo; éste medio se configura como el escenario propicio para el desenvolvimiento de las facultades naturales de una sociedad en general. (MONCAYO, Revista de Economía Insitucional ).

En esta medida, el devenir de los establecimientos públicos locales es un factor que ha tomado gran preeminencia en este paradigma. Tales tendencias resaltan la importancia de ampliar las facultades gubernativas de las instituciones del orden local, y que además han tenido gran acogida en los procesos de reforma estatal de los países latinoamericanos. En este sentido la redirección del desarrollo como proceso que se gesta fundamentalmente desde el orden territorial, además de las atribuciones constitucionales que se han delegado a los gobiernos locales en países como Colombia, materializadas en la descentralización, han afianzado la preeminencia de éstos establecimientos en la formulación de acciones estatales óptimas.

Pero al señalar establecimientos locales no se hace referencia solamente a Alcaldías, Gobernaciones, Concejos o Asambleas, sino que también toman gran relevancia instituciones más cercanas a la comunidad como las Juntas de Acción Comunal. Las mismas se comportan como promotoras de la participación Ciudadana, siendo una herramienta fundamental en la edificación de una eficiencia en la acción Estatal, ya que se genera una intervención y trabajo de mano de la comunidad con el Estado.

Así lo señala Valencia (VALENCIA, 2010), quien reseñando a Orlando Falls Borda, expresa la necesidad de formular mecanismos de gobierno mucho más abiertos a la ciudadanía y sobretodo más amenos con el territorio. Ante ésta premisa, las Juntas de Acción comunal se van

a asumir como el epicentro o institución que da apertura a los procesos participativos desde una comunidad simplificada.

De hecho, esta tendencia a profundizar en los mecanismos participativos también hace parte de corrientes teóricas anexas como “La Nueva Ruralidad”, donde la ruptura de las barreras conceptuales entre ruralidad y urbanidad, abre todo un campo de acción a la comprensión holística de los procesos socioeconómicos desprendidos en el territorio rural. La misma CEPAL ha expresado que abordar la ruralidad más allá de lo agrícola y lo campestre es un gran reto de las administraciones públicas en pro del desarrollo integral (DIRVEN, SABALAIN, RODRIGUEZ, BAEZA, & PEÑA, 2011). En el proceso de trasladar estas tendencias a la práctica en los territorios, se hace vital que los habitantes de dicho sector manifiesten su interacción activa con las dinámicas políticas.

No obstante, y a pesar del crecimiento del número de JACs en el país desde la segunda mitad del siglo XX (VALENCIA, 2010), Sánchez (SANCHEZ, 2014) es categórica al señalar las problemáticas estructurales y financieras que padecen dichos organismos, hecho por el cual se ha marginado su función social y además se ha cooptado su acción por parte de élites política. En función de ello, distintas instituciones como la (PGN, 2007) o el mismo Valencia han enfatizado en la necesidad de general mecanismos.

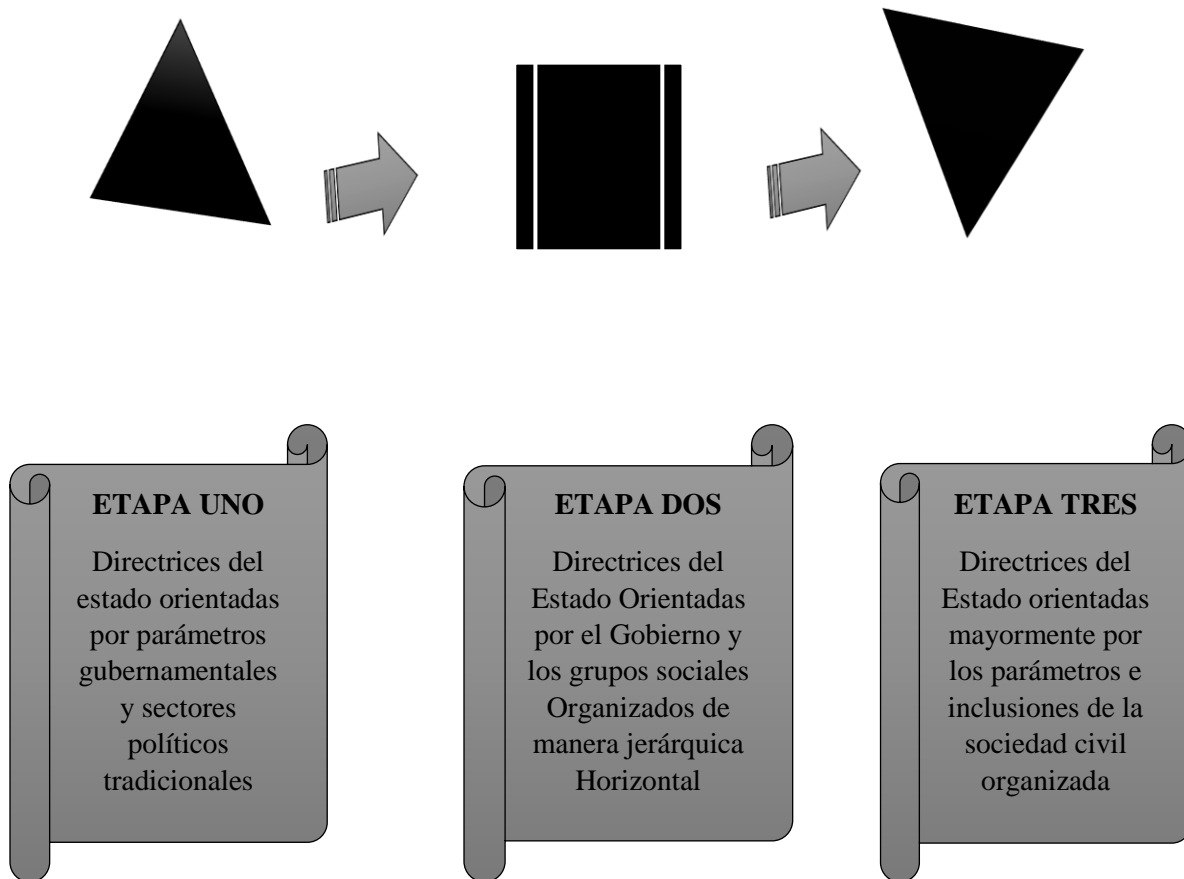
### **5.3.CRITERIOS TEORICOS Y BASICOS DEL DESARROLLO DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN COLOMBIA A TRAVÉS DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Los principios básicos de participación ciudadana y formas participativas del gobierno, se remontan a los preceptos de la historia occidental, donde se establece que los regímenes políticos han surtido una serie de transformaciones que han reorientado progresivamente las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados. La conducta tendencial de las instituciones políticas ha sido el reconocimiento del ciudadano como un actor central en las decisiones en cabeza del Estado, grosso modo proceso en el cual se ha ido constituyendo atenuadamente una democracia con criterios más participativos en los distintos territorios, especialmente en los locales o apartados de los grandes centros o capitales administrativas. (GARCIA ABELLAN , 2011)

Para entender los cambios y mutaciones que han atravesado los regímenes políticos y sus procesos de participación ciudadana, se presenta a continuación un esquema general del proceso de construcción democrática, en el cual la sociedad civil ha ido ostentando progresivamente más intervención en las dinámicas políticas a través del tiempo. Las representaciones geométricas son una expresión de la estructura de poder que rige cada una de las etapas de la democracia, en las cuales se demuestra el paso de un régimen político inicialmente autoritario, hacia una intervención activa por parte de la sociedad civil. Lo anterior, orientando hacia el reconocimiento de las facultades participativas de la comunidad.

## Esquema uno

### EVOLUCIÓN DEL PODER POLÍTICO EN LA DEMOCRACIA A PARTIR DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA



**Fuente:** Elaboración propia

Según el esquema anterior, el primer momento del poder político, se sustentaba sobre lógicas de regímenes políticos monárquicos y autocráticos, donde el poder lo ostentaban unos pocos, creando así, minúsculos grupos selectos de toda la sociedad civil. En esta lógica la razón por la que la pirámide de la primera etapa representada el gráfico expresa la parte más amplia de

la misma en el sector bajo del poder político, es decir, que la sociedad en general carece de instancias políticas de decisión.

En un segundo momento u etapa, se instituye una fase de transición o intermedia, en la cual la estructura institucional del poder político genera medios para una intervención más activa de la ciudadanía en las dinámicas de poder. La posibilidad de elegir sus propios gobernantes, de imponer a los mismos un lineamiento constitucional sobre sus acciones deliberativas y la posibilidad de manifestar oposición, son algunos ejemplos de las medidas tendientes a estimular la participación. En este término, las acciones gubernativas de los sectores en cabeza del Estado se ven intervenidas por los sectores organizados de la sociedad civil, los cuales van gestando procesos participativos de decisión, control, evaluación y seguimiento en los distintos procesos de índole público.

El escenario propicio para que se empezara a gestar las mutaciones de la segunda etapa, descrita con antelación fue sin lugar a dudas las revoluciones burguesas, a decir la Revolución Religiosa del protestantismo, la Revolución Económica del sector industrial Inglés y sobretodo la Revolución Política gestada desde territorio francés, van a ser los fenómenos sociales de mayor relevancia en la historia política para la generación de conductas participativas de la ciudadanía (Guerrero, 1984). La libertad de expresión religiosa, científica y productiva va a permitir consolidar una tendencia social reflexiva, que tiende a orientar las acciones gubernativas hacia la constitución de un régimen político mucho más heterogéneo. En otras palabras, la ciudadanía se va empoderando de las dinámicas de poder que se presentan en la sociedad gracias a la superación de las limitantes ideológicas y técnicas.

Es así, como el tercer gran momento, expresa la condición idónea del sistema democrático, bajo la cual la ciudadanía adquiere una posición idónea en la construcción de las

dinámicas políticas. La Democracia Representativa ha entrado en crisis por las ineficiencias estatales y por la generación de conductas de desafección en la población gobernada frente a las dinámicas políticas. Ante ello, la democracia participativa se va a consolidar como el modelo político adecuado para las sociedades modernas, como un mecanismo para oxigenar la ilegitimidad de las instituciones propias del Estado. (Eberhardt, 2014).

De esta forma, y a pesar de las concepciones administrativistas o neoliberales que ha provocado la consolidación de la Nueva Gestión Pública, dicha tendencia expresa la necesidad del reconocimiento de las facultades políticas que ostenta la ciudadanía, como núcleo básico de una estructura estatal. Si bien la organización interinstitucional, los procesos de eficiencia o la planeación constituyen elementos claves en el quehacer de las entidades políticas, el paradigma teórico le da gran relevancia a la participación del ciudadano como agente activo en los distintos procesos de decisión política. Allí sobresalen temas como el considerar a la persona como un cliente, fortalecer la planeación estratégica, entre otras tendencias que exaltan el papel del ciudadano en la toma de decisiones públicas. (García, 2007)

De igual manera lo establece el (CLAD, 2009), quien en su Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, expresa la necesidad de que la Gestión Pública consolide su proceso democratizador. El texto expresa el “Derecho a la participación ciudadana en la gestión pública” como la disposición a través de la cual las personas que no ostentan representatividad política pueden acceder a medios para ejercer presión y proponer directrices de gobierno. Para ello los distintos gobiernos o esferas políticas deben establecer mecanismos idóneos de interacción con las distintas comunidades, los cuales sean el medio para fortalecer el sistema político a través de la participación.

Claramente, este proceso descrito no tiene una intervención homogénea en los distintos territorios. De hecho, pocas democracias han consolidado estructuras políticas con una organización social y política tal como para tener una expresión ciudadana de la magnitud representa en la tercera etapa. Para el caso de los países latinoamericanos, aún se encuentran estudios académicos e institucionales en los que se manifiesta cómo la participación ciudadana no se ha hecho efectiva, ni siquiera en la segunda etapa del mismo. (Batista & Smith, 2012)

Además, hay que tener en cuenta que las etapas señaladas en el esquema son una expresión muy genérica del proceso que representa. En efecto la infinidad de fenómenos, escenarios y épocas en las que se desenvuelve esta transición hace imposible considerar la representación como la transición del poder político hacia la democracia participativa. Más bien se puede manifestar como una representación muy somera un proceso dinámico de trascendencia histórica.

Lo que se quiere hacer notar es cómo la transición en el sistema político democrático va materializando escenarios institucionalizados para que la ciudadanía se integre en los procesos políticos. A través de la tendencia de construcción democrática se ha superado el paradigma del gobernante líder con facultades deliberativas y sin oposición alguna, para establecer el poder ciudadano como el segundo estamento rector del sistema político.

No obstante, el paradigma participativo aún carece de aplicabilidad en los distintos sistemas políticos, sobre todo en países latinoamericanos como Colombia. Los intentos políticos por implementar Mecanismos de Participación Ciudadana eficaces, como los creados por la Constitución Política de Colombia, aún se encuentran en deuda. Ello se da tanto por su falta de uso, como por la manipulación de la ciudadanía por parte de grupos de interés a la hora de ejercer alguna herramienta participativa.

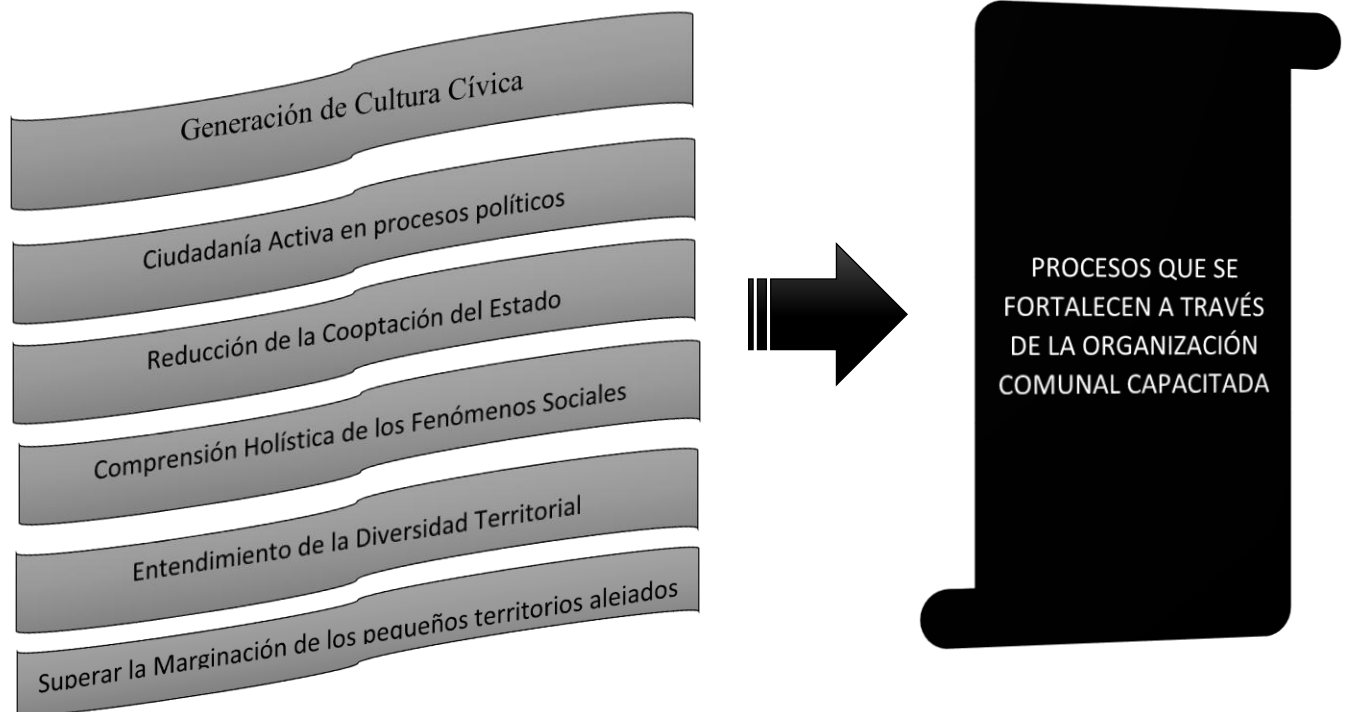


Se hace visible, desde las estadísticas institucionales y desde las perspectivas del sector académico, cómo los mecanismos para la participación ciudadana han carecido de fundamento práctico, sobretodo en sociedades como las latinoamericanas (Parra & Pinzon, 2015). Medios como el Voto, el Plebiscito, la Consulta Popular, la Revocatoria del mandato, entre otros, no han logrado imponer ante los gobernantes una cultura de participación efectiva, por lo cual no ha sido posible que los ciudadanos emprendan legalmente actividades de presión o de decisión ante el sector gobernante

El Esquema número dos, presentado a continuación, sintetiza las problemáticas más notorias que han perjudicado la consolidación de un sistema democrático participativo. En las mismas se hace evidente la necesidad de fortalecer los medios para que la ciudadanía emprenda procesos participativos más frecuentemente y de una manera más responsable, esto como medio para el dinamismo de un sistema democrático con un marco constitucional garantista de derechos.

## Esquema Dos

### PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA



**Fuente:** Elaboración propia

Los retos planteados en el esquema se establecen como los fenómenos que impiden establecer un sistema democrático con amplio criterio participativo. Las primeras dos son la muestra de una ciudadanía inactiva e ignorante ante las dinámicas políticas que la rodean; la siguiente garantiza la ostentación del poder por grupos selectos y el desperdicio de los recursos públicos; y las últimas tres son falencias propiamente de Gobierno, donde sobresale la ignorancia de prácticas administrativas idóneas que entiendan la homogeneidad y relevancia de los fenómenos sociales, de los territorios y la dimensión rural. Así, se ha consolidado ante ello un fenómeno que alguna vez el Sociólogo Manuel Castells bautizaría como “Desafección Política”, entendida como el desentendimiento, desapego y falta de interés por parte de los ciudadanos respecto a las dinámicas de poder que se desenvuelven en la cabeza del Estado.

Para ello ha sido necesario replantear los mecanismos de integración de la ciudadanía en los procesos de decisión, de tal manera que los principios rectores de la democracia participativa se hagan efectivos. Surge todo un debate dado que, si bien existen los mecanismos de interacción política con la ciudadanía, no han sido abordados de la forma deseada. La falta de cultura cívica, los procesos de corrupción, la escasa participación, la marginación de grupos sociales y la carencia de fundamentos legales y técnicos para que la sociedad organizada participe, son los retos de la democracia participativa aún latentes en la nación colombiana.

Ante ello, sin lugar a duda la figura comunitaria más institucionalizada en el contexto político colombiano son las Juntas de Acción Comunal, las cuales además de unir esfuerzos por satisfacer necesidades comunes, ostentan medios de presión y de intervención en los asuntos de gobierno. También las Juntas ejercen una representatividad en territorios muy específicos, lo cuales en diversas ocasiones son de difícil acceso incluso para los gobernantes locales. Ello es un medio muy importante para ratificar derechos y solucionar necesidades públicas en sectores marginados de la intervención política.

#### **5.4. CRITERIOS TECNICOS Y LEGALES DE APROPIACIÓN DE HERRAMIENTAS JURIDICAS AL SERVICIO DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL**

Bajo el esquema de orden constitucional, como principal vestigio jurídico para el escenario participativo en Colombia, se estipula una herramienta técnica propia y de exclusiva utilización de las Juntas de acción Comunal debidamente constituidas en los territorios, esta figura se conoce como convenio solidario, que se encuentra estipulada dentro del marco de modalidad contractual de contratación directa, por tener una dinámica, requisitos, desarrollo y

consolidación similar a la de esta; Pero que no se rige bajo los parámetros contractuales de la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007 dado que su naturaleza es la de Convenio y no la de Contrato.

Este Convenio solidarios tuvo sus primeros nichos de aparición con la ley **136 de 1994** **“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”** bajo la figura de convenios de cooperación, solidarios o interinstitucionales, modificada posteriormente por la ley **1551 de 2012** nuevo régimen municipal (Congreso de la Republica , 2012), donde adopto específicamente la figura de convenio solidario y así mismo potencio su uso por parte de las juntas de acción comunal.

Siendo así, **el parágrafo 3° del artículo 3° de la Ley 136 de 1994**, con las modificaciones introducidas por el **artículo 6° de la Ley 1551 de 2012**, establece por **“Convenios Solidarios”**. *“Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.* (Congreso de la Republica , 1994)

Así mismo **el parágrafo 4° del artículo citado**, dispone que *“Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.*

De esta forma finalmente La Ley **1551 de 2012** (Congreso de la Republica , 2012), **núm. 18 y Par. 3 y 4 Art. 6° Modifica la Ley 136 de 1994**, delimito el concepto actual de convenio solidario, expresando que *“entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos*

*institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades”.::*

Frente a la viabilidad jurídica de orden constitucional del Convenio Solidario se presenta el margen de actuación de las entidades gubernamentales en el **Inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política de 1991**, consagra que *“El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia,* artículo que demuestra que esta figura algo obsoleta en su utilización actualmente tiene un amplio margen de actuación desde el orden Nacional hasta el Municipal, imprimiendo también un toque mayor de responsabilidad a las administraciones en la promoción y uso efectivo de esta figura, ya que si el principio de participación comunitaria, del que se habló anteriormente no se emplea a satisfacción por parte de la propia comunidad, la responsabilidad se traslada a la otra parte que participa en el convenio solidarios que son las alcaldías o gobernaciones especialmente, para promover esta participación en la consecución de bienestar social y lucha de carencia poblacionales.

## **5.5. JUSTIFICACIÓN LEGAL DEL CAMPO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y JACS EN COLOMBIA**

✓ **ARTICULO 1.** Colombia es 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.** (Subrayado propio).

✓ **ARTICULO 2.** Son fines esenciales del Estado: **servir a la comunidad, 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;** defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Subrayado propio)

✓ **ARTICULO 38.** Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

✓ **ARTICULO 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

✓ **Inciso segundo del artículo 103:**

Consagra que “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, 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”

✓ **Inciso segundo del artículo 355:**, Consagra que “El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**Disposiciones legales:**

✓ **Ley 1551 de 2012**, establece que mediante Convenios solidarios, se podrán llevar a cabo obras de mínima cuantía para satisfacer necesidades de la Comunidad.

✓ **El artículo 6° de la Ley 1551 de 2012**, autoriza a los departamentos y municipios para celebrar convenios solidarios con las juntas de acción comunal, sin vulnerar los principios de autonomía territorial y de unidad de materia al celebrar convenios solidarios con las juntas de acción comunal se puede enmarcar dentro de las competencias constitucionales de los municipios, previstas en **el artículo 311 de la Constitución Política**, ya que a éste corresponde tanto construir las obras que demande el progreso local como promover la participación comunitaria.

**Naturaleza Juntas de Acción Comunal:**

Las Juntas de acción comunal de acuerdo a la **ley 743 del 2002** son de **carácter solidario** y por defecto **su patrimonio es de carácter solidario** y no de carácter privado como lo sostiene el **ARTÍCULO 8o. ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL**: a) Son

organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, **sin ánimo de lucro**, de **naturaleza solidaria**, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la **democracia participativa**.




## 5.6.MARCO ESPACIO-TEMPORAL

El presente trabajo de grado, se desarrolla en el marco espacio temporal, del municipio de **Miraflores- Boyacá** el cual cuenta con las siguientes generalidades:

### TABLA DE INFORMACIÓN N° 1 GENERALIDADES Y DATOS BASICOS DE INFORMACIÓN DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES –BOYACÁ

Fuente: Cuadro elaboración propia, Datos: Página Principal Alcaldía de  
Miraflores- Boyacá.

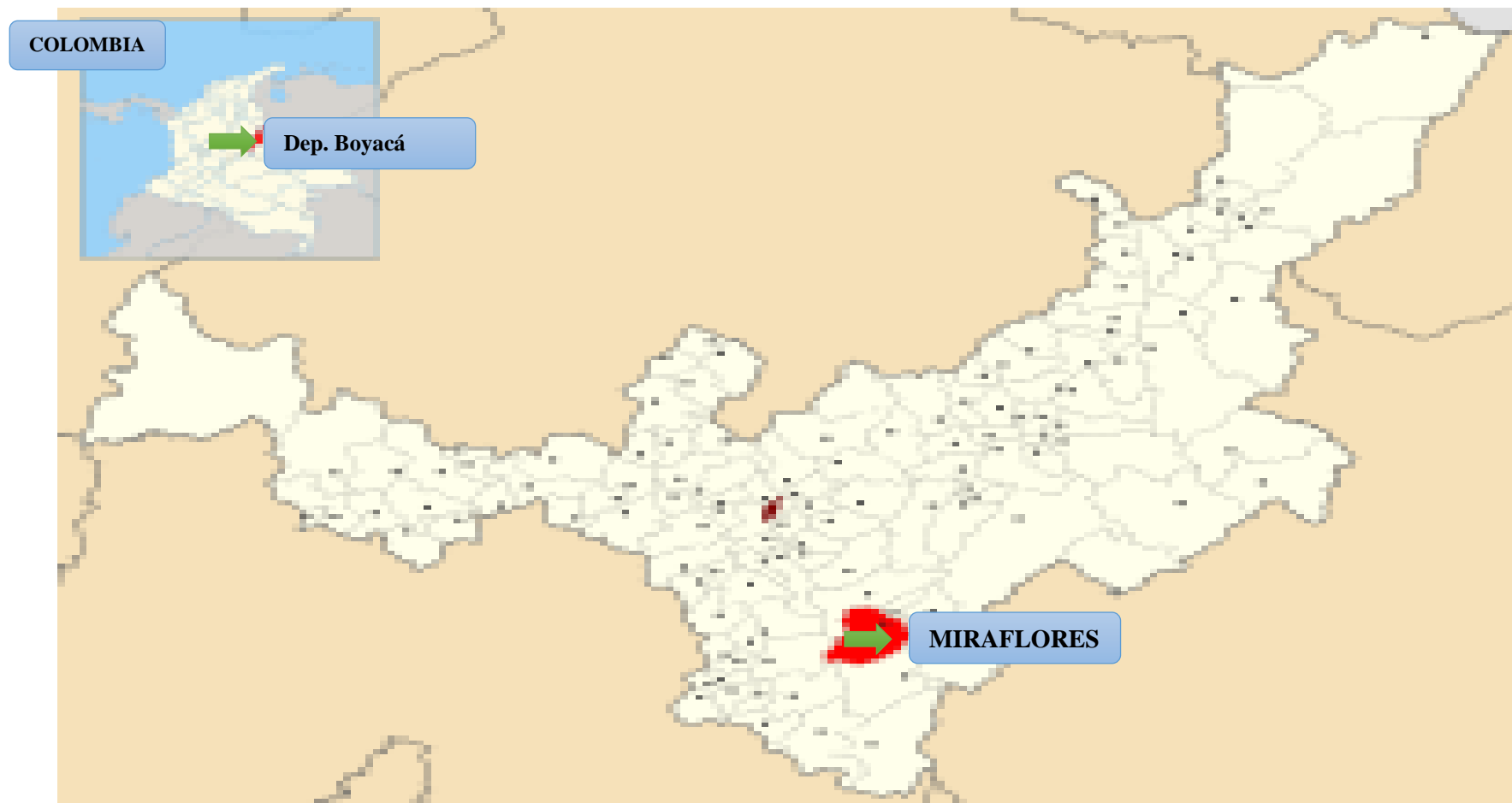
 <b>BANDERA</b>		 <b>ESCUDO</b>
 <b>MIRAFLORES</b>		
<b>Gentilicio</b>	Mirafloreño (s)	
<b>Otro</b> <b>Nombre</b>	Ciudad de los ocbos	
<b>Provincia</b>	Lengupá	
<b>Área</b>	258 km2	
<b>Ubicación:</b>	El <b>Municipio</b> está situado al sur Oriente del Departamento de <b>Boyacá</b> , a 1.432 m s. n. m., en la región Andina de Colombia, y comprende zonas predominantemente montañosas que hacen parte de la Cordillera Oriental y del piedemonte llanero boyacense	

<b>Limites</b>	Miraflores limita por el oriente con Berbeo; por el sur con Campohermoso; por el suroriente con Páez; por el norte con Zetaquirá y por el occidente con Chinavita y Garagoa
<b>Fundación</b>	29 de diciembre de 1777
<b>Habitantes:</b>	Área Urbana: 10.100 habitantes Área total: 13. 500 habitantes
<b>Categoría</b>	Sexta

## 5.8. DIMENSIÓN ESPACIAL

### MAPA NUMERO UNO

País Colombia, Departamento Boyacá, Municipio Miraflores: **Fuente** Mapa Municipio de MIRAFLORES, Adaptación Propia.



## MAPA NUMERO DOS

Municipio Miraflores, Veredas Urbanas y Rurales **Fuente** Mapa Municipio de MIRAFLORES DIVISIÓN POLITICA. Oficial  
gobernación de Boyacá.



## **6. ANALISIS DEL NIVEL DE APROPIACIÓN DE LOS ELEMENTOS BASICOS POR PARTE DE LAS JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL DEL MUNICIPIO DE MIRAFLORES-BOYACÁ:**

### **6.1. Principio de Participación Comunitaria a través del Convenio Solidario:**

Un principio rector, trasversal al objeto de la creación de los convenios solidarios es el principio de *Participación Comunitaria*, principio de orden constitucional que como lo contempla la Corte Constitucional su desarrollo “*va más allá de mecanismos para la toma de decisiones electorales, como referendos o consultas populares, sino que implica adicionalmente que los ciudadanos cuenten con la facultad de participación en los procesos decisorios no electorales que afectan su vida*” (SENTENCIA C 126); es así como se evidencia que una de las formas efectivas de consolidación de este principio es a través del uso efectivo de los Convenios Solidarios, en razón a lo igualmente expresado por la corte “*El principio de participación democrática se refleja no solamente en la toma de decisiones, sino en un modelo de comportamiento político y social, que se basa en la tolerancia, el pluralismo y la responsabilidad que adquieren todos los ciudadanos al momento de adoptar determinaciones que afectan a la colectividad*” (SENTENCIA C 126), siendo la utilización efectiva de la figura del convenio solidario por parte de iniciativa de las JAC la manera de consolidar este principio no solo en su deber ser, sino en su efectivo accionar al buscar beneficio comunitario por medio de la misma iniciativa comunal como primeros actores de cambio para su comunidad.

## 6.2. Conceptualización de los Convenios Solidarios

La figura del **Convenio Solidario**, que se encuentra estipulada dentro del marco de modalidad contractual de contratación directa, por tener una dinámica, requisitos, desarrollo y consolidación similar a la de esta; Pero que no se rige bajo los parámetros contractuales de la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007 dado que su naturaleza es la de Convenio y no la de Contrato.

Este Convenio solidarios tuvo sus primeros nichos de aparición con la ley **136 de 1994** **“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”** bajo la figura de convenios de cooperación, solidarios o interinstitucionales, modificada posteriormente por la ley **1551 de 2012** nuevo régimen municipal (Congreso de la Republica , 2012), donde adopto específicamente la figura de convenio solidario y así mismo potencio su uso por parte de las juntas de acción comunal.

Siendo así, **el párrafo 3° del artículo 3° de la Ley 136 de 1994**, con las modificaciones introducidas por el **artículo 6° de la Ley 1551 de 2012**, establece por **“Convenios Solidarios”**. *“Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.* (Congreso de la Republica , 1994)

Así mismo **el párrafo 4° del artículo citado**, dispone que *“Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.* (Congreso de la Republica , 2012)

De esta forma finalmente La Ley **1551 de 2012, núm. 18 y Par. 3 y 4 Art. 6º Modifica la Ley 136 de 1994**, delimito el concepto actual de convenio solidario, expresando que *“entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades”*.

#### **6.2.1. Suscripción del Convenio Solidario:**

Como se ha hecho el análisis hasta el momento, la viabilidad jurídica de la herramienta del convenio solidario está dada y aunque falta reglamentación específica en torno a la misma, se pueden promocionar los medios para su uso efectivo, situación que debe estar igualmente acompañada de la claridad frente a la normatividad existente para poderla emplear; por ello se hace necesario enfatizar en la misma, para suscribir el Convenio Solidario Según **ley 743 del 2002, artículo 55 y 56**, donde nombra situaciones muy importantes para tener en cuenta por parte de esta normatividad, tales como la utilización de recursos públicos en los convenios, los cuales así sea las JAC de orden privado se acogen a la normatividad pública para el uso debido de los mismos, y por consiguiente las consecuencias por no hacerlo.

De igual forma otra situación a tener en cuenta es frente a las remodelaciones, adecuaciones, ampliaciones, mejoras y/o arreglos a los que se pueden destinar la utilización de estos convenios solidarios, ya sea para las Juntas de acción comunal, parques, escuelas, entre otros; Haciendo la aclaración que para que esto se pueda llevar a cabo sin entrar a violar la normatividad vigente Colombiana deben ser establecimientos, lugares o Bienes de uso público, es decir de propiedad de la alcaldía y/o Gobernación, dado que esta no puede invertir recursos en propiedades privadas o de particulares.

### **6.3. Objeto e Importancia de la implementación de los convenios solidarios por parte de las JAC en la promoción del principio de participación Comunitaria:**

Como se señaló anteriormente uno de los impulsos de fundamentación de la presente monografía es mirar la promoción que hace la ciudadanía del principio de participación comunitaria, el cual trabaja transversalmente con los objetivos de la consolidación de una junta de acción comunal en una sociedad, e igualmente con el beneficio que busca la implementación de estos convenios, objetos planteados de la siguiente forma:

#### **Objeto Convenios Solidarios:**

- ✓ las Organizaciones de acción Comunal son una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad
  
- ✓ Uno de los Objetivos es el de Celebrar contratos con empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, municipal y local, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunitarios y territoriales de desarrollo.

De igual forma se realiza una síntesis de la importancia de la promoción en implementación de los convenios como objeto transversal a la consolidación del principio de Participación Comunitaria, que se reduce a los siguientes ítems:



### ***6.3.1. Importancia de la promoción e implementación de los Convenios solidarios***

- ✓ Porque permite impulsar con las comunidades acciones de corresponsabilidad en el uso y defensa del espacio público, a través de la representación y compromiso
- ✓ Porque fortalece aún más las condiciones de apropiación colectiva frente a los bienes de uso público en nuestros territorios
- ✓ Porque contribuye a una mayor aceptación y reconocimiento de las JAC, por parte de las comunidades como actores sociales, relevantes en la construcción del tejido social en el marco de la institucionalidad.
- ✓ Porque permite acceder con una mayor participación en los proyectos de inversión local, financiados con de Entidades públicas destinados a mejorar estos espacios
- ✓ Porque ratifica a las JAC como las únicas organizaciones sociales llamadas a administrar esos espacios y confirma esa apropiación social que han tenido como constructoras de convivencia y desarrollo en nuestras comunidades

Sumado a lo anterior, y verificando que el objeto de las juntas de acción comunal y de la figura del convenio solidario son acordes a la promoción del principio de participación comunitaria es importante mencionar las consideraciones constitucionales para la celebración de Convenios solidarios que deben tener en cuenta las JAC expresadas en la sentencia C 126 de 2016 (Pretelt, 2016):

✓ Reconocida idoneidad de la entidad sin ánimo de lucro, que para el caso del convenio solidario es la junta de acción Comunal.

Desde luego, está reconocida idoneidad debe atender criterios objetivos y los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que debe surtir la función administrativa de acuerdo a lo consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política.

✓ La finalidad única es la de impulsar programas y actividades de interés público.

Dejando excluido totalmente en interés particular y privado, toda obra que se beneficie de un convenio solidario es de uso de cualquier comunidad o ciudadano, aunque de forma directa y principal la comunidad que reside en donde se realiza.

✓ Límites y alcances de la finalidad, que establece como requisito la conformidad con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo

Cada convenio solidario que se presenta desarrollar debe estar articulado con los planes, programas y proyectos planteados en el Plan de desarrollo del municipio o departamento donde se pretenda desarrollar, dejando una clara articulación en el tiempo de implementación de estas políticas, por ello las propuestas presentadas deber ir acorde en temporalidad con la ejecución anual del plan de desarrollo.

## **7. ESCENARIO DE LAS JACs Y LA PARTICIPACIÓN EN GOBERNANZA MIRAFLORES – BOYACÁ**

### **7.1.JACs y Convenios Solidarios en la planeación municipal**

Como ya se expresó anteriormente, los Convenios Solidarios son un mecanismo que no es ajeno a la estructura presupuestal y de planeación de la administración municipal. Las propuestas para emprender estos convenios con las Juntas de Acción Comunal deben estar enmarcadas en los instrumentos de planeación del municipio. De hecho, así lo señala la disposición legal ya señalada, en la cual se resalta que los convenios deben estar fundamentados en las disposiciones políticas de los municipios, a través de los mecanismos de planeación como los Planes de Desarrollo Municipal.

En tal virtud, hay que resaltar que el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 de Miraflores- Boyacá, expresa reiteradamente la necesidad de estipular herramientas de interacción con las Juntas de Acción Comunal mucho más eficaces. En el diagnóstico general se expresa la falta de capacitación y de herramienta de funcionamiento de dichas organizaciones comunales. Los Convenios Solidarios no son reconocidos como una modalidad carente en los procesos de interacción entre la comunidad y la administración para emprender políticas o actividades conjuntas. El PDM expresa un compromiso programático por la generación de convenios con las JACs del municipio de Miraflores, que dado el objeto exhibido en el mismo se agrupa bajo la modalidad de Convenios Solidarios.

En materia presupuestal, hay que señalar que el Plan de Desarrollo (Administración central Municipio de Miraflores -Boyacá, 2016-2019) en estudio padece de que su Plan Plurianual de inversiones fue diseñado exponiendo los recursos asignados a los programas y

subprogramas, de tal manera que no se hace posible determinar cómo se distribuyen los recursos por cada uno de las Acciones Estratégicas. De hecho, el Plan no señala cómo se distribuyen interanualmente los recursos entre los subprogramas, o como se denominó en el Plan, los Resultados esperados.

## **7.2. Escenarios legales de participación de las JACs en procesos de Convenios y Contratación en el municipio de Miraflores –Boyacá.**

Haciendo uso de la base de datos del SECOP, portal de contratación de las entidades públicas del país, se ha realizado un análisis de los Convenios especialmente de índole Solidarios que se han realizado entre la Alcaldía del municipio de Miraflores y las Juntas de Acción comunal pertenecientes al mismo. A pesar de ello, dado que, como se expresará más adelante, el uso de este mecanismo ha sido usado en muy pocas ocasiones por las organizaciones relacionadas, se ha extendido el estudio hasta el abordaje de todos los convenios que ha realizado la administración en los últimos cuatro años.

En este sentido, a continuación, se presentan los resultados de la identificación y clasificación de convenios realizados por la Administración Mirafloreña entre los años 2012 y 2018. En el mismo se resalta la baja participación de las Juntas de Acción Comunal en la generación de convenios de cualquier tipo, respecto a los demás actores que se vinculan con la Alcaldía de Miraflores.

En primer lugar, hay que señalar que existe una incoherencia conceptual en la exposición de la información en el portal, dado que los objetos, actores, recursos financieros no son acordes con las modalidades contractuales establecidas en la ley, por lo menos no lo están en el caso de

los convenios expuestos por la Alcaldía de Miraflores. Ello se ve evidenciado en que la totalidad de convenios que se abordan a continuación han sido clasificados en el sistema de contratación como Convenios Interadministrativos, de Asociación, de cooperación, interinstitucional, de transferencia, modalidades que, como ya se expresó anteriormente, sumadas a la figura del convenio solidario, son las formas de convenios que se pueden establecer con la Administración Municipal. Por ello ha sido necesario estudiar los criterios y características de cada convenio en particular para clasificarlo según el ordenamiento legal.

Así, el municipio de Miraflores ha establecido 64 convenios entre la administración y otro tipo de instituciones entre los años 2012 y transcurrido del 2018, teniendo en cuenta que para el último año no se ha tenido en cuenta la información del mes de diciembre. Ellos han estado dirigidos a aunar esfuerzos administrativos, económicos, técnicos y humanos para distintas actividades con recursos públicos.

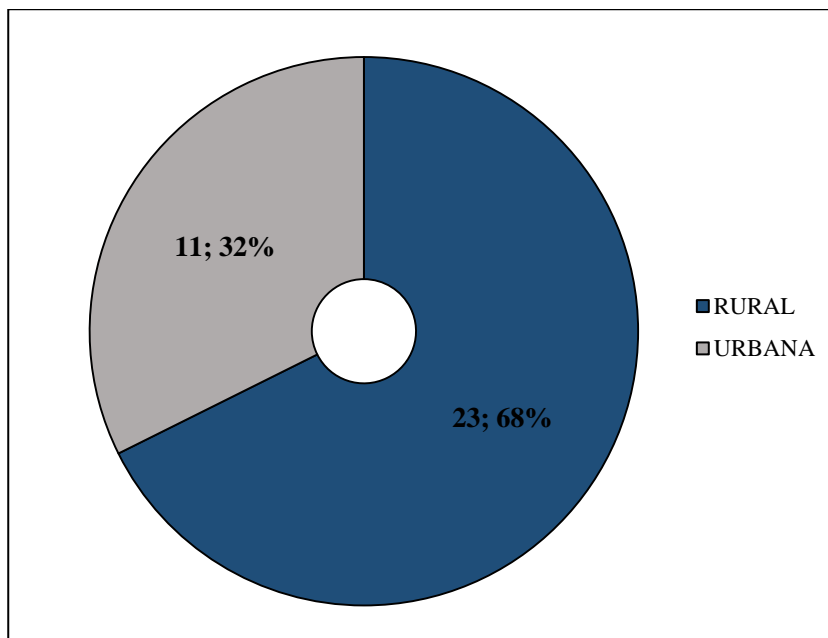
## 8. ANÁLISIS DE DATOS ESTADÍSTICOS REPRESENTADOS EN GRAFICAS

### 8.1. Caracterización y generalidades de las juntas de acción comunal del municipio de Miraflores.

Es pertinente analizar que Miraflores se establece como un municipio con alto número de organizaciones civiles constituidas, denominadas juntas de acción comunal JACs. En total, al año 2018 se constituyen con debida personería jurídica 34 JACS, distribuidas en todo el territorio Mirafloreño.

**Gráfico 1**

*JAC constituidas por ubicación. Miraflores 2018*



**Nota:** Datos: Plataforma de Información, Alcaldía Municipal de Miraflores. Elaboración propia.

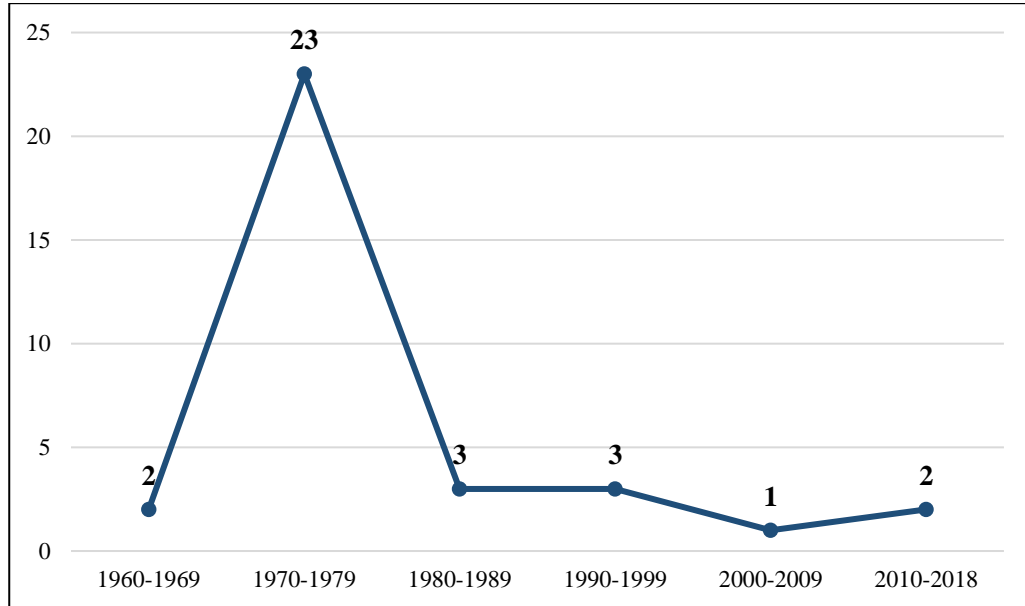
La distribución territorial de las Juntas de Acción comunal en el territorio de Miraflores – Boyacá se conforma según lo representa el gráfico 1. En el mismo se evidencia la participación mayoritaria de las organizaciones comunales en el sector rural, sobre las ubicadas en el casco urbano del municipio. En efecto, el 68% de las JAC existentes en Miraflores se ubican en las Veredas del mismo, mientras que el restante 32% representan barrios o sectores de la zona urbana. Ello emana como resultado de dos circunstancias paralelas: Que la extensión territorial del municipio es mayoritariamente rural y además que la población es en su gran mayoría del campo.

El ámbito de participación civil y ciudadana en el territorio local es determinante en la satisfacción de necesidades insatisfechas y procura por resolver problemas presentes en el territorio, por eso a partir de la gráfica anterior, se plantea que para el territorio de Miraflores existe un factor positivo de influencia participativo, dado que se demuestra que el territorio rural tiene una amplia representación por la existencia de Juntas de acción comunal constituidas por cada vereda, algo que demuestra la integración participativa en el territorio y no solo centrado en el área urbana; en este caso la población más lejana tiene adecuada representación y vocería activa de sus problemáticas por medio de estas organizaciones civiles constituidas.

A continuación se analiza la evolución de la constitución de las Juntas de Acción Comunal en el municipio de Miraflores. Para ello, el gráfico 2 se manifiesta como una representación lineal inter temporal de la cantidad de JAC creadas en el municipio. Para viabilizar el análisis, el mismo ha tomado periodos decenales, en los cuales cada punto de la línea sustenta la cantidad de organizaciones creadas en cada década.

## Gráfico 2

### *Evolución de constitución de JAC. Miraflores 1960-2018*



Nota: Datos: Plataforma de Información, Alcaldía Municipal de Miraflores. Elaboración propia.

Así, la constitución de las JAC en el municipio se ha presentado fundamentalmente en la década de los 1970, década en la cual se crearon organizaciones comunales en Miraflores. Luego de ello, la tendencia de creación de las JAC es relativamente constante, con una cifra que oscila entre 1 y 3.

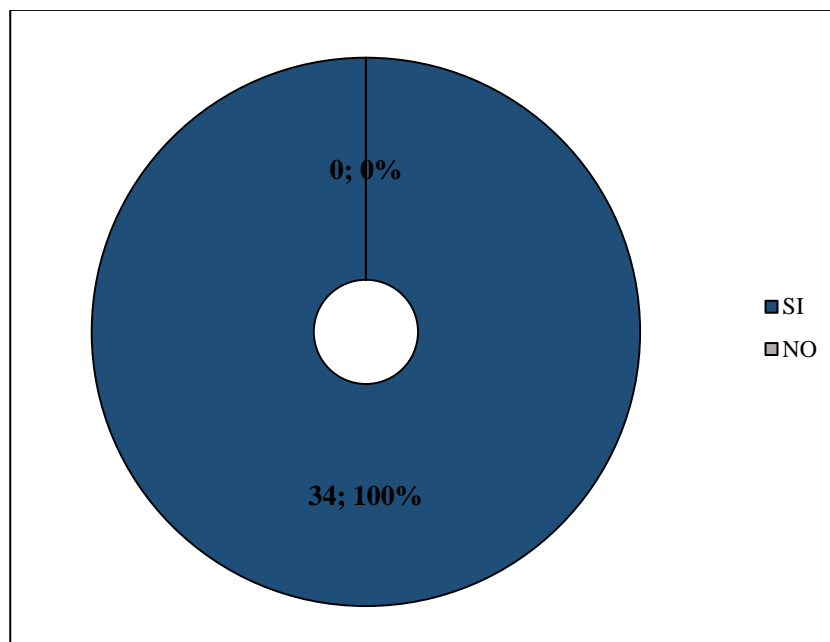
Respecto a la gráfica anterior, es pertinente analizar que la participación ciudadana a través de la conformación de grupos civiles representativos, como las juntas de acción comunal está en decadencia a través del siglo XXI, lo que puede indicar dos factores. El primero que espacial y territorialmente la mayoría de juntas de acción comunal de las veredas del municipio de Miraflores se constituyeron en el siglo pasado, dejando pocas sin representación que son las



que se han ido constituyendo en los últimos años. O, por otro lado, a pesar de que exista la necesidad de representación en algunos territorios o poblaciones específicas del municipio, se presente un desinterés o desinformación mayor en el sentido de querer conformar estos grupos representativos.

### Gráfico 3

*Porcentaje de JAC con lleno de requisitos legales en su constitución. Miraflores 2018*



Nota: Datos: Plataforma de Información, Alcaldía Municipal de Miraflores. Elaboración propia.

El gráfico número tres, ubicado en el aparte anterior, visualiza como la conformación de las juntas de acción comunal registradas en el municipio de Miraflores se ha realizado en debida forma, con el lleno de requisitos legales y debidamente inscritas y relacionadas en las bases de datos municipales y departamentales, contando con su respectiva personería jurídica para la

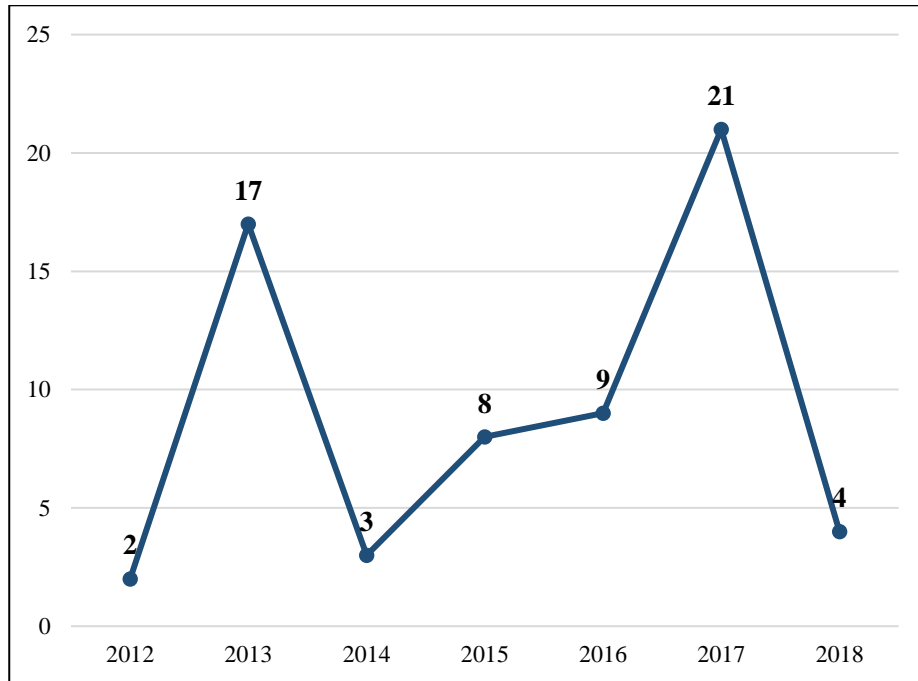
validez de sus actuaciones y habilitándolas para ser parte de los procesos contractuales interadministrativos y de convenio solidario que se realicen en el municipio.

## **8.2. ANALISIS DE PARTICIPACIÓN DE LAS JACs EN FIGURAS CONTRACTUALES FIRMADOS BAJO LA MODALIDAD DE CONVENIO EN LOS PERIODOS 2012-2018 EN EL MUNICIPIO DE MIRAFLORES –BOYACÁ.**

Como primer elemento del análisis, el gráfico 4 representa la evolución de los contratos ejecutados por la Alcaldía bajo la modalidad de Convenio. En el mismo se analizan todos los convenios de forma global, por lo que cada punto de la línea representa la cantidad total de contratos efectuados por la administración en el año respectivo.

**Gráfico 4**

*Evolución de contratos ejecutados bajo la modalidad de convenio. Alcaldía de Miraflores 2012-2018*



Nota: datos tomados de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE (2018)

Como se observa en el mismo, hay una tendencia atípica u oscilante de la suscripción de convenios por parte de la Alcaldía de Miraflores en el periodo de estudio. En efecto, para el 2012 solamente fueron desarrollados 2 convenios, mientras que para el 2017 se firmaron 17. Posteriormente la tendencia cae hasta un promedio de 6 contratos durante los siguientes 3 años, hasta el 2017, año en el que se formalizan 21 convenios, siendo el año con más frecuencia de la muestra.

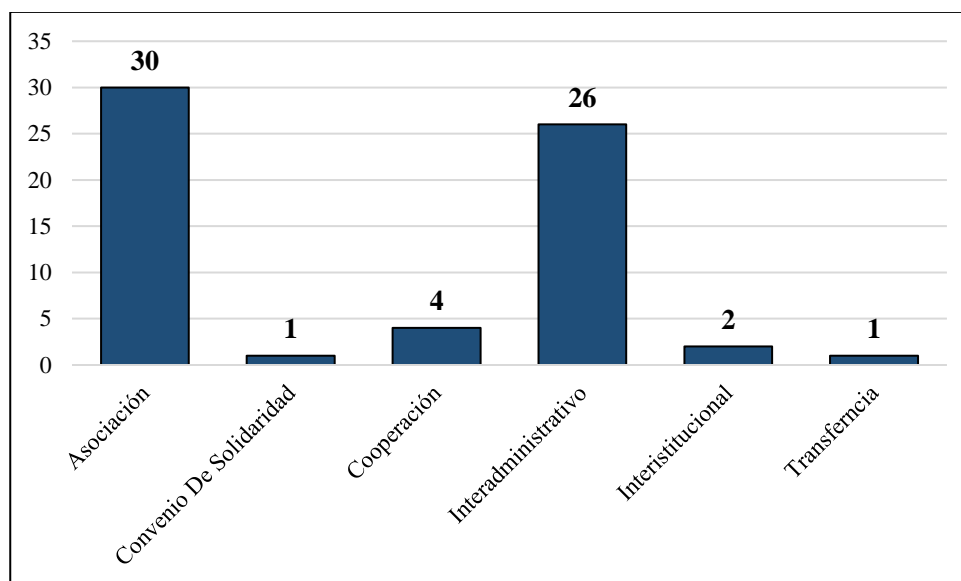
A pesar de que el periodo de análisis es relativamente corto para determinar tendencias estructurales en el desarrollo de los convenios, la representación a manera de ciclo de la cantidad de convenios, es decir, que cada cuatro años se aumenta con gran frecuencia la cantidad de convenios, implica que los mismos son ejecutados por el fenómeno político de elecciones cuatrienales. Así, se observa en el gráfico que los convenios ejecutados por la administración de Miraflores se dan fundamentalmente en el segundo año del periodo político de cada administración. Los siguientes análisis permiten determinar con mayor claridad este fenómeno.

A pesar del registro de convenios de todo tipo analizados con anterioridad, es pertinente mencionar que frente al registro de participación dada por otro tipo de contratos en diferentes modalidades, la de los convenios es menor, teniendo escaso uso y frecuencia en el espacio de los años analizados, de igual forma su característica de uso de convenios se repite para las temáticas similares año tras año, sin evidenciar una mayor utilización de esta herramienta por parte del gobierno mirafloreño, lo que también arroja la baja participación y uso de la figura del convenio solidario por parte de las juntas de acción comunal.

La clasificación de los convenios se categoriza según su tipología contractual como se representa en el Gráfico 5. En la misma se han observado seis tipos de convenio desarrollados por la alcaldía: de Asociación, de Solidaridad, de Cooperación, Interadministrativo, Interinstitucional y de Transferencia. Los resultados se configuran así:

**Gráfico 5**

*Convenios totales firmados por tipología contractual. Alcaldía de Miraflores 2012-2018*



Nota: datos tomados de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE (2018)

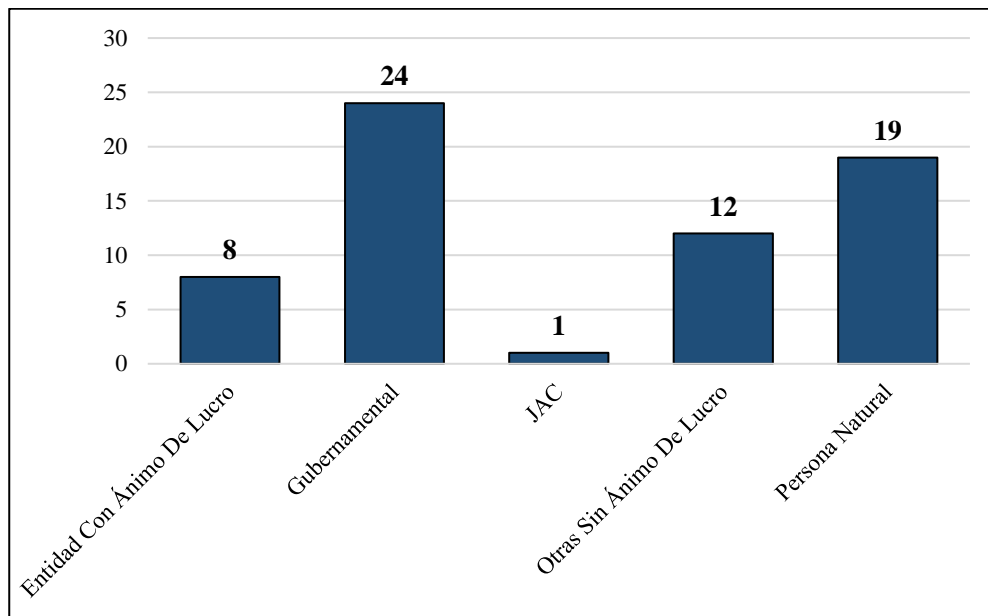
Se observa que la mayor cantidad de convenios corresponden a la tipología de Asociación e interadministrativos, siendo los de mayor aplicación entre el 2012 y el 2018 en la administración municipal. En efecto, 56 de los 64 convenios desarrollados por la entidad territorial en el periodo corresponden a estas dos tipologías. Entre las mismas, 30 son de Asociación, mientras que 26 son Interadministrativos.

Frente al análisis específico de los convenios realizados se evidencia la mayor utilización de la figura del convenio interinstitucional con entidades gubernamentales de otras entidades o dependencias, mas allá de involucrar otro tipo de actores sociales constituidos.

Ahora, el gráfico siguiente dilucida la realización de convenios clasificados según el tipo de contratista, bien sea persona jurídica o persona natural.

**Gráfico 6**

*Convenios totales firmados por tipo de contratista. Alcaldía de Miraflores 2012-2018*



Nota: datos tomados de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE (2018)

Se observa que la mayor frecuencia de convenios son firmados con entidades gubernamentales, los cuales han ejecutado 24 de los 64 convenios analizados. En segundo lugar, las personas naturales han ejecutado 19 contratos bajo esta modalidad, mientras que Entidades sin Ánimo de Lucro (Diferentes a las JAC), ejecutaron 12. Como se hace evidente en el gráfico

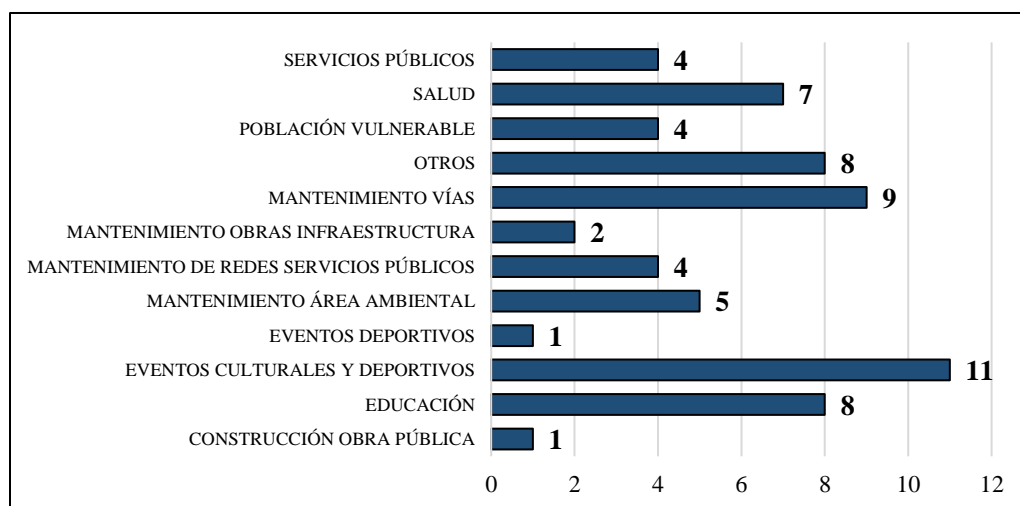
6, entre el 2012 y el 2018 solamente se ha desarrollado 1 convenio entre la Alcaldía Municipal y alguna Junta de Acción Comunal.

Esta gráfica, representa los bajos niveles de gobernanza territorial ejercidos por los grupos civiles, específicamente las juntas de acción comunal, dado que como se ha mencionado anteriormente en los apartados de la monografía, existe la herramienta exclusiva del convenio solidario para usos específicos de las JACs y es prácticamente nula su utilización por parte de esta teniendo en cuenta el análisis de los seis años.

Como otro componente del análisis, ahora se revisan los convenios ejecutados según el objeto contractual al que se ha referido cada uno de ellos. Es de resaltar que para el desarrollo de dicho análisis se ha hecho necesario crear algunas categorías de objetos para viabilizar el estudio de los mismos. Tales tipologías de objeto contractual se desarrollaron según su frecuencia como se representan en el Gráfico 7.

**Gráfico 7**

***Convenios totales firmados por objeto contractual. Alcaldía de Miraflores 2012-2018***



Nota: datos tomados de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE (2018)

De forma genérica se podría concluir que en una buena frecuencia los convenios se suscribieron para el desarrollo de actividades de mantenimiento y construcción de obra pública, dividida en cada una de las tipologías definidas en el gráfico. Como otro objeto con amplia frecuencia de aplicación se encuentran el desarrollo logístico de eventos deportivos y culturales, los cuales se han ejecutado en 11 ocasiones en el periodo de estudio. Con una frecuencia más baja se presentan convenios para servicios educativos como el PAE, servicios de salud y en menor medida para la prestación de algún servicio público domiciliario.

Frente al análisis de la gráfica anterior, el comentario se centra en evidenciar que de las temáticas que se han desarrollado en el municipio de Miraflores por medio de la figura de convenio, en gran número se pudieron realizar bajo la figura de convenio solidario y firmarlo específicamente con juntas de acción comunal del municipio, pero se realizaron bajo la figura de otros convenios y con otros actores.

Ante ello, es pertinente hacer énfasis en las posibles causas que lleven a esta baja participación por parte de las juntas de acción comunal, que por un lado, puede ser el desinterés por parte de estas organizaciones civiles, el desconocimiento o poca formación en esta temática de contratos y convenios lo que imposibilitan tener la capacidad de plantear con los parámetros técnicos y legales los correspondientes estudios técnicos y proyectos de convenios, o finalmente una tercera posibilidad que es la poca publicidad o integración por parte de la administración central que genere barreras en estas estancias de participación civil.

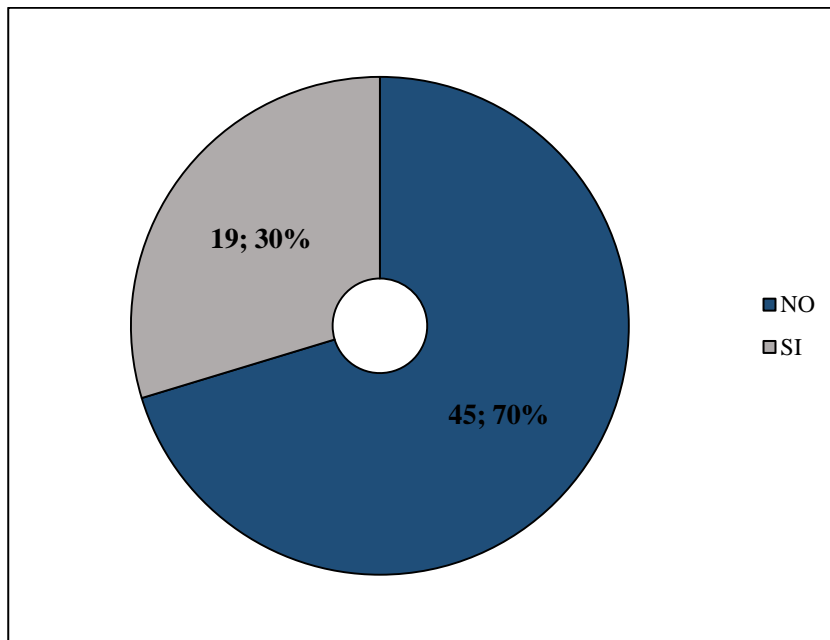
Ahora, ya identificados los convenios realizados por la administración municipal, así como sus características o tipologías, a continuación, se identifican los convenios que pudieron ser ejecutados por Junta de Acción Comunal. Para ello, se ha evaluado cada uno de los 64 convenios, comparando los mismos con los componentes y requisitos técnicos emanados de la

ley 136/94 y la 1551/12 para la realización de convenios solidarios, fuente contractual de gran validez para la participación de las JAC.

De esta manera, el gráfico 8 expresa la proporción de los convenios que pudieron ser ejecutados por las JAC del municipio. En el mismo se expone que el 30% de los convenios realizados entre el 2012 y el 2018, lo que suma 19 contratos, cumplen con el objeto y con la cuantía relacionada para la realización de convenios solidarios. Ello representa un gran porcentaje y cantidad de contratos que pudieron ser desarrollados por la JAC, lo cual contrasta con el hecho de que solo uno de los convenios fue desarrollado por alguna de las 34 organizaciones comunales.

**Gráfico 8**

*Proporción de convenios que pudieron ser ejecutados por JAC. Alcaldía de Miraflores  
2012-2018*



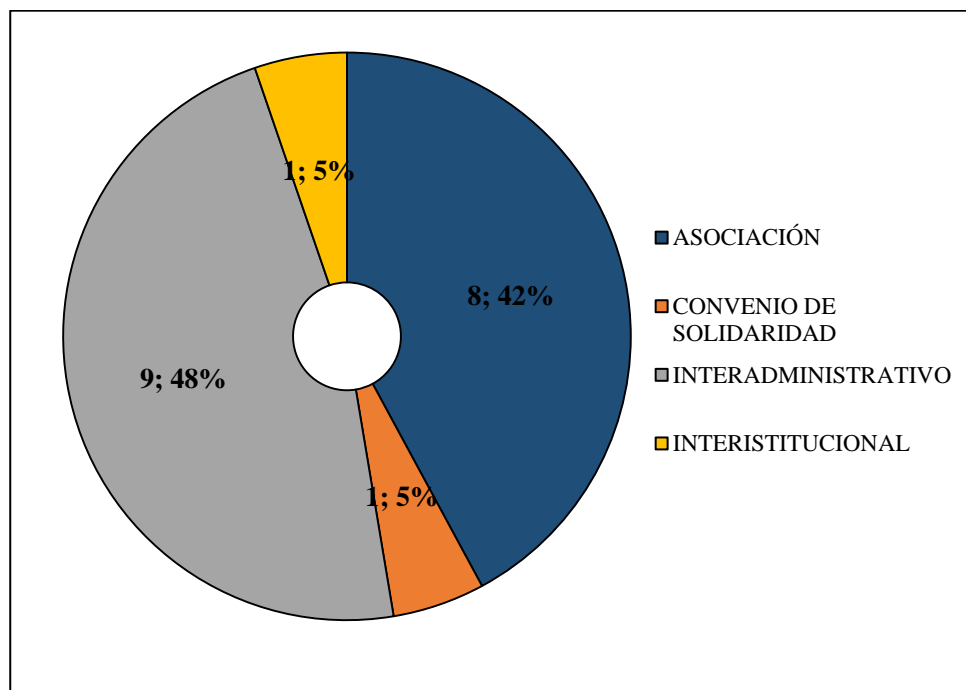
Nota: datos tomados de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE (2018)



Para identificar y caracterizar específicamente los convenios que pudieron ser ejecutados por JAC, como primer elemento de análisis el gráfico 9 clasifica los 19 contratos según la tipología contractual con la que se realizaron. Como se manifiesta en las áreas del anillo colores gris y azul, la mayoría de dichas actividades se desarrollaron con convenios interadministrativos o como convenios de asociación.

**Gráfico 9**

*Proporción de Convenios que pudieron ser ejecutados por JAC según tipología contractual. Alcaldía de Miraflores 2012-2018*



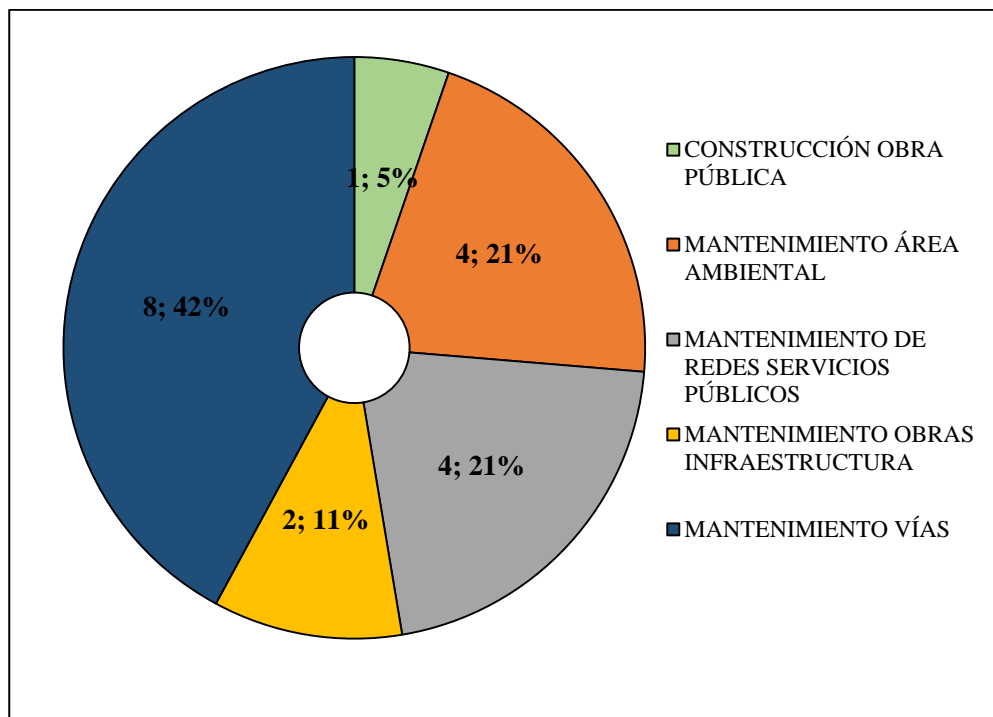
Nota: datos tomados de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE (2018)

Además de lo anterior, el gráfico 10 identifica lo objetos o actividades que se han ejecutado en los convenios en análisis. Así, el 42% de las mismas corresponden a mantenimiento

de vías, la cuales en su gran mayoría se ejecutaron para arreglar caminos veredales. En un segundo lugar, se han ejecutado actividades relacionadas con el mantenimiento de bienes medioambientales y de obras para la prestación de servicios públicos domiciliarios; para ambos casos hay porcentajes de 21% de los convenios aptos para ejecución por parte de las JAC.

**Gráfico 10**

*Proporción de Convenios que pudieron ser ejecutados por JAC según objeto contractual. Alcaldía de Miraflores 2012-2018*



Nota: datos tomados de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE (2018)

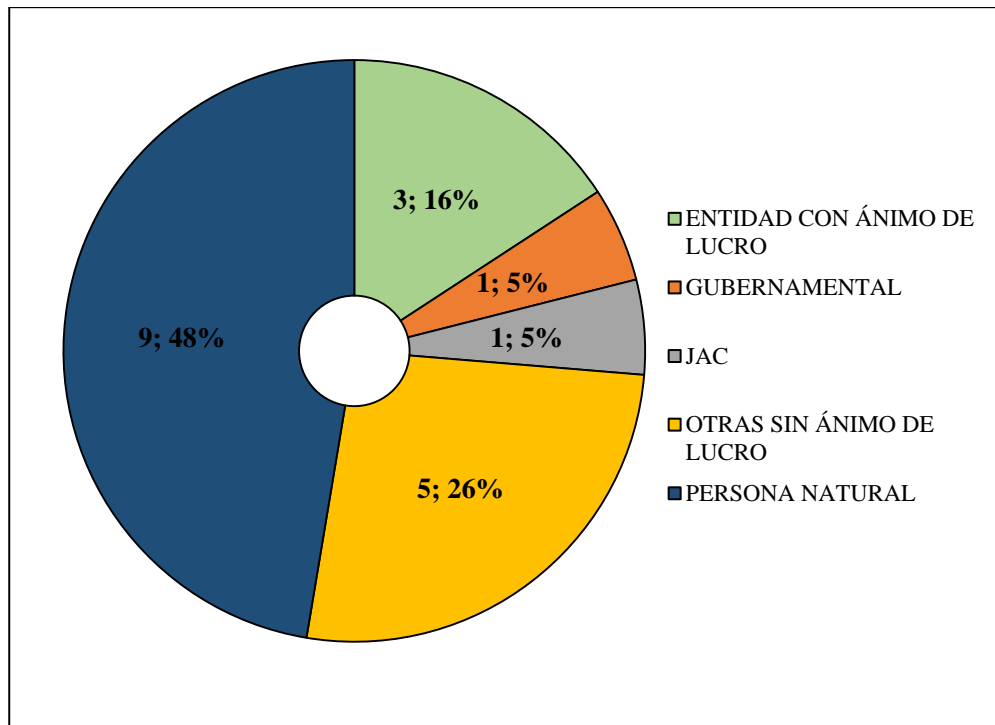
De esta manera, se observa que gran parte de los convenios realizado por la administración municipal de Miraflores, las cuales en gran proporción corresponden al mantenimiento de vías y de recursos ambientales, pudieron ser ejecutados por parte de las JAC, por vías de los convenios solidarios. Además de los anteriores objetos, las organizaciones

comunales pueden solicitar un convenio para el mantenimiento de obras como escuelas, parques o establecimientos en general, con lo cual maximice su actividad como organización política.

Por último, el gráfico 11 relaciona las personas jurídicas o naturales con las que la Alcaldía ha realizado convenios que pudieron ser llevados a cabo por JAC. Como se manifiesta en el área azul del mismo, cerca de la mitad de los convenios en relación fueron ejecutados por personas naturales. Ante ello, se pierde la capacidad y representatividad institucional de las organizaciones comunales, las cuales en la totalidad de ocasiones tienen un conocimiento más adecuado de las necesidades como comunidad.

**Gráfico 11**

*Proporción de Convenios que pudieron ser ejecutados por JAC según tipo de contratista. Alcaldía de Miraflores 2012-2018*



Nota: datos tomados de COLOMBIA COMPRA EFICIENTE (2018)

## 9. CONCLUSIONES

El fortalecimiento, capacitación y conocimiento de las herramientas técnicas y legales al alcance de los grupos sociales organizados como lo es las Juntas de Acción comunal, constituidas en los pequeños territorios, contribuyen en gran magnitud a los procesos de fortalecimiento democrático, volviendo eficientes los entes gubernamentales y re orientando los verdaderos alcances de la gobernanza para satisfacción de las necesidades y consecución de las políticas públicas necesarias para el crecimiento de las sociedades; es así, como de la capacidad institucional de las juntas de acción comunal en sus territorios, y su actuación protagónica en los procesos participativos, depende los efectivos procesos de gobernanza territorial para consolidar un desarrollo socioeconómico al beneficio de todos los ciudadanos, que para el caso estudiado son la población mirafloreña.

El escenario político participativo de las JACs presentes en el municipio de Miraflores respecto a su participación a través de la figura de los convenios solidarios contemplados en la ley 1551 de 2012, es prácticamente nula; tal y como lo argumentan los datos expresados en el SECOP, en el aparte analizado de los años 2012 a 2018.

La baja participación de las juntas de acción comunal del municipio de Miraflores expresada en la baja utilización de la figura del convenio solidario, desencadena bajos niveles de gobernanza territorial, desde la representatividad que puede ejercer esta institución socialmente aceptada; según el análisis realizado, esta escasa participación se debe inicialmente a un claro desconocimiento de la figura del Convenio Solidario por parte de los integrantes de las JACs, figura que aunque se estipuló inicialmente en la ley 136 de 1994 y pretendía tener un mayor impacto al ser fortalecida en la ley 1551 del 2012, objetivo que no se cumplió a cabalidad en el

orden municipal y como se demuestra en el caso del municipio de Miraflores específico objeto de estudio de la presente monografía, es una desalentadora presentada en la mayoría de municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá.

Estos bajos niveles de gobernanza territorial desde la institucionalidad de las juntas de acción comunal desencadenan bajos índices de participación ciudadana en el actuar eficiente de la administración para beneficios de todos, dejando un panorama de desolador frente al empoderamiento del ciudadano y aporte al fortalecimiento de lo público.

La inutilización de capacidades que aportan los grupos comunales en el fortalecimiento de la comunidad, se está dejando rezagado el papel comunal en una óptima participación pública; se está quedando únicamente en el papel la ley y las herramientas técnicas creadas por la misma y no hay efectivos mecanismos de divulgación, conocimiento y apropiación de figuras con objetivos claros para el avance en sociedad, que si se potenciarán generarían benéficos cambios para el territorio y sus administraciones, como lo es el caso de la figura del convenio solidario para uso y practica exclusiva de las juntas de acción comunal. El convenio solidario y su bajo uso, es solo un ejemplo que demuestra la necesidad de fortalecer las administraciones en la promoción de la participación ciudadana, generando mejores lazos de cooperación, transparencia y apropiación de lo público; logrando paralelamente el impulso de figuras legales que se piensan es para beneficio de la comunidad.

La diversidad territorial y el nivel de territorialidad por parte de los ciudadanos de cada municipio o departamento, determina las relaciones sociales presentes en este, así como los niveles de participación activa y la forma de efectuarla junto con la administración para la consecución de objetivos comunes que fortalezcan lo público. Es por ello que un análisis inicial del territorio con el que se va a interactuar es indispensable, así mismo como tener claros los

indicadores del SECOP frente a la utilización de la figura del convenio solidario en el municipio de Miraflores.

El determinar los lazos de cooperación y solidaridad entre las JACs presentes en el municipio, así como el acercamiento entre la zona rural y Urbana, son indispensables para la promoción colectiva del convenio solidario en la busca de solución a sus necesidades.

## 10. BIBLIOGRAFIA

Administración central Municipio de Miraflores -Boyacá. (2016-2019). *PDM "UNIDOS POR EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO DE MIRAFLORES 2016-2019"*. MIRAFLORES, Boyacá.

Batista, F., & Smith, E. (2012). *Gobiernos locales en: Democracias, Cultura, Política de la Democracia y las Americas*. Estados Unidos: Hacua la Igualdad de Oportunidades.

BOSQUES VERDES. (2004). PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.  
<http://participacióncomunitaria-bosquesverdes.blogspot.com.co>.

Castells, M. (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial.

CLAD. (2009). *Carta Iberoamerica de Participación en la Gestión Pública*. CHILE: Centro Latinoamericano de Administración Pública.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. (09 de 2018). *SECOPI*. Obtenido de Consulta del proceso: <https://www.contratos.gov.co/consultas/inicioConsulta.do>

Congreso de la Republica . (1994). *Ley 136 de 1994*. Bogota D.C: Secretaria General del Senado.

Congreso de la Republica . (2012). *Ley 1551 de 2012*. Bogota D.C: Secretaría General del Senado .

Democracias Participativas en Crisis. Democracia Participativa y Mecanismos de Participación Ciudadana como opción. (2014). *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* , 83-106.

DIRVEN, M., SABALAIN, R., RODRIGUEZ, C., BAEZA, A., & PEÑA, D. (2011). *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Eberhardt, E. (2014). Democracias Representativas en crisis. Democracia participativa y Mecanismos de Participación Ciudadana como Opción. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 83-106.

EL TIEMPO. (24 de ABRIL de 2004). ¿Para que son las JAC? . *EL TIEMPO*, págs. 1-2.

GARCIA ABELLAN , J. (2011). *Democracia: Conceptos políticos Fundamentales*. Madrid- España: Alianza Editorial .

García, I. (2007). *La Nueva Gestión pública, Evolución y Tendencias*. España: Universidad de Salamanca: Instituto de Estudios Fiscales. .

Guerrero, O. (1984). *Introducción a la Administración pública* . Mexico D.C: Harper and Row latinoamerica .

JELIN. (1997). Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina. *Ágora. Cuadernos de estudios políticos*, 189.

Mayorga, F., & Cordova, E. (2007). Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. *Working Paper*, 1-18.



MONCAYO, E. (Revista de Economía Insitucional ). *NUEVAS TEORIAS Y ENFOQUES CONCEPTUALES SOBRE DESARROLLO REGIONAL ¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA?* . 2003.

MONTAÑEZ GOMEZ, G., & DELGADO MAECHA , O. (1998). ESPACIO, TERRITORIO Y REGION: CONCEPTOS BASICOS PARA UN PROYECTO NACIONAL. *Cuadernos de Geografía, Voi. VII, No. 1-2*, 120-134.

MONTERO, M. (2004). Introducción a la Psicología Comunitaria. *Bs.AS,PAIDOS*.

Parra, E., & Pinzon, N. (2015). Entre la representación y la movilización: Escenarios de Participación en Colombia. *Reflexión Política* , 60-73.

PGN. (2007). *Guia de Participación ciudadana*. Bogota D.C: Instituto de Estudios del Ministerio Público .

Philip Oxhorn. (2014). La sociedad civil de adentro hacia afuera Comunidad, organización y desafío de la influencia política. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas* , 257-278.

Pretelt, J. I. (2016). *Sentencia C 126*. Bogota D.C: Corte Constitucional.

SANCHEZ, M. (2014). *Gestión y Participacion Ciudadana: Caso Juntas de Acción Comunal, Equidad y Desarrollo*. Bogota D.C.

SENTENCIA C 126, C 126 DE 2016 (CORTE CONSTITUCIONAL).

VALENCIA, L. (2010). *Hacia la Modernización Organica y el fortalecimiento Democráticode la Acción Comunal en Colombia*. Bogota D.C: Administración y Desarrollo.